

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

Revolution durch die Hintertür

Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UN-Sicherheitsrat

Pascale Baeriswyl

Standpunkt | Die Sache mit der Schutzverantwortung

Sven Simon

Neuere Entwicklungen bei der Reform des UN-Sicherheitsrats

Eva Mareike Schmitt

Standpunkt | So dicht wie die Titanic

Ian Williams

Von Rice zu Power – die UN-Botschafterinnen unter Barack Obama

Patrick Rosenow

Langer Weg zur sexuellen Selbstbestimmung

Der Schutz von LSBTI durch die Vereinten Nationen

Karsten Schubert

Drei Fragen an Volker Beck



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

513

61. Jahrgang | Seite 193–240
ISSN 0042–384 X | M 1308 F

Sicherheitsratsreform ›revisited‹

Seit dem Versuch Deutschlands, Brasiliens, Indiens und Japans im Jahr 2005, im Rahmen der G4-Initiative eine Erweiterung um ständige und nichtständige Sitze auf den Weg zu bringen, ist in puncto Sicherheitsratsreform nichts Durchgreifendes mehr passiert. Vier Staatengruppen verhandeln zwar in der Generalversammlung unermüdlich, doch machtpolitisches Kalkül und Statusdenken lassen keine Einigung zu. Dennoch könnte es aufgrund des zunehmenden Einflusses großer Schwellenländer wie Brasilien und Indien und dem stetig wachsenden Reformdruck zu einem neuen Anlauf beim Weltgipfel 2015 kommen, so **Eva Mareike Schmitt**. Um dem Stillstand bei der Erweiterungsfrage etwas entgegenzusetzen, wird in den UN seit einigen Jahren über praktische Verbesserungen der Ratsarbeit nachgedacht. **Pascale Baeriswyl** hat die Diskussionen in der tonangebenden Reformgruppe der ›Small Five‹ (S5) geleitet, die auf eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Rates hinwirkte. Zwar wurde die S5 mangels Erfolg aufgelöst und in ein größeres Forum umgewandelt. Doch alles in allem stellen die bereits erreichten Schritte in Richtung mehr Transparenz und Beteiligung den erfolgreicher Reformansatz dar. Zu mehr Transparenz tragen auch die seit dem Jahr 2002 durchgeführten informellen Arbeitstreffen des Sicherheitsrats bei, über dessen letzte Sitzung **Helmut Volger** in diesem Heft berichtet.

Wie die USA sich in den Vereinten Nationen verhalten, ist für das Wirken der Weltorganisation von wesentlicher Bedeutung. Dass nach Susan Rice mit Samantha Power nun erneut eine Frau amerikanische UN-Botschafterin geworden ist, die Menschenrechte und Multilateralismus auf ihre Fahne geschrieben hat, wirft die Frage auf, ob der Regierung von Barack Obama ein grundsätzlicher Wandel gelungen ist. **Patrick Rosenow** hat sich den Werdegang und das außenpolitische Denken beider Frauen angesehen und die bisherige Politik von Susan Rice ausgewertet. Er attestiert ihr, die Glaubwürdigkeit der USA in den UN, die durch die Amtszeit von Präsident George W. Bush stark erschüttert wurde, wieder aufgebaut zu haben und prognostiziert, dass Power das Profil einer partnerschaftlichen amerikanischen UN-Politik weiter schärfen wird.

Fortschrittlicher als die meisten Staaten der Welt zeigen sich die UN im Bereich der Menschenrechte von Menschen, die nicht dem gängigen Mann-Frau-Schema entsprechen. Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Trans- und intergeschlechtlichen Menschen (LSBTI) werden vielerorts nicht die gleichen Rechte zugestanden wie Heterosexuellen. Doch die Erkenntnis, dass hier international wie national eine Schutzlücke besteht, wächst. **Karsten Schubert** schildert die Maßnahmen innerhalb des UN-Systems zum Schutz von LSTBI und nennt einige der grundlegenden Hindernisse.

In zwei Standpunkten nehmen **Sven Simon** zur Frage der Schutzverantwortung und **Ian Williams** zum Abhörskandal am UN-Amtssitz Stellung.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Inhalt

Pascale Baeriswyl Revolution durch die Hintertür Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UN-Sicherheitsrat	195
Sven Simon Standpunkt Die Sache mit der Schutzverantwortung	201
Eva Mareike Schmitt Neuere Entwicklungen bei der Reform des UN-Sicherheitsrats	202
Ian Williams Standpunkt So dicht wie die Titanic	209
Patrick Rosenow Von Rice zu Power – die UN-Botschafterinnen unter Barack Obama	210
Karsten Schubert Langer Weg zur sexuellen Selbstbestimmung Der Schutz von LSBTI durch die Vereinten Nationen	216
Drei Fragen an Volker Beck	222
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Allgemeines Henrike Landré Generalsekretär Bericht für die 68. Generalversammlung	223
Politik und Sicherheit Helmut Volger Sicherheitsrat Informelle Arbeitstagung 2012	225
Sozialfragen und Menschenrechte Norman Weiß Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats 8. und 9. Tagung 2012	226
Claudia Mahler Sozialpakt 48. und 49. Tagung 2012	228
Stefanie Lux Frauenrechtsausschuss 51. bis 53. Tagung 2012	229
Theresia Degener Behindertenrechtskonvention 7. bis 8. Tagung 2012	231
BUCHBESPRECHUNGEN	233
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	237
English Abstracts	239
Impressum	240

Revolution durch die Hintertür

Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UN-Sicherheitsrat

Pascale Baeriswyl

Sind die UN-Mitgliedstaaten über eine Krise zerstritten, beklagen sie häufig das Versagen des UN-Sicherheitsrats. Die einen sehen darin den Beweis für seine überholte Zusammensetzung, andere begründen damit eine moralische Pflicht zum militärischen Handeln ohne UN-Mandat. Doch schöpfen die Mitglieder das Potenzial, das die UN-Charta dem Sicherheitsrat für die globale Ordnungspolitik bietet, genügend aus? Eine moderne, partnerschaftliche Arbeitsweise könnte seine Wirkung wesentlich erhöhen.

»The UN Security Council is never finished, never perfected, the world body is ever a work in progress.«¹ Der UN-Sicherheitsrat steht für die Ambivalenz des globalen Systems: Rechtlich gesehen ist er das mächtigste Organ der multilateralen Ordnungspolitik, vereint er doch exekutive, legislative und bisweilen sogar judikative Kompetenzen und trifft für die gesamte Völkergemeinschaft verbindliche Entscheidungen. Politisch gesehen symbolisiert er oft die Grenzen derselben Ordnung, den fehlenden gemeinsamen Nenner zwischen den Weltmächten. Dies war während des Kalten Krieges der Fall, im Streit um Interventionen in Kosovo im Jahr 1999 und in Irak im Jahr 2003 oder gegenwärtig in der Syrien-Krise mit ihren weit über 100 000 Todesopfern.

Handelt der Sicherheitsrat entschlossen und kreativ, kann er sehr effizient sein. So leistete er während seiner neunziger »Boomjahre« wertvolle Beiträge zur Beendigung der Stellvertreterkriege. Er entwickelte die UN-Friedensoperationen, schuf die Grundlage für die internationale Strafgerichtsbarkeit und förderte die normative Entwicklung einer Schutzarchitektur für die Zivilbevölkerung – womit er den traditionellen Sicherheitsbegriff revolutionierte. Umgekehrt demonstriert sein Handeln oft die mangelnde Verständigung der Vetomächte darüber, was das Schutzobjekt »Frieden und Sicherheit« in einer sich rasch wandelnden Welt umfasst.² Und zwischen realen Herausforderungen, konkreten Beschlüssen des Rates und deren Umsetzung klafft häufig eine beträchtliche Lücke, für die seine Mitglieder kaum je Verantwortung übernehmen müssen.

