

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

### **Der Schutz von Kulturerbestätten als Aufgabe der UN-Sicherheitspolitik**

*Sabine von Schorlemer*

### **Wahl des UN-Generalsekretärs**

Der lange Weg zu mehr Kooperation und Transparenz

*Helmut Volger*

### **Die UN und die Entkolonialisierung (II) Wirtschaftliche Entkolonialisierung und ausgewählte Fallbeispiele**

*Martin Pabst*

### **Die pazifischen Inselstaaten in den UN Einflussmöglichkeiten und Strategien der kleinsten Staaten der Welt**

*Oliver Hasenkamp*

### **Myanmar und die Vereinten Nationen**

*Cordula Meyer Mahnkopf*



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# 116

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

# Vergangenheit und Zukunft

Liebe Leserinnen und Leser,

heute liegt Ihnen die »Interregnums«-Ausgabe vor, die kompetent und verlässlich von Monique Lehmann auf den Weg gebracht worden ist. Dank gilt nochmals unserer langjährigen Chefredakteurin Anja Papenfuß, die auch noch an dieser Ausgabe beteiligt war. Professor Klaus Hüfner stand mit seinen Erfahrungen der Redaktion besonders zur Verfügung. Auch dafür ein herzliches Dankeschön. Anja Papenfuß und die langjährige Generalsekretärin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) Dr. Beate Wagner wurden auf der 33. Mitgliederversammlung im Dezember 2015 in Berlin mit Dank und viel Applaus verabschiedet. Beide stellen sich neuen Aufgaben.

Die Leitung der Redaktion unserer Zeitschrift VEREINTE NATIONEN wird ab 1. März 2016 Sylvia Schwab übernehmen. Sie hat in den letzten Jahren die Arbeit von Transparency International begleitet und bringt aus diesem Bereich wichtige Erfahrungen in die Redaktionsarbeit ein. Ich bin sicher, dass auch in Zukunft die inhaltliche Qualität und die attraktive Berichterstattung über die Vereinten Nationen erhalten bleiben. Der Redaktionsbeirat, die Redaktion und der Vorstand der DGVN freuen sich auf die Zusammenarbeit und den inhaltlichen Dialog.

Die Umfrage der Leserinnen und Leser im Mai 2015 hat eine große Zufriedenheit mit der Zeitschrift signalisiert, aber auch Reformideen eingebracht. Veränderungsprozesse, die von Ihnen und der Redaktion angestoßen worden sind, werden in nächster Zeit voranzubringen sein.

Ich wünsche der Redaktion und dem Beirat weiterhin eine erfolgreiche und für uns alle anregende Arbeit.

Ihr



Detlef Dzembitzki  
Vorsitzender

60 Millionen Menschen, unter anderem aus Syrien, Afghanistan, Somalia und Sudan, sind derzeit weltweit auf der Flucht. Kriege, Armut und der Klimawandel machen ein Leben in Menschenwürde in vielen Ländern unmöglich. Täglich verschlechtert sich die humanitäre Lage in Syrien dramatisch. Erschütternd sind die aktuellen Nachrichten aus Madaja, wo die Menschen von der Versorgung abgeschnitten sind und sich die Todesfälle durch Hunger häufen.

Im Jahr 2015 gingen zudem schockierende Bilder der Zerstörung von antiken Tempelbauten in Irak und Syrien durch den Islamischen Staat (IS) um die Welt. **Sabine von Schorlemer** beleuchtet, inwieweit die gezielte Zerstörung von Kulturerbe sich zu einem Gegenstand der UN-Sicherheitspolitik entwickelt.

Am 31. Dezember 2016 endet die zweite Amtszeit von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon. Das Verfahren zur Wahl des Generalsekretärs der Vereinten Nationen wurde bisher als undemokratisch und intransparent kritisiert. **Helmut Volger** schildert, wie im Jahr 2015 die Debatten im UN-Sicherheitsrat und in der Generalversammlung die kleinen Fortschritte der Vergangenheit substanziell vorangebracht haben.

Auch **Martin Pabst** wirft einen Blick in die Vergangenheit. Er zeigt anhand von sechs Fallbeispielen auf, wie unabhängig gewordene Kolonien die wirtschaftliche Entkolonialisierung forderten und die UN von Fall zu Fall durch konkrete Maßnahmen den Prozess der Entkolonialisierung beschleunigten.

Die pazifischen Inselentwicklungsstaaten sind gezwungen, sich in ihrer UN-Politik auf wenige Bereiche zu beschränken. Durch die Bildung von Allianzen, Prioritätensetzung und Anwendung von Strategien können sie sich bei Themen wie dem Klimawandel Gehör verschaffen, erläutert **Oliver Hasenkamp**. Wesentlich beteiligt waren die Inselstaaten an der Zielsetzung während der 21. UN-Klimarahmenkonvention im Dezember 2015 in Paris, die **Jürgen Maier** zusammenfasst.

Seit den fünfziger Jahren engagieren sich die UN in Myanmar. Beim gegenwärtigen Übergang des vormals isolierten Landes zu einer Demokratie nehmen die UN eine Schlüsselrolle ein. Laut **Cordula Meyer Mahnkopf** bricht Myanmar in eine vielversprechende Zukunft auf, ohne die Konflikte der Vergangenheit gelöst zu haben.

Ihre



Monique Lehmann, Redaktion

## Inhalt

Sabine von Schorlemer <b>Der Schutz von Kulturerbestätten als Aufgabe der UN-Sicherheitspolitik</b>	3
Helmut Volger <b>Wahl des UN-Generalsekretärs</b> Der lange Weg zu mehr Kooperation und Transparenz	9
Martin Pabst <b>Die UN und die Entkolonialisierung (II)</b> Wirtschaftliche Entkolonialisierung und ausgewählte Fallbeispiele	14
Oliver Hasenkamp <b>Die pazifischen Inselstaaten in den UN</b> Einflussmöglichkeiten und Strategien der kleinsten Staaten der Welt	20
Cordula Meyer Mahnkopf <b>Myanmar und die Vereinten Nationen</b>	25
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Politik und Sicherheit</b>	
Michael Brzoska <b>Vertrag über den Waffenhandel   1. Vertragsstaatenkonferenz 2015</b>	31
<b>Sozialfragen und Menschenrechte</b>	
Udo Moewes <b>Ausschuss gegen Folter   52. und 53. Tagung 2014</b>	32
<b>Umwelt</b>	
Jürgen Maier <b>Klimarahmenkonvention   21. Vertragsstaatenkonferenz 2015</b> <b>Kyoto-Protokoll   11. Treffen der Vertragsstaaten 2015</b>	34
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	36
<b>PERSONALIEN</b>	39
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	41
<b>Das UN-System auf einen Blick   Abkürzungen</b>	42
<b>Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen   Übersichten</b>	43
<b>English Abstracts</b>	47
<b>Impressum</b>	48

# Der Schutz von Kulturerbestätten als Aufgabe der UN-Sicherheitspolitik

Sabine von Schorlemer

**Angesichts der hemmungslosen Zerstörung von Tempelbauten, Gebetsstätten und Denkmälern durch den Islamischen Staat in Irak und Syrien untersucht dieser Beitrag, inwieweit sich die gezielte Zerstörung von Kulturerbe nach und nach zu einem Gegenstand der UN-Sicherheitspolitik entwickelt hat und welche Folgerungen sich daraus ableiten lassen. Ausgehend von der These, dass der Erhalt von Kunst- und Kulturschätzen zu einem harten Querschnittsthema im UN-System geworden ist, wird der Frage nachgegangen, wie es gelingen kann, die Völkerrechtsordnung angesichts mutwilliger Verstöße robuster zu gestalten.**

Längst haben sie sich tief ins Gedächtnis eingebrannt: die von der Terrororganisation Islamischer Staat/Islamischer Staat in Irak und der Levante/Da'esh (IS/ISIL) wohlinszenierten Bilder stürzender Tempelbauten, kraterähnlicher Landschaften verwüsteter archäologischer Fundstätten, geplündertes Bibliotheksregale und Museumsvitrinen, die Sprengung von Gebetsstätten und die anschließende Pulverisierung der Überreste mit Hammer und Bulldozer. Dies ist geschehen und geschieht noch immer in Hatra, Ninive, Nimrud, Palmyra und anderen Orten – klangvolle Namen von Welterbestätten in Irak und Syrien, die einst Millionen von Menschen faszinierten und denen aufgrund ihrer außerordentlichen universellen Bedeutung mit der Eintragung in die Liste des Erbes der Welt der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)<sup>1</sup> ein Stück ›Ewiglichkeit‹ hätte zuteilwerden sollen.

Von den Medien weitaus weniger beachtet, aber von ebenso großer Brutalität, ist die systematische Zerstörung hunderter Gebetsstätten und historischer Monumente im Zuge der Ermordung und Vertreibung ganzer Bevölkerungen, vor allem in Nordirak seit Juni 2014, wo Jesiden, Turkmenen, Christen, Ahl-e Haqq/Kaka'i und Schabak sich auf der Flucht und in größter humanitärer Notlage befinden.<sup>2</sup> Hier wird nicht nur radikal die Identität von religiösen und ethnischen Minderheiten zerstört, sondern auch der Keim für künftige Spannungen in den Nachkriegsgesellschaften gelegt.

Kulturelle Autodestruktion, Bilderwahn, Ikonoklasmus – oder einfach Terrorismus? Die gegenwärtig an verschiedenen Orten der Welt stattfindenden systematischen Angriffe auf universelle Werte, für welche die UNESCO-Welterbekonzeption und der Grundsatz der ›kulturellen Vielfalt‹ paradigmatisch

stehen, in Kombination mit einem schwunghaften illegalen Antikenhandel, lenken den Blick auf in der Friedens- und Konfliktforschung bislang eher vernachlässigte identitätsbasierte Konfliktursachen. Die Motive für die Zerstörung sind vielfältig.<sup>3</sup>

Der folgende Beitrag beschränkt sich darauf zu untersuchen, inwieweit die gezielte Zerstörung von Kulturerbe sich allmählich zu einem Gegenstand der UN-Sicherheitspolitik entwickelt hat und welche Schlüsse sich daraus ziehen lassen. Der Erhalt von Kunst- und Kulturschätzen – so die These – ist in Verbindung mit Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, der Finanzierung des bewaffneten Kampfes und gezielten terroristischen Anschlägen zu einem harten ›Querschnittsthema‹ im UN-System geworden. Es betrifft nicht nur das humanitäre Völkerrecht, den Menschenrechtsschutz und das Völkerstrafrecht<sup>4</sup>, sondern auch die globale Sicherheitspolitik. Daraus abgeleitet ist allgemein zu fragen, inwieweit es gelingen kann, die Völkerrechtsordnung angesichts der gegenwärtig zu beobachtenden mannigfaltigen absichtlichen Verletzungshandlungen robuster auszugestalten und welche Rolle insbesondere der UN-Sicherheitsrat dabei spielt.

## Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und Kulturerbeschutz

Der Sicherheitsrat hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten wiederholt mit Kulturerbe betreffenden Fragen befasst.

### Wegbereiter einer Völkerstrafgerichtsbarkeit

Mit der im Jahr 1993 erfolgten Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien schrieb der UN-Sicherheitsrat Geschichte, auch was die völkerstrafrechtliche



**Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer**, Staatsministerin a.D., lehrt und forscht zum UN-System und ist seit 2009 Inhaberin des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden.

<sup>1</sup> Vgl. Sabine von Schorlemer, Weltkulturerbe, in: Wichard Woyke/Johannes Varwick (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, 13. Aufl., Stuttgart 2015, S. 518–528, hier S. 523ff.

<sup>2</sup> Vgl. Institute for International Law and Human Rights et al. (Eds.), Report ›Between the Millstones: the State of Iraq's Minorities since the Fall of Mosul‹, Brüssel 2015, S. 3ff.

<sup>3</sup> Näher Sabine von Schorlemer, Die Auslöschung von Kulturerbe in Krisenländern als Herausforderung für die Vereinten Nationen, Baden-Baden (im Erscheinen).

<sup>4</sup> Siehe zum Ganzen: von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 3).



Die Terrororganisation IS/ISIL veröffentlichte Bildmaterial von der Zerstörung einzelner Kulturgüter in Syrien wie dem Tempel des Baal-Schamin in Palmyra im August 2015.

Ahndung von vorsätzlichen Zerstörungen von Kulturgütern durch Einzelpersonen angeht.<sup>5</sup>

Seit dem Jahr 2002 besitzt der Sicherheitsrat außerdem das »scharfe Schwert«, jederzeit eine »Situation«, in der es den »Anschein« hat, als wären derartige, nach dem Römischen Statut verfolgbare Verbrechen<sup>6</sup> begangen worden, nach Kapitel VII UN-Charta der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zu überweisen.<sup>7</sup> Auch die USA als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats haben verschiedentlich an Überweisungen mitgewirkt, sodass dies heute als ein »prinzipiell gangbarer Weg«, auch im Kampf gegen den IS gilt.<sup>8</sup>

Als ein positives Zeichen für den Kulturerbeschutz sind die Ermittlungen gegen den inzwischen von Niger nach Den Haag überstellten Angeklagten Ahmad Al Faqih al Mahdi zu werten. Ihm wird vorgeworfen, in Mali »vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, die dem Gottesdienst, der Erziehung, der Kunst und der Wissenschaft (...)« gewidmet sind, sowie auf »geschichtliche Denkmäler« begangen zu haben (Art. 8 Abs. 2 e) iv) Römisches Statut).

#### Antikenschmuggel als Teil der Terrorismusfinanzierung

In der am 12. Februar 2015 angenommenen Resolution 2199 stellte der Sicherheitsrat mit Besorgnis fest, dass »ISIL, die ANF<sup>9</sup> und andere mit Al-Qaida verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen durch die direkte oder indirekte Beteiligung an der Plünderung und dem Schmuggel von Gegenständen kulturellen Erbes von archäologischen Stätten, aus Museen, Bibliotheken, Archiven und von anderen Stätten in Irak und Syrien, Einkommen erzeugen, das zur Unterstützung ihrer Anwerbungsbemühungen und Stärkung ihrer operativen Fähig-

keit zur Organisation und Durchführung von Terroranschlägen verwendet wird«<sup>10</sup>.

Nachdem es bereits im Anschluss an die von den USA angeführte Intervention der Allianz in Irak 2003 zu massiven Plünderungen und einem schwungvollen Handel mit geplünderten Artefakten kam, hatte der Sicherheitsrat am 22. Mai 2003, mit 14 von 15 Stimmen ohne Gegenstimme, die bis heute maßgebliche Resolution 1483(2003) angenommen, die darauf zielt, den illegalen Handel mit geraubten Kunst- und Kulturschätzen zu verhindern und gleichzeitig die Rückerlangung illegal ausgeführter Objekte zugunsten des Iraks zu fördern (Absatz 7). Erstmals hatte der Kulturgüterschutz Eingang in eine bindende, der Friedenssicherung gewidmete Resolution nach Kapitel VII UN-Charta gefunden.

Angesichts eines nicht zuletzt durch die starke Nachfrage auf dem internationalen Kunstmarkt weiter florierenden Kunst- und Antikenschmuggels aus Syrien, Irak, und den Nachbarländern hat der Sicherheitsrat, auch auf Betreiben der UNESCO-Generaldirektorin Irina Bokova, mit der Annahme der Resolution 2199 erneut reagiert. Der Sicherheitsrat »bekräftigte« nunmehr seinen in Absatz 7 der Resolution 1483(2003) gefassten, Irak betreffenden Beschluss und ergänzte diesen dahingehend, »(...) dass alle Mitgliedstaaten geeignete Schritte unternehmen, um den Handel mit irakischem und syrischem Kulturgut und anderen Gegenständen von archäologischer, historischer, kultureller und religiöser Bedeutung und wissenschaftlichem Seltenheitswert, die seit dem 6. August 1990 aus Irak und seit dem 15. März 2011 aus Syrien unrechtmäßig entfernt wurden, zu verhüten, namentlich durch ein Verbot des grenzüberschreitenden Handels mit solchen Gegenständen«<sup>11</sup>. Die eher weiche Formulierung, die letztlich auf Vorbehalte der UN-Mitgliedsländer zurückzuführen ist, wurde indes als unzureichend angesehen.<sup>12</sup> Generelle Einfuhrkontrollen für geschmuggelte Antiken, nicht nur an den deutschen Grenzen<sup>13</sup>, sowie weltweit strenge Herkunftsnachweise bleiben wünschenswert.

#### Gezielte Zerstörung von Kulturerbe

Rückblickend waren die von den Taliban vorgenommene Sprengung der Buddha-Statuen im afghanischen Bamiyan im Jahr 2001 und die daran anknüpfende, von der 32. UNESCO-Generalkonferenz im Jahr 2003 angenommene »UNESCO-Erklärung über die vorsätzliche Zerstörung von Kulturerbe« wohl Vorboten dessen, was wir heute weit dramatischer erleben: die systematische und böswillige Auslöschung von Teilen des gemeinsamen Kulturerbes der Menschheit.

In jüngerer Zeit mehren sich die Resolutionen, in denen der Sicherheitsrat Bezug auf gezielte Zerstörungen von Kulturerbe nimmt und versucht, diesen Einhalt zu gebieten. So verurteilte der Sicherheits-

Mit Resolution 1483(2003) des Sicherheitsrats hat der Kulturgüterschutz erstmals Eingang in eine bindende, der Friedenssicherung gewidmete Resolution nach Kapitel VII UN-Charta gefunden.

rat beispielsweise in der auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta im Jahr 2012 angenommenen Resolution 2056 die Zerstörung, Beschädigung und Schändung (desecration) von Stätten von religiöser, historischer oder auch kultureller Bedeutung in Mali, wo Rebellen und Islamisten mit der Zerstörung malischen Kulturerbes begonnen hatten.<sup>14</sup> Er drängte alle Parteien, sofort »geeignete Schritte« zum Schutz der Weltkulturerbestätten Malis zu ergreifen.<sup>15</sup> Mit der ebenfalls nach Kapitel VII bindenden Resolution 2085 vom 20. Dezember 2012 verurteilte der Sicherheitsrat erneut aufs Schärfste die »Zerstörung kultureller und religiöser Stätten« in Mali und hob hervor, dass einige dieser Akte als Verbrechen nach dem Römischen Statut zu behandeln sein könnten.<sup>16</sup>

Mit Resolution 2199 verurteilte der Sicherheitsrat im Jahr 2015 auch die Zerstörung kulturellen Erbes in Irak und Syrien, insbesondere durch den ISIL und die ANF, »gleichviel ob unbeabsichtigt oder beabsichtigt«<sup>17</sup>. Bereits im Jahr 2014 hatte der Sicherheitsrat mit Resolution 2139 alle Parteien aufgefordert, das reiche kulturelle Erbe Syriens zu retten und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz der Weltkulturerbestätten Syriens sicherzustellen.<sup>18</sup>

In Resolution 2170(2014) wurde zusätzlich vor terroristischer Unterwanderung von Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie religiösen Institutionen gewarnt (Abs. 2 und 6). In seiner am 20. November 2015 angenommenen Resolution 2249 sah der Sicherheitsrat schließlich in dem IS und der von ihm unter anderem begangenen »Zerstörung von Kulturerbe« sowie dem Schmuggel mit Kulturgütern eine »weltweite und beispiellose Bedrohung«<sup>19</sup> für die internationale Sicherheit.

### Die Rolle von Kultur in Nachkriegsgesellschaften

Der Sicherheitsrat wird sich vermutlich künftig häufiger als bisher mit der Rolle von Kultur/Kulturerbe im Zuge der Schaffung sichererer Orte für die Wiederansiedelung von Flüchtlingen und der Friedenskonsolidierung befassen. Die von der UNESCO und einigen Unterstützern vollendete Wiederherstellung von insgesamt 14 Mausoleen in der Altstadt von Timbuktu, Mali, sowie die Rettung historischer Handschriften mit deutscher Hilfe<sup>20</sup> zeigt die Bedeutung, welche auch der Restaurierung von Weltkulturerbe im Anschluss an Konflikte beizumessen ist.

Bereits im Mandat der im April 2013 eingerichteten UN-Mission in Mali (MINUSMA) hat der Sicherheitsrat »Unterstützung für die Erhaltung des Kulturguts« verankert.<sup>21</sup> Bisher vermisst man jedoch eine klare strategische Ausrichtung in den friedenskonsolidierenden Aktivitäten der Vereinten Nationen.<sup>22</sup> Insbesondere die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung sollte – nach Möglichkeit in Abstimmung mit der neuen UNESCO-Strategie

(siehe unten) – der Rolle der Kultur als »Anker« für Identität und Zusammenhalt in Nachkriegsgesellschaften einen größeren Stellenwert beimessen.

### Fragen des Status von IS/ISIL/Da'esh

Klärungsbedürftig erscheint vor dem Hintergrund der jüngsten Sicherheitsratsresolutionen insbesondere der Umgang der Vereinten Nationen mit privaten Gewaltakteuren. An den IS/ISIL einschließlich verwandter Gruppen gerichtete Appelle des Sicherheitsrats, diese mögen ihrerseits Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht beachten<sup>23</sup>, weisen in die Richtung einer Anerkennung des Islamischen Staates als ein staatsähnliches Gebilde.

Eben hier zeigen sich jedoch die Grenzen des völkerrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes in seiner Anwendung auf terroristische Netzwerke: Die an die sogenannte Drei-Elemente-Lehre angelehnte Zubiligung einer Staatsqualität, wie sie beim Sicherheits-

Der Sicherheitsrat sieht in dem IS und der von ihm unter anderem begangenen »Zerstörung von Kulturerbe« eine »weltweite und beispiellose Bedrohung« für die internationale Sicherheit.

5 Vgl. Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien, Art. 3–5.

6 Vgl. Römisches Statut, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2000 II S. 1394, Art. 5; speziell Art. 8 Abs. 2 e) xii; Art. 8 Abs. 2 e) v; Art. 8 Abs. 2 e) iv; Art. 8 Abs. 2 b) ix.

7 Vgl. Römisches Statut, Art. 13 b.

8 Jasper Hoppenbrock, Wo ein Henker, da kein Richter? Zu den rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten des »Islamischen Staats«, Ludwig Boltzmann-Institut für Menschenrechte, Wien 2015, S. 7.

9 ANF steht für Al-Nusra-Front.

10 Vgl. UN-Dok. S/RES/2199 v. 12.2.2015, Abs. 14.

11 Vgl. UN-Dok. S/RES/2199 v. 12.2.2015, Abs. 17.

12 Vgl. nur Abdulkarim Maamoun, Belagerte Stadt, in: SPK Magazin 1, 2015, S. 35.

13 Positiv insofern der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, § 82 I: Anmeldepflicht; § 30 Nachweis der Rechtmäßigkeit, Stand: 4.11.2015.

14 Vgl. UN-Dok. S/RES/2056 v. 5.7.2012, Präambel, vierzehnter Absatz.

15 Vgl. UN-Dok. S/RES/2056 v. 5.7.2012, Abs. 16.

16 Vgl. UN-Dok. S/RES/2085 v. 20.12.2012, Präambel, sechster Absatz.

17 Vgl. UN-Dok. S/RES/2199 v. 12.2.2015, Abs. 15.

18 Vgl. UN-Dok. S/RES/2139 v. 22.2.2014, Präambel, achter Absatz.

19 Vgl. UN-Dok. S/RES/2249 v. 20.11.2015, Präambel, fünfter Absatz.

20 Vgl. Kulturerhalt in Krisenregionen – Auswärtiges Amt unterstützt Rettung historischer Handschriften aus Mali mit 350 000 Euro, Auswärtiges Amt, Berlin, 29.6.2015, [www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/150629-Kulturerhalt\\_Mali.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/150629-Kulturerhalt_Mali.html)

21 Vgl. UN-Dok. S/RES/2100 v. 25.4.2013, Abs. 16f.

22 Rachel Gerber/Allan Rock, The Responsibility to Protect in the Next Decade, Policy Dialogue Brief, 46th United Nations Issues Conference, Stanley Foundation, März 2015, Tarrytown, S. 6.

23 Siehe etwa UN-Dok. S/RES/2233 v. 29.7.2015, Präambel, fünfzehnter Absatz oder UN-Dok. S/PRST/2014/20 v. 19.9.2014, Abs. 6.

Die Erkenntnis, dass Menschenrechts- und Kulturerbeschutz Hand in Hand gehen müssen, bricht sich allmählich Bahn.

rat anklingt – ›Staatsgewalt‹ über geografisch abgrenzbare Teile Nordiraks und Syriens, mithin ›Staatsgebiet‹ des im Jahr 2014 ausgerufenen Kalifats mit eigener ›(Staats-)Bevölkerung‹ – würde den Islamischen Staat als Akteur mit eigenen Rechten (etwa Art. 2 Abs. 4 UN-Charta) und Pflichten auf-treten lassen.

Insofern stehen Verbrechen am Kulturerbe *pars pro toto* auch für ein Problem, das sich der Völkerrechtsordnung insgesamt stellt: der Umgang mit terroristischen Netzwerken, die mächtig genug sind, um staatsgleich zu handeln, bei nicht oder nur eingeschränkt gegebener Bindungskraft internationaler Rechtsregeln für sie.

### Kulturerbe schützende Elemente einer ›robusten‹ Völkerrechtsordnung

Im Zuge mannigfaltiger Rechtsbrüche werden Rufe nach einer wehrhaften Völkerrechtsordnung laut – einer Ordnung, die nach Möglichkeit mehr bietet als eine Neuauflage des ›war on terrorism‹ nach den Anschlägen von Al-Qaida in den USA vom 11. September 2001.<sup>24</sup>

#### Das ethische Dilemma (›People First ...‹)

Nur zögerlich scheint sich der Gedanke durchzusetzen, dass es möglich sein könnte, auf der Grundlage des geltenden Völkerrechts robuste Schutzmaßnahmen (auch) zur Rettung von Weltkulturerbe durchzuführen. Dies mag mit der fast reflexhaften Annahme eines vermeintlichen ›ethischen Dilemmas‹ zwischen dem Schutz von Menschenleben (Personen) und dem Schutz von Kulturerbe (Sachen) und der daraus implizit abgeleiteten Forderung zusammenhängen, sich auf die Rettung von Menschen zu konzentrieren (People First).

Gerade weil die Rettung von Menschenleben jedoch das Hauptziel des humanitären Völkerrechts ist, sollte nicht verkannt werden, dass die gegen religiöse Stätten und historische Denkmäler zielenden Verbrechen zwar Objekte treffen, aber letztlich auf die Menschen zielen, gepaart mit Tod und Vertreibung, Entwürdigung und Missbrauch. Der Schutz von Personen ist insofern untrennbar mit dem Schutz des Erbes, kultureller Vielfalt sowie ihren grundlegenden Menschenrechten verbunden:

»(...) Akte, wie jüngst durch ISIL/Da'esh und angeschlossenen Gruppen in Irak, Syrien und anderen Ländern begangen, zielen darauf ab (...), kulturelle Vielfalt und Pluralismus auszulöschen sowie kulturelle Rechte und Grundfreiheiten zu verwehren.«<sup>25</sup>

Zu den gewonnenen Erkenntnissen der gezielten Angriffe der jüngeren Zeit zählt auch, dass kulturelle Verbrechen vielfach ein Indikator für bevorstehenden Mord und Vertreibung, insbesondere von Minderheiten, sind und mit Gräueltaten einhergehen.

So verurteilt der UN-Sicherheitsrat jüngst ›die fortgesetzten schweren, systematischen und ausgedehnten Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht sowie die barbarischen Akte der Zerstörung und Plünderung von Kulturerbe«<sup>26</sup>. Die Erkenntnis, dass Menschenrechts- und Kulturerbeschutz Hand in Hand gehen müssen, bricht sich allmählich Bahn. Dies spiegelt sich auch in dem von UNESCO-Generaldirektorin Irina Bokova geprägten Begriff der ›kulturellen Säuberung‹ (cultural cleansing) wider.

#### Rolle der UNESCO

Der UNESCO ist es durch viele Initiativen – insbesondere die Bonner Erklärung zum Weltkulturerbe vom 29. Juni 2015<sup>27</sup> – und über eine enge Zusammenarbeit mit dem UN-Sekretariat beziehungsweise Sicherheitsrat gelungen, das Thema Erhalt des Kulturerbes international aufzuwerten und Handlungsdruck aufzubauen (etwa #Unite4HeritageCampaign).

Gegenwärtig berät die UNESCO Maßnahmen, die auf einen besseren Erhalt des Kulturerbes in bewaffneten Konflikten zielen. Der Entwurf einer mehrjährigen Strategie (2015–2021)<sup>28</sup> wurde im Oktober 2015 vorgestellt und in revidierter Form<sup>29</sup> auf der 38. UNESCO-Generalkonferenz im November 2015 angenommen. Die Bedeutung einer von der UNESCO zu koordinierenden ›raschen Intervention und Mobilisierung von nationalen Experten‹<sup>30</sup> wurde hervorgehoben. Ebenfalls beraten wird, inwieweit die von der UN-Generalversammlung im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 gebilligte ›Schutzverantwortung‹<sup>31</sup>, gegebenenfalls in einer spezifischen, gegen kulturelle Säuberung gerichteten Dimension, eine zusätzliche Legitimationsgrundlage für kulturelle Schutzaktionen bietet.<sup>32</sup>

Auch das Thema der Bildung wird als entscheidend angesehen. Wie der blutige Konflikt in Jemen zeigt, wo eine auf Einladung des jemenitischen Präsidenten vom März 2015 von Saudi-Arabien geleitete Militäroperation arabischer Staaten gegen die Huthi-Rebellen kämpft, haben in den darauffolgenden Monaten infolge von Schulschließungen rund 1,8 Millionen Kinder den Zugang zu Bildung verloren. Dies trägt zweifelsohne dazu bei, dass »sie stärker Gefahr laufen, von bewaffneten Gruppen rekrutiert oder eingesetzt oder anderweitig missbraucht zu werden«<sup>33</sup>.

Was die konkrete Unterstützung für Krisenländer angeht, bemüht sich die UNESCO unter anderem durch die Annahme mehrerer Notfallpläne, die Einrichtung von Notfallfonds, insbesondere den neuen ›UNESCO Heritage Emergency Fund‹, sowie Ausbildung und Sicherungsmaßnahmen vor Ort, Schaden vom Weltkulturerbe abzuwenden. Dies ist ein schwieriges Unterfangen, da die USA nach der Aufnahme Palästinas Ende November 2011 als 195. UNESCO-Mitgliedstaat seine Beitragszahlungen an die Orga-

Zur Unterstützung der Krisenländer bemüht sich die UNESCO unter anderem durch die Annahme mehrerer Notfallpläne, Schaden vom Weltkulturerbe abzuwenden.

nisation eingestellt hat, was 22 Prozent des Budgets ausmacht. Bereits der Haushalt 2012/2013 wurde von 653 Mio. US-Dollar auf 465 Mio. US-Dollar<sup>34</sup> abgesenkt. An dem zum Ausgleich der Budgetabsenkung aufgelegten ›Special Emergency Multi-Donor Fund‹ beteiligten sich nur wenige EU-Staaten<sup>35</sup>, mit insgesamt unausweichlichen und bis heute anhaltenden Folgen für Personal und alle Programmaktivitäten – Sicherheitsmaßnahmen für Welterbe eingeschlossen. Im Jahr 2014 belief sich die Höhe des Fonds zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten auf ganze 334 576 US-Dollar.<sup>36</sup> Auch extra-budgetäre Zuweisungen bleiben weitgehend aus.

### ›Kulturelle Schutzzonen‹ und sichere Lagerorte

Anknüpfend an die originäre Zuständigkeit der UNESCO im Zusammenhang mit der Einrichtung von Bergungsorten durch die Vertragsparteien auf der Grundlage des Haager Abkommens zum Schutz vom Kulturgut in bewaffneten Konflikten (1954) und seines Zweiten Protokolls (1999) werden in Paris derzeit neue Überlegungen zu eigens auszuhandelnden ›protected cultural zones‹ angestellt. Aus der Systematik des humanitären Völkerrechts heraus bietet sich ein Rückgriff auf das Konzept der demilitarisierten Zonen an.<sup>37</sup> Die Kriterien einer demilitarisierten Schutzzone wurden jüngst vom Internationalen Gerichtshof für die Weltkulturerbestätte des Tempels Preah Vihear im kambodschanisch-thailändischen Grenzgebiet geschärft.<sup>38</sup> Voraussetzung hierfür dürfte allerdings ein Waffenstillstand sein und/oder zumindest die Bereitschaft der Konfliktparteien, eine solche kulturelle Vereinbarung zu achten.

Zu den robusten und gemäß Kapitel VII UN-Charta jederzeit möglichen, aber in der Praxis zweifelsohne schwierig zu realisierenden Maßnahmen gehört die Einrichtung einer wirksamen Flugverbotszone unter Einschluss kultureller und archäologischer Stätten. In Libyen hatte der UN-Sicherheitsrat eine Flugverbotszone für die libysche Luftfahrt verhängt und zugleich »die Einrichtung von Sicherheitszonen an Orten, die Beschuss ausgesetzt sind, als Vorsichtsmaßnahme« beschlossen, die es erlaubten, »von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete (...) zu schützen«<sup>39</sup>. Flugverbotszonen, die zum Beispiel Welterbestätten einschließen könnten, werden jedoch kaum ohne zusätzliche Bodentruppen auskommen, die ihrerseits wiederum Luftunterstützung benötigen.

Eine robuste und in ›friedlicher‹ Absicht vorgenommene Besetzung von Weltkulturerbestätten schließlich, wie sie aus militärischer Sicht erörtert wird<sup>40</sup>, wird unter vergleichbaren Prämissen (Bodentruppen) zu verwirklichen sein. Diskussionswürdig ist dieser Vorschlag dennoch, da er darauf zielt, die perverse Zerstörungslogik des IS zu durchbrechen: Dieser nutzt regelmäßig kulturelle Stätten und zivile

Anlagen für militärische Zwecke (etwa zur Stationierung oder als Munitionsdepot) mit dem Kalkül, dass diese Orte dann – in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht – von der westlichen Allianz als ›militärisches Ziel‹ eingestuft und schließlich zerstört werden. Die Gegner des IS werden so unfreiwillig zum Handlanger des Islamischen Staates bei der Auslöschung von Kulturerbe der Welt.

### ›Kultur-Blauhelme‹ und hybride Missionen

Gegen vom Sicherheitsrat mandatierte spezielle ›Kultur-Blauhelme‹ lassen sich einige gewichtige Argumente vorbringen. Andererseits spricht auch nichts

Flugverbotszonen, die Welterbestätten einschließen könnten, werden kaum ohne zusätzliche Bodentruppen auskommen, die ihrerseits wiederum Luftunterstützung benötigen.

<sup>24</sup> Kritisch Sabine von Schorlemer, Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism, *European Journal on International Law*, 14. Jg., 2/2003, S. 265–282, hier S. 265.

<sup>25</sup> UNESCO Executive Board, 197 EX/10 v. 17.8.2015, Abs. 22, S. 5, Übersetzung aus dem Englischen durch Autorin.

<sup>26</sup> UN-Dok. S/RES/2249 v. 20.11.2015, Abs. 3, Hervorhebung durch Autorin.

<sup>27</sup> Siehe: <http://whc.unesco.org/document/137641>

<sup>28</sup> Reinforcement of UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict, UNESCO Executive Board, 197 EX/10 v. 17.8.2015.

<sup>29</sup> UNESCO Doc. 38 C/49 v. 2.11.2015.

<sup>30</sup> Resolution, Item 4.4, Abs. 4, abgedruckt in: UNESCO Doc. 38 C/94 v. 16.11.2015, S. 12.

<sup>31</sup> Siehe UN Doc. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 138 und 139.

<sup>32</sup> Vgl. die Expertenanhörung unter Mitwirkung der Verfasserin am 26./27. November 2015 am Sitz der UNESCO in Paris; siehe bereits Sabine von Schorlemer, Die Schutzverantwortung als ein Element des Friedens, SEF Policy Paper Nr. 28, Bonn 2008.

<sup>33</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zur Lage im Jemen, EU-Dok. 2015/2760(RSP) v. 9.7.2015, Abs. M.

