

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

**Die Vereinten Nationen und Sudan (II).**  
Keine Lösung des Darfur-Konflikts in Sicht  
*Martin Pabst*

**Russland in den Vereinten Nationen.**  
Multilateralismus im eigenen Interesse  
*Günther Unser*

**Hybridgerichte – eine neue Generation  
internationaler Strafgerichte (II).**  
Das Khmer-Rouge-Tribunal  
*Jelka Mayr-Singer*

**Eine erste Fahne für die Vereinten Nationen?**  
Die Geschichte der ›Four Freedoms Flag‹  
*Jost Dülffer · Sönke Kunkel*

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

**Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats**  
1. Tagung 2008  
*Norman Weiß*



**Nomos**

**608**

56. Jahrgang | Seite 241–288  
ISSN 0042–384X | M 1308 F

# Sudan – Russland – Kambodscha

Es gibt zahlreiche Krisenherde, die trotz internationaler Bemühungen nicht zur Ruhe kommen. Einer davon ist die westsudanesische Provinz Darfur. Seit dem Jahr 2003 sind dort als direkte oder indirekte Folge von Kämpfen zwischen Rebellen und Regierungstruppen rund 300 000 Menschen ums Leben gekommen, 2,7 Millionen Menschen wurden vertrieben. Die Vereinten Nationen engagieren sich seit Jahrzehnten in Sudan. Sie haben das Zustandekommen des Nord-Süd-Abkommens begleitet und überwachen es heute, wie **Martin Pabst** in seinem ersten Beitrag zu UN und Sudan in Heft 3/2008 beschrieben hat. In dieser Ausgabe geht er den Ursachen auf den Grund, warum die Vereinten Nationen in Darfur nicht erfolgreich sind. Zum einen sei es ein Fehler gewesen, dass der Darfur-Konflikt nicht in das ›Umfassende Friedensabkommen‹ aus dem Jahr 2005 einbezogen wurde; zum anderen – und dies sei weitaus gewichtiger – werde es keine Lösung geben, so lange die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats keine geschlossene Haltung gegenüber dem Regime in Khartum einnehmen. Bis dies geschieht, könnten die Vereinten Nationen mit ihrer Hybridmission UNAMID und den vielen humanitären Helfern nur den Schaden begrenzen und das Leid mildern, so der Autor.

Eines der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, das sich nicht zu einer harten Haltung gegenüber der Regierung in Sudan entschließen kann, ist Russland. Seine UN-Politik, so **Günther Unser**, hat das übergeordnete Ziel, den verlorenen Großmachtstatus aus Sowjetzeiten wiederherzustellen. Weder von den Inhalten noch von den Zielen habe sich die UN-Politik Russlands allzu weit von der der Sowjetunion entfernt. Wenn Russland sich heute für den Multilateralismus stark macht und damit rhetorisch die Weltorganisation unterstützt, tut es dies vornehmlich, um die Supermacht USA in ihre Schranken zu weisen und wohl wissend, dass es seine Interessen jederzeit im Sicherheitsrat durchsetzen kann. Auch wenn Russlands UN-Politik in den meisten Fällen mit den Zielen der Weltorganisation übereinstimmt, kann sie in manchen Fällen die Handlungsfähigkeit der UN unterminieren, was billigend in Kauf genommen wird – wie die humanitären Krisen in Darfur und Simbabwe zeigen.

Auch in Kambodscha hat es massive Menschenrechtsverletzungen gegeben: zum einen unter dem Terrorregime von Pol Pot Mitte der siebziger Jahre, und zum anderen während des Jahrzehnte anhaltenden Bürgerkriegs. Erst vor kurzem ist es gelungen, einen Strafgerichtshof einzurichten, der die Täter des Pol-Pot-Regimes zur Verantwortung zieht. **Jelka Mayr-Singer** untersucht dieses so genannte Khmer-Rouge-Tribunal und knüpft damit an ihren ersten Beitrag zum Thema Hybridgerichte aus Heft 2/2008 an. Bemerkenswert an diesem aus nationalen und internationalen Richtern zusammengesetzten Gericht sei in erste Linie, dass es überhaupt eingerichtet wurde. Die Autorin beschreibt, wie zäh die Verhandlungen zwischen den Vereinten Nationen und der kambodschanischen Regierung waren und bewertet das bisher Erreichte. Ihr Fazit: Die Kompromisse, die bei der Gründung eingegangen werden mussten, könnten sich langfristig als hinderlich für die Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs erweisen. Dennoch sei das Tribunal und die Verfahren gegen fünf Hauptverantwortliche ein erster wichtiger Schritt zur Aussöhnung des kambodschanischen Volkes.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



## Inhalt

Martin Pabst

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

Keine Lösung des Darfur-Konflikts in Sicht

243

Günther Unser

**Russland in den Vereinten Nationen.**

Multilateralismus im eigenen Interesse

251

Christian Humborg

**Standpunkt** | Korruptionsbekämpfung fängt zu Hause an

257

Jelka Mayr-Singer

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

Das Khmer-Rouge-Tribunal

258

Jost Dülffer · Sönke Kunkel

**Eine erste Fahne für die Vereinten Nationen?**

Die Geschichte der ›Four Freedoms Flag‹

263

### AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

#### Politik und Sicherheit

Hans Günter Brauch

**Abrüstungskonferenz** | Tagungen 2007 und 2008

269

#### Sozialfragen und Menschenrechte

Norman Weiß

**Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats** | 1. Tagung 2008

271

#### BUCHBESPRECHUNGEN

273

#### PERSONALIEN

278

**»Für eine globale Verantwortungspartnerschaft«**

Rede des deutschen Außenministers vor der 63. Generalversammlung der Vereinten Nationen

279

#### DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

281

#### JAHRESINHALTSVERZEICHNIS

284

#### English Abstracts

287

#### Impressum

288

# Die Vereinten Nationen und Sudan (II)

## Keine Lösung des Darfur-Konflikts in Sicht\*

Martin Pabst

**Der im Jahr 2003 ausgebrochene bewaffnete Konflikt in Darfur hat sich mit an die 300 000 Toten und 2,7 Millionen Vertriebenen zu einer der größten humanitären Katastrophen weltweit entwickelt. Die internationale Gemeinschaft reagierte bis heute nur zögerlich. Eine Lösung des Konflikts in das im Jahr 2005 verabschiedete ›Umfassende Friedensabkommen‹ einzubeziehen, wurde versäumt. Zwar wurde die überforderte Friedensmission der Afrikanischen Union 2007 durch die ›Hybridmission‹ UNAMID ersetzt, doch auch sie hat mit massiven strukturellen Mängeln und Problemen zu kämpfen. Solange der UN-Sicherheitsrat gegenüber Sudan keine geschlossene Haltung zeigt, wird sich am Status quo nichts ändern.**

### Die Ausgangslage

Lange Zeit wurde nur der Bürgerkrieg in Südsudan international wahrgenommen und auf ethnisch-religiöse Stereotypen (Araber versus Afrikaner, Muslime versus Christen) reduziert, die die Problematik nicht hinreichend erklären. Nördlich der Grenzlinie fanden allenfalls die kriegerischen Auseinandersetzungen und Vertreibungen in den Nuba-Bergen Beachtung. Wesentliche Ursache für die Instabilität Sudans ist, dass die herrschende Elite aus dem Niltal Entwicklung und Wohlstand in der Kernregion Khartum/Sinnar/Kosti konzentriert hat. Das bei der Unabhängigkeit im Jahr 1956 abgegebene Versprechen, alle Landesteile mit den vom Zentrum kontrollierten Ressourcen auf ein gleiches Niveau zu heben, wurde nicht eingelöst. Extrem ungleiche regionale Lebensbedingungen sind dafür verantwortlich, dass Sudan, in den 1950er Jahren noch als afrikanische Entwicklungslokomotive gepriesen, im Index für menschliche Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) von 2007/2008 einen kläglichen 147. Rang unter 177 Staaten belegt.<sup>1</sup>

Unzufriedenheit in den Provinzen wurde von den Regierenden aller Couleur – arabischen Nationalisten, Sozialisten, Demokraten und schließlich Islamisten – immer wieder mit Repression beantwortet. Ein probates Mittel der Kontrolle war stets, Gruppengesamtheiten zu manipulieren, nach dem Motto ›Teile und Herrsche‹. Ein Nationalbewusstsein konnte sich unter solchen Umständen ebenso wenig entwickeln wie eine loyale Bürgergesellschaft. Im ›Index gescheiterter Staaten 2008‹ der Zeitschrift ›Foreign Policy‹ und der Forschungseinrichtung ›Fund for Peace‹ wird Sudan an zweiter Stelle aufgeführt, hinter Somalia und vor Simbabwe, Tschad und Irak.<sup>2</sup>

Der im Jahr 1993 von der ›Intergovernmental Authority on Development‹ (IGAD) eingeleitete Friedensprozess hatte noch eine landesweite Konfliktlösung zum Ziel. Doch bei den von einer ›Troika‹ (Großbritannien, Norwegen, USA) begleiteten Friedensverhandlungen in Kenia (2002–2005) setzte sich Khartum mit dem Argument durch, dass die Einbeziehung weiterer Konflikte eine Lösung im Südsudan gefährde. Auch die tonangebenden USA drängten auf einen baldigen Abschluss. Die südsudanesischen Befreiungsbewegung ›Sudan People's Liberation Movement‹ (SPLM) verfolgte damals unter John Garang noch eine gesamtsudanesischen Agenda (›New Sudan‹) und pflegte Kontakte zur Darfur-Widerstandsbewegung ›Sudan Liberation Movement‹ (SLM). Doch nach dem Tod Garangs im Juli 2005 setzte sich in der SPLM jener Flügel durch, der nicht mehr an einem Friedensabkommen für Gesamtsudan interessiert ist.<sup>3</sup>

Nordsudanesischen Konfliktgebiete sind die marginalisierten Regionen Darfur und Ostsudan sowie in der Mitte des Landes die Ölfelder in der Abyei-Region, Süd-Kordofan/Nuba-Berge und Blauer Nil, wohin sich der südsudanesischen Bürgerkrieg in den 1990er Jahren ausgeweitet hatte.

Khartum signalisierte bei den Friedensverhandlungen, dass das mit der SPLM geschlossene Umfassende Friedensabkommen (Comprehensive Peace Agreement – CPA) als Modell für ähnliche Vereinbarungen in Nordsudan dienen könne. Auch UN-Generalsekretär Kofi Annan gab sich dieser Illusion hin.<sup>4</sup> Doch sollte sich die Nichteinbeziehung nordsudanesischen



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

Der Autor bedankt sich für wertvolle Hinweise bei Professor Fouad Ibrahim, Dr. Winrich Kühne (Leiter des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze/ZIF) und Peter Schumann (ehemaliger ›Regional Representative‹ der UN-Mission in Sudan).

\* Der Beitrag ›Die Vereinten Nationen in Sudan‹ ist in zwei Teile gegliedert. Teil I zum Nord-Süd-Friedensprozess ist abgedruckt in VN, 3/2008, S. 99–106.

1 Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008, UNDP/DGVN, Berlin 2007, S. 285.

2 Grundlage der Erhebung sind zwölf politische, wirtschaftliche, militärische und soziale Indikatoren für Instabilität. Siehe Foreign Policy, The Failed States Index 2008, [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4350](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4350)

3 Die SPLM könnte aufgrund ihrer Stellung in der Übergangsregierung wie auch aufgrund ihrer historischen Verbindungen zu Darfur-Rebellen eine konstruktive Rolle bei einem Friedensprozess spielen. Leider ist es bisher nicht gelungen, sie in der Darfur-Frage langfristig einzubinden.

4 Report of the Secretary-General on the Sudan, UN Doc. S/2005/68 v.4.2.2005, S. 9. Hinweis: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.



UN Cartographic Section: UNAMID, no 4327 Rev. 2, September 2008

sischer Konflikte ebenso fatal auswirken wie etwa die Ausklammerung der Kosovo-Frage aus dem Abkommen von Dayton im Jahr 1995. Die Chance einer nachhaltigen Reform des politischen und ökonomischen Systems in Sudan wurde verpasst.

Zu Konzessionen in Südsudan gezwungen, lehnten Präsident Omar al-Bashir und seine Nationale Kongresspartei (National Congress Party – NCP) eine vergleichbare Macht- und Ressourcenteilung im Nord-sudan strikt ab. Als im Februar 2003 die schwarzafrikanischen Fur, Massalit und Zaghawa in Darfur sowie im Januar 2005 die Beja und später die Rashaida am Roten Meer zu den Waffen griffen, um in ein landesweites Friedensabkommen einbezogen zu werden, wandte Khartoum die gleichen Methoden an wie früher in Südsudan: Kooptierung einzelner Gegner, ansonsten systematische Zerstörung von Lebensgrundlagen, organisierte Vertreibungen und Bodenverteilungen, Stimulierung ethnisch-kultureller Ressentiments, in Darfur auch Mobilisierung und Bewaffnung von Hilfsmilizen aus bestimmten Stämmen (Janjaweed-Milizen).

In beiden Fällen konnte Khartoum die Konflikte nicht mit Waffengewalt lösen und sah sich zu Ver-

handlungen gezwungen, ohne aber die militärische Option aufzugeben. Strategie der Regierung war stets, die Konflikte voneinander zu trennen und möglichst wenig internationale Einmischung zuzulassen. Allenfalls afrikanische und arabische Initiativen werden in Nordsudan akzeptiert. Khartoum setzt bewusst auf halbe Lösungen und kurzfristige Arrangements. Wie auch anderswo in Afrika üblich, zieht die Regierung es vor, die eigene Macht über Konflikte zu legitimieren, anstatt diese zu lösen.

In Ostsudan wurde die Rebellion der ›Eastern Front‹ (EF) am 14. Oktober 2006 mit dem im eritreischen Asmara unterzeichneten Friedensabkommen ›Eastern Sudan Peace Agreement‹ vorerst beendet. Hingegen konnte in Darfur bis heute kein repräsentatives Friedensabkommen erreicht werden. Die von stetem militärischem Druck begleiteten, hinhaltenden Friedensverhandlungen führten zur Zersplitterung der Rebellen, was die Konfliktlösung erheblich erschwert.

### AMIS als Feigenblatt für Darfur

Obwohl der Großteil der Vertreibungen und Menschenrechtsverletzungen in Darfur in den Jahren 2003/2004 stattfand, wurde der dortige Bürgerkrieg erst im Juni 2004 in einer Resolution des UN-Sicherheitsrats erwähnt.<sup>5</sup> Auf Vermittlung des tschadischen Präsidenten war am 8. April 2004 in N'Djamena (Tschad) das so genannte Humanitäre Waffenstillstandsabkommen (Humanitarian Ceasefire Agreement – HCFA) abgeschlossen worden. Unterzeichner waren die sudanesischen Regierung, die Sudanesischen Befreiungsbewegung/-armee (Sudan Liberation Movement/Army – SLM/A) und die Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit (Justice and Equality Movement – JEM). Da Khartoum eine global zusammengesetzte Truppe strikt ablehnte, gab sich die Weltgemeinschaft mit der in diesem Abkommen vorgesehenen kleinen Beobachtermission zufrieden, der Mission der Afrikanischen Union in Sudan (African Union Mission in Sudan – AMIS).<sup>6</sup> Zunächst 60, dann 80 Militärbeobachter überwachten unter dem Schutz von 300 Soldaten ein Gebiet von der Größe Frankreichs und waren mit dieser Aufgabe von Anfang an überfordert. Fatalerweise vertrauten die UN den Beteuerungen Khartoums und der AU, dass der Bürgerkrieg zum Jahresende beendet sein werde, und bestanden nicht auf Einbeziehung Darfurs in die CPA-Verhandlungen. Keine der Kriegsparteien hielt sich an den Waffenstillstand, und die unter dem Dach der AU im nigerianischen Abuja fortgesetzten Friedensgespräche führten zu keinem Ergebnis.

Das Interesse insbesondere der westlichen Staaten konzentrierte sich nun auf die Versorgung der Vertriebenen und den Schutz der Bevölkerung. Bis 2008 wuchs das Jahresbudget des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR)

für Darfur auf stolze 40,3 Millionen US-Dollar.<sup>7</sup> Dieses Vorgehen stabilisierte freilich nur den Status quo. Denn je länger eine Vertreibung anhält, desto unwahrscheinlicher wird die Rückkehr. Viele Betroffene wollen beziehungsweise können nicht mehr in ihre Heimat zurück, da die Sicherheitslage prekär, die Lebensgrundlage zerstört, das Land neu verteilt und eine Entschädigung nicht absehbar ist. Manche Lager entwickeln sich zu Städten, andere zu Slums. Die Bewohner werden von allen Konfliktparteien manipuliert und instrumentalisiert; ihre Ungeduld wächst.

Zur Unterbindung weiterer Menschenrechtsverletzungen beschloss der Sicherheitsrat am 30. Juli 2004 ein Waffenembargo gegen alle nichtstaatlichen Konfliktparteien in Darfur und die Entwaffnung der Janjaweed binnen 30 Tagen.<sup>8</sup> Obwohl das Embargo gemäß Kapitel VII UN-Charta beschlossen worden war, folgten aufgrund Uneinigkeit im Sicherheitsrat keine Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung.

Zwei Jahre lang folgte die Weltgemeinschaft dem von Khartum favorisierten Lösungsweg, auf den insbesondere der UN-Sondergesandte Jan Pronk seine Hoffnungen setzte: Über eine Stärkung der AMIS sollte eine Befriedung erreicht werden. Im Oktober 2004 wurde sie zur AMIS II mit 3320 autorisierten Soldaten, Militärbeobachtern und Polizisten aufgerüstet.<sup>9</sup> Eine EU-Mission mit der Bezeichnung »EU Support to the African Union Mission in Darfur – AMIS« leistete zwischen Juli 2005 und Dezember 2007 Unterstützung insbesondere in den Bereichen Planung, Ausbildung, technische Hilfe und strategischer Lufttransport. Auch die NATO beteiligte sich. Dennoch befanden sich im April 2005 erst 2372 Militärs und Polizisten vor Ort. Nun erfolgte auf internationalen Druck eine weitere Stationierungsinitiative für eine Endzahl von 7731 Soldaten, Militärbeobachtern und Polizisten, die erst im Laufe des Jahres 2007 annähernd erreicht wurde.<sup>10</sup>

Das Mandat umfasste eine Mitwirkung bei vertrauensbildenden Maßnahmen und einen Beitrag zu einer sicheren Umgebung für humanitäre Operationen und die Rückkehr von Flüchtlingen. Die Aufforderung zum Schutz von Zivilisten war auf Betreiben Khartums so stark verwässert worden, dass sie sich wie eine Anleitung zum Wegschauen las:

AMIS soll »Zivilpersonen schützen, die sie in ihrer direkten Nachbarschaft unter unmittelbarer Bedrohung stehend antrifft, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Kapazitäten, davon ausgehend, dass der Schutz der Zivilbevölkerung in der Verantwortung der Regierung Sudans liegt.«<sup>11</sup>

Von vornherein war die AU-Mission zum Scheitern verurteilt: Sie sollte eine humanitäre Katastrophe verhindern oder zumindest mindern, hatte hierfür aber weder ein ausreichendes Mandat noch die erforderlichen Mittel. Die Mission konnte nicht auf eine gesicherte Finanzierung bauen. Dies führte zu folgenschweren Engpässen, beispielsweise ging be-

lagerten AMIS-II-Soldaten die Munition aus. Weltweit zusammengebettelte Fahrzeuge erwiesen sich für die schwierigen örtlichen Bedingungen als ungeeignet. Weder verfügte die Mission über Reserven noch über ausreichende Kommunikationsmittel. Vielerorts hatten die Friedenssoldaten nur einen Aktionsradius von wenigen Kilometern. Die Moral der nur langsam aufwachsenden, unzureichend ausgerüsteten und unregelmäßig bezahlten Truppe war schlecht. Einzelne Soldaten leisteten sich Verfehlungen. Bei der Bevölkerung genoss die Mission daher kein Ansehen. AMIS-II-Angehörige wurden sogar mit Steinen beworfen.

Die im Jahr 2005 schwerpunktmäßig nach Südsudan entsandte Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in Sudan – UNMIS) hatte ein ziviles und humanitäres Mandat auch für Darfur. Die Zusammenarbeit mit der AU war aber so ungenau definiert, dass auch von dieser Seite keine hinreichende Unterstützung kommen konnte.

Am 5. Mai 2006 wurde in Abuja ein »Darfur-Friedensabkommen« (Darfur Peace Agreement) abgeschlossen. Neben der Regierung unterzeichnete es nur eine SLM/A-Fraktion unter Führung des gefürchteten Minni Arcua Minawi, der zum gut dotierten Präsidentenberater und Vorsitzenden einer regionalen Übergangsregierung in Darfur (Darfur Regional Interim Authority) avancierte; seine Kämpfer wechselten auf die Regierungsseite. Das nicht repräsentative Abkommen trug eher dazu bei, den Bürgerkrieg anzufachen als ihn zu lösen.

Mit Bezug auf dieses so genannte Friedensabkommen wurde das AMIS-II-Mandat im Juni 2006 erweitert und umfasste nun eine sichtbare militärische Präsenz durch regelmäßige Patrouillen und temporäre Außenposten, die Absicherung humanitärer Operationen und einen weiter gefassten Schutz von Zivilisten (»Darauf vorbereitet zu sein, Zivilpersonen, die in direkter Nachbarschaft unmittelbarer Bedrohung ausgesetzt sind, im Rahmen ihrer Mittel und Fähigkeiten, im Einklang mit den Einsatzregeln zu schützen.«).<sup>12</sup> Doch die AMIS II war weiterhin unzureichend ausgestattet, um systematische Menschen-

Von vornherein war die AU-Mission zum Scheitern verurteilt: Sie sollte eine humanitäre Katastrophe verhindern, hatte hierfür aber weder ein ausreichendes Mandat noch die erforderlichen Mittel.

Bei der Bevölkerung genoss die Mission kein Ansehen. AMIS-II-Angehörige wurden sogar mit Steinen beworfen.

5 UN-Dok. S/RES/1547 v. 11.6.2004.

6 Mandat: <http://www.amis-sudan.org/amismandate.html>

7 UNHCR: Supplementary Appeal for Darfur 2008, Genf o.J.

8 UN-Dok. S/RES/1556 v. 30.7.2004.

9 UN-Dok. S/RES/1564 v. 18.9.2004; African Union Peace and Security Council, 17th Meeting, Communiqué, PSC/PR/Comm. (XVII), Addis Ababa, 20.10.2004.

10 African Union Peace and Security Council, 28th Meeting, Communiqué, PSC/PR/Comm. (XXVIII), Addis Ababa, 28.4.2005.

11 African Union Peace and Security Council, 17th Meeting, a.a.O. (Anm. 9).

12 African Union Peace and Security Council, 58th Meeting, Communiqué, PSC/MIN/Comm(LVIII), Banjul, 27.6.2006.

Khartum hatte der internationalen Gemeinschaft einen Lösungsweg aufge-drängt, der den Status quo in Darfur über Jahre einfro-

rechtsverletzungen und Kriegsverbrechen in einem Gebiet von der Größe Frankreichs zu verhindern. Romeo Dallaire, militärischer Kommandeur der UN-Blauhelme während des Völkermords in Ruanda im Frühjahr 1994, erachtet hierfür mindestens 44 000 Soldaten für notwendig.<sup>13</sup> Auch mangelte es in der AU an politischem Willen, um wirklichen Druck auf einen einflussreichen Mitgliedstaat auszuüben.

Khartum hatte der internationalen Gemeinschaft einen Lösungsweg aufgedrängt, der die Effektivität der Mission einschränkte, Einflussnahme auf die AU als Entsender ermöglichte, den separaten Abschluss des CPA sicherstellte und den Status quo in Darfur über Jahre einfro-

### Menschenrechte ausgeklammert

Im November 2004 wurde eine – bereits entschärfte – Resolution zur Verurteilung der sudanesischen Regierung wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen in Darfur auf Initiative Südafrikas (als Vertreter der UN-Regionalgruppe der afrikanischen Staaten) in der Generalversammlung abgelehnt. Der im Juni 2006 eingerichtete UN-Menschenrechtsrat befasste sich zwar alsbald mit der Lage in Darfur, rang sich im November nach langwierigen Abstimmungen zwischen dem westlichen Lager und den Vertretern der Schwellen- und Entwicklungsländer aber nur dazu durch, seine ›Besorgnis‹ über die Lage in Darfur zum Ausdruck zu bringen und alle Parteien zur Unterzeichnung von Friedensabkommen aufzufordern. Zusätzlich entsandte der Rat eine Untersuchungsmission nach Sudan. Doch verweigerte die Regierung der Mission einen Besuch in Darfur. Der im März 2007 vorgelegte Bericht machte in erster Linie die Regierung für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich.<sup>14</sup> Auf den Bericht folgte lediglich die Einsetzung einer Expertenkommission, die die Lage in Zusammenarbeit mit der sudanesischen Regierung verfolgen sollte.<sup>15</sup>

Die sudanesische Regierung verweigert bis heute die Zusammenarbeit, obwohl der Sicherheitsrat sie dazu mit völkerrechtlich bindender Wirkung aufgefordert hat.

### Keine Bereitschaft zu ›humanitärer Intervention‹

Im UN-Sicherheitsrat führten die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen ab 2005 zu schärferen Darfur-Resolutionen. Resolution 1591 vom 29. März 2005 weitete das Waffenembargo auf alle Unterzeichner des Waffenstillstandsabkommens von 2004 aus, also auch auf die Regierung. Darüber hinaus wurde darin festgelegt, einen Sanktionsausschuss einzurichten, der die Durchsetzung des Embargos überwachen sollte. Er sollte auch dafür zuständig sein, der Armee Transporte militärischer Güter nach Darfur zu genehmigen. Freilich haben bis heute alle Konfliktparteien das Waffenembargo ungestraft unterlaufen. Resolution 1591 hatte zudem die sudanesische Regierung aufgefordert, un-

verzüglich alle »offensiven militärischen Flüge« über Darfur einzustellen, und die Waffenstillstandskommission der AU beauftragt, die UN mit allen diesbezüglichen Informationen zu versorgen. Maßnahmen zur Durchsetzung wurden nicht beschlossen.

Unterstützt von seinem engagierten Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten und Nothilfe-Koordinator Jan Egeland, setzte sich UN-Generalsekretär Kofi Annan mit seinem ganzen moralischen Ansehen für wirksame Maßnahmen zur Beendigung des Darfur-Bürgerkriegs ein. So führte er am 7. April 2004 anlässlich des 10. Jahrestags des Völkermords in Ruanda aus, dass die internationale Gemeinschaft schnelle und angemessene Maßnahmen ergreifen müsse: »Mit Handeln in solchen Situationen meine ich eine kontinuierliche Steigerung von Maßnahmen, die auch militärisches Einschreiten einschließen können. Letzteres Mittel sollte allerdings nur als äußerste Maßnahme in extremen Fällen angewandt werden.«<sup>16</sup>

Annans Verweis auf Völkermord deutete auf eine internationale Verpflichtung zum Eingreifen hin, wie durch die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9. Dezember 1948 geregelt. Beginnend mit Außenminister Colin Powell am 9. September 2004, hat auch die US-amerikanische Regierung die Ereignisse in Darfur wiederholt als Völkermord bezeichnet. Auf Betreiben Annans setzte der Sicherheitsrat im Oktober 2004 eine Untersuchungskommission ein. Ihr im Januar 2005 vorgelegter Bericht stellte schwere systematische Menschenrechtsverletzungen fest, jedoch keinen Völkermord. Da die sudanesische Justiz keine hinreichenden Anstrengungen unternahme, die Schuldigen zur Verantwortung zu ziehen, wurden sofortige Maßnahmen des Sicherheitsrats empfohlen, insbesondere eine Überweisung an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH).<sup>17</sup> Im März 2005 beauftragte der Sicherheitsrat den IStGH, die Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen in Darfur zu untersuchen.<sup>18</sup> Annan übergab im April 2005 eine unveröffentlichte Liste mit 51 Namen mutmaßlicher Täter an den IStGH. Dieser schrieb im Mai 2007 die ersten Beschuldigten zur Fahndung aus (darunter Minister Ahmed Mohammed Harun). Die sudanesische Regierung verweigert bis heute die Zusammenarbeit, obwohl der Sicherheitsrat sie dazu mit völkerrechtlich bindender Wirkung aufgefordert hat.

Auf Bestreben Annans und anderer wurde im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 die so genannte Schutzverantwortung (responsibility to protect) aufgenommen: Jeder Staat hat demnach die Pflicht, seine Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Wenn ein Staat dieser Pflicht nicht nachkomme, könne der Sicherheitsrat gegebenenfalls kollektive Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta autorisieren.<sup>19</sup>

Khartum gelang es stets, mit Unterstützung Chinas, Russlands und anderer Staaten Resolutionsentwürfe abzumildern und wirksame internationale Sanktionen zum Beispiel gegen den Ölsektor zu verhindern: Im Juli 2004 und im September 2004 drohte der Sicherheitsrat der sudanesischen Regierung Sanktionen bei Nichtkooperation an<sup>20</sup>, doch fand sich trotz eines persönlichen Appells des UN-Generalsekretärs im Januar 2005 keine Mehrheit, um diesen Drohungen Taten folgen zu lassen.

Geschickt stilisierte sich die Regierung zum Verteidiger des Islams und zum Vorkämpfer der Entwicklungsländer gegen westliche Einmischung.<sup>21</sup> Sudanesishe Diplomaten fanden auch immer wieder mit dem Argument Gehör, äußerer Druck sei kontraproduktiv, da es die radikalen Kräfte in der Regierung stärke.

Angesichts der mehrfach festgestellten ›Bedrohung des Weltfriedens‹ und der faktischen Blockade des Sicherheitsrats wäre es auch vorstellbar, dass, wie in Kosovo, eine ›Koalition der Willigen‹ oder ein einzelner Staat ohne Sicherheitsratsmandat zum Schutz der Bevölkerung eingreift. Die ehemalige US-amerikanische Außenministerin Madeleine Albright und andere Persönlichkeiten forderte im Mai 2006 die Stationierung einer Brigade der Schnellen Eingreiftruppe der NATO in Darfur und die militärische Durchsetzung einer Flugverbotszone, wofür sie allerdings ein UN-Mandat für wünschenswert hielt.<sup>22</sup> Im Dezember 2006 trafen sich der US-amerikanische Präsident George W. Bush und der britische Premierminister Tony Blair und diskutierten Pläne für gezielte Luftschläge zur Durchsetzung einer Flugverbotszone. Blair wollte solche Maßnahmen allerdings nur mit einem UN-Mandat mittragen. Andere europäische Staaten winkten grundsätzlich ab.<sup>23</sup> Und auch in der US-amerikanischen Regierung gab es einflussreiche Stimmen, die auf eine Zusammenarbeit mit Khartum setzten, entweder weil sie sich davon Vorteile zum Beispiel beim Anti-Terror-Kampf versprachen oder weil sie die militärischen Risiken einer Intervention für zu hoch einschätzten.

Geschickt spielte die sudanesishe Regierung mit der westlichen Furcht vor einem ›zweiten Irak‹. Militante antiwestliche Straßendemonstrationen wurden geduldet, vielleicht auch ermuntert. Vereinzelt ereigneten sich Anschläge: So wurde im Januar 2008 ein US-amerikanischer Diplomat in Khartum von militanten Islamisten erschossen. AMIS II musste im Jahr 2007 bei einer Serie von Anschlägen 22 Tote beklagen. Auch wenn bei vielen solchen Taten kriminelle Motive im Vordergrund stehen, sind politisch motivierte Anschläge nicht auszuschließen.

Generalsekretär Annan sah in der Untätigkeit der Weltgemeinschaft in Darfur eine persönliche Niederlage. Zum Ende seiner Amtszeit ließ er die diplomatische Contenance fallen. Am Internationalen Tag der Menschenrechte warf er den Regierungen vor,

dem Horror in Darfur untätig zuzusehen. »60 Jahre nach der Befreiung der Nazi-Konzentrationslager und 30 Jahre nach den kambodschanischen ›Killing Fields‹ klingt das Versprechen ›Nie wieder‹ hohl.«, führte er bitter aus.<sup>24</sup> Sein Nachfolger Ban Ki-moon vermeidet eine solche Sprache und setzt vielmehr auf enge diplomatische Kontakte mit allen Parteien.

## Neuer Hoffnungsträger UNAMID?

Anfang 2006 sprach sich der Friedens- und Sicherheitsrat der AU zweimal dafür aus, die unzureichend ausgestattete Darfur-Mission der Verantwortung der UN zu unterstellen. Khartum sandte widersprüchliche Signale aus. Schließlich beschloss der UN-Sicherheitsrat am 31. August 2006 die militärische und polizeiliche Ausweitung der UNMIS auf Darfur (ein ziviles und humanitäres Mandat für diese Region war bereits vorhanden).<sup>25</sup> Zusätzliche 17 300 Soldaten und etwa 5000 Polizisten waren vorgesehen. Sogar eine Einbeziehung der Grenzgebiete Tschads und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) wurde anvisiert. Dies wäre ein vielversprechender ganzheitlicher Lösungsansatz gewesen.

Der Sicherheitsrat schränkte die Wirksamkeit seines Beschlusses jedoch ein, indem er die Umsetzung

Generalsekretär Annan sah in der Untätigkeit der Weltgemeinschaft in Darfur eine persönliche Niederlage.

**13** Dallaire Blasts Government for Staying Out of Darfur Double Standard at Play, Former UN Commander Says, *The Gazette*, Montreal, 9.9.2006.

**14** Report of the High-level Mission on the Situation of Human Rights in Darfur Pursuant to Human Rights Council Decision S-4/101, UN Doc. A/HRC/4/80 v. 7.3.2007.