Aktuelle Bilanz des UN-Sicherheitsrats: »No One's World?«³

Wie sieht die Bilanz des Rates aus? Im Jahr 2012 verabschiedete er 53 Resolutionen, 13 weniger als im

Vorjahr, als der Arabische Frühling und die Autorisierung militärischer Gewalt in Libyen und der Côte d'Ivoire die Agenda dominierten. Über die Hälfte der Beschlüsse betrafen den afrikanischen Kontinent (28). 60 Prozent der Resolutionen schlossen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta (32) ein. Zwei Mal legten Russland und China ein Veto ein – zu Syrien. Außer in drei Fällen verabschiedete der Rat seine Resolutionen stets einstimmig. Der Trend in der ersten Hälfte 2013 zeigt in eine ähnliche Richtung (23 Resolutionen).⁴ Der Rat ist also grundsätzlich konsens- und handlungsfähig, im Rahmen der normalen »Konjunkturschwankungen« seit dem Boom nach dem Ende des Kalten Krieges. Damit ist er auf den ersten Blick nicht nur das effizienteste Organ der UN, sondern der globalen Ordnungspolitik schlechthin.

Doch wie relevant sind seine Beschlüsse? Am effizientesten handelt der Rat bei sich zuspitzenden Krisen. Sein Handeln ist allerdings oft Folge vorheiligen Unterlassens. Als Beispiele dafür können die Resolutionen zur Demokratischen Republik Kongo ab Dezember 2012 oder zur Zentralafrikanischen Republik im Jahr 2013 herangezogen werden. Die Instrumente der präventiven Diplomatie, der Mediation und der Friedenskonsolidierung unter Kapitel VI UN-Charta schöpft er zu wenig aus. Und seine schwerfällige Arbeitsweise erlaubt es ihm kaum, in mehr als zwei Krisen gleichzeitig über einen längeren Zeitraum einen nachhaltigen Beitrag zu leisten.

Erfolgreich war im Jahr 2012 das gegenüber den Friedensoperationen kostengünstigere Instrument der politischen Missionen. Es kann für verschiedenste Aufgaben, von der Minenräumung über die Regierungsberatung bis hin zur Wahlvorbereitung, eingesetzt werden. Trotz anhaltender Kritik an der militärischen Intervention im Frühjahr 2011 gelang so der Aufbau einer umfassenden Unterstützungsmission in Libyen; und die seit dem Jahr 2006 bestehende politische Mission in Timor-Leste konnte



Pascale Baeriswyl, lic. iur et phil I, geb. 1968, betreute zwischen 2008 und 2013 als Leiterin des politischen Teams der Schweizer Ständigen Vertretung in New York die S5-Initiative sowie den Aufbau der ACT-Gruppe. Sie leitet heute die »Task Force Asset Recovery« in der Völkerrechtsdirektion des Schweizer Außenministeriums in Bern.

Im vorliegenden Beitrag äußert sich die Autorin in ihrer persönlichen Eigenschaft. Die Ansichten sind nicht als offizielle Haltung der Schweiz zu verstehen.

1 Edward C. Luck, Principal Organs, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (Eds.), The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford 2007, S. 653.

2 Siehe zur konzeptionellen Unschärfe des Schutzobjekts Bart M.J. Szweczyk, Variable Multipolarity and U.N. Security Council Reform, Harvard International Law Journal, 53. Jg., 2/2012, S. 452ff.

3 Siehe Charles A. Kupchan, No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn, Oxford 2012.

4 Siehe zur Statistik: www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2012.pdf



Staatenvertreter bei der Behandlung der Sicherheitsratsreform während einer informellen geschlossenen Sitzung der UN-Generalversammlung im Februar 2009.

UN-Foto: Mark Garten

Ende 2012 abgeschlossen werden. Ob die Entsendung einer Interventionsbrigade nach Kongo und einer Friedensmission nach Mali im Sommer 2013 eine Trendwende zurück zur robusten Friedenssicherung einleitet, ist noch offen.

Als Erfolg gilt auch der Umgang mit Jemen, den man gerne als ›dritten Weg‹ zwischen Syrien-Blockade und Libyen-Intervention feiert – was wahr und falsch zugleich ist. Der Rat blieb geeint und verhinderte möglicherweise einen Bürgerkrieg. Er schloss sich aber einer Initiative an, die dem früheren Diktator Straffreiheit gewährt. Die Präsenz von dessen Gefolgsleuten erschwert heute den Aufbau demokratischer Strukturen erheblich.

Mager blieb in den letzten Monaten die Bilanz in thematischen Fragen, insbesondere zur Schutzarchitektur des Rates. Die Nachwehen der polarisierenden Libyen-Intervention ›zum Schutz der Zivilbevölkerung‹ erschütterten diese nachhaltig. Positiver ist die Bilanz da, wo Fortschritte (noch) nichts kosten: Guatemala löste im Oktober 2012 mit der ersten Debatte in der Ratsgeschichte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und zur Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) eine fruchtbare Diskussion über die Zusammenarbeit des Rates mit dem IStGH aus. Den Wirklichkeitstest haben die neuen Ideen noch zu bestehen, denn mit den Themen Rechtsstaatlichkeit und Verantwortlichkeit tut sich der Rat traditionell schwer.

Das in dieser Hinsicht größte Versäumnis der jüngeren Geschichte ist der Fall Syrien. Was kann der Rat, was kann er nicht? Der Sicherheitsrat ist ein Ort der Auseinandersetzung, ein Gefäß für die politische Mechanik. Er veranschaulicht einen Konsens auf der Weltbühne und fördert damit dessen Umset-

zung. Er kann Nischen der Politik nutzen. Wo keine minimale Verständigungsbasis zwischen den fünf ständigen Mitgliedern (P5) besteht, kann er eine solche hingegen nicht generieren. Grundsätzlich hätten sich China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA, als sich die Situation in Syrien zuspitzte, stärker dafür einsetzen müssen, zusammen mit anderen Akteuren eine politische Strategie zu entwickeln, die aus der Krise herausführt. Die Dysfunktionalität des Rates liegt daher darin, dass die P5 zwar daran festhalten, die globale Ordnungspolitik maßgeblich zu bestimmen. Aufgrund ihrer innenpolitischen Herausforderungen und der zunehmenden Komplexität der Krisen sind sie jedoch kaum in der Lage oder willens, genügend Kraft und Motivation für langfristig gestaltende, außenpolitische Visionen aufzubringen. Der Sicherheitsrat symbolisiert daher heute die erodierende Gestaltungsmacht in der multilateralen Ordnungspolitik.

Welche Reformen braucht der Rat?

Der naheliegende und am häufigsten genannte Grund dafür ist die Zusammensetzung des Rates, die die Mächtekonstellation des Jahres 1945 widerspiegelt. Unbestritten ist, dass das Gremium erweitert und repräsentativer werden muss. Forschung und Politik investierten allerdings in den letzten Jahren enorm viel Zeit und Energie in den Versuch, den gordischen Knoten der Erweiterung zu durchschlagen. Ob eine solche Erweiterung allein, sei es mit ständigen oder nichtständigen Sitzen, ohne Klärung des Schutzbereichs und ohne Festlegung von Verantwortlichkeiten, Frieden und Sicherheit besser fördert, ist zweifelhaft.

Denn wie die Bilanz ebenfalls zeigt, vermittelt der Rat heute meist nicht zwischen Staaten, sondern bekämpft den Einfluss (vormaliger) Autokraten, schützt Kinder vor der Rekrutierung als Soldaten oder versucht, das organisierte Verbrechen daran zu hindern, staatliche Strukturen ganzer Regionen zu untergraben. Das konnten die Architekten von 1945 zwar nicht ahnen, mit der Charta schrieben sie aber eine tragfähige Vision fest, die Anpassungen an die Geschichte ermöglichte. Sie sicherte dem Rat, im Gegensatz zum Völkerbund, das Fortbestehen über bald 70 Jahre. Der Gedanke einer kollektiven Sicherheitsvorsorge im interdependenten globalen Dorf mutet heute noch moderner an als 1945. Denn neben die Staaten treten Akteure und technische Mittel – von Rebellen bis Regionalorganisationen, von der individuellen Mobilität bis zur Kommunikation über soziale Medien – die Souveränität von der nationalen Ebene abschöpfen. In einer Welt, wo Grenzen fließend sind, Staatlichkeit neu definiert wird und Technologie die Beziehungen zwischen Individuen, Ländern und Kontinenten vollständig verändert, ist multipolar keine rein geografische Größe mehr. Eine Kern-

herausforderung für den Rat besteht deshalb in der Methode, wie er Krisen erkennt, mit den wesentlichen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren kooperiert, transparente Beschlüsse fasst, diese umsetzt und danach für sie einsteht.