<sup>34</sup> Vgl. Klaus Hüfner, What Can Save UNESCO?, Berlin 2016, S. 12.

<sup>35</sup> Vgl. Hüfner, a.a.O. (Anm. 34), S. 72.

<sup>36</sup> Vgl. UNESCO, Ninth Meeting of the Committee for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, UNESCO Doc. CLT-14/9.COM/CONF.203/8 v. 15.10.2014, Abs. 2 und 5, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002308/230821E.pdf>

<sup>37</sup> Siehe Erstes Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (1977), BGBl. 1990 II S. 1551, Art. 59 und 60; vgl. auch Art. 24 der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (1954), BGBl. 1967 II S. 1300; näher UNESCO Doc. CLT-15/10.COM/CONF.203/INF.3 vom 3. Dezember 2015.

<sup>38</sup> Vgl. International Court of Justice, Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Request for the Indication of Provisional Measures, 18.7.2011, Rn. 61, 65, in: *International Legal Materials (ILM)* 50, 2011, S. 1134ff.

<sup>39</sup> UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Abs. 4 und 8.

<sup>40</sup> Vgl. Hannah G. He, Protecting Ancient Heritage in Armed Conflict: New Rules for Targeting Cultural Property During Conflict with ISIS, *Maryland Journal of International Law*, 30. Jg., 1/2015, S. 168–190, hier S. 189.

Zuverlässige Sanktions- und Überwachungssysteme für Resolutionen des Sicherheitsrats einzurichten, muss ein Anliegen der Vereinten Nationen sein.

dagegen, in das Mandat von Friedensmissionen einen kulturellen Schutzauftrag einzufügen, wie es die Bonner Erklärung der 39. Tagung des UNESCO-Welterbekomitees empfohlen hat.<sup>41</sup> Auf diese Weise wäre etwa denkbar, Sicherungsmaßnahmen zu ermöglichen, lokale Kräfte diesbezüglich logistisch zu unterstützen, Ausbildung und Schulung anzubieten, Plünderungen zu verhindern, das Einlagern von Waffen und Munition zu untersagen und bestenfalls auch einen Puffer um Weltkulturerbestätten zu schaffen. Dazu bedarf es nicht eigens spezifischer ›Kultur-Blauhelme‹. Wie die 38. UNESCO-Generalkonferenz es formuliert hat, kann dies durch das Einbetten (embedding) des Kulturerbeschutzes in humanitäre Maßnahmen und globale Sicherheitsstrategien geschehen.<sup>42</sup>

Letzteres entspricht im Übrigen auch dem Schutzauftrag des auf der Grundlage humanitärer Konventionen ebenfalls für Kulturgüter im bewaffneten Konflikt zuständigen Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Bereits begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Verhandlungen der UNESCO mit dem IKRK streben eine Intensivierung der Zusammenarbeit an, insbesondere eine stärkere Beachtung kulturgutschützender Elemente bei humanitären Missionen sowie eine verbesserte Einhaltung der kulturgutschützenden Regelungen.

Neu und interessant erscheint der vom italienischen Ministerpräsidenten Matteo Renzi in einer Rede vor der UN-Generalversammlung am 29. September 2015<sup>43</sup> gemachte Vorschlag. Demnach wäre Italien bereit, sowohl der UNESCO als auch dem UN-Sicherheitsrat eine aus zivilen und militärischen Mitgliedern bestehende ›international task force‹ zur Verfügung zu stellen. Diese hätte die Aufgabe, den Schutz, aber auch den Wiederaufbau von Kunst und historischen Stätten zu gewährleisten. Hybride, zivil-militärische Stäbe, die mit Einwilligung des Gaststaats in militärische Aktionen eingebettet wären, nach Möglichkeit unterstützt durch andere Länder, könnten tatsächlich erstmals das Problem der fehlenden operativen Fähigkeiten für den Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten angehen.

Eine thematische Resolution des Sicherheitsrats zur Rolle von Kultur respektive Kulturerbe vor, während und nach bewaffneten Konflikten könnte mehr Klarheit über die Optionen friedlicher und militärischer Zwangsmaßnahmen zum Schutz des Kulturerbes bringen und zugleich die Chancen auf wirksame operative Maßnahmen steigern.

### Sanktions- und Überwachungssysteme

Die Einstufung der systematischen Zerstörungen von Kulturerbe als ein internationales Sicherheitsproblem durch den Sicherheitsrat ist zu begrüßen. Positiv zu werten ist auch die enge Einbindung der UNESCO in die Umsetzung von Sanktionen des Sicherheitsrats auf der Grundlage von Resolution

2199<sup>44</sup>. Allerdings sollte der Sicherheitsrat vermeiden, infolge mangelhafter Durchsetzung seiner Beschlüsse Doppelstandards zu setzen: Manche Sicherheitsratsbeschlüsse werden zügig umgesetzt, andere jahrelang nicht. Zuverlässige Sanktions- und Überwachungssysteme für Resolutionen des Sicherheitsrats – auch außerhalb der Terrorismusbekämpfung – einzurichten, muss daher ein Anliegen der Vereinten Nationen sein.

### Nutzung des Sanktionspotenzials

Nicht vollständig genutzt wird – zum Teil auch aus diplomatischer Rücksichtnahme – das den Staaten zur Verfügung stehende friedliche Sanktionspotenzial gegen Regierungen, die entweder selbst durch ihre Streitkräfte Verbrechen gegen das gemeinsame Kulturerbe der Welt begehen oder derartige Verbrechen auf ihrem Territorium dulden. Nicht nachvollziehbar ist beispielsweise, warum solchen Regierungen weiter von ihren ›peers‹ die Wählbarkeit in politische Ämter in internationalen Organisationen gestattet wird. Erörtert wird zudem, im Zusammenhang mit Kulturerbe schützenden Verpflichtungen auch robuste Sanktionsmaßnahmen *de lege ferenda* von Staaten zuzulassen.<sup>45</sup>

Ganz entscheidend schließlich wird eine umfassende Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs bei der Aufarbeitung von gegen Kulturerbe gerichteten Verbrechen sein.

### Perspektiven

Weder die Vereinten Nationen noch das Völkerrecht werden die Welt retten. Sie stehen jedoch für universelle Werte und verkörpern das Ideal einer freien Welt ohne Not. Gerade angesichts massiver Brüche des Völkerrechts müssen alle Akteure, nichtstaatliche Organisationen eingeschlossen, im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung (shared responsibility) offensiv die Umsetzung der vereinbarten Rechtsregeln einfordern. Insbesondere die weltweit für Bildung, Kultur, Meinungsfreiheit und Toleranz eintretende UN-Sonderorganisation UNESCO braucht nun das Vertrauen und weit mehr – als nur rhetorische – Unterstützung der UN-Mitgliedstaaten, allen voran der EU-Mitgliedstaaten, damit die weitere Zerstörung des Weltkulturerbes verhindert werden kann.

<sup>41</sup> Bonner Erklärung, <http://whc.unesco.org/document/137641>, Abs. 23.

<sup>42</sup> UNESCO Doc. 38 C/94 v. 16.11.2015, Resolution ›Reinforcement of UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict, S. 12, Abs. 6.

<sup>43</sup> Rede siehe: [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70\\_IT\\_en.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_IT_en.pdf)

<sup>44</sup> UN-Dok. S/RES/2199 v. 12.2.2015, Abs. 17.

<sup>45</sup> Näher dazu: von Schorlemer, a.a.O. (Anm. 3).

Eine thematische Resolution des Sicherheitsrats zur Rolle von Kultur vor, während und nach bewaffneten Konflikten könnte mehr Klarheit über die Optionen friedlicher und militärischer Zwangsmaßnahmen zum Schutz des Kulturerbes bringen.

# Wahl des UN-Generalsekretärs

## Der lange Weg zu mehr Kooperation und Transparenz

Helmut Volger

**Das Verfahren zur Wahl des Generalsekretärs der Vereinten Nationen wird zu Recht als undemokratisch und intransparent kritisiert. Jahrzehntlang kamen die Bemühungen einer Reform nicht voran. Erst im Jahr 2015, ein Jahr vor der nächsten Wahl, bietet eine Resolution der Generalversammlung, die eine stärkere Beteiligung der UN-Generalversammlung und eine bessere Information der UN-Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit vorsieht, einen tragfähigen Kompromiss. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Demokratisierung des Wahlverfahrens.**

Am 31. Dezember 2016 endet die zweite fünfjährige Amtszeit von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon. Seit Beginn des Jahres 2015 wird verstärkt über seine Nachfolge diskutiert. Dabei rückt neben der Frage möglicher Kandidatinnen und Kandidaten zunehmend ein weiterer Aspekt der Wahl in den Mittelpunkt, der erstmalig bei der Wahl von Ban Ki-moon im Jahr 2006 breiter diskutiert wurde: das Wahlverfahren selbst. Es gilt – so die vorherrschende Meinung unter den Außenpolitikern der UN-Mitgliedstaaten, den nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und der UN-Forschung – als undemokratisch und intransparent.<sup>1</sup>

## Das Wahlverfahren

### Die Entscheidung liegt beim Sicherheitsrat

In Bezug auf das Wahlverfahren beschränkt sich die UN-Charta (in Artikel 97) auf einen knappen Satz: »Der Generalsekretär wird auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt.« Die Generalversammlung kann zwar – das ist bisher noch nicht vorgekommen – die Ernennung verweigern, jedoch keinen anderen Kandidaten ernennen. Sie ist für die Ernennung auf die Empfehlung des Rates angewiesen. Damit liegt die eigentliche Wahlkompetenz beim Sicherheitsrat.<sup>2</sup>

### Mehrheiten für die Wahl/Ernennung

Für die Wahl<sup>3</sup> im Sicherheitsrat findet Artikel 27 Absatz 3 UN-Charta Anwendung. Dieser besagt, dass Ratsbeschlüsse, die nicht Verfahrensfragen betreffen, »der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder« bedürfen. Die Wahl unterliegt also dem Vetorecht der ständigen Mitglieder. Was die Ernennung des Generalsekretärs angeht, hat sich die Generalversammlung im Januar 1946 in einer Resolution zu den Einzelhei-

ten des Wahlverfahrens (Amtszeit und Mehrheitsquorum)<sup>4</sup> für die einfache Mehrheit entschieden, sofern die Generalversammlung sich nicht ausdrücklich für eine Zweidrittelmehrheit entscheidet.<sup>5</sup>

### Öffentlichkeit

Was das Prinzip der Öffentlichkeit angeht, schreibt die »Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrats«<sup>6</sup> (in Regel 48) für die Wahl des Generalsekretärs im Rat Nichtöffentlichkeit vor. Die Abstimmung über die Ernennung des empfohlenen Kandidaten in der Generalversammlung soll »in nichtöffentlicher Sitzung durch geheime Abstimmung« erfolgen (Regel 141 der »Geschäftsordnung der Generalversammlung«<sup>7</sup>). Daran hat sich die Generalversammlung in der Praxis aber nicht gehalten: Schon die erste Ernennung (von Trygve Lie im Jahr 1946) fand auf Vorschlag des Präsidenten der Generalversammlung in öffentlicher Sitzung statt, jedoch in geheimer Abstimmung.<sup>8</sup> Alle folgenden Ernennungen fanden in öffentlichen Sitzungen statt, jedoch in offener Abstimmung, häufig sogar ohne namentliche Abstimmung per Akklamation. Immerhin wurde damit – in Abweichung von der eigenen Geschäftsordnung – dem Prinzip der Öffentlichkeit Genüge getan.

### Hauptmängel des bisherigen Wahlverfahrens

Die wesentlichen Mängel des Wahlverfahrens, wie es bis 1997 praktiziert wurde, waren:

- Die Kandidatensuche blieb dem Sicherheitsrat überlassen;
- Es gab keine Regeln für die Kandidatennominierung und das Wahlverfahren im Rat;

<sup>1</sup> Vgl. dazu Security Council Report, *Appointing the UN Secretary-General*. Research Report, October 2015.

<sup>2</sup> So stellt Wilfried Fiedler in: Bruno Simma et al. (Eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2. Aufl., Oxford/New York 2002, Vol. II, Article 97, S. 1191–1205, S. 1197, Rn. 18, fest: »[...] the actual weight [in the election process] lies with the SC.«

<sup>3</sup> Wenn im Folgenden der Begriff »Wahl« verwendet wird, ist damit die Empfehlung durch den Sicherheitsrat gemeint, im Gegensatz zur Ernennung durch die Generalversammlung. Der Begriff »Wahlverfahren« bezieht sich dagegen auf den gesamten Wahlprozess mit Empfehlung und Ernennung.

<sup>4</sup> UN Doc. A/RES/11(I) v. 24.1.1946.

<sup>5</sup> UN Doc. A/RES/11(I) v. 24.1.1946, Abs. 4 c.

<sup>6</sup> UN-Dok. S/96/Rev.7.

<sup>7</sup> UN-Dok. A/520/Rev.17.

<sup>8</sup> UN Doc. A/PV.20 v. 1.2.1946, S. 1–2.



**Dr. Helmut Volger**, geb. 1944, ist Politikwissenschaftler, Koordinator des Forschungsbereichs Vereinte Nationen und Herausgeber des »Lexikons der Vereinten Nationen« (München/Wien 2000; englische Ausgabe »A Concise Encyclopedia of the United Nations«, 2. überarbeitete Auflage Leiden/Boston 2010).

- Es fand keine persönliche Vorstellung und Befragung der Kandidaten im Rat statt;
- Die übrigen UN-Mitgliedstaaten und die Medien wurden durch den Rat nicht informiert.

### Der mühsame Weg zu Reformen

Das Wahlverfahren wurde wegen dieser Mängel von vielen UN-Mitgliedstaaten als undemokratisch und intransparent angesehen, jedoch änderte sich über viele Jahrzehnte nur wenig. Bis in die frühen achtziger Jahre gab es nicht einmal ansatzweise etablierte Regeln und Verfahren für die Wahl. Die Wahlentscheidung im Rat wurde komplett von den jeweiligen Ratspräsidenten improvisiert, was Zeitplan, Kandidatensuche und Entscheidungsfindung anging.<sup>9</sup>

#### Informelle Probeabstimmungen

Im Jahr 1981 führten beträchtliche Probleme, sich bei den Wahlabstimmungen in den formellen (nicht-öffentlichen) Ratssitzungen auf einen Kandidaten zu einigen, zu einer ersten Änderung im Prozedere: Hatten bis dahin nur die vorbereitenden Debatten in informellen Sitzungen des Rates stattgefunden und die Abstimmungen in formellen Sitzungen, verlagerte der Rat nun auch die Entscheidungsfindung in informelle (nichtöffentliche) Konsultationen und führte auf Empfehlung von Olara Otunnu (Uganda), dem Ratspräsidenten im Dezember 1981, »straw polls« ein<sup>10</sup>. Das sind informelle geheime Probeabstimmungen, in denen die Ratsmitglieder durch »Ermutigungen« (encouragements) oder »Entmutigungen« (discouragements) ihre Haltung zu den einzelnen Kandidaten andeuten können – und zwar mit unterschiedlich markierten Stimmzetteln für ständige und nichtständige Ratsmitglieder.<sup>11</sup> Erst nach dem informell erreichten Konsens wurde in formeller Sitzung die Wahlabstimmung durchgeführt. Dieses geänderte Verfahren wurde dann auch bei den folgenden Wahlen praktiziert.<sup>12</sup> Damit hatte der Rat zumindest ein rudimentäres Verfahren für die Wahl entwickelt.

#### Die »Wisnumurti Guidelines«

Im Jahr 1996 entschloss sich der Rat, eine schriftliche Festlegung des Wahlverfahrens zu beschließen, die sogenannten »Wisnumurti Guidelines«, die der indonesische UN-Botschafter Nugroho Wisnumurti als Ratspräsident im November 1996 konzipiert hatte. Sie wurden als Referenzdokument, jedoch nicht als offizielles UN-Dokument, vom Sicherheitsrat an die UN-Mitgliedstaaten versandt.<sup>13</sup>

Die »Wisnumurti Guidelines« präzisieren das Wahlverfahren wie folgt:

- Alle Mitglieder des Rates und alle übrigen UN-Mitgliedstaaten können dem Ratspräsidenten Kandidatenvorschläge einreichen.
- Der Ratspräsident erstellt auf der Grundlage der Kandidatenvorschläge eine Namensliste.

- Der eigentliche Entscheidungsprozess beginnt mit der Zusendung der Kandidatenliste an die übrigen Ratsmitglieder; es folgen informelle Sitzungen des Rates mit »straw polls« bis zu einem Konsens über einen Kandidaten.
- Der Ratspräsident kann – wenn er es für erforderlich hält – den Präsidenten der Generalversammlung informieren und sich mit ihm beraten.

#### Die Generalversammlung fordert mehr Transparenz

Vielleicht ermutigt durch diesen ersten Reformschritt des Sicherheitsrats, erhob die Generalversammlung eine Reihe konkreter Reformforderungen: Im Juli 1997 forderte sie in Resolution 51/241 den »vollen Gebrauch« ihrer Kompetenzen im Wahlverfahren, die angemessene Berücksichtigung der regionalen Rotation, die Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Auswahl und Ernennung der Kandidaten und die Aufnahme von Konsultationen mit Mitgliedstaaten durch den Präsidenten der Generalversammlung, um geeignete Kandidaten zu finden und anschließend die Generalversammlung und den Sicherheitsrat über die Ergebnisse zu informieren.<sup>14</sup>

#### Ratspräsident informiert die Generalversammlung

Es sollte wiederum fast zehn Jahre dauern, bis der Sicherheitsrat bereit war, auf die Reformforderungen der Generalversammlung von 1997 einzugehen: Im Jahr 2006 sprachen sich in den informellen Beratungen zur Wahl eine Reihe von nichtständigen Ratsmitgliedern sowie die ständigen Mitglieder Frankreich und Großbritannien für eine größere Transparenz im Wahlverfahren aus, während China, Russland und die USA Zurückhaltung übten. Schließlich einigte man sich auf eine Zusammenarbeit der Präsidenten von Rat und Generalversammlung.<sup>15</sup>

Im April 2006 kam es zu einem Treffen der Präsidenten von Sicherheitsrat und Generalversammlung, über deren Ergebnisse der Präsident der Generalversammlung Jan Eliasson die UN-Mitgliedstaaten in einem Memo<sup>16</sup> vom 18. April 2006 informierte.

Der Präsident des Sicherheitsrats informierte bei dem Treffen seinen Amtskollegen über die informellen Beratungen im Rat: Man habe über regionale Rotation<sup>17</sup> und Kriterien für das Amt des Generalsekretärs diskutiert und sich im Rat über einen Zeitplan für die Wahl geeinigt. Der Rat respektiere eine angemessene Rolle der Generalversammlung im Wahlverfahren. Man sei sich einig, die Transparenz des Auswahlverfahrens im Rat zu vergrößern und die Interaktionen mit der Generalversammlung zu verstärken. In diesem Sinne sei man zu regelmäßigen Treffen zwischen dem Ratspräsidenten und dem Präsidenten der Generalversammlung bereit, um Letzteren informell über die Diskussionen im Rat in Kenntnis zu setzen.

Bis in die frühen achtziger Jahre wurde die Wahlentscheidung im Sicherheitsrat komplett von den jeweiligen Ratspräsidenten improvisiert, was Zeitplan, Kandidatensuche und Entscheidungsfindung anging.

1997 forderte die Generalversammlung den »vollen Gebrauch« ihrer Kompetenzen im Wahlverfahren, die Berücksichtigung der regionalen Rotation, die Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Ernennung der Kandidaten und die Aufnahme von Konsultationen mit Mitgliedstaaten.

## Die Reforminitiativen im laufenden Wahlverfahren

Zwei wichtige Debatten – eine in der Generalversammlung im April und eine im Juli 2015 im Sicherheitsrat – sowie eine Reformresolution in der Generalversammlung vom September 2015 haben deutlich gemacht, dass die Bereitschaft zu weiteren Reformen im gegenwärtigen Wahlverfahren zur Nachfolge Ban Ki-moons erheblich gewachsen ist.

### Die Generalversammlung formuliert Reformziele

Bereits das erste wichtige politische Ereignis im laufenden Wahlverfahren, eine Debatte der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe der Generalversammlung zur UN-Reform am 27. April 2015<sup>9</sup> machte deutlich, dass eine große Gruppe von Staaten die Kernforderungen für eine Reform unterstützt. Sie forderten:

- einen Dialog der Generalversammlung mit den Kandidaten (etwa in offenen Anhörungen),
- Kriterien für die Kandidatur,
- eine aktive Rolle der Generalversammlung beziehungsweise ihres Präsidenten im Wahlverfahren,
- die Gleichberechtigung der Geschlechter,
- die Bekräftigung des Prinzips der regionalen Rotation sowie
- Fristen für die Kandidaturen und einen Zeitplan für das Wahlverfahren.

Interessant ist, wie sich zu diesem frühen Zeitpunkt im Wahlverfahren die ständigen Ratsmitglieder äußerten: Frankreich und Großbritannien unterstützten die Forderungen nach einer aktiven Rolle für den Präsidenten der Generalversammlung, einem Zeitplan, offenen Anhörungen der Generalversammlung und nach Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Wahl, während die übrigen drei ständigen Ratsmitglieder keine Reformforderungen unterstützten, sondern einzelne Reformvorschläge explizit ablehnten: Bei Russland betraf es alle oben erwähnten Kernforderungen, China lehnte eine aktivere Rolle der Generalversammlung ab, die USA lehnten offene Anhörungen und einen Zeitplan ab.

Trotz dieser ablehnenden Haltung der drei Großmächte bildete der von vielen Staaten und Staatengruppierungen unterstützte Reformkatalog einen wichtigen Ausgangspunkt für die Reform, wie viele Kommentatoren feststellten<sup>10</sup> und es der britische UN-Botschafter Matthew Rycroft auf den Punkt brachte: »...[Die] Debatte ist eine ausgezeichnete Grundlage, um eine solide Resolution, die einen offenen und alle einschließenden Ernennungsprozess festschreibt, auszuhandeln.«<sup>11</sup>

### Staatengruppe legt Forderungskatalog vor

Um den politischen Druck auf den Sicherheitsrat in Richtung Reform zu erhöhen, richtete die Staatengruppe »Accountability, Coherence and Transparen-

cy« (ACT)<sup>12</sup>, die 27 UN-Mitgliedstaaten aus allen Regionalgruppen umfasst, am 1. Juni 2015 einen offiziellen Brief an den Ratspräsidenten.<sup>13</sup> In dem Brief erhob ACT eine Reihe von Forderungen, die sich weitgehend mit den oben erwähnten Reformforderungen der Generalversammlung in der Debatte vom 27. April 2015 deckten, sie aber in einigen Punkten präzisierten beziehungsweise erweiterten:

- Die Präsidenten von Generalversammlung und Sicherheitsrat sollten in einem gemeinsamen Brief die Mitgliedstaaten auffordern, Kandidaten zu präsentieren; der Brief solle die Mitgliedstaaten ermutigen, Kandidatinnen zu benennen; er solle außerdem eine Frist für die Einreichung der Kandidaturen enthalten.
- Nach Abschluss des Nominierungsprozesses sollten beide Präsidenten ein Dokument veröffentli-

Trotz der ablehnenden Haltung Russlands, Chinas und der USA bildete der von vielen Staaten unterstützte Reformkatalog einen wichtigen Ausgangspunkt für die Reform.

<sup>9</sup> Vgl. dazu den Bericht von Olara Otunnu aus dem Jahr 1981: United Nations Oral History Project, Interview with Olara Otunnu, 24.9.1990, UN Doc. ST/DPI/ORAL HISTORY (02)/O78.

<sup>10</sup> Interview mit Olara Otunnu, a.a.O. (Anm. 9), S. 14.

<sup>11</sup> Näheres bei Loraine Sievers/Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, Fourth Edition, Oxford 2014, S. 411.

<sup>12</sup> Vgl. Security Council Report, a.a.O. (Anm. 1), S. 3.

<sup>13</sup> The »Wisnumurti Guidelines« for Selecting a Candidate for Secretary-General, 31.12.1996, [www.unselection.org/files/WisnumurtiGuidelinesSelectingCandidateSecretary-General.pdf](http://www.unselection.org/files/WisnumurtiGuidelinesSelectingCandidateSecretary-General.pdf)

<sup>14</sup> UN Dok. A/RES/51/241 v. 31.7.1997, Anlage, XIX. Generalsekretär.

<sup>15</sup> Security Council Report, a.a.O. (Anm. 1), S. 8.

<sup>16</sup> PGA Office Memo: Meeting between the President of the General Assembly and the President of the Security Council for the month of April 2006, the Permanent Representative of China, on 18 April 2006, [www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SGE%2021%20April%20GA%20Pres%20Note.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SGE%2021%20April%20GA%20Pres%20Note.pdf)

<sup>17</sup> Zum Begriff und zur Einteilung der UN-Mitgliedstaaten in Regionalgruppen vgl. Ingo Winkelmann, *Regional Groups in the UN*, in: Helmut Volger (Ed.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, 2. Aufl., Leiden/Boston 2010, S. 592–596.

<sup>18</sup> Eine detaillierte Auflistung der Stellungnahmen der einzelnen Staaten findet sich in: Ad Hoc Working Group on the Revitalization of the General Assembly, *World Federalist Movement/Institute of Global Policy*, 27.4.2015, [http://unelections.org/files/WFM\\_27\\_April\\_AHWG\\_GA\\_Revitalization\\_Mtg\\_Record.pdf](http://unelections.org/files/WFM_27_April_AHWG_GA_Revitalization_Mtg_Record.pdf). Vgl. auch UNElections.org, *Unofficial Record of the 27 April Debate on the Appointment of the Secretary-General*, [www.unelections.org/?q=node/2441](http://www.unelections.org/?q=node/2441)

<sup>19</sup> Vgl. etwa Somini Sengupta, *United Nations Members Push to Open Search Process for Next Chief*, *New York Times*, 27.4.2015, [www.nytimes.com/2015/04/28/world/united-nations-members-push-to-open-search-process-for-next-chief.html](http://www.nytimes.com/2015/04/28/world/united-nations-members-push-to-open-search-process-for-next-chief.html)

<sup>20</sup> Zitiert nach: *States Call for Change*, [1for7billion.org](http://1for7billion.org), Press Conference, 30.4.2015, [www.1for7billion.org/news/2015/4/30/states-call-for-change-20-year-stalemate-could-be-broken](http://www.1for7billion.org/news/2015/4/30/states-call-for-change-20-year-stalemate-could-be-broken)

<sup>21</sup> Nähere Informationen zur ACT: [www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015.pdf](http://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015.pdf)

<sup>22</sup> UN Doc. S/2015/400 v. 1.6.2015.

chen mit den Namen aller Kandidatinnen und Kandidaten. Das Dokument solle auch die weiteren Schritte und den Zeitplan bis zur Ernennung durch die Generalversammlung enthalten.

- Der Sicherheitsrat solle Anhörungen und Treffen nach der Arria-Formel<sup>23</sup> mit den Kandidatinnen und Kandidaten abhalten.
- Der Rat solle in öffentlichen Briefings die übrigen Mitgliedstaaten und die Medien regelmäßig über die weiteren Entwicklungen im Wahlverfahren informieren.

### Der Sicherheitsrat zeigt sich reformwillig

Der Sicherheitsrat hat sich im Konsens bereitgefunden, das Interesse der Generalversammlung an einer stärkeren Mitwirkung ausdrücklich anzuerkennen.

Am 22. Juli 2015 befasste sich der Sicherheitsrat in einer informellen vertraulichen Konsultation ausführlich mit dem Thema Wahlverfahren. Wie der neuseeländische Ratspräsident Gerard van Bohemen nach der Sitzung den Medien mitteilte, habe sich der Rat mit dem ACT-Brief vom 1. Juni 2015 befasst. Es habe sich eine relative Konvergenz der Ansichten, was die Transparenz des Verfahrens betreffe, ergeben. Es sei anerkannt worden, dass die Mitglieder der Generalversammlung an der Wahl sehr interessiert seien, der Rat wolle darauf angemessen reagieren.<sup>24</sup>

Großbritanniens UN-Botschafter Rycroft ergänzte gegenüber den Medien, dass es im Rat große Unterstützung für das Prinzip der Gleichberechtigung der Geschlechter bei den Kandidaturen gegeben und der Rat das Prinzip der regionalen Rotation bekräftigt habe. Rycroft betonte darüber hinaus das Interesse seines Landes, Treffen des Rates nach der Arria-Formel mit den Kandidatinnen und Kandidaten abzuhalten. Großbritannien sei bereit, zu einem solchen Treffen einzuladen.<sup>25</sup>

Aus den beiden Verlautbarungen nach der informellen Sitzung wird deutlich, dass nun auch die Reformskeptiker im Rat China, Russland und die USA (zumindest im Prinzip) bereit sind, weitere Reformzugeständnisse zu machen. Der Rat hat sich im Konsens bereitgefunden, das Interesse der Generalversammlung an einer stärkeren Mitwirkung ausdrücklich anzuerkennen, mehr Informationen im laufenden Verfahren den anderen Mitgliedstaaten und den Medien zur Verfügung zu stellen und sich explizit zu den Grundsätzen der Gleichberechtigung der Geschlechter und der regionalen Rotation für die Wahl zu bekennen. Damit hat der Rat die Reformforderungen der Generalversammlung vom April 2015 im Wesentlichen anerkannt; wieweit der Rat sie in die Praxis umsetzen wird, bleibt abzuwarten.

### Reformresolution der Generalversammlung

Im September 2015 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution zur Reform ihrer Arbeitsmethoden, die eine wichtige Passage zur Wahl und Ernennung des Generalsekretärs enthält.<sup>26</sup>

Dieser Passus ist deshalb von großer Bedeutung, weil – wie viele Redner in Erklärungen zur Stimm-

abgabe betonten – die Resolution im Konsens formuliert und verabschiedet worden ist, das heißt mit Zustimmung auch aller Reformskeptiker, vor allem Chinas, Russlands und der USA.<sup>27</sup>

Der Reformkatalog der Resolution enthält folgende Maßgaben:

- Die Präsidenten von Generalversammlung und Rat werden aufgefordert, den Wahlprozess einzuleiten, und zwar durch einen gemeinsamen Brief an alle Mitgliedstaaten, der eine Beschreibung des Wahlprozesses enthält und die Staaten einlädt, rasch Kandidatinnen und Kandidaten vorzuschlagen.<sup>28</sup>
- Beide Präsidenten werden aufgefordert, die Namen der Kandidaten »mit den dazugehörigen Dokumenten (...) laufend an alle Mitgliedstaaten zu verteilen«.
- Die Notwendigkeit der gerechten und fairen Verteilung auf der Grundlage der ausgewogenen Vertretung von Männern und Frauen und der geografischen Ausgewogenheit wird betont und die Mitgliedstaaten werden eingeladen, Frauen für das Amt vorzuschlagen.
- Als Kriterien für die Wahl eines Generalsekretärs werden ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Integrität und das nachdrückliche Bekenntnis zu den Zielen und Grundsätzen der UN genannt; als erforderliche Qualifikationen werden ausgewiesene Führungs- und Managementfähigkeiten, umfassende Erfahrung in internationalen Beziehungen sowie ausgeprägte diplomatische und kommunikative Fähigkeiten und Sprachkenntnisse aufgezählt.
- Es wird die Absicht bekanntgegeben, informelle Dialoge oder Treffen mit den Kandidatinnen und Kandidaten durchzuführen.

Nicht genannt werden in der Resolution dagegen konkrete Verfahrensweisen für eine weitere Mitwirkung der Generalversammlung am Wahlverfahren über die vereinbarten Treffen der Präsidenten hinaus.

Was die informellen Treffen mit den Kandidatinnen und Kandidaten angeht, kritisierte der britische UN-Botschafter Rycroft in seiner Erklärung zur Stimmabgabe den »starken Widerstand«, der dazu geführt habe, dass die Beteiligung von NGOs nicht vorgesehen sei. Rycroft bekräftigte die Absicht Großbritanniens, ein Treffen nach der Arria-Formel im Sicherheitsrat anzubieten, das ausdrücklich auch für NGOs offen sein werde.<sup>29</sup>

Trotz dieser Defizite bleibt festzuhalten, dass es sich bei der Reformresolution um einen bedeutsamen Konsens über wichtige Verfahrenselemente handelt, die geeignet sind, die Wahl transparenter und die Kandidatensuche breiter und offener zu machen. Der gefundene Konsens von Resolution 69/321 hat – wie Rycroft es in seiner Erklärung formulierte – »überfällige Transparenz in eine archaische und intransparente Praxis gebracht.«<sup>30</sup>

Der britische UN-Botschafter Rycroft bekräftigte die Absicht Großbritanniens, ein Treffen mit den Kandidatinnen und Kandidaten nach der Arria-Formel im Sicherheitsrat anzubieten, das ausdrücklich auch für NGOs offen sein werde.

## Der Start des Wahlprozesses

Wie in Resolution 69/321 von der Generalversammlung beschlossen, wurde – nach zwei vorbereitenden Treffen der Präsidenten von Sicherheitsrat und Generalversammlung am 2. und 25. November 2015<sup>31</sup> – das Wahlverfahren mit einem gemeinsamen Brief der beiden Präsidenten eröffnet. Die Mitgliedstaaten werden eingeladen, Kandidatinnen und Kandidaten für den Posten des UN-Generalsekretärs zu benennen.<sup>32</sup> Bislang sind drei Personen von den UN-Botschaftern ihres Landes nominiert worden: Sgrjan Kerim (Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), Vesna Pusić (Kroatien) und Igor Lukšić (Montenegro).<sup>33</sup>

## Ausblick auf den weiteren Wahlprozess

Was das weitere Wahlverfahren angeht, haben die beiden Präsidenten in ihrem gemeinsamen Brief angekündigt, die Mitgliedstaaten laufend über folgende Kandidaturen zu informieren und den Kandidatinnen und Kandidaten Gelegenheit zu informellen Dialogen oder Treffen mit den Mitgliedern von Rat und Generalversammlung geben zu wollen. Während der Präsident der Generalversammlung als Termin bereits Ende März/Anfang April 2016 angekündigt hat<sup>34</sup>, liegen vom Rat noch keine Informationen vor.

Hinsichtlich der Beratungen des Rates über seine Empfehlung geht aus dem gemeinsamen Brief hervor, dass der Sicherheitsrat damit Ende Juli 2016 beginnen wird, um so rechtzeitig wie möglich eine Empfehlung abgeben zu können, »damit der neu ernannte Generalsekretär genügend Zeit habe, sich auf sein Amt vorzubereiten«. Dies lässt darauf schließen, dass der Sicherheitsrat seine Entscheidung spätestens Anfang Oktober 2016 treffen dürfte.

Zudem ist damit zu rechnen, dass der Ratspräsident nach Beginn der Beratungen die UN-Mitgliedstaaten und die Medien über den Stand des Wahlprozesses informieren wird, wobei interessant sein dürfte, wie detailliert diese Informationen ausfallen werden.

Was die Frage der Regionalgruppe betrifft, ist es relativ wahrscheinlich, dass die Nachfolgerin oder der Nachfolger Ban Ki-moons aus der Gruppe der osteuropäischen Staaten (Group of Eastern European States) stammen wird; schließlich hat sich der Sicherheitsrat sowohl bei seiner informellen Beratung im Juli 2015 als auch mit Zustimmung aller seiner Mitglieder in der Resolution vom September 2015 zum Prinzip der regionalen Rotation bekannt.<sup>35</sup>

Die Wahrscheinlichkeit, dass der Rat der Generalversammlung eine Frau zur Ernennung empfehlen wird, ist relativ groß. Dafür sprechen die Äußerungen des britischen Botschafters zu diesem Thema, die Haltung der Ratsmitglieder zu dieser Frage in der informellen Beratung vom Juli 2015 sowie die Formulierung in der Resolution der Generalversammlung vom September 2015.<sup>36</sup>

## Fazit

Alles in allem sind beim gegenwärtigen Wahlprozess für das Amt des UN-Generalsekretärs zum ersten Mal – nach kleineren Reformschritten 1997 und 2006 – substanzielle Reformschritte in Richtung mehr Transparenz und engere Zusammenarbeit des Sicherheitsrates mit der Generalversammlung auf den Weg gebracht worden. Auch was die inhaltliche Dimension angeht, hat das Wahlverfahren durch die ausdrückliche Anerkennung der Bedeutung persönlicher Kriterien, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der regionalen Rotation für die Wahl an demokratischer Qualität gewonnen.