**15** UN Doc. A/HRC/4/L.7/Rev.2 v. 30.3.2007.

**16** Kofi Annan, Genf, UN Press Release SG/SM/9197 AFR/893, 7.4.2004 (Übersetzung durch Verfasser).

**17** Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, Genf, 25.1.2005.

**18** UN-Dok. S/RES/1593 v. 31.3.2005.

**19** UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139.

**20** UN-Dok. S/RES/1556 v. 30.7.2004 und S/RES/1564 v. 18.9.2004.

**21** So kündigte Präsidentenberater Dr. Gazi Salah Al Deen nach Beantragung eines Haftbefehls gegen al-Bashir durch den Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs im August 2008 die Gründung einer internationalen ›Front gegen westliche Einmischung in Dritt-Welt-Ländern‹ an, Sudan Aims to Build up a Front against Western Interference, *Gulf News*, 28.8.2008, <http://www.sudan.net/news/posted/16233.html>

**22** Madeleine Albright et al., NATO to Darfur, *International Herald Tribune*, 26.5.2005. Beim Transport von AMIS-Einheiten hatte das Militärbündnis 2005 bereits logistische Unterstützung geleistet.

**23** Sudan Dismisses Darfur ›Threats‹, *BBC News*, 14.12.2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6178971.stm>

**24** Kofi Annan, Time Warner Center, New York, 8.12.2006, <http://www.un.org/News/press/docs/2006/20061208.statement.kofi.shtml> (Übersetzung durch Verfasser).

**25** UN-Dok. S/RES/1706 v. 31.8.2006.

### Das UNAMID-Mandat

Das vom UN-Sicherheitsrat und dem AU-Friedens- und Sicherheitsrat unter Kapitel VII der UN-Charta erteilte Mandat umfasst:

- Wiederherstellung sicherer Bedingungen für humanitäre Operationen,
- Schutz unmittelbar bedrohter Zivilisten,
- Überwachung der Umsetzung der Waffenstillstandsabkommen und des Darfur-Friedensabkommens vom 5. Mai 2006,
- Mitwirkung beim politischen Friedensprozess und Unterstützung der UN/AU-Vermittlungsmission,
- Schaffung sicherer Rahmenbedingungen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und für die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen,
- Durchsetzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten,
- Durchsetzung von Rechtstaatlichkeit in Absprache mit den sudanesischen Behörden,
- Überwachung der Sicherheitssituation an der Grenze zu Tschad und zur Zentralafrikanischen Republik.

Quelle: UN-Dok. S/RES/1769 v. 31.7.2007.

an die Zustimmung der sudanesischen Regierung knüpfte. Khartum sah sich durch die Stimmenthaltung Chinas, Russlands und Katars bestärkt und lehnte den Einsatz nichtafrikanischer Blauhelme in Darfur strikt ab. Washington drängte darauf, die unter Kapitel VII verabschiedete Resolution notfalls ohne Zustimmung Khartums umzusetzen. Der Sicherheitsrat gab jedoch nach. Im November 2006 einigten sich der UN-Generalsekretär, der AU-Vorsitzende, die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die sudanesischen Regierung sowie Vertreter weiterer betroffener Staaten auf einem Krisengipfel in Addis Abeba auf die Entsendung einer ›Hybridmission‹ von UN und AU nach Darfur mit »überwiegend afrikanischem Charakter«. <sup>26</sup> Dies entsprach auch dem Wunsch der AU, die weitere Mitsprache in Darfur für sich reklamierte. Annan hatte die Kompromisslösung weniger aus Überzeugung als aus resignativer Lageeinschätzung mitentwickelt. »Der einzig mögliche Ausweg« titelte der Züricher Tagesanzeiger. <sup>27</sup> Am 31. Juli 2007 beschloss der Sicherheitsrat – nun einstimmig – die Entsendung des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (United Nations / African Union Mission in Darfur – UNAMID). <sup>28</sup> Zum 31. Dezember 2007 übernahm UNAMID die Verantwortung von AMIS II.

Der Verzicht auf die UNMIS-Ausweitung und der Ersatz durch UNAMID verzögerte die Entsendung einer schlagkräftigeren Truppe um genau ein Jahr. Während dieser entscheidenden Phase spalteten sich die zwei Darfur-Rebellenbewegungen in über ein Dut-

zend Fraktionen. Hunderttausende Zivilisten wurden neu vertrieben. Auch eskalierten die bewaffneten Konfrontationen zwischen der tschadischen Armee und verbündeten Darfur-Rebellengruppen einerseits und der sudanesischen Armee und verbündeten tschadischen Rebellengruppen andererseits, womit beide Staaten immer wieder an den Rand eines zwischenstaatlichen Krieges gerieten. Die Kriminalität in Darfur hat stark zugenommen. So wurden allein zwischen Januar und Mai 2008 sechs Mitarbeiter humanitärer Organisationen getötet und 106 Fahrzeuge entführt. Das Welternährungsprogramm musste die Versorgung von drei Millionen Menschen erheblich einschränken. <sup>29</sup> Gegenüber 2002/2003 hat sich der Konflikt grundlegend verändert und ist wesentlich komplexer geworden.

### Aufbau, Ziele und Umsetzung von UNAMID

Der von UN und AU entsandte Missionsleiter und Sonderbeauftragte Rodolphe Adada (Republik Kongo) berichtet an den UN-Generalsekretär wie an den Vorsitzenden der AU-Kommission. Eventuelle Konflikte soll ein am Sitz der AU in Addis Abeba angesiedelter ›Joint Support and Coordination Mechanism‹ (JSCM) ausräumen. Als Führungsgrundsätze dienen Standards, Grundsätze und etablierte Verfahren der UN. Ziele von UNAMID sind die Gewährleistung ausreichender humanitärer Versorgung, der Schutz von Zivilisten, die Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit.

Das Mandat ist eher vage formuliert. China konnte mit tatkräftiger Unterstützung des nichtständigen Sicherheitsratsmitglieds Südafrika wesentliche Änderungen durchsetzen. So beobachtet und überwacht die UNAMID, setzt aber nicht, wie von den USA gefordert, das Waffenembargo, die Entwaffnung von Milizen und das Verbot offensiver militärischer Flüge durch. Es fehlen eine Ermächtigung zur Festnahme international zur Fahndung ausgeschriebener Personen wie auch die von Washington, London und Paris geforderte Androhung von Sanktionen für friedensunwillige Parteien. <sup>30</sup>

UNAMID ist aufgrund des Scheiterns der AMIS II vorbelastet. Personell ist sie bislang zu einem großen Teil mit ihrer Vorgängermission identisch und muss sich erst Glaubwürdigkeit erarbeiten. <sup>31</sup> Mit verstärkten militärischen und polizeilichen Patrouillen versucht man, Präsenz zu zeigen und Vertrauen bei schutzsuchenden Zivilisten zu gewinnen.

Im Juli 2008 hatte UNAMID-Truppenkommandeur General Martin Agwai (Nigeria) angekündigt, dass bis zum Jahreswechsel 80 Prozent der Personalstärke erreicht würden. Mitte September musste der neue Leiter der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) Alain Le Roy jedoch einräu-

men, dass allenfalls 50 Prozent realistisch seien.<sup>32</sup> Von den autorisierten bis zu 19 555 Soldaten und Militärbeobachtern, 6432 Polizisten und 5557 sonstigen Zivilisten waren zum 10. Oktober 2008 erst 8579 Soldaten und Militärbeobachter, 1948 Polizisten und 2564 Zivilisten stationiert.<sup>33</sup> Erhebliche Probleme bereitet die Anpassung der übernommenen AMIS-II-Bataillone an die UN-Standards. Logistische Schwierigkeiten und die schlechte Sicherheitslage behindern die Stationierung erheblich. Ähnlich wie früher bei AMIS II verzögerte die sudanesisische Regierung durch bürokratische Hindernisse wie Zollregularien, Visaerteilung, Landzuweisung, wasserrechtliche Fragen und Genehmigungen den Aufwuchs. Doch auch die von Dutzenden Friedensmissionen überbeanspruchten UN haben Schwierigkeiten, dringend notwendige Truppenteile und Ausrüstungskomponenten bei den Mitgliedstaaten einzuwerben. So standen trotz ständiger Anfragen auch im Oktober 2008 noch Zusagen für drei Transport-/Versorgungshubschrauber-einheiten, eine Leichte Taktische Hubschrauber-einheit, eine Einheit zur Luftaufklärung, eine mittlere und eine schwere Transportkompanie sowie eine multifunktionale Logistikeinheit aus.<sup>34</sup> Auch ziviles Personal fehlt, insbesondere für Führungspositionen.

Vor dem Hintergrund der Aufstockung der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo und der vorgeschlagenen Entsendung einer UN-Friedensmission nach Somalia mit bis zu 27 000 Soldaten und 1500 Polizisten erscheint es höchst fraglich, ob UNAMID jemals ihre Sollstärke erreichen wird. In diesem Zusammenhang sei an den ›Brahimi-Bericht‹ aus dem Jahr 2000 erinnert, der zwar UN-Friedensoperationen zum Schutz von Zivilisten begrüßte, aber Erfüllbarkeit und Glaubwürdigkeit anmahnte und ausreichende Kräfte forderte.<sup>35</sup>

Khartum nutzte die Eingrenzung auf einen »überwiegend afrikanischen Charakter« zur Blockade von Führungs- und Kampfunterstützungstruppen aus nichtafrikanischen, insbesondere westlichen Ländern. So wurde eine dringend benötigte skandinavische Pioniereinheit abgelehnt. Dass dem Gastgeberland eine Mitsprache bei der Truppenrekrutierung zugebilligt wird, ist ein höchst problematischer Präzedenzfall. Die Folge könnte eine allgemeine Politisierung der Truppenrekrutierung bei UN-Friedensmissionen sein.

Vor und während der Olympischen Spiele in Beijing führte der internationale Druck auf Sudans wichtigen Wirtschafts- und Rüstungspartner China in punkto Darfur (Stichwort ›Genocide Olympics‹) zu einer konzilianteren Haltung Khartums. Neuer Druck wurde aufgebaut, als am 14. Juli 2008 der IstGH-Chefankläger Luis Moreno-Ocampo beantragte, einen Haftbefehl gegen den Staatspräsident al-Bashir wegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu erlassen. Zwar reagierte die sudanesisische Regierung empört, verweiger-

te erneut die Zusammenarbeit und drohte mit Konsequenzen für die UNAMID. Doch signalisierte die Regierung nun ein Einlenken: Al-Bashir und andere hohe Vertreter des Staates besuchten im Juli/August Darfur und beriefen eine Friedenskonferenz unter Einschluss von Repräsentanten der Parteien, Flüchtlingsvertretern und Stammesführern ein. Gerade Letzteren könnte nach Ansicht des Darfur-Experten Fouad Ibrahim im Rahmen traditioneller Konfliktlösungsmechanismen wie Stammeskonferenzen eine wesentliche Rolle bei der Aushandlung eines tragfähigen Friedens- und Versöhnungsabkommens zukommen.<sup>36</sup> Des Weiteren wurde ein nationaler Sonderermittler zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechen in Darfur eingesetzt. Der UNAMID wurden Nachtflüge und die Nutzung ziviler Flughäfen gestattet. Die diplomatischen Beziehungen mit Tschad wurden wieder aufgenommen. Am 7. Oktober 2008 sagte die Regierung der UN und AU umfassende logistische Unterstützung für die weitere UNAMID-Stationierung zu. Schließlich verkündete Khartum am 12. November einen einseitigen Waffenstillstand in Darfur, versprach eine Entwaffnung der Milizen und kündigte eine Kontaktaufnahme mit den Rebellengruppen an. Ob die Regierung diese Zusagen einhalten wird,

Vor dem Hintergrund der Aufstockung der UN-Mission in Kongo und der vorgeschlagenen Entsendung einer Mission nach Somalia erscheint es höchst fraglich, ob UNAMID jemals ihre Sollstärke erreichen wird.

**26** High Level Consultation on the Situation in Darfur, Conclusions, Addis Ababa, 16.11.2006, <http://www.un.org/News/dh/infocus/sudan/darfurconclusions.pdf>

**27** Der einzig mögliche Ausweg, Tagesanzeiger, Zürich, 16.12.2006.

**28** UN-Dok. S/RES/1769 v. 31.7.2007.

**29** Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, UN Doc. S/2008/304 v. 9.5.2008.

**30** UN Darfur Resolution Watered Down, BBC News, 25.7.2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6915124.stm>

**31** Zur Glaubwürdigkeit von UNAMID trägt allerdings nicht bei, dass der stellvertretende UNAMID-Truppenkommandeur Generalmajor Emmanuel Karenzi Karake von einem spanischen Gericht wegen Verdachts auf Massaker und illegale Exekutionen im ruandischen Bürgerkrieg per Haftbefehl gesucht wird. Bislang haben Ruanda und die AU eine Suspendierung oder Ablösung Karakes verweigert. Vgl. Sudan: Government Sends Ultimatum to UN over General Karake, Rwanda News Agency, Kigali, 24.7.2008, <http://allafrica.com/stories/200807240632.html>

**32** UN Admits Darfur Troop Shortfall, BBC News, 18.9.2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7622337.stm>

**33** Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, UN Doc. S/2008/659 v. 17.10.2008, S. 1.

**34** Ebd., S. 14f.

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

**36** Fouad Ibrahim, Verbrannte Erde. Völkermord in Darfur, Bedrohte Völker, Bozen, 35. Jg. 6/2004, S. 16-19, hier S. 19.

Größtes Manko der UNAMID ist das Fehlen eines tragfähigen Waffenstillstands mit klar formulierten und terminierten Zielvorgaben.

bleibt offen – in der Vergangenheit waren Hoffnungen nur allzu oft enttäuscht worden.

Die Drohung mit internationaler Strafverfolgung von Kriegsverbrechen war 1995 in Bosnien-Herzegowina ein probates Mittel, um uneinsichtige Akteure friedenswillig zu machen. Die zuständigen Richter haben noch keinen Haftbefehl gegen al-Bashir erlassen. Gemäß Art. 16 des Statuts des IStGH könnte der Sicherheitsrat im Fall einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit den Strafgerichtshof dazu auffordern, Ermittlungen beziehungsweise Strafverfolgung einmalig oder mehrmals für zwölf Monate auszusetzen. Eine allzu offensichtliche politische Instrumentalisierung von Gerechtigkeit würde freilich die Glaubwürdigkeit des IStGH beschädigen.

Offen ist, wie sich die Lage entwickelt, wenn in der Tat ein internationaler Haftbefehl gegen den Präsidenten erlassen würde. Für diesen Fall müssen negative Konsequenzen für den Friedensprozess einkalkuliert werden, zum Beispiel eine noch stärkere Militarisierung der Regierungspolitik, die Rücknahme der Zustimmung für die Stationierung von UN-Missionen in Sudan oder sogar Anschläge von Extremisten.

### Strukturelle Mängel und Probleme der UNAMID

Das Modell einer Hybridmission mit gemeinsamer Kommandostruktur ist nicht erfolversprechend. Zwei völlig unterschiedliche Organisationskulturen müssen in Übereinstimmung gebracht werden. Bis heute haben es UN und AU weder auf der strategischen noch auf der operativen Ebene geschafft, einen effektiven Koordinationsmechanismus zu entwickeln. Den Gegnern der Mission eröffnet sich die Möglichkeit, die Träger gegeneinander auszuspielen. Während die UN in Erkenntnis dieser Defizite in der Hybridmission eher eine einmalige Ausnahme sehen wollen, tendiert die AU – auch in Überschätzung ihrer eigenen Möglichkeiten – dazu, darin das künftige Modell für Friedenssicherung in Afrika zu sehen.

Zwei Friedensmissionen in Sudan (UNMIS und UNAMID) zuzüglich einer Mission in den Grenzgebieten des Tschad und der ZAR (MINURCAT) sind der Konfliktlösung nicht förderlich. Der Darfur-Konflikt kann nicht von anderen Konflikten getrennt werden. So verfolgt die von Khalil Ibrahim geführte, schlagkräftige JEM-Fraktion eine landesweite Agenda und unterhält Verbindungen zu nordsudanesischen Widerstandsbewegungen und Parteien. Gezielt betreibt sie eine Ausweitung des Bürgerkriegs von Darfur auf andere Landesteile. Problematisch ist zudem, dass die UNAMID kein politisches Mandat hat. ›Gute Dienste‹ leistet mit bisher geringem Erfolg das seit August 2008 von Djibrill Yipènè Bassolé (Burkina Faso) geleitete Gemeinsame Team der AU und der UN zur Unterstützung von Vermittlungsbemühun-

gen (AU-UN Joint Mediation Support Team) – die dritte internationale Mission in Sudan. Die Häufung von Missionen führt zu Redundanzen und ermöglicht es den Konfliktparteien, die Organisationen gegeneinander auszuspielen.

Größtes Manko der UNAMID ist das Fehlen eines tragfähigen Waffenstillstands, geschweige denn eines repräsentativen Friedensabkommens mit klar formulierten und terminierten Zielvorgaben. UNAMID hat damit erheblich schlechtere Ausgangsbedingungen als UNMIS. Der ›Brahimi-Bericht‹ hatte vor riskanten und zeitlich unbefristeten Mandaten in schwelenden, nicht beendeten Bürgerkriegen gewarnt und »klare, glaubhafte und durchsetzbare Mandate« gefordert.<sup>37</sup>

UNAMID operiert vor dem Hintergrund friedensunwilliger Konfliktparteien und anhaltender Kämpfe; hinzu kommt verbreitete Gewaltkriminalität. Weder kann die Mission Friedenssicherung betreiben, noch darf sie den Frieden erzwingen. Im Juli 2007, dem Monat der Anklageerhebung gegen al-Bashir, war sie einer Anschlagsserie ausgesetzt, die acht Menschenleben forderte. Truppenkommandeur General Agwai warnte, dass die Mission ohne Friedensschluss »in eine sehr unkomfortable Lage« gerate.<sup>38</sup> Ähnlich äußerte sich UN-Generalsekretär Ban Ki-moon.<sup>39</sup> Ein Scheitern von UNAMID würde die Glaubwürdigkeit der UN jedoch erheblich beschädigen.

Die strukturellen Mängel und Probleme sind durch das Fehlen einer einheitlichen Sudan-Politik im Sicherheitsrat zu erklären. Die ›internationale Gemeinschaft‹ ist gerade in dieser Frage eine Fiktion. Bestimmend waren bisher Sonderinteressen von Mitgliedsstaaten und Staatengruppierungen. Vorübergehend günstige Konstellationen im Sicherheitsrat wurden nicht genutzt, um einen kleinsten gemeinsamen Nenner für bessere Rahmenbedingungen zu finden.

Nur mit Geschlossenheit, einheitlichem Auftreten, klarer Zielsetzung und der Bereitschaft zu wirksamen Maßnahmen gegen friedensunwillige Parteien könnten die UN nachhaltige Erfolge erzielen. Solange diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, werden sie allenfalls dazu beitragen können, in Darfur den Schaden zu begrenzen und das Leiden zu mindern.

Die strukturellen Mängel und Probleme sind durch das Fehlen einer einheitlichen Sudan-Politik im Sicherheitsrat zu erklären. Die ›internationale Gemeinschaft‹ ist gerade in dieser Frage eine Fiktion.

<sup>37</sup> Brahimi-Bericht, a.a.O. (Anm. 35), S. 10f.

<sup>38</sup> Darfur's Peacekeeper: Africa's Toughest Job?, BBC News, 17.9.2007 (Übersetzung durch Verfasser).

<sup>39</sup> Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 29), S. 8.

# Russland in den Vereinten Nationen

## Multilateralismus im eigenen Interesse

Günther Unser

**Es ist schon bemerkenswert, wie wenig die UN-Aktivitäten Russlands (korrekt: der Russländischen Föderation) in der wissenschaftlichen Publizistik wahrgenommen werden. Dabei hatten Ende der achtziger Jahre der damalige Generalsekretär der KPdSU Michail Gorbatschow und der sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse der realpolitischen Aufwertung der Vereinten Nationen wesentliche Impulse verliehen. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR suchten die russischen Präsidenten Boris Jelzin und Wladimir Putin an die Rolle der Sowjetunion in den Vereinten Nationen anzuknüpfen. Deshalb erscheint es lohnend, die russische UN-Politik nachzuzeichnen.**

Ein Blick in die Charta der Vereinten Nationen bringt Erstaunliches zu Tage: Nimmt doch in Art. 23, Abs. 1, der die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats namentlich aufführt, die ›Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken‹ nach wie vor den Status eines Ständigen Mitglieds ein – von Russland oder Russischer Föderation<sup>1</sup> keine Rede. Der Zerfall der Sowjetunion im Jahr 1991 und die damit verbundene Frage der Rechtsnachfolge stellten auch für das Völkerrecht eine ungeheure Herausforderung dar;<sup>2</sup> gelöst wurde das Problem des Übergangs der Mitgliedschaft Russlands in den Vereinten Nationen – ohne Änderung der Charta – durch ein umstrittenes Prozedere,<sup>3</sup> das jedoch von den UN-Mitgliedstaaten ausdrücklich oder stillschweigend akzeptiert wurde.

Einzig Grundlage für den sofortigen Übergang der Mitgliedschaft bildete ein Brief des russischen Präsidenten Boris Jelzin vom 24. Dezember 1991 an UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar, in dem Jelzin den Generalsekretär über die ›Fortsetzung‹ der bisherigen UN-Mitgliedschaft der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) durch die Russische Föderation ›unterrichtete‹. Die neue Führung in Moskau, die Russland nicht als ›Nachfolgestaat‹ im völkerrechtlichen Sinne ansah, sondern eine spezielle Konzeption des ›Fortsetzerstaats‹ entwickelt hatte, bewertete die reibungslose Anerkennung ihrer Mitgliedschaft als ersten bedeutenden Erfolg ihrer Außenpolitik: »Fortsetzerstaat zu sein ... ist eine Demonstration unserer Rolle als Großmacht« (so der damalige alte und neue Außenminister Andrej Kossyrew im Januar 1992).<sup>4</sup> Es war also machtpolitische Kontinuität, die das außenpolitische Denken bestimmte: Russland war weiterhin Vetomacht und Global Player. Die Mitwirkung an der internationalen Entscheidungsfindung schien damit ebenso garantiert wie der Schutz nationaler Interessen.

## Die Ära Jelzin – Übergang und Fortsetzung

Die russische UN-Politik knüpfte zunächst an die Maxime einer angestrebten Aufwertung der Weltorganisation an, die vom vormaligen Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) Michail Gorbatschow und von Außenminister Eduard Schewardnadse herausgegeben wurde. Sie signalisierte sowohl konzeptionelle als auch personelle Kontinuität. Gorbatschow, Schewardnadse und der stellvertretende sowjetische Außenminister Wladimir Petrowskij hatten 1987/1988 im Kontext des neuen außenpolitischen Denkens und Handelns – trotz der zuvor von der amerikanischen Regierung unter Ronald Reagan betriebenen Politik der Geringschätzung der UN – letztlich eine friedenspolitische Renaissance der Vereinten Nationen bewirkt.<sup>5</sup> Die neue sowjetische UN-Politik hatte gleichzeitig ein umfassendes Reformprogramm für die Vereinten Nationen propagiert – »das erste, das von einem der Hauptakteure der Vereinten Nationen stammte«<sup>6</sup> –, die Blaupause eines Ordnungsmodells für eine Welt mit weniger Waffen, dessen Kernstück in einem umfassenden Sicherheitssystem bestand. Innerhalb eines komplexen, das heißt alle relevanten Bereiche des friedvollen menschlichen Zusammenlebens einschließenden globalen Sicherheitssystems sollte dem weitverzweigten UN-System eine herausragende, hinsichtlich gewisser Funktionen im militärisch-politischen Sicherheitsbereich gar eine exklusive Rolle zukommen. Stellung und Autorität der Vereinten Nationen sollten gestärkt beziehungsweise aufgewertet werden, indem die Wirk-



**Dr. Günther Unser,** geb. 1936, lehrt Politische Wissenschaft an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH).

<sup>1</sup> Der Kürze halber wird in diesem Beitrag der Name Russland verwendet.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Theodor Schweisfurth, *Ausgewählte Fragen der Staatensukzession im Kontext der Auflösung der UdSSR*, Archiv des Völkerrechts, 1/1994, S. 99–108.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Günther Unser, *Russland und die Vereinten Nationen*. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 8, Köln 2000, S. 7–9.

<sup>4</sup> Siehe Unser, a.a.O. (Anm. 3), S. 9.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Günther Unser, *Die Sowjetunion in den Vereinten Nationen*. Entwicklung und Standortbestimmung. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 4, Köln 1990, S. 43ff.

<sup>6</sup> Helmut Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, 2. Auflage, München 2008, S. 164.

samkeit der Hauptorgane erhöht, die Finanzierung gesichert sowie neue UN-Einrichtungen geschaffen werden.<sup>7</sup>

Auch im neuen Staat unter Präsident Jelzin (Regierungszeit 1991 bis 1999) blieben im russischen Außenministerium die mit UN-Fragen betrauten Spitzenpositionen altbewährten Kräften und langjährigen UN-Experten vorbehalten: Neben Außenminister Andrej Kosyrew, einem intimen UN-Kenner, fungierte Sergej Lawrow, verantwortlich für internationale Organisationen, zuvor von 1981 bis 1988 Erster Sekretär an der Ständigen Vertretung der Sowjetunion in New York, während Julij Woronzow (zunächst) weiterhin die Ständige Vertretung Russlands bei den Vereinten Nationen in New York leitete. Lawrow übernahm dann im Jahr 1994 dieses Amt, das er bis zu seiner Ernennung zum russischen Außenminister im März 2004 innehatte.

»Moskaus Rolle auf der New Yorker Weltbühne«<sup>8</sup> unter Präsident Jelzin war einerseits durch die Fortführung der von der UdSSR eingeleiteten aktiven UN-Politik insbesondere zur Festigung globaler und regionaler Stabilität gekennzeichnet, andererseits wurde immer wieder der Weltmachtstatus Russlands reklamiert. Dieser Linie folgend verwarf man die These von den Siegern und Verlierern des Kalten Krieges und warnte mehrfach nachdrücklich vor der Gefahr einer unipolaren Weltordnung – mit der Führungsnation USA (so Jelzin 1994 in der Generalversammlung: »Vorstellungen von einer Vormachtstellung sind extrem gefährlich«<sup>9</sup>). Stattdessen griffen die russischen Regierungsvertreter Mitte der neunziger Jahre auf eine Formel aus der UN-Reformskizze Gorbatschows zurück. Dementsprechend propagierten sie – unter Zugrundelegung eines weit gefassten Sicherheitsbegriffs – die Errichtung eines »umfassenden Sicherheitssystems« unter der Ägide der Vereinten Nationen, als Grundpfeiler einer »neuen Weltordnung« – so 1996 der damalige Außenminister Jewgenij Primakow.<sup>10</sup>

Die Weiterentwicklung eines solchen Weltordnungsmodells beinhaltete dann ein von Boris Jelzin autorisiertes Grundsatzdokument mit dem Titel »Ein Weltkonzept für das 21. Jahrhundert«, das im Jahr 1999 von der russischen UN-Vertretung veröffentlicht wurde.<sup>11</sup> Mit dem Ziel, eine »neue Friedenskultur« zu schaffen, wurden hier die Strukturen und Mechanismen einer multilateralen und multipolaren Weltordnung skizziert, als deren Grundprinzipien das Primat des Völkerrechts und die Demokratisierung der internationalen Beziehungen gelten sollten. Die Weltgemeinschaft, so hieß es, stehe vor der Notwendigkeit, auf einen »kooperativen Mechanismus« zurückzugreifen, und diese Rolle könnten nur die Vereinten Nationen übernehmen.

Da die russische UN-Politik der neunziger Jahre das Gewicht eindeutig auf den Bereich der Friedenssicherung legte (Russland engagierte sich im Gegen-

satz zur früheren Sowjetunion personell in vergleichsweise erheblich größerem Umfang bei den Friedensoperationen), konzentrierten sich die Reformvorstellungen auf dieses Aufgabengebiet.

Bei einem anderen Aspekt der Reform der Vereinten Nationen, der Reform des Sicherheitsrats, zeichnete sich Russlands Haltung in dieser Phase zunächst durch Behutsamkeit und eine gewisse Ambivalenz aus. Grundpositionen wechselten, und erst ab Mitte der neunziger Jahre signalisierte Moskau seine prinzipielle Bereitschaft zu Veränderungen im Machtzentrum der Vereinten Nationen.

Da die russische Führung es als absolut vorrangig ansah, den Sicherheitsrat als friedens- und sicherheitspolitisches Zentrum der Weltorganisation zu erhalten und zu stärken, bedeutete die Anwendung militärischer Gewalt durch die Westmächte Ende der neunziger Jahre ohne Zustimmung dieses Gremiums einen direkten Affront gegen Russland und dessen Selbstbild als Großmacht. Sowohl die britischen und amerikanischen Luftangriffe auf Irak Ende 1998 als auch der NATO-Luftkrieg gegen Jugoslawien im Frühjahr 1999 lösten in den UN auf russischer Seite heftige, aber folgenlose Reaktionen aus und offenbarten in aller Deutlichkeit den begrenzten weltpolitischen Einfluss Russlands – auch als eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats.

## Die Ära Putin – Multilateralismus als Leitlinie

Bereits einen Monat nach Amtsantritt unterzeichnete der neugewählte russische Präsident Wladimir Putin im Juni 2000 das Grundsatzdokument »Das außenpolitische Konzept der Russischen Föderation«,<sup>12</sup> das, von seinem Nachfolger Dmitrij Medwedew leicht überarbeitet, bis heute die Grundlage für die Gestaltung der russischen Außenpolitik bildet. Darin wird der Errichtung einer neuen Weltordnung – mit den Vereinten Nationen als dem »Zentrum« für die Regulierung der internationalen Beziehungen – oberste Priorität eingeräumt. Pointiertere Aussagen zum heutigen Moskauer Selbstverständnis und Selbstbewusstsein finden sich in der vielbeachteten Rede Putins über »Russlands Rolle in der Weltpolitik« auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik im Februar 2007.<sup>13</sup> Darin stellt der russische Präsident mit Blick auf »unilaterale und häufig illegitime Aktionen«, insbesondere der USA, zum wiederholten Male fest: »das unipolare Modell ist nicht nur inakzeptabel, sondern auch ungeeignet in der Welt von heute«.

Wie ein roter Faden ziehen sich durch die außenpolitischen Grundsatzklärungen in der Ära Putin das Bekenntnis und die Aufforderung zum multilateralen Handeln – vorrangig im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Weltordnung des 21. Jahrhunderts müsse sich auf kollektive Lösungsmechanismen gründen. Vor allem aber könne der Einsatz von Gewalt –

Moskau verwarf die These von den Siegern und Verlierern des Kalten Krieges und warnte mehrfach nachdrücklich vor der Gefahr einer unipolaren Weltordnung.

Wie ein roter Faden ziehen sich durch die außenpolitischen Grundsatzklärungen in der Ära Putin das Bekenntnis und die Aufforderung zum multilateralen Handeln.

als letztem Mittel – nur dann als rechtmäßig angesehen werden, wenn der Beschluss vom Sicherheitsrat gebilligt wurde.<sup>14</sup>

### Terrorismus und Irak

Zwei Ereignisse während der Amtszeit Putins lösten einen Schock aus und prägten die internationale Politik bis heute nachhaltig. Zum einen sind dies die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington, zum anderen ist es der Beginn des Irak-Kriegs im März 2003. Die weltweite Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und das eigenmächtige militärische Vorgehen der USA und ihrer Verbündeten ohne Mandat des Sicherheitsrats stellen die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten vor neue Herausforderungen. Auf die Anschläge reagierten die Vereinten Nationen unverzüglich und fassten mit russischer Zustimmung in der Resolution 1373 weitreichende Beschlüsse. »Eine robuste Anti-Terrorismus-Koalition war gebildet worden.«<sup>15</sup>

Auch in seiner Rede auf dem Treffen des Sicherheitsrats am 14. September während des Weltgipfels 2005 in New York stellte Präsident Putin die Terrorismusbekämpfung in den Mittelpunkt. Dabei müssten die UN und insbesondere der Sicherheitsrat in dem Bestreben gestärkt werden, »die einzige Zentrale der internationalen Front gegen den Terrorismus zu sein«.<sup>16</sup> Russland unterstütze diesen Kurs und sei zu enger Kooperation bereit. Putin verwies dabei auf das auf russische Initiative zustande gekommene »Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung nuklear-terroristischer Handlungen«<sup>17</sup>, das Russland als erstes Land unterzeichnete und auch als erste Atommacht ratifizierte. Moskau setzte sich außerdem nachdrücklich für das Zustandekommen einer »Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus« ein, die schließlich im September 2006 von der Generalversammlung im Konsens gebilligt wurde.<sup>18</sup> Um die Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung auf eine rechtsverbindliche Grundlage zu stellen, fordert Russland eine umgehende Verabschiedung des schon seit Herbst 2000 im Entwurf vorliegenden »Umfassenden Übereinkommens über den Internationalen Terrorismus«. In der Generaldebatte der 63. Generalversammlung im September 2008 wies Lawrow allerdings auf gegenwärtige »Krisenerscheinungen innerhalb der Anti-Terror-Koalition« hin, die dadurch hervorgerufen wurden, dass der Koalition durch »einseitige Schritte« inzwischen eine kollektive Grundlage fehle.<sup>19</sup>

Bereits im Vorfeld des Irak-Kriegs im Herbst 2002 hatte die im Sicherheitsrat auch im Vorgehen gegen das Taliban-Regime in Afghanistan vorhandene Geschlossenheit der Anti-Terror-Koalition tiefe Risse gezeigt, als nämlich »unter dem fadenscheinigen Vorwand, die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern, der Sicherheitsrat bedrängt wur-

de, eine Intervention in ein souveränes Land, Irak, zu autorisieren«.<sup>20</sup> Russland setzte sich – wie Lawrow in seinem Rückblick darlegte – nachdrücklich für eine politische Lösung ein. Das schließlich dennoch erfolgte unilaterale Handeln der USA und ihrer Alliierten in Irak war aus Sicht der russischen Führung »eine der dramatischsten Manifestationen eines unilateralen Vorgehens im Umgang mit aktuellen internationalen Problemen und eine ernsthafte Herausforderung für den Multilateralismus«.<sup>21</sup> Nach Einschätzung der russischen Politik hatte die Irak-Krise jedoch ein wachsendes Bewusstsein dafür zur Folge, dass es keine Alternative zum Multilateralismus gibt, verkörpert in den Vereinten Nationen.