Geschichte der Arbeitsmethoden: Szenen und Akteure

›Für immer‹ versus ›auf Zeit‹

Die Verfasser der Charta erkannten die Bedeutung der Arbeitsmethoden. In Artikel 30 legten sie fest, der Rat müsse sich eine Geschäftsordnung geben. Einen Entwurf diskutierten die Mitglieder auf ihrer ersten Sitzung im Januar 1946. Sie einigten sich lediglich auf eine ›Vorläufige Geschäftsordnung‹ (Provisional Rules of Procedure). Bis heute weigern sich die P5, aus der vorläufigen eine endgültige Geschäftsordnung zu machen.

Während der ersten Jahre war dies unproblematisch, denn der Rat tagte selten und beschloss wenig: In den fünfziger Jahren verabschiedete er rund fünf, bis 1990 selten mehr als 20 Resolutionen pro Jahr. Nach dem Fall der Mauer änderte sich dies schlagartig. Er kam nun fast täglich zusammen, die Zahl seiner Resolutionen schnellte hoch, und sie hatten immer weitreichendere Konsequenzen auf die gesamte Völkergemeinschaft. Im Kontext der allgemeinen Reformdiskussion ertönten deshalb Anfang der neunziger Jahre erste Rufe nach besseren Arbeitsmethoden.⁵

Zahlreiche Wünsche nach mehr Transparenz wurden aufgenommen: Der Rat publizierte fortan seine Sitzungsagenda und informierte Nichtmitglieder besser. Wesentliche Anstöße kamen aus der Mitte der nichtständigen Mitglieder, der ›gewählten Zehn‹ (Elected Ten – E10): So lud der venezolanische Ratspräsident Diego Arria im Jahr 1992 einen Augenzeugen des Balkan-Kriegs ein und schuf das bis heute wichtige Sitzungsformat mit Zugang für nichtstaatliche Akteure (Arria-Formel). Im Jahr 1994 setzten Neuseeland und Argentinien erste Beschlüsse zur Beteiligung der truppenstellenden Staaten durch. Im gleichen Jahr hielt der Sicherheitsrat auch die erste Debatte zu seinen Arbeitsmethoden ab. Am 8. März 2000 trat der bangladeschische Ratspräsident gegen den Willen einzelner ständiger Mitglieder vor die Presse und betonte die Bedeutung von Frauen für Frieden und Sicherheit, womit er den Grundstein für ein ganzes Regelwerk legte.⁶ Japan leistete in den Jahren 2006 und 2010 entscheidende Beiträge mit Mitteilungen des Präsidenten des Sicherheitsrats, die Verbesserungen der Arbeitsmethoden enthalten.⁷ Und im letzten Jahr provozierten Portugal und Guatemala mit mutigen Vorschlägen zur Rechtsstaatlichkeit oder zur Federführung bei Länderresolutionen. Doch auch die P5, allen voran Frankreich und

Großbritannien, bemühten sich stets engagiert um Anpassungen der Arbeitsweise – nicht zuletzt auch, um die Erweiterungsforderung etwas zu entschärfen.⁸

Die Zunahme der Sitzungen und das Bemühen um Transparenz führten in der jüngeren Ratsgeschichte zu einer Verschiebung der informellen Entscheidungsprozesse. Die Verhandlungen verlagerten sich von den Konsultationen zu unangekündigten Expertentreffen. Und die positive, bessere Verständigung der Weltmächte verschob die Gewichte zulasten der E10, entdeckten Erstere doch die Bestimmungsmacht im Prozess, für welchen ihnen die Charta kein Veto verleiht. So entstanden ungeschriebene Regeln, welche die P5 begünstigen, und in Methodenfragen stimmen diese sich trotz inhaltlicher Divergenzen meist ab. Die Vorsitze der arbeitsaufwändigen Ausschüsse verteilen sie unter den nichtständigen Mitgliedern. Umgekehrt sind sie federführend für fast alle Resolutionsentwürfe und beraten Vorlagen oft erst untereinander, bevor sie sie im Rat zirkulieren. Den E10 gelingt es aufgrund starker Abhängigkeiten noch zu selten, sich als schlagkräftige Interessengruppe zu positionieren. Und ohne eine schriftliche Fixierung bleiben Fortschritte Reformen auf Widerruf.⁹ Für deren Nachhaltigkeit braucht es deshalb die Unterstützung und den Druck von Mitgliedstaaten außerhalb des Rates.

Die Initiative der ›Small Five‹

Als es auf dem Weltgipfel 2005 beinahe zu einer Abstimmung über eine Reform des Sicherheitsrats kam, hielt die Geschichte einen Augenblick den Atem an. Schließlich zog man die Notbremse, da man befürchtete, mit der politisch heikelsten Reformfrage die anderen Vorhaben – Kommission für Friedenskonsolidierung und Menschenrechtsrat – zu gefährden. Während der fieberhaften Verhandlungen im Vorfeld setzten sich alle Kontrahenten der Erweiterung auch für die Verbesserung der Methoden ein. Diese fand Eingang in das Abschlussdokument des Gipfels.¹⁰ Die breite Unterstützung – und die Erkenntnis, dass kleine und mittlere Staaten, die

Bis heute weigern sich die P5, aus der vorläufigen eine endgültige Geschäftsordnung zu machen.

Die P5 sind federführend für fast alle Resolutionsentwürfe und beraten Vorlagen oft erst untereinander, bevor sie sie im Rat zirkulieren.

⁵ Zur Entwicklung der Arbeitsmethoden: Security Council Report: Special Research Report: Security Council Working Methods – A Work in Progress?, 30.3.2010, www.securitycouncilreport.org

⁶ Die Rede ist von den Resolutionen 1325(2000), 1820(2008), 1888(2009), 1889(2009), 1960(2010) und 2106(2013).

⁷ UN Doc. S/507/2006 v. 19.7.2006 und UN Doc. S/507/2010 v. 26.7.2010. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

⁸ Dimitris Bouratonis, The History and Politics of UN Security Council Reform, London/New York 2005, S. 52.

⁹ Näher dazu Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung, Vereinte Nationen, 5/2010, S. 195–203, hier S. 202ff.

¹⁰ UN-Dok A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 154.

Mit dem Argument, der Sicherheitsrat sei ›Herr seiner eigenen Methoden‹, bekämpften die P5 die Initiative der S5 mit allen Mitteln.

selten oder nie im Rat sitzen, an dessen verantwortlicher Funktionsweise mehr interessiert sind als an seiner Zusammensetzung – bewog Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Singapur und die Schweiz dazu, sich als Gruppe unter Schweizer Koordinierung der Verbesserung der Methoden zu verschreiben. Im Jahr 2006 unterbreitete die von anderen UN-Mitgliedstaaten ›Small Five‹ (S5) getaufte Gruppe der Generalversammlung eine erste Resolution. Sie enthielt in ihrem Anhang rund 20 pragmatische Vorschläge, wie der Rat seine Methoden verbessern könnte. Diese umfassten wesentliche Fragen, wie die Beziehung des Rates zur Generalversammlung, die Umsetzung seiner Entscheidungen, Nebenorgane, Friedensoperationen, Fragen der Verantwortlichkeit sowie den Gebrauch des Vetos (nicht das Recht als solches).¹¹ Der Rat reagierte auf den Vorstoß, indem er die auf Arbeitsmethoden spezialisierte Arbeitsgruppe¹² mit einem jährlichen Vorsitz versah. Japan, ihr erster Vorsitz, erarbeitete die erwähnte Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrats 507, die sich am S5-Entwurf inspirierte, womit eine Abstimmung hinfällig wurde.