Die Mitgliedstaaten werden eingeladen, Kandidatinnen und Kandidaten für den Posten des UN-Generalsekretärs zu benennen.

**23** Treffen nach der Arria-Formel sind informelle Treffen von Ratsmitgliedern auf Einladung eines Ratsmitglieds; sie ermöglichen den Ratsmitgliedern, Ansichten von Nichtmitgliedern, NGOs und anderen in informeller, vertraulicher Atmosphäre anzuhören. Vgl. dazu Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, Vereinte Nationen (VN), 5/2010, S. 195–203, hier S. 199–201.

**24** Vgl. dazu Tony Fleming, Security Council opens discussion on the #NextSecGen, in: Global Memo, 23.7.2015, <http://globalmemo.org/2015/07/23/security-council-opens-discussion-on-the-nextsecgen/> sowie Matthew Russell Lee, On Picking Next SG, UNSC Closed Door Meeting Starts Process, Arria to Come?, Inner City Press, 22.7.2015, [www.innercitypress.com/nextsg7unsczuko72215.html](http://www.innercitypress.com/nextsg7unsczuko72215.html)

**25** Ebd.

**26** UN-Dok. A/RES/69/321 v. 11.9.2015, Abs. 33–44.

**27** UN Doc. A/69/PV.103 v. 11.9.2015, S. 1–9.

**28** Der gemeinsame Brief der beiden Präsidenten wurde am 15. Dezember 2015 an die UN-Mitgliedstaaten versandt, UN Doc. A/70/623-5/2015/988.

**29** UN Doc. A/69/PV.103 v. 11.9.2015, S. 3.

**30** Ebd.

**31** Berichte über die beiden Treffen finden sich in Memos der Präsidenten vom 12.11.2015 und 2.12.2015, [www.un.org/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/2015\\_Nov\\_12\\_PGA-meeting-with-PSC-12-November-2015.pdf](http://www.un.org/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/2015_Nov_12_PGA-meeting-with-PSC-12-November-2015.pdf) und [www.un.org/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/PGA-meeting-with-PSC-2-December-2015-1.pdf](http://www.un.org/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/PGA-meeting-with-PSC-2-December-2015-1.pdf)

**32** Vgl. den gemeinsamen Brief der beiden Präsidenten, a.a.O. (Anm. 28).

**33** Vgl. dazu die Internetseite des Präsidenten der Generalversammlung, [www.un.org/pga/70/from-the-president/letters/](http://www.un.org/pga/70/from-the-president/letters/) v. 21.1.2016.

**34** Memo des Präsidenten der Generalversammlung vom 5. Januar 2016 über sein Treffen mit dem Ratspräsidenten am 22.12.2015, [www.un.org/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/5-Jan-Memo-on-PGA-meeting-with-PSC.pdf](http://www.un.org/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/5-Jan-Memo-on-PGA-meeting-with-PSC.pdf)

**35** Zur Regionalgruppe der osteuropäischen Staaten gehören folgende 23 Staaten: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Polen, Rumänien, Russland, Serbien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, die Ukraine und Ungarn, vgl. VN, 1/2014, S. 44.

**36** UN-Dok. A/RES/69/321 v. 11.9.2015, Abs. 38.

# Die UN und die Entkolonialisierung (II)

## Wirtschaftliche Entkolonialisierung und ausgewählte Fallbeispiele\*

Martin Pabst



**Dr. Martin Pabst,**  
geb. 1959, Büro  
›Forschung und  
Politikberatung‹ in  
München, Stellver-  
tretender Vorsitzen-  
der des Landesver-  
bands Bayern der  
Deutschen Gesell-  
schaft für die  
Vereinten Nationen,  
befasst sich  
schwerpunktmäßig  
mit den politischen  
Entwicklungen in  
Afrika und im  
Mittelmeerraum.

**Die unabhängig gewordenen Kolonien forderten nach der politischen die wirtschaftliche Entkolonialisierung. Die von der UN-Generalversammlung befürwortete ›Neue Weltwirtschaftsordnung‹ konnte jedoch nicht durchgesetzt werden. Sechs Fallbeispiele verdeutlichen abschließend, welche konkreten Beiträge die UN bei der Entkolonialisierung leisteten. Der Ablöseprozess hätte sich wohl auch ohne ihr Zutun vollzogen, doch begleiteten und beschleunigten sie ihn.**

### Wirtschaftliche Entkolonialisierung

Guineas Staatspräsident Ahmed Sékou Touré hatte 1958 die sofortige Unabhängigkeit von Frankreich ertrötzt. Am 10. Oktober 1960 wies er in einer Grundsatzrede vor der UN-Generalversammlung darauf hin, dass Entkolonialisierung auch die Beendigung wirtschaftlicher Abhängigkeit und Ausbeutung einschließen müsse.<sup>1</sup> Mit den Resolutionen 1710 (XVI) und 1715 (XVI) vom 19. Dezember 1961 proklamierte die Generalversammlung eine ›Entwicklungsdekade‹ und rief alle entwickelten Nationen zur wirtschaftlichen Unterstützung der unterentwickelten Nationen auf. Im Jahr 1965 fasste die Generalversammlung bestehende UN-Programme technischer Unterstützung in einem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) zusammen.<sup>2</sup>

Als Nebenorgane des Wirtschafts- und Sozialrats waren bereits ab 1947/48 regionale Wirtschaftskommissionen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Europa, Asien/Pazifik und Lateinamerika/Karibik tätig. Weitere wurden 1968 für Afrika und 1973 für Westasien gegründet. Sie arbeiten mit den Programmen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zusammen. Die Koordinierung ist freilich mitunter problematisch, denn die Wirtschaftskommissionen unterstehen dem Wirtschafts- und Sozialrat, die Programme der Generalversammlung, und die Sonderorganisationen sind rechtlich unabhängig.

Die Entwicklungsländer forderten eine neue Weltwirtschaftsordnung, die unter anderem günstigere Bedingungen bei Handel und Rohstoffexport, ein reformiertes Weltwährungssystem und eine allgemeine Schuldenentlastung beinhalten sollte. Die Generalversammlung schuf diverse Programme und Sonderorganisationen, wie 1964 die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und 1965 die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), die insbeson-

dere die Anliegen der Entwicklungsländer vertreten sollten. Am 1. Mai 1974 verabschiedete die Generalversammlung mit den Resolutionen 3201 (S-VI) and 3202 (S-VI) die ›Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung‹. Zwar wurden manche Forderungen umgesetzt, doch wurde dieses Ziel nicht erreicht. Die von den Industrieländern dominierten Finanzinstitutionen – Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank – sowie die Welthandelsorganisation blieben bestimmend. Die von den Schwellen- und Entwicklungsländern angestrebte grundsätzliche Reform der Stimmrechte bei IWF und Weltbank – die Quoten richten sich hier nach den Kapitaleinlagen – konnte bisher nicht umgesetzt werden. Insbesondere die USA leisteten Widerstand.<sup>3</sup> Im Gegenzug gründeten die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) im Juli 2014 die ›New Development Bank‹ (NDB) und einen Reservefonds für Kreditvergabe.<sup>4</sup>

Die Aufbruchsstimmung der sechziger Jahre ist verflogen. Das optimistische Ziel, die Entwicklungsländer binnen einer Dekade auf den Stand der industrialisierten Nationen zu heben, wurde verfehlt. Insbesondere in Afrika geht es nicht wenigen Staaten wirtschaftlich schlechter als zur Unabhängigkeit. Hierfür sind nicht nur fortbestehende Abhängigkeiten und Benachteiligungen verantwortlich, sondern auch strukturelle Entwicklungshindernisse, verfehlte Entwicklungsprojekte, schlechte Regierungsführung, bewaffnete Konflikte und ein fortdauernd hohes Bevölkerungswachstum.

### UN und Entkolonialisierung – sechs Fallbeispiele

An sechs Fallbeispielen soll der konkrete Beitrag der UN bei der Entkolonialisierung aufgezeigt werden. Sie mögen verdeutlichen, wie singulär und komplex die jeweilige Konfliktlage war. Ein Patentrezept für Entkolonialisierung gab es nicht. Die UN mussten von Fall zu Fall Erfahrungen sammeln und sie auf neue Herausforderungen übertragen.

#### Südwestafrika/Namibia

Bereits die erste Generalversammlung befasste sich mit einem Entkolonialisierungsproblem: Südwestafrika.<sup>5</sup> Der südafrikanische Premierminister Jan Smuts, Schöpfer des alten Mandatssystems und Verfasser der Präambel der UN-Charta, kündigte 1946 an, dass die Südafrikanische Union das Völkerbundsmandat Südwestafrika nicht dem Treuhändrat der

UN unterstellen, sondern als fünfte Provinz angliedern werde. Er legitimierte diesen Schritt mit zustimmenden Plebisziten unter der weißen und der einheimischen Bevölkerung Südwesafrikas. Sein Vorschlag hatte die Unterstützung des Commonwealth-Partners und Kriegsalliierten Großbritannien, doch stieß er bei afrikanischen und asiatischen Mitgliedstaaten auf energischen Widerstand. Sie erachteten die Unterstellung unter das UN-Treuhandsystem für grundsätzlich zwingend und zweifelten darüber hinaus die Aussagekraft des international nicht überwachten Plebiszits unter den nichtweißen Einwohnern an. Mit Resolution 65 (I) vom 14. Dezember 1946 lehnte die Generalversammlung die Integration Südwesafrikas in Südafrika ab und empfahl den Abschluss eines Treuhandabkommens mit den UN.

Auf Anfrage der Generalversammlung kam der Internationale Gerichtshof (IGH) am 11. Juli 1950 in einem Rechtsgutachten zu einem zwiespältigen Ergebnis: Einerseits könne Südafrika zur Unterstellung eines Völkerbundsmandats unter den Treuhandrat nicht gezwungen werden, andererseits dürfe es dessen bestehenden Status nicht einseitig verändern.

Südwesafrika wurde zum Dauerzankapfel. Mitgliedstaaten, nichtstaatliche Organisationen (NGOs), Petitionen von Einwohnern und engagierte Einzelpersonen übten in der Generalversammlung zunehmenden Druck auf Südafrika aus. Im Jahr 1962 reichten Äthiopien und Liberia eine Klage beim IGH gegen Südafrika ein, die 1966 aber wegen Nichtzuständigkeit abgewiesen wurde. Ein Jahr später kündigte die Generalversammlung das Mandat und setzte einen ›United Nations Council for South West Africa‹ ein, der Südwesafrika (seit Resolution 2372 [XXII] der Generalversammlung vom 12. Juni 1968 von den UN ›Namibia‹ genannt) bis zur Unabhängigkeit verwalten sollte. Vor Ort konnte er aber nicht tätig werden. Auch respektierten die westlichen Staaten weiterhin die faktische Verwaltung Namibias durch die Republik Südafrika. Doch beauftragte der ›United Nations Council for Namibia‹ zum Beispiel Entwicklungskonzepte für die Zeit nach der Unabhängigkeit, was dem Land zugutekommen sollte. In Lusaka wurde 1976 ein ›United Nations Institute for Namibia‹ (UNIN) zur Ausbildung einheimischer Verwaltungskader eröffnet.

Im Jahr 1976 erkannte die Generalversammlung die Befreiungsbewegung ›South West Africa People's Organization‹ (SWAPO) als einzige legitime Vertreterin des namibischen Volkes an. Die UN konnten auch erreichen, dass die UN-Sonderorganisationen Südafrika isolierten (Weltbank und IWF schlossen sich nicht an). Durch diese Maßnahmen wurde der fortdauernden südafrikanischen Verwaltung nach und nach die Legitimation entzogen.

Schließlich bekannte sich auch Südafrika grundsätzlich zu einem Lösungsplan. Dieser war von einer ›Kontaktgruppe‹ westlicher Staaten in Absprache mit den UN entworfen worden. Der mit Sicherheitsrats-

resolution 435 vom 29. September 1978 verabschiedete Lösungsplan stellte einen Fahrplan bis zur Unabhängigkeit auf. Dieses Ziel wurde jedoch durch anhaltende bewaffnete Konflikte im Grenzgebiet Namibia/Angola hinausgezögert und konnte erst 1990 erreicht werden. Entsprechend den Vereinbarungen blieb die südafrikanische Verwaltung bis zum Unabhängigkeitstag bestehen. Zur Unterstützung des Übergangsprozesses und der Abhaltung freier Wahlen entsandte der Sicherheitsrat 1989/1990 die militärisch-zivile Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG).<sup>6</sup> Ihre Präsenz trug dazu bei, dass die Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit vergleichsweise reibungslos verlief.

Ironie der Geschichte war, dass der erste auf die Tagesordnung der Generalversammlung gesetzte Entkolonialisierungsfall zu den letzten unabhängig gewordenen Gebieten gehörte. Südwesafrika/Namibia war aber auch ein Beleg dafür, wie beharrlich sich die UN für die Rechte der Bevölkerung gegenüber einem einflussreichen Mitgliedstaat einsetzten. Dieser Kurs wurde trotz mangelnder Unterstützung beziehungsweise gar Obstruktion durch einflussreiche westliche Mitgliedstaaten über Jahrzehnte verfolgt.

### Palästina

Großbritannien kündigte 1947 die Aufgabe seines Völkerbundsmandats Palästina an und forderte die Generalversammlung auf, über die Zukunft des Territoriums zu entscheiden.<sup>7</sup> Nach einer Erkundungsmision vor Ort empfahl das ›United Nations Special Committee on Palestine‹ (UNSCOP) mehrheitlich die Teilung Palästinas in einen jüdischen Staat, in ei-

Die UN konnten erreichen, dass die UN-Sonderorganisationen Südafrika isolierten und dadurch der fort-dauernden südafrikanischen Verwaltung nach und nach die Legitimation entzogen wurde.

Südwesafrika/Namibia war ein Beleg dafür, wie beharrlich sich die UN für die Rechte der Bevölkerung gegenüber einem einflussreichen Mitgliedstaat einsetzten.

\* Dieser Beitrag ist der zweite Teil eines Beitrags über die UN und Entkolonialisierung. Der erste Teil erschien in Vereinte Nationen (VN), 5/2015, S. 207–213.

1 Franz Ansprenger, Politik im Schwarzen Afrika, Köln/Opladen 1961, S. 481.

2 UN Doc. A/RES/2029 (XX) v. 22.11.1965.

3 USA verhindern Einfluss von Schwellenländern im IWF, Zeit online, 10.10.2015, [www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/internationaler-waerungsfonds-usa-blockieren-reform](http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/internationaler-waerungsfonds-usa-blockieren-reform)

4 Brics-Staaten gründen Entwicklungsbank und Reservefonds, Zeit online, 16.7.2014, [www.zeit.de/politik/ausland/2014-07/brics-bankgruendung-brasilien](http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-07/brics-bankgruendung-brasilien)

5 E. Ike Udogu, Liberating Namibia. The Long Diplomatic Struggle Between the United Nations and Namibia, Jefferson 2012; Der Namibia-Rat der Vereinten Nationen: Eine Zusammenfassung der zwanzig Jahre Bemühungen des Namibia-Rates für die Unabhängigkeit Namibias, Vereinte Nationen, New York 1988.

6 Näheres zur UNTAG: Daniel Lange, Deutsch-deutscher Dienst in Namibia, Vereinte Nationen (VN), 6/2013, S. 269–273.

7 Helmut Volger, Geschichte der Vereinten Nationen, München, 2. Aufl. 2008, S. 49–55; Hazem Zaki Nuseibeh, Palestine and the United Nations, London 1982.

Auf israelischer Seite nehmen die Stimmen zu, die einem palästinensischen Staat keine volle Souveränität gewähren wollen.

nen arabischen Staat und in die unter UN-Verwaltung zu stellende Stadt Jerusalem. Durch eine Wirtschaftsunion sollte die fortdauernde ökonomische Einheit gewährleistet werden. Der Vorschlag orientierte sich grundsätzlich an dem britischen Teilungsvorschlag der Peel-Kommission von 1939. Die an der Bevölkerungsstruktur orientierte UN-Grenzziehung mit einem *de facto* in drei Teile zerfallenden Palästina und einem *de facto* sogar in vier Teile zersplitterten Israel war jedoch deutlich komplizierter als der territorial arrondierte britische Teilungsvorschlag und damit nicht gerade erfolgversprechend. Im Übrigen hatte eine britische Folgekommission noch 1939 die Lösungsoption Landteilung als undurchführbar verworfen und stattdessen eine gemeinsame jüdisch-arabische Verwaltung empfohlen.

Der UN-Teilungsplan wurde am 29. November 1947 mit Resolution 181 (II) der Generalversammlung mit 33 Ja-Stimmen, 13 Nein-Stimmen und zehn Enthaltungen verabschiedet. Afrikanische und asiatische Staaten waren zu dieser Zeit allerdings noch in der Minderheit. Die jüdische Seite nahm den UN-Teilungsplan an, die arabische Seite lehnte ihn hingegen ab und kündigte Widerstand gegen einen jüdischen Staat an, da der Bevölkerung keine Gelegenheit zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes gegeben worden sei. Hinzu kam, dass zionistische Freischärler vor Ort eine Vergrößerung des jüdischen Territoriums zu erkämpfen suchten. Bereits vor der Beendigung des britischen Mandats, der Gründung des Staates Israel und dem Einmarsch arabischer Staaten (14. Mai 1948) waren heftige Kämpfe in Palästina im Gang sowie Fluchtbewegungen und Vertreibungen ausgelöst worden. Der UN-Sicherheitsrat beschloss am 11. Juni 1948 mit Resolution 50 die erste Friedensmission der UN überhaupt. Bei der Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (UNTSO) handelte es sich um eine unbewaffnete militärische Beobachtermission ohne zeitliche Befristung. Bis heute ist sie in Ägypten, Israel, Palästina, Jordanien, Libanon und Syrien tätig. Die Vereinten Nationen haben seit 1948 zahlreiche politische Initiativen zur Lösung des Nahost-Konflikts unternommen, ergänzende Friedensmissionen (UNEF I, UNEF II, UNDOF, UNIFIL I, UNIFIL II) entsandt sowie 1949 ein Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) gegründet (heute fünf Millionen Menschen).

Zwischen 1993 und 1995 schlossen Israel und die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) mit Unterstützung der UN Abkommen über die schrittweise Errichtung eines palästinensischen Staates. Bis heute konnten sie jedoch nicht vollständig umgesetzt werden. Israel hält weiterhin große Teile Palästinas besetzt. Dies ist unter anderem in der sehr unterschiedlichen Verhandlungsmacht beider Konfliktparteien begründet. Immerhin erreichte die Vertretung der PLO am 29. November 2012 den Beobach-

terstatus (non member observer state) bei den UN unter der Bezeichnung ›Staat Palästina‹. Damit hat sie bestimmte Rechte. Sie kann etwa als Vertragsstaat des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (Beitritt Januar 2015) die Untersuchung mutmaßlicher Kriegsverbrechen beantragen.

Beide Konfliktparteien verfolgen offiziell weiterhin das Teilungskonzept als Lösungsmodell. Auf israelischer Seite nehmen jedoch die Stimmen zu, die einem palästinensischen Staat keine volle Souveränität gewähren wollen. Auf palästinensischer Seite gewinnt die Forderung nach einer ›Ein-Staaten-Lösung‹ mit gleichberechtigten Bürgerrechten an Unterstützung. Von einer Unterstellung Jerusalems unter UN-Hoheit ist seit 1952 nicht mehr die Rede, als sich die UN letztmals mit diesem Thema befassten.

In den vergangenen Jahrzehnten zeigte sich, dass die regionalen und internationalen Mächte die bestimmenden Akteure im Nahen Osten sind, an erster Stelle die USA. Ohne deren tatkräftige Mitwirkung wird ein nachhaltiger Friedensschluss nicht möglich sein. Die Möglichkeiten der Vereinten Nationen im Nahost-Konflikt sind daher beschränkt.

## Algerien

In Algerien startete die ›Front de Liberation Nationale‹ (FLN) im November 1954 den bewaffneten Freiheitskampf gegen Frankreich, um eine vollständige Unabhängigkeit durchzusetzen.<sup>8</sup> Paris verteidigte Algerien besonders hartnäckig, da es rechtlich nicht als Kolonie, sondern als Teil des Mutterlands galt. Hier lebten eine Million französische Siedler, und die Metropole hatte umfangreiche Investitionen getätigt. Es gelang der FLN und ihren Unterstützern, die Algerien-Frage zunehmend auf die internationale Bühne zu bringen, obwohl sie völkerrechtlich als ›innere Angelegenheit‹ Frankreichs galt. Die Generalversammlung verabschiedete 1955 eine erste Resolution; 1957 wurde Frankreich erstmals kritisiert. In den Jahren 1958 und 1959 gelang es Paris, durch diplomatisches Werben eine Befassung zu verhindern. Doch 1960 bekräftigte die Generalversammlung das Recht der Algerier auf Selbstbestimmung; 1961 forderte sie die volle Unabhängigkeit.

Der französische Staatspräsident Charles de Gaulle hatte bereits 1959 eine Wende vollzogen und das Selbstbestimmungsrecht der Algerier grundsätzlich anerkannt. Doch suchte er zunächst eine enge Anbindung Algeriens an Frankreich aufrechtzuerhalten und verbat sich internationale Einmischung. De Gaulle musste schließlich den Forderungen der FLN weitgehend nachgeben. Nach direkten Verhandlungen mit der FLN wurde Algerien 1962 die volle Unabhängigkeit gewährt. Der von Paris angestrebte Verbleib der Algerien-Franzosen und ihr Schutz durch Minderheitenrechte konnte nicht erreicht werden: Als die Unabhängigkeit nahte, kam es zur Massenflucht der Algerien-Franzosen. Terroristische An-

Der ›Front de Liberation Nationale‹ gelang es, die Algerien-Frage zunehmend auf die internationale Bühne zu bringen, obwohl sie völkerrechtlich als ›innere Angelegenheit‹ Frankreichs galt.

schläge radikaler Algerien-Franzosen und Gegenterror der FLN hatten eine solche Lösung vereitelt.<sup>9</sup>

Zweifellos standen beim Kurswechsel de Gaulles realpolitische Erwägungen im Vordergrund. Doch hatte sich auch die Strategie der FLN ausgezahlt, den Konflikt zu internationalisieren. Bereits 1955 meinte der französische Generalgouverneur in Algier, dass die erstmalige Diskussion des Konflikts in der UN-Generalversammlung »mehr als eine Ladung Waffen« für die FLN wert sei.<sup>10</sup> Im Januar 1957 organisierte die FLN zeitgleich zur Debatte in der Generalversammlung einen Generalstreik in Algerien, was die frankreichkritische Resolution beeinflusst haben dürfte. Gerade die öffentliche Anprangerung französischer Folterpraktiken schadete dem internationalen Ansehen Frankreichs erheblich. Damit vollzog sich auch im Mutterland ein Meinungsumschwung.

### Zypern

In der britischen Kronkolonie Zypern appellierte der Führer der Zyperngriechen Erzbischof Makarios III. erstmals 1953 an die Vereinten Nationen und forderte die Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts.<sup>11</sup> Ein Jahr später wandte sich Griechenland mit demselben Ziel an die UN. Unter Selbstbestimmung verstanden Zyperngriechen und Griechen aber nicht die Unabhängigkeit, sondern den Anschluss der Insel an Griechenland (Enosis). Hingegen sprachen sich die Zyperntürken (ein Drittel der Bevölkerung) und die Türkei für den Status quo aus beziehungsweise strebten für den Fall einer Veränderung die Teilung der Insel (Taksim) an. Am 24. September 1954 beschäftigte sich die Generalversammlung erstmals mit dem Problem. Zyperngriechen und Griechen hatten aber mit ihren Vorstößen wenig Erfolg, da gerade asiatische und afrikanische Staaten unter Entkolonialisierung in erster Linie die Unabhängigkeit verstanden und Griechenland Annexionsabsichten unterstellten. Am 26. Februar 1957 forderte die Generalversammlung mit Resolution 1013 (XI) eine »friedliche, demokratische und gerechte Lösung«.

Inzwischen hatte die zyperngriechische Befreiungsbewegung »Ethniki Organosis Kyprion Agoniston« (EOKA) am 1. April 1955 den bewaffneten Kampf zugunsten der »Enosis« aufgenommen. Nach Angriffen auf Zyperntürken drohte ein Bürgerkrieg. Schließlich einigten sich Griechenland, die Türkei und Großbritannien 1959 ohne internationale Vermittlung in den Zürcher und Londoner Abkommen auf die Gründung einer Republik Zypern. Die trilateral erarbeitete Verfassung beinhaltete weitreichende Repräsentations- und Vetorechte für die zyperntürkische Volksgruppe. Der Anschluss an einen anderen Staat wurde verboten, ebenso die einseitige Änderung der Verfassung. Griechenland, Türkei und Großbritannien erhielten den Status von Garantiemächten, die bei Vertragsverletzungen intervenieren durften (ob auch militärisch, ist bis heute

völkerrechtlich umstritten). Der künftige Staat Zypern wurde damit in seiner Souveränität eingeschränkt. Am 16. August 1960 wurde die Insel unabhängig und kurz danach in die UN aufgenommen.

Als die Zyperngriechen 1963 daran gingen, wichtige Verfassungsbestimmungen einseitig zu verändern, kam es zu Zusammenstößen zwischen beiden Volksgruppen. Radikale zyperngriechische Milizen griffen Zyperntürken an, die kleinere Volksgruppe wurde in Enklaven gedrängt und unterlag dort einem Embargo. Die Türkei drohte mit einer Militärintervention. Da eine britische Friedenstruppe nicht zur Beruhigung beitragen konnte und die Zyperngriechen ein ersatzweises Engagement der NATO ablehnten, entsandte der UN-Sicherheitsrat am 4. März 1964 mit Resolution 186 die leicht bewaffnete Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP). Sie sollte dazu beitragen, dass ein Wiederaufleben der Kampfhandlungen verhindert und eine baldige Rückkehr zur Normalität erreicht wird. Doch blieb die Belagerung der Zyperntürken bestehen, und es erfolgte keine Rückkehr zu den verfassungsrechtlichen Regelungen von 1960.

Mit offenkundiger Unterstützung der Athener Militärjunta putschten am 15. Juli 1974 Offiziere der zyprischen Nationalgarde. Erneut kam es zu Angriffen auf Zyperntürken, und der verfassungswidrige Anschluss an Griechenland wurde vorbereitet. Daraufhin griff die Garantiemacht Türkei am 20. Juli militärisch zum Schutz der Zyperntürken ein. In einer Folgeoperation wurden vom 14. bis 16. August 38 Prozent des Territoriums erobert. Seitdem ist die Insel zweigeteilt. Die ethnische Struktur wurde durch Flucht, Vertreibung und Bevölkerungsaustausch grundlegend verändert. Am 15. November 1983 wurde einseitig eine bislang nur von der Türkei anerkannte Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) ausgerufen.

Der Sicherheitsrat bekräftigte am 20. Juli 1974 mit Resolution 353 die Unabhängigkeit und territoriale Unantastbarkeit Zyperns und forderte den Abzug ausländischer Truppen. Zwischen 23. Juli und 16. August 1974 forderte er in den Resolutionen 354, 355 und 357 bis 360 die Aufnahme von Verhandlungen; er missbilligte das militärische Vorgehen der

Zyperngriechen und Griechen hatten mit ihren Vorstößen wenig Erfolg, da asiatische und afrikanische Staaten unter Entkolonialisierung die Unabhängigkeit verstanden und Griechenland Annexionsabsichten unterstellten.

Nach Abwendung der Angriffe der zyprischen Nationalgarde auf Zyperntürken wurde am 15. November 1983 einseitig eine bislang nur von der Türkei anerkannte Türkische Republik Nordzypern ausgerufen.

<sup>8</sup> Ansprenger, a.a.O. (Anm. 1), S. 228-237; Alistair Horne, *A Savage War of Peace*, London 1987.

<sup>9</sup> Lawrence Ziring, Roberto E. Riggs, Jack C. Plano, *The United Nations. International Organization and World Politics*, Belmont, 4. Aufl. 2005, S. 386.

<sup>10</sup> Zitiert nach Horne, a.a.O. (Anm. 8), S. 124.

<sup>11</sup> Pavlos Tzermias, *Geschichte der Republik Zypern. Mit Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Insel während der Jahrtausende*, Tübingen, 4. Aufl. 2004; Martin Pabst, *Bewegung auf Zypern, aber nicht im Zypern-Konflikt. Der gescheiterte Vermittlungsversuch des UN-Generalsekretärs, VN, 4/2003*, S. 121-128.

Türkei und forderte erneut den Abzug ausländischer Soldaten. Die Ausrufung der TRNZ wurde mit Resolution 541 vom 18. November 1983 als »illegal« verurteilt.

Die regelmäßig verlängerte Stationierung der UNFICYP trug dazu bei, die von der türkischen Seite finalisierte Zweiteilung der Insel zu zementieren.

Seither haben die UN-Generalsekretäre und ihre Zypern-Sondergesandten mit zahlreichen Initiativen versucht, Verhandlungen zwischen Zyperngriechen und Zyperntürken voranzubringen. Die Bemühungen gipfelten 2002 im »Annan-Plan«, der eine Konföderation von zwei weitgehend selbstständigen Teilstaaten vorschlug. In einem Plebiszit wurde der Lösungsplan von den Zyperntürken angenommen, von den Zyperngriechen aber abgelehnt. Im Jahr 2015 gelang es den UN endlich wieder, direkte Gespräche in Gang zu bringen.

Seit 1974 ist die UNFICYP in einer Pufferzone entlang den Waffenstillstandslinien stationiert. Ihre Präsenz hat dazu beigetragen, das Wiederaufflammen von Feindseligkeiten zu verhindern. Tatkräftig hat sie humanitäre Aktivitäten und vertrauensbildende Maßnahmen unterstützt. Die regelmäßig verlängerte Stationierung trug allerdings auch dazu bei, in den Jahren 1964 bis 1974 die von der zyperngriechischen Seite verantwortete Aussetzung der Verfassung und seit 1974 die von der türkischen Seite finalisierte Zweiteilung der Insel zu zementieren.

### Westsahara

Die Spanische Sahara (Westsahara) wurde 1963 vom UN-Entkolonialisierungsausschuss als abhängiges Gebiet eingestuft; 1966 forderte die Generalversammlung erstmals Spanien auf, ein Referendum unter den Einwohnern mit der Option der Unabhängigkeit abzuhalten.<sup>12</sup> Als Spanien hinhaltend taktierte, nahm die Befreiungsbewegung »Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro« (POLISARIO-Front) im Mai 1973 den bewaffneten Kampf auf. Schließlich lenkte Spanien ein und führte 1974 als Vorbereitung für ein Plebiszit eine Volkszählung durch.

Doch traten nun Marokko und Mauretanien auf den Plan, die mit Bezug auf angebliche historische Rechte territoriale Ansprüche anmeldeten. Auf deren Initiative holte die Generalversammlung im Dezember 1974 ein Rechtsgutachten des IGH ein. Dieser erkannte zwar am 16. Oktober 1975 gewisse Verbindungen dieser Staaten mit der Westsahara an, doch hielt er sie nicht für ausreichend, um eine Gebietsübertragung zu rechtfertigen. Das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung sei übergeordnet.

Verhindert wird seine Umsetzung durch die seit 1976 andauernde marokkanische (und zeitweise mauretanische) Besatzung. Denn die durch den »Grünen Marsch«, eine staatlich organisierte Massendemonstration hunderttausender Marokkaner an der Grenze, unter Druck gesetzte Kolonialmacht Spanien hatte mit Marokko und Mauretanien eine Übereinkunft geschlossen und sich ohne Befragung der Bevölke-

rung zurückgezogen. Das fragwürdige Abkommen von Madrid vom 14. November 1975 sicherte Spanien als Entschädigung eine fortdauernde Beteiligung an den Phosphatvorkommen und Fischbeständen des Territoriums zu. Zehntausende Saharais flohen 1975/1976 nach Algerien, wo sie und ihre Nachkommen bis heute in Flüchtlingslagern leben und vom Hohen Flüchtlingskommissar der UN betreut werden.

Seit 1979 ist die Frente Polisario von der Generalversammlung als legitime Repräsentantin des saharaischen Volkes anerkannt. Nach 15-jährigem Krieg einigte sie sich 1991 mit Marokko auf einen Waffenstillstand und die Abhaltung eines von den UN organisierten Referendums über die Unabhängigkeit oder den Anschluss an Marokko. Mit Resolution 690 vom 29. April 1991 entsandte der Sicherheitsrat die Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). Ihre Aufgabe ist es, den Waffenstillstand zu überwachen und ein Referendum durchzuführen.

Insbesondere Marokko hat die Umsetzung aber bis heute verzögert, da es immer neue Einsprüche gegen die im Jahr 2000 fertiggestellte Liste der identifizierten Wahlberechtigten einreichte. Auch bietet das Königreich inzwischen anstelle der völkerrechtlich gebotenen Unabhängigkeitsoption nur noch eine Autonomielösung an.

Die in einer Pufferzone zwischen den Konfliktparteien stationierte MINURSO konnte dazu beitragen, dass ein Wiederaufflammen des bewaffneten Konflikts verhindert wurde. Ihre nun schon 24 Jahre andauernde Stationierung ist jedoch zwiespältig: Einerseits unterstreicht die UN-Präsenz die Tatsache, dass der Konflikt nicht gelöst ist, andererseits trägt sie auch zur faktischen Fortführung des – die Besatzungsmacht begünstigenden – Status quo bei. Die im Namen MINURSO enthaltene Aufgabe zur Organisation eines Referendums konnte sie bis heute nicht erfüllen, da sich der Sicherheitsrat nicht entschließen konnte, Druck auf intransigente Konfliktparteien auszuüben.

### Republik Kongo (später Zaïre, heute Demokratische Republik Kongo)

Wie das Beispiel Palästinas gezeigt hatte, löste die Entlassung in die Unabhängigkeit nicht nur Konflikte, sondern schuf auch neue. Im Jahr 1960 wurden die UN in einen Bürger- und Sezessionskrieg in der Republik Kongo hineingezogen.<sup>13</sup> Die Kolonialmacht Belgien hatte ein Jahr zuvor überraschend beschleunigt, dem Land binnen kurzer Frist die Unabhängigkeit zu gewähren. Politische Parteien waren erst in der Entstehung, einheimische Fachleute Mangelware. Eine Woche nach der Unabhängigkeit (30. Juni 1960) brachen Meutereien und Ausschreitungen gegen Europäer aus. Verbliebene belgische Truppen intervenierten ohne Ermächtigung durch den Stationierungsvertrag, und zwei Provinzen (Ka-

Ihr Mandat zur Organisation eines Referendums konnte MINURSO bis heute nicht erfüllen, da sich der Sicherheitsrat nicht entschließen konnte, Druck auf intransigente Konfliktparteien auszuüben.

tanga und Kasai) erklärten mit Unterstützung belgischer Wirtschaftskreise und ausländischer Söldner einseitig die Unabhängigkeit.

Auf Bitte der kongolesischen Regierung und mit Ermunterung der USA entsandte der Sicherheitsrat mit Resolution 143 vom 14. Juli 1960 die Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC). Ihre Aufgaben waren die Unterstützung der Regierung bei der Wiedergewinnung von Stabilität und die Überwachung des Abzugs der belgischen Truppen. Auf wenige Monate angelegt, blieb die Mission schließlich vier Jahre im Land. Durch weitere Resolutionen wurde ihr Mandat um die Aufrechterhaltung der staatlichen Integrität gegenüber Sezessionsversuchen und die Durchsetzung des Abzugs ausländischer Söldner erweitert. Die ursprünglich nur zur Selbstverteidigung mandatierte ONUC wurde mit den Resolutionen 161 und 169 vom 21. Februar beziehungsweise 24. November 1961 ermächtigt, Gewalt zur Erreichung dieser Ziele einzusetzen. Hierfür wurde sie mit schweren Waffen wie Mörsern und Artilleriegeschützen, ja sogar Kampfflugzeugen ausgerüstet.