### Iran

In der Auseinandersetzung mit Iran über dessen Nuklearprogramm plädiert Russland nachdrücklich für eine Verhandlungslösung. Eine Lösung sei »einzig und allein durch eine politisch-diplomatische Vorgehensweise« möglich, so das russische Außenministerium bei der Verabschiedung von Resolution 1803 im März 2008, in der der Sicherheitsrat den Druck auf das Regime erhöhte.<sup>22</sup> Die Resolution 1835 von Ende September 2008 soll – nach russischer Ansicht – zu einer schnelleren diplomatischen Lösung beitragen. Der Einsatz von Gewalt wird nach wie vor abgelehnt.<sup>23</sup>

Nach Einschätzung der russischen Politik hatte die Irak-Krise jedoch ein wachsendes Bewusstsein dafür zur Folge, dass es keine Alternative zum Multilateralismus gibt, verkörpert in den Vereinten Nationen.

7 Einzelheiten bei Unser, Die Sowjetunion, a.a.O. (Anm. 5), S. 52–54.

8 Vgl. Günther Unser, Moskaus Rolle auf der New Yorker Weltbühne. Schwerpunkte russischer Politik in den Vereinten Nationen, Osteuropa, 4–5/2001, S. 408–422.

9 UN Doc. A/49/PV.5 v. 26.9.1994.

10 UN Doc. A/51/PV.6 v. 24.9.1996.

11 <http://www.un.int/russia/other/concpt21.htm>. Einzelheiten bei Unser, Russland, a.a.O. (Anm. 3), S. 15–19.

12 Siehe [http://www.un.int/russia/pressrel/2000/00\\_07\\_01.htm#english](http://www.un.int/russia/pressrel/2000/00_07_01.htm#english); Vgl. hierzu auch Unser, Moskaus Rolle, a.a.O. (Anm. 8), S. 411f.

13 Siehe [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2007=&menu\\_konferenzen=&sprache=de&id=179&](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=179&)

14 Sergei Lavrov, Address at the 61st Session of the UN General Assembly, 21.9.2006.

15 Sergey Lavrov, My Years on East River: Apropos the 60th Anniversary of the Global Organization, International Affairs (Moskau), 4/2005, S. 24.

16 UN Doc. S/PV.5261 v. 14.9.2005.

17 UN Dok. A/RES/59/290 v. 13.4.2005.

18 UN Dok. A/RES/60/288 v. 8.9.2006.

19 Address by Sergey V. Lavrov, Foreign Minister of the Russian Federation at the 63rd Session on the UN General Assembly, 27.9.2008.

20 Lavrov, My Years on East River, a.a.O. (Anm. 15), S. 24.

21 Iurii Fedotov, Challenges to Multilateralism and the UN, International Affairs (Moskau), 3/2004.

22 Adoption by UN Security Council of Resolution on Iranian Nuclear Program, Russisches Außenministerium, Pressemitteilung, Moskau, 4.3.2008.

23 Neue Zürcher Zeitung, 27.9.2008.

## Kosovo

Für Moskau steht unumstößlich fest: Die Lage in Kosovo bleibt unter direkter Kontrolle des UN-Sicherheitsrats.

In einem der schwierigsten Regionalkonflikte, der Frage der Unabhängigkeit Kosovos, unterstützt Russland die serbische Position des illegalen Charakters einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung der Provinz, die der Resolution 1244 vom Juni 1999 widerspreche. Für Moskau steht unumstößlich fest: Die Lage in Kosovo bleibt unter direkter Kontrolle des UN-Sicherheitsrats. Das Mandat der internationalen Präsenz ohne Genehmigung des Sicherheitsrats und ohne Zustimmung Belgrads und der Kosovo-Serben willkürlich zu verändern, sei »illegitim«.<sup>24</sup>

## Nichtverbreitung und Abrüstung

Der russische Außenminister nahm diese Regionalkonflikte wiederholt zum Anlass, eine Stärkung der Nichtverbreitungsregime auf einer allgemein akzeptierten Grundlage zu fordern.<sup>25</sup> Die Situation im Hinblick auf die Regelung der atomaren Nichtverbreitung sei alles andere als ideal, und ernsthafte Probleme in diesem Bereich seien unmittelbar mit dem Stillstand im Abrüstungsprozess verbunden.<sup>26</sup> Es müsse aber sichergestellt werden, dass die Nutzung der friedlichen Atomenergie allen Staaten ermöglicht werde. Abrüstungsfragen und entsprechende Vorstöße bilden – wie zuvor innerhalb der sowjetischen UN-Politik – zweifellos einen Schwerpunkt der russischen UN-Politik. So plant Moskau, in der laufenden 63. Generalversammlung zur »Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit« drei Resolutionsentwürfe einzubringen, unter anderem über vertrauensbildende Maßnahmen in der Weltraumraumnutzung.<sup>27</sup>

## Friedenssicherung

Abrüstungsfragen und entsprechende Vorstöße bilden – wie zuvor innerhalb der sowjetischen UN-Politik – zweifellos einen Schwerpunkt der russischen UN-Politik.

Die russische Regierung befürwortet eine Stärkung der UN-Friedenssicherung in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht. Bereits im April 2002 hatte Russland den Vereinten Nationen im Rahmen des »United Nations Standby Arrangements System« zahlreiche Kampf- und Transporthubschrauber, Militärtechniker und den Bau eines Militärkrankenhauses in Aussicht gestellt.<sup>28</sup> Was die personelle Beteiligung Russlands an UN-Friedensmissionen angeht, waren Ende Oktober 2008 125 Soldaten, 80 Militärbeobachter, 78 Polizisten in 10 UN-Operationen im Einsatz; das größte Kontingent in Sudan (UNMIS) mit 122 Blauhelmen. Moskau nahm damit unmittelbar hinter den USA den 44. Rang unter den 121 truppenstellenden Staaten ein.<sup>29</sup> Insgesamt schwankte die Zahl der russischen Blauhelme in den vergangenen Jahren zwischen 210 und 370 Personen.<sup>30</sup> Bei den Militärbeobachtern nahm Russland allerdings Ende Oktober 2007 mit 96 Personen einen weitaus prominenteren 3. Rang unter den truppenstellenden Staaten ein.<sup>31</sup> Außerdem hat Moskau im Gebiet der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten weitere 2800 Soldaten in Friedensmissionen im Einsatz.<sup>32</sup> Zur Finanzierung der UN-Friedensope-

rationen ist Russland für die Jahre 2008/2009 mit jeweils 0,8010 Prozent der anfallenden Kosten (6,7 Milliarden US-Dollar für 2008) veranschlagt.<sup>33</sup> Angesichts des gewachsenen wirtschaftlichen Potenzials Russlands forderte Generalsekretär Ban Ki-moon bei seinem Moskau-Besuch im Frühjahr 2008 eine Erhöhung der russischen Friedenssicherungsbeiträge.<sup>34</sup>

Unter den russischen Vorschlägen, das Friedenssicherungs-Instrumentarium zu reformieren und zu modernisieren, findet sich auch die Forderung nach einer Wiederbelebung des UN-Militärausschusses. Die Aufwertung und Ausweitung dieses bisher aus den Generalstabschefs der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Art. 47 UN-Charta) bestehenden Gremiums, dem jedoch in Zukunft alle 15 Ratsmitglieder angehören sollten, »wäre einer Intensivierung der militärischen Komponente der UN förderlich«.<sup>35</sup>

Hinsichtlich der Schaffung neuer friedenspolitischer Instrumente war Russland ein entschiedener Befürworter der Bildung der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) im Dezember 2005 – eines von ihm als wichtig angesehenen Instruments internationaler Hilfe zur Stabilisierung der Lage in jenen Ländern, die eine akute Krise hinter sich haben.<sup>36</sup> Als Mitglied des Gremiums unterstützt Moskau die Arbeit der PCB durch finanzielle Zuwendungen an

<sup>24</sup> UN Security Council Meeting on Kosovo, Russisches Außenministerium, Pressemitteilung, Moskau, 21.6.2008; vgl. auch die Stellungnahme des russischen UN-Botschafters im Sicherheitsrat zur Lage in Kosovo am 25.7.2008, [http://www.un.int/russia/new/MainRoot/Statements/ga/ga\\_docs/Statement250708en.htm](http://www.un.int/russia/new/MainRoot/Statements/ga/ga_docs/Statement250708en.htm)

<sup>25</sup> Address by Sergey V. Lavrov, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation at the 62nd Session of the UN General Assembly, 28.9.2007.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Yuri Belobrov, The UN and the WMD Nonproliferation Problem, *International Affairs* (Moskau), 6/2007, S. 61–70.

<sup>27</sup> Interview des stellvertretenden russischen Außenministers Aleksandr Jakowenko, *Rossijskaja Gazeta*, 22.9.2008, [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/e78a4807of128a7b4325699005bcb3/022e644b6d909e0bc32574cd00405752?OpenDocument](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a4807of128a7b4325699005bcb3/022e644b6d909e0bc32574cd00405752?OpenDocument)

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Iurii Fedotov, *United Nations. Guarantor of International Peace and Stability*, *International Affairs* (Moskau), 1/2004, S. 4.

<sup>29</sup> [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/oct08\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/oct08_2.pdf)

<sup>30</sup> Vgl. *Russia Set to Raise UN Peacekeeping Contribution 50% to \$120 mln*, *Novosti*, 29.11.2007.

<sup>31</sup> Vgl. *Annual Review of Global Peace Operations 2008*, Center on International Cooperation, New York 2008, S. 141.

<sup>32</sup> Vgl. *On Peacekeeping Activities of the Russian Federation*, Ständige Vertretung der Russischen Föderation bei den Vereinten Nationen, Pressemitteilung, New York, 25.7.2008.

<sup>33</sup> UN Doc. A/61/139 v. 13.7.2006.

<sup>34</sup> *ABC News*, 10.4.2008, <http://a.abcnews.com/print?id=4630837>

<sup>35</sup> Fedotov, a.a.O. (Anm. 21), S. 12.

<sup>36</sup> Vladimir Zaemsky, *UN Summit: The Need for Change*, *International Affairs* (Moskau), 5/2005, S. 6f.

den Friedenskonsolidierungsfonds von inzwischen (2008) vier Millionen US-Dollar jährlich.<sup>37</sup>

### Entwicklung, Klima und Menschenrechte

Ein weiteres Postulat der russischen UN-Politik ist, die zentrale Rolle der Vereinten Nationen auch im sozioökonomischen, humanitären und umweltpolitischen Bereich sicherzustellen.<sup>38</sup> Zunächst spielte dieser weitgefächerte Aufgabenbereich aufgrund der beschränkten finanziellen Möglichkeiten in der russischen UN-Politik nur eine untergeordnete Rolle. Erhöhte Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele werden angemahnt, wobei Moskau gleichzeitig auf das zunehmende eigene Engagement in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verweist. Russland ist heute ein wichtiges Geberland und hat nach eigenen Angaben den ärmsten Staaten Schulden in Höhe von 11,3 Milliarden US-Dollar bereits erlassen oder sich dazu verpflichtet.<sup>39</sup>

Im Klimaschutz sieht Moskau im Rahmen der UN ein weiteres wichtiges globales Thema und setzt sich für eine effektive Vorsorge ein, die anerkannte, wissenschaftlich fundierte Lösungen verlangt – Lösungen, die realistisch und ausgewogen sind und nicht die Rechte der Staaten zur ökonomischen Weiterentwicklung unterlaufen.<sup>40</sup> Die russische Führung hatte zunächst in den internationalen Klimaverhandlungen eine bremsende Haltung eingenommen, aber mit dem Beitritt zum Kyoto-Protokoll im Oktober 2004 signalisierte Moskau ein umweltpolitisches Umdenken.<sup>41</sup>

Der UN-Menschenrechtsschutz erfährt durch die russische Regierung nicht nur deklaratorisch breite Unterstützung, zum Beispiel hat Russland inzwischen 25 Menschenrechtskonventionen(-protokolle) ratifiziert.<sup>42</sup> Gleichzeitig wird betont, dass die Hauptverantwortung bei den Staaten liegt, während die internationalen Institutionen und Mechanismen nur eine ergänzende Rolle spielen sollen. Russland lehnt es daher strikt ab, dass Fragen der Menschenrechte zum Vorwand genommen werden, um in innere Angelegenheiten von Staaten einzugreifen.<sup>43</sup>

Die auf dem Weltgipfel 2005 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Erklärung zur Schutzverantwortung (responsibility to protect) wird von der russischen Diplomatie dann als ›ausgewogen‹ bewertet, wenn beide Komponenten des Konzepts im Rahmen der UN-Charta Berücksichtigung finden: die Verpflichtung der Staaten, denen die Hauptverantwortung zukommt, und die ergänzende Rolle der internationalen Gemeinschaft, die sich im UN-Sicherheitsrat manifestiert. Einer zu weiten Auslegung der Schutzverantwortung wird nachdrücklich eine Absage erteilt.<sup>44</sup>

Moskau zählte seinerzeit auch zu den Befürwortern einer Ersetzung der in die Kritik geratenen Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat. Bei der ersten Wahl der 47 Mitglieder des Rates

im Mai 2006 erzielte Russland als Vertreter der Gruppe der osteuropäischen Staaten das beste Ergebnis. Dies deklarierte die Regierung sogleich als einen weiteren Beweis für das hohe Ansehen des Landes – nicht nur – in den UN.<sup>45</sup> Die Arbeit des Menschenrechtsrats wird inzwischen allerdings auch von russischer Seite kritisch beurteilt. Polarisierung und Konfrontation, die schon die Tätigkeit der Menschenrechtskommission gelähmt hatten, belasteten nun auch die Arbeit des Rates. Es bestehe die Gefahr, dass die radikalen Positionen »einer Reihe von Staaten« den UN-Menschenrechtsschutz wiederum in eine Sackgasse führten. Fazit: »Der neue Name und der höhere Status des zentralen UN-Menschenrechtsorgans ist noch kein Wert an sich.«<sup>46</sup>

Den Dialog zwischen den Kulturen auszubauen und zu festigen, ist für Russland ein weiteres wichtiges Anliegen. Es unterstützt deshalb die im UN-Rahmen geschaffene ›Allianz der Zivilisationen‹. Seit Jahren wird russischerseits als Ergänzung gefordert, einen beratenden Religionsrat unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen einzurichten.<sup>47</sup>

### Immer wieder Reformdiskussionen

In den russischen Stellungnahmen zu UN-Fragen nehmen seit Jahren Forderungen und Vorschläge zu Reformen breiten Raum ein. Präsident Putin skizzierte in seiner Rede vor der 60. Generalversammlung im September 2005 die vorsichtige russische Reformlinie wie folgt: »Die Organisation muss den neuen historischen Gegebenheiten angepasst werden, aber das

Russland lehnt es strikt ab, dass Fragen der Menschenrechte zum Vorwand genommen werden, um in innere Angelegenheiten von Staaten einzugreifen.

37 <http://www.unpb.org/pledges.shtml>

38 Zaemsky, a.a.O. (Anm. 36), S. 13.

39 Lavrov, Address, 61st Session, a.a.O. (Anm. 14); vgl. auch Position of the Russian Federation at the 63rd Session of the UN General Assembly, <http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/interview/050808indexen.htm>

40 Lavrov, Address, 62nd Session, a.a.O. (Anm. 25).

41 Vgl. hierzu Tobias Münchmeyer, ›Weniger Geld für Pelzmäntel‹. Ignoranz und Arroganz in Russlands Klimapolitik, Osteuropa, 4–5/2008, S. 1540–1548.

42 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>

43 Vgl. hierzu Position of the Russian Federation at the 62nd Session of the UN General Assembly, [www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/interview/240807indexen.htm](http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/interview/240807indexen.htm)

44 Zaemsky, a.a.O. (Anm. 36), S. 4f. Vgl. auch Position at the 63rd General Assembly, a.a.O. (Anm. 39), Abs. 29.

45 Grigory Lukyantsev, Council to Replace Commission: Human Rights Problems in the UN, International Affairs (Moskau), 5/2006, S. 55.

46 Interview of the Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Aleksandr Yakovenko Concerning the Problems of Human Rights Activities of the UN, Rossiyskaya Gazeta, 12.3.2007, <http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/analytic/A.Yakovenko.htm>

47 Lavrov, Address, 63rd Session, a.a.O. (Anm. 19), S. 6.

Die Mitarbeit Russlands in den Vereinten Nationen dient auch und vor allem der Durchsetzung und dem Schutz nationaler Interessen.

sollte in einem kreativen Prozess geschehen, in dem sowohl den Errungenschaften der Vereinten Nationen als auch den Erfahrungen, die sie gemacht haben, Rechnung getragen wird ... Nur auf der Grundlage eines breiten Konsenses kann eine wirkliche Stärkung der Autorität und Legitimität der Vereinten Nationen erreicht werden.«<sup>48</sup>

Moskau unterstützte die Arbeit der ›Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel‹, in der auch Jewgenij Primakow, ehemaliger Ministerpräsident Russlands, vertreten war, und begrüßte die auf dem Bericht der Hochrangigen Gruppe aufbauende Reformvorlage Annans ›In größerer Freiheit‹ (2005).<sup>49</sup>

In der Frage der Reform des Sicherheitsrats zeichnet sich die russische Position seit langem durch inhaltliche Zurückhaltung und klare Prinzipien hinsichtlich der Verfahrensweise aus. Russland ist für eine kontrollierte, begrenzte Erweiterung, die auf breiter Zustimmung beruht. Hinsichtlich des Vetorechts neuer Mitglieder nahm die Regierung Mitte 2005 einen Positionswechsel vor. Im Gegensatz zu früheren Festlegungen – neue ständige Mitglieder mit Vetorecht – wurde nunmehr eine inhaltliche Linie verfolgt: »Es sollte vorab keine Zugeständnisse in Sachen Vetorecht geben, bevor die Liste der neuen Ständigen Mitglieder des Rates feststeht.«<sup>50</sup> In weiteren Stellungnahmen Russlands zur Sicherheitsratsreform findet sich immer wieder die Forderung nach einer Begrenzung der Zahl der Mitglieder (etwa ›20 plus‹) und – mit besonderem Nachdruck – nach einer Erweiterung ohne Beeinträchtigung der Wirksamkeit. Das Positionspapier des russischen Außenministeriums zur 62. Generalversammlung bestätigt diesen Dreiklang der Reformpositionen, verbunden mit der Warnung, Entscheidungen in dieser Hinsicht nicht zu überstürzen, da dies unweigerlich zu Verstimmungen in den internationalen Beziehungen führen würde.<sup>51</sup> Neuerdings sieht die russische Diplomatie die einzige Möglichkeit für ein Weiterkommen in der verfahrenen Reformfrage in dem zur Diskussion gestellten ›Übergangmodell‹, das nur eine Erhöhung der Zahl der nichtständigen Mitglieder und – je nach Variante – eine verlängerte Dauer der Mitgliedschaft und deren unmittelbare Wiederwählbarkeit vorsieht.<sup>52</sup>

Russland betrachtet zwar die Erweiterung des Sicherheitsrats als Kernstück der UN-Reform, will aber auch andere Bereiche einbeziehen. So sollten unter anderem die Aktivitäten der Generalversammlung rationalisiert, die Koordinierungsfunktion des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) gestärkt und im Rahmen der Managementreform insbesondere die Effektivität des Sekretariats erhöht werden.<sup>53</sup>

Überblickt man die von Russland in jüngster Zeit vorgebrachten Reformvorschläge, so wird eine konservative Grundlinie deutlich: Effektivität und Effizienz der Weltorganisation sollen im Rahmen der bestehenden Charta erhöht werden.

## Bilanz

Der UN-Politik wird von der russischen Führung durchweg ein hoher Stellenwert eingeräumt (›heute sind die UN für Russland genau so wichtig wie vor 60 Jahren‹<sup>54</sup>). Im Moskauer Außenministerium steuert die funktional ausgerichtete Abteilung für internationale Organisationen die UN-Politik; in einer der personell größten Ständigen Vertretungen in New York erfolgt die Umsetzung. Es ist eine Reihe altgedienter UN-Spitzendiplomaten im Einsatz. Erstaunlicherweise nimmt jedoch Russland im UN-System nur wenige Führungspositionen auf der obersten Ebene ein: Im Sekretariat in New York hat lediglich Dimitrij Titow den Posten eines Beigeordneten Generalsekretärs inne, und in Genf liegt – wie zu Sowjetzeiten – die Leitung des dortigen UN-Büros in russischer Hand (Sergej Ordshonikidse im Range eines Untergeneralsekretärs). Da Russland, das im Mai 2005 seine Haushaltsrückstände vollständig beglichen hatte, mit nur 1,2 Prozent den 15. Rang unter den Beitragszahlern einnimmt, ist die russische Personalquote im Generalsekretariat entsprechend bescheiden.

Zwischen den Zeilen vieler russischer Stellungnahmen kommt eine außenpolitische Maxime zum Ausdruck: Die Mitarbeit Russlands in den Vereinten Nationen dient auch und vor allem der Durchsetzung und dem Schutz nationaler Interessen. Das Vetorecht im Sicherheitsrat, von dem Moskau seit dem Jahr 2000 jedoch nur viermal Gebrauch machte (die USA zehnmal),<sup>55</sup> bietet dabei einen entsprechenden Schutzschild, wie zuletzt in der Verhinderung von Sanktionen gegen Simbabwe im Juli 2008.

Auch die russische UN-Politik ist somit letztlich Bestandteil des nationalen Strebens nach Wiederherstellung der früheren Großmachtrolle der Sowjetunion. Wie zum Beweis überschrieb Primakow im letzten Jahr seinen Aufsatz in ›International Affairs‹ mit der Feststellung: »Russia is Restoring its Great Power Status«.<sup>56</sup>

<sup>48</sup> Vladimir Putin, *The UN Belongs to All of Us*, *International Affairs* (Moskau), 6/2005, S. 1.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu die Stellungnahme des russischen UN-Botschafters Andrej Denisow, UN Press Release GA/10338 v. 7.4.2005.

<sup>50</sup> So der russische UN-Botschafter Andrej Denisow in der Generalversammlung, UN Press Release GA/10368 v. 12.7.2005.

<sup>51</sup> Position at the 62nd General Assembly, a.a.O. (Anm. 43).

<sup>52</sup> Position at the 63rd General Assembly, a.a.O. (Anm. 39), Abs. 7.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu das Positionspapier zur 61. Generalversammlung, <http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/interview/060831indexen.htm> sowie zur 62. Generalversammlung, a.a.O. (Anm. 43).

<sup>54</sup> Zaemsky, a.a.O. (Anm. 36), S. 12.

<sup>55</sup> Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm>

<sup>56</sup> Yevgeni Primakov, *Russia is Restoring its Great Power Status*, *International Affairs* (Moskau), 2/2007, S. 63–69.

# Korruptionsbekämpfung fängt zu Hause an

Christian Humborg

Vor mehr als fünf Jahren, am 9. Dezember 2003, unterzeichnete Deutschland das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (United Nations Convention against Corruption – UNCAC). Seither harrt es der Ratifizierung durch Deutschland, obwohl über 120 Staaten diesen Schritt getan haben, darunter Afghanistan, China, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Polen, Russland, Schweden, Südafrika und die USA. Mit der ausbleibenden Ratifizierung wird ein verheerendes Signal aus Deutschland an die Weltgemeinschaft gesendet. Deutschland ist in seiner weltweiten Vorbildfunktion in der Korruptionsbekämpfung unglaublich und muss sich von anderen Ländern vorhalten lassen, manchem korrupten Staatsführer als Alibi für eigene Ver-säumnisse zu dienen. Hinderungsgrund ist die bestehende Regelung der Abgeordnetenbestechung in Deutschland in § 108e des Strafgesetzbuchs. Zur Ratifizierung ist eine Verschärfung dieses Straftatbestands notwendig.

Im ersten Anschreiben zum damaligen ›Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption‹, durch das die Vorgaben des Übereinkommens umgesetzt werden sollen, findet sich der schlichte Hinweis: »Eine Gesetzesvorlage zur Novellierung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung soll aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden«. Das heißt, dass die Abgeordneten selbst einen Gesetzesentwurf vorlegen wollen. Das Thema Abgeordnetenbestechung wurde somit aus dem von der Regierung vorgelegten Gesetzespaket ausgeklammert, das am 4. Oktober 2007 als Drucksache 16/6558 in den Deutschen Bundestag eingebracht wurde. Da ›aus der Mitte des Parlaments‹ bislang kein Entwurf der Regierungsfaktionen zur Abgeordnetenbestechung vorgelegt wurde, ruht auch der Entwurf für das Gesetzespaket der Regierung. Nur eine Verabschiedung beider Vorhaben ermöglicht die Ratifizierung des Übereinkommens, zumal eine Ratifizierung mit Vorbehalten nicht vorgesehen ist.

Ausgangspunkt der Problematik ist die Trennung im deutschen Recht in Amts- und Mandatsträger. Das UN-Übereinkommen kennt für beide Gruppen nur den Begriff des ›public official‹. Für Amtsträger bestehen in Deutschland im Bereich der Korruptionsbekämpfung inzwischen strenge Gesetze, nicht aber für Mandatsträger.

Damit das Übereinkommen ratifiziert werden kann, muss der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung erweitert werden. Er muss erstens auf alle Handlungen und Unterlassungen im Rahmen der Mandatspflichten ausgeweitet werden. Zur Stunde kann ein Abgeordneter Geld dafür annehmen, in einer Fraktionssitzung für beziehungsweise gegen ein Vorhaben zu stimmen. Dies ist nicht strafbar, weil nur Abstimmungen in Ausschüssen und im Plenum unter das Verbot des § 108e fallen.

Zweitens müssen auch die so genannten ›Dankeschön-Spenden‹, die erst nach der Handlung gewährt werden, und immaterielle Versprechen mit abgedeckt werden. Schließlich gilt es, Vorteile für Dritte, beispielsweise den Lebenspartner, einzubeziehen.

Für die Einbringung einer Gesetzesvorlage sind im Bundestag vor allem die Regierungsfaktionen in der Pflicht. Vor rund zwei Jahren wurde eine Arbeitsgruppe von CDU/CSU und SPD zum § 108e gegründet. Ein Ergebnis der Arbeit ist nicht erkennbar. Stattdessen haben inzwischen die Faktionen von ›Bündnis 90/Die Grünen‹ und ›Die Linke‹ eigene Gesetzesvorschläge zur Verschärfung des § 108e eingebracht.

Es wäre zu hoffen, dass die Außen- und Entwicklungspolitiker der Regierungsfaktionen ihre Kollegen aus der Innen- und Rechtspolitik von der Bedeutung internationaler Verpflichtungen allgemein und im Bereich der Korruptionsbekämpfung im Besonderen überzeugen – aber auch hier ist nichts erkennbar. Mitglieder von ›Transparency Deutschland‹ haben in den vergangenen Monaten über 50 Abgeordnete zum Thema angeschrieben. Die Antworten sind ernüchternd. Die CDU/CSU-Fraktion streitet die Notwendigkeit einer Verschärfung ab und die SPD-Fraktion versteckt sich hinter ihrem Koalitionspartner.

Die Bedenken der Bundestagsabgeordneten richten sich gegen ungerechtfertigte Ermittlungsverfahren von Staatsanwälten auf der Grundlage eines verschärften § 108e mit dem verbundenen Ansehensverlust. Gerade bei der Definition einer ›Gegenleistung‹ eines Abgeordneten gebe es Abgrenzungsschwierigkeiten. Aber wenn Abgeordnete auf der Leistungsseite verantwortlich und bescheiden sind, stellt sich diese Frage kaum. In Deutschland wird es wohl ausreichende gesetzgeberische Intelligenz geben, um trotz einer Verschärfung des Paragraphen ungerechtfertigten Ermittlungsverfahren vorzubeugen.

Deutschland hat sich beim G-8-Gipfel in Heiligendamm im Juni 2007 in der Gipfelerklärung zu ›Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft‹ nicht nur verpflichtet, das Übereinkommen umzusetzen, sondern auch zusammen mit den anderen G-8-Staaten »beispielgebend« bei der »Bekämpfung der Korruption« zu sein. Die Bundesregierung hat das ›German UNCAC Project‹ ins Leben gerufen, um anderen Ländern bei der Umsetzung des UN-Übereinkommens zu helfen. Sie lässt die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unter anderem in Indonesien, Kenia und Sierra Leone entsprechende Beratungen durchführen – und scheidet im eigenen Land.

Um »beispielgebend« zu sein, wäre es mindestens genauso wichtig, Deutschland würde mit der Korruptionsbekämpfung zu Hause beginnen und endlich das Übereinkommen ratifizieren.



**Dr. Christian Humborg**, geb. 1973, ist Geschäftsführer von ›Transparency International Deutschland e.V.‹, in Berlin, einer nichtstaatlichen Organisation, die sich die Bekämpfung der Korruption zum Ziel gesetzt hat.

# Hybridgerichte – eine neue Generation internationaler Strafgerichte (II)

## Das Khmer-Rouge-Tribunal\*

Jelka Mayr-Singer



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

**Erst beinahe drei Jahrzehnte nach dem Ende des von den Roten Khmer (Khmer Rouge) an der Bevölkerung Kambodschas begangenen Völkermords ist es nach zähen Verhandlungen zwischen den UN und Kambodscha gelungen, ein hybrides Tribunal zur Aburteilung der Hauptverantwortlichen des Pol-Pot-Regimes einzurichten. Mittlerweile wurden Ermittlungsverfahren eingeleitet und seit Ende 2007 befinden sich fünf Personen in Untersuchungshaft. Allerdings erweisen sich die Kompromisse, die eingegangen werden mussten, um das Tribunal auf den Weg zu bringen, als für seine weitere Arbeit hinderlich. Insbesondere die ungewöhnlich starke Betonung der nationalen Komponente hat das Tribunal in seinem ersten Jahr mit Problemen konfrontiert.**

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre beschritt der Sicherheitsrat einen neuen Weg, indem er die Verfolgung völkerstrafrechtlicher Verbrechen durch internationale Strafgerichte als eine Maßnahme zur Wiederherstellung des Weltfriedens ansah und die beiden *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR) ins Leben rief. Beide haben eine sachlich, räumlich und zeitlich beschränkte Zuständigkeit. Dies gilt auch für die dritte Generation internationaler Strafgerichte, die Hybridgerichte. Anders als der ICTY und der ICTR wurden die Hybridgerichte aber den betroffenen Staaten nicht aufgezwungen, sondern in gegenseitigem Einverständnis durch bilaterale Abkommen zwischen den UN und dem jeweiligen Tatortstaat eingerichtet. Zumeist waren dabei – wie etwa im Fall des Sondergerichtshofs für Sierra Leone – finanzielle Überlegungen mit ausschlaggebend für die Zurückhaltung des Sicherheitsrats, der das UN-Budget nicht mit weiteren Strafgerichten belasten wollte. Zudem sind Beschlüsse nach Kapitel VII der UN-Charta an das Vorliegen einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung gebunden und unterliegen dem Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Als eine Bedrohung des Friedens im Sinne von Kapitel VII der UN-Charta hätte die fortgesetzte Straflosigkeit der Roten Khmer angesichts des Verlangens der Bevölkerung Kambodschas nach Gerechtigkeit durchaus qualifiziert werden können; dies hätte die Einrichtung eines *Ad-hoc*-Tribunals nach dem Vorbild von ICTY und ICTR durch den Sicherheitsrat gerechtfertigt.<sup>1</sup> Hingegen dürfte die Aussicht auf ein Veto Chinas, das die Roten Khmer von Beginn an maßgeblich unterstützt hatte<sup>2</sup> und das Kambodscha

auch heute noch mit Zuwendungen und Gefälligkeiten überhäuft<sup>3</sup>, mit dazu beigetragen haben, dass zur Aufarbeitung der Verbrechen der Roten Khmer in Kambodscha schließlich aber ein hybrides Strafgericht errichtet wurde.