Zwischen 2006 und 2011 brachten die S5 im Kontext der Reformverhandlungen zahlreiche Vorschläge ein oder diskutierten diese direkt mit dem Rat. Sie förderten den Austausch mit der Präsidentschaft, zwischen den E10 oder mit spezialisierten Think Tanks. Sie erleichterten den Know-How-Transfer zwischen ausscheidenden und neuen Mitgliedern, forderten einen partizipativen Prozess beim Verfassen des Jahresberichts und pochten auf die Verantwortlichkeit des Rates. Es gelang zwar, die ›Marke‹ S5 als aktive und erfolgreiche Gruppe ohne versteckte Agenda zu besetzen, nach sechs Jahren zeigten sich aber die Grenzen des Pionierprojekts: Der Rat setzte die japanischen Mitteilungen des Präsidenten kaum um, und für keinen der von den S5 hart erkämpften, kleinen Erfolgsschritte gab es eine Bestandsgarantie.

Nach umfassenden Konsultationen legten die S5 der Generalversammlung im Mai 2012 einen zweiten Resolutionsentwurf vor.¹³ Der Text enthielt eine Aktualisierung der Reformvorschläge von 2006, und die S5 luden den Rat ein, der Generalversammlung über die Umsetzung seiner eigenen Mitteilung des Präsidenten und der neuen Empfehlungen zu berichten. Die Resolution erforderte aufgrund der Freiwilligkeit der Maßnahmen keine Chartarevision. Und mit Ausnahme der Einladung, bei den schlimmsten Verbrechen auf ein Veto zu verzichten, stießen die Vorschläge inhaltlich auf fast einhellige Zustimmung. Formal polarisierte der Entwurf durch die Frage, ob eine Resolution der Generalversammlung der richtige Weg sei. Er geriet trotz der Beteuerung, es handle sich um eine Reform des ›Hier und Jetzt‹, in Konkurrenz zur Erweiterungsfrage. Würde diese Resolution die ›echte‹ Reform fördern oder verhindern?

Den S5 war es nicht gelungen, die Reform der Arbeitsmethoden klar von der Erweiterungsfrage zu trennen.

Mit dem Argument, der Sicherheitsrat sei ›Herr seiner eigenen Methoden‹, bekämpften die P5 die Initiative mit allen Mitteln. Sie erwirkten ein umstrittenes Rechtsgutachten der UN-Rechtsabteilung, das für den Text eine Zweidrittelmehrheit forderte.¹⁴ Weit über 100 Staaten sicherten für die Abstimmung vom 16. Mai 2012 zwar ihre Stimme zu, doch das Risiko einer vergifteten Debatte über die erforderlichen Mehrheiten war groß. Die S5 suchten keine David-gegen-Goliath-Konfrontation, zumal die Kooperation der P5 auch nach einem Abstimmungssieg für die Umsetzung der Resolution entscheidend gewesen wäre. Der Schweizer Botschafter präsentierte deshalb am Abstimmungstag den Inhalt, nahm die Generalversammlung als Zeugin für das von den P5 während der Verhandlungen abgegebene Besserungsversprechen, und zog den Text zurück.

Die Auswertung der Initiative ergab, dass es den S5 nicht gelungen war, die Reform der Arbeitsmethoden klar von der Erweiterungsfrage zu trennen. Zahlenmäßig waren die S5 auch ›too small‹, und schließlich scheint die Zeit für mehr als eine punktuelle Reform des Rates von außen im Arbeitsmethodenbereich momentan nicht reif zu sein. Die S5 hatten die erreichbaren Ziele erfüllt und machten einem neuen Projekt Platz.

Die ›Accountability, Coherence and Transparency Group‹ (ACT)

Seit Januar 2013 baut die Schweiz als Koordinatorin eine breitere Koalition auf: ›The Accountability, Coherence and Transparency Group‹ (ACT). ACT wurde am 2. Mai 2013 offiziell in der UN vorgestellt und besteht momentan aus 22 kleinen und mittleren Staaten. Ihnen gemeinsam ist, dass sie sich für bessere Arbeitsmethoden einsetzen, ohne zu den Wortführern der Erweiterung zu gehören.¹⁵ ACT will noch um weitere afrikanische und asiatische Staaten anwachsen. Ziele und Inhalt sind mit jenen der vormaligen S5, von denen vier wieder mit an Bord sind, vergleichbar. Die Methode wurde angepasst: Die Gruppe funktioniert vermehrt als Plattform mit Teams, die in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und mit unterschiedlichen Mitteln Fortschritte zu einzelnen Themen anstreben. Dank der Expertise der Mitglieder liegt neu ein Fokus auf der Methodik in den Bereichen Prävention und Friedenssicherung, doch ACT befasst sich auch weiter mit den politisch relevanten Fragen der Rechtsstaatlichkeit und der Verantwortlichkeit. Die Gruppe sucht den Dialog mit den Ratsmitgliedern, auch den P5, von denen sich bisher Großbritannien sehr interessiert zeigt.¹⁶ Seit Mai 2013 trifft ACT alle Präsidentschaften vor deren Amtsantritt, um gemeinsam methodenrelevante Aspekte der Agenda zu besprechen. Die Gruppe ergriff bereits mehrfach – auch im Rat – das Wort, äußert sich aber bewusst nicht im Rahmen der allgemeinen zwischenstaatlichen Reformverhandlungen.

Der Anfang ist vielversprechend, der Weg dürfte steinig bleiben. Wichtig ist deshalb, dass zehn ACT-Mitglieder chancenreiche Sicherheitsratskandidaturen eingereicht haben. Bereits im Januar 2014 treten Chile und Saudi-Arabien dem Rat bei; im Januar 2015 dürften weitere ACT-Mitglieder folgen. Denn für einen Kulturwandel im Rat braucht es ein optimales Zusammenspiel zwischen den E10, den Vektoren eines Wandels von innen, dem Druck der Mitgliedstaaten sowie der wachsenden Einsicht der P5, dass weitere Akteure einzubeziehen, sie in ihrer immer komplexeren Verantwortung entlasten kann.

Mut zur Innovation

Technische Ausstattung, Wissenstransfer und Ressourcen

Während der Sicherheitsrat Friedensoperationen entsendet, für die jährlich über sieben Milliarden US-Dollar aufgewendet werden, verfügen einige seiner Mitglieder kaum über sichere E-Mail-Adressen. Banal, aber entscheidend: Die Mitglieder des obersten Organs für Frieden und Sicherheit müssen mit dem nötigen Werkzeug für ihre wichtige Aufgabe ausgerüstet sein. Dazu gehört: eine sichere technische Grundausstattung, insbesondere für die vertrauliche, ratsinterne Kommunikation; ein paar Kernregeln für die Übergabe der aus dem Rat ausscheidenden Mitglieder an die neuen, insbesondere bei der Übergabe der Ausschussvorsitze; und zusätzliche Ressourcen im UN-Sekretariat, damit es die Mitglieder unterstützen und täglich mit aktuellen Informationen aus den Missionen und Krisengebieten bedienen kann sowie rechtzeitig die erforderlichen Berichte erstellt. Die im Jahr 2010 von Großbritannien angeregte Einführung regelmäßiger Videokonferenzen mit den Missionen vor Ort und eine neue Webseite des Sekretariats bedeuteten diesbezüglich einen Quantensprung. Weitere Schritte sind möglich und dringend nötig. Denn die Entlastung der Ratsmitglieder setzt Kraft für neue Ideen frei. Moderne Hilfsmittel schaffen eine Angleichung der Arbeitsvoraussetzungen zwischen jenen, die schon immer da waren, und den ›Touristen‹ auf Zeit.