Der auf 19 800 Personen (Juli 1961) angewachsenen ONUC gelang es, bis Anfang 1963 die Sezessionen zu beenden. Die Mittel waren umstritten, so forderten ihre brachialen Offensiven in Katanga viele zivile Opfer. Ihre passive Haltung gegenüber dem von Oberst Joseph-Désiré Mobutu verantworteten Staatsstreich sowie der Verfolgung und Ermordung des abgesetzten Ministerpräsidenten Patrice Lumumba wurde von Entwicklungsländern und der Sowjetunion heftig kritisiert. Die ONUC wurde beschuldigt, zu sehr den Wünschen der USA entgegenzukommen, von deren Finanzierung sie abhing. Die Sowjetunion hatte UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld deshalb die Anerkennung entzogen und betrieb vorübergehend die Umwandlung seines Amtes in eine Troika, bestehend aus je einem Repräsentanten der Ersten, Zweiten und Dritten Welt.

Hammarskjöld fiel der Kongo-Krise sogar zum Opfer. Am 18. September 1961 stürzte er bei einem Vermittlungsversuch in Nord-Rhodesien (heute Sambia) unter bis heute ungeklärten Umständen mit dem Flugzeug tödlich ab. Er teilte sein Schicksal mit 250 ONUC-Angehörigen, die zwischen 1960 und 1964 ums Leben kamen. Im Juni 1964 wurde die Mission abgezogen. In den in diesem Jahr ausbrechenden ideologischen, vom Ost-West-Konflikt beeinflussten Bürgerkrieg griff sie nicht mehr ein. Neben Kampfeinsätzen hat sie auch Flüchtlingen Schutz gewährt, humanitäre Aktivitäten unterstützt sowie spontan fehlende Verwaltungskräfte ersetzt.

Bis 1988 wurde keine UN-Friedensmission mehr in postkoloniale Konflikte entsandt. Angesichts der zwiespältigen Bilanz der – kurzfristig abgerufenen – Kongo-Mission drängten sich die UN nicht danach, und die beiden Supermächte waren nicht mehr interessiert, ihr eine entsprechende Rolle zuzuweisen.

## Resümee

Sicherlich hätten sich die Kolonien auch ohne Unterstützung der UN emanzipiert. Zwei grundsätzlich antikolonial eingestellte Staaten, die USA und die Sowjetunion, waren 1945 zu globalen Führungsmächten aufgestiegen. Der Widerstand der einheimischen Völker nahm stetig zu und erhöhte die Kosten für die Behauptung der Kolonialherrschaft. In Paris, Brüssel, Den Haag und London nahm sowohl bei den Regierungen als auch den Wählern ab Mitte der fünfziger Jahre die Bereitschaft ab, die überseeischen Territorien zu behaupten. Auch Spanien und Portugal zogen schließlich nach.

Doch begleiteten und beschleunigten die UN den in ihrer Charta propagierten Prozess der Entkolonialisierung. Vor dem Hintergrund fortdauernder Staatensouveränität waren sie dabei weniger ein Akteur, sondern ein Forum. Schließlich gelang es der Generalversammlung mit Resolution 1514 (XV), Entkolonialisierung zur völkerrechtlichen Pflicht zu erheben.

Von den Vereinten Nationen legitimierte exekutive Maßnahmen gegen Kolonialmächte blieben auch nach 1960 eine seltene Ausnahme. Der Sicherheitsrat hielt sich in kolonialen Fragen zurück, aufgrund der starken Stellung Frankreichs und Großbritanniens sowie aufgrund von Bedenken der USA hinsichtlich einer möglichen regionalen Destabilisierung.

Für die jungen Nationen in Afrika, Asien und Ozeanien waren die UN der wichtigste Bezugsrahmen. Hier konnten sie gegen die Vorherrschaft der alten Mächte tätig werden, Allianzen schmieden, Profil gewinnen sowie Souveränität nach innen und außen demonstrieren. Das UN-System bot Arbeitsstellen und Aufstiegsmöglichkeiten, und mit vielfältigen Programmen trug es in den neuen Mitgliedstaaten zur Bildung von Funktionseliten und zur sozioökonomischen Entwicklung bei. Mitunter waren die Erwartungen an die UN unrealistisch hoch.

Überwiegend verlief die Entkolonialisierung friedlich, doch in manchen Gebieten brachen bewaffnete Konflikte aus. Auch wenn die Supermächte den Spielraum der Vereinten Nationen während des Ost-West-Konflikts begrenzten, konnten diese durch Vermittlungsbemühungen, Überwachung von Abstimmungen und Wahlen, Entsendung von Friedensmissionen und anderes mehr doch wichtige Beiträge zur Konfliktlösung leisten.

Die Sowjetunion hatte UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld die Anerkennung entzogen und betrieb vorübergehend die Umwandlung seines Amtes in eine Troika.

Sicherlich hätten sich die Kolonien auch ohne Unterstützung der UN emanzipiert, doch beschleunigten die Vereinten Nationen den in ihrer Charta propagierten Prozess der Entkolonialisierung.

**12** Yahia H. Zoubir, Daniel Volman, *International Dimensions of the Western Sahara Conflict*, Santa Barbara 1993; Martin Pabst, *Verhärtete Fronten. Weiterhin Stillstand in der Westsahara-Frage*, VN, 3/2005, S. 92–96, und ders., *Listen und Einsprüche. Westsahara: MINURSO nur teilweise erfolgreich*, VN, 2/2000, S. 67ff.

**13** Jane Boulden, *Peace Enforcement: The United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia*, Westport 2001, S. 21–50.

# Die pazifischen Inselstaaten in den UN

## Einflussmöglichkeiten und Strategien der kleinsten Staaten der Welt

Oliver Hasenkamp



**Aufgrund ihrer geringen Ressourcen sind die zwölf pazifischen Inselentwicklungsstaaten gezwungen, sich in ihrer UN-Politik auf wenige Themen zu beschränken. Durch die Bildung von Allianzen und Anwendung von Strategien können sie sich bei Themen wie Klimawandel jedoch Gehör verschaffen. Bei anderen Themen orientieren sie sich an einer wachsenden Zahl größerer Partner, während vor allem Fidschi den Einfluss Australiens und Neuseelands auf die UN-Politik der Inselstaaten in Frage stellt.**

**Oliver Hasenkamp**, M.A. Politikwissenschaft, geb. 1988, hat seine Masterarbeit zum Thema kleine Inselentwicklungsstaaten in den Vereinten Nationen verfasst. Er arbeitet seit Januar 2016 als Projektreferent im Generalsekretariat der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Seit Februar 2015 ist er ehrenamtlicher Vorsitzender des Pazifik-Netzwerk e.V.

Die pazifischen Inselstaaten bilden eine der jüngsten Staatengruppen in den Vereinten Nationen. Mit Fidschi, den Föderierten Staaten von Mikronesien (kurz: Mikronesien), Kiribati, den Marshallinseln, Nauru, Palau, Papua-Neuguinea, den Salomonen, Samoa, Tonga, Tuvalu und Vanuatu umfasst sie zwölf UN-Mitglieder. Hinzu kommen die Cook-Inseln und Niue, die sich bei den UN zwar von Neuseeland vertreten lassen, aber eigenständige Mitglieder von Sonderorganisationen und Parteien internationaler Vertragswerke wie der Klimarahmenkonvention sind.

In den UN-Gremien, insbesondere der auf formaler Stimmgleichheit beruhenden Generalversammlung, stellen die pazifischen Staaten bei Abstimmungen eine bedeutende Gruppe dar. Dennoch sind sie in der internationalen Politik, ihrer Analyse und auch im UN-System lange kaum beachtet worden. Dies liegt insbesondere daran, dass der Staatengruppe einige der kleinsten Staaten der Welt angehören. Da es sich bei ihnen allen um Entwicklungsstaaten handelt, werden sie auch als Pazifische kleine Inselentwicklungsstaaten (Pacific Small Island Developing States – PSIDS) bezeichnet. Mit Ausnahme Papua-Neuguineas liegt die Einwohnerzahl aller PSIDS teils deutlich unter einer Million.

Folgen dieser Kleinstaatlichkeit sind begrenzte finanzielle, materielle und personelle Kapazitäten für eine aktive Mitgestaltung internationaler Politik. Hinzu kommt, dass die pazifischen Staaten erst in den vergangenen Jahrzehnten ihre Unabhängigkeit erlangt haben und über eine vergleichsweise geringe außenpolitische Erfahrung verfügen. Während die verhältnismäßig großen melanesischen Staaten kurz nach Erlangen ihrer Unabhängigkeit UN-Mitglied wurden, traten die kleineren Staaten Polynesiens und Mikronesiens vor allem aus finanziellen Gründen teilweise erst Jahre nach der Unabhängigkeit bei. Dies zeigt, dass über die eigene Region hinausgehende Außenpolitik für viele kleine Staaten erst dann Bedeutung erhält, wenn grundlegende eigene Inte-

ressen betroffen sind. Vor allem der Klimawandel und das internationale Seerecht haben die PSIDS jedoch von der Notwendigkeit einer Präsenz auf internationaler Ebene überzeugt.

Fidschi liegt nicht nur im Zentrum der Region und ist Sitz von UN-Vertretungen, Botschaften und Regionalorganisationen, sondern versteht sich seit seinem UN-Beitritt als erster pazifischer Inselstaat als regionaler Anführer. Durch seine Opposition zu den traditionellen regionalen Hegemonialmächten Australien und Neuseeland hat es sein Engagement auf internationaler Ebene in den vergangenen Jahren massiv ausgebaut und dadurch viele seiner Nachbarn zu einer selbstbewussteren UN-Politik animiert.

### ›Die besten Freunde‹ kleiner Staaten

In der Wissenschaft der internationalen Beziehungen gelten internationale Organisationen als die ›besten Freunde‹ kleiner Staaten.<sup>1</sup> Sie bieten formale Gleichberechtigung und die Möglichkeit, die Macht größerer Akteure zu begrenzen. Internationale Organisationen sorgen dafür, dass mächtigere Akteure sich an Regeln halten müssen und ermöglichen es, dass kleine Staaten gemeinsam ein stärkeres Gewicht gegenüber größeren Akteuren erlangen können als in bilateralen Beziehungen. Für die PSIDS stellen die UN außerdem eine Plattform für die vergleichsweise kostengünstige Pflege bilateraler Beziehungen dar. Am Rande der jährlichen Generaldebatte der UN-Generalversammlung werden seit einigen Jahren, insbesondere auf Betreiben Fidschis, zahlreiche Treffen mit Staaten oder Staatengruppen organisiert, die für den Pazifik zuvor wenig Relevanz hatten, darunter zum Beispiel die arabischen Golfstaaten und die Türkei.

### Bedeutungszuwachs

Die pazifischen Staaten, vor allem Fidschi, haben ihr Engagement bei den Vereinten Nationen in den vergangenen Jahren deutlich gesteigert. Ihre Rolle in den UN-Klimaverhandlungen hat die pazifischen Inselstaaten immer wieder in den Mittelpunkt politischer Diskussionen und internationaler Medienberichterstattung gebracht. Anders als seine Vorgänger, welche die pazifische Inselwelt nie bereist haben, ist UN-Generalsekretär Ban Ki-moon bereits zweimal in der Region gewesen. Im Jahr 2011 reiste er aus Anlass des 40-jährigen Bestehens der wichtigsten Regionalorganisation, dem Pazifischen Inselforum (Pacific Islands Forums – PIF), nach Kiribati

und auf die Salomonen. Im Jahr 2014 nahm Ban an der 3. Internationalen Konferenz für die Inselentwicklungsstaaten teil, welche mit breiter internationaler Beteiligung in Samoa stattfand. Anders als bei vielen anderen Konferenzen haben sich die teilnehmenden Staaten bereits vor Konferenzbeginn auf das Abschlussdokument, den ›S.A.M.O.A. Pathway‹, geeinigt, sodass in Samoa viel Raum für das Aushandeln konkreter Projekte, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, blieb. Eine symbolische Aufwertung im UN-System haben die pazifischen Inseln im Jahr 2011 mit der Umbenennung der asiatischen Regionalgruppe in ›Gruppe Asiens und der pazifischen Inselentwicklungsstaaten‹, kurz ›Asiatisch-pazifische Gruppe‹, erhalten. Im Jahr 2013 eröffnete Kiribati eine ständige UN-Vertretung in New York, nachdem es zuvor das einzige UN-Mitglied ohne eine solche Vertretung gewesen ist.

### Weniger ist mehr: Prioritäten setzen

Möchte ein kleiner Staat mit begrenzten Ressourcen Einfluss auf die internationale Politik ausüben, muss er zielgerichtete Strategien entwickeln. Unerlässlich hierfür ist es, Prioritäten zu setzen, wie es auch kleine europäische Staaten in den UN tun.<sup>2</sup> Dies trifft umso mehr auf die PSIDS zu, die sich in Bezug auf ihren Entwicklungsstand und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen grundlegend von den kleinen reichen europäischen Staaten unterscheiden. Erschwerend kommt ihre geografische Lage hinzu, die durch Abgelegenheit und Anfälligkeit für Naturkatastrophen gekennzeichnet ist.

Die pazifischen Inseln zählen zu den am stärksten von den Auswirkungen des Klimawandels betroffenen Staaten. Daher überrascht es nicht, dass die Klimapolitik für sie die höchste Priorität hat. Niedrig gelegene, durch den Meeresspiegelanstieg bedrohte Atoll-Staaten wie Tuvalu und Kiribati konzentrieren einen großen Teil ihrer Aktivität auf dieses Thema. Mit dieser Prioritätensetzung, der Nutzung weiterer Strategien und mit Hilfe charismatischer Persönlichkeiten wie dem scheidenden Präsidenten von Kiribati Anote Tong oder dem Außenminister der Marshallinseln Tony de Brum haben die Staaten es geschafft, sich in der Klimapolitik Gehör zu verschaffen. Dies wurde bei der 21. Vertragsstaatenkonferenz der UN-Klimarahmenkonvention (COP-21) im Dezember 2015 in Paris erneut deutlich, als sie die Zielsetzung einer Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs unter zwei Grad durchsetzen konnten. Journalisten sprachen sogar von einer ›Wucht der kleinen Inselstaaten‹ als einem der Gründe für das Zustandekommen eines neuen Weltklimavertrags.<sup>3</sup>

Für die PSIDS stellt der Klimawandel eine Bedrohung ihrer Sicherheit dar, weshalb sie die Verabschiedung einer Resolution zu den sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels in der Generalver-

Die pazifischen Inselstaaten				
Staat	Unabhängigkeit	UN-Beitritt	Einwohner <sup>a</sup>	Beitrag zum ordentlichen UN-Haushalt <sup>b</sup>
<b>Melanesien</b>				
Fidschi	1970	1970	837 271	0,003%
Papua-Neuguinea	1975	1975	7 059 653	0,004%
Salomonen	1978	1978	553 935	0,001%
Vanuatu	1980	1981	234 023	0,001%
<b>Polynesien</b>				
Samoa	1962	1976	190 652	0,001%
Tonga <sup>c</sup>	1970	1999	103 252	0,001%
Tuvalu	1978	2000	9561	0,001%
<b>Mikronesien</b>				
Föd. Staaten von Mikronesien	1986	1991	102 843	0,001%
Kiribati	1979	1999	103 058	0,001%
Marshallinseln	1986	1991	53 158	0,001%
Nauru	1968	1999	10 086	0,001%
Palau	1994	1994	19 907	0,001%

Zusammenstellung durch Autor.  
 a Wo vorhanden werden die jüngsten UN-Schätzungen genannt, ansonsten die Daten des jeweils letzten Zensus, [http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/vitstats/Sets/Series\\_A\\_2015.pdf](http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/vitstats/Sets/Series_A_2015.pdf)  
 b UN Doc. A/70/11 v. 30.6.2015.  
 c Tonga war als einziger Staat des Pazifiks nie eine Kolonie, sondern bis 1970 britisches Protektorat.

sammlung im Jahr 2009 zu ihren größten Erfolgen zählen.<sup>4</sup> Der Klimawandel hat viele Inselstaaten erstmals überhaupt dazu gezwungen, sich auf internationaler Ebene einzubringen. Als Folge dieser neuen außenpolitischen Erfahrung lenken die Staaten ihren Blick zunehmend auch auf andere Themen, wie die Anerkennung ihrer besonderen Entwicklungs Herausforderungen und die Ausarbeitung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) haben die pazifischen Staaten vor allem bei der Grundschulbildung und der Verringerung der Kindersterblichkeit erhebliche Fortschritte erreicht. Gleichzeitig gibt es in der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie bei medizinischer Versorgung und Zugang zu

Der Klimawandel hat viele Inselstaaten erstmals überhaupt dazu gezwungen, sich auf internationaler Ebene einzubringen.

1 Raimo Väyrynen, Small States: Persisting Despite Doubts, in: Efraim Inbar/Gabriel Sheffer, The National Security of Small States in a Changing World, London 1997, S. 42.

2 Vgl. Günther Unser, Prioritäten setzen. Die UN-Politik Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins, Vereinte Nationen (VN), 2/2012, S. 51–58.

3 Axel Bojanowski, Historischer Weltklimavertrag: Zehn Gründe für das Wunder von Paris, 13.12.2015, [www.spiegel.de/wissenschaft/natur/un-klimavertrag-zehn-gruende-fuer-das-wunder-von-paris-a-1067540.html](http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/un-klimavertrag-zehn-gruende-fuer-das-wunder-von-paris-a-1067540.html)

4 UN-Dok. A/RES/63/281 v. 3.6.2009.

sauberem Wasser vor allem auf abgelegenen Inseln weiterhin große Defizite. Auch die Verringerung von Armut bleibt eine große Herausforderung.

Gegenwärtige Entwicklungen im Pazifik legen nahe, dass das Thema Entkolonialisierung an Bedeutung gewinnen könnte. Sowohl in dem zu Frankreich gehörenden Überseegebiet Neukaledonien als auch in der Provinz Bougainville in Papua-Neuguinea stehen Unabhängigkeitsreferenden an. Am Ende dieser Prozesse könnten neben den Cook-Inseln und Niue, die schon heute die Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllen, zwei weitere potenzielle neue UN-Mitglieder stehen. Nachdem die Menschenrechtslage in der seit 1962 indonesisch besetzten westlichen Hälfte der Insel Neuguinea jahrzehntlang weder von den UN noch den pazifischen Staaten ernsthaft thematisiert wurde,<sup>5</sup> diskutieren die PSIDS seit 2015 kontrovers eine Unterstützung der Unabhängigkeitsbewegung Westpapas. Damit steigen auch die Chancen, dass ausdrückliche Unterstützer der Unabhängigkeit, wie die Salomonen, Vanuatu und Tonga, das Thema international vorantreiben. Bereits im Jahr 2013 gelang es den PSIDS gegen den Widerstand Frankreichs, die Wiederaufnahme Französisch-Polynesiens auf die UN-Liste abhängiger Gebiete durchzusetzen. Die Generalversammlung nahm eine von ihnen eingebrachte Resolution in einer von Frankreich boykottierten Sitzung im formalen Konsens an, von dem sich Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und die USA jedoch in Stellungnahmen distanzieren.<sup>6</sup> Dieser Fall ist ein weiteres Beispiel dafür, dass auch kleine Staaten sich gegen größere und mächtigere Akteure durchsetzen können.

## Zusammenarbeit und Allianzbildung

Durch das Schmieden von Allianzen mit Staaten, die ähnliche Positionen vertreten, können Wissen und Erfahrung ausgetauscht, die Bearbeitung der Themenfelder aufgeteilt und die eigenen Interessen besser vermittelt werden. Von größter Bedeutung für die PSIDS ist die 1990 gegründete Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States – AOSIS), der heute 37 UN-Mitglieder aus der Region Pazifik, Karibik, Indischer Ozean und Atlantik angehören. Da sich die AOSIS weitgehend auf den Klimawandel konzentriert, gehören die pazifischen Staaten zahlreichen weiteren Bündnissen an. Wichtiger wurde im Jahr 2013 die Gruppe der 77 (G77), deren Vorsitz Fidschi für ein Jahr übernahm. Es war das erste Mal, dass ein Staat von der Größe Fidschis die Leitung einer großen internationalen Gruppierung wie der G77, der derzeit 133 Staaten angehören, innehatte. Geholfen haben dabei sicherlich die guten Beziehungen Fidschis zur Volksrepublik China. Nach Beitritten der Salomonen und Kiribatis während Fidschis Vorsitz gehören heute alle PSIDS bis auf Palau und Tuvalu der G77 an.

Die Marshallinseln, Palau und Mikronesien sind seit ihrer Unabhängigkeit von den USA durch Assoziierungsverträge an diese gebunden, was sie zu engsten Verbündeten in internationalen Abstimmungen macht.

Ohne Frage befinden sich die pazifischen Inselstaaten in einem Geflecht historisch gewachsener Abhängigkeiten zu größeren Staaten. Insbesondere Australien und Neuseeland spielen eine wichtige Rolle und werden oft auch als Interessensvertreter der USA und Europas gesehen. Vor allem über die zu etwa zwei Dritteln von ihnen finanzierte Regionalorganisation PIF üben sie Einfluss auf das Auftreten der Inselstaaten auf internationaler Ebene aus. Seit einigen Jahren wird der australische und neuseeländische Einfluss von Fidschi in Frage gestellt, welches sich seit einem Militärputsch im Jahr 2006 und der von Australien und Neuseeland vorangetriebenen Suspendierung aus dem PIF als regionaler Gegenspieler der beiden Staaten begreift. Trotz Annäherungsversuchen Australiens und Neuseelands nach demokratischen Wahlen in Fidschi im Jahr 2014, bei denen der Anführer des Putsches und Übergangspräsident Josiah V. Bainimarama gewählt wurde, setzt Fidschi seine konfrontative Politik fort. Darüber hinaus stößt die mangelnde Unterstützung Australiens in der Klimapolitik auf die Verärgerung der insularen Nachbarstaaten. So ist die Koordinierung eines gemeinsamen Vorgehens bei den Vereinten Nationen, welche in der Vergangenheit über das PIF erfolgte, weitgehend auf das informelle PSIDS-Koordinierungsgremium der Vertretungen der pazifischen Inselstaaten in New York, dem Australien und Neuseeland nicht angehören, verlagert worden.

## Abhängigkeitsverhältnisse

Betrachtet man das Abstimmungsverhalten der pazifischen Inselstaaten in der Generalversammlung, fällt auf, dass sie bei Themen, die sie nicht direkt betreffen, selten als Block abstimmen. Vielmehr unterstützen sie unterschiedliche größere Akteure. Eine besonders auffällige Abhängigkeit besteht zwischen den Marshallinseln, Palau und Mikronesien mit den USA. Die drei Staaten wurden bis zu ihrer Unabhängigkeit von den USA als Treuhandgebiet im Pazifik verwaltet und sind nach ihrer Unabhängigkeit durch Assoziierungsverträge an die USA gebunden, die für Verteidigung aufkommen und wichtige finanzielle Zuschüsse leisten. Dies schlägt sich in einer auffallend hohen Korrelation im Stimmverhalten von weit über 90 Prozent nieder, welche die drei pazifischen Staaten neben Israel und Kanada zu den engsten Verbündeten der USA bei internationalen Abstimmungen macht. Bei der Abstimmung über die Gewährung des Beobachterstaatstatus an Palästina (A/RES/69/320) vom 10. September 2015 beispielsweise stimmten die Marshallinseln, Mikronesien, Palau sowie Tuvalu neben Australien, Israel, Kanada und den USA als einzige Staaten dagegen.<sup>7</sup>

Dennoch wäre es falsch, von einer bedingungslosen Loyalität von Inselstaaten zu mächtigeren Akteuren zu sprechen. Die Ausrichtung an mächtigere Ak-

teure im Stimmverhalten beschränkt sich auf jene Themen, denen die Inselstaaten wenig Priorität beimessen, für die sie selbst kaum Expertise und oft keine eigenen Interessen besitzen. Bei Themen, die ihre Interessen unmittelbar betreffen, wie dem Klimawandel, sind sie durchaus zu konfrontativem Handeln auch gegenüber größeren Staaten bereit. Dies trifft selbst auf die Loyalität der Marshallinseln, Palau und Mikronesiens zu den USA zu. Die Staaten stimmen beispielsweise seit Jahren für die jährlichen Resolutionen in der Generalversammlung, welche die Aufhebung der amerikanischen Wirtschaftssanktionen gegen Kuba fordert, das sich traditionell um enge Beziehungen zu anderen Inselstaaten bemüht. Auch schlägt sich die Verbindung mit den USA keineswegs in der Rhetorik der Staaten nieder, die in der Generalversammlung durch ihre scharfe Kritik an den USA auffallen. Die Marshallinseln werfen den USA, aber auch den UN insgesamt, Versagen im Umgang mit den Folgen der Atombombentests in den fünfziger Jahren auf ihrem heutigen Gebiet vor. 2014 reichte die Regierung eine Klage gegen alle Atomwaffenstaaten beim Internationalen Gerichtshof ein, um ein generelles Verbot aller Atomwaffen zu erreichen.

Die Loslösung von Australien und Neuseeland und der Aufbau neuer Beziehungen zu einer Vielzahl von Staaten ermöglicht den PSIDS das strategische Wechseln von Allianzen mit mächtigeren Akteuren. So können bei Themen, die von nationalem Interesse sind, nicht nur verschiedene Akteure gegeneinander ausgespielt werden, sondern die Inselstaaten erhalten auch bei anderen Themen einen strategischen Vorteil, indem sie dem Staat Zustimmung zusagen, der ihnen den größten Gegenwert bietet.

## Weitere Strategien

Neben der Prioritätensetzung, der Bildung von Allianzen und dem Eingehen von Abhängigkeitsverhältnissen lassen sich eine Reihe weiterer Mittel und strategischer Verhaltensweisen herausarbeiten, die von kleinen Staaten wie den PSIDS eingesetzt werden.

Kleine Staaten gelten als Verfechter des Völkerrechts, die sich für die weitere Institutionalisierung der internationalen Beziehungen einsetzen, um einen Rahmen zu schaffen, in dem sie auf der Grundlage derselben internationalen Regeln wie größere Akteure handeln können. Betrachtet man die Aktivitäten der pazifischen Inselstaaten, fällt jedoch auf, dass sie sich zwar häufig emotional zum Völkerrecht bekennen, jedoch selten selbst die Initiative zu einer Stärkung von diesem ergreifen. So haben sie selbst eine vergleichsweise geringe Anzahl internationaler Abkommen, beispielsweise im Bereich der Menschenrechte, unterzeichnet. Die pazifischen Staaten folgen also auch hier dem Prinzip der Prioritätensetzung.

Stärker als beim Ausbau des Völkerrechts nutzen sie hingegen ihre Ressourcen, um dort eine Institu-

tionalisierung anzustreben, wo es um ihren Status als Inselstaaten mit besonderen Entwicklungsherausforderungen und entsprechender internationalen Unterstützung geht. Die PSIDS kämpfen für die Einführung einer formalen Kategorie für kleine Inselentwicklungsstaaten im UN-System, welche erleichterten Zugang zu Fördermitteln ermöglichen soll. Derzeit gehören Vanuatu, die Salomonen, Kiribati und Tuvalu der Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LCDs) an. Obwohl Vanuatu und Tuvalu schon mehrfach vom zuständigen Ausschuss für Entwicklungspolitik des Wirtschafts- und Sozialrats für eine Höherstufung vorgeschlagen wurden, wehren sie sich vehement dagegen, aus der Befürchtung, dann weniger Entwicklungsgelder zu erhalten. Auch Samoa wehrte sich mit Verweis auf die Folgen eines Tsunamis im Jahr 2009 erfolgreich gegen eine Höherstufung, bis es die Gruppe im Jahr 2014 schließlich verlassen musste.

Da ein Mangel an finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen zu den wesentlichen Nachteilen kleiner Staaten gehört, zählen Strategien zum Aufbau zusätzlicher Kapazitäten und Fachwissen zu wichtigen Mitteln im Umgang mit ihrer Kleinstaatlichkeit. Hierzu gehört die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Expertise wie beispielsweise über die PSIDS-Koordinierung oder AOSIS sowie die Zusammenarbeit mit akademischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Argumente liefern und die Interessen der Staaten weiterverbreiten. Darüber hinaus haben die pazifischen Inselstaaten in den vergangenen Jahren ihre Kooperation mit dem UN-Generalsekretariat deutlich ausgebaut. So finden jährlich Treffen zwischen dem Generalsekretär und den pazifischen Staats- und Regierungschefs statt. Durch die Übernahme des G77-Vorsitzes konnte Fidschi ebenfalls auf zusätzliche Kapazitäten anderer Mitgliedstaaten zurückgreifen.

Grundsätzlich gelten kleine Staaten als Akteure, die Neutralität gegenüber größeren Staaten der Konfrontation vorziehen. Bei den meisten Themen trifft dies auch auf die PSIDS zu. In bestimmten Fällen kann Konfrontation jedoch durchaus eine zielführende Strategie sein, um auf die eigenen Probleme aufmerksam zu machen. Tuvalu hat dies im Jahr 2009 mit seinem Boykott von Sitzungen der Klimakonferenz in Kopenhagen eindrucksvoll unter Beweis gestellt, womit es ein großes Medienecho hervorrief. Auch Fidschi nutzt Konfrontation gegenüber Aus-

Die Verbindung mit den USA schlägt sich keineswegs in der Rhetorik der Inselstaaten nieder, die in der Generalversammlung durch ihre scharfe Kritik an den USA auffallen.

Die pazifischen Inselstaaten gelten als Verfechter des Völkerrechts, haben aber selbst eine vergleichsweise geringe Anzahl internationaler Abkommen unterzeichnet.

<sup>5</sup> Stephen Levine, *The Experience of Sovereignty in the Pacific: Island States and Political Autonomy in the Twenty-First Century*, *Commonwealth & Comparative Politics*, 50. Jg., 4/2012, S. 439–455.

<sup>6</sup> UN-Dok. A/RES/67/265 v. 17.5.2013; siehe auch: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44944&Cr=decolonization](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44944&Cr=decolonization)

<sup>7</sup> Vgl. Dokumentation, VN, 4/2015, S. 237.

tralien und Neuseeland, um seine Rolle als regionaler Anführer zu stärken, die insularen Nachbarstaaten hinter sich zu sammeln und Beziehungen zu Partnern wie China zu verbessern.

Gerade beim Klimawandel gelten die AOSIS-Mitglieder als ›moralisches Gewissen‹ der internationalen Klimapolitik. Sie sind bekannt dafür, die Debatte rhetorisch auf eine emotionale Ebene zu heben und drastische Vergleiche anzuführen.<sup>8</sup> Sie sind fest überzeugt, dass auch in internationalen Verhandlungen Entscheidungen auf moralischer Grundlage getroffen werden können. Die PSIDS unterstreichen diese Appelle oft mit religiösen Analogien oder Zitaten aus der Bibel. Grundsätzlich versuchen sie, sich als schwache Akteure darzustellen, die keine Gefahr für andere darstellen, keinen Anteil an den Ursachen internationaler Herausforderungen haben und internationale Unterstützung benötigen.

### Größe ist, was Staaten aus ihr machen: Das Beispiel Fidschi

Während die meisten PSIDS sich auf diese Weise als Opfer internationaler Geschehnisse darstellen, fällt Fidschi aus diesem Muster heraus. Seit einigen Jahren versucht das Land, sich – aber auch die gesamte Region – nicht als klein und machtlos darzustellen, sondern als einflussreicher internationaler Akteur, der mehr Mitsprache einfordert. Eine wichtige Rolle, um diese Forderung zu legitimieren, nimmt Fidschis jahrzehntelanges Engagement bei UN-Friedenseinsätzen ein. Regelmäßig verweist Fidschi auf dieses personelle Engagement, das aus eigener Sicht deutlich über das hinaus geht, was von einem Staat dieser Größe und Entwicklungsstufe erwartet werden kann.<sup>9</sup> Besonders deutlich war dies im Jahr 2013, als Fidschi auf Anfrage der UN seinen Anteil fast verdoppelte und einen Großteil der Soldaten für das Truppenkontingent der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF) auf den Golan-Höhen stellte, nachdem europäische Truppensteller aufgrund der wachsenden Gefahr durch den syrischen Bürgerkrieg ihre Truppen zurückgezogen hatten. 45 fidschianische Blauhelmsoldaten gerieten 2014 für zwei Wochen in Geiselhaft der mit dem Islamischen Staat verbündeten Al-Nusra-Front, bevor sie vermutlich unter Vermittlung Katars freigelassen wurden.

Im Jahr 2011 kandidierte Fidschi für den UN-Sicherheitsrat, zog seine Kandidatur jedoch zugunsten Pakistans zurück. Eine baldige erneute Kandidatur des Staates, dieses Mal in besserer Absprache mit anderen Kandidaten der asiatischen Staatengruppe, gilt als wahrscheinlich, nachdem Australien für die Jahre 2013/2014 und Neuseeland für 2015/2016 als nichtständige Mitglieder in den Sicherheitsrat gewählt wurden. Gegenwärtig sammelt Fidschi Unterstützung, um in einem der kommenden Jahre die

Präsidentschaft der Generalversammlung zu übernehmen. Damit wäre Fidschi der erste pazifische Inselstaat, der jemals die Präsidentschaft der Generalversammlung oder eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat erreicht hätte.

### Fazit

Das Beispiel Fidschi veranschaulicht, dass Größe das ist, was Staaten aus ihr machen.<sup>10</sup> Zu einem bestimmten Grad definiert jeder Staat selbst, wie groß er in den internationalen Beziehungen ist, indem er entscheidet, wie viele seiner Ressourcen er auf internationaler Ebene einsetzt, welches Selbstbild er präsentiert und inwieweit er bereit ist, Verantwortung und Risiken zu übernehmen. Infolge des fidschianischen Vorgehens und der zurückhaltenden australischen und neuseeländischen Klimapolitik wird die Orientierung der PSIDS an Australien und Neuseeland in Zukunft vermutlich weiter abnehmen, während die Bedeutung einer Vielzahl anderer Akteure steigen wird. Dies wird in eine weniger berechenbare, aber auch unabhängigere UN-Politik der pazifischen Inselstaaten münden.

Bei Themen, die für die PSIDS von geringer Priorität sind, erhöht die Vielzahl an möglichen Partnern ihre Chancen, für die Unterstützung bestimmter Positionen möglichst viele Zugeständnisse zu erhalten. Die Staaten nutzen ihr Stimmgewicht in den Vereinten Nationen als strategisches Mittel, um finanzielle Unterstützung zu erhalten und somit die Aktivitäten in anderen Bereichen der internationalen Politik sicherzustellen. Gleichzeitig beweisen sie bei den Themen, die für sie von großer Bedeutung sind, dass sie auch unabhängig von größeren Akteuren eigene Ziele durchsetzen können. Dafür nutzen sie Strategien für den Kapazitätsaufbau und moralische Argumente, ein Wechseln zwischen neutralem und konfrontativem Verhalten und setzen sich für eine Institutionalisierung in jenen Bereichen ein, in denen sie am stärksten davon profitieren.

Um die eigene Wahrnehmung im UN-System zu steigern, wird es für die pazifischen Inselstaaten wichtig sein, nicht nur bei wenigen Themen als geeinter Block aufzutreten, sondern in Kooperation mit Partnern ein breiteres Profil zu entwickeln.

<sup>8</sup> Vgl. Jon Barnett/John Campbell, *Climate Change and Small Island States – Power, Knowledge and the South Pacific*, London 2010; Eric Shibuya, *Climate Change and Small Island States*, in: Jim Rolfe/Eric Shibuya (Eds.), *Security in Oceania in the 21st Century*, Honolulu 2013.

<sup>9</sup> Vgl. zum Beispiel Rede von Außenminister Ratu Inoke Kubuabola vor der UN-Generalversammlung am 28. September 2012, [http://ga.debate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/FJ\\_en.pdf](http://ga.debate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/FJ_en.pdf)

<sup>10</sup> Diana Panke, *Small States in Multilateral Negotiations. What Have We Learned?*, Cambridge Review of International Affairs, 25. Jg., 3/2012, S. 387–398.

Die AOSIS-Mitglieder gelten als ›moralisches Gewissen‹ der internationalen Klimapolitik.