### Vorgeschichte

Die Roten Khmer waren zu Beginn der sechziger Jahre als revolutionäre Volkspartei Kambodschas gegründet worden und stellten ursprünglich ein Sammelbecken von Pro-Vietnamesen, Marxisten und Republikanern dar. Eine Gruppe um Ieng Sary und Saloth Sahr, der unter seinem Kriegsnamen Pol Pot bekannt wurde, agierte zunächst in Opposition gegen das Regime Prinz Sihanouks. Nach dessen Absetzung organisierte sie mit der Unterstützung Chinas den Widerstand gegen die korrupte, von den USA mit Waffen und Geld versorgte Republik unter Marschall Lon Nol und brachte diese im April 1975 zu Fall. Es folgte die Machtübernahme durch die Roten Khmer und die Ausrufung des ›Demokratischen Kampuchea‹. Mit ihrer vielfach als ›Steinzeitkommunismus‹ bezeichneten Politik strebten die Roten Khmer fortan die Errichtung einer klassenlosen kommunistischen Agrargesellschaft maoistischer Prägung an: Die Stadtbevölkerung wurde auf die Reisfelder getrieben, die Intellektuellenschicht gezielt vernichtet, echte und vermeintliche Regimegegner und ethnische Minderheiten kompromisslos umgebracht oder gefangen gehalten und gleichzeitig Verhör- und Foltergefängnisse für politisch Andersdenkende, wie zum Beispiel das berühmte Lager Tuol Sleng in Phnom Penh, errichtet; das ganze Land wurde von der Außenwelt abgeschottet und in ein gigantisches Zwangsarbeitslager umgewandelt. So fielen dem Pol-Pot-Regime in den knapp vier Jahren seiner mit beispielloser Brutalität geführten Herrschaft bis 1979 zwischen 1,5 und 2,5 Millionen Menschen systembedingt zum Opfer.<sup>4</sup> Das Regime endete erst im Januar 1979 mit der Vertreibung Pol Pots und seines Mörderregimes durch Vietnam. Als neue Regierung wurde die Opposition installiert, die sich aus vietnamnahen Kommunisten und ehemaligen moderaten Roten Khmer, die vor Pol Pots innerparteilichen Säuberungen in das Nachbarland geflohen waren, zusammensetzte. Ihr gehörte schon damals Hun Sen an, der im Jahr 1985 Ministerpräsident wurde und es heute noch ist. Die vertriebenen Roten Khmer führten einen – insbesondere von China und Thailand, aber auch den USA unterstützten – Bürgerkrieg gegen die vietnamesisch

und sowjetisch abgesicherte Regierung in Phnom Penh. Auch andere westliche Demokratien erkannten diese neue Regierung nicht an, so dass die im Exil operierenden Roten Khmer auch in den Vereinten Nationen weiterhin als legitime Vertreter Kambodschas angesehen wurden. Trotz des Friedensabkommens von Paris im Jahr 1991 sowie der zwei UN-Missionen UNAMIC und UNTAC<sup>5</sup> gingen die Kampfhandlungen weiter. Spätestens ab 1996 begannen die Roten Khmer ihre Macht und Unterstützung jedoch massiv zu verlieren. Nach Wahlen im Jahr 1998 liefen schließlich viele Angehörige der Roten Khmer zur siegreichen Volkspartei Hun Sens über; Rote-Khmer-Kämpfer wurden in die kambodschanische Armee integriert und hochrangige Führer der Roten Khmer amnestiert.

## Einrichtung

Zwar wurde schon im Jahr 1979 in einem Volkstribunal ein Schauprozess gegen Pol Pot und seinen Außenminister Ieng Sary wegen Völkermords durchgeführt und die beiden flüchtigen Angeklagten in Abwesenheit zum Tode verurteilt; eine konsequente Aufarbeitung der monströsen Verbrechen der Roten Khmer fand aber auch unter der neuen Regierung nicht statt. Vielmehr begannen die Bemühungen zur strafrechtlichen Ahndung des Völkermords erst 18 Jahre nach dem Ende des Pol-Pot-Regimes; sie führten schließlich weitere sechs Jahre später zur Einrichtung der so genannten **Außerordentlichen Kammern (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia – ECCC)** in der Hauptstadt Phnom Penh. Ihnen ist innerhalb der bestehenden kambodschanischen Gerichtsstruktur die Aufarbeitung der Verbrechen der Roten Khmer zugeordnet. Allerdings hatten diese Kammern, genannt Khmer-Rouge-Tribunal, von Beginn an mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Entstehungsgeschichte<sup>6</sup> und erste Arbeitsphase des Tribunals sind geprägt von langwierigen Verhandlungen und Verzögerungen, aber auch von letztlich doch immer wieder gefundenen Kompromisslösungen.

Die Initiative zu seiner Errichtung war auch hier (ebenso wie im Fall des Sondergerichtshofs für Sierra Leone) von der Regierung ausgegangen. Diese ersuchte den UN-Generalsekretär im Jahr 1997 um Hilfe bei der Verfolgung der von den Roten Khmer begangenen Verbrechen. Anders als in Sierra Leone sollte die strafrechtliche Aufarbeitung nach den Vorstellungen der kambodschanischen Regierung durch ein zwar international unterstütztes Tribunal geschehen, aber doch in nationalen Verfahren im Rahmen des nationalen Rechts. Schon in dieser Phase gestaltete sich die Kompromissuche äußerst schwierig. So bestand etwa Uneinigkeit in Bezug auf die Zusammensetzung der Kammern. Nach Ansicht der UN sollten sie angesichts der innenpolitischen Probleme nur mit internationalen Richtern besetzt werden. Die kambodschanische Regierung wollte hingegen nur kam-

bodschanische Richter (und auch nur kambodschanische Strafverteidiger) zulassen. Strittig waren zudem Fragen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Richter, die Objektivität des Verfahrens, die Gewährung von Amnestien, die Zulassung der Todesstrafe und die Gerichtssprache. Aufgrund dieser und anderer Schwierigkeiten gelang es erst Mitte 2003, ein bilaterales Abkommen zwischen der kambodschanischen Regierung und den UN abzuschließen.<sup>7</sup> Eine innenpolitische Krise in Kambodscha führte dazu, dass das Abkommen erst im Oktober 2004 von der Nationalversammlung in Phnom Penh ratifiziert und ein (bereits 2001 erlassenes) nationales Gesetz über die Einrichtung von Außerordentlichen Kammern<sup>8</sup> entsprechend angepasst wurde. Erst im Juli 2006 konnten schließlich die Richter und Staatsanwälte vereidigt werden. Zuletzt sorgte ein Streit zwischen den internationalen und den kambodschanischen Richtern über die Verfahrensordnung (internal rules)<sup>9</sup> für eine weitere Verzögerung, so dass diese erst im Juni 2007 angenommen wurde.

\* Der Beitrag ›Hybridgerichte – Eine neue Generation internationaler Strafgerichte‹ ist in zwei Teile gegliedert. Teil I über den Sondergerichtshof in Sierra Leone ist abgedruckt in VN, 2/2008, S. 68–72.

1 Vgl. diesbezüglich die Einschätzung der von der Generalversammlung eingesetzten Expertengruppe, Report of the Group of Experts for Cambodia Established Pursuant to General Assembly Resolution 52/135 Annex, UN Doc. A/53/850-S/1999/231 v. 18.2.1999, Abs. 141.

2 Siehe dazu Oliver Hensengerth, Das Khmer-Rouge-Tribunal: Vorgeschichte, Ziele und die Position Chinas, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2008, Frankfurt/Main und Leipzig 2007, S. 187–195.

3 Craig Etcheson, The Politics of Genocide Justice in Cambodia, in: Cesare P.R. Romano/André Nollkaemper/Jann K. Kleffner (Eds.), Internationalized Criminal Courts and Tribunals. Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia, Oxford 2004, S. 181–205, hier S. 194.

4 Jörg Menzel, Ein Strafgericht für die Khmer Rouge. Herausforderung für Kambodscha und das Völkerstrafrecht, Verfassung und Recht in Übersee, 39. Jg., 4/2006, S. 425–456, hier S. 427. Die Opferzahlen schwanken erheblich, je nach ideologischer Ausrichtung oder demographischer Ausgangsbasis.

5 UN Advance Mission in Cambodia (1991–1992) und UN Transitional Authority in Cambodia (1992–1993).

6 Zur Entstehung, Entwicklung und den rechtlichen Grundlagen ausführlich Susanne Dyrchs, Das hybride Khmer-Rouge-Tribunal, Frankfurt/Main 2008.

7 ›Agreement between the United Nations and the Royal Government of Cambodia Concerning the Prosecution under Cambodian Law of Crimes Committed During the Period of Democratic Kampuchea‹, unterzeichnet am 6.6.2003.

8 ›Law on the Establishment of Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecution of Crimes committed during the Period of Democratic Kampuchea‹ in der Fassung vom 27.10.2004.

9 Zur Verfahrensordnung der ECCC siehe Guido Acquaviva, New Paths in International Criminal Justice? The Internal Rules of the Cambodian Extraordinary Chambers, Journal of International Criminal Justice, 6. Jg., 1/2008, S. 129–151.

Die Entstehungsgeschichte und erste Arbeitsphase des Tribunals sind geprägt von langwierigen Verhandlungen und Verzögerungen, aber auch von immer wieder gefundenen Kompromisslösungen.

## Besondere Charakteristika

### Keine eigene Rechtssubjektivität

Während der hybride Sondergerichtshof für Sierra Leone, der unmittelbar auf dem zwischen den UN und der Regierung Sierra Leones abgeschlossenen Abkommen beruht, eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, wurden die Außerordentlichen Kammern in die nationale Justiz Kambodschas eingegliedert. Rechtsgrundlagen sind einerseits die vertragliche Vereinbarung zwischen den UN und der kambodschanischen Regierung, andererseits das oben erwähnte Gesetz, also nationales kambodschanisches Recht. Das Khmer-Rouge-Tribunal verfügt nicht über eine eigene Rechtssubjektivität – es handelt sich hier vielmehr um ein kambodschanisches Gericht mit internationaler Beteiligung.<sup>10</sup>

### Kambodschanische Richtermehrheit

Dennoch sind die ECCC den Hybridgerichten zuzuordnen, zumal auch sie internationale und nationale Elemente vereinigen; dies gilt sowohl hinsichtlich des anwendbaren Rechts als auch im Hinblick auf die personelle Besetzung. Sachlich ist das Tribunal neben den klassischen Tatbeständen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Verletzungen der Genfer Abkommen, für weitere internationale Verbrechen zuständig. Dazu gehören die Zerstörung von Kulturgütern und Verbrechen gegen international geschützte Personen gemäß der Wiener Diplomatenrechtskonvention von 1961. Wenngleich diese internationalen Straftatbestände klar im Vordergrund stehen, manifestiert sich der hybride Charakter des Khmer-Rouge-Tribunals wiederum darin, dass situationsspezifische Tatbestände des nationalen Strafgesetzbuchs aus dem Jahr 1956 einbezogen werden – neben Tötungsdelikten und Folter etwa auch religiöse Verfolgung. Gemischt besetzt – allerdings mehrheitlich mit kambodschanischen Richtern – sind auch die in zwei Instanzen eingerichteten Kammern.<sup>11</sup> Gleiches gilt für die Anklagebehörde, die gemeinsam von der in Deutschland ausgebildeten Kambodschanerin Chea Leang und dem Kanadier Robert Petit, geleitet wird. Letzterer bringt wertvolle Erfahrungen aus seinen früheren Tätigkeiten am ICTR, in der Abteilung Schwere Verbrechen in Osttimor und am Sondergerichtshof für Sierra Leone ein. Auch die Positionen der Untersuchungsrichter sind doppelt, mit je einem kambodschanischen und einem internationalen Vertreter, besetzt.

### ›Supermajority‹-Regel

All diese Regelungen spiegeln die schwierige Kompromissfindung zwischen den UN und der Regierung Kambodschas wider, die insbesondere etwa auch in den Abstimmungsmodalitäten (Art. 4 UN-Übereinkommen, Art. 14 ECCC-Gesetz) zum Ausdruck

kommt. Demnach werden erstinstanzliche Beschlüsse mit vier (von fünf), solche der Berufungskammer mit fünf (von sieben) Stimmen gefasst. Als Ausgleich für die mehrheitliche Besetzung der Kammern mit kambodschanischen Richtern soll eine ›Supermajority‹-Regel verhindern, dass die internationalen Richter kollektiv überstimmt werden können. Falls keine Einstimmigkeit erzielt werden kann, muss die Entscheidung sowohl die Mehrheitsmeinung als auch jene der Minderheit beinhalten; dies bedeutet, dass mindestens ein internationaler Richter die Entscheidung mittragen muss. Diese Regel wird zurecht nicht nur im Schrifttum kritisch bewertet; auch der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan bezeichnete sie als ›problematisch‹ und wies gleichzeitig darauf hin, dass sie nicht von der UN-Delegation (sondern von einzelnen Mitgliedstaaten) in die Verhandlungen eingebracht worden war.<sup>12</sup> Tatsächlich kann diese Regel zu einer Lähmung der Rechtsprechung der Kammern führen, wenn weder Einstimmigkeit erzielt noch eine ›Supermehrheit‹ erreicht werden kann.

### Opfer-Abteilung

Zu den Besonderheiten des Khmer-Rouge-Tribunals gehört auch die Einrichtung einer eigenen Opfer-Abteilung (Victims Unit). Nach der Zulassung ziviler Nebenklagen ist es Aufgabe dieser Einheit, Opfer, die einzeln oder kollektiv Nebenklagen einreichen wollen, umfassend zu unterstützen. So unterhält sie etwa eine Liste von Anwälten, die die Opfer vor den ECCC vertreten wollen, und berät die Opfer bei der Erstellung von Anträgen und Klageschriften.<sup>13</sup>

### Laufende Verfahren

In zeitlicher Hinsicht ist die Zuständigkeit des Tribunals auf die tatsächliche Herrschaftsausübung der Roten Khmer – also den Zeitraum von deren Machtübernahme am 17. April 1975 bis zum Einmarsch vietnamesischer Truppen am 6. Januar 1979 – begrenzt. Verbrechen, die während der vorangehenden oder nachfolgenden bewaffneten Auseinandersetzungen begangen wurden, unterliegen seiner Gerichtsbarkeit daher nicht. Auch in personeller Hinsicht beschränkt sich die Zuständigkeit des Khmer-Rouge-Tribunals auf die Aburteilung des ehemaligen Führungskaders der Roten Khmer sowie derjenigen, die für die Verbrechen des Pol-Pot-Regimes die Hauptverantwortung tragen. Noch im Jahr 1999 war die von den UN eingesetzte Expertenkommission davon ausgegangen, dass durchaus etwa 20 bis 30 Personen vor dem Tribunal zur Anklage gebracht werden könnten.<sup>14</sup> Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurden aber lediglich gegen fünf Verdächtige offiziell Ermittlungsverfahren eingeleitet, und es gilt als unwahrscheinlich, dass es noch weitere Verfahren geben wird.

Das Khmer-Rouge-Tribunal verfügt nicht über eine eigene Rechtssubjektivität – es handelt sich hier vielmehr um ein kambodschanisches Gericht mit internationaler Beteiligung.

Die Zuständigkeit des Khmer-Rouge-Tribunals beschränkt sich auf die Aburteilung des ehemaligen Führungskaders der Roten Khmer sowie der für die Verbrechen des Pol-Pot-Regimes Hauptverantwortlichen.

## »Duch«

Die fünf Personen, von denen vier der Führungselite des Pol-Pot-Regimes angehörten, befinden sich mittlerweile in Untersuchungshaft – Kaing Guek Eav alias »Duch« als einziger von ihnen bereits seit mehreren Jahren. Der 66-jährige Duch war Kommandant des Foltergefängnisses Tuol Sleng, das nur sieben (von geschätzten 20 000) Insassen lebend verließen.<sup>15</sup> Seine Festnahme wegen Mordes, Folter und Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung war schon im Jahr 1999 durch ein kambodschanisches Militärgericht veranlasst worden, nachdem er sich geweigert hatte, mit der kambodschanischen Regierung zu kooperieren. Neben Ta Mok, dem militärischen Oberbefehlshaber der Roten Khmer, der 2006 im Gefängnis starb, sollte mit Duchs Haft auch das Verlangen der Staatengemeinschaft nach Gerechtigkeit für die Verbrechen auf den »Killing Fields« besänftigt werden.<sup>16</sup> Duch war daher bereits acht Jahre in Haft, bevor die Ko-Untersuchungsrichter des Khmer-Rouge-Tribunals im Juli 2007 eine Untersuchungshaft von maximal einem Jahr über ihn verhängten. Sie taten dies, obwohl Duch Haftentlassung gefordert hatte, weil er durch die lange Inhaftierung angeblich in seinen Rechten – insbesondere in seinem Anspruch auf Aburteilung innerhalb einer angemessenen Frist – verletzt worden sei. Die Untersuchungsrichter legten ihrer Anordnung eine umfangreiche Untersuchung der internationalen Rechtsprechung zugrunde. Sie begründeten die Rechtmäßigkeit der Untersuchungshaft ausführlich vor allem damit, dass Duch während seiner Haft weder gefoltert noch misshandelt worden sei und man daher nicht von einer missbräuchlichen Inanspruchnahme des Gerichts ausgehen könne.

Diese Entscheidung, die nach einer Berufung durch die Anwälte Duchs im Dezember 2007 von der Vorverfahrenskammer bestätigt wurde<sup>17</sup>, kann als erfreulicher Beweis dafür gewertet werden, dass das Khmer-Rouge-Tribunal durchaus internationalen Standards gerecht werden kann. Anfang August 2008 schlossen die Untersuchungsrichter die Voruntersuchung und grenzten die Anklage gegen Kaing Guek Eav auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Zusammenhang mit seiner Rolle im Gefängnis von Tuol Sleng ein. Die Ankläger legten dagegen allerdings Anfang September 2008 ein Rechtsmittel ein. Die Anklage sei in zweifacher Hinsicht zu eng gefasst und müsse daher ergänzt werden: Zum einen müsse Duch auch für Mord und Folter nach dem kambodschanischen Strafgesetzbuch von 1956 angeklagt und zum anderen für die Begehung aller Verbrechen im Tuol-Sleng-Gefängnis als Mitglied einer kriminellen Vereinigung belangt werden. Die Vorverfahrenskammer wird ihre Entscheidung über die Berufung Anfang Dezember 2008 fällen, so dass das Hauptverfahren gegen Duch nicht vor Anfang 2009 beginnen wird.<sup>18</sup>

## Nuon Chea, Khieu Samphan, Ieng Sary und Ieng Thirith

Aus prozess-ökonomischen Überlegungen könnten die übrigen vier Fälle in ein Verfahren zusammengefasst werden. Bei den vier Personen handelt es sich durchwegs um zentrale Figuren aus der Führungsriege der Roten Khmer, die in fortgeschrittenem Alter und gesundheitlich angeschlagen sind.

Da ist zunächst Nuon Chea, Pol Pots Chefideologe und Stellvertreter und seit dem Tod Pol Pots 1998 der ranghöchste lebende Parteifunktionär. Er wurde im September 2007 auf Anordnung der Ko-Untersuchungsrichter, die ihm ebenfalls Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zur Last legen, in Untersuchungshaft genommen. Bereits im Rahmen seiner ersten öffentlichen Anhörung im Februar 2008 erreichte er mit Hinweis auf einen Verfahrensmangel eine Verschiebung seines Verfahrens. Auch die Anwälte von Khieu Samphan, dem ehemaligen Staatsoberhaupt des Demokratischen Kampuchea, haben mittlerweile Einspruch gegen die im November 2007 gegen ihn verhängte Untersuchungshaft erhoben. Sein Anwalt machte im Rahmen einer An-

Der 66-jährige Duch war Kommandant des Foltergefängnisses Tuol Sleng, das nur sieben (von geschätzten 20 000) Insassen lebend verließen.

**10** Zur Rechtsnatur des Khmer-Rouge-Tribunals siehe Dyrchs, a.a.O. (Anm. 6), S. 125ff. mit weiteren Nachweisen.

**11** Die erstinstanzliche Trial Chamber besteht aus drei kambodschanischen und zwei internationalen Richtern, die Supreme Court Chamber setzt sich aus vier kambodschanischen und drei internationalen Richtern zusammen.

**12** Report of the Secretary-General on Khmer Rouge Trials, UN Doc. A/57/769 v. 31.3.2003, Abs. 29.

**13** »Internal Rules«, in der Fassung vom 5.9.2008, Regel 12, [http://www.eccc.gov.kh/english/internal\\_rules.aspx](http://www.eccc.gov.kh/english/internal_rules.aspx)

**14** Report of the Group of Experts, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 110.

**15** Die Zahlen wurden der einführenden Notiz von Michael A. Newton zu »Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia Provisional Detention Order against Kaing Guek Eav« entnommen, International Legal Materials, 46. Jg., 2007, S. 911–918.

**16** Cedric Ryngaert, The Doctrine of Abuse of Process: A Comment on the Cambodia Tribunal's Decisions in the Case against Duch (2007), Leiden Journal of International Law, 21. Jg., 3/2008, S. 719–737. Der Begriff »Killing Fields« wurde durch den gleichnamigen Film nach dem Buch »The Death and Life of Dith Pran« des amerikanischen Kriegsberichterstatters Sydney Schanberg zum Synonym für den beispiellosen Massenmord der Roten Khmer an der eigenen Bevölkerung. Auf den »Killing Fields« wurden hunderttausende Menschen ermordet und vergraben. Das bekannteste befindet sich in Choeung Ek in der Nähe von Phnom Penh und ist heute eine Gedenkstätte.

**17** Pre-Trial Chamber, Decision on Appeal against Provisional Detention Order of Kaing Guek Eav alias »Duch«, Criminal Case File No. 001/18-07-2007-ECCC-OCIJ (PTCo1) v. 3.12.2007.

**18** Co-Prosecutors' Appeal of the Closing Order against Kaing Guek Eav »Duch« dated 8 August 2008, Criminal Case File No. 001/18-07-2007-ECCC-OCIJ (PTCo2) v. 5.9.2008.

hörung im April geltend, dass er seinen Mandanten nicht ordnungsgemäß verteidigen könne, weil nicht die gesamten Prozessakten in die französische Sprache übersetzt worden seien. Zuletzt scheiterte im Oktober 2008 der Versuch, mit Hinweis auf den schlechten Gesundheitszustand eine Haftentlassung Khieu Samphans durchzusetzen.

Als Hindernis erweist sich vor allem die starke Gewichtung der kambodschanischen Komponente.

Ieng Sary, der ehemalige Außenminister, war im Jahr 1979 von einem vietnamesisch gestützten Revolutionären Volkstribunal *in absentia* wegen Völkermords zum Tode verurteilt worden. Durch ein königliches Dekret wurde er aber 1996 begnadigt und ihm Amnestie gewährt. Seine Anwälte plädierten nun dafür, dass zum einen das Verbot der Doppelbestrafung und andererseits der im Dekret erfolgte Strafverzicht einer Verfolgung Ieng Sarys durch die ECCC entgegenstünden. Beiden Argumenten wurde jedoch von der Vorverfahrenskammer nicht gefolgt<sup>19</sup>, so dass die gegen ihn und seine Frau, die ehemalige Sozialministerin Ieng Thirith, im November 2007 verhängte vorläufige Untersuchungshaft weiterhin bestehen bleibt.

Im Rahmen der bisher laufenden Verfahren wurde auch eine Grundsatzfrage geklärt: Zivilkläger dürfen in allen Verfahrensstadien am Verfahren teilnehmen, müssen allerdings von einem Anwalt vertreten sein. Mit dieser Entscheidung im Sinne einer weitgehenden Opferbeteiligung haben die Richter der Vorverfahrenskammer signalisiert, dass das Khmer-Rouge-Tribunal seinen Auftrag auch darin sieht, zu einer Aussöhnung zwischen Opfern und Tätern beizutragen.

### Gemischte Bilanz

Ohne Zweifel trägt das Khmer-Rouge-Tribunal, auch nachdem die ersten Verfahren angelaufen sind, noch schwer am Erbe seiner Entstehungsgeschichte. Die vielen Kompromisse, die eingegangen werden mussten, um schließlich die Außerordentlichen Kammern doch noch auf den Weg zu bringen, erweisen sich erst jetzt in der praktischen Arbeit als Stolpersteine, die mühsam überwunden werden müssen. Als Hindernis erweist sich vor allem die starke Gewichtung der kambodschanischen Komponente, die klar über die bisherige Einbeziehung nationaler Elemente in die internationalisierte Strafgerichtsbarkeit hinausgeht.

Weniger die Tatsache der oftmals doch schlechteren Ausbildung der kambodschanischen Richter als vielmehr die berechtigten Zweifel an deren Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme haben das Ansehen des Gerichtshofs bereits jetzt beschädigt. Hartnäckig hält sich seit mehreren Monaten die Behauptung, dass das kambodschanische Personal (einschließlich der Richter) einen Teil seines Gehalts im Gegenzug für seine Bestellung als Provision abführen muss. Das Tribunal hat mittlerweile Anstrengungen unternommen, um das ihm anhaftende Odium von Korruption und Unregelmäßigkeiten zu entkräften.

Nicht ganz glücklich wird hier auf zwei getrennten Gleisen – dem kambodschanischen und dem internationalen – gefahren: Beide Seiten haben ein Korruptionsbekämpfungsprogramm aufgestellt, das ausdrücklich korrupte Praktiken verbietet und das über ein Berichtssystem die Überprüfung von Beschwerden seitens des Personals ermöglicht.

Auch sonst steht das Tribunal vor großen Herausforderungen. Es muss das zehntausende von Seiten umfassende Beweismaterial gesichtet und die während des Pol-Pot-Regimes akribisch angefertigten Verhörprotokolle aus dem Archiv des Folterzentrums Tuol Sleng bearbeitet werden. Dazu ist die Gerichtsverwaltung angehalten, die immer noch bestehenden Übersetzungsprobleme – die offiziellen Arbeitssprachen sind Khmer, Englisch und Französisch – auch im Sinne einer Transparenz für die Bevölkerung zu lösen.

Wie alle hybriden Strafgerichte ist auch das Khmer-Rouge-Tribunal regelmäßig mit der Aufgabe konfrontiert, seine Finanzierung sicherzustellen. Die ursprünglich für eine Laufzeit von drei Jahren veranschlagten 56,3 Millionen US-Dollar reichen bei weitem nicht; der neue Haushaltsplan geht nun von 135,4 Millionen US-Dollar aus, die vonnöten sein werden, um die Kosten des Tribunals bis Ende 2010 zu decken. Deutschland will die Arbeit der ›Opfer-Abteilung‹ in den kommenden zwei Jahren mit der Bereitstellung von 1,5 Millionen Euro unterstützen. Damit beläuft sich der Gesamtbetrag, den Deutschland bisher zur Verfügung gestellt hat, mittlerweile bereits auf beinahe 10 Millionen US-Dollar.<sup>20</sup>

Das Khmer-Rouge-Tribunal hat aber durchaus auch Erfolge vorzuweisen. Die Verhaftung Ieng Sarys ist etwa ein solches Beispiel, mit der der Amnestiepolitik von Ministerpräsident Hun Sen deutlich Grenzen aufgezeigt wurden oder die juristische Arbeit, die Untersuchungsrichter und Vorverfahrenskammer bisher vorgelegt haben, die durchaus internationalen Standards gerecht wird. Mit Sicherheit kann das Khmer-Rouge-Tribunal dann einen Beitrag zur Stärkung des kambodschanischen Rechtssystems und damit zur Stabilisierung des Landes leisten, wenn es gelingt, das extreme Unrecht gerichtlich aufzuarbeiten und dadurch innerhalb der Gesellschaft ein differenziertes Rechtsverständnis zu entwickeln. Mit der Verhaftung von fünf Hauptverantwortlichen wurde 30 Jahre nach den Gräueltaten der Roten Khmer ein erstes Zeichen gesetzt. Eine konsequente Aufarbeitung könnte ein Zusammenleben von Schuldigen, Mitläufern und Opfern möglich machen und eine nationalen Aussöhnung auf den Weg bringen.

<sup>19</sup> Pre-Trial Chamber, Public Decision on Appeal against Provisional Detention Order of Ieng Sary, Criminal Case File No. 002/19-09-2007-ECCC-OCIJ (PTC03) v. 17.10.2008.

<sup>20</sup> ECCC, Media Alert, 6.11.2008.

Berechtigte Zweifel an der Unabhängigkeit der kambodschanischen Richter von staatlicher Einflussnahme haben das Ansehen des Gerichtshofs beschädigt.

# Eine erste Fahne für die Vereinten Nationen?

## Die Geschichte der ›Four Freedoms Flag‹

Jost Dülffer · Sönke Kunkel

**Im Mittelpunkt des Beitrags steht die kurze Geschichte einer ersten informellen Fahne der Vereinten Nationen von 1942 bis 1945. Untersucht werden die Repräsentationsideen zivilgesellschaftlicher Akteure, ihre Konsensuche für eine internationale Fahne und die symbolpolitischen Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen zwischen Kriegsbündnis und internationaler Organisation.**

San Francisco, 25. April 1945: Zwei Wochen vor der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht trat eine Konferenz von 45 Staaten im Opernhaus der Stadt zusammen. Es ging um die Gründung einer neuen Weltorganisation, die den Völkerbund aus dem Jahr 1920 ablösen sollte. Die Konferenz endete am 26. Juni im Veteranengebäude mit der Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen durch alle Gründerstaaten – unter dem Symbol einer blau untermalten Projektion der Weltkugel, umschlungen von zwei gekreuzten Olivenzweigen.<sup>1</sup>

Zur Eröffnung der Konferenz brachte die populäre amerikanische Zeitschrift ›Life‹ am 23. April einen Vorbericht mit dem Titel ›San Francisco Conference. It will go on as planned‹, denn 11 Tage zuvor war der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt unerwartet gestorben. Auf einem Foto konnte man dabei eine ›United Nations Flag‹ sehen, die keinerlei Ähnlichkeit mit der heute bekannten UN-Fahne besaß (siehe Abbildung, S. 264).<sup>2</sup> Auf der Fahne sind vier rote, senkrechte Balken im gleichen Abstand voneinander auf weißem Grund mit weißem Rand zu sehen.<sup>3</sup> Die Fahne schwebt auf dem Foto perspektivisch über dem Opernhaus. Ihre vier Balken setzen sich in zeitloser Rhythmisierung in den Säulen der Häuserfassaden fort, unter denen lebhafter Straßenverkehr erkennbar ist. Die vier Balken, so die Bildunterschrift, stünden für vier Freiheiten, ihre rote Farbe symbolisiere Opferbereitschaft und der weiße Hintergrund stehe für den Frieden. Angesichts der harmonischen Ästhetik, die einen subtilen Zusammenhang von Friedensvision und zivilisierender Mission der Vereinten Nationen herstellte, musste beim Betrachten des Bildes der Eindruck entstehen, hier handele es sich um die offizielle Fahne der Vereinten Nationen.<sup>4</sup>

Dies traf zwar nicht zu, aber es war ihrem Erfinder, einem amerikanischen Geschäftsmann namens Brooks Harding, gelungen, die unter den Namen ›Four Freedoms Flag‹ und ›United Nations Honor Flag‹ bekannt gewordene Fahne zu einem konkurrenzfähigen politischen Erkennungszeichen aufzu-

bauen. Noch im Mai 1946 versicherte Brooks Harding dem ersten Generalsekretär der Vereinten Nationen Trygve Lie: »Die Entwicklung der ›United Nations Honor Flag‹, die von allen Delegationen auf der letztes Jahr in San Francisco abgehaltenen Konferenz der Vereinten Nationen über eine Internationale Organisation für gut befunden wurde, wurde von mehr als eintausend Führungspersonlichkeiten der Vereinten Nationen in allen UN-Ländern überprüft, und es ist kein einziger ablehnender Kommentar eingegangen.«<sup>5</sup> Harding reichte seinen Entwurf daher auch im Jahr 1947 ein, als bei den Vereinten Nationen eine bindende Entscheidung über die offizielle Fahne anstand. Doch er hatte keinen Erfolg. Bekanntlich setzte sich das von Donal McLaughlin entworfene, 1946 schon als offizielles Emblem der Vereinten Nationen anerkannte Motiv durch.

Dennoch bleibt die Geschichte dieser Fahne der vier Freiheiten bemerkenswert. Sie kann als der erste ernsthafte – und in Ansätzen auch erfolgreiche – Versuch begriffen werden, die Vereinten Nationen in einem sichtbaren politischen Symbol zu repräsentieren. Bis 1945 nutzten Brooks Harding und seine Mitstreiter verschiedene Möglichkeiten, um die Fahne mitsamt ihrer politischen Metaphorik als programmatische Grundidee der Vereinten Nationen zu etablieren. Spätestens mit der Konferenz von San Francisco wurden jedoch ihre symbolpolitischen Grenzen deutlich.

<sup>1</sup> Zur Geschichte der offiziellen UN-Symbole vgl. Harry D. Schurdel, Im Zeichen des Friedens. Zur Entstehungsgeschichte des UN-Emblems, Vereinte Nationen, 5/2005, S. 207–210; Donal McLaughlin, Design for Peace. Origin of the UN Emblem, UN Chronicle, September 1995, S. 20–21; Nathaniel Abelson, Official Symbols of the United Nations, The Flag Bulletin, 34. Jg., 4/1995, S. 142–152; Arnold Rabbow, Visuelle Symbole als Erscheinung der nicht-verbalen Publizistik, Münster 1966, S. 256ff.

<sup>2</sup> Life, 23.4.1945, S. 35.

<sup>3</sup> Gelegentlich wurden die Balken auch grün und blau eingefärbt, rot blieb jedoch die Leitfarbe.

<sup>4</sup> Boris Barth/Jürgen Osterhammel (Hrsg.), Zivilisierungsmissionen. Imperiale Weltverbesserung seit dem 18. Jahrhundert, Köln 2004.

<sup>5</sup> Brooks Harding to Trygve Lie, Telegram, San Francisco, 3.5.1946, Record Group (RG) 59, Decimal File 1945–49, Box 4078, National Archives (NA) II, College Park, MD, USA. Diese und alle folgenden Übersetzungen englischer Zitate stammen von den Verfassern.



**Prof. Dr. Jost Dülffer,** geb. 1943, ist Professor für Neuere Geschichte an der Universität zu Köln.



**Sönke Kunkel,** geb. 1982, ist Doktorand im Fachbereich Geschichte der Jacobs University, Bremen.



**UNITED NATIONS FLAG**, in use since 1943, flies before Opera House. Its symbolism: four (for four freedoms) red (blood dedicated to freedom) bars on white field (peace).

Quelle: Life, 23.4.1945, S. 35.