›New Deal‹ zwischen E10 und P5

Zwischen den gewählten und ständigen Mitgliedern braucht es eine neue Partnerschaft. Dass die E10 in allen Ausschüssen den Vorsitz innehaben, während die P5 fast alle Resolutionen verfassen und verhandeln, wurde über die Jahre zu einer Kultur der Selbstverständlichkeit. Das war nicht immer so und muss nicht so sein: Frankreich baute im Jahr 2005 den Ausschuss zum Thema ›Kinder und bewaffnete Konflikte‹ hervorragend auf, und Deutschland leistete ausgezeichnete Arbeit bei der Federführung zu Afghanistan. Gefragt ist ein Kulturwandel in dem Sin-

ne, dass eine Partnerschaft im Interesse aller und der Organisation liegt. Der Rat muss sich die Bürde auferlegen, in einem mühseligen Prozess vor Beginn der Amtszeit, wie in Regierungen und Parlamenten, die Geschäftsverteilung fair auszuhandeln und gegebenenfalls darüber abzustimmen. Die Konsenskultur der letzten Jahre ist begrüßenswert, manchmal bedeutet sie jedoch schlicht Stillstand. Und bei Verfahrensfragen, bei denen die Charta bewusst auf das Vetorecht verzichtet, wäre eine Abstimmung ab und zu sinnvoll. Die E10 können ihr Potenzial noch besser ausschöpfen. Sie schulden der Generalversammlung, die sie wählt, den Willen, Verantwortung in Länderkontexten zu übernehmen, um der Debatte über oft seit Jahren ungelöste Konflikte frische Impulse zu verleihen.

Macht der Präsidentschaft

Persönlichkeiten können im Sicherheitsrat buchstäblich die Welt bewegen. Am meisten Gestaltungsmacht bietet dafür die monatliche Präsidentschaft. Gemäß der Vorläufigen Geschäftsordnung liegt die Vorbereitung des Monatsprogramms ganz im Ermessen des Ratsvorsitzes: So befruchteten die USA beispielsweise im Juli 2013 mit der Einbeziehung der Weltbank in eine Diskussion zur Region der Großen Seen in Afrika die Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Akteuren der multilateralen Ordnungspolitik. Die Präsidentschaft bestimmt auch Fragen der Transparenz und der Beteiligung: So erhöhte der costa-ricanische Präsident im Jahr 2008 über eine konsequente Öffnung aller nicht-vertraulichen Sitzungen die Öffentlichkeitsquote gemäß seiner eigenen Aussage um rund 30 Prozent. Der Vorsitz entscheidet über die Einbeziehung betroffener Länder, externer Expertise oder über die Rednerliste. Und führen Versuche der Innovation manchmal zu epischen Diskussionen, so lohnt es sich dennoch, sinnvolle Vorschläge einzubringen und bisweilen eine prozedurale Abstimmung zu riskieren. Dem Vor-

Für einen Kulturwandel im Rat braucht es ein optimales Zusammenspiel zwischen den E10, dem Druck der Mitgliedstaaten sowie der Einsicht der P5, dass weitere Akteure einzubeziehen, sie in ihrer Verantwortung entlasten kann.

Die E10 schulden der Generalversammlung, die sie wählt, den Willen, Verantwortung in Länderkontexten zu übernehmen, um der Debatte frische Impulse zu verleihen.

¹¹ UN Doc. A/60/L.49 v. 17.3.2006.

¹² Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions.

¹³ UN-Dok. A/66/L.42 Rev.2 v. 15.5.2012.

¹⁴ Die UN-Rechtsabteilung hat das Gutachten nicht veröffentlicht. Es wurde aber in Colum Lynchs Turtle Bay Blog ›The Brobdingnagians Win Again‹ vom 16. Mai 2012 veröffentlicht, http://turtlebay.foreign-policy.com/posts/2012/05/16/the_brobdingnagians_win_again

¹⁵ Chile, Costa Rica, Estland, Finnland, Gabun, Irland, Jordanien, Liechtenstein, Malediven, Neuseeland, Norwegen, Papua-Neuguinea, Österreich, Peru, Portugal, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Tansania, Ungarn und Uruguay.

¹⁶ Für umfassendere Informationen zur ACT siehe die Webseite der Schweizer Ständigen Vertretung in New York: www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intorg/un/missny/wormet.html

Die Präsidentschaft sollte Nichtmitglieder über eine Diskussion ihres Monatsprogramms zu Beginn und eine Evaluation am Ende maßgeblich einbeziehen.

sitz steht es frei, das Sitzungsformat zu bestimmen. Besteht ein Wille, findet sich immer eine adäquate Form für den Austausch, nötigenfalls mit Kreativität: So traf der neuseeländische Ratspräsident während des Völkermords in Ruanda im April 1994 jeden Morgen die Organisation ›Ärzte ohne Grenzen‹ und informierte im Anschluss daran den Rat. Auch die statische Kultur der Debatte kann die Präsidentschaft auflockern, indem sie die Interaktion fördert und dafür sorgt, dass das Ergebnis nicht, wie heute üblich, bereits vor der ersten Stellungnahme verabschiedet wird. Und schließlich sollte die Präsidentschaft Nichtmitglieder über eine substantielle Diskussion ihres Monatsprogramms zu Beginn und eine kritische Evaluation am Ende maßgeblich einbeziehen und somit Transparenz und Akzeptanz der Ratsarbeit erhöhen. Die Mitgliedstaaten stehen umgekehrt in der Pflicht, das Angebot des Dialogs mit der Präsidentschaft zu nutzen, um einen sinnvollen Beitrag zur Öffnung des Sicherheitsrats zu leisten.

Ganzheitlicher Ansatz zur Konfliktlösung

Eine der wichtigsten Herausforderungen für die Arbeitsmethoden liegt im Umgang mit den komplexen Konflikten unserer Zeit. Der Rat handelt heute häufig zu spät, nicht umfassend genug und hat Mühe, in mehreren Krisen gestaltend einzugreifen und die weltweit verfügbare Expertise rasch und optimal einzubeziehen. Die Charta lässt ihm auf der Grundlage von Artikel 29 weitgehend freie Hand, sein Instrumentarium zu verfeinern. In der Vergangenheit nutzte der Rat dies, als er ein Sanktionssystem und zahlreiche Arbeitsgruppen schuf. Ein nächster Schritt könnte sein, dass der Rat seine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe für Konfliktprävention und Konfliktlösung in Afrika für seine Mitglieder mit einem System zur Früherkennung von Krisen ausstattet. Und das Sanktionssystem wirkt, in der Logik seiner Natur, in erster Linie strafend und selten präventiv. Anderen Instrumenten, beispielsweise den Konfigurationen der Kommission für Friedenskonsolidierung, fehlt der Biss. Überlegenswert wäre ein Ansatz, bei dem der Rat Ländersituationen über seine Nebenorgane ganzheitlicher angeht und strafende und fördernde Ansätze verbinden würde. Solche ›Länder-Ausschüsse‹ könnten zudem mit Mechanismen ausgestattet werden, welche die Durchlässigkeit für Expertise, insbesondere aus den betroffenen Ländern selber, fördern. Sie stünden dem Rat beratend zur Seite und könnten die Umsetzung seiner Beschlüsse überwachen, sodass sich der Rat vermehrt auf seine strategischen Aufgaben konzentrieren könnte.¹⁷

Keine Rechte ohne Pflichten

Das Veto war wohl ursprünglich auch als Notbremse gedacht, damit sich die Weltmächte nicht plötzlich in Krisengebieten gegenüberstehen. Dies ist nachvollziehbar. Aus der Ratio der Charta scheint es

ebenso logisch, dass es in Situationen, zu deren Vermeidung der Rat überhaupt erst geschaffen wurde, nicht verwendet werden sollte: etwa in Fällen von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Wie Frankreich dies bereits erklärte, sollten sich auch die anderen P5 zum Selbstverzicht in diesen Fällen durchringen, und deren Parlamente und Zivilgesellschaften könnten sie in diese Richtung lenken. Und will der Sicherheitsrat für weitere Jahrzehnte relevant bleiben, muss er seinen Mitgliedern für die Rechte und Privilegien, die er ihnen verleiht, Verantwortlichkeiten auferlegen, und sie zur Rechenschaft ziehen, wenn sie diesen nicht nachkommen.

Vom Kulturwandel zur Strukturreform?

Zurück zur Gretchenfrage: Wie wird der Rat, 70 Jahre nach seiner Gründung, repräsentativer, partizipativer, transparenter und effizienter? Kein Zweifel, eine Strukturreform ist notwendig.