Fidschi versucht seit einigen Jahren, sich – aber auch die gesamte Region – nicht als klein und machtlos darzustellen, sondern als einflussreicher internationaler Akteur, der mehr Mitsprache einfordert.

# Myanmar und die Vereinten Nationen

Cordula Meyer Mahnkopf

**Myanmar und die Vereinten Nationen haben eine erprobte Beziehung. Seit den fünfziger Jahren sind UN-Organisationen in dem politisch zerrissenen Land engagiert, das außenpolitisch immer neutral war. Während der Militärdiktatur waren die UN nur eingeschränkt tätig, in der gegenwärtigen Öffnungsphase sind sie zu einem maßgeblichen Akteur geworden. Sie bilden in Kooperation mit der Regierung Myanmars den Knotenpunkt kommunikativer Vernetzung angesichts des weltweit gestiegenen ökonomischen Interesses an dem vormals isolierten Land.**

## Mantra der Neutralität

Wie wichtig die Vereinten Nationen für Myanmar sind, kann man auch daran erkennen, dass sie in der Verfassung aus dem Jahr 2008 enthalten sind. Der Punkt ›United Nations‹ steht offiziell auf der Agenda eines Landes, das am 19. April 1948, drei Monate nach seiner Staatsgründung, UN-Mitglied wurde. Wie viele postkoloniale Länder versprach sich die ehemalige britische Kolonie (1886–1948) viel von der internationalen Staatengemeinschaft. Das junge Myanmar, damals Republik der Union Burma, hatte »Respekt«<sup>1</sup> vor den UN und glaubte an eine bessere Zukunft mit ihnen. Diese außenpolitische Zuwendung zu den UN ist im Falle Myanmars nicht hoch genug einzuschätzen, denn das im Zweiten Weltkrieg besetzte, zerstörte und danach vollkommen verarmte Land ging mit einer fest verankerten neutralen Haltung in die Nachkriegsära, nahezu unerreichbar für beide Blöcke des Systemkonflikts. Diese Außenpolitik ist als Sicherheitspolitik zu lesen und gipfelte im Jahr 1977 im Austritt aus der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM). Burma/Myanmar unter Premierminister U Nu übertraf mit dieser strikten Neutralität noch Indien, von dem es heißt, Nehru sei im Herzen immer ein Stück näher an der Sowjetunion gewesen.

Myanmar mit seinen heute rund 54 Millionen Einwohnern verhielt sich typisch für ein postkoloniales Land des asiatisch-pazifischen Raumes, wenn es sich jegliche Einmischung in seine inneren Angelegenheiten verbat. Die innenpolitischen Verhältnisse sind seit der Staatengründung von ethnischen Konflikten geprägt. Diese bürgerkriegsähnlichen Konflikte der Ethnien in Myanmar, insbesondere der Kachin, Shan und Kayen (zuvor Karen) mit den Myanma (Burmanen) um die Kontrolle der Ressourcen und um Autonomie sind vorkolonialer Natur<sup>2</sup>. Sie sind

ungelöst. Wie zu zeigen ist, lässt Myanmar mit der Ausnahme des weiter unten behandelten Rohingya-Konflikts eine Unterstützung durch die UN zu. Myanmar ist in der Vertretung seiner nationalen Interessen grundsätzlich kompromisslos und dabei auch gewillt, die Volksrepublik China, die sich als »guten Freund«<sup>3</sup> Myanmars bezeichnet, zu verstimmen.<sup>4</sup> Chinas kritische Haltung gegenüber Myanmar zeigte sich zwar in den fünfziger Jahren im Ermahnen derer heillos zerstrittenen kommunistischen Partei, zu allem Handeln der Militärdiktatur (1962–2011) jedoch schwieg es. Anders als der Westen, anders auch als die Vereinten Nationen reagierte China nicht auf Myanmars innenpolitische Repressalien. Im Gegenteil, insbesondere während der Zeit der westlichen Sanktionen (1989 bis heute) hat sich zwischen beiden Ländern eine stabile Beziehung herausgebildet. Die geostrategische Lage Myanmars, scharnierartig zwischen Indien und China gelegen und mit dem kürzesten Landweg für China zum Golf von Bengalen, ist dem Westen seit der Konferenz von Teheran 1943 und besonders auch Indien<sup>5</sup> bewusst.

Vor diesem historisch-politischen Hintergrund ist die besondere Beziehung zwischen Myanmar und den Vereinten Nationen näher darzustellen. Sie ist von einer engen Verflechtung verschiedener Politikfelder geprägt und über die Zeit von fast 70 Jahren als erprobt und geprüft zu bezeichnen. Hieraus ist Potenzial für neue und zukunftssträchtige Kooperationen erwachsen. Im Spannungsfeld zwischen einer respektvollen, aber auch selbstbewussten Grundhaltung Myanmars gegenüber den Vereinten Natio-



**Dr. Cordula Meyer Mahnkopf**, geb. 1962, ist Zeithistorikerin mit dem Schwerpunkt Politikstrategien im asiatisch-pazifischen Raum nach 1945. Zurzeit lehrt sie im Rahmen einer Gastprofessur am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

1 David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*, Oxford 2013, S. 177.

2 David C. Williams, *What's So Bad about Burma's 2008 Constitution? A Guide for the Perplexed*, in: Melissa Crouch/Tim Lindsey (Eds.), *Law, Society and Transition in Myanmar*, Oxford 2014, S. 117–139, hier S. 118.

3 Vgl. Sonderberichterstatter zu Myanmar, 25. Tagung des Menschenrechtsrats in Genf, 17.3.2014, <http://webtv.un.org/watch/id-special-rapporteur-on-myanmar-32nd-meeting-25th-regular-session-of-human-rights-council/3355256060001>, hier: 1:17:31.

4 Vgl. die Vorgänge um den Myitsone-Staudamm. Hierzu auch Wolfram Schaffar, *Die Rolle der EU in Myanmar. Eine vielbeschworene Freundschaft, die sich noch beweisen muss*, Stiftung Asienhaus, Burma-Initiative, Briefing Paper Nr. 7, 2015, S. 3.

5 Mohan Malik, *Burma's Role in Regional Security*, in: Morten B. Pedersen et al. (Eds.), *Burma Myanmar. Strong Regime Weak State*, Adelaide 2000, S. 241–277.

## Burma, Birma oder Myanmar?

Die angloamerikanische Machtsphäre, repräsentiert durch die USA, Großbritannien und die Nationale Liga für Demokratie (NLD), gebraucht den Namen Burma bis heute. Offiziell fand die Umbenennung im Jahr 1989 statt. ›Birma‹ ist die deutsche Form des englischen Wortes Burma. Beide Bezeichnungen rühren aus der Kolonialzeit und sind dem indischen Wort ›Brahma‹ entlehnt. Es sind Fremdzuschreibungen. Die zahlenmäßig größte Ethnie (heute knapp 70 Prozent der Gesamtbevölkerung) hat sich selbst immer ›Myanma‹ genannt. Die Wortbedeutung ist unklar, am wahrscheinlichsten jedoch meint es ›stark‹. Myanmar ist die internationale Form der Bezeichnung ›Myanma ain‹, Land der Myanma, wie es seit 1988 heißt.

nen bei wechselnden Einflussmöglichkeiten seitens der UN, gibt es eine Konstante: Die Vereinten Nationen blieben und bleiben Myanmar immer zugewandt. Myanmar wiederum hat sich den UN auch nicht in Zeiten verschlossen, als es zum unzugänglichsten Land der Welt geworden war, weit unzugänglicher als Nordkorea und Iran. Im Folgenden werden Situationen dargestellt, welche die Schwierigkeiten dieses Verhältnisses widerspiegeln, Erfolge und Niederlagen zeigen und gleichzeitig zeithistorische Ausschnitte globaler Politik sind. Anschließend folgt die Darstellung der aktuellen Rolle der Vereinten Nationen beim derzeitigen Übergang Myanmars zu einer demokratischen Staatsform und der damit verbundenen Rückkehr auf die internationale Bühne. Ein Ausblick auf die regionale Integration und die diesbezüglichen Aktivitäten der Vereinten Nationen schließen mit einem Fazit den Beitrag ab.

Myanmar hat sich den UN auch nicht in Zeiten verschlossen, als es zum unzugänglichsten Land der Welt geworden war, weit unzugänglicher als Nordkorea und Iran.

## Politische Zerreißproben und die Haltung der UN

Im Februar 1953 wandte sich Myanmar an die Vereinten Nationen und bat um Hilfe gegen die Republik von China (Taiwan), die von den USA unterstützt wurde. Anlass waren die aus dem 1949 kommunistisch gewordenen China geflüchteten nationalchinesischen Truppen, die in den Shan-Staaten an der Grenze zu Yunnan die Bevölkerung terrorisierten. Dies schwächte die ohnehin instabile Zentralregierung in Rangun (heute: Yangon), die keine Sicherheit zu bieten wusste, trotz eines kontinuierlichen Aufbaus des burmesischen Militärs (Tatmadaw)<sup>6</sup>. Die Generalversammlung reagierte mit einer Resolution<sup>7</sup>, die Myanmars Hauptanliegen, die Souveränität und territoriale Integrität zu schützen, zwar stärkte, doch wenig bewirkte. Im Juli 1953 erließ sie eine weitere Resolution bezüglich des Mohnanbaus.<sup>8</sup> Bis heute sind beide Situationen, die der Konflikte in den Shan-Staaten und die des Drogenhandels, weitgehend ungelöst geblieben. Bis heute sind die Vereinten Nationen in die Bewältigung dieser Konfliktlagen einbezogen. Der Weltrogenbericht 2015 dokumentiert die

Schlüsselrolle Myanmars unter anderem beim Mohnanbau<sup>9</sup> und der Produktion synthetischer Drogen. Das (partielle) landesweite Waffenstillstandsabkommen vom 15. Oktober 2015 wurde auch von den UN als neutralem Beobachter begleitet<sup>10</sup>. In den Konfliktgebieten leistet der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) humanitäre Hilfe. In Myanmar leben schätzungsweise 1,1 Millionen Menschen, die aus ihren Dörfern umgesiedelt wurden und in Lagern leben.<sup>11</sup> Sie wurden zu Binnenvertriebenen (Internally Displaced Persons – IDPs). Die IDP-Lager sind besonders im Kachin-Gebiet nahe den Shan-Staaten für die UN nicht immer zugänglich. Der Grund sind militärische Sperrzonen. Im Februar 2014 schickte erstmalig auch das chinesische Rote Kreuz Hilfspakete<sup>12</sup> in diese Lager, die teilweise dem kontrollierten Drogenentzug dienen.

Die Bekämpfung der Drogensituation im sogenannten Goldenen Dreieck (Myanmar, Thailand, Laos) sowohl auf sozioökonomischer als auch rechtlicher Seite (Organisierte Kriminalität) gehört durchgängig zum Aufgabenfeld der UN in Myanmar. Stark beteiligt sind hier die USA mittels des UN-Büros zur Bekämpfung von Drogenkriminalität (United Nations Office of Drug and Crimes – UNODC). Mittlerweile sind die Allianzbildungen kämpfender Milizen und Armeen wie zum Beispiel der machtvollen Wa jedoch nahezu undurchschaubar geworden.<sup>13</sup> Die nie beendete Bürgerkriegssituation in den Gebieten der Peripherie hängt mit dem Panglong-Abkommen (1947) zusammen. Bo [General] Aung San hatte in diesem Vertrag den ethnischen Gruppen einen künftigen Autonomiestatus zugesichert. Dies hätte nach Ablauf einer Zehnjahresfrist die Bildung

<sup>6</sup> Vgl. Maung Aung Myoe, *Building the Tatmadaw. Myanmar Armed Forces Since 1948*, Singapur 2009.

<sup>7</sup> Vgl. *Complaint by the Union of Burma Regarding Aggression Against the Government of the Republic of China*, UN Doc. A/RES/707(VII) v. 23.4.1953, [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/707%28VII%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/707%28VII%29)

<sup>8</sup> UN Doc. A/Res/774 (VIII), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/o86/39/IMG/NRoo8639.pdf?OpenElement>

<sup>9</sup> Vgl. UNODC, *World Drug Report 2015*, S. 39; UNODC, *Southeast Asia Opium Survey 2014 – Lao PDR, Myanmar*, 10.12.2014; jüngst: UN Press Release GA/SHC/4131, 8.10.2015.

<sup>10</sup> Vgl. *Secretary-General's Remarks at Meeting of Partnership Group on Myanmar*, 25.4.2014, [www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7623](http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7623)

<sup>11</sup> Vgl. Aileen Thomson, *Opening Up Remedies in Myanmar*, ICTJ Briefing on Myanmar, Dezember 2015, S. 6.

<sup>12</sup> Vgl. *China's Red Cross Sends First Aid to Kachin Refugees*, Radio Free Asia, 21.2.2014, [www.rfa.org/english/news/myanmar/kachin-02212014180205.html](http://www.rfa.org/english/news/myanmar/kachin-02212014180205.html)

<sup>13</sup> Vgl. Tom Kramer, *The United Wa State Party: Narco-Army or Ethnic Nationalist Party?*, Washington, D.C. 2007.

einer föderalen Republik bedeutet und gerade für die Shan-Staaten die Unabhängigkeit. Die Verfassungsfrage bleibt bis heute bestehen, im Jahr 2008 wurde die ›Unauflöslichkeit der Union‹ erneut festgeschrieben und die Zentralregierung in der Hauptstadt Naypyitaw gestärkt.

Das Verhältnis der hierarchisch übergeordneten Zentralregierung zu den nach Autonomie strebenden Regionen bedeutet einen Dauerkonflikt, welcher der Hauptgrund für den geringen Wohlstand des Landes ist. Seit 1987 besitzt Myanmar auf eigenen Antrag<sup>14</sup> den Status eines am wenigsten entwickelten Landes (Least Developed Country – LDC). Dieser Status gilt bis heute, doch läuft mit UN-Unterstützung ein Antrag auf eine Neubewertung.<sup>15</sup> Myanmar ist reich an Bodenschätzen (Öl, Gas, Edelsteine, Erze, Metalle) und dennoch von struktureller Armut tief geprägt. Diese ist auch bedingt durch ethnien- und genderspezifische Ungleichheit, die aufgrund fehlender Zugänge zum Bildungs- und Gesundheitssystem wie auch zum Arbeitsmarkt sozioökonomische Folgen hat. Im jüngsten Bericht über die menschliche Entwicklung (2015) nimmt das Land Rang 148 (von 188) ein.<sup>16</sup>

## Historische Einordnung, Sanktionen und die Rolle der ILO

Zu Beginn der sechziger Jahre putschte die Armee gegen U Nu und Myanmar wandelte sich im Jahr 1962 unter General Ne Win in eine Diktatur mit anschließender Isolation, die bis ins Jahr 2011 andauerte. Zu beobachten ist, dass Ende 1961 der burmesische Politiker U Thant die Nachfolge des tödlich verunglückten UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld antrat. U Thant amtierte bis 1971; im Jahr 1973 wurde ihm der Menschenrechtspreis der Vereinten Nationen verliehen. Inwieweit die ›Freie Welt‹ hier vor aller Welt einen Weg zu einem demokratischen Myanmar aufzeigen wollte, ist eine bisher ungestellte Frage.

Der diplomatische Kontakt zwischen den Vereinten Nationen und Myanmar blieb in diesen 50 Jahren bestehen und ging nicht verloren, auch nicht nach 1988, dem Schlüsseljahr massiver Bürgerproteste – zum Teil waren es Hungerrevolten – und deren gewaltsamer Unterdrückung. In dieser Zeit kehrte Daw Aung San Suu Kyi (siehe Kasten, S. 28) aus dem Exil nach Myanmar zurück und wurde Mitbegründerin der NLD, der demokratischen Partei Myanmars. Die repressive Politik der Militärregierung gegenüber einer Bevölkerung, die weitestgehend ohne bürgerliche Rechte war, ›ahndete‹ der Westen mit harten Sanktionen<sup>17</sup>. Diese wurden im Jahr 2013 zu großen Teilen, jedoch nicht völlig aufgehoben. Im April 2012 hielt UN-Generalsekretär Ban Ki-moon als erster ausländischer Diplomat in 50 Jahren vor dem myanmarischen Parlament eine Rede. Hierbei forderte er

den Westen auf, die Sanktionen aufzuheben und in das vollkommen verarmte Myanmar zu investieren, denn ›dies‹ sei ›ein neues Myanmar‹<sup>18</sup>. Dieser offiziellen Aufforderung waren von 1997 an Verhandlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) mit Myanmar über die Beseitigung der Zwangsarbeit vorausgegangen. Erstmals seit 1919 hatte die ILO hierbei Artikel 33 angewandt und unter massiven diplomatischen Bedenken Myanmar mit einer Klage vor dem Internationalen Gerichtshof gedroht. Im Jahr 2012 erließ das Land im Sinne der ILO-Konvention 29 ein Gesetz, das Zwangsarbeit unter Strafe stellt. Ferner wurde auf der Grundlage von ILO-Standards ›in seltener Schnelligkeit‹<sup>19</sup> ein Gesetz zur Versammlungsfreiheit erlassen.

## Wendepunkt: Wahlen 2010 und Öffnungsprozess

Die Wahlen des Jahres 2010 waren der politische Wendepunkt – sowohl in der Beziehung zwischen Myanmar und der Weltgemeinschaft als auch zwischen der Militärregierung und der Bevölkerung Myanmars. Die Zivilgesellschaft war zu diesem Zeitpunkt durch die Katastrophe des Zyklons Nargis am 2. Mai 2008 gestärkt worden, Selbsthilfe und eine ohnmächtige Regierung ließen Netzwerke entstehen, die seitdem weiter gewachsen sind.<sup>20</sup> Der Antrag Frankreichs, die seitens Myanmars zunächst verweigerten Hilfslieferungen militärisch zu erzwingen, wurde im UN-Sicherheitsrat kontrovers debattiert und schließlich aufgrund eines russisch-chinesischen Doppelvetos abschlägig beschieden.<sup>21</sup> Die Regierung von Myanmar, der Verband Südostasia-

Inwieweit die ›Freie Welt‹ im Jahr 1973 mit der Verleihung des Menschenrechtspreises der Vereinten Nationen an U Thant einen Weg zu einem demokratischen Myanmar aufzeigen wollte, ist eine bisher ungestellte Frage.

<sup>14</sup> Vgl. UN Doc A/DEC/42/428 v. 11.12.1987, [www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc2/gadec42\\_428.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc2/gadec42_428.pdf)

<sup>15</sup> Vgl. <http://unohrlls.org/news/12-dec-2014-un-to-support-myanmars-graduation-from-ldc-status/>

<sup>16</sup> Vgl. Bericht über die menschliche Entwicklung 2015, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2015, S. 248.

<sup>17</sup> Vgl. Morten B. Pedersen, *Promoting Human Rights in Burma. A Critique of Western Sanction Policy*, u.a. Lanham/MD, 2008, S. 24.

<sup>18</sup> Vgl. Thomas Fuller, U.N. Chief Will Ask West to Lift Myanmar Sanctions, *The New York Times*, 29.4.2012.

<sup>19</sup> Vgl. Richard Horsey, *The ILO and Forced Labour in Myanmar*, in: Morten B. Pedersen/David Kinley (Eds.), *Principled Engagement. Negotiating Human Rights in Repressive States*, Farnham 2013, S. 101–127.

<sup>20</sup> Vgl. Tamas Wells/Kyaw Thu Aung, *Village Networks, Land Law, and Myanmar's Democratization*, in: Nick Cheesman/Nicholas Farrelly/Trevor Wilson (Eds.), *Debating Democratization in Myanmar*, Singapur 2014, S. 75–91.

<sup>21</sup> Vgl. Update Report No. 4: Myanmar, Security Council Report, 14.5.2008, [www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup-cgIKWLeMTIsG-b-4130257.php?print=true](http://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup-cgIKWLeMTIsG-b-4130257.php?print=true)



UN-Foto: Violaine Martin

### ›The Lady‹ Daw Aung San Suu Kyi

Aung San Suu Kyi, geb. 1945, gilt als Wegbereiterin der demokratischen Bewegung in Myanmar. Besonders nach 1988 ruhte auf ihr die Hoffnung, das politisch zerrissene, unter einer Militärregierung stehende Land (1962–2011) in die Demokratie führen zu können. Diese Hoffnung und der quasi-religiöse Glaube an ihre Person waren ein politisches Erbe. Als Tochter des bis heute verehrten, 1947 ermordeten Bo Aung San wurden die Hoffnungen auf eine faire Behandlung aller Ethnien auf sie übertragen. Aung San Suu Kyi, die einen großen Teil ihres Lebens in Indien und Großbritannien zugebracht hat, kehrte 1988 in ihre Heimat zurück und gründete unter anderem gemeinsam mit Aung Gyi die Partei ›National League for Democracy‹ (NLD). Im Wissen um ihre politische Strahlkraft stellte die Militärregierung Aung San Suu Kyi in den folgenden 20 Jahren wiederholt jahrelang unter Hausarrest; im Jahr 2002 wurde sie für einige Zeit inhaftiert. Den Wahlsieg der NLD im Jahr 1990 ignorierte die Militärregierung. 1991 erhielt Aung San Suu Kyi den Friedensnobelpreis. In den Jahren bis zur Wende (2011) scheiterten verschiedene Treffen zwischen ihr und UN-Gesandten, einige waren jedoch möglich. Die Wahl im November 2015 brachte der NLD und Aung San Suu Kyi als Oppositionsführerin über 80 Prozent der Stimmen. Die regierende ›Union Solidarity and Development Party‹ (USDP) erkannte, anders als 25 Jahre zuvor, diesen Wahlsieg sofort an. Trotz des Wahlsiegs kann Aung San Suu Kyi aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht selbst Präsidentin werden. Mittlerweile wird sie in Myanmar ›The Lady‹ genannt. Im Wahljahr 2015 stand sie wiederholt in der Kritik, weil sie sich weder zu den Vorfällen in der Letpadaung-Kupfermine im Gebiet Sagaing noch zur Rohingya-Frage klar geäußert hatte. Bei der Unterzeichnung des partiellen Waffenstillstandsabkommens am 15. Oktober 2015 in der Hauptstadt Naypyitaw war sie nicht anwesend. Anzunehmen ist, dass ›The Lady‹ über einen präsidentialen Stellvertreter die durch den Sieg der NLD errungene Staatsmacht ausüben wird.

tischer Nationen (Association of South East Asian Nations – ASEAN) und das UN-Landesteam Myanmar bildeten kurz darauf eine Kerngruppe zur Katastrophenhilfe.

Seit dem Jahr 2011 befindet sich Myanmar im Übergang zur Demokratie (transition). Nach Ansicht von Vijay Nambiar, des Sonderberaters des UN-Ge-

neralsekretärs für Myanmar, bewegt sich dieser Übergang noch in einem frühen Stadium<sup>22</sup>. Ein Gradmesser der Entwicklung könnte die Reaktion der militärgestützten Regierungspartei ›Union (der) Solidaritäts- und Entwicklungs-Partei‹ (Union Solidarity and Development Party – USDP) nach den Wahlen vom 7. November 2015 sein. Umgehend erkannte sie den Erfolg der von Daw Aung San Suu Kyi geführten NLD an, die mit über 80 Prozent der Stimmen gewann. Diese Wahlen, die weltweit aufmerksam verfolgt wurden, hatten die Vereinten Nationen mittels einer Volkszählung<sup>23</sup> mit vorbereitet. Kritisiert wurde, dass die Kayin, Kachin sowie die Einwohner des Staates Arakan (Rakhine) lediglich geschätzt und nicht gezählt wurden.

### Starke UN-Präsenz vor Ort

In der gegenwärtigen Phase des Übergangs nehmen die Vereinten Nationen eine Schlüsselposition ein. Sie sind in Kooperation mit der Regierung von Myanmar eine wesentliche Anlaufstelle für die Öffnung des Landes. Federführend ist das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP). Die international finanzierte Dienstleistungsgesellschaft ›Myanmar Information Management Unit‹ (MIMU) bereitet Daten vor allem für das UN-Landesteam auf, ist inzwischen jedoch ein Instrument für den Gesamtdialog aller Interessengruppen (stakeholder dialogue) geworden. Heute sind landesweit 23 UN-Organisationen im Land aktiv, ebenso wie Hunderte internationale und nationale nichtstaatlicher Organisationen (NGOs). Mit der Lockerung der Sanktionen sind auch die mit den UN assoziierten Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds nach Myanmar zurückgekehrt. Sie hatten das Land 1988 verlassen. Die Weltbank hat Myanmar im August 2015 einen Kredit von 400 Millionen US-Dollar für ein Elektrifizierungsprogramm gewährt.<sup>24</sup> Der gewährte UN-Schuldenerlass für Myanmar im Jahr 2013 hatte Nachteile für andere Länder<sup>25</sup>.

Die hier beispielhaft aufgeführten Maßnahmen zeigen, wie hoch das Land auf der UN-Agenda steht. Es wird in seiner Öffnungsphase und nach Verabschiedung eines neuen Gesetzes für ausländische Direktinvestitionen im Jahr 2012 von aller Welt be-

<sup>22</sup> Vgl. Myanmar: Statement on behalf of Special Adviser Vijay Nambiar, 31.3.2015, <http://reliefweb.int/report/myanmar/statement-behalf-special-adviser-vijay-nambiar-o>

<sup>23</sup> Vgl. The 2014 Myanmar Population and Housing Census, The Union Report, Volume 2, The Republic of the Union of Myanmar, Mai 2015.

<sup>24</sup> Vgl. World Bank Report No: PAD 1410, 25.8.2015, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/09/24977068/myanmar-national-electrification-project>

<sup>25</sup> Vgl. Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2015, S. 63.

stürmt. Auf supranationaler Basis kooperieren die UN mit ausgewählten Ländern in der UN-initiierten ›Freundesgruppe Myanmar‹ (Group of Friends of Myanmar), um den Öffnungsprozess zusammen mit der Regierung zu steuern.

## Kindersoldaten und Armut

Eines der Kernanliegen der UN allgemein ist die Situation der Kindersoldaten, so auch derjenigen in Myanmar. Im Jahr 2002 stellte ›Human Rights Watch‹ fest, »Burma hat die meisten Kindersoldaten der Welt«<sup>26</sup>. Genannt wurde die Zahl 70 000. Die Vereinten Nationen verhandelten in der Folge mit Myanmar, gestützt auf Beschlüsse vor allem aus dem Jahr 2005<sup>27</sup>. Wie beim Thema Zwangsarbeit sind diese Verhandlungen als erfolgreich zu bezeichnen. Aufgrund einer ausgesprochenen Kooperationsbereitschaft der Regierung<sup>28</sup> wurde mittlerweile die Zahl der Kindersoldaten in den Streitkräften drastisch gesenkt. Hebel sind die Rekrutierungs- und Führungsmechanismen; auch hier hat die Internationale Arbeitsorganisation eine entscheidende Rolle gespielt.<sup>29</sup>

Die Situation bei den ethnisch geprägten Rebellennarmeen wie beispielsweise denen der Kachin ist hingegen schwieriger oder gar nicht zu verhandeln. Die Ursachen des Kindersoldatentums sind mit Armut verknüpft und somit auf einer strukturellen Ebene anzugehen. Kurz vor den Wahlen 2015 betonte das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF), dass 60 Prozent der Kinder Myanmars in Armut leben und ein Drittel der Kinder keine Schulbildung erhielt. Diese Kinder seien gefährdet, als Kindersoldaten rekrutiert zu werden.<sup>30</sup> UNICEF und das UNDP sind seit Jahrzehnten in Myanmar tätig, wobei das UNDP von 1993 bis 2012 mit eingeschränktem Mandat gearbeitet hat. Heute begleitet es für die Vereinten Nationen den Übergang zur Demokratie auf der Grundlage von Good Governance. Im Fokus stehen folgende drei Ebenen: Erstens die Nationenbildung im Dialog mit den verschiedenen Ethnien, wozu beispielsweise die Begleitung der Waffenstillstandsabkommen zählt, zweitens Marktliberalisierung und drittens die Demokratisierung staatlicher Institutionen.<sup>31</sup>

## Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Langfristiges Ziel ist die Errichtung eines demokratischen Rechtsstaats in einem Land, das unter anderem wegen seiner Kolonialvergangenheit in Rechtsfragen noch vor großen Herausforderungen steht. So gilt das Korruptionsproblem als direkte Folge dieser Zeit<sup>32</sup>. Koloniale Gesetzgebung ist schrittweise durch eine zeitgemäße zu ersetzen, wie das etwa bei dem im Jahr 2015 verabschiedeten Gesetz für kleine und mittlere Unternehmen der Fall ist.<sup>33</sup>

Myanmar hat zudem viele wichtige UN-Menschenrechtskonventionen nicht unterzeichnet oder ratifiziert, vor allem nicht die UN-Konvention gegen Folter und das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention über Kinder in bewaffneten Konflikten, aber auch nicht die Antirassismuskonvention, den Zivilpakt oder den Sozialpakt.<sup>34</sup> Der UN-Menschenrechtsrat in Genf ist das Forum, auf dem regelmäßig und offen zu Tage tritt<sup>35</sup>, welche Lücken zwischen den beginnenden demokratischen Strukturen in Myanmar und seinem instabilen Rechtssystem herrschen. Vor allem zwei Dinge erachten die UN als schwierig: zum einen das Fehlen einer unabhängigen Justiz und zum zweiten die Weigerung Myanmars, ein dauerhaftes Feldbüro des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) einzurichten, obwohl dies auch einer positiven Außenwahrnehmung diene. Der Posten des UN-Sonderberichterstatters über die Menschenrechtssituation in Myanmar, aktuell bekleidet von Yanghee Lee, gilt protokollarisch als zweitbeste Lösung. Lee wurde im August 2015 der Zugang zu Rohingya-Lagern im Rakhine-Staat verwehrt, ein Affront gegenüber den UN. Als Ende Mai 2015 der Hohe Kommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein den Sicherheitsrat über die Menschenrechtssituation in Rakhine unterrichtete, war es laut der amerikanischen UN-Botschafterin Samantha Power eine »historische Premiere«<sup>36</sup>, dass das Gremium zum ersten Mal wegen der Menschenrechtssituation in Myanmar hinter verschlossenen Türen tagte. Die Verei-

Myanmar hat viele wichtige UN-Menschenrechtskonventionen nicht unterzeichnet oder ratifiziert.

Das Fehlen einer unabhängigen Justiz und die Weigerung Myanmars, ein dauerhaftes Feldbüro des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) einzurichten, erachten die UN als schwierig.

<sup>26</sup> Vgl. Burma: World's Highest Number of Child Soldiers, Human Rights Watch, 16.10.2002, [www.hrw.org/news/2002/10/16/burma-worlds-highest-number-child-soldiers](http://www.hrw.org/news/2002/10/16/burma-worlds-highest-number-child-soldiers)

<sup>27</sup> Vgl. UN-Dok. S/RES/1612 v. 26.7.2015 und A/RES/60/233 v. 23.12.2005.

<sup>28</sup> Vgl. Interview with Ashok Nigam, UN Resident and Humanitarian Coordinator in Myanmar, 30.7.2012, [www.un.org/apps/news/news\\_makers.asp?NewsID=63](http://www.un.org/apps/news/news_makers.asp?NewsID=63)

<sup>29</sup> Vgl. Under the Radar. Ongoing Recruitment and Use of Children by the Myanmar Army, Child Soldiers International, London 2015, S. 9.

<sup>30</sup> Vgl. UNICEF Urges Future Leaders to Commit to Children Ahead of Historic Elections in Myanmar, UN News, 4.11.2015.

<sup>31</sup> Vgl. UNDP in Myanmar, [www.mm.undp.org](http://www.mm.undp.org)

<sup>32</sup> Vgl. Melissa Crouch, Rediscovering Law in Myanmar. A Review of Scholarship on the Legal System of Myanmar, Pacific Rim Law & Policy Journal, 23. Jg., 3/2014, S. 543–577, hier S. 560.

<sup>33</sup> Das bis dahin geltende Gesetz stammte aus dem Jahr 1914.

<sup>34</sup> Siehe: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=119&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=119&Lang=EN)

<sup>35</sup> Vgl. die Diskussion zum Tagungsordnungspunkt Myanmar, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>36</sup> Vgl. UN Council Has First-Ever Briefing on Rights in Myanmar, Reuters, 28.5.2015, [www.reuters.com/article/2015/05/28/us-myanmar-un-idUSKBN0OD2K320150528](http://www.reuters.com/article/2015/05/28/us-myanmar-un-idUSKBN0OD2K320150528)

Der Menschenrechtsrat hat Myanmar im Juli 2015 aufgefordert, den Rohingya die seit 1982 vorenthaltene myanmarische Staatsbürgerschaft und Religionsfreiheit zu gewähren.

nigung der Internationalen Juristen kritisierte Myanmar vor dem Menschenrechtsrat in Genf, dass es ökonomische Hilfe begeistert annehme, in Rechtsstaatsfragen jedoch weit entfernt von der gleichen ›Begeisterung‹ sei.<sup>37</sup> Das Spannungsfeld zwischen Menschenrechten und Wirtschaft betrifft nicht nur Myanmar. Es wird im UN-Forum zu Wirtschaft und Menschenrechte (Forum on Business and Human Rights) thematisiert<sup>38</sup>, zuletzt im November 2015 in Genf.

Im Oktober 2015 reagierte Myanmar auf die andauernde Kritik an seiner Menschenrechtslage. Diese Kritik zielt vor allem auf ethnische Diskriminierungen, Meinungsfreiheit und politische Gefangene ab. Der Außenminister Myanmar griff in der Generaldebatte der Generalversammlung die UN selbst an.<sup>39</sup> Auslöser war die wiederholte Kritik an der Politik Myanmar gegenüber der muslimischen Gruppe der Rohingya.

Die im Sommer 2015 in Myanmar wirksam gewordenen Gesetze zum ›Schutz von Rasse und Religion‹ gelten als unverhohlenen rassistisch (selbstdefinierte Überlegenheit aufgrund der Hautfarbe; die Myanma haben die hellste, die Rohingya die dunkelste Hautfarbe). Myanmar Haltung gegenüber den Rohingya gibt sogar Anlass, die UN-Völkermordkonvention von 1948 auf den Plan zu rufen. Dennoch ist der Handlungsspielraum der UN in diesem Konflikt seit 1994 nicht größer geworden, eher hat er sich verkleinert. Allerdings könnte die Anwaltsrolle der UN energischer wahrgenommen werden.<sup>40</sup> Zuletzt hat der Menschenrechtsrat im Juli 2015 Myanmar aufgefordert, diskriminierende Praktiken zu beenden und den Rohingya die seit 1982 vorenthaltene myanmarische Staatsbürgerschaft und Religionsfreiheit zu gewähren.<sup>41</sup> Myanmar bleibt in diesem Punkt jedoch vollkommen unzugänglich und beruft sich auf das in der UN-Charta verbriefte Prinzip der Nichteinmischung.

### UN-Aktivitäten Myanmar: Schwerpunkt Entkolonisierung

In den Gremien der Vereinten Nationen ist Myanmar aufgrund seiner Menschenrechtslage öfter Gegenstand der Diskussion als selbst handelndes Subjekt. Bezüglich des Abstimmungsverhaltens ist es nicht überraschend, dass es zu sämtlichen Myanmar-Resolutionen von 2006 bis 2011 in einem Block von insgesamt acht Staaten einschließlich Russland und China mit Nein gestimmt hat.<sup>42</sup> Aktiv ist Myanmar im vierten Ausschuss der Generalversammlung (Ausschuss für besondere politische Fragen und Entkolonisierung). Hier hat es beispielsweise im Jahr 1999 eine Resolution zur Unabhängigkeit kolonialer Länder mitvorbereitet.<sup>43</sup> Von den eindeutigen Voten während der Zeiten der harten Sanktionen abgesehen, besitzt Myanmar also ein unauffälliges Pro-

fil in den Vereinten Nationen und bemüht sich auch hier um eine neutrale Linie. Es orientiert sich zwar außenpolitisch eindeutig nicht am Westen, verschließt sich ihm aber im Bereich Wirtschaft nicht. So baut es beispielsweise die Wirtschaftsbeziehungen zur Europäischen Union stark aus. Dennoch spielt die immer stabiler werdende Einbindung Myanmar in ASEAN und in die ›Größere Untere Mekong-Region‹ (Greater Submekong Region) im Sinne des Süd-Süd-Dialogs eine wesentliche Rolle bei Myanmar Rückkehr in die Weltgemeinschaft. Im Mekong-Gebiet entstehen zurzeit transnationale Strukturen, die auch die Vereinten Nationen besonders im Bereich nachhaltigen Wirtschaftens mit aufbauen.