## Zivilgesellschaftliche Diplomatie 1942–1945

Hardings Entwurf griff auf einen missionarischen Topos zurück, den Präsident Roosevelt in seiner Rede zur Lage der Nation vom 6. Januar 1941 geprägt hatte – die vier Freiheiten. Als jene benannte Roosevelt: Rede- und Meinungsfreiheit, Glaubens- und Religionsfreiheit, Freiheit von Not und Freiheit von Furcht.<sup>6</sup>

Über die Beweggründe Hardings, Roosevelts Schlagwörter aufzugreifen und in einer Fahne zum Symbol der am 1. Januar 1942 von 26 Regierungen als Kriegsbündnis formierten Vereinten Nationen zu verdichten, lassen sich nur Vermutungen anstellen. Es liegt der Schluss nahe, dass Harding neben allem zur Schau gestellten Idealismus mit amerikanischem Unternehmergeist auch auf die potenziellen Profite spekulierte, die sich aus der Herstellung und dem im Idealfall weltweiten Vertrieb einer international anerkannten Fahne erzielen lassen konnten. Ein Tätigkeitsbericht des später eigens für die ›Four Freedoms Flag‹ gegründeten Ausschusses jedenfalls weist ihn als Designer and Hersteller avantgardistischer Möbel aus.<sup>7</sup>

Harding entwickelte die Fahne nach eigenen Angaben im Laufe des Jahres 1942, wobei er in seiner Fabrik in Gloversville, New York, mit verschiedenen Mustern experimentierte.<sup>8</sup> Entscheidend war in der Folge, dass er sich nicht nur an das amerikanische Außenministerium wandte – wo solche Fahnenentwürfe gewöhnlich pflichtgemäß abgeheftet und dann vergessen wurden –, sondern in einer Art zivilgesellschaftlichen Diplomatie auch die Zustimmung verschiedener Vertreter der Vereinten Nationen suchte. Ziel war, die Fahne in einer konzertierten Aktion

durch die Repräsentanten der Kriegsbündnis alliierten informell als Konsenslösung anerkennen zu lassen und mit dieser Anerkennung im Rücken die Unterstützung der amerikanischen Regierung zu suchen. Gerade die vier Freiheiten wurden zu einem zentralen Symbol für die Mobilisierung der Nation. So wurde auch 1943 für eine der sieben Kriegsanleihen nachdrücklich mit einer Visualisierung dieser Freiheiten geworben.<sup>9</sup>

Eine private Initiative zur staatlichen Beeinflussung war (und ist) in den USA nicht unüblich. Zivilgesellschaftliche Akteure besaßen hier beträchtliche politische Entfaltungsmöglichkeiten.

Nachdem Harding im Herbst 1942 neben dem amerikanischen Außenministerium zunächst verschiedene, in der Botschafts- oder Konsulatshierarchie zu meist unten angesiedelte Vertreter von Botschaften des Kriegsbündnisses konsultiert hatte, suchte er im November 1942 direkten Kontakt zu Präsident Roosevelt. Harding betonte in einem Schreiben einleitend den Nutzen einer UN-Fahne und wies auf seine Konsultationen hin: »Mein Eindruck ist, dass wir zwar einen Namen gefunden haben, aber wenn wir die Idee der Vereinten Nationen sichtbar machen wollen, sind 29 verschiedene Fahnen notwendig. Ich bin daher nach Washington gekommen, um die Meinungen der betroffenen Nationen in Bezug auf ein einziges Symbol oder eine einzige Fahne einzuholen (...)«. <sup>10</sup>In seinem Bericht über diese Umfrage hob er ferner hervor, dass eine Fahne oder ein repräsentatives Symbol von allen als wünschenswert angesehen worden sei.<sup>11</sup> Man habe verschiedene Entwürfe diskutiert, es habe aber eine starke Tendenz zu einer Freiheitsfahne gegeben, vorzugsweise einer Fahne der vier Freiheiten.<sup>12</sup> Harding schlug eine vorläufig informelle Lösung vor, die der Anerkennung einer offiziellen Fahne vorgreifen und den Weg dahin erleichtern könne. Insbesondere sei es geboten, rasch »eine Fahne, die auf »allgemeine Zustimmung« stößt, zu finden. Vor diesem Hintergrund sollte ein Ausschuss die Fahne oder das Symbol auswählen, und die ausgewählte Fahne oder das ausgewählte Symbol sollte auf allgemeine Zustimmung gegründet solange verwendet werden, bis eine offizielle Fahne anerkannt

<sup>6</sup> Vgl. Annual Message to Congress, Washington D.C., 6.1.1941, The ›Four Freedoms‹ Speech, <http://www.fdrlibrary.marist.edu/4free.html>

<sup>7</sup> Vgl. Brooks Harding, World Flag Encyclopedia, Washington D.C. 1948, S. 7.

<sup>8</sup> Ebd., S. 45f.

<sup>9</sup> Zugrunde lagen diesen mehrere Ölgemälde von Norman Rockwell, die unterschiedlich in der öffentlichen Plakatierung kombiniert wurden.

<sup>10</sup> Brooks Harding to the President, 3.11.1942, RG 59, Decimal File 1940–44, Box 3120, NA II.

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> Ebd.



Plakatierung der ›Vier Freiheiten‹, Quelle: <http://www.loc.gov/exhibits/treasures/images/ato058a.5s.jpg>

werden kann.<sup>13</sup> Gegenüber diesen Vorschlägen eines ambitionierten Handlungsreisenden reagierte das Außenministerium, an welches Hardings Brief weitergeleitet wurde, jedoch distanziert. Es quittierte den Eingang des Vorschlags mit dem Hinweis, dass dieser ordnungsgemäß zu den Akten gelegt worden sei, damit bei Bedarf darauf zurückgegriffen werden könne.<sup>14</sup>

Hier stieß Hardings Strategie also an ihre Grenzen; offensichtlich bestand in der amerikanischen Regierung kein Interesse an einem einheitlichen Erkennungszeichen für die Vereinten Nationen. Zwar hatten Planer des amerikanischen Außenministeriums schon im Frühjahr 1942 mit ersten Überlegungen für eine Nachkriegsorganisation begonnen, doch betraf dies nur die möglichen institutionellen Arrangements, nicht aber ihre Außendarstellung.<sup>15</sup> Noch im März 1943 betonte Präsident Roosevelt: »Ich glaube es ist zu früh, um über ein Emblem für die Vereinten Nationen zu reden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt könnte es mit einer Studentenverbindung verwechselt werden.«<sup>16</sup>

Dies bedeutete jedoch nicht, dass eine Initiative wie die für eine ›Four Freedoms Flag‹ unterbunden oder behindert wurde. Vielmehr ließ man Harding gewähren, betrachtete seinen Plan möglicherweise auch als einen nützlichen Testballon, auf den man später immer noch zurückgreifen konnte. Die Repräsentation des Kriegsbündnisses blieb damit eine Angelegenheit der Zivilgesellschaft. Und die Möglichkeiten, die politische Symbolik der Vereinten Nationen zu gestalten, waren unterhalb der Regierungsebene weiterhin beträchtlich. Für Harding blieben immer noch alternative Handlungsspielräume – wie etwa die Mobilisierung der Öffentlichkeit. Nicht zufällig erschien schon Mitte November in der ›Washington Post‹ ein Artikel, der von Hardings Konsenssuche unter den Vereinten Nationen berichtete.<sup>17</sup> Daneben verfolgte er nun konsequent die Idee eines Koordinierungsausschusses, der im Dezember 1942 als ›Four Freedoms Flag Committee‹ gegründet wurde.<sup>18</sup> Der Zusatz ›U.S.A. Division. Sponsoring the World-

Wide Symbol of Freedom‹<sup>19</sup> verwies auf den Anspruch, eine nationale Vorstufe zu einer globalen Initiative zu sein. Die Mitglieder jenes Ausschusses rekrutierten sich bis zu seiner Auflösung Ende der vierziger Jahre jedoch größtenteils aus der Washingtoner Zivilgesellschaft. Vertreter der ›American Legion‹, einer konservativen Veteranenorganisation, waren ebenso vertreten wie der örtliche ›United Nations Club‹ oder die ›National Education Association‹. Als erste Amtshandlung erarbeitete der Ausschuss eine Gebrauchsanweisung für den Umgang mit der ›Four Freedoms Flag‹, die im März 1943 erschien. Die ›Four Freedoms Flag‹ sollte demnach nicht ein »Symbol für eine Superregierung« sein, sondern immer neben oder unter der jeweiligen Landesfahne positioniert werden. Als langfristiges Ziel gab das ›Four Freedoms Flag Committee‹ aus, »das Symbol in der ganzen Welt bekannt zu machen.«<sup>20</sup>

Kurzfristig versuchte man im April 1943, im amerikanischen Kongress Lobbyarbeit zu betreiben, indem jeder Abgeordnete und Senator mit Informati-

**13** Vgl. Brooks Harding to the President, 3.11.1942, RG 59, Decimal File 1940–44, Box 3120, NA II.

**14** Vgl. George T. Summerlin, Chief of Protocol to Brooks Harding, 19.11.1942, ebd.

**15** Vgl. zur Frühgeschichte der Vereinten Nationen zuletzt Helmut Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, München 2008, 2. Aufl., S. 1–28.

**16** Roosevelt to Morris L. Ernst, The White House, 8.3.1943, in: Elliott Roosevelt (Ed.), *F.D.R. His Personal Letters, 1928–1945*, Vol. II, New York 1950, S. 1407.

**17** ›Flier Designs Victory Banner for All United Nations' Forces‹, The Washington Post, 15.11.1942.

**18** Der Name wurde später in ›United Nations Honor Flag Committee‹ umgeändert.

**19** Vgl. etwa Brooks Harding an das Department of State, 4.12.1943, RG 59, Central Decimal File 1940–44, Box 27, NA II.

**20** ›United Nations Flag Described in Manual‹, The Washington Post, 17.3.1943.

Hardings Versuch, sich autonome Handlungsräume zu schaffen, nahm dabei den Charakter einer diplomatischen Verwechslungskomödie an.

onsmaterial ausgestattet wurde. Mittelfristig setzte man auf die Öffentlichkeit. Deshalb wählte der Ausschuss für die erste öffentliche Präsentation der Fahne einen populären Anlass: den ›United Nations Flag Day‹ am 13. Juni 1943.<sup>21</sup> Das garantierte nicht nur Medienaufmerksamkeit, sondern unterstrich ebenso den symbolischen Alleinvertretungsanspruch der Fahne. Treffend kündigte die ›Washington Post‹ an: »eine neue Fahne der vier Freiheiten wird in alleiniger, aber vollständig ausgebreiteter Würde die dicht zusammengedrängten 31 Banner, die üblicherweise die Vereinten Nationen repräsentieren, ersetzen (...), und auf diese ›praktische‹ Weise den freiheitsliebenden Menschen überall auf der Welt Ehre und Respekt zollen (...).«<sup>22</sup>

Dieses einigende Motiv sollte nach dem Willen Hardings von nun an zum alltäglichen Erscheinungsbild des amerikanischen öffentlichen Raumes gehören. Immer öfter zierte die Fahne Häuser in Washington, D.C. Berichte in Zeitungen und Zeitschriften erhöhten weiterhin ihren Bekanntheitsgrad: das ›American Magazine‹ druckte im August und September 1943 Fotos der Fahne, ebenso der ›Des Moines Sunday Register‹. Berichte fanden sich in ›The Christian Science Monitor‹, ›The Washington Evening Star‹, in der ›New York Herald Tribune‹ und ›The New York Times‹.<sup>23</sup>

Als Erfolg konnte ferner der Umstand gewertet werden, dass das Symbol der vier Freiheiten auf Zigarettenpackungen platziert werden konnte, die vom amerikanischen Landwirtschaftsministerium unter anderem nach England verschifft wurden.<sup>24</sup> Ebenso konnte Harding erreichen, dass die Alliierten auf den Karten eines vom ›Office of War Information‹ vorbereiteten ›War Atlas for Americans‹ durch vier rote Balken repräsentiert wurden.<sup>25</sup>

In den Augen außenstehender Beobachter mochte die scheinbar von Regierungsseite sanktionierte kulturelle Vervielfältigung des Motivs der vier Freiheiten diesem also durchaus einen offiziellen Charakter verleihen. Dass dem keineswegs so war, zwischen der grafischen Gestaltung von Zigarettenpackungen und offizieller politischer Unterstützung vielmehr ein entscheidender Unterschied lag, wurde indes im November 1943 deutlich, als eine von Harding geplante Werbeaktion für die Fahne ausgerechnet am Widerstand des amerikanischen Außenministeriums scheiterte. Harding plante, das zweijährige Jubiläum des Kriegsbündnisses am 1. Januar 1944 zu einer spektakulären Demonstration der Fahne in der provisorischen chinesischen Hauptstadt Chungking (Chongqing) zu nutzen – wohin ihn die amerikanische Regierung fliegen sollte. Vor allem in dieser fortwährend bedrohten Stadt, Sinnbild des chinesischen Widerstands- und Kampfwillens, ließ sich vermeintlich die Entschlossenheit und Einheit des UN-Kriegsbündnisses beweisen. »Chungking«, begründete Harding sein Vorhaben, »ist der Schlüssel zur Verbreitung der

Fahne in den Vereinigten Staaten und der gesamten Welt (...). Von allen Hauptstädten der Vereinten Nationen ist keine hinsichtlich der öffentlichen Aufmerksamkeit mit Chungking vergleichbar (...).«<sup>26</sup> Harding machte außerdem kein Geheimnis aus seinen kommerziellen Absichten: »Die Chungking-Mission eröffnet uns die notwendige Grundlage, das Ansehen und den Zugang zu Geldern hier in Amerika, so dass der Ausschuss schneller bei der Entwicklung des Symbols in den USA voranschreiten und die jeweiligen Führungspersonlichkeiten in den anderen Ländern ansprechen kann, um ihnen bei der weiteren Verbreitung der Fahne zu helfen.«<sup>27</sup>

Hardings Versuch, sich autonome Handlungsräume zu schaffen, nahm dabei den Charakter einer diplomatischen Verwechslungskomödie an. Niemand wusste mehr, wen Harding nun eigentlich repräsentierte – aber alle mussten davon ausgehen, er handle mit Unterstützung der anderen Seite. Gegenüber der amerikanischen Regierung erweckte er den Eindruck, seine Initiative sei mit der chinesischen Botschaft abgestimmt. In seinem Antrag hieß es: die »Genehmigung und [der] Transport für meine Mission nach Chungking werden hiermit bei meiner Regierung im Namen der Chinesen und der Vereinten Nationen beantragt.«<sup>28</sup> Der chinesischen Botschaft wiederum suggerierte Harding, er handle vor allem im Auftrag der Vereinten Nationen. Ein Vertreter der chinesischen Botschaft gab gegenüber dem amerikanischen Außenministerium zu bedenken: »Es war ihm [dem chinesischen Botschaftsangehörigen, d. V.] jedenfalls nicht klar, wie repräsentativ Herr Hardings Organisation für alle Vereinten Nationen war oder ob alle der Vereinten Nationen sich auf den Gebrauch der ›Four Freedoms Flag‹ geeinigt hatten.«<sup>29</sup>

Der chinesischen Botschaft wiederum suggerierte Harding, er handle vor allem im Auftrag der Vereinten Nationen.

21 Der ›United Nations Flag Day‹, an dem in verschiedenen Paraden die Fahnen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen präsentiert wurden, war in den USA erstmals am 14. Juni 1942 begangen worden.

Vgl. ›Flag Day, June 14, Set by Roosevelt‹, The New York Times, 10.5.1942.  
22 ›Legion, Elks Sponsor Rites for Flag Day‹, The Washington Post, 12.6.1942.

23 Harding, World Flag, a.a.O. (Anm. 7), S. 52ff. Die Berichte und Fotos erschienen im Zeitraum Juni bis September 1943.

24 Brooks Harding, First Annual Report to the Members of the United Nations, Oktober 1943, RG 59, Central Decimal File 1940–44, Box 27, NA II.

25 Vgl. Office of War Information, A War Atlas for Americans, New York 1944.

26 Brooks Harding an das Department of State, 4.12.1943, RG 59, Central Decimal File 1940–44, Box 27, NA II.

27 Ebd.

28 Ebd.

29 Department of State, Division of Far Eastern Affairs, Memorandum of Conversation, Application of Mr. Brooks Harding to go to Chungking, Participants: Mr. K.C. Wang, Chinese Embassy; Mr. Perkins, FE, 4.12.1943, Ebd.

Im Ergebnis waren sich alle Beteiligten jedoch einig, Hardings Aktion nicht zu unterstützen. Damit scheiterte eine Popularisierung der Fahne über den amerikanischen Kontext hinaus.

In den USA jedoch behielt sie eine exponierte Stellung. Dafür sorgten schon allein die vielen Artikel in Zeitschriften und Zeitungen, in denen auch im Jahr 1944 regelmäßig über die Fahne berichtet wurde.<sup>30</sup> Offenbar konnte Harding auch eine Art informelles Frühwarnsystem mit dem Außenministerium vereinbaren, das ihn über andere eingereichte Fahnenentwürfe informierte. Dies geht etwa aus einer Korrespondenz zwischen Rhoda Twyman, einer amerikanischen Staatsbürgerin, und William D. Hassett, Roosevelts Sekretär, hervor.<sup>31</sup> Twyman hatte im September 1944 ein Gedicht sowie eine Fahne, die ein großes ›V‹ für ›Victory‹ und allegorisch die vier Freiheiten zeigte, an das Weiße Haus geschickt.

Daraufhin setzte das übliche bürokratische Prozedere ein. Der Entwurf wurde an das Außenministerium weitergeleitet, welches mit einer Standardantwort an Frau Twyman reagierte. Darüber beschwerte sich Twyman in einem zweiten Brief: »Das Außenministerium wird der Fahne keinerlei Beachtung schenken, weil ich letztes Jahr an Präsident Roosevelt schrieb und ihm von meiner Vorstellung einer UN-Fahne berichtete und von den einzigen Symbolen, die bis dahin für die vier Freiheiten angeboten wurden. Dieser Brief wurde an das Außenministerium weitergeleitet, und das Ministerium übergab ihn Herrn Brooks Harding, der mir schrieb und von seiner Fahne berichtete und sagte, dass keine andere Fahne als UN-Fahne berücksichtigt werde.« Weiter schrieb sie: »Herr Harding berichtete von Diskussionen von Personen bei den Vereinten Nationen über verschiedene Entwürfe für die UN-Fahne und dass sie sich letztlich für seinen Entwurf entschieden hätten und dass keine andere Fahne jemals berücksichtigt würde.«<sup>32</sup> Twymans Beschwerde veranschaulicht nicht nur den Informationsaustausch zwischen Außenministerium und Brooks Harding, sondern ebenso den aggressiven Versuch Hardings, die Monopolstellung der ›Four Freedoms Flag‹ zu verteidigen.

Zwischen 1942 und 1944 gelang es Harding, seine Fahne in der amerikanischen Öffentlichkeit als emblematisches Erkennungszeichen der Vereinten Nationen zu etablieren. Und auch auf der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen nahm sie eine wichtige Rolle ein.

## Die Präsentation Amerikas: San Francisco 1945

Politisch war die Konferenz von San Francisco das Ergebnis langjähriger diplomatischer Verhandlungen, die besonders nach den Vorschlägen von Dumbarton Oaks im Jahr 1944 in eine Konkretisierungsphase eintraten. Neben der Aussicht auf die Festlegung



Innenansicht des Opernhauses, San Francisco Konferenz 1945

UN-Foto: McLain

verbindlicher institutioneller Arrangements bot die Konferenz der amerikanischen Regierung aber noch eine weitere Chance: Auf ihr konnte sich die USA als gesellschaftliches Zukunftsmodell und internationale Führungsmacht in Szene setzen. Bereits im Januar 1945 wurde deshalb auch die Abteilung für grafische Präsentation des amerikanischen Amtes für strategische Dienste (Office of Strategic Services – OSS) unter der Leitung Oliver Lundquists mit der Vorbereitung der Konferenz beauftragt. Das Spektrum reichte von der Erstellung von Graphiken, welche die jeweiligen institutionellen Verfahren der Vereinten Nationen visualisierten über die Festlegung der Sitzordnung und die Unterbringung der Delegierten bis hin zur Gestaltung des Rahmenprogramms.<sup>33</sup> Einerseits

<sup>30</sup> So etwa im ›American Observer‹ und der ›Weekly News Review‹, dazu in verschiedenen semi-offiziellen Publikationen des U.S. Office of Education. Vgl. Harding, World Flag, a.a.O. (Anm. 7), S. 52ff.

<sup>31</sup> William D. Hassett to Rhoda Twyman, 29.9.1944; Rhoda Twyman to William D. Hassett, 3.10.1944, President's Official File Nr. 4725, Franklin D. Roosevelt Presidential Library, Hyde Park, New York, USA.

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> Vgl. zur Abteilung für graphische Präsentation: Barry Katz, The Arts of War. ›Visual Presentation‹ and National Intelligence, Design Issues, 12. Jg., 2/1996, S. 3–21.

In Entsprechung zu den vier roten Balken der Fahne überragten bei Eröffnung der Konferenz vier goldene Pfeiler die Bühne und rahmten die Fahnen der beteiligten Länder ein.

Ganz nach den Regeln der Werbung ging es um die Inszenierung einer allgemeinen Begeisterung für die vier Freiheiten, darum, die Aufmerksamkeit der Delegierten auf die Fahne zu lenken.

vertraten die Planer dabei den Anspruch, im diplomatischen Ausnahmezustand alltägliche amerikanische Normalität zur Schau zu stellen. »Das Außenministerium«, berichtete etwa die ›New York Times‹, »ist bestrebt, den Delegierten, ihren Beratern und der ausländischen Presse einen umfassenden Eindruck des amerikanischen Lebens in einer typischen amerikanischen Stadt zu vermitteln.«<sup>34</sup> Andererseits war ein Gedanke leitend, den Donal McLaughlin, der Erfinder des heutigen UN-Symbols, so formulierte: »Wir werden alles daran setzen, um sie [die Konferenz, d. V.] historisch zu machen (...).«<sup>35</sup>

Insbesondere zwei Bilder sollten diesen Eindruck historischer Monumentalität erzeugen. Zum einen war als Abschluss der Konferenz die Unterzeichnung der UN-Charta in Szene zu setzen. Zum anderen galt es, die Bühne des Opernhauses, in welchem die Plenarsitzungen stattfanden, so zu gestalten, dass die Mission der Vereinten Nationen in plastischer Form sichtbar wurde und die Delegierten für die Dauer der Konferenz an ihren historischen Auftrag erinnerte. Und hier kam nun wieder die Harding'sche Fahne ins Spiel: Denn die Architekten Joe Mielziner und Eero Saarinen entschieden sich, für die Bühnengestaltung auf das Motiv der ›Four Freedoms Flag‹ zurückzugreifen. In Entsprechung zu den vier roten Balken der Fahne überragten bei Eröffnung der Konferenz vier goldene Pfeiler die Bühne und rahmten die Fahnen der beteiligten Länder ein. Oliver Lundquist erinnerte sich rückblickend: »[T]eil der Symbolik des Bühnenaufbaus (...) waren die vier Säulen im Hintergrund, die die vier Freiheiten symbolisierten, zusammengehalten durch Kränze aus Olivenzweigen. Da war die Symbolik. Es gab eine Organisation von UN-Überzeugten oder anderen Vereinigungen, die dafür eintraten, dass die vier Säulen und die vier Zeichen als Symbole für die Vereinten Nationen benutzt werden sollten.«<sup>36</sup> Die ›Four Freedoms Flag‹ selbst übersetzte sich damit nicht nur von einem zweidimensionalen unter- oder nebengeordneten provisorischen Zeichen in ein effektvolles dreidimensionales Ensemble, das nunmehr alle anderen Fahnen an Größe übertraf, sondern wurde zum integrativen symbolischen Leitmotiv, zum überragenden sinnstiftenden Moment der Vereinten Nationen erhoben.

Für den Ausschuss der ›Four Freedoms Flag‹ bedeutete jene gestalterische Entscheidung eine dramatische Bestätigung, hob sie die Fahne doch endgültig in den Status eines von der amerikanischen Regierung anerkannten Zeichens. Zeitweilig bestand sogar Aussicht, dass die Abteilung für grafische Präsentation das Motiv der vier Freiheiten auch für die Presse- und Delegiertenausweise übernahm, doch entschied man sich letztlich für das von Donal McLaughlin gestaltete Motiv der Weltkugel.<sup>37</sup> Gleichwohl arbeitete der Ausschuss intensiv darauf hin, die Konferenz zur internationalen Kanonisierung der Fahne zu nutzen. Den Delegierten der Vereinten Nationen

stellte man etwa Informationsmaterialien bereit.<sup>38</sup> Im März 1945 brach Harding zudem von seinem neuen Wohnsitz Washington, D.C. nach San Francisco auf, um in einer Kampagne den öffentlichen Raum der Stadt mit der ›Four Freedoms Flag‹ auszustatten. Die vier roten Balken waren fortan überall zu finden: Sie begegneten den Delegierten in den Empfangshallen ihrer Hotels, fuhren auf riesigen Schildern auf Trucks durch die Stadt, wurden den Zuschauern bei der Eröffnung der Baseball-Saison in Oakland präsentiert oder wehten auf den Fahnenmasten der Stadt.<sup>39</sup> Ganz nach den Regeln der Werbung ging es um die Inszenierung einer allgemeinen Begeisterung für die vier Freiheiten, darum, die Aufmerksamkeit der Delegierten auf die Fahne zu lenken. Nicht zuletzt sollte die massive Präsenz des Symbols auch einen politischen Entscheidungszwang herbeiführen.

Die Kehrseite der Kampagne war allerdings, dass der missionarische Charakter dieses zutiefst amerikanischen Symbols Widerstand hervorrief. Schon vor der Konferenz mehrten sich die Beschwerden verschiedener Delegationen. Ein eigens für Dekorationsfragen zuständiger Ausschuss des Bürgermeisters von San Francisco sprach sich daraufhin ebenfalls gegen die Harding'sche Kampagne aus. Auch Vertreter des Außenministeriums ruderten nun zurück und stellten laut ›New York Times‹ klar, dass die Fahne keine offizielle Unterstützung besaß.<sup>40</sup>

Damit war das Schicksal der Fahne – trotz ihres Aufstiegs zum symbolischen Fluchtpunkt der Konferenz – besiegelt. Was in San Francisco nicht international konsensfähig war, konnte auch später nicht auf Zustimmung treffen. Und so wurde nicht das eingangs abgedruckte Foto aus ›Life‹, sondern ein anderes Foto zum geschichtsmächtigen Schlagbild der Konferenz: jenes von der Unterzeichnung der UN-Charta – unter der von Olivenzweigen umgebenen Weltkugel.

34 ›Delegates' Leisure a Parley Problem‹, New York Times, 25.3.1945.

35 Presentation Branch to Marzani, 3.4.1945, RG 226, Entry 85, Box 45, NA II.

36 Interview with Oliver Lundquist, 19.4.1990, United Nations Oral History Project, Dag Hammarskjöld Library, New York, S. 21.

37 Lundquist bemerkte dazu: »Es war eines der Dinge, die wir uns für die Namensschilder der Delegierten überlegt hatten. Aber wir gaben der anderen Idee den Vorzug.« Ebd.

38 Harding, World Flag, a.a.O (Anm. 7), S. 61f.

39 Harding, World Flag, a.a.O (Anm. 7), S. 89f.

40 ›Delegates' Leisure‹, New York Times, 25.3.1945.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Abrüstungskonferenz: Tagungen 2007 und 2008

- Wieder keine Fortschritte bei den Abrüstungsverhandlungen
- Neue Konvention zum Verbot von Streumunition außerhalb der Abrüstungskonferenz

Hans Günter Brauch

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch, Tagungen 2005 und 2006, VN, 5/2006, S. 202f., fort.)

In den Jahren 2007 und 2008 konnten bei den Verhandlungen in der **Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)** in Genf wieder keine substanziellen Fortschritte erzielt werden. Die Debatte erschöpfte sich, wie seit dem Jahr 1998, in der Vorstellung der Positionen der Mitgliedstaaten zu den verschiedenen Abrüstungsaspekten. Ein wesentlicher Erfolg konnte mit dem Vertrag zum Verbot von Streumunition nur außerhalb der Vereinten Nationen erzielt werden.

#### 2007

Die Abrüstungskonferenz trat im Jahr 2007 turnusgemäß zu drei Tagungsperioden von einmal zehn, dann je sieben Wochen zusammen (22.1.–30.3.; 14.5.–29.6. und 30.7.–14.9.2007). Der Vorsitz der Konferenz rotierte, wie üblich, in der Mitgliedschaft nach vier Arbeitswochen. Insgesamt fanden 36 formelle und 48 informelle Plenarsitzungen statt, auf denen die Tagesordnung festgelegt sowie organisatorische und andere Fragen diskutiert wurden. An der Konferenz waren die Vertreter der 65 Mitgliedstaaten beteiligt. 41 weitere Staaten entsandten Beobachter.

I. Die CD einigte sich auf die Tagesordnung mit den altbekannten acht Kernpunkten aus der Schlusserklärung der Ersten Sondergeneralversammlung für Abrüstung von 1978. Für die sieben ersten Tagungsordnungspunkte wurden wie gewohnt Koordinatoren ernannt. Vor allem

weil die Konferenz alle Beschlüsse im Konsens fassen muss, konnte sie sich trotz intensiver Bemühungen der jeweiligen Präsidentschaft und der Koordinatoren erneut nicht auf ein Arbeitsprogramm einigen, weshalb wiederum kein Verhandlungsmechanismus in Gang gesetzt wurde.

In zwei Botschaften am 22. Januar und am 14. Juni 2007 gab der neue UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, wie sein Vorgänger Kofi Annan, seiner Hoffnung Ausdruck, die Konferenz möge »in einem Geist des Kompromisses« den langjährigen Stillstand überwinden. In der Debatte plädierten die USA erneut dafür, den Paketansatz (alle Abrüstungsfragen gleichzeitig gemeinsam anzugehen) aufzugeben und endlich Verhandlungen über einen **Vertragsentwurf für ein Verbot der Herstellung von spaltbarem Material (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT)** aufzunehmen. Russland argumentierte, dass das Arbeitsprogramm die Zustimmung aller Teilnehmer erfordere. Auf der zweiten Sitzung stellte der deutsche Vertreter Rüdiger Lüdeking als Vertreter der EU-Präsidentschaft die Position der Europäischen Union vor. Demnach plädierte die EU für eine rasche Einigung auf ein Arbeitsprogramm und unterstütze den **Umfassenden Teststoppvertrag (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT)** als Kernstück der Nichtweitergabe- und Abrüstungspolitik zusammen mit dem FMCT. Die EU teile die Besorgnisse der Internationalen Atomenergie-Organisation und des UN-Sicherheitsrats im Hinblick auf das iranische Nuklearprogramm und die Raketenstarts in Nordkorea. In den folgenden Sitzungen stellten andere Staaten ihre jeweiligen Abrüstungspräferenzen vor.

Beim 2. Tagesordnungspunkt (Verhinderung des Rüstungswettlaufs im Weltraum) äußerten einige Staaten ihre Besorgnis über den erfolgten Antisatellitentest Chinas. Der Vertreter Ägyptens forderte umfassende negative Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten. Zum Abschluss der ersten Tagungsperiode wurde ein Dokument zur Vorbereitung substanzieller Verhandlungen eingebracht, worüber in der zweiten Tagungsperiode eingehend debattiert wurde, aber keine Einigung erzielt werden konnte.

II. In der dritten Tagungsperiode wurde über drei Dokumente zu Verfahrensfragen debattiert: **1.** einen Beschlussentwurf zur Berufung von vier Koordinatoren, um mit der substanziellen Arbeit zu beginnen (CD/2007/L.1); **2.** ein Dokument, das den Konsens zu dessen Umsetzung dokumentiert (CD/2007/CRP.5); und **3.** ein Dokument, in dem festgelegt wird, dass die Abrüstungskonferenz bei der Annahme des ersten Dokuments an die Umsetzungsbedingungen des zweiten Dokuments gebunden ist (CD/2007/CRP.6). Am Ende der Tagungsperiode drückten zahlreiche Delegationen ihre Enttäuschung darüber aus, dass es nach zehn Jahren immer noch nicht gelungen sei, sich auf ein Arbeitsprogramm zu einigen.

#### 2008

Die CD hielt im Jahr 2008 wieder drei Tagungen ab (23.1.–28.3.; 12.5.–27.6. und 28.7.–12.9.2008). Es fanden 35 formelle sowie 33 informelle Plenarsitzungen statt. An der Konferenz waren die Vertreter der 65 Mitgliedstaaten beteiligt. 38 weitere Staaten entsandten Beobachter.

I. Der UN-Generalsekretär eröffnete die erste Tagungsperiode erneut mit einem eindringlichen Appell an die Staatenvertreter, endlich wieder mit konkreten Verhandlungen zu beginnen. Wie jedes Jahr einigte sich die Abrüstungskonferenz lediglich auf die Tagesordnung. Die Einigung auf ein Arbeitsprogramm scheiterte zum wiederholten Mal an den unvereinbaren Positionen zwischen den USA, Russland und China. Während die USA auf multilateraler Ebene nur über den FMCT verhandeln wollen, beharren Russland und China auf gleichzeitigen Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung und Weltraumrüstung.

In der ersten Verhandlungsphase stellten die Vertreter der beteiligten Staaten wie gewohnt ihre unterschiedlichen Positionen zur Abrüstungsfrage vor. Zahlreiche Delegierte sprachen sich für die Annahme der drei (oben genannten) Beschlussdokumente aus, während andere Modifizierungen vorschlugen.

Der russische Außenminister Sergei Lawrow legte einen russisch-chinesischen Vertragsentwurf für die Verhinderung ei-

nes Rüstungswettlaufs im Weltraum vor (vgl. das ›non-paper‹ von 2005, siehe letzten Bericht des Autors über die CD, VN, 5/2006, S. 202). Dieser Entwurf wurde von Belarus und Sri Lanka begrüßt und von Kanada und den USA zurückhaltend bewertet. Aus deutscher Sicht sei es erstrebenswert, das Rüstungskontrollregime für den Weltraum durch einen Verhaltenskodex bei Weltraumaktivitäten als einer vertrauensbildenden Maßnahme zu stärken. Der Botschafter der Ukraine brachte als Konferenzpräsident einen neuen Verfahrensvorschlag der sechs Konferenzpräsidenten des Jahres 2008 ein (CD/1840). Demnach soll Chile die Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung leiten, Japan die Verhandlungen über einen Stopp der Herstellung von spaltbarem Material, Kanada die Verhandlungen über die Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum und Senegal die Verhandlungen über negative Sicherheitsgarantien. Während der Vertreter Russlands diesen Vorschlag unterstützte, äußerte sich der Vertreter Chinas zurückhaltend.