Dieser Beitrag hatte das Ziel aufzuzeigen, dass moderne Arbeitsmethoden ein wesentliches Element des Wandels sind, der heute beginnen muss. Sie umfassen auf der einen Seite Transparenz und Beteiligung anderer Staaten und Akteure, auf der anderen Seite das Krisenmanagement selber. Wenn Staaten Teile supranationaler Gebilde mit innerstaatlichen Bruchlinien und transnationalen Interessengruppen werden, muss der Sicherheitsrat seine Instrumente und Methoden weiter entwickeln, um angemessen auf diese Entwicklungen reagieren zu können. Und obwohl die Charta unter fundamental anderen globalen Parametern entstand, schrieb sie eine Vision fest, die der internationalen Gemeinschaft erlaubt, schrittweise die multilaterale Ordnungspolitik anzupassen. Diese Schritte müssen sowohl technischer Natur sein als auch fundamental politische Fragen betreffen. Und alle Fortschritte bedingen eine neu definierte Partnerschaft zwischen den ständigen Mitgliedern, die ihre Bürde vermehrt zusammen mit anderen schultern, den gewählten Mitgliedern, die häufiger eine Führerschaft übernehmen, und den Nichtmitgliedern, die von kritischen Beobachtern zu Beteiligten werden. Vielleicht ist dieser revolutionäre Kulturwandel von innen der entscheidende Schritt hin zur fundamentalen Strukturreform des Rates.

Obwohl die Charta unter fundamental anderen globalen Parametern entstand, schrieb sie eine Vision fest, die der internationalen Gemeinschaft erlaubt, schrittweise die multilaterale Ordnungspolitik anzupassen.

¹⁷ Vgl. dazu auch Coling Keating, *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*, in: Friedrich Ebert Stiftung, *Focus on the UN Security Council*, New York 2011.

Die Sache mit der Schutzverantwortung

Sven Simon

Es stimmt schon, die Vereinten Nationen haben keinen guten Ruf. Auch im Syrien-Konflikt galten sie wieder als gelähmt, nachdem Russland und China im Sicherheitsrat ihr Veto gleich dreimal gegen Resolutionen eingelegt hatten, mit denen Sanktionen gegen das Regime von Baschar al-Assad verhängt werden sollten. Aber sind die Vereinten Nationen wirklich so schlecht wie ihr Ruf? Ich meine nein! In den vergangenen Jahren sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen zu verbessern und effektiver zu machen. Zugleich gilt das völkerrechtliche Gewalt- und Interventionsverbot – so wie es 1945 in der Charta der Vereinten Nationen verankert wurde – als Dreh- und Angelpunkt eben dieses Friedenssicherungssystems fort. Die UN-Charta lässt von diesem Verbot nur zwei Ausnahmen zu: Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat sowie das Recht eines Staates auf Selbstverteidigung. Und nicht ohne Grund hat sich die Staatengemeinschaft strenge Regeln auferlegt. Es ist diese Systematik, die ein friedliches Nebeneinander der Staaten ermöglicht, obwohl sie unterschiedliche politische Systeme, unvereinbare Gerechtigkeitsziele und Wertvorstellungen haben. Wer dieses normative Kernstück des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen zur Disposition stellt, gefährdet das friedliche Zusammenleben auf der Welt.

Richtig ist aber auch, dass sich die Welt seit 1945 verändert hat. Das jüngere Völkerrecht hat darauf reagiert und den Friedensbegriff erweitert. Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit können eine Bedrohung des Weltfriedens im Sinne der UN-Charta darstellen. Die Frage, ob und wieweit ein Staat die Menschenrechte seiner Bürgerinnen und Bürger achtet, hat sich von einer inneren Angelegenheit zu einer Aufgabe von zentraler Bedeutung für die internationale Gemeinschaft entwickelt. Sie hat eine globale Schutzverantwortung für die Zivilbevölkerung – auch in Syrien. Doch Schutzverantwortung bedeutet nicht automatisch militärisches Eingreifen. Es gibt zahlreiche andere Möglichkeiten, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Etwa die Erhöhung des diplomatischen Drucks auf die internationalen Verbündeten Assads, verschärfte Sanktionen oder die Stärkung internationaler Beobachter. Häufig werden die Handlungsoptionen nicht hinreichend genutzt. Dies liegt aber nicht primär am Aufbau der Organisation, sondern an den Mitgliedstaaten und den für sie handelnden Personen.

Die internationale Gemeinschaft muss Frühwarnsysteme schaffen, Kapazitäten zum Schutz der Zivilbevölkerung aufbauen und Staaten beistehen bevor Konflikte ausbrechen. Es geht nicht darum, das Gewaltverbot

als grundlegendes Prinzip der internationalen Rechtsordnung zu beseitigen, sondern den jeweiligen Konflikt durch präventives Krisenmanagement zu vermeiden. Nichts anderes lässt sich aus dem Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 ableiten.

Die erste Reaktion auf den Verdacht des Chemiewaffeneinsatzes am 21. August 2013 in Syrien hätte sofortige Aufklärung sein müssen. Völkerrechtlich verlässliche Tatsachenermittlung erfolgt dabei jedoch nicht über politisch motiviert agierende nationale Geheimdienste, sondern über unabhängige Ermittler. Die Tatsachenermittlung muss fortgesetzt werden. Es muss festgestellt werden, wem der Giftgasanschlag zuzurechnen ist und wen die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit trifft. Dies konnten die UN-Inspektoren nicht leisten, weil sie dafür kein Mandat hatten. Das Völkerrecht hat aber auch dafür Verfahren entwickelt und Institutionen geschaffen. Tatsachenermittlung kann eine Aufgabe für den Internationalen Strafgerichtshof sein. Syrien ist zwar nicht Vertragspartei des Römischen Statuts, der Sicherheitsrat hat aber die Möglichkeit, die Angelegenheit nach Den Haag zu überweisen. Diese Vorgehensweise könnte auch für Russland und China – ebenso wie die Resolution 2118 vom 27. September 2013 zur Herausgabe und Vernichtung von Chemiewaffen – einen akzeptablen Kompromiss darstellen.

Das Konzept der Schutzverantwortung (responsibility to protect, kurz: R2P) muss in diesem Sinne weiterentwickelt werden. Es darf dabei nicht um eine ›Dehnung des Völkerrechts‹ gehen, sondern vielmehr um wachsenden politischen Einfluss. Ziel darf es nicht sein, die Schwelle der Kriterien für die Anwendung von Gewalt außerhalb des Rechtsrahmens der Vereinten Nationen herunterzusetzen, sondern den Sicherheitsrat politisch zu einer Entscheidungsfindung zu drängen. Dies wird nicht durch eine Änderung der Rechtsnormen zu erreichen sein, sondern durch einen politischen Ansatz und eine Änderung der Verhaltensnormen, verstanden als kollektiv geteilte Verhaltenserwartung an die Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats. Darin besteht die Stärke der R2P als politisches Konzept, nicht als juristische Norm. Das Konzept führt keine Rechtsänderung herbei, da es in das bestehende Völkerrecht eingebettet ist. Es hat aber die Kraft, die Grammatik des politischen Diskurses dahingehend zu verschieben, dass nicht mehr darüber diskutiert wird, ob eine Intervention zur Vermeidung massiver Menschenrechtsverletzungen stattfinden soll, sondern die Frage gestellt wird, warum die internationale Gemeinschaft ihrer Verantwortung nicht gerecht wird. An dem in Artikel 2 Absatz 4 der UN-Charta enthaltenen Gewaltverbot ändert dies rechtlich nichts.



Dr. Sven Simon, geb. 1978, ist Akademischer Rat am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht von Prof. Dr. Thilo Marauhn an der Justus-Liebig-Universität Gießen und Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Neuere Entwicklungen bei der Reform des UN-Sicherheitsrats

Eva Mareike Schmitt



Dr. Eva Mareike Schmitt,
geb. 1981, ist
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin am
Institut für Politik-
wissenschaft der
Justus-Liebig-
Universität Gießen.

Seit dem Weltgipfel 2005 ist es um die Reform des Sicherheitsrats still geworden. Weitgehend unbenutzt haben sich jedoch institutionelle Änderungen ergeben, und es entstanden neue Akteursformationen. In zeitlicher Nähe zu dem Weltgipfel 2015 lotet die G4 nun bestehende Reformoptionen und Unterstützerzahlen aus.