### Fazit

Abschließend sei festzuhalten: Myanmar bricht in eine vielversprechende Zukunft auf, ohne die Konflikte der Vergangenheit gelöst zu haben. Der Öffnungsprozess wird von den UN auf der Grundlage einer stabilen Beziehung zu Myanmar strategisch und logistisch begleitet. Das Land lässt internationale Hilfe und Unterstützung ausschließlich dort zu, wo die höchst eigenen Einschätzungen der Zentralregierung unberührt bleiben. In der Rohingya-Frage verhält sich Myanmar der Weltgemeinschaft gegenüber so unzugänglich und isoliert, wie es aus der Zeit der Militärdiktatur bekannt ist. Das Land beruft sich auf das Prinzip der Nichteinmischung. Myanmar's neutrale außenpolitische Position ist jedoch nicht länger in Stein gemeißelt, wie unter anderem das veränderte Abstimmungsverhalten in den Vereinten Nationen zeigt. Im Sinne eines gelingenden Übergangs zur Demokratie befürworten die Vereinten Nationen auch aus Gründen einer besseren Berechenbarkeit Myanmar dringend die Eröffnung eines OHCHR-Büros in Myanmar.

Myanmar bricht in eine vielversprechende Zukunft auf, ohne die Konflikte der Vergangenheit gelöst zu haben.

<sup>37</sup> Daniel Aguirre, Vorsitzender der Vereinigung Internationaler Juristen, während der 25. Tagung des Menschenrechtsrats, Genf, 17.3.2014, a.a.O. (Anm. 3), hier: 1:49:53–1:50:10.

<sup>38</sup> Auf der Grundlage von UN Doc. A/HRC/RES/17/4 v. 6.7.2011.

<sup>39</sup> Vgl. Laignee Barron, Foreign Minister Fires Back at UN from Gen Assembly Podium, Myanmar Times, 5.10.2015; vgl. auch den Abschnitt zu Myanmar aus dem Jahresbericht 2015 von Amnesty International, [www.amnesty.de/jahresbericht/2015/myanmar](http://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/myanmar)

<sup>40</sup> Maung Zarni/Alice Cowley, The Slow-Burning Genocide of Myanmar's Rohingya, Pacific Rim Law & Policy Journal, 23. Jg., 3/2014, S. 683–754, hier S. 752.

<sup>41</sup> Vgl. UN Doc. A/HRC/RES/29/21 v. 22.7.2015.

<sup>42</sup> Vgl. <http://www.altsean.org/Research/UN%20Dossier/UNGAvotengrecord.php>

<sup>43</sup> Vgl. UN-Dok. A/RES/54/91 v. 6.12.1999.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Vertrag über den Waffenhandel:

#### 1. Vertragsstaatenkonferenz 2015

- 77 Staaten haben den ATT ratifiziert
- Sitz des Sekretariats ist Genf
- Jahreshaushalt unter einer Million US-Dollar

Michael Brzoska

(Vgl. Michael Brzoska/Ulrich Kühn, Vertrag über den Waffenhandel: Staatenkonferenz 18.–28. März 2013, VN, 3/2013, S. 128f.)

Vom 24. bis 27. August 2015 fand im mexikanischen Cancun die 1. Vertragsstaatenkonferenz des **Vertrags über den Waffenhandel** statt. Der allgemein mit **ATT (Arms Trade Treaty)** abgekürzte Vertrag war am 2. April 2013 von der UN-Generalversammlung mit der großen Mehrheit von 154 UN-Mitgliedstaaten verabschiedet worden. Er trat mit Hinterlegung der 50. Ratifizierungsurkunde am 24. Dezember 2014 in Kraft. Im Oktober 2015 hatten ihn 77 Staaten ratifiziert und 130 unterzeichnet. Deutschland hat den ATT am 2. April 2014 ratifiziert. Wie in Artikel 17 Absatz 1 des ATT vorgesehen, fand die erste Vertragsstaatenkonferenz (VSK) innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten statt. Vorausgegangen waren mehrere informelle Treffen, darunter im November 2014 in Berlin, sowie zwei offizielle Vorbereitungstreffen im Februar 2015 in Port of Spain (Trinidad) und im Juli 2015 in Genf.

An den Verhandlungen unter dem Vorsitz des mexikanischen Botschafters Jorge Lomónaco nahmen knapp 600 Delegierte von 131 Staaten sowie internationalen und regionalen Organisationen teil. Vertreten waren auch elf Staaten, die den Vertrag weder ratifiziert noch unterzeichnet haben. Unter diesen Beobachtern war mit China einer der großen Waffenexporteure. Nicht dabei waren unter anderem Ägypten, Indien, Pakistan und Russland.

Hauptaufgabe der ersten VSK war die Festlegung organisatorischer und administrativer Grundlagen für die Umsetzung der Vertragsbestimmungen. Bei der Aushandlung des Vertragstextes im März 2013 waren einige Aspekte offen geblieben. Dazu gehörten insbesondere die Festlegung von Ort und Arbeitsmodalitäten des Sekretariats des ATT sowie der Umsetzung der im Vertrag enthaltenen Bestimmungen zu den Berichtspflichten der Vertragsstaaten. Außerdem waren Fragen zur Finanzierung des Sekretariats sowie der Modalitäten der Vertragsstaatenkonferenz zu regeln.

Drei Regierungen bewarben sich um den Sitz des Sekretariats: Trinidad und Tobago, Österreich und die Schweiz. Am Ende entschied sich eine Mehrheit für Genf. Hauptargument war die dort bereits vorhandene Infrastruktur als Sitz von zahlreichen einschlägigen UN-Organisationen, nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) und fachlich geprägten Botschaften vieler Staaten. Zahlreiche Vertragsstaaten bedauerten, dass die Chance, das Sekretariat eines internationalen Vertrags in einem Land des Globalen Südens anzusiedeln, nicht genutzt worden sei. Der südafrikanische Diplomat Simeon Dumisani Dladla wurde zum ersten Leiter des Sekretariats bestellt.

Der Vertrag über den Waffenhandel enthält umfassende allgemeine Bestimmungen zur Berichtspflicht der Vertragsstaaten. So müssen Staaten innerhalb eines Jahres nach Ratifizierung einen Bericht vorlegen, in dem sie belegen, dass ihre nationale Gesetzgebung und ihre Kontrollinstrumente den Vorgaben des ATT entsprechen. Weiterhin müssen alle Exporte und Importe von Waffen in acht Kategorien von Groß- und Kleinwaffen erfasst und jeweils im Mai eines Jahres für das Vorjahr an das ATT-Sekretariat gemeldet werden. Allerdings ist im Vertrag nicht geregelt, wie die Berichte aussehen und ob die Informationen veröffentlicht werden müssen.

Vor allem NGOs kritisierten, dass die jährlichen Berichtspflichten nicht umfassend genug seien. Ihrer Ansicht nach sollten Staaten sowohl Stückzahlen und Wer-

te als auch Genehmigungen und physische Transfers melden.

Im Ergebnis einigte sich die Konferenz darauf, den Vertragsstaaten das in einigen Punkten noch in Cancun veränderte Berichtsformat zu übermitteln, sie aber nicht darauf zu verpflichten. Das Thema soll auf der nächsten VSK in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 wieder aufgenommen werden, wenn Erfahrungen mit den ersten jährlichen Berichten vorliegen, die am 31. Mai 2016 fällig sind. In der Frage des öffentlichen Zugangs wurde keine Entscheidung getroffen. Dies wurde zum Hauptkritikpunkt der NGOs. Sie argumentierten, dass die Erfahrung in vielen Staaten zeige, dass die Ziele des ATT nur mit Hilfe transparenter Daten umgesetzt werden könnten.

Einigung konnte hingegen bei finanziellen und prozeduralen Fragen erzielt werden. Der nach dem allgemeinen UN-Schlüssel auf die Vertragsstaaten umgelegte Haushalt – im Wesentlichen für das Sekretariat – ist mit 993 103 US-Dollar für 2016 gering. Im Vergleich zu anderen internationalen Verträgen wurden beachtliche Abstimmungsregeln für zukünftige VSK vereinbart: Bei inhaltlichen Fragen ist eine Zweidrittelmehrheit und bei Verfahrensfragen eine einfache Mehrheit ausreichend. Ausnahme sind Vertragsänderungen, für die in Artikel 20 des ATT mindestens eine Dreiviertelmehrheit vorgesehen ist.

Die Beschlüsse der Konferenz tragen zur Konsolidierung des ATT bei. Die Enttäuschung vieler NGOs und Staaten, die sich mehr Fortschritte bei der Eindämmung des internationalen Waffenhandels gewünscht hatten, ist nachvollziehbar, war aber angesichts des Interesses vieler Vertragsstaaten, erst mehr Erfahrungen mit diesem Instrument zu sammeln, programmiert. Es bleibt weiterhin offen, ob der ATT tatsächlich die angestrebten Wirkungen entfalten kann. Die Grundlagen dafür sind verbessert worden, aber weitere Schritte werden folgen müssen.

Für nähere Informationen und Dokumente: siehe: [www.un.org/disarmament/ATT/](http://www.un.org/disarmament/ATT/)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Ausschuss gegen Folter:

#### 52. und 53. Tagung 2014

- Genitalverstümmelung in Sierra Leone verbreitet
- Katastrophale Haftbedingungen in Thailand und Burundi
- Stellungnahme von Unterausschuss verabschiedet

Udo Moewes

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Udo Moewes, Ausschuss gegen Folter: 50. und 51. Tagung 2013, VN, 6/2014, S. 272f., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte am 23. Mai 2014 insgesamt 155 Vertragsstaaten, zwei mehr als im Vorjahr.

Das Konventionsgremium, der **Ausschuss gegen Folter (Committee against Torture: kurz CAT)**, nimmt seine Wächterfunktion vor allem durch die Prüfung von Berichten der Vertragsstaaten wahr und besteht aus zehn unabhängigen Expertinnen und Experten. 58 Vertragsstaaten haben die Kompetenzen nach Artikel 21 und 22 der Konvention anerkannt. Während Artikel 21 Staatenbeschwerden betrifft, sieht Artikel 22 Beschwerden von Individuen vor. Die Kompetenz ausschließlich für Staatenbeschwerden haben anerkannt: Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Burundi, Guatemala, Mexiko, Marokko und die Seychellen. Vorbehalte gegen die Staatenbeschwerdezuständigkeit haben Großbritannien, Japan, Uganda und die Vereinigten Staaten erklärt – beides unverändert zum Vorjahr.

Von den Vertragsstaaten haben elf erklärt, dass sie Artikel 20 nicht anerkennen, welcher eine auf Eigeninitiative des Ausschusses hin eingeleitete Untersuchung bei Hinweisen auf systematische Folter erlaubt. Sie entziehen dem Gremium das letzte der drei Durchsetzungsinstrumente und beschränken sich auf die Berichterstattung. Dies sind unverändert: Äquatorialguinea, Afghanistan, China, Israel, Kuwait, Laos, Mauretanien, Pakistan,

Saudi-Arabien, Syrien und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Bis zum 23. Mai 2014 waren beim CAT insgesamt 604 Individualbeschwerden eingegangen, die 32 Staaten betrafen. 167 wurden nicht weiter verfolgt; 67 für unzulässig erklärt. Von 239 entschiedenen Fällen wurden in 88 Konventionsverletzungen festgestellt, der Rest war unbegründet. Mitte 2014 waren 131 Verfahren noch anhängig, 21 mehr als im Vorjahr.

Die Anzahl überfälliger Erstberichte ist mit 27 um einen Bericht gestiegen; dies ist jedoch relativ gesehen eine Verbesserung, da zwei Mitgliedstaaten neu hinzugekommen sind.

Das Fakultativprotokoll zur Konvention, das die Einrichtung eines **Unterausschusses zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** enthält, der unter anderem unangekündigte Staatenbesuche abstatten darf, hatten bis Ende 2014 insgesamt 76 Staaten ratifiziert; acht mehr als im Vorjahr. Neu beigetreten waren: Finnland, Griechenland, Litauen, Marokko, Mosambik und Nigeria. Im Jahr 2014 stattete der SPT Aserbaidschan, Ecuador, Malta, die Malediven, Nicaragua, Nigeria und Togo einen Überprüfungsbesuch ab. Der Unterausschuss hat der Generalversammlung seinen siebten Jahresbericht vorgelegt. Darin verwies er darauf, dass der SPT – obwohl er im Vergleich zu den anderen Menschenrechtsorganen den größten Arbeitsrückstau habe – nicht ausreichend finanziell ausgestattet sei. Vorgeesehen ist nur eine *Ad-hoc*-Mehrfinanzierung, wenn einzelne Mitgliedstaaten eine Spende leisten. Mit derart geringen Mitteln sei eine alle Vertragsstaaten abdeckende Ausübung des Mandats nicht möglich.

Der Ausschuss hielt 2014 seine zwei turnusgemäßen Tagungen in Genf ab (52. Tagung: 28.4.–23.5. und 53. Tagung: 3.–28.11.2014).

#### 52. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte Guineas, des Heiligen Stuhls, Litauens, Montenegros, Sierra Leones, Thailands, Uruguays und Zyperns. Aus diesen Berichten seien einige exemplarisch vorgestellt.

**Guinea** blieb seinen Erstbericht weiter schuldig und das, obwohl der Staat die Konvention 1990 ratifiziert hat. Entsprechend musste der Ausschuss andere

Quellen als Grundlage für seine Bewertung heranziehen. Der CAT stieß sich daran, dass Guinea Folttervorwürfen nur dann nachgehe, wenn diese im Zusammenhang mit anderen Straftaten stünden; Folter werde als Nebenkriminalität betrachtet und sei gängig in einer großen Zahl staatlicher Stellen. Berichte von vielen gefolterten Häftlingen gäben großen Anlass zur Sorge. Das sogenannte Conakry-Stadium-Massaker von 2009 sei in keiner Weise hinreichend aufgeklärt, geschweige denn strafrechtlich aufgearbeitet. Häftlinge genossen nicht die notwendigen Freiheitsrechte. Besonders betroffen von staatlichen Repressalien seien Frauen und Mädchen (mehr als 90 Prozent). Ferner bestünde ein reger Menschenhandel über die Staatsgrenzen hinweg.

Der Erstbericht des **Heiligen Stuhls** wurde umfassend bewertet. Es ging etwa um Anpassungsbedarf bei der Definition von Folter. Die Besonderheit des Völkerrechtssubjekts sind bei der Berichterstattung zu berücksichtigen: Der Heilige Stuhl ist zwar souveränes Völkerrechtssubjekt und Vertragsstaat, jedoch kein Staat. Er verfügt über kein Staatsvolk, sondern besteht personal aus dem Papst und der Römischen Kurie. Der Ausschuss erörterte in allgemeiner Weise die Vorwürfe von sexuellem Missbrauch innerhalb der katholischen Kirche (in anderen Ländern) und dessen mangelnde Aufklärung. Dem CAT zufolge lasse der Heilige Stuhl insofern Engagement bei der Aufklärung sowie der Opferentschädigung vermissen.

**Sierra Leone** legte seinen Erstbericht mit elfjähriger Verspätung vor; der Bericht erfüllte nicht die Richtlinien für die Berichterstattung. Der Staat hat ein dualistisches Verständnis vom Verhältnis des nationalen Rechts zum Völkerrecht; völkerrechtliche Verträge, wie die Konvention, müssen erst ins nationale Recht übernommen werden. Dies war auch 13 Jahre nach dem Beitritt noch nicht geschehen. Auch wenn Folter nach den nationalen Gesetzen bereits formal unter Strafe steht, gebe es nach Ansicht der Ausschussmitglieder Schlupflöcher, die Staatsbedienstete für eine Strafflosigkeit ausnutzen können. Besonders besorgniserregend sei der exzessive Einsatz polizeilicher Gewalt, der nicht selten tödlich ende und gerade im grundrechtsrelevanten Bereich (etwa bei Demonstrationen) Anwendung finde. Weibliche Genitalverstümmelungen seien

eine Selbstverständlichkeit, die weder bestraft noch aufgeklärt werde. Dies sei generell für Verbrechen zu konstatieren, die aufgrund von Traditionen und Bräuchen begangen würden. Der Ausschuss zeigte sich zudem verstört über das hohe Maß an Korruption, das in der Justiz herrsche. Die Haftbedingungen seien in jeder Hinsicht unzureichend; es gebe eine große Anzahl an Gewalt- und Tötungsdelikten in Gefängnissen.

**Thailand** lieferte ebenfalls seinen Erstbericht ab, mit fünfjähriger Verspätung: Fast alle Punkte gaben den Sachverständigen Anlass zu großer Sorge. Nach der Diskussion des Berichts im Ausschuss verhängte Thailand landesweit im Zuge des Militärputsches das Kriegsrecht, was den Ausschuss veranlasste, auf die Einhaltung der Konventionsverpflichtungen besonders hinzuweisen. Bereits davor seien Folter und Misshandlungen von Inhaftierten weit verbreitet gewesen, insbesondere durch Militär und Polizei, was über Sondergesetze ermöglicht worden sei. Häftlinge hätten generell nur einen sehr beschränkten grundrechtlichen Schutz. Die Haftbedingungen seien katastrophal. Zudem würden immer wieder Personen ohne nähere Kenntnis über ihren Aufenthalt verschwinden.

**Uruguays** Bericht wurde vergleichsweise wohlwollend vom Ausschuss zur Kenntnis genommen. Das Land habe seit dem letzten Bericht (15 Jahre) erkennbar Anstrengungen unternommen, der Konvention in allen staatlichen Bereichen mehr Wirkung zu verleihen. Indes gab es einen großen Kritikpunkt: Obwohl der CAT die Verbesserungen der Haftbedingungen herausstrich, gäben zahlreiche Berichte über Misshandlungen Minderjähriger in der Jugendhaftanstalt SIPRA großen Anlass zur Sorge; die Vorwürfe reichten von Gruppenbestrafungen, invasiven Körperuntersuchungen bis hin zu sexuellem Missbrauch.

**Zyperns** vierter Bericht wurde überwiegend negativ bewertet. Der Ausschuss merkte an, dass der Staat zwar das konventionskonforme Unter-Strafstellen von Folter per Gesetz anordnet, dass diese Regelung jedoch von staatlichen Gerichten bislang noch nie angewandt wurde. Von zwischen 2006 bis 2010 über 128 abgegebenen Beschwerden sei es lediglich bei einer zur Anklage gekommen. Grund zur Besorgnis gebe auch der Umgang mit

Flüchtlingen, die größtenteils ohne Anerkennung des Flüchtlingsstatus auch in Staaten abgeschoben würden, in denen ihnen Folter drohe.

### 53. Tagung

Die 53. Tagung widmete sich Australien, Burundi, Kasachstan, Kroatien, Schweden, Ukraine, den Vereinigten Staaten und Venezuela.

Bei **Burundis** zweitem Bericht schlug der CAT Alarm: Es gebe eine Vielzahl an Berichten über Folter und außergerichtliche Tötungen durch Polizei und Geheimdienst. Die Haftbedingungen seien katastrophal: Die Gefängnisse seien überfüllt, man trenne Häftlinge nicht nach Geschlecht oder Alter, es gebe zu wenig Platz zum Schlafen, unzureichende sanitäre Einrichtungen und medizinische Versorgung.

An **Kasachstans** drittem periodischen Bericht konnte kaum etwas positiv bewertet werden. Im Staat hielten sich Vorwürfe von Folter und Misshandlungen durch Vollzugsbeamte. Die Ereignisse um die Demonstration am 16. Dezember 2011 in Schangaösen, bei denen es zu Folter- und Missbrauchsfällen gekommen sei, seien bislang völlig unzureichend aufgearbeitet. Ferner würde der Vertragsstaat Menschenrechtsaktivisten gewaltsam in psychiatrische Einrichtungen einweisen, um sie mundtot zu machen.

Die Monita des Ausschusses am Bericht **Kroatiens** beschränkten sich auf Einzelfälle von Missbrauchsvorwürfen und die Verbesserungen der Haftbedingungen. Besondere Erwähnung fand der Kroatien-Krieg, in dessen Nachfolge es zu Amnestien für über 22 000 Personen gekommen ist. Der CAT vertrat die Auffassung, Amnestien seien für Foltervorwürfe mit der Konvention nicht vereinbar. Insofern habe Kroatien es versäumt, dem Ausschuss die Zahl der betreffenden Strafbefreiungen mitzuteilen.

Die **Ukraine** legte ihren sechsten Bericht vor, der vor dem Hintergrund der Geschehnisse der letzten anderthalb Jahre auf der Krim und im Ostteil des Landes zu sehen ist. Der CAT widmete sich zwar den Unruhen, sah sich diesbezüglich jedoch nur zur Kritik am Verhalten der Ukraine berechtigt. Dies betraf insbesondere den Einsatz polizeilicher Gewalt im Rahmen der Kiewer Maidan-Proteste sowie in Odessa und Mariupol; hier sei Konventionsverstößen nicht genügend nach-

gegangen worden. Im Osten des Landes sei es vermehrt zu schweren Folterungen durch bewaffnete Gruppierungen gekommen. Indes positionierte sich der CAT nicht, wem Konventionsverstöße vorzuwerfen seien. Eine Beteiligung Russlands an dem Konflikt wird mit keinem Wort erwähnt. Die Gesundheitsversorgung in Hafteinrichtungen sei katastrophal; es komme vermehrt zur Übertragung schwerer Krankheiten, vor allem von HIV/Aids, was eine Folge von Überfüllung sei.

Die Ausschussmitglieder zeigten sich bestürzt darüber, dass die **Vereinigten Staaten** offenkundig eine andere Rechtsauffassung vertreten hinsichtlich der in Artikel 16 geregelten Anwendbarkeit der Anti-Folter-Konvention. Dem Wortlaut nach ist die Anwendung auf die einer Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterstehenden Person bezogen und nicht lediglich auf das Staatsterritorium. Die USA wenden die Konvention aber nur auf ihr Staatsgebiet an und damit etwa nicht auf Situationen, die bei bewaffneten Konflikten im Gebiet anderer Staaten entstehen können oder die im Zusammenhang mit Guantanamo Bay stehen. Hier kritisierten die Sachverständigen auch die Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus ergriffen wurden. Dazu gehören extraterritoriale Verbringung von Personen an unbekannte Orte, was häufig mit Misshandlungen einherginge. Betroffenen stünden keine effektiven Rechtsschutzmittel zur Verfügung. Die USA weigerten sich, Informationen über diese Fälle weiterzugeben. Die Vorwürfe betrafen alle einbezogenen staatlichen Organisationen, in erster Linie aber Militär und Geheimdienste. Darüber hinaus herrsche generell ein großes Gewaltpotenzial in Gefängnissen, insbesondere sexueller Missbrauch und Tötungen.

Nach Auffassung des Ausschusses sei es besorgniserregend, dass staatlichen Ermittlern in **Venezuela** bei Foltervorwürfen ein Tätigwerden kraft Amtes häufig wegen mangelnder Anzeichen von Verletzungen verwehrt sei. Berichte über Misshandlungen von Häftlingen seien alarmierend: Man wende Elektroschocks, Verbrennungen, Würgen und sexuelle Übergriffe an. Besonders betroffen seien Journalisten und Menschenrechtsaktivisten. Der Ausschuss äußerte Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz.

## Umwelt

### Klimarahmenkonvention:

#### 21. Vertragsstaatenkonferenz 2015 Kyoto-Protokoll: 11. Treffen der Vertragsstaaten 2015

- Neues Klimaabkommen verabschiedet
- Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2 °C
- Palästina 197. UNFCCC-Vertragsstaat

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll, VN 1/2015, S. 31f., fort.)

Vom 29. November bis 13. Dezember 2015 fand in der französischen Hauptstadt Paris die Klimakonferenz der Vereinten Nationen statt, die im Einzelnen aus einer Reihe von Veranstaltungen bestand: der 21. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-21) des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention – UNFCCC)**, dem 11. Treffen der Vertragsstaaten des **Kyoto-Protokolls** sowie Sitzungen dreier Nebenorgane – die 43. Sitzung des Nebenorgans für wissenschaftliche und technologische Beratung (SBSTA 43) und des Nebenorgans für die Durchführung des Übereinkommens (SBI 43) sowie das 12. Treffen der 2. Sitzung der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe zur Plattform von Durban für verstärkte Maßnahmen (ADP 2-12). Mehr als 36 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, davon 23 100 Regierungsvertreterinnen und -vertreter, versammelten sich auf der Konferenz, die aufgrund der Terroranschläge am 13. November 2015 in Paris unter höchster Sicherheitsstufe stand.

Nach zwei Wochen intensiver Verhandlungen einigten sich die Regierungen auf ein neues Klimaabkommen, das ab dem Jahr 2020 auf das Kyoto-Protokoll folgen soll. Damit wurde das Mandat der 17. Vertragsstaatenkonferenz (COP-17), »ein Protokoll, ein anderes Rechtsinstrument oder ein vereinbartes Ergebnis mit Rechtskraft nach dem Übereinkommen zu verabschieden, das für alle Parteien gilt«, erfüllt.

Die Erwartungen an die Konferenz waren hoch, entsprechend düster die Prog-

nosen für ihr mögliches Scheitern. Wahlweise wurden unter anderem der Weltuntergang oder das Ende der Vereinten Nationen vorausgesagt. Mit einer hochrangigen Veranstaltung zu Beginn der Konferenz mit über 150 teilnehmenden Staats- und Regierungschefs wurde der politische Wille zu einem Ergebnis unterstrichen. Frankreichs Außenminister Laurent Fabius gelang als Konferenzpräsident ein diplomatisches Meisterstück, gekennzeichnet von maximaler Transparenz und Beteiligung aller Akteure. Der im Jahr 2009 in Kopenhagen gescheiterte Versuch, mit einem hinter verschlossenen Türen ausgehandelten Text der Präsidentschaft vollendete Tatsachen zu schaffen, wurde von dem Franzosen gar nicht erst versucht. In der zweiten Woche fanden die Verhandlungen weitgehend im Format des »Comité de Paris« statt, einer Art Hauptausschuss, ferner in zahlreichen informellen und bilateralen Konsultationen.

Der Erfolg wäre ohne die intensiven Bemühungen der französischen Diplomatie über fast das gesamte Jahr 2015 hinweg kaum möglich gewesen. Präsident François Hollande hatte sich zum festen Ziel gesetzt, dass es ein Pariser Abkommen geben müsse – egal, mit welchem Inhalt. Dieses Ziel wurde erreicht.

### Ergebnisse

Auf der Klimakonferenz hatten sich die UNFCCC-Vertragsstaaten auf durchaus ambitionierte langfristige gemeinsame Ziele geeinigt, nämlich die Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C zu halten, möglichst sogar nur 1,5 °C. Ferner einigten sich die Vertragsstaaten auf das globale Ziel von Netto-Null-Treibhausgasemissionen für den Zeitraum 2050 bis 2100, was faktisch eine globale Dekarbonisierung bis Mitte des Jahrhunderts bedeutet (auch wenn dieser Begriff im Abkommen nicht auftaucht). Dementsprechend sollen die globalen Emissionen baldmöglichst ihren Höhepunkt erreicht haben und anschließend wieder zurückgehen.

Alle Staaten stellen nationale Klimaziele auf, deren Inhalt nicht Teil des Abkommens und somit nicht völkerrechtlich verpflichtend sind. Die Staaten verpflichten sich, solche nationalen Ziele einzureichen, Maßnahmen zu ihrer Erreichung zu ergreifen, ihre Emissionen nach einem einheitlichen Transparenz- und Am-

bitionsmechanismus zu messen und über ihre Klimaschutzerfolge nach einheitlichen Vorgaben zu berichten.

Insgesamt wurden 34 Beschlüsse gefasst. Neben dem Pariser Abkommen waren dies unter anderem Beschlüsse zum verbesserten Technologietransfer und zu Nationalen Klimawandel-Anpassungsplänen sowie die Verlängerung des Mandats der Expertengruppe der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries Expert Group – LEG). Daneben wurde die Bewerbung des Staates Palästina als 197. Vertragspartei der UNFCCC auf der Klimakonferenz angenommen und tritt am 17. März 2016 in Kraft.

Das Pariser Abkommen kann als Hybrid zwischen einem »top-down«, regelbasierten System und einem »bottom-up« System autonomer Zusagen (pledge and review) angesehen werden. Das Besondere an der COP-21 war, dass 187 der 196 Mitgliedstaaten bereits im Vorfeld ihre beabsichtigten Verpflichtungen auf nationaler Ebene (Intended Nationally Determined Contribution – INDCs) eingereicht hatten. Somit stand der Maßnahmenteil faktisch schon vor der Konferenz fest.

Alle INDCs zusammen umfassen Reduktionen, die mit dem 1,5- bis Zwei-Grad-Ziel kompatibel sind. Nach Berechnungen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) liegen sie jedoch bei mindestens 2,7 °C bis 3,7 °C. Vor allem aber sind sie, obwohl sie das Herzstück des Pariser Abkommens sind, nicht bindend, sondern nur Absichtserklärungen. Verbindlich ist der Rahmen um die INDCs, namentlich die Berechnungsmethoden und die Transparenzvorgaben. Verpflichtend ist es dagegen, INDCs zu melden – der Inhalt selbst ist nicht verpflichtend.

### Überprüfungsmechanismus

Um die Diskrepanz zwischen den vorliegenden INDCs und den beschlossenen Langfristzielen zu überbrücken, verpflichten sich die Staaten, in Zukunft weitere Maßnahmen zu beschließen. Ab dem Jahr 2018 soll es alle fünf Jahre eine Überprüfung dieser Ziele geben, mit der Absicht, diese zu verschärfen. Alle Staaten sind aufgefordert, bis zum Jahr 2020 nationale Strategien einzureichen, wie sie ihren Beitrag zur Erreichung der gemeinsam beschlossenen Langfristziele bis Mitte des Jahrhunderts erreichen wollen. Was

bis dahin passiert, ist im Wesentlichen Sache jedes Staates.

Wie sehr dieser Transparenzrahmen und die periodisch stattfindende globale Bestandsaufnahme tatsächlich ›Mechanismen zur Steigerung der Ambition‹ sein werden, wie es viele Beobachterinnen und Beobachter hoffen, ist letztlich eine Frage politischer Kräfteverhältnisse.

Überprüft werden müssen sicherlich auch verschiedene Angaben über bisherige Emissionen. Kurz vor Paris war zum Beispiel bekannt geworden, dass die reale Treibhausgasemission Chinas seit dem Jahr 2000 um bis zu 17 Prozent (1 Milliarde Tonnen) höher lag als bisher gemeldet, womit Chinas Klimaziele deutlich schwerer zu erreichen sein werden.

### Industrie- und Entwicklungsländer

Das Abkommen bedeutet eine wichtige Weiterentwicklung in der hoch umstrittenen Frage der Differenzierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Der Grundsatz gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten und der jeweiligen Fähigkeiten (common but differentiated responsibilities and respective capabilities – CBDR-RC) des sogenannten Erdgipfels in Rio de Janeiro von 1992 wurde nicht mehr entsprechend dem alten Schema – einerseits die Industrieländer (Stand: 1992), andererseits die Entwicklungsländer – interpretiert. Stattdessen gibt es jetzt mit der Formulierung ›vor dem Hintergrund der unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen‹ (in the light of different national circumstances) eine viel breitere und dynamischere Differenzierung, wobei betont wird, dass die Industrieländer die Führung übernehmen müssen. Diese Formulierung hatte sich schon bei der letzten Vertragsstaatenkonferenz in Lima im Jahr 2014 (COP-20) abgezeichnet und drückt die Realitäten der Welt von heute viel besser aus. Andererseits war die Auseinandersetzung um diese Formulierungen in gewisser Weise Spiegelfechtereier: Wenn ohnehin jeder Staat sein eigenes Maßnahmenpaket selbst schreibt, ist eine maximale Differenzierung vorprogrammiert und muss nicht mehr eigens betont werden.

### Finanzierung

Sehr klar sind die Finanzierungsbeschlüsse von Paris bisher nicht. Das Abkommen verweist auf »die Fortsetzung bestehen-

der Verpflichtungen« (Artikel 9). Gemeint ist damit eine Fortsetzung bis zum Jahr 2025 der seit Kopenhagen im Jahr 2009 (COP-15) bestehenden Zusage der Industrieländer, Entwicklungsländer bis zum Jahr 2020 für Klimamaßnahmen mit 100 Milliarden US-Dollar jährlich zu unterstützen. Damit sind sowohl Maßnahmen zur Klimawandelanpassung als auch Treibhausgasreduktion gemeint. Schwellenländer sind eingeladen, sich daran zu beteiligen. Für Unterstützung von Entwicklungsländern soll es einen neuen ›Mechanismus zum Kapazitätsaufbau‹ geben. Konkrete Verpflichtungen eines jeden Landes gibt es aber nicht. Die Gelder sollen ›mobilisiert‹ werden, was im Klartext bedeutet: Statt öffentlicher Mittel kann die Finanzierung auch von privaten Geldgebern und Exportförderungen stammen.

### Umgang mit klimawandelbedingten Schäden und Verlusten

Im Pariser Abkommen ist erstmals ein eigenes Kapitel für den Umgang mit bereits eingetretenen ›Schäden und Verlusten‹ (loss and damage) enthalten. Dies war eine für die kleinen Inselstaaten besonders wichtige Forderung. Das zwei Jahre zuvor eingerichtete Gremium zu dieser Frage wird institutionalisiert und der dazugehörige, bei der COP-19 (2013) begründete ›Warsaw International Mechanism for Loss and Damage‹ im Abkommen verankert mit der Perspektive seiner Ausweitung. Inhaltlich werden Richtlinien einer internationalen Agenda zum Umgang mit Schäden und Verlusten durch den Klimawandel definiert.

### Fazit

Als Leistung der multilateralen Diplomatie ist das Pariser Abkommen definitiv ein Erfolg. Was es für den tatsächlichen Schutz des Klimas bringt, ist eine andere Frage. Schon oft haben UN-Klimakonferenzen ihren eigenen Prozess gerettet, aber für das Klima dennoch wenig erreicht. Daran muss Paris gemessen werden. Ein Abkommen, dessen Kern – die Klimaschutzmaßnahmen – unverbindlich sind, ist im Grunde nicht das, was in mehr als 20 Jahren Klimaverhandlungen eigentlich angestrebt war. Aber nur ein solches Abkommen ist politisch möglich. Sicher kann man nicht nur den verbindlichen Text des Abkommens selbst bewerten und auch nicht nur die nicht verbindlichen Anhänge, sondern

muss auch sehen, was dadurch in Gang gesetzt wird. Die einen hoffen, dass psychologisch das Ende des fossilen Zeitalters nun eingeläutet ist. Die anderen sagen, Psychologie ist das eine, Realpolitik und Marktkräfte sind das andere. Beides muss man gegeneinander abwägen – beides wird sich noch lange im Widerstreit befinden. Klar ist: die in Paris nominell vereinbarten globalen Langfristziele sind noch keine tatsächlichen Maßnahmen. Die von den Staaten unverbindlich zugesagten Maßnahmen reichen bei Weitem nicht aus. Dies bedeutet, jetzt kommt es nicht so sehr auf weitere Klimaverhandlungen an, sondern sehr viel mehr auf nationale Handlungen. Das aber war auch schon vor Paris der Fall – was in den INDCs steht, repräsentiert die aktuellen politisch-wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse in jedem Land. Wenn das Pariser Abkommen dazu beitragen sollte, diese Kräfteverhältnisse zu verändern, dann war es ein Erfolg. Wirklich beurteilen lässt sich das erst in einigen Jahren, wenn die INDCs überarbeitet werden.