II. Zu Beginn der 2. Tagungsperiode gab der ukrainische Konferenzpräsident die Bereitschaft aller seiner sechs Kollegen bekannt, Veränderungsvorschläge für das Arbeitsprogramm zu prüfen. In den folgenden Plenarsitzungen äußerten sich die meisten Vertreter – darunter auch die EU-Staaten – tendenziell befürwortend, andere jedoch zurückhaltend zu diesem Versuch, durch Aufnahme substanzieller Verhandlungen den zehnjährigen Verhandlungsstillstand zu überwinden. Auf der letzten Plenarsitzung der 2. Tagungsperiode sprach sich der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außenpolitik der EU, Javier Solana, für die Wiederaufnahme ernsthafter Verhandlungen aus und unterstützte nachdrücklich den Verfahrensvorschlag, um die Blockade zu überwinden.

III. Zu Beginn der 3. Tagungsperiode gaben die Vertreter Russlands, Indiens und Chinas ihre Bereitschaft zu erkennen, im Rahmen des Kompromissvorschlags (CD/1840) mit konkreten Verhandlungen zu beginnen. Nach Beginn des bewaffneten Konflikts zwischen Georgien und Russland über Südossetien und Abchasien, beschuldigten sich beide Konfliktparteien am 12. August und 2. September 2008 des Bruches des Völkerrechts. Die Debatte über den Tätigkeitsbericht an die Generalversammlung wurde zwar vom bewaffne-

ten Konflikt zwischen Russland und Georgien überschattet, konnte aber am 9. September 2008 angenommen und an die Generalversammlung weitergeleitet werden. Damit wurden die Abrüstungsberatungen ohne nennenswertes Ergebnis noch vor offiziellem Ende der Tagungsperiode abgeschlossen.

### Bewertung

Seit dem Jahr 1997 konnten substanzielle und erfolgreiche Abrüstungsverhandlungen nur außerhalb der Genfer Abrüstungskonferenz mit ihren bekannten Ritualen und ihrer eingefahrenen Rhetorik stattfinden. Die Initiative ergriffen dabei kleinere und mittlere Staaten, die sich im Jahr 1999 in dem Netzwerk für menschliche Sicherheit (Human Security Network) zusammengeschlossen haben. Dieses Netzwerk ist aus den Verhandlungen über ein Verbot von Anti-Personen-Minen hervorgegangen. Norwegen und Kanada waren federführend für die Annahme der Ottawa-Konvention zum Verbot von Anti-Personen-Minen im Jahr 1997. Im September 2008 hatten 156 Staaten die Konvention ratifiziert oder sind ihr beigetreten, darunter jedoch nicht die drei ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats China, Russland und die USA.

Diese drei Staaten gehörten auch nicht zu den 107 Staaten, die sich am 30. Mai 2008 in Dublin auf ein Übereinkommen über Streumunition (Convention on Cluster Munitions – CCM) einigten. Dieses neue Übereinkommen wird am 3. Dezember 2008 in Oslo zur Unterzeichnung aufgelegt. Mit der Initiative zu diesen beiden Konventionen haben kleinere und mittlere Staaten die politische und moralische Führerschaft in der Abrüstungsdebatte übernommen – entgegen der Präferenzen und dem Veto Chinas, Russlands und der USA. Bis auf Finnland und Polen haben alle EU-Staaten die Ottawa-Konvention ratifiziert. Fast alle EU-Staaten – außer Zypern und Polen – haben sich auch verpflichtet, das Übereinkommen über Streumunition zu unterzeichnen.

Das Scheitern der multilateralen Abrüstung wird umso deutlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nicht nur bei den Verhandlungen keinerlei Fortschritte erzielt worden sind, sondern darüber hinaus noch die weltweiten Rüstungsausgaben – laut dem Jahrbuch 2008 des Stockholm International Peace Research Insti-

tute (SIPRI), S. 176, – um 45 Prozent gestiegen sind. In Osteuropa stiegen dabei die Rüstungsausgaben um 162 Prozent, in Nordamerika um 65 Prozent, im Nahen Osten um 62 Prozent, in Südasien um 57 Prozent, in Nordafrika um 53 Prozent und in Ostasien um 51 Prozent. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats steigerten ihre Rüstungsetats insgesamt um 62 Prozent.

Das zurückliegende Jahrzehnt ist auch ein Jahrzehnt der verpassten Abrüstungsdividende und einer kontinuierlichen Aufrüstungsdynamik ohne einen deklarierten Feind. Unmittelbar nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erklärte die amerikanische Regierung am 30. September und in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002 den Übergang von einer bedrohungsorientierten (threat-based) zu einer an den eigenen Fähigkeiten orientierten (capability-based) Rüstungspolitik. Diese stille und kontinuierliche Aufrüstungsdynamik wurde in der Abrüstungsrhetorik der Genfer Abrüstungskonferenz kaum debattiert; sie hat auch nicht zu einer neuen internationalen Friedens- und Abrüstungsbewegung geführt, die die Vertreter der Staatenwelt an ihr Versprechen erinnert. Durch die unilaterale Politik der amerikanischen Regierung unter George W. Bush (2001–2008) wurde das globale Rüstungskontrollregime geschwächt. Mit den wachsenden Verstimmungen zwischen Russland und den USA ist die Zukunft des bilateralen strategischen Rüstungskontrollregimes (START I + II) ebenso ungewiss wie die der konventionellen Abrüstungsregime in Europa.

Falls die neue amerikanische Regierung unter Präsident Barack Obama 2009 zu einer innovativen, multilateral ausgerichteten, globalen, regionalen und bilateralen Rüstungskontroll- und Abrüstungsstrategie zurückkehrt, sich die Spannungen zwischen Russland und den USA nicht verstärken und sich die EU-Staaten in ihrer neuen Sicherheitsstrategie in der Abrüstungsfrage auf eine Führungsrolle einigen können, könnte die Abrüstungsblockade im Jahr 2009 oder 2010 durchbrochen und substanzielle Verhandlungen aufgenommen werden.

**Berichte:** Report of the Conference on Disarmament to the General Assembly of the United Nations, UN Doc. CD/1831 v. 13.9.2007; Report of the Conference on Disarmament to the General Assembly of the United Nations, UN Doc. CD/1853 v. 9.9.2008.

# Sozialfragen und Menschenrechte

## Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

### 1. Tagung 2008

- Arbeitsmethoden festgelegt
- Fortführung wichtiger Studien der Unterkommission angeregt

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Menschenrechts-Unterkommission, 57. Tagung 2005 und 58. Tagung 2006, VN, 1/2007, S. 25ff., fort.)

Der **Beratende Ausschuss des Menschenrechtsrats (Advisory Committee – AC)** ist das Nachfolgeorgan der Menschenrechts-Unterkommission der ehemaligen Menschenrechtskommission. Nach Resolution 60/251 der UN-Generalversammlung vom 15. März 2006 hatte der Menschenrechtsrat (MRR) alle Mandate und Funktionen der Menschenrechtskommission für ein Jahr fortführen dürfen, darunter auch die Unterkommission. Der MRR entschied, dass die Unterkommission im August 2006 zu ihrer letzten Sitzung zusammenkommen sollte. Seither wurde über eine Nachfolgelösung beraten. Schließlich wurde der AC mit Resolution 5/1 des MRR vom 18. Juni 2007 eingerichtet. Mit dieser Resolution schloss der Rat die Bildung seiner Unterorgane und Mechanismen ab.

### Struktur

Der Ausschuss besteht aus 18 Sachverständigen, die in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig werden. Seine Aufgabe ist es, als ›Think Tank‹ für den Menschenrechtsrat zu fungieren. Die Sachverständigen können von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vorgeschlagen werden. Dabei sollen Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) einbezogen werden, um die größtmögliche Expertise für den MRR verfügbar zu machen und eine ausreichende gesellschaftliche Absicherung der jeweiligen Experten zu erreichen. Erforderlich ist es deswegen, dass die Experten über anerkannte Kompetenz und Erfahrung im Bereich der Menschenrechte verfügen, von hoher moralischer Inte-

Unterkommission (1947) (UN Doc. ECOSOC Res. 9 (II) v. 21.6.1946)	Beratender Ausschuss (2008) (UN Doc. A/HRC/RES/5/1 v. 18.6.2007)
26 Mitglieder	18 Mitglieder
Wahl durch die Menschenrechtskommission, Nominierung durch UN-Mitgliedstaaten	Geheime Wahl durch den Menschenrechtsrat
Verteilung der Mitglieder auf die Regionen	
7 Afrika, 6 Westeuropa und andere, 5 Asien, 5 Lateinamerika und Karibik, 3 Osteuropa	5 Afrika, 5 Asien, 3 Lateinamerika und Karibik, 3 Westeuropa und andere, 2 Osteuropa
3-jährige Amtszeit Unbegrenzte Wiederwahl	3-jährige Amtszeit Einmalige Wiederwahl
Initiativrecht	Kein Initiativrecht, nur auf Weisung des Menschenrechtsrats
Eigene Resolutionen und Beschlüsse zu allen Menschenrechtsthemen, aber keine zu Ländersituationen	Keine eigenen Resolutionen oder Beschlüsse; Keine Äußerungen zu einzelnen Ländern, nur zu Themen
Eine Tagung von vier Wochen pro Jahr	Bis zu zwei Tagungen von maximal zehn Arbeitstagen (zwei Wochen) pro Jahr

grität sowie unabhängig und unparteilich sind. Überschneidungen mit Regierungsfunktionen sind zu vermeiden. Außerdem soll es nicht zu einer Akkumulierung von menschenrechtlichen Funktionen kommen. Auf dieser Grundlage wählt der MRR die Mitglieder des AC in geheimer Wahl. Jeweils fünf der Sachverständigen kommen aus den afrikanischen und den asiatischen Staaten, jeweils drei aus der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten sowie derjenigen der westeuropäischen und anderen Staaten. Zwei Experten kommen aus der Gruppe der osteuropäischen Staaten. Die Mitglieder des AC werden für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt und können nur einmal wiedergewählt werden.

### Arbeitsweise

Der AC hat die Aufgabe, dem MRR Expertise zur Verfügung zu stellen. Dabei stehen Studien und forschungsbasierte Beratung im Mittelpunkt. Diese Expertise soll ausdrücklich nur auf Anforderung des Rates erbracht werden, in Übereinstimmung mit dessen Resolutionen und unter seiner Leitung. Die Arbeit des Beratenden Ausschusses soll umsetzungsorientiert sein. Dabei soll das Hauptaugenmerk seiner Ratschläge auf die Themen begrenzt sein, die unter das Mandat des MRR fallen.

Aufgabe des AC ist es nicht, Resolutionen oder Beschlüsse zu verabschieden. Der Ausschuss kann im Rahmen der Vorgaben des MRR Vorschläge machen, die der Rat prüft und gegebenenfalls bestätigt. Er kann ferner Anregungen geben, um die Effizienz seiner Verfahren zu erhö-

hen, und zusätzliche Forschungsvorschläge im Rahmen des Arbeitsprogramms machen, das der Menschenrechtsrat vorgibt.

Der Ausschuss trifft sich zu bis zu zwei Tagungen für insgesamt maximal zehn Arbeitstage im Jahr. Zusätzliche Tagungen können *ad hoc* nach vorheriger Zustimmung des MRR einberufen werden. Dieser kann den Ausschuss beauftragen, bestimmte Aufgaben im Plenum, in kleineren Gruppen oder durch Einzelpersonen wahrzunehmen. Über diese Tätigkeiten wird der Ausschuss an den Rat berichten. Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses sind dazu aufgerufen, auch zwischen den Tagungen miteinander zu kommunizieren; dies kann allein oder in Gruppen geschehen. Keinesfalls soll der AC Unterorgane einrichten, solange er nicht vom MRR hierzu bevollmächtigt wird. Um seine Aufgaben wahrzunehmen, ist der Beratende Ausschuss dazu aufgerufen, mit Staaten, NMRI, NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen in Kontakt zu treten und dabei in Übereinstimmung mit den Arbeitsweisen des MRR zu handeln.

Es soll einer ganzen Reihe von Akteuren möglich sein, an der Arbeit des AC auf der Grundlage besonderer Übereinkommen teilzunehmen, hierzu gehört insbesondere ECOSOC-Resolution 1996/31 sowie die vom MRR und der vormaligen Menschenrechtskommission eingeübten Praxis. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass Mitgliedstaaten und Beobachterstaaten, darunter auch Nichtratsmitglieder, Sonderorganisationen, andere internationale Organisationen und NMRI, aber auch NGOs effektiv zur Arbeit des Ausschusses beitragen.

## 1. Tagung

Der Beratende Ausschuss ist vom 4. bis zum 15. August 2008 zu seiner ersten Tagung in Genf zusammengekommen. Ihm gehören die europäischen Mitglieder Jean Ziegler (Schweiz, bis 2009), Wolfgang S. Heinz (Deutschland, bis 2010) und Emmanuel Decaux (Frankreich, bis 2011) an; aus der osteuropäischen Gruppe sind Latif Hüseyinov (Aserbaidzhan, bis 2011) und Vladimir Kartashkin (Russland, bis 2010) gewählt. Miguel Alfonso Martínez aus Kuba wurde zum Vorsitzenden gewählt. Er hat im Konsens 13 Empfehlungen (recommendations) verabschiedet.

Im Vordergrund der konstituierenden Tagung standen Fragen der Arbeitsorganisation und der künftigen Verfahrensweise. Der Beratende Ausschuss orientierte sich dabei an der bewährten Praxis anderer UN-Gremien. NGOs erhalten zu jedem Tagungsordnungspunkt Zeit, Erklärungen abzugeben. Um die Details der Verfahrensregeln auszuarbeiten, berief der Ausschuss eine fünfköpfige Arbeitsgruppe ein, der das deutsche Mitglied Heinz angehört. Der Ausschuss empfahl dem MRR ferner, Offizielle Protokolle (Official Summary Records) der Ausschusstagungen anzufertigen und veröffentlichen zu lassen.

Es gibt eine Reihe von Studien, die die Menschenrechts-Unterkommission begonnen, aber noch nicht abgeschlossen hatte. Der Ausschuss empfiehlt dem MRR, über deren Fortführung zu entscheiden und weist darauf hin, dass seine Mitglieder über die notwendige Expertise verfügen, die Arbeiten gegebenenfalls fortzuführen (Empfehlung 1/13). Der Ausschuss weist besonders auf folgende Themen hin:

- Diskriminierung im System der Strafjustiz,
- Korruption und ihre Auswirkungen auf den vollständigen Genuss der Menschenrechte,
- Diskriminierung aufgrund von Arbeit und Herkunft sowie
- Rolle von Staaten beim Schutz der Menschenrechte mit Blick auf die Aktivitäten transnationaler Unternehmen.

Die bereits abgeschlossenen Studien und Papiere der Unterkommission sollten, so empfiehlt der Beratende Ausschuss dem MRR, bald als UN-Dokumente veröffentlicht werden (Empfehlung 1/10). Der Beratende Ausschuss beschloss ferner, zwei

seiner Mitglieder mit der Beobachtung des vom MRR mit Resolution 6/13 vom 28. September 2007 institutionalisierten Sozialforums zu betrauen und über dessen Arbeit zu berichten. Zwei weitere Ausschussmitglieder sollen den anderen Mitgliedern über die Arbeit des Forums für Minderheitenfragen und des Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker berichten.

Der Ausschuss beschloss, das wichtige und komplexe Thema ›Selbstbestimmungsrecht der Völker‹ nur dann zu behandeln, wenn er vom MRR ausdrücklich hierzu aufgefordert wird (Empfehlung 1/12).

Die inhaltliche Arbeit des Beratenden Ausschusses wurde durch mehrere Resolutionen des MRR vorgezeichnet. Beruhend auf Resolution 6/10 des MRR diskutierte der Beratende Ausschuss nach Einführung durch einen Vertreter des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte Fragen auf dem Gebiet Menschenrechtsbildung und -training. Für diesen Themenkomplex wurde eine fünfköpfige Arbeitsgruppe eingesetzt, die nach sieben, überwiegend öffentlichen Treffen einen Empfehlungsentwurf vorlegte. Dieser Entwurf wurde ohne Abstimmung angenommen. Darin wird ein Papier der Arbeitsgruppe begrüßt, in dem diese ihr Arbeitsprogramm formuliert (Empfehlung 1/1).

Auf gleiche Weise wurde mit dem Thema Recht auf Nahrung verfahren (Empfehlung 1/8). In inhaltlicher Nähe hierzu stehen Empfehlungen des Beratenden Ausschusses zu den Themen Hungerflüchtlinge (Empfehlung 1/6) und Recht auf Nahrung in UN-Flüchtlingslagern (Empfehlung 1/7). Konkret schlägt das Gremium vor, der MRR und der Generalsekretär sollen sich dafür einsetzen, dass Hungerflüchtlingen der Schutz des Verbots der Zurückweisung an der Grenze (Non-Refoulement) zugute komme. Um die aus Nahrungsmangel resultierenden, vielfältigen Missstände in den UN-Flüchtlingslagern insbesondere für Kinder zu beseitigen, empfiehlt der Ausschuss dem Rat, die Mitgliedstaaten dringend zu einer substantziellen Erhöhung ihrer freiwilligen Finanzbeiträge aufzufordern.

Auf der Grundlage von Resolution 6/30 des MRR diskutierte der Beratende Ausschuss die Menschenrechte von Frauen, insbesondere mit Blick darauf, sie durchgängig in das System der Vereinten Natio-

nen zu integrieren (gender mainstreaming). Mit Empfehlung 1/4 beauftragte der Ausschuss drei seiner Mitglieder, einen Richtlinienentwurf für die Umsetzung von ›gender mainstreaming‹ in der Ausübung seines Mandats zu erarbeiten. Gleichzeitig richtete der AC die Bitte an den MRR, eine fünfköpfige Expertengruppe einzurichten, die konkrete Maßnahmen zur Erreichung echter Gleichberechtigung im UN-System erarbeiten sollen.

Mit Blick auf das weite Themenfeld ›Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung‹ verabschiedete der Beratende Ausschuss eine sechszeilige Empfehlung, die nur besagt, dass er sich weiter mit dem Thema beschäftigen wird (Empfehlung 1/2). Der Menschenrechtsrat hatte in Resolution 7/28 beschlossen, während seiner 9. Tagung eine Podiumsdiskussion zum Thema ›vermisste Personen‹ durchzuführen, und den Ausschuss beauftragt, eine Studie zu besten Verfahrensweisen zu erarbeiten. Die hiermit betrauten sowie zwei weitere Ausschussmitglieder sollten an dieser Diskussion teilnehmen, so der Vorschlag des AC, damit die weitere Arbeit zusätzliche Impulse erhalten könne. Eine Empfehlung zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen kam nicht zustande. Um die Diskriminierung von ›Menschen, die von Lepra betroffen sind, und ihrer Familienmitglieder‹ zu bekämpfen, beauftragte der Ausschuss sein Mitglied Shigeki Sakamoto, einen Entwurf von Grundsätzen und Richtlinien bis zum Januar 2009 zu erarbeiten (Empfehlung 1/5).

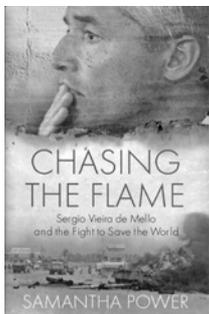
## Ausblick

Klar erkennbar ist die Tendenz des MRR, dem AC von Anfang an nur einen begrenzten Spielraum zu lassen. Hier ist vor allem der Wegfall des Initiativrechts zu beklagen, über das die Unterkommission verfügt hatte. Der inhaltliche Akzent, der vom AC auf das Thema ›Menschenrechtsbildung und -training‹ gelegt wurde, ist sehr zu begrüßen. Hierbei handelt es sich um einen der Schlüsselbereiche, die notwendig sind, um den vollständigen Genuss aller Menschenrechte für alle Menschen zu ermöglichen.

**Weitere Informationen:** Bericht: Report of the Advisory Committee on its First Session, Genf, 4–15 August 2008, UN Doc. A/HRC/10/2-A/HRC/AC/2008/1/2 v. 3.11.2008, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hr\\_council/advisorycommittee/docs/A-HRC-10-2.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hr_council/advisorycommittee/docs/A-HRC-10-2.doc)

# Idealist im Dienste der UN

Friederike Bauer



Samantha Power

**Chasing the Flame.  
Sergio Vieira de  
Mello and the Fight  
to Save the World**

London: Penguin  
Books 2008  
622 S., 25,00 brit.  
Pfund

Er gehörte zu den Hoffnungsträgern der Vereinten Nationen; von einem intimen UN-Kenner wurde er einst als ›unbedingt generalsekretär-tauglich‹ beschrieben. Sein Aufstieg schien unaufhaltsam. Viele sahen in ihm schon den natürlichen Nachfolger Kofi Annans, erst recht, als der Brasilianer im Frühjahr 2003 mit ausdrücklichem Placet Washingtons einen der schwierigsten Jobs der Vereinten Nationen überhaupt übernahm. Damals wurde dieser Hoffnungsträger, Sergio Vieira de Mello, Leiter der UN-Mission in Irak – und die Mission zu seinem Verhängnis: Am Nachmittag des 19. August 2003 erschütterte ein Bombenanschlag das Hauptquartier der Vereinten Nationen in Bagdad, in dem normalerweise 300 Leute arbeiten. Vieira de Mello erlag einige Stunden später seinen Verletzungen; mit ihm starben 21 weitere UN-Mitarbeiter.

Der 19. August 2003, den viele in der Weltorganisation als ihren ›11. September‹ begreifen, löste einen Schock in der UN-Belegschaft aus. Für eine ganze Weile befanden sich die Angestellten danach im Ausnahmezustand, ungläubig darüber, dass man sie angegriffen hatte, obwohl sie doch gerade *nicht* Teil der Besatzung und der Kriegsmaschinerie, sondern Teil der friedlichen Lösung sein wollten. Der Irak-Krieg, der nicht vom Sicherheitsrat autorisiert worden war, hatte in den Vereinten Nationen so gut wie keine Zustimmung gefunden. Gemeinhin kritisierte man das ›unilaterale Vorgehen‹ der Vereinigten Staaten. Dass die UN kurz nach Ende der offiziellen Kampfhandlungen dennoch nach Irak zurückkehrten, hatte vor allem politische Gründe: Man wollte wieder ›dabei sein‹, beweisen, dass man nicht das Schicksal der ›Irrelevanz‹ des Völkerbunds teilte. Denn genau dies hatte der amerikanische Präsident George W. Bush bei der Intervention vorangegangenen Generaldebatte in den UN drohend vorhergesagt, falls die Organisation hier nicht (im Sinne der USA) handeln wolle.

›Sergio‹, wie er von Kollegen und Bewunderern genannt wurde, übernahm die Leitung dieser äußerst schwierigen Irak-Mission. Er war einer der erfahrensten Mitarbeiter der Vereinten Nationen und hatte viele Kriege miterlebt, »aber ich glaube nicht, dass er an einen solchen Anschlag auf das Hauptquartier auch nur dachte«, urteilte wenig später Jan Egeland, der frühere Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten. Die UN wollten die Vorhut eines friedlichen Wiederaufbaus bilden, aber nicht als Teil der amerikanischen Besatzung begriffen und zur Zielscheibe von Terroristen werden. Dem Trugschluss,

die Vereinten Nationen könnten in Irak als neutraler ›Spieler‹ auftreten, erlag nicht nur Vieira de Mello, sondern auch Kofi Annan, sein damaliger Vorgesetzter und langjähriger Weggefährte, der einer Rückkehr der Vereinten Nationen nach Irak zustimmte. Doch Vieira de Mello bezahlte diesen Irrtum mit seinem Leben.

**Samantha Power**, Journalistin und Professorin an der Kennedy School of Government der Harvard-Universität, hat Vieira de Mellos Leben nun in einer neuen Biografie minutiös nachgezeichnet. Auf mehr als 600 Seiten beschreibt sie seinen Lebensweg von Rio de Janeiro, wo er im Jahr 1948 als Sohn eines – glücklosen – Diplomaten geboren wird, bis zu seinem gewaltsamen Tod mit 55 Jahren in Bagdad im Jahr 2003. Die Täter wurden bis heute nicht identifiziert. (Weil Muslime sofort begraben werden, gibt es in Irak keine Kühlhäuser. Deshalb verwesten die sterblichen Überreste des Attentäters, bevor sie identifiziert werden konnten. Auch andere Hinweise waren nicht stichhaltig.)

Vieira de Mello war 34 Jahre im Dienst bei den Vereinten Nationen. Auch wenn es ihn ein bisschen zufällig zu den UN verschlagen hat, weil er als Rebell der ›68er‹-Bewegung in Paris und als Gegner des damaligen brasilianischen Militärregimes kaum anderswo seriös hätte unterkommen können – jedenfalls dachte er selbst das –, so hat er sich doch im Laufe dieser vielen Jahre ›mit Leib und Seele‹ der Weltorganisation und ihrer Ideen verschrieben.

An seinem Leben lässt sich gewissermaßen auch der Wandel ablesen, den die Vereinten Nationen in diesen Jahrzehnten durchgemacht haben: Vom Flüchtlingshelfer zum Kriegsveteran, könnte man seinen Weg plakativ beschreiben – und würde damit zugleich ein Stück UN-Geschichte offenbaren. Denn genau wie er von ›harmlosen‹ humanitären (Blauhelm-) Einsätzen in immer schwierigere Konflikte geriet, haben es die Vereinten Nationen im Gegensatz zu früher heute mit komplexen, multidimensionalen Einsätzen zu tun, bei denen nicht nur ein bewaffneter Konflikt und eine Flüchtlingskrise zu lösen sind, sondern gelegentlich auch Regierungs- und Verwaltungsstrukturen aus dem Nichts wieder aufgebaut werden müssen. Und ›Sergio‹ war fast überall an vorderster Front: Ob im Zypern der siebziger Jahre, im Libanon der achtziger Jahre oder im Kambodscha und auf dem Balkan der neunziger Jahre – bei all diesen, für die Vereinte Nationen entscheidenden Missionen war Vieira de Mello dabei und erklimmte Stufe um Stufe die Karriereleiter.

Samantha Power hat für ihr neues Buch\* akribisch recherchiert (allein etwa 300 Interviewpartner werden im Anhang namentlich genannt). Es ist über weite Strecken spannend zu lesen, auch wenn der Mittelteil (seines Lebens) mit der ausführlichen Beschreibung jeder Krise und Vieira de Mellos Platz darin eindeutig zu lang geraten ist. Doch der Schluss entschädigt für alle (Lese-)Mühe davor: Wie die Autorin den roten Faden nach Bagdad zieht, dabei Weltgeschichte und persönliches Schicksal des Brasilianers vermischt, bis hin zur Ehefrau und Geliebten, ist schon eine große Leistung.

Wer ›Sergio‹ irgendwann einmal begegnet ist, sieht ihn in diesem Buch wiederaufleben. Er begreift, dass Vieira de Mello – anders übrigens als Annan – ganz und gar kein Schreibtisch-Mensch war, der gerne in schönen Büros in Hauptquartieren arbeitete. Vieira de Mello hat stets das Neue ›draußen‹, die nächste Krise, den nächsten Konflikt gesucht.

Aber der Leser begreift auch, dass der Brasilianer am Ende nicht Opfer seines Abenteuerdrangs, sondern einer Auseinandersetzung geworden ist, welche die Vereinigten Staaten der Weltgemeinschaft zu hastig aufgezwungen haben. Die Umstände seines Todes machen das vielleicht deutlicher als irgendetwas anderes: Vieira de Mello lag verletzt, aber noch lebend drei Stunden eingequetscht unter Trümmern, die nicht entfernt werden konnten, weil das entsprechende Bergungsgerät (leichtes hätte genügt) fehlte. Dass die UN keines parat hatten, war schlimm genug. Dass aber bei der amerikanischen Besatzungsarmee auch nichts Derartiges zu finden war, obwohl sich die USA doch ›im Krieg gegen den Terror‹ befanden, bei dem fortwährend mit Anschlägen zu rechnen ist, muss mehr als überraschen – und letztlich zu einem beunruhigenden Fazit führen: Mit mehr Umsicht vorab hätte Sergio Vieira de Mello wahrscheinlich gerettet werden können. Den UN wäre ein Trauma erspart geblieben – sie hätten einen ihrer besten Mitarbeiter und Hoffnungsträger behalten.

## Die ›Versicherheitlichung‹ der Welt

Herbert Wulf



Hans Günter Brauch, Úrsula Oswald Spring et al. (Eds.)

**Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century**

Berlin, Heidelberg: Springer 2008  
1147 S., 245,03 Euro

Das hier vorzustellende Buch ist eine im wahrsten Sinne des Wortes gewichtige Veröffentlichung. Mit 1147 Seiten, sieben Vorwörtern (drei ›Forewords‹ und vier ›Prefaces‹), insgesamt 75 Kapiteln von ungefähr ebenso vielen Autoren und einer Bibliographie von 122 Seiten wiegt das Buch deutlich über zwei Kilogramm – und ist damit eine sportliche wie intellektuelle Herausforderung.

Die Herausgeber wollen mit dieser Anthologie drei sicherheitspolitische Veränderungen und die neuen Konzeptionen von Sicherheit im 21. Jahrhundert untersuchen: erstens die neue internationale Ordnung nach dem Ende des Kalten Krieges, zweitens die Globalisierung seit eben dieser Zeit und drittens die sicherheitspolitischen Herausforderungen durch den Wandel der Umwelt im globalen Maßstab. Das Buch besteht aus zehn Teilen. Angesichts der Vielfalt der behandelten Themen ist der Obertitel des Buches irreführend: Es geht um mehr als Globalisierung und Umweltherausforderungen. Präziser ist der Untertitel, da tatsächlich neue sicherheitspolitische Herausforderungen und Konzeptionen des 21. Jahrhunderts aus unterschiedlichen Blickwinkeln angesprochen werden, während die sicherheitspolitischen Herausforderungen durch Umweltveränderungen nur ein Teilaspekt des Buches sind.

Die umfangreiche Themenpalette ist ein Hinweis auf die wissenschaftlichen und wissenschaftspolitischen Ambitionen der Herausgeber und Autoren. Der Band soll – wie es in einem der Vorwörter heißt – vier zentrale Ziele der Vereinten Nationen miteinander verbinden: Sicherheit, Frieden, Entwicklung und Umwelt. Kaum ein Aspekt der heutigen sicherheitspolitischen Diskussion wird ausgelassen: Im Schlusskapitel verweisen zwei der Herausgeber (Úrsula Oswald Spring und Hans Günter Brauch, S. 941f.) auf diesen Anspruch und sprechen von der horizontalen Erweiterung des sicherheitspolitischen Diskurses, der politische, militärische, ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen umfasst; von der vertikalen Vertiefung von der ›staatlichen‹ zur ›menschlichen‹ und ›Gender‹-Sicherheit; und schließlich von der sektoralen Sicherheit, die heute Energie, Ernährung, Gesundheit, Wasser, Klima und Überleben umfasst. Diese Bandbreite wissenschaftlicher Diskurse und die politische Themenvielfalt ist Stärke und Schwäche des Bandes zugleich. Es gibt heute eine allgemeine Tendenz, die sich auch in diesem Buch wiederfindet, jede Entwicklung unter sicherheitspo-

\* Ihr erstes Buch befasste sich mit der Haltung der USA angesichts von Völkermord im 20. Jahrhundert: Samantha Power, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*, Basic Books, 2002.

litischen Aspekten zu analysieren. Damit wird Sicherheit zu einem allgemeinen und umfassenden Begriff, der aber deutlich an Tiefenschärfe verliert.

Jeder Leser sollte Themen von Interesse in diesem Band finden, die zumeist von ausgewiesenen Autoren qualifiziert behandelt werden. Gleichzeitig aber enthält die Veröffentlichung zahlreiche Überschneidungen. Fast in jedem Kapitel wird der Bruch in der Sicherheitspolitik durch das Ende des Kalten Krieges und den Zusammenbruch der Sowjetunion erwähnt, jedoch ohne weiteren analytischen oder intellektuellen Zugewinn. Es bleibt bei allgemeinen Feststellungen zur Bedeutung dieser Zäsur. Immer wieder tauchen die Ereignisse des 11. September 2001 als Referenzpunkt auf, ohne dass jeweils ersichtlich wird, warum zum wiederholten Male mit fast identischen Worten darauf Bezug genommen wird. Diese Wiederholungen entstehen unter anderem dadurch, dass die Trennschärfe der zehn Teile des Bandes zu wünschen übrig lässt. Die Unterscheidung zwischen Teil IV (räumliche Dimensionen) und Teil VIII (regionale Sicherheit) ist nicht immer nachvollziehbar. Zahlreiche Kapitel in beiden Teilen sind mit großem Gewinn zu lesen; die Überlappungen sind jedoch ärgerlich. So wird beispielsweise die europäische Sicherheitspolitik nicht nur unter regionalen Gesichtspunkten in Teil VIII behandelt, sondern auch in zwei weiteren Kapiteln in Teil VII (institutionelle Sicherheit). Hier wäre weniger mehr gewesen. Deutlich weniger als sieben Vorwörter diverser Prominenter hätten ebenso die Präzision und damit die Aussagekraft der Veröffentlichung eher erhöht.