In den Jahren 2004/2005 wurde von Deutschland, Brasilien, Indien und Japan, die sich in der Gruppe der Vier (G4) zusammengeschlossen hatten, eine Initiative zur Reform des UN-Sicherheitsrats ins Leben gerufen. Sie gilt bis heute als der aussichtsreichste Versuch, die Arbeitsmethoden und Zusammensetzung des Rates an die Anforderungen der seit 1945 fundamental veränderten Weltlage anzupassen. Heute besteht der Sicherheitsrat aus 15 Mitgliedern; fünf davon sind ständige Mitglieder (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die Vereinigten Staaten), zehn sind nichtständige Mitglieder, für zwei Jahre nach einem regionalen Schlüssel gewählt. Mit dem gemeinsam mit 28 Miteinbringern und einer großen Zahl von Unterstützern vorgelegten Resolutionsentwurf¹ schien die Umsetzung der Ratsreform der G4 im Juli 2005 in greifbare Nähe gerückt zu sein.² Dieser Entwurf sah eine Ausweitung auf 25 Sitze vor, sechs ständige und vier nichtständige Sitze zusätzlich zu den bestehenden Sitzen.

Doch ein Verhandlungsprozess innerhalb der Afrikanischen Union (AU), deren Mitgliedstaaten mit dem sogenannten Ezulwini-Konsens auf einem (leicht) abgewandelten Reformvorschlag³ beharrten, brachte die Initiative zum Stocken. Überlegungen innerhalb der G4, den eigenen, AU-nahen Entwurf dennoch zur Abstimmung zu stellen (und auf die Unterstützung der afrikanischen Staaten zu hoffen), wurden insbesondere von Japan abgelehnt. Ein weiterer, von der Gruppe ›Uniting for Consensus‹ (UfC)/›Coffee-Club‹ vorgelegter Entwurf, der die Möglichkeit rotierender Sitze vorsah, hatte mit lediglich zwölf bekannten Unterstützern keine Aussicht auf Umsetzung.⁴ Der Verzicht auf eine Abstimmung über den G4-Resolutionsentwurf stellt aus heutiger Sicht eine verpasste Chance dar. Der G4-Entwurf war der einzige der damals vorgelegten drei Entwürfe, der bereits in den Debatten in der Generalversammlung mit der Position von mehr als 100 Mitgliedstaaten konvergierte⁵ und für dessen Annahme sich im Juli 2005 eine Zweidrittelmehrheit herauskristallisiert hatte.⁶ Dass der Entwurf nicht zur Abstimmung gebracht wurde, lag unter anderen an dem

massiven Druck, der insbesondere von Seiten der Vereinigten Staaten auf Japan ausgeübt wurde.

Institutionelle Entwicklungen 2005–2013: Ende der OEWG und Übergang zu den IGN

Die Verhandlungen über die Reform des Sicherheitsrats wurden nach dem Weltgipfel 2005 unter der Ägide der G4 und der AU weitergeführt. Auf Seiten der AU war insbesondere der sogenannte Zehner-Ausschuss unter der Führung Sierra Leones mit den Verhandlungen betraut, dem es jedoch nicht gelang, erfolgreich für die afrikanische Position zu werben. Hingegen brachten die G3 (Deutschland, Brasilien, Indien) ihre Resolution im Januar 2006 erneut in die Generalversammlung ein.⁷ Dies geschah zu jenem Zeitpunkt jedoch weniger, um eine Chance zu nutzen, sondern schlicht, um das anhaltende Interesse der Gruppe an der Reformidee zu bekunden. Mit dem Beschluss von Khartum,⁸ von einer erneuten Einbringung des AU-Resolutionsentwurfs vorerst abzusehen, und aufgrund einer vorübergehenden

¹ UN-Dok. A/59/L.64 v. 6.7.2005. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹

² Näheres zur G4-Initiative siehe Sven Bernhard Gareis, Reform veragt. Deutschland muss weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten, Vereinte Nationen, 4/2006, S. 147–152.

³ UN-Dok. A/59/L.67 v. 14.7.2005.

⁴ UN-Dok. A/59/L.68 v. 21.7.2005. Die Miteinbringer waren Argentinien, Costa Rica, Italien, Kanada, Kolumbien, Malta, Mexiko, Pakistan, die Republik Korea, San Marino, Spanien und die Türkei.

⁵ So das Ergebnis der Auswertung der diesbezüglichen Debatten im Zeitraum von September 2004 bis Juni 2005. Zu einer detaillierten Aufschlüsselung vgl. Eva Mareike Schmitt, Weltordnung in der Revision: Die deutsche Politik zu der Reform des Sicherheitsrates 1990–2005, Wiesbaden 2013, S. 412–414.

⁶ Gemäß einer Auszählung der japanischen Delegation im Juli 2005, nach der es einschließlich moderater afrikanischer Staaten 140 Unterstützer gegeben haben soll. Vgl. Kerstin Luckner, Der zerplatzte Traum, Asien Aktuell, Januar 2006, S. 1–8, sowie Klaus Brinkbäumer, Die Gangs von New York, Der Spiegel, 16.9.2005, 39/2005, S. 132.

⁷ Vgl. UN-Dok. A/60/L.46 v. 5.1.2006. Dieser Entwurf ist im Wortlaut mit UN-Dok. A/59/L.64 identisch.

⁸ Vgl. hierzu Assembly/AU/Dec.105 (VI): Decision on UN Reform, at the Assembly of the African Union Sixth Ordinary Session, Khartoum, 24.–25.1.2006, www.au.int/en/content/khartoum-23-january-24-january-2006-assembly-african-union-sixth-ordinary-session

Distanzierung Japans von der G4 (siehe unten), stagnierten im Jahr 2006 die Verhandlungen zwischen den reforminteressierten Staaten.

Der geringe Impuls, der von den Regionalorganisationen und gleichgesinnten Gruppen ausging, stärkte die Position des Vorsitzes der seit dem Jahr 1993 tagenden Offenen Arbeitsgruppe zur Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat (kurz: Offene Arbeitsgruppe zur Sicherheitsratsreform – OEWG) als ›offiziellem‹ Verhandlungsforum der reforminteressierten Staaten. So setzte die damalige OEWG-Vorsitzende Sheikha Haya Rashed Al Khalifa im Februar 2007 eine Gruppe aus fünf Botschaftern⁹ als Moderatoren für die Sicherheitsratsreform ein.¹⁰ Diese legten im April 2007 einen Bericht¹¹ vor, in dem sie eine Erweiterung des Rates um eine dritte Kategorie von Sitzen, Zwischenkategorie (intermediate category) genannt, in den Mittelpunkt der Betrachtung rückten und vier diesbezügliche Varianten vorschlugen.¹² An diesen Vorschlägen entzündete sich indes die Kritik verschiedener Mitgliedstaaten: Modelle, die auf die Schaffung ›dritter Kategorien‹ beziehungsweise auf die Erweiterung um nichtständige Sitze zielen, erfreuen sich seit den neunziger Jahren keiner breiten Unterstützung.¹³ Als Reaktion auf die Kritik ernannte Al Khalifa ein neues Moderatorenteam, bestehend aus den UN-Botschaftern aus Chile Heraldo Monuz und Christian Wenaweser aus Liechtenstein. Sie arbeiteten konkretere Vorschläge für eine Reform aus, hielten jedoch an der Möglichkeit der Zwischenkategorie fest.¹⁴

Dennoch brachte die Vorsitzende im Juli 2007 einen Fortschrittsbericht heraus, welcher – bei Annahme – die Vorlagen der Moderatorenteam als Grundlagen für die weiteren Verhandlungen gewürdigt hätte. Um die Annahme des Berichts zu verhindern, legte im September 2007 eine von Indien, Brasilien, Südafrika und Nigeria angeführte Gruppe (L69) einen alternativen Resolutionsentwurf vor, der eine Erweiterung des Rates in den beiden Kategorien ständige und nichtständige Sitze forderte.¹⁵ Über den Entwurf wurde zwar nicht abgestimmt, doch führte diese Entwicklung zu einer Überarbeitung des Fortschrittsberichts dahingehend, dass nun eine Beschleunigung der Verhandlungen angemahnt wurde. Ferner sollten die Verhandlungen sowohl im Rahmen der OEWG als auch im Format von in Aussicht gestellten »zwischenstaatlichen Verhandlungen« in der Generalversammlung stattfinden.¹⁶