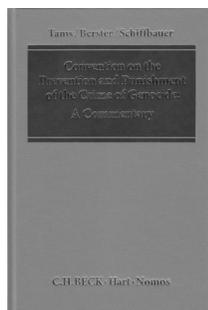
In Kraft treten wird das Pariser Abkommen laut Artikel 21, wenn es von mindestens 55 Vertragsparteien ratifiziert wurde, die wiederum mindestens 55 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen repräsentieren. Diese 55 Prozent würden von den USA, China und der EU alleine bereits repräsentiert. Eine spezielle Rolle nehmen hierbei die USA ein. Nicht zuletzt, weil im US-Senat jedes Klimaabkommen scheitern würde, wurden die nationalen Maßnahmen in einen nicht völkerrechtlich verpflichtenden Anhang des Abkommens gelegt. Das Weiße Haus glaubt deshalb, das Abkommen ohne Senatsbeschluss ratifizieren zu können. Allerdings bedeutet dies auch, dass die Beteiligung der USA am Pariser Abkommen davon abhängt, ob die Nachfolgerin oder der Nachfolger von Präsident Barack Obama sich daran gebunden fühlt. Eine Delegation demokratischer Senatoren in Paris erklärte, dass das Klimaziel der USA, eine Reduktion von 26 bis 28 Prozent in dem Zeitraum von 2005 bis 2025, politisch schon so weit auf dem Weg sei, dass die Republikaner dies kaum noch zurückdrehen könnten.

### Das Pariser Abkommen ist aufrufbar unter:

[http://unfccc.int/meetings/paris\\_nov\\_2015/in-session/items/9320.php](http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/in-session/items/9320.php)

# Die Völkermordkonvention neu kommentiert

Christian Tomuschat



Christian J. Tams,  
Lars Berster und  
Björn Schiffbauer

**Convention on the  
Prevention and  
Punishment of the  
Crime of Genocide.  
A Commentary**

München: C.H. Beck –  
Hart – Nomos 2014  
514 S., 180,00 Euro

Die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords steht am Anfang aller Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, die gebotenen Lehren aus den Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs zu ziehen und die verantwortlichen Täter zur Rechenschaft zu ziehen. Im Statut des Nürnberger Militärgerichtshofs war ein besonderer Tatbestand ›Völkermord‹ noch nicht vorgesehen. Seine spezifischen Merkmale mussten erst entwickelt und definiert werden. Es ist kein Zufall, dass der Text der Konvention von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 9. Dezember 1948, einen Tag vor der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, angenommen wurde, einstimmig und ohne jeden durch Enthaltung ausgedrückten Vorbehalt. Man hätte denken können, dass die Mitgliedstaaten der Weltorganisation das Vertragswerk, dem spontanen moralischen Urteil gemäß, dann auch rasch verbindlich annehmen würden. Dies war aber nicht der Fall. Manche Regierungen zögerten lange, der Tatsache eingedenk, dass die Vergangenheit der eigenen Nation keineswegs fleckenfrei war. Es brauchte immerhin etwa zwei Jahre, bis die notwendige Mindestzahl von 20 Ratifikationen für das Inkrafttreten am 12. Januar 1951 vorlag, und bis zum heutigen Tage weist die Liste der Vertragsstaaten erst 146 Namen auf, weit entfernt von der Gesamtzahl der Mitglieder der Vereinten Nationen (193).

Glücklicherweise ist Völkermord kein Ereignis, das den Alltag beherrscht. Doch selbst in Europa ist er nicht vollständig unterbunden worden. Die Geschehnisse in den jugoslawischen Bürgerkriegen seit 1991 sowie der Völkermord in Ruanda im Jahr 1994 haben dem Thema eine leidvolle neue Aktualität verliehen. Durch die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien wie des Strafgerichtshofs für Ruanda ist auch die Wissenschaft angeregt worden, sich intensiv und genau mit dem Völkermord als Straftatbestand auseinanderzusetzen. Nachdem Paola Gaeta 2009 einen ersten Sammelkommentar zur Völkermordkonvention herausgegeben hatte, haben nun drei deutsche Autoren eine streng nach der Art der deutschen Kommentarliteratur gestaltete Erläuterung der Konvention vorgelegt. Für das Werk wurde ebenfalls die englische Sprache gewählt, da es sonst wohl nicht über die engen Grenzen des deutschen Sprachraums hätte hinausdringen können.

Das Werk ist von hervorragender Qualität und lässt keine Wünsche offen. Nach einer gemeinsa-

men allgemeinen Einführung durch **Christian J. Tams, Lars Berster** und **Björn Schiffbauer** werden die Bestimmungen des Übereinkommens nacheinander abgehandelt. Dies geschieht zwar knapp und konzis, aber jeweils in Form einer gut nachvollziehbaren Erörterung, die sich nicht auf die Wiedergabe feststehender Ergebnisse beschränkt. Da die Völkermordkonvention das erste der großen Menschenrechtsübereinkommen und gleichzeitig das erste große Übereinkommen zur weltweiten Verfolgung schwerer Straftaten war, blieb der Text aus dem Jahr 1948 in vielen Punkten unvollkommen. Erstaunlicherweise wurde nicht einmal klargestellt, dass es den Vertragsstaaten verboten sein soll, Völkermord zu verüben. Auf den ersten Blick liest sich die Konvention wie ein Rechtsinstrument, das lediglich die strafrechtliche Verfolgung individueller Täter (*génocidaires*) sichern soll. Freilich wäre sie bei solch enger Lesart ihres eigentlichen Herzstücks beraubt. Zu Recht stellt Tams fest, dass die Pflicht, Völkermord nicht zu begehen, nicht nur im allgemeinen Völkerrecht verankert sei, sondern sich bei einer sachgerechten Interpretation auch aus der Konvention selbst ergebe (S. 53–62). Dies hat selbstverständlich Auswirkungen auf die Jurisdiktionsklausel des Artikels IX, die es Vertragsstaaten erlaubt, einseitig den Internationalen Gerichtshof (IGH) anzurufen, wenn sie einem anderen Vertragsstaat den Vorwurf machen, die Konvention verletzt zu haben. Das Urteil des IGH vom 3. Februar 2015 in Sachen Kroatien gegen Serbien hat insoweit alle notwendigen Klärungen herbeigeführt. Gleichzeitig hat es deutlich gemacht, wie schwer es ist, rechtsstaatlich unangreifbar die besondere Absicht des Völkermords festzustellen. Serbien wurde in diesem Verfahren ›freigesprochen‹. All dies wird in dem Kommentar überzeugend dargetan.

Besonders lesenswert sind im Übrigen die Ausführungen zum Weltrechtsprinzip, das in der Konvention nicht erwähnt ist, sich aber gleichwohl durchgesetzt hat, und zu den Pflichten wie auch Rechten dritter Staaten. Nach wie vor ist umstritten, ob jeder beliebige Vertragsstaat die Befugnis besitzt, die Zuständigkeit des IGH für die Einleitung eines Verfahrens wegen Verletzung der Verpflichtungen aus der Konvention wahrzunehmen (dazu S. 306–309).

Das Werk stellt eine beeindruckende wissenschaftliche Leistung dar. Mit seiner klaren Sprache und seinen verlässlichen Nachweisen wird es sich auch in der Praxis der internationalen Strafverfolgung als unentbehrlich erweisen.

# Die humanitäre Intervention aus (friedens-)ethischer Sicht

Lothar Brock

Die humanitäre Intervention ist seit ihrer Erfindung Ende des 19. Jahrhunderts stark umstritten, weil sie mit dem Anspruch, Menschen vor exzessiver Gewalt zu schützen, neue Möglichkeiten der Rechtfertigung von Gewalt eröffnet. Daher ist es naheliegend, die völkerrechtliche und politikwissenschaftliche Herangehensweise an die Interventionsproblematik durch ethische Überlegungen zu erweitern. Das ist das Anliegen der beiden angezeigten Publikationen. Der von **Hubertus Busche** und **Daniel Schubbe** herausgegebene Band ist dabei auf das Problem der militärischen Intervention zum Schutz von Menschen vor Massengewalt ausgerichtet. In dem von **Bernard Rinke**, **Christiane Lammers**, **Reinhard Meyers** und **Georg Simonis** herausgegebenen Band wird hingegen ein viel breiteres Spektrum an Maßnahmen behandelt, mit denen von außen in bestehende Konflikte oder Notsituationen eingegriffen wird. Dieser Band ist Hajo Schmidt, einem starken Mitstreiter im ehemaligen friedenswissenschaftlichen Studiengang der Fernuniversität Hagen, gewidmet.

Das Buch von Busche und Schubbe liefert zum Auftakt eine Bestandsaufnahme der Debatten über humanitäre Interventionen und räumt dann im Hauptteil den Autoren (Otfried Höffe, Peter Schaber und anderen) die Möglichkeit ein, eigene Positionen im Umgang mit der Interventionsproblematik zu entwickeln. Die Beiträge widmen sich überwiegend dem Problem, die Gründe für die Anwendung von Gewalt zum Schutz von Menschen analog zur Lehre vom gerechten Krieg oder in direkter Auseinandersetzung mit ihr so zu formulieren, dass dabei nicht ein Mehr für die Legitimation von Gewalt herauskommt, sondern ein verstärkter Rechtfertigungsdruck. Ob das überhaupt möglich ist, darüber reflektiert Véronique Zanetti mit einer Kritik der Rechtfertigungsdebatte, die die Fallstricke einer »idealen Theorie der humanitären Intervention« anspricht, diese Theorie aber gleichwohl für unverzichtbar hält. Im dritten Teil des Bandes geht es um die ethische Beurteilung der Schutzverantwortung (R2P). Hier argumentiert Sabine Jarberg, dass die R2P als ideale Konstruktion in einer nicht-idealen Welt »ein friedenswissenschaftliches Gütesiegel« nur dann erhalten könne, wenn die Ambivalenzen der Schutzverantwortung als Kritik und Legitimation der Gewalt ständig überdacht würden.

Der Band von Rinke et al. wird durch eine die einschlägige Literatur breit berücksichtigende Sach- einföhrung von Reinhard Meyers eröffnet. Auch

Meyers stellt fest, »dass die Diskussion um humanitäre Interventionen und Schutzverantwortung voller argumentativer Fallstricke steckt, die uns (...) immer wieder ins Straucheln bringen können«. Gerhard Beestermöller versucht mit seinem Beitrag der Gefahr des Strauchelns im Rückgriff auf Thomas von Aquin entgegenzuwirken. Er argumentiert, dass die Idee der Souveränität als Verantwortung bereits bei Thomas von Aquin angelegt sei. Ihre Anerkennung durch die Schutzverantwortung komme einer Revolutionierung des Souveränitätsdenkens gleich. Demgegenüber beharrt Gertrud Brücher darauf, dass jedes begründungstheoretische Ansinnen, Kriterien für (un-)zulässige Gewalt zu benennen, »den Keim für Gewaltrechtfertigung legt«. Aus dieser Perspektive ist jeglicher Bezug auf die Lehre vom gerechten Krieg zu verwerfen.

Den theoretischen Erörterungen folgen etliche »Fallbeispiele«. Sie umfassen Friedensmissionen, Staatsbildungsaktivitäten, humanitäre Hilfe bei Naturkatastrophen, das Engagement der EU im Nahost-Friedensprozess und Beobachtungen zur Militarisierung der Zivilmacht Europa. Ein dritter Teil des Bandes befasst sich mit »zivilen Alternativen« zu militärischen Eingriffen. Die Beiträge in diesen beiden Teilen des Bandes arbeiten mit einem sehr breiten Verständnis von Intervention, das alle Aktivitäten einschließt, »die im Umfeld eines (gewaltsamen) Konfliktes stattfinden und die von Akteuren unternommen werden, die keine direkte Konfliktpartei vor Beginn der Konflikteskalation waren (...)« (Christine Schweitzer). Die Beiträge sind interessant, aber weit entfernt von den Kontroversen, mit denen sich Meyers, Beestermöller, Brücher und andere auseinandersetzen. Das verweist auf ein Manko des Bandes: Es fehlt ein einleitender Artikel, der eine dem Band zugrunde liegende Problemstellung formuliert und es erlauben würde, die Zusammenstellung der Texte besser nachzuvollziehen. Auch die Beiträge im Busche/Schubbe-Band leiden unter dem Manko von Sammelbänden, dass sie nicht aufeinander Bezug nehmen. Immerhin liefert Hubertus Busche eine Einführung, die es ermöglicht, den letzten Beitrag des Bandes (von Michael Haspel) auch als abschließenden Beitrag zu lesen.

Insgesamt handelt es sich um zwei Bände, die auf das von Sabine Jarberg ausgelobte friedenswissenschaftliche Gütesiegel Anspruch erheben können, auch wenn sie dem Kohärenzgebot, mit dem sie die Politik konfrontieren, selbst nicht ganz entsprechen.



Hubertus Busche/  
Daniel Schubbe  
(Hrsg.)

**Die Humanitäre Intervention in der ethischen Beurteilung**

Tübingen: Mohr Siebeck 2013, 336 S., 64,00 Euro



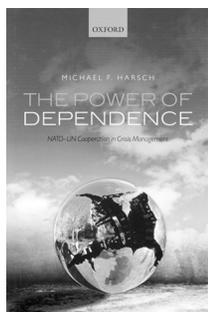
Bernard Rinke,  
Christiane Lammers,  
Reinhard Meyers,  
Georg Simonis  
(Hrsg.)

**Interventionen Revisited.**  
Friedensethik und Humanitäre Interventionen

Wiesbaden:  
Springer VS 2014,  
343 S., 39,99 Euro

# Abhängigkeiten bei der NATO-UN-Zusammenarbeit

Wolfgang Weisbrod-Weber



Michael F. Harsch

**The Power of Dependence – NATO-UN Cooperation in Crisis Management**

Oxford: Oxford University Press, 2015, 240 S., 55,00 brit. Pfund

In seinem Buch ›The Power of Dependence – NATO-UN Cooperation in Crisis Management‹ versucht **Michael F. Harsch** etwas Neues. Er will keine weitere politische, operative oder historische Betrachtung der NATO-UN-Zusammenarbeit im Balkan und in Afghanistan vorlegen – davon gibt es, wie sein umfangreiches Literaturverzeichnis zeigt, schon genügend. Er versucht stattdessen, das Thema anhand wissenschaftlicher Kategorien zu analysieren. Davon verspricht er sich zweierlei: erstens einen Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen, konkret der Beziehungen zwischen internationalen Organisationen, zu leisten und zweitens die Möglichkeit, politisches Handeln auf eine wissenschaftliche Grundlage zu stellen. Die Beziehungen zwischen der NATO und den Vereinten Nationen in Bosnien, Kosovo und Afghanistan dienen ihm als Fallbeispiele, an denen er seinen methodischen Ansatz überprüft.

Den methodischen Ansatz, den Harsch wählt, nennt er ›resource dependence approach‹. Dieser baut auf der Analyse der Abhängigkeit internationaler Organisationen von den Ressourcen der jeweils anderen Organisation auf. Harschs Grundhypothese lautet: Die Zusammenarbeit internationaler Organisationen wird gut sein, wenn diese ihre gegenseitige Ressourcenabhängigkeit als groß und ausgeglichen ansehen (S. 30). Er grenzt diesen Ansatz gegen andere ab, die die Qualität der Zusammenarbeit zum Beispiel von den Interessen einer Hegemonialmacht, von den mehr oder weniger kompatiblen institutionellen Normen oder dem gegenseitigen Vertrauen des jeweiligen Führungspersonals abhängig machen.

Um seine Hypothese empirisch zu überprüfen, betrachtet der Autor die Zusammenarbeit von NATO und UN in Bosnien, Kosovo und Afghanistan. Dabei unterscheidet er verschiedene Phasen – je nach der Qualität der Zusammenarbeit. Für Bosnien wird zum Beispiel der Zeitraum Juli 1992 bis Juli 1995 mit einem niedrigen Niveau der Zusammenarbeit ausgewählt (gekennzeichnet unter anderem durch den Zwist über den sogenannten ›Dual key‹-Ansatz zur Autorisierung von NATO-Luftangriffen) und der Zeitraum Juli bis Dezember 1995 mit einem hohen Niveau (gekennzeichnet unter anderem durch die operative Zusammenarbeit zwischen der UNPROFOR ›Rapid Reaction Force‹ am Boden und der NATO in der Luft). Harschs Beschreibung der Zusammenarbeit ist durchaus überzeugend, und es ist erfreulich, dass er daran erinnert, dass das Ende der Kampfhandlungen in Bosnien nicht von der NATO allein,

sondern zusammen mit der UNPROFOR herbeigeführt wurde. Allerdings zeigt das Beispiel Bosnien auch schon die Schwierigkeiten der Erklärung der Zusammenarbeit über die wechselseitige Abhängigkeit von Ressourcen – schließlich hatten sich die jeweiligen Ressourcen von NATO und UN 1995 nicht geändert. Die Erklärung funktioniert nur darüber, dass sich die jeweilige Einschätzung (perception) der Ressourcenabhängigkeit geändert hat. Das ist sicherlich richtig, aber dadurch wird die »umfassende und robuste Theorie« (S. 7) letztlich doch wieder abhängig von den subjektiven politischen Einschätzungen der beteiligten Akteure.

Ähnlich verhält es sich bei der Betrachtung der NATO-UN-Zusammenarbeit in Kosovo. Auch hier wechselten sich Phasen guter und weniger guter Zusammenarbeit ab, und auch hier funktioniert die Erklärung nicht über die wechselseitige Ressourcenabhängigkeit, sondern über deren subjektive Einschätzung durch die Hauptakteure: Harsch beschreibt die Schwierigkeiten zwischen wichtigen NATO-Mitgliedern und den anderen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats von Juni 1988 bis Mai 1999, die dann zu einer militärischen Intervention der NATO ohne Sicherheitsratsmandat führten. Anschließend erläutert er die seiner Meinung nach gute Zusammenarbeit bei der Mandatierung von parallelen UN- und NATO-Operationen in Resolution 1244 im Juni 1999. Es folgt ein Überblick über das eher distanzierte Verhältnis zwischen UNMIK und KFOR, das nach den Ausschreitungen vom März 2004 wieder enger wurde. Über die eine oder andere Beurteilung kann man geteilter Meinung sein. Es scheint zumindest fragwürdig, ob Resolution 1244 wirklich das Ergebnis einer guten NATO-UN-Zusammenarbeit war. Aus UN-Sicht schien sie eher ein Diktat der G8-Staaten zu sein. Auch werden hier zwei Ebenen der Zusammenarbeit nebeneinander behandelt, die eigentlich verschieden sind: Für die Phase Juni 1988 bis zur Verabschiedung der Resolution 1244 am 10. Juni 1999 beschreibt Harsch die Beziehungen zwischen wichtigen NATO-Staaten (also nicht der NATO als Organisation) und dem UN-Sicherheitsrat. Danach geht es wieder, wie bei den Fallbeispielen Bosnien und Afghanistan, um die Beziehungen der Missionen vor Ort, in diesem Fall KFOR und UNMIK, beziehungsweise ihrer Hauptquartiere in New York und Brüssel.

Das Kapitel über die internationale Intervention in Afghanistan folgt demselben Muster. Phasen guter (März 2008 bis Dezember 2009) und weniger gu-

ter (August 2003 bis Februar 2008 sowie Januar 2010 bis März 2011) NATO-UN-Zusammenarbeit werden detailliert beschrieben und über die jeweilige Einschätzung der wechselseitigen Ressourcenabhängigkeit durch die Hauptakteure erklärt. Danach werden die Grenzen der alternativen Erklärungsmöglichkeiten – Hegemonialmacht-Interessen, institutionelle Normen oder Vertrauen des jeweiligen Führungspersonals – aufgezeigt. Dabei ist im Fall Afghanistans, wie bei den anderen Beispielen, die Beschreibung der Zusammenarbeit wesentlich überzeugender als die wissenschaftliche Erklärung über den ›resource dependence approach‹.

Eine wissenschaftliche Methode muss sich immer daran messen lassen, wie nützlich sie für die Praxis ist. Harsch attestiert seiner Studie, dass sie sowohl für die Theorie als auch für die Praxis der internationalen Zusammenarbeit bedeutungsvoll sei (S. 3). Die wichtigste Lehre für die Praktiker sei nach Harsch, dass es möglich ist, durch Schaffung und Justierung von Ressourcenabhängigkeit eine bessere Zusammenarbeit zu fördern (S. 3). Mit anderen Worten, Ressourcen sind keine statische Größe, sondern können durch politische Entscheidungen geändert werden. Ein gutes Beispiel dafür sieht Harsch in der amerikanischen Truppenverstärkung (surge) in Afghanistan ab Januar 2010. Durch sie hatten die USA – auf Grundlage einer politischen Entschei-

dung – die Ressourcen zugunsten der NATO soweit aufgestockt, dass die Zusammenarbeit mit der UNAMA, die um ihre Autonomie fürchten musste, schwierig wurde. Was Harschs ›resource dependence approach‹ dadurch an Praxisrelevanz gewinnt, verliert er als wissenschaftliches Erklärungsmuster. Wenn nämlich Ressourcenabhängigkeit variabel ist und noch dazu von der subjektiven Einschätzung der Hauptakteure abhängt, dann taugt das Modell nur zu Erklärungen im Nachhinein.

Alles in allem ist Harschs Buch als sachkundiger Überblick über die NATO-UN-Zusammenarbeit in Bosnien, Kosovo und Afghanistan nützlich. Seine Darstellung ist fundiert – er hat mehr als 50 Beteiligte interviewt und die Literatur umfassend studiert – sowie ausgewogen. Er sucht Fehler und Schwächen nicht bei der einen oder anderen Organisation, sondern beschreibt nüchtern die Abläufe. Der theoretische Überbau der Studie scheint dagegen weniger überzeugend. Dennoch ist seine Schlussfolgerung für die Praxis zumindest als Anspruch nützlich: »Mitgliedsländer können für eine effektivere NATO-UN-Zusammenarbeit sorgen, indem sie den Missionen bei den Operationen ein vergleichbares Maß an Verantwortung geben und gemeinsame Aufgaben mit klarer Arbeitsteilung festlegen sowie beide Organisationen mit ausreichenden Ressourcen zur Erfüllung ihrer Mandate ausstatten« (S. 164).

## Personalien

### Entwicklung

Der Brite **David Nabarro** wurde zum Sonderberater für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ernannt. Dieser Posten wurde neu geschaffen, um die Maßnahmen der UN-Mitgliedstaaten, verschiedener Interessengruppen, aber auch die Initiativen des UN-Generalsekretärs zur Umsetzung der Agenda zu koordinieren. Der im Jahr 1949 geborene Gesundheitsexperte betreute seit September 2014 als Sondergesandter des Generalsekretärs für Ebola die Bemühungen zur Bekämpfung der Virusinfektion. Davor bekleidete Nabarro verschiedene UN-Posten, unter anderem war er Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Ernährungs-



**Filippo Grandi** UN-Foto: R. Bajornas

sicherheit und Ernährungsfragen und koordinierte im Jahr 2005 die Maßnahmen der UN bei der Bekämpfung der Vogelgrippe und menschlichen Influenza (vgl. Personalien, VN, 2/2010, S. 84).

### Flüchtlinge

Mit der Zahl der flüchtigen Menschen auf dem Höchststand steht der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen **Filippo Grandi** vor nie dagewesenen Herausforderungen. Der 58-jährige italienische UN-Diplomat trat am 1. Januar 2016 seine fünfjährige Amtszeit sowie die Leitung des Hochkommissariats (UNHCR) an. Die UN-Generalversammlung hatte seine Ernennung durch Ban Ki-moon am 18. November 2015 offiziell bestätigt. Grandi sammelte mehr als 30 Jahre Erfahrung in der Flüchtlingshilfe. Er bekleidete unter anderem von 2010 bis 2014 das Amt des Generalkommissars des Hilfswerks der Vereinten Nationen

für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) (vgl. Personalien, VN, 2/2010, S. 83). Zuvor war er Stellvertreter der UNRWA-Generalkommissarin Karen AbuZayd. Grandi begann seine UN-Karriere im Jahr 1988 und war für das UNHCR in arabischen und afrikanischen Krisengebieten. Sein Vorgänger António Guterres war zehn Jahre im Amt.

Die Expertin für Flüchtlingshilfe **Karen AbuZayd** wird als Sonderberaterin für den Gipfel über die Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme die Vorbereitungen des Gipfels unterstützen, der für den 19. September 2016 in New York geplant ist. Die 75-jährige Amerikanerin, die seit dem Jahr 2011 die Unter-

**Nachruf**

Am 23. Dezember 2015 ist **Maurice Bertrand** im Alter von 93 Jahren verstorben. Mit ihm hat die internationale Öffentlichkeit einen herausragenden Forscher verloren, der sich mit seinem Engagement für eine Reform des UN-Systems höchste Verdienste erworben hat. Der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) war Bertrand seit langem eng verbunden. Bereits im Jahr 1986 referierte er auf einem DGVN-Symposium zur Leistungsfähigkeit des Systems der Vereinten Nationen. 1988 veröffentlichte die DGVN in deutscher Übersetzung sein Buch »Für eine Weltorganisation der Dritten Generation« im UNO-Verlag. Sein Beitrag »Lehren aus einer gescheiterten Reform« erschien in Heft 4/2005 der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.



Geboren 1922 in Saint Gilles du Gard hat Bertrand Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in Montpellier und Lyon studiert. Zwischen 1968 und 1985 war er Mitglied der Gemeinsamen Inspektionseinheit (Joint Inspection Unit – JIU) der Vereinten Nationen, deren Arbeitsweise er entscheidend prägte.

suchungskommission für die Arabische Republik Syrien leitete, war von 2005 bis 2010 UNRWA-Generalkommissarin, davor 19 Jahre im Auftrag des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen unter anderem in Afrika und Bosnien-Herzegowina im Einsatz (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 108).

**Friedenssicherung**

Neuer Beigeordneter Generalsekretär für Friedenseinsätze ist **El Ghassim Wane** aus Mauretanien. Ban Ki-moon ernannte den 57-jährigen am 3. Dezember 2015 zum Nachfolger von **Edmond Mulet**. Wane ist viele Jahre in den Bereichen Sicherheitspolitik und Konfliktbeilegung in Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Organisationen tätig. Seit dem Jahr

1994 hatte er hochrangige Posten bei der Afrikanischen Union (AU) beziehungsweise der Organisation der afrikanischen Einheit (OAU) inne.

Der Entwicklungsexperte **Robert Glasser** ist neuer Beigeordneter Generalsekretär und Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für die Verringerung des Katastrophenrisikos. Die Leitung des Büros UNISDR hatte er seit Januar 2016 inne. Der 57-jährige Australier folgte Margareta Wahlström, die ihre zweite Amtsperiode vollendet hatte. Die Umsetzung des Sendai-Rahmens für Katastrophenvorsorge 2015–2030 wird Glassers Amtszeit bestimmen. Von 2007 bis 2015 leitete er die nichtstaatliche Hilfsorganisation CARE International, von 2003 bis 2007 war er Hauptgeschäftsführer von CARE Australien.

Kurz nach seiner Ernennung nahm **Martin Kobler** am 17. November 2015 seinen neuen Posten als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) auf. Er folgt dem Spanier Bernardino León. Der 63-jährige deutsche Diplomat blickt zurück auf mehr als 30 Jahre Praxiserfahrung, die er in Krisengebieten in verantwortungsvollen Positionen gesammelt hat. Zuletzt leitete Kobler seit Juli 2013 die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) (vgl. Personalien, VN, 4/2013, S. 183), davor war er von 2011 bis 2013 Leiter der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Irak (UNAMI).

**Sekretariat**

**Edmond Mulet** ist seit Dezember 2015 Chef des Exekutivbüros des Generalsekretärs. Er löst Susana Malcorra ab, die ihr Amt als Außenministerin Argentiniens aufnahm. Seit Juli 2007 war der 64-jährige Guatemalteke Beigeordneter Generalsekretär für Friedenseinsätze. Diesen Posten unterbrach er von 2010 bis 2011, um nach dem Erdbeben



**Martin Kobler** UN-Foto: E. Debebe

in Haiti kurzfristig die Leitung der Stabilisierungsmission der UN in Haiti (MINUSTAH) zu übernehmen (vgl. Personalien, VN, 2/2010, S. 83).

**Deutschland**

Am 4. Dezember 2015 wählten die Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) auf ihrer 33. Hauptversammlung in Berlin einen neuen Bundesvorstand. Zum Vorsitzenden wiedergewählt wurde **Detlef Dzembritzki**. Ihm stehen im geschäftsführenden Vorstand zur Seite: **Ekkehard Griep**, **Jürgen Klimke** und als Schatzmeisterin **Ana Dujic**. Ebenfalls wiedergewählt wurden Hannah Birkenkötter, Matthias Böhning, Gabriele Köhler, Katharina Leschke, Winfried Nachtwei und Sven Simon. Neue Vorstandsmitglieder sind Thomas Held (Oldenburg), Ann-Christine Niepelt (Leipzig) und Patrick Rohde (Berlin). Die Leitung des DGVN-Generalsekretariats übernahm am 1. Februar 2016 Lisa Heemann.

Die 58 im Exekutivrat vertretenen UNESCO-Mitgliedstaaten wählten den Deutschen **Michael Worbs** im November 2015 zu ihrem Vorsitzenden. Worbs wird das Amt, das nach dem Generaldirektor das einflussreichste der UNESCO ist, bis zum Jahr 2017 bekleiden. Seit August 2012 ist der im Jahr 1950 geborene Diplomat Ständiger Vertreter Deutschlands bei der UNESCO. Er war von 2010 bis 2012 Generalkonsul in Rio de Janeiro, Brasilien, davor drei Jahre Botschafter in Kuwait. Zu seinen weiteren Auslandsstationen gehören unter anderem die Botschaften Albanien, Italien, Libanon, Sudan und Ukraine.

Zusammengestellt von Monique Lehmann.

# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **September bis Oktober 2015** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Re-

gionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: [www.un.org/Depts/german](http://www.un.org/Depts/german)

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Burundi	S/PRST/2015/18	28.10.2015	Der Sicherheitsrat ist <b>tief besorgt über die stetige Zunahme der Gewalt in Burundi</b> . Er verurteilt alle Menschenrechtsverletzungen und bekundet, dafür zu sorgen, dass die Täter zur Rechenschaft gezogen werden.	
Haiti	S/RES/2243(2015)	14.10.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) bis zum 15. Oktober 2016</b> mit einer Truppenstärke von 2370 Soldaten und einem Polizeiateil von bis zu 2601 Polizisten <b>zu verlängern</b> . Er bekräftigt seine Absicht, den Abzug der MINUSTAH und den <b>Übergang zu einer künftigen, aber frühestens am 15. Oktober 2016 beginnenden UN-Präsenz zu prüfen</b> .	Einstimmige Annahme
Liberia	S/RES/2237(2015)	2.9.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die in Resolution 1521(2003) verhängten und geänderten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter</b> um neun Monate <b>sowie das Mandat der in Resolution 1903(2009) ernannten Sachverständigengruppe um zehn Monate zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
	S/RES/2239(2015)	17.9.2015	Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Erwartung, dass die Regierung Liberias spätestens am 30. Juni 2016 die gesamte Sicherheitsverantwortung vollständig von der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) übernehmen wird. Er <b>beschließt, das Mandat der UNMIL bis zum 30. September 2016 zu verlängern</b> unter anderem mit dem Auftrag, der Regierung dabei behilflich zu sein, ihre nationale Strategie für die Reform des Sicherheitssektors umzusetzen.	Einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2238(2015)	10.9.2015	Der Sicherheitsrat fordert eine sofortige und bedingungslose Waffenruhe. Er <b>verlängert das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 15. März 2016</b> und erteilt ihr den Auftrag, den libyschen politischen Prozess zur Bildung einer Regierung der nationalen Eintracht zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2240(2015)	9.10.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, zur Rettung von Migranten oder Opfern von Menschenhandel, die sich an Bord von Schiffen befinden, die Mitgliedstaaten bis 8. Oktober 2016 zu ermächtigen, auf hoher See vor der Küste Libyens Schiffe zu kontrollieren, die ihnen hinreichende Gründe für den Verdacht liefern, dass sie für die Schleusung von Migranten oder den Menschenhandel aus Libyen verwendet werden</b> .	+14, -0, =1 (Venezuela)
Somalia	S/RES/2244(2015)	23.10.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das in Resolution 2142(2014) enthaltene Waffenembargo gegen Somalia bis zum 15. November 2016 zu verlängern</b> . Er <b>beschließt ferner, das in Resolution 2060(2012) festgelegte und in Resolution 2093(2013) aktualisierte Mandat der Überwachungsgruppe für Somalia und Eritrea bis zum 15. Dezember 2016 zu verlängern</b> .	+14, -0, =1 (Venezuela)
Sudan/Südsudan	S/RES/2241(2015)	9.10.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) bis zum 15. Dezember 2015 zu verlängern</b> . Es umfasst unter anderem, Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu verifizieren und regelmäßig darüber Bericht zu erstatten sowie für eine angemessene Koordinierung mit dem Gemeinsamen Technischen Ausschuss, dem Überwachungs- und Verifikationsmechanismus und seinem Nachfolgemechanismus, dem Mechanismus zur Überwachung der Waffenruhe und der Einhaltung der Übergangs-Sicherheitsbestimmungen zu sorgen.	+13, -0, =2 (Russland, Venezuela)
Zentralafrikanische Republik	S/PRST/2015/17	20.10.2015	Der Sicherheitsrat <b>bekräftigt seinen Beschluss, die in Resolution 2196(2015) enthaltenen Maßnahmen in Bezug auf das Einfrieren von Vermögenswerten und Reiseverbote auf Personen und Einrichtungen anzuwenden, die Handlungen vornehmen, die den Frieden oder die Sicherheit der Zentralafrikanischen Republik untergraben</b> .	

# Das UN-System auf einen Blick

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

## Hauptorganisation

**UN** United Nations | Vereinte Nationen

## Sonderorganisationen

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

## Weitere in Beziehung zu den Vereinten Nationen stehende Organisationen

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

## Spezialorgane

mit direkter Berichterstattung an die Generalversammlung:

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

Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen

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

**UNICEF** United Nations Children's Fund | Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen **UNHCR** United Nations High Commissioner for Refugees | Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen **WFP** World Food Programme | Welternährungsprogramm **UNCTAD** United Nations Conference on Trade and Development | Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen **UNDP** United Nations Development Programme | Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen **UNFPA** United Nations Population Fund | Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen **UNV** United Nations Volunteers Programme | Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen **UNU** United Nations University | Universität der Vereinten Nationen **UNEP** United Nations Environment Programme | Umweltprogramm der Vereinten Nationen **UNHSP (UN-Habitat)** United Nations Human Settlements Programme | Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen **UN Women** United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women | Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen – UN-Frauen

## Regionalkommissionen

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

## Menschenrechtsorgane

(Vertragsorgane)

**CERD** Committee on the Elimination of Racial Discrimination | Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung **CCPR** (Human Rights Committee (under the International Covenant on Civil and Political Rights) | Menschenrechtsausschuss (unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte) **CEDAW** Committee on the Elimination of Discrimination against Women | Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau **CESCR** Committee on Economic, Social and Cultural Rights | Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte **CAT** Committee against Torture | Ausschuss gegen Folter **CRC** Committee on the Rights of the Child | Ausschuss für die Rechte des Kindes **CMW** Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families | Ausschuss zum

Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen **SPT** Subcommittee on Prevention of Torture (under the Optional Protocol to the Convention against Torture – OPCAT) | Unterausschuss zur Verhütung von Folter (unter dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter) **CRPD** Committee on the Rights of Persons with Disabilities | Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen **CED** Committee on Enforced Disappearances | Ausschuss über das Verschwindenlassen

## Friedensmissionen

**UNTSO** United Nations Truce Supervision Organization | Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands in Palästina **UNMOGIP** United Nations Military Observer Group in India and Pakistan | Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan **UNFICYP** United Nations Peacekeeping Force in Cyprus | Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern **UNDOF** United Nations Disengagement Observer Force | Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien **UNIFIL** United Nations Interim Force in Lebanon | Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon **MINURSO** Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental | Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara **UNMIK** United Nations Interim Administration Mission in Kosovo | Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo **UNMIL** United Nations Mission in Liberia | Mission der Vereinten Nationen in Liberia **UNOCI** United Nations Operation in Côte d'Ivoire | Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire **MINUSTAH** Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti | Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haïti **UNAMID** African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur | Hybrider Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur **MONUSCO** Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo | Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo **UNISFA** United Nations Interim Security Force for Abyei | Interims-Sicherheitsstruppe der Vereinten Nationen für Abyei **UNMISS** United Nations Mission in the Republic of South Sudan | Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan **MINUSMA** United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali | Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali **MINUSCA** United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic | Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik

\* Die Auflistung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Stand: Januar 2016

# Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

(Stand: Januar 2016)

Die Tabellen 1 und 2 zu den Mitgliedstaaten geben den Stand von Jahresbeginn 2016 wieder. **Tabelle 1** führt die 193 Mitglieder in alphabetischer Reihenfolge mit den Daten ihrer Aufnahme auf. **Tabelle 2** gruppiert die Mitgliedstaaten nach Regionalgruppen. **Tabelle 3** ordnet die Mitgliedstaaten nach Gebietsgröße. Die Zahlen sind der 64. Ausgabe des ›Demographic Yearbook 2014‹ der Vereinten Nationen entnommen. Die Angabe für Sudan stammt von der Internetseite der Regierung. **Tabelle 4** ordnet die Mitgliedstaaten nach der Bevölkerungszahl. Die Angaben fußen auf der im Juli 2015 veröffentlichten Übersicht ›World Population Prospects. The 2015 Revision‹ der Abteilung für Bevölkerungsfragen und der Statistikabteilung der Vereinten Nationen (DESA). Sie geben im Allgemeinen grobe Schätzungen für den Stand von 2015 wieder. In **Tabelle 5** sind die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung im Jahr 2014 aufgeführt. Quelle ist die ›World Development Indicators Database‹ der Weltbank vom Dezember 2015.