Die Frage des Umfangs und der Breite der Themen stellt sich auch hinsichtlich des Teiles III (philosophischer, ethischer und religiöser Kontext). Denn die zwölf darin enthaltenen Kapitel, die ein so breites Spektrum wie Sicherheit im Hinduismus und Buddhismus, bei Konfuzius, Homer und Hobbes, in afrikanischen, arabischen und brasilianischen Konzeptionen enthalten, sind keineswegs immer konsequent auf die im Titel und Untertitel des Bandes angesprochenen sicherheitspolitischen Herausforderungen für das 21. Jahrhundert hin ausgerichtet, sondern bleiben zum Teil sehr allgemein – interessant für die Spezialisten der jeweiligen Richtungen, nicht jedoch unbedingt zentral als Referenzrahmen der Sicherheitsanforderungen des 21. Jahrhunderts.

Innovativ und beeindruckend durch deren umfassende Behandlung sind zweifellos die diversen Ausführungen zu regionaler Sicherheit. Die systematische Darstellung der sicherheitspolitischen Herausforderungen ist ebenfalls verdienstvoll. Interessant ist auch die Aufarbeitung der sicherheitspolitischen Debatte seit 1990 (in Teil VI). Die im Haupttitel signalisierten Ausführungen zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen der Umwelt vermögen jedoch nicht restlos zu überzeugen. Das Thema Umwelt und Sicherheit ist heute *en vogue* und wird in zahlreichen

Gremien und Organisationen behandelt, von den Vereinten Nationen bis zum Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen in Deutschland. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die umweltpolitischen Herausforderungen immens sind und zum Teil die menschliche Existenz bedrohen. Aber werden sie damit zu einer Bedrohung der *Sicherheit*? Die Kapitel des Bandes, die die Umweltbedrohungen explizit ansprechen – die einführenden konzeptionellen Kapitel in Teil I und Teil II und einige der Kapitel zur alternativen Sicherheitszukunft in Teil IX – vermögen die Kritiker der Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf alle nur denkbaren gesellschaftlichen Sektoren nicht davon zu überzeugen, dass Klimawandel, Naturkatastrophen oder Umweltverschmutzung primär die menschliche Sicherheit gefährden; es sei denn der Begriff der menschlichen Sicherheit wird mit menschlicher Existenz gleichgesetzt. Dann sollte man aber auch weiterhin von existenziellen Gefährdungen und nicht von Bedrohungen der Sicherheit sprechen.

Die Herausgeber haben zwei weitere Bände für 2008 und 2009 angekündigt, in denen explizit ökologische Herausforderungen, Bedrohungen und Risiken im Hinblick auf menschliche Sicherheit behandelt werden sollen. Vielleicht erhalten die Leser darin die Antworten auf die hier kritisch gestellte Frage, ob diese Bedrohungen und Risiken tatsächlich sinnvoller Weise sicherheitspolitisch zu bearbeiten sind.

Die Zukunft der Vereinten Nationen spielt in mehreren Kapiteln dieser Anthologie eine wichtige Rolle. Explizit werden zentrale UN-Themen in drei Kapiteln angesprochen (46, 47 und 48). Interessant ist die Beschreibung der Entstehung des Konzepts der ›menschlichen Sicherheit‹ und dessen Wahrnehmung im UN-Sicherheitsrat. Der Rat hat zwar nicht das traditionelle Konzept der staatlich verorteten territorialen Sicherheit aufgegeben, jedoch seine Agenda durch die menschliche Sicherheit ergänzt. Ebenso bedeutsam ist die Analyse des neueren Konzepts der ›Schutzverantwortung‹ (responsibility to protect), wie sie in den Vereinten Nationen durch das ›High-level Panel on Threats, Challenges and Change‹ Eingang in die Normen und die praktische Politik der Weltorganisation gefunden hat. Kapitel 47 zeigt wie dramatisch sich die sicherheitspolitischen Vorstellungen in den Vereinten Nationen in den beiden letzten Jahrzehnten verändert haben. Das dritte UN-Kapitel schließlich beschäftigt sich mit dem Nexus zwischen Sicherheit und Entwicklung – ein Thema, das für die UN, wenn auch teils unter anderer Begrifflichkeit, Tradition hat. Die Erkenntnis in Kapitel 48 (S. 637), dass sich die Notwendigkeit, Entwicklung und Sicherheit in den UN institutionell eng zu verknüpfen, »noch materialisieren« müsse, ist jedoch ernüchternd und zeigt, wie sehr die inhaltlichen Reformen in den UN noch ihrer Verwirklichung harren.

# »The Germans to the Front«

Rainer Dobbstein



Jana Freihöfer

**Karrieren im System der Vereinten Nationen. Das Beispiel hochqualifizierter Deutscher, 1973–2003**

Heidelberger Geographische Arbeiten, Heft 124

Heidelberg: Universität Heidelberg 2007  
270 S., 19,90 Euro

Bei der Personalpolitik und -verwaltung der internationalen Organisationen geht es nicht um den chinesischen Boxerkrieg um 1900, in dem die Deutschen an die Front sollten, aber der Ruck, der seit etwa zehn Jahren durch die deutsche Personalpolitik gegenüber internationalen Organisationen geht, folgt durchaus der Devise »Deutsche an die Front internationaler Organisationen«. Um den deutschen Personalanteil zu erhöhen und zu verbessern, wurden zahlreiche Initiativen ergriffen: in der Zivilgesellschaft (Stuttgarter Appell; Berliner Initiativen; Schaffung des Carlo-Schmid-Programms für Praktika bei internationalen Organisationen durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst und die Studienstiftung des deutschen Volkes; verstärkte Netzwerkarbeit des Verbandes deutscher Bediensteter bei internationalen Organisationen – VDBIO), im Bundestag (zahlreiche Beschlüsse) und in der Bundesregierung (neues Amt des Koordinators für Internationale Personalpolitik im Auswärtigen Amt; Einrichtung von elektronischen internationalen Stellen- und Personalpools; Gründung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze; Verbesserung der sozialen Absicherung von Rückkehrern; Neufassung der Entsendungsrichtlinien; Einberufung der Staatssekretärsrunde internationale Personalpolitik und des Auswahlgremiums der Bundesressorts; Personalrahmenkonzept; Einrichtung der elektronischen Kommunikationsplattform [www.commio.de](http://www.commio.de) 2008; Vorbereitungsseminare und intensivere Unterstützung von Interessenten).

Erste Erfolge dieser Initiativen zeichnen sich ab: Im Sekretariat der Vereinten Nationen ist deutsches Personal zum ersten Mal mit 174 von rund 2800 Posten (6,21 Prozent) im vergleichbaren höheren Dienst, die der ausgewogenen geografischen Verteilung unterliegen, überrepräsentiert (Stand: 31.12.2007). Das bedeutet, Deutschlands Personal liegt knapp oberhalb seines Sollstellenrahmens von 127 bis 172 Personalstellen (6,07 Prozent). Und Deutsche besetzen 25 von 337 (7,42 Prozent) Leitungsposten (D1-Positionen und höher), allerdings mit Schwerpunkt auf der untersten Ebene D1. Vier Deutsche nehmen UN-Posten auf der Ebene von Untergeneralsekretären ein. Allerdings sind deutsche Mitarbeiter besonders beim Internationalen Währungsfonds und bei der Weltbank, bei zivilen Friedensmissionen sowie in einigen UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programmen weiterhin unterrepräsentiert (etwa IAEA, ICAO, WIPO, ITU, UNDP, UNICEF, UNFPA, WMO). Die deutsche internationale Personalpolitik sollte sich daher nicht

auf ihren Lorbeeren ausruhen. Sie bleibt eine wichtige Daueraufgabe, da unter anderem Pensionierungen älterer Deutscher, Bildungsdefizite jüngerer Deutscher, Lobbyaktivitäten von mit Deutschland konkurrierenden Staaten und die Schaffung neuer Stellen ohne prozentuale Rekrutierung Deutscher die Lage in den nächsten Jahren schnell verschlechtern können.

Die Akteure der deutschen internationalen Personalpolitik konnten als Hintergrundwissen für ihre Arbeit bisher im Großen und Ganzen nur auf informelle Kontakte mit deutschen Mitarbeitern und die personalwirtschaftlichen Jahresberichte der betroffenen deutschen Auslandsvertretungen zurückgreifen. Doch daraus ergab sich im Wesentlichen nur, welcher Deutsche auf welchem Posten bei welcher Organisation arbeitete und wann vermutlich mit seinem/ihrer Ausscheiden zu rechnen war. Eine gründliche Analyse der Faktoren, die den beruflichen Einstieg Deutscher in internationale Organisationen, den Verlauf ihrer Karrieren und schließlich ihren Ausstieg bestimmen, lag ihnen nicht vor.

Diese Faktoren untersucht zum ersten Mal auf empirischer Basis **Jana Freihöfer**, ehemalige Carlo-Schmid-Stipendiatin, in ihrer im Jahr 2007 als Buch erschienenen geografischen Doktorarbeit. Untersuchungsgegenstand sind die deutschen Mitarbeiter des vergleichbaren höheren Dienstes (Besoldungsstufen P1 bis D2) bei den UN und den ihrem Personalwesen angeschlossenen internationalen Organisationen des Gemeinsamen Systems (common system) im Zeitraum 1973 bis 2003. Leider erfasst die Studie nicht mehr die Auswirkungen der UN-Personalreform aus dem Jahr 2002. Die hat unter anderem die zentrale Entscheidungsbefugnis bei Personaleinstellungen von den Personalabteilungen zu Programm-Managern verlagert und die grundsätzliche Pflicht der Mitarbeiter festgelegt, alle fünf Jahre ihren Arbeitsplatz zu wechseln. Freihöfer geht weit über geografisch relevante Fragen der Einsatzorte hinaus und berücksichtigt in einem multimethodischen Ansatz Gesichtspunkte der Migrations-, Arbeitsmarkt- und Karriereforschung. Ihr ist es gelungen, die erheblichen Datenschutzprobleme bei der empirischen Datenerhebung für ihre Arbeit in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt und dem VDBIO zu lösen. So konnte sie auf die anonymisierten Daten von 1529 Mitarbeitern aus den personalwirtschaftlichen Jahresberichten deutscher Auslandsvertretungen zurückgreifen. In einer weiteren Vollerhebung hat sie an alle deutschen UN-Mitarbeiter auf den Personallisten

der deutschen Ständigen Vertretung New York und den Mitgliederlisten des VDBIO Online-Fragebögen versandt und 174 Antworten erhalten (Rücklaufquote: 35,2 Prozent). Schließlich hat sie persönlich mit 25 Mitarbeitern in New York und Genf Leitfadeninterviews geführt.

Auch wenn die meisten Ergebnisse nicht überraschen, ist es aber Freihöfers Verdienst, dass diese jetzt empirisch und in detaillierter Form belegt sind. Im Übrigen hat die Studie auch einige erstaunliche oder zumindest bemerkenswerte Ergebnisse hervorgebracht wie zum Beispiel:

- Nur 57 Prozent der deutschen Mitarbeiter haben ihre Arbeit auf der Ebene P2 (übliche Besoldungsgruppe für Berufsanfänger) begonnen;
- Nur 48 Prozent der Deutschen haben vor ihrem Berufseinstieg in eine internationale Organisation eine Studienzeit im Ausland verbracht;
- 28,6 Prozent der Mitarbeiter haben vor ihrem Einstieg ein Praktikum in einer internationalen Organisation absolviert;
- Bei den Gründen Deutscher für eine Bewerbung bei einer Organisation des UN-Systems stehen das fachliche Interesse an erster (128 von 174 der Antworten auf die Onlinebefragung) und die berufliche Herausforderung an dritter Stelle (110 Antworten), aber an zweiter Stelle stehen kulturelle Anreize (114 Antworten) und an vierter Idealismus (95 Antworten);
- 65 Prozent der deutschen Mitarbeiter hatten bereits vor der ersten Anstellung soziale Kontakte mit UN-Bediensteten, tendenziell umso mehr je höher die Einstiegsebene;
- 48,35 Prozent der Deutschen im UN-System haben ihre gesamte Laufbahn in der Zentrale ihrer Organisation verbracht (so genannte Hauptquartierskarrieren), 14,4 Prozent an verschiedenen Dienstorten im Feld (mobile Feldlaufbahn, typisch für international Organisationen mit Schwerpunkt in Krisengebieten und in Entwicklungsländern wie UNDP, WFP oder UNHCR) und 28,25 Prozent an einem Feldstandort (immobile Feldlaufbahn), der Rest in kombinierten Feld-/Hauptquartierskarrieren;
- 90,9 Prozent aller Deutschen, die das UN-System in Richtung des externen Arbeitsmarkts verlassen haben, hatten eine P2- oder P3-Stelle.

Wenn man aus diesen Zahlen Schlüsse ziehen wollte, sollte die deutsche internationale Personalpolitik sich mehr auf Seiteneinsteiger konzentrieren, Auslandsstudienzeiten nicht zu sehr in den Vordergrund stellen, weiter auf Praktika in internationalen Organisationen setzen, das Networking ausbauen, sich stark am Bild des kulturellen Weltbürgers und humanitären Idealisten orientieren, Zentralenkarrieren empfehlen und schließlich stärker auf eine Reduzierung von Kurzzeitverträgen drängen.

Neben diesen interessanten Ergebnissen hat Freihöfers Buch leider auch einige nicht unerhebliche begriffliche und konzeptionelle Schwächen. So stellt die Autorin das grundsätzlich im Gemeinsamen System geltende Prinzip der ›ausgewogenen geografischen Verteilung‹ der Bediensteten schief dar: Sie bezeichnet es als ›Nationalitätenproporz‹, worunter man sich nach normalem Sprachgebrauch wohl eine strikte Aufteilung der Posten einer Organisation nach Staatsangehörigkeit vorstellen würde, die es aber so nicht gibt. Des Gleichen erscheint Freihöfers Behauptung, der jedes Jahr für jeden Staat festgelegte Sollstellenrahmen sei zum entscheidenden Kriterium für die Personalbeschaffung geworden, kaum haltbar. In den meisten Organisationen entspricht die Personalzusammensetzung in der Realität nicht den Sollstellenrahmen und ein erheblicher Anteil von Stellen, insbesondere Kurzzeitposten und Personal für Friedensmissionen, unterliegen gar nicht der geografischen Verteilung. Schließlich hat das Prinzip entgegen Freihöfer grundsätzlich keinen entscheidenden Einfluss bei der Stellenvergabe im weiteren Berufsverlauf von Mitarbeitern und auf die Zusammensetzung von Abteilungen.

Auch wenn die Autorin in einer Fußnote darauf hinweist, dass sich die Ausschreibungs- und Personalauswahlverfahren der verschiedenen Organisationen unterscheiden, konzentriert sie sich beim Thema Rekrutierung von Nachwuchskräften aus (verständlichen) »forschungspragmatischen Gründen« auf das System der Auswahlwettbewerbe des UN-Sekretariats (National Competitive Recruitment Examination). Dadurch vernachlässigt sie aber die Methoden der Einzelausschreibung und der generischen Ausschreibung, obwohl diese im Gemeinsamen System außerhalb des UN-Sekretariats dominieren.

Ferner übersieht Freihöfer bei ihrer Behauptung, dass Generalistenprinzip sei typisch für den internationalen öffentlichen Dienst den großen Bereich des Gemeinsamen Systems außerhalb des UN-Sekretariats, bei dem in starkem Maße die Anstellung von Fachleuten im Vordergrund steht. Schließlich bezieht die Autorin in ihre Definition des Feldpostens auch Posten in westlichen Staaten, insbesondere in Genf und Wien, ein, soweit sie sich nicht am Hauptsitz der jeweiligen Organisation befinden. Doch die Lebens- und Arbeitsbedingungen dieser Posten sind im Wesentlichen dieselben wie bei Hauptquartiersposten und haben mit dem üblichen ›Feld‹ im Sinne von Entwicklungsländern nichts zu tun.

Diese Schwächen schmälern die überaus nützliche Leistung Freihöfers nur wenig. Alle, die sich in Zukunft mit der deutschen internationalen Personalpolitik und den Berufsperspektiven Deutscher in internationalen Organisationen befassen, werden an ihrem Buch nicht vorbeikommen. Auch die deutsche internationale Personalpolitik sollte sich intensiv damit befassen.

# Personalien

## Finanzen

Der Präsident der UN-Generalversammlung Miguel d'Escoto Brockmann hat Ende Oktober 2008 eine hochrangige **Arbeitsgruppe zur Überprüfung des internationalen Finanzsystems** einberufen. Bei der Überprüfung berücksichtigt werden sollen auch Organisationen wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds. Die Gruppe unter Leitung von Wirtschaftsnobelpreisträger **Joseph Stiglitz** soll den Mitgliedstaaten Vorschläge unterbreiten, wie das internationale Wirtschaftssystem gerechter gestaltet werden kann und zukünftig Finanzkrisen vermieden werden können. Neben Stiglitz gehören der Gruppe Persönlichkeiten wie der Inder Prabhath Patnaik, Sakiko Fukuda-Parr aus Japan, Pedro Páez aus Ecuador, der Kenianer Calestous Juma sowie der Belgier François Houtart an.

## Friedenssicherung

Am 11. Juni 2008 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die Amerikanerin **Jane Holl Lute** zur Beigeordneten Generalsekretärin für die Unterstützung der Friedenskonsolidierung. Sie übernimmt den Posten von Carolyn McAskie, die das Büro seit seiner Einrichtung im Jahr 2006 leitete. Im Juli 2008 schied McAskie nach insgesamt neun Jahren aus dem UN-Dienst aus. Ihre 52-jährige Nachfolgerin Holl Lute begann ihre Karriere bei den Vereinten Nationen als Beigeordnete Generalsekretärin in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze im Jahr 2003 und leitete die Einrichtung der neuen Hauptabtei-



**Jane Holl Lute** UN-Foto: Mark Garten

lung Unterstützung der Feld-einsätze. Zuvor war sie stellvertretende Exekutivdirektorin der ›United Nations Foundation‹ sowie des ›Better World Fund‹ tätig.

Der erst im April dieses Jahres zum Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für Libanon ernannte **Johan Verbeke** (vgl. VN, 3/2008, S. 133) verlies diesen Posten im Oktober. Er wurde zum Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und Leiter der Beobachtermision der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) ernannt. Der Belgier übernimmt den Posten von Jean Arnault, der seit Juli 2006 das Amt innehatte.

Die Nachfolge Verbekes als Sonderkoordinator für Libanon im Range eines Untergeneralsekretärs trat der Brite **Michael C. Williams** an. Der 59-Jährige ist ein Kenner des Nahen Ostens. So war er seit Mai 2007 als UN-Sonderkoordinator für den Nahost-Friedensprozess sowie Sonderberater des Generalsekretärs in der Region tätig. Williams bekleidete verschiedene leitende Posten im UN-System. Er war

unter anderem Direktor der Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha sowie der UN-Schutztruppe im ehemaligen Jugoslawien (vgl. VN, 3/2007, S.123).

Der amerikanische Diplomat **Christopher W. S. Ross** wurde im September 2008 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zu dessen neuen Persönlichen Gesandten für Westsahara ernannt. Der 65-jährige ehemalige Botschafter seines Landes in Syrien und Algerien war zuletzt als Sonderberater des amerikanischen Außenministeriums für Irak tätig. Ross übernimmt den Posten von dem Niederländer Peter van Walsum. Dessen Mandat war am 21. August 2008 abgelaufen und auf Druck der Polisario nicht verlängert worden (vgl. VN, 5/2005, S. 211).

## Gerichte

Der frühere Staatssekretär beim Berliner Senat **Christoph Flügge** nahm am 18. November 2008 sein Amt als ständiger Richter am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) auf. Der

UN-Sicherheitsrat stimmte am 29. September dem Vorschlag des UN-Generalsekretärs zu. Flügge folgt dem Deutschen Wolfgang Schomburg, der seit dem Jahr 2001 am UN-Tribunal tätig war und ein Jahr vor Ablauf seines Mandats aus persönlichen Gründen zurücktrat. Der 61-jährige Flügge gilt als ausgewiesener Experte des Strafrechts. Zuletzt arbeitete er als Rechtsexperte für den Europarat sowie für die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit.

## Sekretariat

Zur neuen Untergeneralsekretärin für Rechtsangelegenheiten und Rechtsberaterin der Vereinten Nationen ernannte Ban Ki-moon im August 2008 die Irin **Patricia O'Brien**. Die 51-jährige Juristin folgt Nicolas Michel, der das Amt seit dem Jahr 2004 bekleidet hatte. O'Brien war zuvor Rechtsberaterin im Außenministerium ihres Landes und vor allem in den Bereichen Völkerrecht, Menschenrechte und Europarecht tätig.

**Nicolas Michel** ist seit 17. September 2008 Sonderberater und Vermittler zur Schlichtung im Grenzdisput zwischen Äquatorialguinea und Gabun. Ernannt wurde der 59-jährige Schweizer für dieses Amt unter anderem deshalb, da er bereits auf seinem vorherigen Posten als Rechtsberater der Vereinten Nationen an der Lösung des Grenzkonflikts beteiligt war und langjährige Erfahrungen im Bereich Vermittlung mitbringt.



**Patricia O'Brien** UN-Foto: Mark Garten

Zusammengestellt von  
Monique Lehmann

# »Für eine globale Verantwortungspartnerschaft«

Rede des deutschen Außenministers vor der 63. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 26. September 2008 in New York (gekürzt)

Frank-Walter Steinmeier

(...) Frieden und Sicherheit zu wahren und zu schaffen – dieser Auftrag der Vereinten Nationen hat auch im Jahr 2008 nichts von seiner Dringlichkeit verloren. Die Aufgabe bleibt. Zugleich ist ihre Erfüllung anspruchsvoller denn je.

(...) Das Ende der Blockkonfrontation in den frühen neunziger Jahren schien ein neues Zeitalter effektiven Multilateralismus einzuläuten. Die Vereinten Nationen schienen vor einer großen Renaissance zu stehen.

Die Ernüchterung ist inzwischen eingetreten – schneller und nachhaltiger als wir befürchtet haben. Die erhoffte Friedensdividende kam nicht zur Auszahlung. Im Gegenteil: Die zynischen Gewissheiten des Kalten Krieges waren verschwunden; neue waren nicht an ihre Stelle getreten. Erkennbar ist die Welt auf der Suche nach einer »neuen Ordnung«; und bei der Suche scheint Multilateralismus nicht immer die erste Wahl zu sein. Was wir in der Zwischenzeit erleben, ist die Gleichzeitigkeit und Überlagerung von:

- klassischer Machtpolitik des 19. Jahrhunderts,
- Hinterlassenschaften des Kalten Krieges,
- neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Zur selben Zeit streben neue Akteure und Mächte auf die globale Bühne, die ihre Rolle im internationalen Machtgefüge noch finden müssen. Dabei gehört doch mittlerweile zum Allgemeinut, dass wir diesen neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts von Klimawandel, Ressourcenverknappung, Zugang zu Nahrungsmitteln und Wasser, Kampf gegen Seuchen, Pandemien und Terrorismus nur gemeinsam begegnen können. Und obwohl wir das wissen und wir uns auf gemeinsame Lösungen für Zukunftsfragen dringend konzentrieren müssten, werden wir durch Konflikte, die ihren Ursprung in einer nur scheinbar überwundenen Vergangenheit haben, immer wieder gefordert.

Ein Konflikt der lange schwelte um dann plötzlich und gewaltsam zu eskalieren, ist die Krise in **Georgien** – wo eine ganze Region an den Rand des Abgrunds von Krieg und Zerstörung geriet und die Vernunft auf allen Seiten versagte. Die Vereinten Nationen, die OSZE und die Europäische Union sind sich einig: Die Waffen müssen dauerhaft schweigen! Ohne Zögern muss der notleidenden Bevölkerung geholfen werden! Nur der Klarheit wegen sei hinzugefügt: zu beidem beizutragen, heißt nicht den Status quo, die Infragestellung der territorialen Integrität Georgiens, zu akzeptieren.

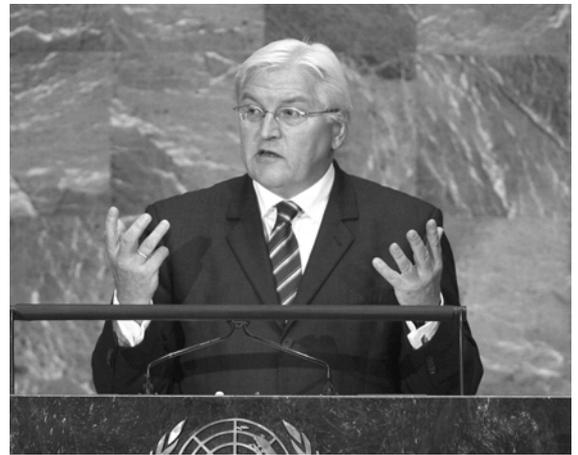
Dennoch: Gemeinsam müssen wir für Wiederaufbau, Rückkehr der Flüchtlinge und dauerhafte Sicherheit in Georgien und in der Gesamtregion sorgen. Die Europäische Union leistet dazu mit der Entsendung einer

Beobachtermission einen wesentlichen Beitrag. Mein Land hat die Leitung dieser Mission übernommen und sie wird jetzt gemeinsam mit den Vereinten Nationen und der OSZE im Oktober in Genf einen umfassenden Ansatz vorstellen: Es wird darum gehen, über Stabilisierung und Vertrauensbildung den Weg zu einer dauerhaften Lösung dieses Konflikts zu ebnen.

Noch anspruchsvoller stellt sich dieselbe Aufgabe in **Afghanistan** dar. Afghanistan, ein Land, das nicht zur Ruhe kommt. Uns ist klar: ohne Sicherheit wird und kann es in Afghanistan keine Entwicklung geben. Genauso brauchen wir aber auch wirtschaftliche Entwicklung, um zu mehr Sicherheit, zur Abkehr von Fundamentalismus und Terror zu kommen. Gemeinsam haben wir in den letzten Monaten und Jahren einiges erreicht. Millionen von Kindern – gerade auch Mädchen – gehen wieder zur Schule. Straßen, Brücken und Krankenhäuser werden gebaut. Ausbildung und Aufbau der afghanischen Polizei und des Militärs kommen voran. Gemessen an der verschlechterten Sicherheitslage aber nicht schnell genug. Gerade hier wird Deutschland in Zukunft noch mehr tun.

Zugleich können wir uns nicht erlauben, Afghanistan isoliert zu betrachten. Verstärkte Anstrengungen sind nötig, um auch Pakistan bei der Überwindung seiner wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu helfen. Die innere Stabilität Pakistans ist eine Schlüsselfrage für die Stabilität der gesamten Region. Dazu bedarf es konkreter Unterstützung aller, und mein Land wird dazu seinen Beitrag leisten.

Engagement ist auch weiterhin mit Blick auf den **Nahen Osten** vonnöten. Wir appellieren an die Konfliktparteien, in der jetzigen Phase innenpolitischer Unsicherheiten in ihren Bemühungen für eine Lösung des Konflikts nicht nachzulassen. Denn die Erfahrung zeigt, dass ›Stillstand‹ im Nahen Osten oft ›Rückschritt‹ bedeutet. Eine neue Welle des Terrors und gewaltsamer Auseinandersetzungen wäre die Folge. Dies können sich weder Israel und Palästina noch die internationale Gemeinschaft leisten.



Außenminister Frank-Walter Steinmeier

UN-Foto: Marco Castro, # 198692

Deutschland sieht sich gerade hier in der Pflicht, konkrete Hilfe zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen zu leisten: Gerade erst auf der Konferenz für mehr Sicherheit in Palästina in Berlin – viele von Ihnen waren dabei – haben wir konkrete Maßnahmen zur Stärkung des palästinensischen Sicherheitssektors vereinbart; Maßnahmen, die jetzt schon Wirkung zeigen.

Ein nuklear bewaffneter **Iran** würde den gesamten Nahen und Mittleren Osten in Unsicherheit versetzen, einen atomaren Rüstungswettkampf auslösen. Iran muss seine Karten deswegen offen auf den Tisch legen. Unsere Angebote liegen vor. Die Hinhaltetaktik der iranischen Seite darf die Geduld der internationalen Staatengemeinschaft nicht überreizen. Wir erwarten ein klares Zeichen des Einlenkens und der Vertrauensbildung.

Und lassen sie mich auch Folgendes deutlich sagen: Die Äußerungen des iranischen Präsidenten zu Israel sind unverantwortlich und inakzeptabel. Für mich ist der blanke Antisemitismus auch in seiner diesjährigen Rede unerträglich und verlangt unsere gemeinsame Verurteilung. In dieser Frage müssen wir zusammenstehen!

Die Probleme in Georgien, in Afghanistan/Pakistan und im Nahen Osten machen eines deutlich: dringender denn je müssen wir die Grundlagen für eine **stabile Weltordnung** entwickeln. Dabei steht mein Land für Dialog und Interessenausgleich. Dialog nicht um des folgenlosen Redens Willen. Und Interessenausgleich nicht als Aufgabe eigener Grundsätze: Gewaltverzicht, Fairness und die Anerkennung des Völkerrechts sind dafür die unverzichtbaren Voraussetzungen.

Für uns ist das der Gegenentwurf zu einer Welt der konstruierten Gegensätze, des Blockdenkens und der vereinfachenden Kategorien von Gut und Böse. Ost gegen West, Nord gegen Süd. Dieses Denken ist von gestern, gehört nicht mehr in unsere Zeit. Denn um die Probleme von heute und morgen zu lösen, brauchen wir alle mehr Partner und nicht mehr Gegner. Das 21. Jahrhundert ist das erste, in dem wir die Probleme nur noch gemeinsam lösen können.

Das gilt auch für die **Abrüstungspolitik**: Nur eine globale Verantwortungspartnerschaft wird dauerhafte Ergebnisse erzielen können. Der gefährliche Trend, dass immer mehr Länder nach Zugang zu Nukleartechnologie oder sogar zur Herstellung von Atomwaffen streben, muss gestoppt werden. Mit meinem Vorschlag zur Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs habe ich einen Weg aufgezeigt, wie die damit verbundenen Risiken zu minimieren sind. Ich appelliere zudem an alle Staaten, den Kernwaffenteststoppvertrag CTBT zu unterzeichnen, dessen Inkrafttreten einen enormen Sicherheitsgewinn bedeuten würde.

Bei all dem dürfen wir aber eines nicht vergessen: täglich kommen mehr Menschen durch **Hunger** um als durch Kriege! Unsere Versprechen von der Jahrtausendwende dürfen nicht allein bedrucktes Papier bleiben. Kampf gegen Hunger und Armut: auch das ist Teil einer globalen Verantwortungspartnerschaft. Deswegen wird Deutschland seine Anstrengungen für Armutsbekämpfung und

für globale Gerechtigkeit verstärken. Dies schließt ein, dass wir unsere ODA-Leistungen entsprechend dem Stufenplan der EU steigern werden; allein im kommenden Haushalt um 1,2 Milliarden Dollar.

In diesem Zusammenhang ein Wort zu **Afrika**. Allzu lange haben wir diesen Teil der Welt nur als Kontinent der Kriege und Konflikte wahrgenommen. Ich kenne aber auch das Afrika, was sich mutig und entschlossen auf den Weg in die Zukunft gemacht hat. Dabei verdient es unsere partnerschaftliche Unterstützung.

In diesen Tagen beherrscht die internationale **Finanzkrise** die Schlagzeilen. Leichtsinn, Gier und Unvernunft bei den Akteuren haben uns um Jahre zurückgeworfen. Die langfristigen Folgen sind noch nicht zu übersehen. Gleichwohl: Ich bin mir sicher: Das schmerzhaft Beben auf den Weltfinanzmärkten wird die Multipolarisierung des internationalen Finanzsystems beschleunigen. Es wird keine Zukunft ohne Regeln geben, und kein Akteur wird künftig die Regeln allein bestimmen können. Kein Land wird mehr so agieren können, als sei es gegen Fehlentwicklungen immun. Europa mit seiner erprobten Politik der Moderation und des Interessenausgleichs kann dabei eine Schlüsselrolle zuwachsen.

Gemeinsam müssen wir jetzt endlich für die längst überfällige Transparenz, Stabilität und Risikovorsorge auch Kontrolle auf den Weltfinanzmärkten sorgen. Mein Land hat hierzu bereits vor einigen Jahren konkrete Vorschläge entwickelt. Ich hoffe, dass die internationale Gemeinschaft angesichts dieser tiefgreifenden Krise nunmehr schnell und entschlossen handeln wird. Wir brauchen allgemeingültige Regeln für die internationalen Finanzmärkte.

Dies gilt nicht allein für den internationalen Finanzbereich. Klare Regeln, solide Strukturen, gemeinsames Handeln sind die unabdingbaren Voraussetzungen zur Bewältigung globaler Herausforderungen. Deswegen brauchen wir starke und handlungsfähige Vereinte Nationen, die das Vertrauen der Weltgemeinschaft genießen, die über die notwendige Legitimation verfügen und das Dach einer globalen Verantwortungspartnerschaft bilden.

Wir unterstützen deswegen den Reformprozess der Vereinten Nationen und ihrer Organe. Eine Reform des Sicherheitsrats ist überfällig. Seine Zusammensetzung muss den weltpolitischen Realitäten von heute entsprechen. Deutschland ist bereit, hier größere Verantwortung zu übernehmen. Vor wenigen Tagen hat die Generalversammlung einstimmig beschlossen, bald mit Verhandlungen zu beginnen. Diesem wichtigen Schritt müssen nun weitere folgen.

Deutschland ist der festen Überzeugung, dass wir die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert dringender brauchen denn je.