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

1. Ägypten	24.10.1945	67. Italien	14.12.1955	133. Paraguay	24.10.1945
2. Äquatorialguinea	12.11.1968	68. Jamaika	18.9.1962	134. Peru	31.10.1945
3. Äthiopien	13.11.1945	69. Japan	18.12.1956	135. Philippinen	24.10.1945
4. Afghanistan	19.11.1946	70. Jemen	30.9.1947	136. Polen	24.10.1945
5. Albanien	14.12.1955	71. Jordanien	14.12.1955	137. Portugal	14.12.1955
6. Algerien	8.10.1962	72. Kambodscha	14.12.1955	138. Rumänien	14.12.1955
7. Andorra	28.7.1993	73. Kamerun	20.9.1960	139. Russland	24.10.1945
8. Angola	1.12.1976	74. Kanada	9.11.1945	140. Ruanda	18.9.1962
9. Antigua und Barbuda	11.11.1981	75. Kap Verde	16.9.1975	141. Salomonen	19.9.1978
10. Argentinien	24.10.1945	76. Kasachstan	2.3.1992	142. Sambia	1.12.1964
11. Armenien	2.3.1992	77. Katar	21.9.1971	143. Samoa	15.12.1976
12. Aserbaidshjan	2.3.1992	78. Kenia	16.12.1963	144. San Marino	2.3.1992
13. Australien	1.11.1945	79. Kirgisistan	2.3.1992	145. São Tomé und Príncipe	16.9.1975
14. Bahamas	18.9.1973	80. Kiribati	14.9.1999	146. Saudi-Arabien	24.10.1945
15. Bahrain	21.9.1971	81. Kolumbien	5.11.1945	147. Schweden	19.11.1946
16. Bangladesch	17.9.1974	82. Komoren	12.11.1975	148. Schweiz	10.9.2002
17. Barbados	9.12.1966	83. Kongo (Demokratische Rep.)	20.9.1960	149. Senegal	28.9.1960
18. Belarus	24.10.1945	84. Kongo (Republik)	20.9.1960	150. Serbien	1.11.2000
19. Belgien	27.12.1945	85. Korea (Demokratische Volksrep.)	17.9.1991	151. Seychellen	21.9.1976
20. Belize	25.9.1981	86. Korea (Republik)	17.9.1991	152. Sierra Leone	27.9.1961
21. Benin	20.9.1960	87. Kroatien	22.5.1992	153. Simbabwe	25.8.1980
22. Bhutan	21.9.1971	88. Kuba	24.10.1945	154. Singapur	21.9.1965
23. Bolivien	14.11.1945	89. Kuwait	14.5.1963	155. Slowakei	19.1.1993
24. Bosnien-Herzegowina	22.5.1992	90. Laos	14.12.1955	156. Slowenien	22.5.1992
25. Botswana	17.10.1966	91. Lesotho	17.10.1966	157. Somalia	20.9.1960
26. Brasilien	24.10.1945	92. Lettland	17.9.1991	158. Spanien	14.12.1955
27. Brunei Darussalam	21.9.1984	93. Libanon	24.10.1945	159. Sri Lanka	14.12.1955
28. Bulgarien	14.12.1955	94. Liberia	2.11.1945	160. St. Kitts und Nevis	23.9.1983
29. Burkina Faso	20.9.1960	95. Libyen	14.12.1955	161. St. Lucia	18.9.1979
30. Burundi	18.9.1962	96. Liechtenstein	18.9.1990	162. St. Vincent und die Grenadinen	16.9.1980
31. Chile	24.10.1945	97. Litauen	17.9.1991	163. Sudan	12.11.1956
32. China	24.10.1945	98. Luxemburg	24.10.1945	164. Südafrika	7.11.1945
33. Costa Rica	2.11.1945	99. Madagaskar	20.9.1960	165. Südsudan	17.7.2011
34. Côte d'Ivoire	20.9.1960	100. Malawi	1.12.1964	166. Suriname	4.12.1975
35. Dänemark	24.10.1945	101. Malaysia	17.9.1957	167. Swasiland	24.9.1968
36. Deutschland	18.9.1973	102. Malediven	21.9.1965	168. Syrien	24.10.1945
37. Dominica	18.12.1978	103. Mali	28.9.1960	169. Tadschikistan	2.3.1992
38. Dominikanische Republik	24.10.1945	104. Malta	1.12.1964	170. Tansania	14.12.1961
39. Dschibuti	20.9.1977	105. Marokko	12.11.1956	171. Thailand	16.12.1946
40. Ecuador	21.12.1945	106. Marshallinseln	17.9.1991	172. Timor-Leste	27.9.2002
41. El Salvador	24.10.1945	107. Mauretanien	27.10.1961	173. Togo	20.9.1960
42. Eritrea	28.5.1993	108. Mauritius	24.4.1968	174. Tonga	14.9.1999
43. Estland	17.9.1991	109. Mazedonien	8.4.1993	175. Trinidad und Tobago	18.9.1962
44. Fidschi	13.10.1970	110. Mexiko	7.11.1945	176. Tschad	20.9.1960
45. Finnland	14.12.1955	111. Mikronesien	17.9.1991	177. Tschechien	19.1.1993
46. Frankreich	24.10.1945	112. Moldau	2.3.1992	178. Türkei	24.10.1945
47. Gabun	20.9.1960	113. Monaco	28.5.1993	179. Tunesien	12.11.1956
48. Gambia	21.9.1965	114. Mongolei	27.10.1961	180. Turkmenistan	2.3.1992
49. Georgien	31.7.1992	115. Montenegro	28.6.2006	181. Tuvalu	5.9.2000
50. Ghana	8.3.1957	116. Mosambik	16.9.1975	182. Uganda	25.10.1962
51. Grenada	17.9.1974	117. Myanmar	19.4.1948	183. Ukraine	24.10.1945
52. Griechenland	25.10.1945	118. Namibia	23.4.1990	184. Ungarn	14.12.1955
53. Großbritannien	24.10.1945	119. Nauru	14.9.1999	185. Uruguay	18.12.1945
54. Guatemala	21.11.1945	120. Nepal	14.12.1955	186. Usbekistan	2.3.1992
55. Guinea	12.12.1958	121. Neuseeland	24.10.1945	187. Vanuatu	15.9.1981
56. Guinea-Bissau	17.9.1974	122. Nicaragua	24.10.1945	188. Venezuela	15.11.1945
57. Guyana	20.9.1966	123. Niederlande	10.12.1945	189. Vereinigte Arabische Emirate	9.12.1971
58. Haiti	24.10.1945	124. Niger	20.9.1960	190. Vereinigte Staaten	24.10.1945
59. Honduras	17.12.1945	125. Nigeria	7.10.1960	191. Vietnam	20.9.1977
60. Indien	30.10.1945	126. Norwegen	27.11.1945	192. Zentralafrikanische Republik	20.9.1960
61. Indonesien	28.9.1950	127. Österreich	14.12.1955	193. Zypern	20.9.1960
62. Irak	21.12.1945	128. Oman	7.10.1971		
63. Iran	24.10.1945	129. Pakistan	30.9.1947	Sonstige Staaten	
64. Irland	14.12.1955	130. Palau	15.12.1994	Staat Palästina	
65. Island	19.11.1946	131. Panama	13.11.1945	Vatikanstadt	
66. Israel	11.5.1949	132. Papua-Neuguinea	10.10.1975		

## Die Mitgliedstaaten nach Regionalgruppen (Tabelle 2)

### Afrikanische Staaten

1. Ägypten
2. Äquatorialguinea
3. Äthiopien
4. Algerien
5. Angola
6. Benin
7. Botswana
8. Burkina Faso
9. Burundi
10. Côte d'Ivoire
11. Dschibuti
12. Eritrea
13. Gabun
14. Gambia
15. Ghana
16. Guinea
17. Guinea-Bissau
18. Kamerun
19. Kap Verde
20. Kenia
21. Komoren
22. Kongo (Demokratische Rep.)
23. Kongo (Republik)
24. Lesotho
25. Liberia
26. Libyen
27. Madagaskar
28. Malawi
29. Mali
30. Marokko
31. Mauretanien
32. Mauritius
33. Mosambik
34. Namibia
35. Niger
36. Nigeria
37. Ruanda
38. Sambia
39. São Tomé und Príncipe
40. Senegal
41. Seychellen
42. Sierra Leone
43. Simbabwe
44. Somalia
45. Sudan
46. Südafrika
47. Südsudan
48. Swasiland
49. Tansania
50. Togo

51. Tschad
52. Tunesien
53. Uganda
54. Zentralafrikanische Republik

### Asiatisch-pazifische Staaten

1. Afghanistan
2. Bahrain
3. Bangladesch
4. Bhutan
5. Brunei Darussalam
6. China
7. Fidschi
8. Indien
9. Indonesien
10. Irak
11. Iran
12. Japan
13. Jemen
14. Jordanien
15. Kambodscha
16. Kasachstan
17. Katar
18. Kirgisistan
19. Korea (Dem. Volksrep.)
20. Korea (Republik)
21. Kuwait
22. Laos
23. Libanon
24. Malaysia
25. Malediven
26. Marshallinseln
27. Mikronesien
28. Mongolei
29. Myanmar
30. Nauru
31. Nepal
32. Oman
33. Pakistan
34. Palau
35. Papua-Neuguinea
36. Philippinen
37. Salomonen
38. Samoa
39. Saudi-Arabien
40. Singapur
41. Sri Lanka
42. Syrien
43. Tadschikistan
44. Thailand
45. Timor-Leste

46. Tonga
47. Turkmenistan
48. Tuvalu
49. Usbekistan
50. Vanuatu
51. Vereinigte Arabische Emirate
52. Vietnam
53. Zypern

### Lateinamerikanische und karibische Staaten

1. Antigua und Barbuda
2. Argentinien
3. Bahamas
4. Barbados
5. Belize
6. Bolivien
7. Brasilien
8. Chile
9. Costa Rica
10. Dominica
11. Dominikanische Republik
12. Ecuador
13. El Salvador
14. Grenada
15. Guatemala
16. Guyana
17. Haiti
18. Honduras
19. Jamaika
20. Kolumbien
21. Kuba
22. Mexiko
23. Nicaragua
24. Panama
25. Paraguay
26. Peru
27. St. Kitts und Nevis
28. St. Lucia
29. St. Vincent und die Grenadinen
30. Suriname
31. Trinidad und Tobago
32. Uruguay
33. Venezuela

### Osteuropäische Staaten

1. Albanien
2. Armenien
3. Aserbaidschan
4. Belarus
5. Bosnien-Herzegowina

6. Bulgarien
7. Estland
8. Georgien
9. Kroatien
10. Lettland
11. Litauen
12. Mazedonien
13. Moldau
14. Montenegro
15. Polen
16. Rumänien
17. Russland
18. Serbien
19. Slowakei
20. Slowenien
21. Tschechien
22. Ukraine
23. Ungarn

### Westeuropäische und andere Staaten

1. Andorra
2. Australien
3. Belgien
4. Dänemark
5. Deutschland
6. Finnland
7. Frankreich
8. Griechenland
9. Großbritannien
10. Irland
11. Island
12. Israel
13. Italien
14. Kanada
15. Liechtenstein
16. Luxemburg
17. Malta
18. Monaco
19. Neuseeland
20. Niederlande
21. Norwegen
22. Österreich
23. Portugal
24. San Marino
25. Schweden
26. Schweiz
27. Spanien
28. Türkei\*

### Ohne Gruppenzugehörigkeit

1. Vereinigte Staaten\*\*
2. Kiribati\*\*\*

\* wird bei Wahlen als Mitglied dieser Gruppe geführt; außerdem Mitglied der Regionalgruppe der asiatisch-pazifischen Staaten

\*\* wird bei Wahlen der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten zugerechnet

\*\*\* wird keiner Regionalgruppe zugeordnet

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

1. Russland	17 098 246	30. Tansania	947 303	59. Paraguay	406 752
2. Kanada	9 984 670	31. Nigeria	923 768	60. Simbabwe	390 757
3. Vereinigte Staaten	9 833 517	32. Venezuela	912 050	61. Japan	377 930
4. China	9 596 961	33. Namibia	824 268	<b>62. Deutschland</b>	<b>357 340</b>
5. Brasilien	8 514 877	34. Mosambik	799 380	63. Kongo (Republik)	342 000
6. Australien	7 692 024	35. Pakistan	796 095	64. Finnland	336 855
7. Indien	3 287 263	36. Türkei	783 562	65. Vietnam	330 967
8. Argentinien	2 780 400	37. Chile	756 102	66. Malaysia	330 396
9. Kasachstan	2 724 902	38. Sambia	752 612	67. Norwegen	323 787
10. Algerien	2 381 741	39. Myanmar	676 577	68. Côte d'Ivoire	322 463
11. Kongo (Demokratische Rep.)	2 344 858	40. Südsudan	658 841	69. Polen	311 888
12. Saudi-Arabien	2 206 714	41. Afghanistan	652 864	70. Oman	309 500
13. Mexiko	1 964 375	42. Somalia	637 657	71. Italien	302 073
14. Indonesien	1 910 931	43. Zentralafrikanische Republik	622 984	72. Philippinen	300 000
15. Sudan	1 882 000	44. Ukraine	603 500	73. Burkina Faso	272 967
16. Libyen	1 676 198	45. Kenia	591 958	74. Neuseeland	268 107
17. Iran	1 628 750	46. Madagaskar	587 295	75. Gabun	267 668
18. Mongolei	1 564 116	47. Botswana	582 000	76. Ecuador	257 217
19. Peru	1 285 216	48. Frankreich	551 500	77. Guinea	245 857
20. Tschad	1 284 000	49. Jemen	527 968	78. Großbritannien	242 495
21. Niger	1 267 000	50. Thailand	513 120	79. Uganda	241 550
22. Angola	1 246 700	51. Spanien	505 970	80. Ghana	238 537
23. Mali	1 240 192	52. Turkmenistan	488 100	81. Rumänien	238 391
24. Südafrika	1 221 037	53. Kamerun	475 650	82. Laos	236 800
25. Kolumbien	1 141 748	54. Papua-Neuguinea	462 840	83. Guyana	214 969
26. Äthiopien	1 104 300	55. Schweden	450 295	84. Belarus	207 600
27. Bolivien	1 098 581	56. Usbekistan	447 400	85. Kirgisistan	199 949
28. Mauretanien	1 030 700	57. Marokko	446 550	86. Senegal	196 712
29. Ägypten	1 002 000	58. Irak	435 052	87. Syrien	185 180

88. Kambodscha	181 035	124. Kroatien	56 594	160. Jamaika	10 991
89. Uruguay	173 626	125. Bosnien-Herzegowina	51 209	161. Libanon	10 452
90. Suriname	163 820	126. Costa Rica	51 100	162. Zypern	9 251
91. Tunesien	163 610	127. Slowakei	49 035	163. Brunei Darussalam	5 765
92. Bangladesch	147 570	128. Dominikanische Republik	48 231	164. Trinidad und Tobago	5 130
93. Nepal	147 181	129. Estland	45 227	165. Kap Verde	4 033
94. Tadschikistan	142 600	130. Dänemark	42 921	166. Samoa	2 842
95. Griechenland	131 957	131. Schweiz	41 285	167. Luxemburg	2 586
96. Nicaragua	130 373	132. Bhutan	38 394	168. Komoren	2 235
97. Korea (Demokratische Volksrep.)	120 538	133. Niederlande	37 354	169. Mauritius	1 969
98. Malawi	118 484	134. Guinea-Bissau	36 125	170. São Tomé und Príncipe	964
99. Eritrea	117 600	135. Moldau	33 846	171. Bahrain	771
100. Benin	114 763	136. Belgien	30 528	172. Dominica	750
101. Honduras	112 492	137. Lesotho	30 355	173. Tonga	747
102. Liberia	111 369	138. Armenien	29 743	174. Kiribati	726
103. Bulgarien	111 002	139. Salomonen	28 896	175. Singapur	718
104. Kuba	109 884	140. Albanien	28 748	176. Mikronesien	702
105. Guatemala	108 889	141. Äquatorialguinea	28 051	177. St. Lucia	539
106. Island	103 000	142. Burundi	27 834	178. Andorra	468
107. Korea (Republik)	100 266	143. Haiti	27 750	179. Palau	459
108. Ungarn	93 024	144. Ruanda	26 338	180. Seychellen	457
109. Portugal	92 225	145. Mazedonien	25 713	181. Antigua und Barbuda	442
110. Jordanien	89 318	146. Dschibuti	23 200	182. Barbados	430
111. Serbien	88 361	147. Belize	22 966	183. St. Vincent und die Grenadinen	389
112. Aserbaidshjan	86 600	148. Israel	22 072	184. Grenada	345
113. Österreich	83 871	149. El Salvador	21 041	185. Malta	316
114. Vereinigte Arabische Emirate	83 600	150. Slowenien	20 273	186. Malediven	300
115. Tschechien	78 867	151. Fidschi	18 272	187. St. Kitts und Nevis	261
116. Panama	75 320	152. Kuwait	17 818	188. Marshallinseln	181
117. Sierra Leone	72 300	153. Swasiland	17 363	189. Liechtenstein	160
118. Irland	69 797	154. Timor-Leste	14 919	190. San Marino	61
119. Georgien	69 700	155. Bahamas	13 940	191. Tuvalu	26
120. Sri Lanka	65 610	156. Montenegro	13 812	192. Nauru	21
121. Litauen	65 300	157. Vanuatu	12 189	193. Monaco	2
122. Lettland	64 573	158. Katar	11 607		
123. Togo	56 785	159. Gambia	11 295		

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

1. China	1 376 049	48. Ghana	27 410	95. Tadschikistan	8 482
2. Indien	1 311 051	49. Jemen	26 832	96. Schweiz	8 299
3. Vereinigte Staaten	321 774	50. Korea (Demokratische Volksrep.)	25 155	97. Honduras	8 075
4. Indonesien	257 564	51. Angola	25 022	98. Israel	8 064
5. Brasilien	207 848	52. Madagaskar	24 235	99. Papua-Neuguinea	7 619
6. Pakistan	188 925	53. Australien	23 969	100. Jordanien	7 595
7. Nigeria	182 202	54. Kamerun	23 344	101. Togo	7 305
8. Bangladesch	160 996	55. Côte d'Ivoire	22 702	102. Bulgarien	7 150
9. Russland	143 457	56. Sri Lanka	20 715	103. Laos	6 802
10. Mexiko	127 017	57. Niger	19 899	104. Paraguay	6 639
11. Japan	126 573	58. Rumänien	19 511	105. Sierra Leone	6 453
12. Philippinen	100 699	59. Syrien	18 502	106. Libyen	6 278
13. Äthiopien	99 391	60. Burkina Faso	18 106	107. El Salvador	6 127
14. Vietnam	93 448	61. Chile	17 948	108. Nicaragua	6 082
15. Ägypten	91 508	62. Kasachstan	17 625	109. Kirgisistan	5 940
<b>16. Deutschland</b>	<b>80 689</b>	63. Mali	17 600	110. Dänemark	5 669
17. Iran	79 109	64. Malawi	17 215	111. Finnland	5 503
18. Türkei	78 666	65. Niederlande	16 925	112. Slowakei	5 426
19. Kongo (Demokratische Rep.)	77 267	66. Guatemala	16 343	113. Turkmenistan	5 374
20. Thailand	67 959	67. Sambia	16 212	114. Singapur	5 604
21. Großbritannien	64 716	68. Ecuador	16 144	115. Eritrea	5 228
22. Frankreich	64 395	69. Simbabwe	15 603	116. Norwegen	5 211
23. Italien	59 798	70. Kambodscha	15 578	117. Zentralafrikanische Republik	4 900
24. Südafrika	54 490	71. Senegal	15 129	118. Costa Rica	4 808
25. Myanmar	53 897	72. Tschad	14 037	119. Irland	4 688
26. Tansania	53 470	73. Guinea	12 609	120. Kongo (Republik)	4 620
27. Korea (Republik)	50 293	74. Südsudan	12 340	121. Libanon	5 851
28. Kolumbien	48 229	75. Ruanda	11 610	122. Neuseeland	4 529
29. Spanien	46 122	76. Kuba	11 390	123. Liberia	4 503
30. Kenia	46 050	77. Belgien	11 299	124. Oman	4 491
31. Ukraine	44 824	78. Tunesien	11 254	125. Kroatien	4 240
32. Argentinien	43 417	79. Burundi	11 179	126. Moldau	4 069
33. Sudan	40 235	80. Griechenland	10 955	127. Mauretanien	4 068
34. Algerien	39 667	81. Somalia	10 787	128. Georgien	4 000
35. Uganda	39 032	82. Bolivien	10 725	129. Panama	3 929
36. Polen	38 612	83. Benin	10 880	130. Kuwait	3 892
37. Irak	36 423	84. Haiti	10 711	131. Bosnien-Herzegowina	3 810
38. Kanada	35 940	85. Tschechien	10 543	132. Uruguay	3 432
39. Marokko	34 378	86. Dominikanische Republik	10 528	133. Armenien	3 018
40. Afghanistan	32 527	87. Portugal	10 350	134. Mongolei	2 959
41. Peru	31 377	88. Ungarn	9 855	135. Albanien	2 897
42. Saudi-Arabien	31 540	89. Aserbaidshjan	9 754	136. Litauen	2 878
43. Venezuela	31 108	90. Schweden	9 779	137. Jamaika	2 793
44. Malaysia	30 331	91. Belarus	9 496	138. Namibia	2 459
45. Usbekistan	29 893	92. Vereinigte Arabische Emirate	9 157	139. Lesotho	2 135
46. Nepal	28 514	93. Serbien	8 851	140. Mazedonien	2 078
47. Mosambik	27 978	94. Österreich	8 545	141. Slowenien	2 068

142. Botswana	2 262	160. Guyana	767	178. St. Vincent und die Grenadinen	109
143. Katar	2 235	161. Montenegro	626	179. Grenada	107
144. Gambia	1 991	162. Salomonen	584	180. Tonga	106
145. Lettland	1 971	163. Luxemburg	567	181. Mikronesien	104
146. Guinea-Bissau	1 844	164. Suriname	543	182. Seychellen	96
147. Gabun	1 725	165. Kap Verde	521	183. Antigua und Barbuda	92
148. Bahrain	1 377	166. Brunei Darussalam	423	184. Dominica	73
149. Trinidad und Tobago	1 360	167. Malta	419	185. Andorra	70
150. Estland	1 313	168. Bahamas	388	186. St. Kitts und Nevis	56
151. Swasiland	1 287	169. Malediven	364	187. Marshallinseln	53
152. Mauritius	1 273	170. Belize	359	188. Liechtenstein	38
153. Timor-Leste	1 185	171. Island	329	189. Monaco	38
154. Zypern	1 165	172. Barbados	284	190. San Marino	32
155. Fidschi	892	173. Vanuatu	265	191. Palau	21
156. Dschibuti	888	174. Samoa	193	192. Nauru	10
157. Äquatorialguinea	845	175. São Tomé und Príncipe	190	193. Tuvalu	10
158. Komoren	788	176. St. Lucia	185		
159. Bhutan	775	177. Kiribati	112		

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

1. Vereinigte Staaten	17 419 000	66. Aserbaidtschan	75 198	131. Armenien	11 644
2. China	10 354 832	67. Sudan	73 815	132. Mazedonien	11 324
3. Japan	4 601 461	68. Luxemburg	64 874	133. Madagaskar	10 593
<b>4. Deutschland</b>	<b>3 868 291</b>	69. Myanmar	64 330	134. Malta	9 643
5. Großbritannien	2 988 893	70. Dominikanische Republik	64 138	135. Benin	9 575
6. Frankreich	2 829 192	71. Usbekistan	62 644	136. Tadschikistan	9 242
7. Brasilien	2 346 076	72. Kenia	60 937	137. Haiti	8 713
8. Italien	2 141 161	73. Guatemala	58 827	138. Bahamas	8 511
9. Indien	2 048 517	74. Uruguay	57 471	139. Niger	8 169
10. Russland	1 860 598	75. Kroatien	57 113	140. Moldau	7 962
11. Kanada	1 785 387	76. Bulgarien	56 717	141. Ruanda	7 890
12. Australien	1 454 675	77. Äthiopien	55 612	142. Kirgisistan	7 404
13. Korea (Republik)	1 410 383	78. Costa Rica	49 553	143. Guinea	6 624
14. Spanien	1 381 342	79. Slowenien	49 491	144. Somalia	5 707
15. Mexiko	1 294 690	80. Tunesien	48 613	145. Liechtenstein	5 488
16. Indonesien	888 538	81. Litauen	48 354	146. Suriname	5 210
17. Niederlande	879 319	82. Tansania	48 057	147. Mauretanien	5 061
18. Türkei	798 429	83. Turkmenistan	47 932	148. Sierra Leone	4 838
19. Saudi-Arabien	746 249	84. Panama	46 213	149. Montenegro	4 588
20. Schweiz	701 037	85. Libanon	45 731	150. Fidschi	4 532
21. Schweden	571 090	86. Serbien	43 866	151. Togo	4 518
22. Nigeria	568 508	87. Libyen	41 143	152. Swasiland	4 413
23. Polen	544 967	88. Ghana	38 617	153. Barbados	4 355
24. Argentinien	537 660	89. Jemen	35 955	154. Malawi	4 258
25. Belgien	531 547	90. Jordanien	35 827	155. Andorra	3 249
26. Norwegen	499 817	91. Côte d'Ivoire	34 254	156. Guyana	3 097
27. Österreich	436 888	92. Bahrain	33 851	157. Burundi	3 094
28. Iran	425 326	93. Kongo (Demokratische Republik)	33 121	158. Malediven	3 062
29. Thailand	404 824	94. Bolivien	32 996	159. Lesotho	2 181
30. Vereinigte Arabische Emirate	399 451	95. Kamerun	32 051	160. Liberia	2 013
31. Venezuela	381 286	96. Lettland	31 287	161. Bhutan	1 959
32. Kolumbien	377 740	97. Paraguay	30 881	162. Kap Verde	1 871
33. Südafrika	350 085	98. Trinidad und Tobago	28 883	163. Zentralafrikanische Republik	1 723
34. Dänemark	342 362	99. Sambia	27 066	164. Belize	1 699
35. Malaysia	338 104	100. Uganda	26 998	165. Dschibuti	1 589
36. Singapur	307 860	101. Estland	26 485	166. Seychellen	1 423
37. Israel	305 675	102. El Salvador	25 164	167. Timor-Leste	1 417
38. Ägypten	286 538	103. Zypern	23 226	168. St. Lucia	1 404
39. Philippinen	284 777	104. Afghanistan	20 038	169. Antigua und Barbuda	1 221
40. Finnland	272 217	105. Nepal	19 770	170. Salomonen	1 158
41. Chile	258 062	106. Honduras	19 385	171. Guinea-Bissau	1 022
42. Irland	250 814	107. Bosnien-Herzegowina	18 286	172. Grenada	912
43. Pakistan	243 632	108. Gabun	18 180	173. Gambia	904
44. Griechenland	235 574	109. Brunei Darussalam	17 105	174. St. Kitts und Nevis	852
45. Portugal	230 117	110. Island	17 036	175. Vanuatu	815
46. Irak	223 508	111. Papua-Neuguinea	16 929	176. Samoa	800
47. Kasachstan	217 872	112. Kambodscha	16 778	177. St. Vincent und die Grenadinen	729
48. Algerien	213 518	113. Georgien	16 530	178. Komoren	624
49. Katar	210 109	114. Mosambik	15 938	179. Dominica	524
50. Tschechien	205 270	115. Botswana	15 813	180. Tonga	434
51. Peru	202 596	116. Senegal	15 658	181. São Tomé und Príncipe	337
52. Rumänien	199 044	117. Äquatorialguinea	15 530	182. Mikronesien	318
53. Vietnam	186 205	118. Simbabwe	14 197	183. Palau	251
54. Bangladesch	172 887	119. Kongo (Republik)	14 177	184. Marshallinseln	187
55. Kuwait	163 612	120. Tschad	13 922	185. Kiribati	167
56. Angola	138 357	121. Jamaika	13 891	186. Tuvalu	38
57. Ungarn	138 347	122. Südsudan	13 282		
58. Ukraine	131 805	123. Albanien	13 212	<b>Für folgende Staaten liegen keine Daten vor:</b>	
59. Marokko	110 009	124. Namibia	12 995	Korea (Demokratische Republik)	
60. Ecuador	100 917	125. Mauritius	12 630	Nauru	
61. Slowakei	100 249	126. Burkina Faso	12 542	San Marino	
62. Oman	81 797	127. Mali	12 037	Syrien	
63. Sri Lanka	78 824	128. Mongolei	12 016	Neuseeland	
64. Kuba	77 150	129. Laos	11 997	Monaco	
65. Belarus	76 139	130. Nicaragua	11 806	Eritrea	

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 64 | 2016 | No. 1

Sabine von Schorlemer

pp. 3–8

## **The Destruction of the World's Cultural Heritage: An Issue for UN Security Policy**

Objects of cultural value have been destroyed without restraint by the terrorist group IS/ISIL/Da'esh. Consequently, this article carefully scrutinizes how this systematic destruction of cultural heritage gradually transformed into an issue of United Nations security policy. Led by the assumption that preserving works of art and cultural goods has turned into a truly serious and cross-cutting issue within the UN system, this article will discuss how to succeed in designing the international law regime in a more robust way. Above all, this requires consideration of the legal standing of the UN Security Council in the realm of cultural heritage protection. However, further elements are to be considered, *inter alia*, the ethical 'people-first'-dilemma, the respective mandate of UNESCO, protected cultural zones, culture-focused and hybrid peacekeeping missions, monitoring and enforcement measures for implementing UN Security Council resolutions, and making use of state-controlled sanctions.

Helmut Volger

pp. 9–13

## **The Election of the UN Secretary-General. The Long Way to More Co-operation and Openness**

The election procedure of the UN Secretary-General is often rightfully criticized as opaque and undemocratic. Reform attempts made only slow progress over the past few decades of UN history, despite some modest reform measures in 1996/1997 and 2006. But only now—one year before the next election is to take place—does a General Assembly resolution mark a viable compromise: it involves the assertion of the principles of gender balance and regional rotation, a catalogue of criteria for the candidates, more co-operation between Security Council and General Assembly, a clear timetable and information supplied to UN member states and media. If this compromise is put into practice it would constitute an important step in making the election more democratic.

Martin Pabst

pp. 14–19

## **The United Nations and Decolonization (II). Economic Decolonization and Selected Case Studies**

Colonial populations did not only strive for political independence, but also demanded economic decolonization. The UN General Assembly supported this request by adopting a "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order" on 1 May 1974. This goal was, however, not realized. It was mainly the fault of the US, which resisted decisive re-

forms in the international financial institutions. The article illustrates the concrete UN contribution to decolonization on the basis of six case studies (South West Africa/Namibia, Palestine, Algeria, Cyprus, Western Sahara, and Congo). The UN had to gain experience from case to case and transfer it to new challenges. The historical process of decolonization would probably have taken place even without UN assistance, but the world organization accompanied and accelerated it.

Oliver Hasenkamp

pp. 20–24

## **The Pacific Island States in the United Nations. How the Smallest States Exert Influence Despite Limited Resources**

The twelve Pacific Small Island Developing States (PSIDS) form one of the youngest groups of states within the UN. After being neglected as weak actors, they have received increasing international attention for the past several years. While climate change remains their most important priority, increasing foreign policy experience helps them to broaden their view on other issues. Forming alliances with other small states and using capacity-building strategies, moral framing, institutionalization as well as neutrality and confrontation, they can exert influence over their prioritized policy issues despite limited resources. Under the leadership of Fiji, which is strongly involved in UN peacekeeping and chaired the G77 in 2013, the PSIDS have questioned the influence of Australia and New Zealand in the Pacific and have started to cooperate with new partners on UN level.

Cordula Meyer Mahnkopf

pp. 25–30

## **Myanmar and the United Nations**

The United Nations have been engaged with conflict-torn Myanmar ever since the former Union of Burma was founded in 1948. Due to this tested relationship, Myanmar recognizes the UN as a key player in the ongoing transition process towards democracy. Under military rule for 50 years, semi-democratic Myanmar is opening now to the world and foreign investment. Throughout this process, the UN has delivered a strategic framework in cooperation with Myanmar, while the International Labour Organization has been working efficiently on the issues of forced labor and child soldiers. UN humanitarian aid and drug control are continuing. Concerning the Rohingya conflict, Myanmar behaves as intransigent as ever. In this context it is quite clear that the United Nations do not make full use of their diplomatic potential. Notwithstanding this, the UN insists on a permanent office of the High Commissioner for Human Rights in Myanmar.

## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.  
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X  
ISSN (Online): 2366-6773

### Herausgeber:

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

**Redaktion/DTP:** Monique Lehmann

### Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10  
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift-vereinte-nationen

### Druck und Verlag:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0  
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de  
Internet: www.bwv-verlag.de

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich  
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

### Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro\*  
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro  
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro\*  
Einzelheft 13,- Euro\*  
\*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

### Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:  
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,  
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,  
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,  
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

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

### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Brigitta Weiss  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: weiss@bwv-verlag.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 Speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

VEREINTE NATIONEN wird auf Recycling-Papier aus 100% Altpapier gedruckt.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

### Vorstand

Detlef Dzembritzki (Vorsitzender)  
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)  
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Hannah Birkenkötter  
Matthias Böhning  
Thomas Held  
Gabriele Köhler  
Katharina Leschke  
Winfried Nachtwei  
Ann-Christine Niepelt  
Patrick Rohde  
Dr. Sven Simon

### Präsidium

Gerhart R. Baum  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Dr. Martin Dutzmann  
Hans Eichel  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Joschka Fischer  
Dr. Alexander Gunther Friedrich  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Angela Kane  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Dr. Kerstin Leitner  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Thomas Matussek  
Karl-Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Dr. Michael Schaefer  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer  
Peter Schumann  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Michael Steiner  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Rainer Wend  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Dr. Peter Wittig  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer  
Thorsten Benner  
Dagmar Dehmer  
Dr. Michael-Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Dr. Ekkehard Griep  
Arnd Henze  
Gerrit Kurtz  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst  
Dr. Sven Simon

### Landesverbände

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

Landesverband Bayern  
Vorsitzende: Ulrike Renner-Helfmann  
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzender: Dr. Lutz-Peter Gollnisch  
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehez  
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender:  
Dr. Michael-Lysander Fremuth  
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzender: Kai Ahlborn  
info@dgvn-sachsen.de

### Generalsekretariat

Dr. Lisa Heemann, Generalsekretärin  
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: 030 | 25 93 75-0  
info@dgvn.de | www.dgvn.de