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten. Quelle: Auswärtiges Amt. Englischer Text über die Website der 63. Generalversammlung: <http://www.un.org/ga/63/generaldebate/germany.shtml>

# Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

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

## Generalversammlung

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Internationaler Gerichtshof	A/RES/63/3	8.10.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, im Einklang mit Artikel 96 der Charta der Vereinten Nationen den Internationalen Gerichtshof gemäß Artikel 65 des Statuts des Gerichtshofs um ein Gutachten zu der folgenden Frage zu ersuchen: »Steht die einseitige <b>Unabhängigkeitserklärung der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen Kosovos im Einklang mit dem Völkerrecht?</b> «.	+77; -6 (unter anderem USA); =74 (alle EU-Staaten außer Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien, Zypern)
Reform	A/DEC/62/557	15.9.2008	Die Generalversammlung beschließt, während ihrer 63. Tagung, spätestens jedoch am 28. Februar 2009, in informellen Plenarsitzungen <b>zwischenstaatliche Verhandlungen aufzunehmen, um eine Lösung der Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat anzustreben</b> , die die breitestmögliche politische Akzeptanz bei den Mitgliedstaaten findet.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

## Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/1833(2008)	22.9.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) bis zum 12. Oktober 2009 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/RES/1842(2008)	29.10.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, die <b>Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter, Finanzen, Reisen sowie die Einfuhr von Rohdiamanten bis 31. Oktober 2009 zu verlängern</b> . Er beschließt, dass alle Bedrohungen des Wahlprozesses in Côte d'Ivoire, insbesondere Angriffe oder Behinderungen, die gegen die Tätigkeit der Unabhängigen Wahlkommission oder die Tätigkeit der in dem Politischen Abkommen von Ouagadougou genannten Akteure gerichtet sind, eine Bedrohung des Friedens- und des nationalen Aussöhnungsprozesses darstellen. Der Rat beschließt ferner, das <b>Mandat der Sachverständigengruppe nach Resolution 1727(2006) bis zum 31. Oktober 2009 zu verlängern</b> und ersucht diese, dem Ausschuss bis zum 15. April 2009 einen Halbzeitbericht vorzulegen.	Einstimmige Annahme
Frauen	S/PRST/2008/39	29.10.2008	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt nachdrücklich alle während und nach bewaffneten Konflikten an Frauen und Mädchen verübten Verstöße gegen das Völkerrecht</b> und fordert alle Beteiligten an derartigen Handlungen auf, diese sofort und vollständig einzustellen. Der Rat fordert außerdem die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, diejenigen, die für Verbrechen dieser Art verantwortlich sind, vor Gericht zu stellen. Er ersucht den Generalsekretär, im Oktober 2009 einen Bericht über die Durchführung der Resolution 1325 (2000) mit Informationen über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Frauen und Mädchen in Situationen, mit denen der Rat befasst ist, sowie über die Herausforderungen einer verstärkten Beteiligung von Frauen an der Konfliktprävention und der Friedenskonsolidierung auszuarbeiten und Empfehlungen zur Lösung dieser Probleme abzugeben.	

## Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Georgien	S/RES/1839(2008)	9.10.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG)</b> bis zum 15. Februar 2009 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Guinea-Bissau	S/PRST/2008/37	15.10.2008	Der Sicherheitsrat <b>begrüßt es, dass die Regierung Guinea-Bissaus am 16. November 2008 Parlamentswahlen abhalten will</b> und dass die internationale Gemeinschaft, namentlich Angola, Brasilien, Portugal, die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS), die Europäische Union, der Friedenskonsolidierungsfonds der Vereinten Nationen und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) technische und finanzielle Unterstützung für die Wahlen gewährt. Der Rat nimmt mit Befriedigung davon Kenntnis, dass die Konfiguration für Guinea-Bissau der Kommission für Friedenskonsolidierung am 1. Oktober 2008 den Strategischen Rahmenplan für die Friedenskonsolidierung verabschiedet hat und sieht der Einrichtung des Überwachungs- und Weiterverfolgungsmechanismus des Strategischen Rahmenplans mit Interesse entgegen.	
Haiti	S/RES/1840(2008)	14.10.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) bis zum 15. Oktober 2009 zu verlängern</b> . Er fordert die MINUSTAH auf, ihre Unterstützung zur Stärkung eigenständiger staatlicher Institutionen auszuweiten, insbesondere außerhalb von Port-au-Prince, so auch indem sie wichtigen Ministerien und Institutionen Fachwissen zur Verfügung stellt. Ferner ersucht er die MINUSTAH, die Anstrengungen der Regierung zur Verfolgung eines integrierten Ansatzes beim Grenzmanagement mit Fachwissen zu unterstützen, unter Betonung des Aufbaus staatlicher Kapazitäten.	Einstimmige Annahme
Internationale Strafgerichte	S/RES/1837(2008)	29.9.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, <b>die Amtszeit einiger ständiger Richter am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien</b> , die Mitglieder der Berufungskammer sind, <b>bis zum 31. Dezember 2010</b> oder bis zum Abschluss der bei der Berufungskammer anhängigen Fälle <b>zu verlängern</b> . Er beschließt ferner, die Amtszeit der ständigen Richter am Gerichtshof, die Mitglieder der Strafkammern sind, sowie die Amtszeit der <i>Ad-litem</i> -Richter, die derzeit am Gerichtshof tätig sind beziehungsweise die derzeit nicht für die Tätigkeit am Gerichtshof ernannt sind, bis zum bis zum 31. Dezember 2009 oder bis zum Abschluss der Fälle, denen sie zugeteilt sind, falls dieser früher erfolgt, zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Konfliktprävention	S/PRST/2008/36	23.9.2008	Der Sicherheitsrat unterstreicht, wie wichtig die <b>Vermittlung als Mittel zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten</b> ist, und ermutigt zum weiteren Einsatz dieses Mechanismus in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere Kapitel VI. Er betont, wie wichtig die Maßnahmen des Generalsekretärs sind, indem er seine Guten Dienste, seine Beauftragten und Sondergesandten und Vermittler der Vereinten Nationen einsetzt. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass innerhalb der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten eine Gruppe zur Unterstützung von Vermittlungsbemühungen eingerichtet wurde. Er unterstreicht, wie wichtig es ist, das Potenzial und die vorhandenen Kapazitäten regionaler und subregionaler Organisationen zu nutzen, und dass Frauen eine wichtige Rolle bei der Beilegung von Streitigkeiten zukommt. Der Sicherheitsrat betont außerdem, dass Vermittlungsinitiativen nur dann tragfähig sein können, wenn alle maßgeblichen Streitparteien während des gesamten Prozesses Mitverantwortung tragen.	
Liberia	S/RES/1836(2008)	29.9.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) bis zum 30. September 2009 zu verlängern</b> . Er macht sich die Empfehlung des Generalsekretärs zu eigen, das im Rahmen des <b>militärischen Anteils der UNMIL</b> entsandte Personal <b>um weitere 1460 Personen zu reduzieren</b> und die derzeit vier Sektoren zu zwei zusammenzufassen. Er ermächtigt in diesem Zusammenhang den Generalsekretär, diese Empfehlung bis März 2009 umzusetzen. Der Rat billigt ferner, die Personalstärke innerhalb der <b>Polizeikomponente der UNMIL um 240 zu erhöhen</b> . Außerdem ersucht der Rat den Generalsekretär, am 15. Februar 2009 einen Bericht mit detaillierten Zielmarken zur Messung und Verfolgung der Fortschritte bei der Herbeiführung der Sicherheit in Liberia vorzulegen.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Massen- vernichtungs- waffen	S/RES/1835(2008)	27.9.2008	Der Sicherheitsrat <b>fordert Iran auf, seinen Verpflichtungen nach den Reso- lutionen des Sicherheitsrats uneingeschränkt und unverzüglich nachzu- kommen und die Forderungen des Gouverneursrats der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) zu erfüllen.</b> In diesem Zusammenhang nimmt der Rat Kenntnis von der Erklärung der Außenminister Chinas, Deutschlands, Frankreichs, der Russischen Föderation, des Vereinigten König- reichs und der Vereinigten Staaten von Amerika mit Unterstützung des Ho- hen Vertreters der Europäischen Union vom 3. März 2008, in der das zweig- leisige Vorgehen in der iranischen nuklearen Frage beschrieben wird.	Einstimmige Annahme
Ostafrikani- sches Zwischen- seengebiet	S/PRST/2008/38	21.10.2008	Der Sicherheitsrat <b>bekundet seine ernste Besorgnis über das Wiederauf- flammen der Gewalt in den östlichen Provinzen der Demokratischen Re- publik Kongo</b> und über ihre möglichen regionalen Auswirkungen. <b>Er fordert alle Parteien mit Nachdruck auf, sofort eine Waffenruhe einzuhalten.</b> Der Rat fordert alle bewaffneten Gruppen nochmals auf, sofort ihre Waffen nie- derzulegen und sich ohne weitere Verzögerung oder Vorbedingungen den kongolesischen Behörden und der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) zur Entwaff- nung, Repatriierung, Neuansiedlung und/oder Wiedereingliederung zu stel- len. Er fordert ferner die Regierungen der Demokratischen Republik Kongo und der Republik Ruanda nachdrücklich auf, dringend Anstrengungen zu unternehmen, um ihre Meinungsverschiedenheiten beizulegen, nament- lich indem sie den Gemeinsamen Verifikationsmechanismus reaktivieren. Der Rat fordert sie außerdem auf, das Kommuniqué von Nairobi vollständig umzusetzen.	
	S/PRST/2008/40	29.10.2008	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt die jüngste Offensive des Nationalkongresses zur Verteidigung des Volkes (CNDP) in der Ostregion der Demokratischen Republik Kongo</b> und verlangt, dass er seine Operationen beendet. Er be- grüßt, dass Laurent Nkunda eine sofortige Waffenruhe ausgerufen hat, und erwartet von Nkunda, dass er ihre wirksame und anhaltende Durchführung sicherstellt. Zudem fordert der Rat alle Parteien mit Nachdruck auf, ihre völ- kerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz von Zivilpersonen voll zu achten.	
Somalia	S/RES/1838(2008)	7.10.2008	Der Sicherheitsrat erklärt erneut, dass er alle <b>seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfälle auf See</b> gegen Schiffe vor der Küste Somali- as verurteilt und missbilligt. Er fordert die an der Sicherheit der Meerestätig- keiten interessierten Staaten auf, sich aktiv am Kampf gegen die Seeräube- rei auf Hoher See vor der Küste Somalias zu beteiligen, insbesondere indem sie im Einklang mit dem Völkerrecht, wie in dem Seerechtsübereinkommen, Marinefahrzeuge und Militärluftfahrzeuge entsenden. Er fordert die Staa- ten, deren Marinefahrzeuge und Militärluftfahrzeuge auf Hoher See und im Luftraum vor der Küste Somalias im Einsatz sind, auf, die erforderlichen Mit- tel in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, anzuwenden, um seeräuberi- sche Handlungen zu bekämpfen.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/1841(2008)	29.10.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der ursprünglich gemäß Reso- lution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 15. Okto- ber 2009 zu verlängern.</b> Er ersucht diese, spätestens am 29. März 2009 eine Halbzeitunterrichtung über ihre Arbeit zu geben und in ihrem Zwischenber- icht sowie im Schlussbericht die Fortschritte bei der Verringerung der Ver- stöße aller Parteien zu bewerten.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2008/35	22.9.2008	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt mit allem Nachdruck den am 20. September 2008 in Islamabad verübten Terroranschlag,</b> der zahlreiche Tote und Ver- letzte gefordert hat, unter diesen auch ausländische Diplomaten.	
Zentralafrika- nische Repu- blik/(Tschad)	S/RES/1834(2008)	24.9.2008	Der Sicherheitsrat beschließt, <b>das Mandat der Mission der Vereinten Natio- nen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT) bis zum 15. März 2009 zu verlängern.</b> Er fordert die Regierung Tschads auf, mit Un- terstützung der MINURCAT rasch die vollständige Entsendung der ersten Gruppe von Polizei- und Gendarmeriekräften der Détachement Intégré de Sécurité (DIS) durchzuführen. Der Rat bekundet außerdem seine Absicht, die <b>Entsendung einer militärischen Komponente der Vereinten Nationen in Nachfolge der Operation der Europäischen Union</b> in den Osten Tschads und in die Zentralafrikanische Republik (EUFOR Tchad/RCA), sowohl nach Tschad als auch in die Zentralafrikanische Republik, <b>zu genehmigen.</b> Er er- mutigt die truppenstellenden Länder, Zusagen für den Truppenbedarf, ins- besondere Hubschrauber, Aufklärungseinheiten, Pioniere, Logistik und medizinische Einrichtungen, abzugeben.	Einstimmige Annahme

# Jahresinhaltsverzeichnis 2008

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleisten die Sonderhefte ›Register 1962–1973‹ (Bonn 1976) und ›Register 1974–1978‹ (Bonn 1979). Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Den Beiträgen folgen jeweils die Berichte der Rubrik ›Aus dem Bereich der Vereinten Nationen‹. Danach folgen die Buchbesprechungen, die Personalien, die Übersichten, English Abstracts sowie die Dokumente der Vereinten Nationen nach Themen geordnet. Das Autorenregister ergänzt die Übersicht über den Jahrgang. Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, sind hier die Seitenzahlen angegeben:

VN 1/2008: Seiten 1–48	VN 3/2008: Seiten 97–144	VN 5/2008: Seiten 193–240
VN 2/2008: Seiten 49–96	VN 4/2008: Seiten 145–192	VN 6/2008: Seiten 241–288

## Allgemeines und Grundsatzfragen

<b>Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung.</b> Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm   Edward C. Luck	51
<b>»Wir müssen auch unsere Köpfe renovieren«.</b> Interview mit Srgjan Kerim, Präsident der 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen	117
<b>Eine erste Fahne für die Vereinten Nationen?</b> Die Geschichte der ›Four Freedoms Flag‹   Jost Dülffer · Sönke Kunkel	263
<b>»Für eine globale Verantwortungspartnerschaft«.</b> Rede des deutschen Außenministers vor der 63. Generalversammlung der Vereinten Nationen	279
<b>Generalversammlung   61. Tagung 2006/2007</b>   Anja Papenfuß	79

## Politik und Sicherheit

<b>Standpunkt</b>   Taiwans UN-Mitgliedschaft: richtiges Ziel, falscher Weg   Sven Bernhard Gareis	59
<b>Privatisierter Frieden?</b> Die Rolle privater Militärfirmen in UN-Friedensmissionen   Chia Lehnardt	60
<b>Die Vereinten Nationen und Sudan (I).</b> Der Nord-Süd-Friedensprozess steht am Scheideweg   Martin Pabst	99
<b>Standpunkt</b>   Eine UN-Friedenstruppe für Irak   Andreas Zumach	107
<b>Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung.</b> Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg   Silke Weinlich	108
<b>Die Europäische Union in den Vereinten Nationen.</b> Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit   Daniel Thym	121
<b>Tendenz: steigend.</b> Die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit Regionalorganisationen in der Friedenssicherung   Ekkehard Griep	147
<b>Partner für den Weltfrieden?</b> Die Zusammenarbeit zwischen EU und UN in der internationalen Krisenbewältigung   Sven Bernhard Gareis	154
<b>NATO und Vereinte Nationen.</b> Eine ambivalente Beziehung mit Entwicklungspotenzial   Janka Oertel · Johannes Varwick	160
<b>Die Vereinten Nationen und die Afrikanische Union.</b> Asymmetrische Partnerschaft bei der Krisenbewältigung in Afrika   Axel W. Krohn	167
<b>Die Vereinten Nationen und Sudan (II).</b> Keine Lösung des Darfur-Konflikts in Sicht   Martin Pabst	243
<b>Russland in den Vereinten Nationen.</b> Multilateralismus im eigenen Interesse   Günther Unser	251
<b>Weltraumausschuss</b>   Tagungen 2007   Kai-Uwe Schrogl	81
<b>C-Waffen-Übereinkommen</b>   Zweite Überprüfungs-konferenz 2008   Oliver Meier	173
<b>Abrüstungskonferenz</b>   Tagungen 2007 und 2008   Hans Günter Brauch	269

## Wirtschaft und Entwicklung

<b>UNCTAD</b>   XII. Tagung 2008   Johannes Wendt	229
---	-----

## Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

<b>Jugend in den Vereinten Nationen.</b> Ein Praxisbericht   Christina Apel · Jan Martin Munz	73
<b>Internationaler Menschenrechtsschutz – Anspruch und Wirklichkeit</b>   Christian Tomuschat	195
<b>60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.</b> Die Aufgaben, die noch vor uns liegen   Bertrand G. Ramcharan	201
<b>Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte.</b> Eine utopische Forderung?   Manfred Nowak	205
<b>Das Recht auf Entwicklung.</b> Recht des Individuums oder Recht der Völker?   Sabine von Schorlemer	212
<b>Menschenrechte und Privatwirtschaft in den UN.</b> Ein verbindliches Regelwerk ist nicht auf der Agenda   Brigitte Hamm	219
<b>Menschenrechtsrat</b>   Tagungen 2007   Theodor Rathgeber	82
<b>Sozialpakt</b>   38. und 39. Tagung 2007   Valentin Aichele	127
<b>Frauenrechtsausschuss</b>   37. bis 39. Tagung 2007   Stefanie Lux	128
<b>Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung</b>   70. und 71. Tagung 2007   Claudia Mahler	174
<b>Menschenrechtsausschuss</b>   89. bis 91. Tagung 2007   Birgit Schlütter	225
<b>Rechte des Kindes</b>   44. bis 46. Tagung 2007   Stefanie Lux	227
<b>Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats</b>   1. Tagung 2008   Norman Weiß	271

## Verwaltung und Haushalt

<b>Zivilgesellschaft</b>   Zehn Jahre ›United Nations Foundation‹   Dirk Growe	84
<b>Generalversammlung</b>   62. Tagung 2007/2008   Haushalt   Thomas Thomma	130

## Rechtsfragen

<b>Streit um die Arktis.</b> Bestehendes Vertragswerk reicht aus   Doris König · Thilo Neumann	20
<b>Hybridgerichte – eine neue Generation internationaler Strafgerichte (I).</b> Der Sondergerichtshof für Sierra Leone   Jelka Mayr-Singer	68
<b>Standpunkt</b>   Unterwerfung mit Einschränkungen   Christian J. Tams	153
<b>Standpunkt</b>   Korruptionsbekämpfung fängt zu Hause an   Christian Humborg	257
<b>Hybridgerichte – eine neue Generation internationaler Strafgerichte (II).</b> Das Khmer-Rouge-Tribunal   Jelka Mayr-Singer	258
<b>Völkerrechtskommission</b>   59. Tagung 2007   Nina Hüfken	177

## Umwelt

<b>»Admit that the Waters Around You Have Grown«.</b> Die Bedeutung des Klimawandels für die Vereinten Nationen   Steffen Bauer	3
---	---

<b>Für ein Protokoll zum Schutz von Klimaflüchtlingen.</b> Global Governance zur Anpassung an eine wärmere Welt   Frank Biermann · Ingrid Boas	10
<b>Schwach, schwächer, CSD?</b> Die Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen 15 Jahre nach Rio   Daniel Mittler	16
<b>Klimarahmenkonvention</b>   13. Vertragsstaatenkonferenz 2007   <b>Kyoto-Protokoll</b>   3. Vertragsstaatenkonferenz 2007   Jürgen Maier	27
<b>Konvention gegen Wüstenbildung</b>   8. Vertragsstaatenkonferenz 2007   Benno Pilardeaux	29
<b>Übereinkommen über die biologische Vielfalt</b>   9. Vertragsstaaten- konferenz 2008   <b>Cartagena-Protokoll</b>   4. Vertragsstaatenkonferenz 2008   Jürgen Maier	178
<b>Verschiedenes</b>	
<b>Der »Academic Council on the United Nations System«.</b> Ein internationales Netzwerk von UN-Forschern   Alistair D. Edgar	25
<b>Erratum</b>	30
<b>Buchbesprechungen</b>	
<b>Internationales Jahr des Planeten Erde: Drei Berichte zur Lage</b> Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen (IPCC): Klima- änderung 2007: Zusammenfassungen für politische Entscheidungs- träger Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP): Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008. Den Klima- wandel bekämpfen: Menschliche Solidarität in einer geteilten Welt; United Nations Environment Programme (UNEP): Global Environment Outlook – GEO-4   Udo E. Simonis	32
<b>Autorisierte UNDP-Biografie</b> Murphy: The United Nations Development Programme: A Better Way? Manfred Kulessa	35
<b>Memoiren eines Unverstandenen</b> Bolton: Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations   Ian Williams	37
<b>»Handlanger des Bösen«?</b> LeBor: Complicity with Evil. The United Nations in the Age of Modern Genocide   Joachim Hütter	38
<b>Irak und die Vereinten Nationen: Lehren für die Zukunft?</b> Malone: The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980–2005 Thakur/Singh: The Iraq Crisis and World Order: Structural, Institutional and Normative Challenges   Bardo Fassbender	87
<b>Die UN am Beginn der Ära Ban Ki-moon</b> Weiss/Daws (Eds.): The Oxford Handbook on the United Nations Volker Weyel	89
<b>Kein Artenschutz für Diplomaten</b> Ross: Independent Diplomat. Dispatches from an Unaccountable Elite Wilhelm Höynck	90
<b>Der UN-Generalsekretär in der Weltpolitik</b> Chesterman: Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics; Kille: The UN Secretary-General and Moral Authority. Ethics and Religion in International Leadership   Heiko Nitzschke	135
<b>Amerikanische UN-Lehrbücher</b> Alger: The United Nations System: A Reference Handbook Smith: Politics and Process at the United Nations: The Global Dance Günther Unser	137
<b>UN-Geschichte aktualisiert</b> Volger: Geschichte der Vereinten Nationen   Jost Dülffer	183
<b>Sanktionen und Menschenrechte</b> Schotten: Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen im Umfeld bewaffneter Konflikte. Zur Bindung des Sicherheitsrats an individual- schützende Normen Birkhäuser: Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen   Christian J. Tams	185
<b>Die Friedenssicherung in ihrer schwersten Krise</b> Berdal/Economides (Eds.): United Nations Interventionism 1991–2004 Murphy: UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo. Operational and Legal Issues in Practice   Katja Wiesbrock-Donovan	187
<b>Menschenrechte im UN-System</b> Oberleitner: Global Human Rights Institutions Hüfner: UNESCO und Menschenrechte   Wolfgang S. Heinz	231

<b>Stärkung der Frauenrechte gewürdigt</b> Schöpp-Schilling/Flinterman (Eds.): The Circle of Empowerment. Twenty-five Years of the CEDAW-Committee   Beate Rudolf	232
<b>Idealist im Dienste der UN</b> Power: Chasing the Flame. Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World   Friederike Bauer	273
<b>Die »Versicherheitlichung« der Welt</b> Brauch/Oswald Spring et al. (Eds.): Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century   Herbert Wulf	274
<b>»The Germans to the Front«</b> Freihöfer: Karrieren im System der Vereinten Nationen. Das Beispiel hochqualifizierter Deutscher, 1973–2003   Rainer Dobbstein	276

<b>Personalien</b>	31, 86, 133, 181, 278
--------------------	-----------------------

<b>Übersichten</b>	
<b>Das UN-System auf einen Blick</b>   Abkürzungen	42
<b>Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen</b>   Übersichten	43
<b>Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen</b>   Übersicht	141
<b>Berichterstatter, Experten, Beauftragte und Arbeitsgruppen des Menschenrechtsrats</b>   Übersicht	234

<b>Dokumente</b>	
<b>Afghanistan</b> S/RES/1806(2008)	139
S/RES/1817(2008)	188
S/PRST/2008/26	235
S/RES/1833(2008)	281
<b>Afrika</b> S/RES/1809(2008)	188
S/PRST/2008/23, S/PRST/2008/30	235
<b>Burundi</b> S/RES/1791(2007)	40
S/PRST/2008/10	139
<b>Côte d'Ivoire</b> S/RES/1795(2008)	92
S/PRST/2008/11	188
S/RES/1826(2008)	236
S/RES/1842(2008)	281
<b>Ehemaliges Jugoslawien</b> S/RES/1785(2007)	40
<b>Frauen</b> S/RES/1820(2008)	236
S/PRST/2008/39	281
<b>Friedenskonsolidierung</b> S/PRST/2008/14, S/PRST/2008/16	189
<b>Georgien</b> S/RES/1808(2008)	139
S/RES/1839(2008)	282
<b>Guinea-Bissau</b> S/PRST/2008/37	282
<b>Haiti</b> S/RES/1840(2008)	282
<b>Horn von Afrika</b> S/PRST/2007/43	40
S/RES/1798(2008), S/PRST/2008/7	92
S/PRST/2008/12	140
S/PRST/2008/20	189
S/RES/1827(2008)	236
<b>Humanitäres Völkerrecht</b> S/PRST/2008/18	189

<b>Internationaler Gerichtshof</b>	
A/RES/63/3	281
<b>Internationale Strafgerichte</b>	
S/RES/1786(2007)	40
S/PRST/1800(2008)	92
S/RES/1824(2008)	236
S/RES/1837(2008)	282
<b>Irak</b>	
S/RES/1790(2007), Anlagen I, II	40
S/RES/1830(2008)	236
<b>Kenia</b>	
S/PRST/2008/4	92
<b>Kinder</b>	
S/PRST/2008/6	93
S/PRST/2008/28	236
<b>Konfliktprävention/Konfliktfolgezeit</b>	
S/PRST/2007/42	40
S/PRST/2008/36	282
<b>Liberia</b>	
S/RES/1792(2007)	40
S/RES/1819(2008)	236
S/RES/1836(2008)	282
<b>Massenvernichtungswaffen</b>	
S/RES/1803(2008), Anlage I-III	93
S/RES/1810(2008)	189
S/RES/1835(2008)	283
<b>Menschenrechte</b>	
A/RES/61/106, Anlagen (Übereinkommen, Fakultativprotokoll), A/RES/61/177, Anlage (Übereinkommen)	39
A/RES/62/149	139
<b>Myanmar</b>	
S/PRST/2008/13	140
<b>Nahost</b>	
S/PRST/2007/46, S/PRST/2007/47, S/RES/1788(2007), S/PRST/2007/48	41
S/PRST/2008/8	140
S/PRST/2008/17, S/RES/1815(2008)	189
S/RES/1821(2008), S/PRST/2008/25 S/RES/1822(2008)	236
S/RES/1822(2008)	237
<b>Nepal</b>	
S/RES/1796(2008)	93
S/RES/1825(2008)	237
<b>Ostafrikanisches Zwischenseengebiet</b>	
S/PRST/2007/44, S/RES/1794(2007)	41
S/RES/1797(2008), S/PRST/2008/2, S/RES/1799(2008)	93
S/RES/1804(2008)	94
S/RES/1807(2008)	140
S/RES/1823(2008)	237
S/PRST/2008/38, S/PRST/2008/40	283
<b>Reform</b>	
A/DEC/62/557	281
<b>Sierra Leone</b>	
S/RES/1793(2007)	41
S/RES/1829(2008)	237
<b>Somalia</b>	
S/PRST/2007/49	41
S/RES/1801(2008)	94
S/RES/1811(2008), S/RES/1814(2008), S/RES/1816(2008)	190
S/RES/1831(2008), S/PRST/2008/33	237
S/RES/1838(2008)	283
<b>Sudan</b>	
S/PRST/2008/1	94
S/RES/1812(2008)	140
S/PRST/2008/15, S/PRST/2008/21	190
S/PRST/2008/24, S/PRST/2008/27	237

S/RES/1828(2008)	238
S/RES/1841(2008)	283
<b>Terrorismus</b>	
S/RES/1787(2007), S/PRST/2007/45, S/PRST/2007/50, S/RES/1805(2008)	94
S/PRST/2008/19	190
S/RES/1822(2008), S/PRST/2008/31, S/PRST/2008/32	238
S/PRST/2008/35	283
<b>Timor-Leste</b>	
S/PRST/2008/5	94
S/RES/1802(2008)	140
S/PRST/2008/29	238
<b>UN-Personal</b>	
A/RES/62/214, Anlage	188
<b>Westsahara</b>	
S/RES/1813(2008)	190
<b>Zentralafrikanische Republik (Tschad)</b>	
S/PRST/2008/3	140
S/PRST/2008/22	238
S/RES/1834(2008)	283
<b>Zypern</b>	
S/RES/1789(2007)	41
S/PRST/2008/9, S/RES/1818(2008)	190
S/PRST/2008/34	238

## Register der Autorinnen und Autoren

Aichele, Valentin	127	Mittler, Daniel	16
Apel, Christina	73	Munz, Jan Martin	73
Bauer, Friederike	273	Neumann, Thilo	20
Bauer, Steffen	3	Nitzschke, Heiko	135
Biermann, Frank	10	Nowak, Manfred	205
Boas, Ingrid	10	Oertel, Janka	160
Brauch, Hans Günter	269	Pabst, Martin	99, 243
Dobbelstein, Rainer	276	Papenfuß, Anja	79
Dülffer, Jost	183, 263	Pilardeaux, Benno	29
Edgar, Alistair D.	25	Ramcharan, Bertrand G.	201
Fassbender, Bardo	87	Rathgeber, Theodor	82
Gareis, Sven Bernhard	59, 154	Rudolf, Beate	232
Griep, Ekkehard	147	Schlütter, Birgit	225
Growe, Dirk	84	Schrogl, Kai-Uwe	81
Hamm, Brigitte	219	Simonis, Udo E.	32
Heinz, Wolfgang S.	231	Steinmeier, Frank-Walter	279
Höyneck, Wilhelm	90	Tams, Christian J.	153, 185
Hüfken, Nina	177	Thomma, Thomas	130
Humborg, Christian	257	Thym, Daniel	121
Hütter, Joachim	38	Tomuschat, Christian	195
Kerim, Srgjan	117	Unser, Günther	137, 251
König, Doris	20	Varwick, Johannes	160
Krohn, Axel W.	167	von Schorlemer, Sabine	212
Kulessa, Manfred	35	Weinlich, Silke	108
Kunkel, Sönke	263	Weiß, Norman	271
Lehnardt, Chia	60	Wendt, Johannes	229
Luck, Edward C.	51	Weyel, Volker	89
Lux, Stefanie	128, 227	Wiesbrock-Donovan, Katja	187
Mahler, Claudia	174	Williams, Ian	37
Maier, Jürgen	27, 178	Wulf, Herbert	274
Mayr-Singer, Jelka	68, 258	Zumach, Andreas	107
Meier, Oliver	173		

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 56 | 2008 | No. 6

Martin Pabst

## **The United Nations and the Sudan (II). No Solution in Sight for Conflict in Dafur**

pp. 243–250

Armed conflict in Darfur started in 2003. In spite of many efforts, conflict resolution has not been achieved. With more than 300 000 people killed and 2.7 million refugees, the conflict produced one of the worst humanitarian catastrophes worldwide. The international community reacted late and remains divided. In 2005 an opportunity was missed when the Darfur conflict was not included into the ‘Comprehensive Peace Agreement.’ Without a perspective for resolution, the conflict in Darfur became much more complicated over the years. Rebel groups splintered into a dozen fractions. The ‘African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur’ (UNAMID) mission has to cope with massive structural problems and deficits. As long as the international community is not willing to act unambiguously and decisively with respect to Darfur, the status quo will remain the same.

commitment from the ruling CDU/CSU and SPD-factions in the German parliament to tighten the legal definition for bribery of parliamentarians along the Convention’s requirements. Germany serves as a negative example in the fight against corruption and can be used by corrupt leaders as an alibi for their failure. For Germany, corruption prevention starts at home.

Günther Unser

## **Russia in the United Nations. Self-interested Multilateralism**

pp. 251–256

It is remarkable how little attention the public and scientific publications pay to Russia’s UN activities. At the end of the 1980s, the former Secretary-General of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU) Gorbachev and the former Soviet foreign minister Shevardnadze successfully enhanced the United Nations’ ability to act. After the breakdown of the Soviet Union the Russian presidents Yeltsin and Putin tried to carry on Russia’s role within the United Nations—with almost the same staff working in the area of diplomacy. Today, Russia’s efforts are mainly aimed at enforcing and safeguarding national interests. Consequently the Russian UN policy is ultimately part of the national endeavor to restore the country’s former role as a super power.

Jelka Mayr-Singer

## **Hybrid Tribunals: A New Generation of International Tribunals (II). The Khmer-Rouge-Tribunal**

pp. 258–262

After almost a decade of tough negotiations the United Nations and the Cambodian government finally succeeded in establishing a tribunal which aims at prosecuting senior Khmer Rouge leaders and those most responsible for the atrocities committed under the Democratic Kampuchea regime between April 1975 and January 1979. Although located within the Cambodian judicial structure, the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC)—commonly referred to as Khmer-Rouge-Tribunal—are an internationalized or hybrid tribunal. It comprises elements of international and Cambodian law and is composed of both international and Cambodian judges, prosecutors and defense teams, although the Cambodian side predominates. Since the adoption of internal rules in June 2007, the ECCC have made significant progress with five former Khmer Rouge leaders charged and held in provisional detention awaiting trial.

Christian Humborg

## **Comment: The Fight against Corruption Starts at Home**

p. 257

Germany signed the UN Convention against Corruption (UNCAC) five years ago, yet it still has not ratified it. More than 120 states have already approved the convention, among them Afghanistan, Canada, China, France, Poland, Russia, South Africa, Sweden, the UK and the U.S. The obstacle is a lack of

Jost Dülffer · Sönke Kunkel

## **A Flag for the United Nations? The History of the ‘Four Freedoms Flag’**

pp. 263–268

This article examines the efforts of private actors from 1942 to 1945 to establish a ‘Four Freedoms Flag’ as the informal flag of the war-time United Nations by mobilizing public opinion and engaging in direct diplomacy with United Nations representatives. Created by Brooks Harding, an astute businessman from the state of New York, the ‘Four Freedoms Flag’ soon became a widely recognized icon for the war effort—and an endeavor that was at least unofficially endorsed by the U.S. Department of State. In 1945, the design of the flag became the central symbolic leitmotif of the San Francisco Conference. Yet, as several governments expressed doubts about the flag, the conference also sealed its fate, paving the way for another emblem of the conference, the world projection, to become the official symbol of the United Nations.

## 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

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

### Zeitschriftenbeirat

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

### Landesverbände

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

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

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

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

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

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

### Generalsekretariat

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