Seit dem Weltgipfel 2005 wurde über ein ›alternatives Verhandlungsforum‹ diskutiert, da in der OEWG sämtliche Abstimmungen im Konsens erfolgen müssen. Dass die Verhandlungen überhaupt weitergeführt wurden, daran hatte die deutsche Delegation maßgeblichen Anteil. So hatte der damalige Botschafter Thomas Matussek im Jahr 2007 die Gründung einer ›Overarching Working Group‹ an-

gekündigt, die angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen zur Ratsreform Schnittmengen zwischen den Gruppierungen herausarbeiten sollte. Als Ergebnis dieser Verhandlungen, an denen Vertreter der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, der AU, der Gruppe der ›Small Five‹ (S5)¹⁷ und des UfC teilnahmen, erarbeitete Matussek im Frühjahr 2008 einen Rohentwurf einer Resolution¹⁸ als Beratungsgrundlage. Die Beratungen wurden in der Generalversammlung jedoch nicht weitergeführt, da der italienische Botschafter kurz vor der angedachten Veröffentlichung die Weisung erhalten hatte, sich aus den Verhandlungen im Rahmen des ›Overarching-Prozesses‹ zurückzuziehen. Im September 2008 gelang es auf intensives Betreiben der deutschen Delegation und der afrikanischen Staaten, die im Bericht der Vorsitzenden in Aussicht gestellten zwischenstaatlichen Verhandlungen per Beschluss als ›verbindlich‹ zu vereinbaren.¹⁹ So wurde am 15. September 2008 mit Beschluss 62/557 der Generalversammlung, parallel zu den OEWG-Verhandlungen, zwischenstaatliche Verhandlungen (Intergovernmental Negotiations –

Modelle, die auf die Erweiterung um nichtständige Sitze zielen, erfreuen sich seit den neunziger Jahren keiner breiten Unterstützung.

⁹ Heraldo Monuz (Chile), Mirjana Mladineo (Kroatien), Andreas Mavroyannis (Zypern), Frank Majoor (Niederlande) und Ali Hachani (Tunesien).

¹⁰ Vgl. Jonas von Freiersleben, Reform of the Security Council, in: Center for UN Reform Education (Ed.), *Managing Change at the United Nations*, 2008, S. 9.

¹¹ Vgl. UN-Dok. A/61/47(SUPP) v. 14.9.2007, Anhang II.

¹² Siehe UN-Dok. A/61/47(SUPP) v. 14.9.2007, Anhang II, Abs. 9: 1. Sitze für eine verlängerte Amtszeit, die für die gesamte Dauer der Zwischenregelung zuerkannt, aber auch wieder entzogen werden könnten. 2. Sitze für einen längeren Zeitraum als die reguläre zweijährige Amtszeit, aber mit der Möglichkeit der Wiederwahl. 3. Sitze für einen längeren Zeitraum als die reguläre zweijährige Amtszeit, aber ohne die Möglichkeit der Wiederwahl. 4. Nichtständige Sitze für eine zweijährige Amtszeit mit der Möglichkeit der sofortigen Wiederwahl.

¹³ So das übereinstimmende Ergebnis einer Auswertung der OEWG-Vorsitzenden Breitenstein/Jayanama aus dem Jahr 1997, vgl. UN Doc. A/51/47(SUPP) v. 8.8.1997, Annex VII, sowie der fünf Debatten zur Sicherheitsratsreform zwischen September 2004 und Juni 2005. Vgl. Schmitt, a.a.O. (Anm. 5).

¹⁴ Center for UN Reform Education: *Facilitators Identify Next Steps for Security Council Reform*, 26.7.2007, www.centerforunreform.org/node/267. Zur Diskussion über die Zwischenkategorie siehe auch Lydia Swart, *Reform of the Security Council: September 2007 – May 2013*, Vorabveröffentlichung der Neuauflage von *Managing Change at the United Nations*, 2013, www.centerforunreform.org/system/files/1b+June+2013+for+website.pdf

¹⁵ UN Doc. A/61/L.69 v. 11.9.2007.

¹⁶ UN-Dok. A/61/47(SUPP) v. 14.9.2007, S. 5f.

¹⁷ Mitglieder: Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Singapur und die Schweiz.

¹⁸ Der Entwurf wurde nicht allgemein zugänglich gemacht.

¹⁹ So Matussek im Gespräch mit der Autorin im März 2010.

Die wichtigsten Verhandlungsgruppen bei der Reform des Sicherheitsrats

Afrikanische Gruppe

Die aus den Mitgliedern der Afrikanischen Union (AU) bestehende Gruppe favorisiert nach dem Ezulwini-Konsens eine Erweiterung auf 26 Mitglieder und die Einrichtung von sechs neuen ständigen Sitzen mit Vetorecht. Trotz der Vorlage eines eigenständigen Resolutionsentwurfs ist die AU nicht als ›echte‹ gleichgesinnte Gruppe anzusehen; unterhalb der gemeinsamen Position überwiegen unterschiedliche Haltungen zur Reform. Viele afrikanische Staaten scheinen vom Ezulwini-Konsens nicht genuin überzeugt; hierzu zählen auch die reformbefürwortenden Vormächte Südafrika und Nigeria. Im für die Reform zuständigen Zehner-Ausschuss (C-10) sind jedoch überproportional viele reformabgeneigte Mittelmächte vertreten, die dafür plädieren, die Maximalposition beizubehalten. (Dokument: A/59/L.67 v. 14.7.2005)

G4

Dieser Gruppe gehören Brasilien, Deutschland, Indien und Japan sowie im engeren Kern 50 Unterstützer an. Sie setzt sich für die Erweiterung auf 25 Mitglieder und die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen zunächst ohne Vetorecht ein. Der G4-Entwurf war das einzige der vorgelegten Modelle, welches 2005 Aussicht auf Annahme in der Generalversammlung hatte; im Prozess besonders aktive Unterstützer rekrutierten sich aus den Gruppen der west- und osteuropäischen Staaten. Zu den Unterstützern gehörten weiterhin diverse Entwicklungsländer aus den Regionen Asien, Lateinamerika und Afrika sowie aus den Reihen der kleinen Inselentwicklungsländer. Eine ›short resolution‹ der G4, die 2012 die Zustimmung abfragte, umfasste mit hoher Wahrscheinlichkeit die Stimmen von Mitgliedern der L69 (siehe unten) sowie der Afrikanischen Gruppe. (Dokument: A/59/L.64 v. 6.7.2005)

L69

Diese Gruppe umfasst Indien und Brasilien sowie etwa 40 weitere Mitgliedstaaten, davon überwiegend kleine Inselentwicklungsländer. Sie befürwortet die Erweiterung auf 25 Mitglieder und die Schaffung sechs neuer ständiger Sitze (verteilt analog zu dem G4-Vorschlag) mit Vetorecht sowie vier nichtständige Sitze, von denen einer für die Gruppe der kleinen Inselentwicklungsländer vorgesehen ist. Die L69 nimmt für sich in Anspruch, die Zustimmung von 80 Mitgliedstaaten auf sich zu vereinen, die wohl größtenteils aus der Schnittmenge mit den G4-Unterstützern stammen. Es wird angenommen, dass ungefähr zehn der Gruppenmitglieder afrikanische Staaten sind. (Dokument A/61/L.69 v. 11.7.2007)

UfC/›Coffee-Club‹

Die Gruppe plädiert für eine Ausweitung auf 25 Mitglieder ohne die Einführung neuer ständiger Sitze; Überlegungen gingen in die Richtung von Rotationsmodellen. Kernmitglieder der Gruppe sind neben Italien Argentinien, Costa Rica, Kanada, Kolumbien, die Republik Korea, Malta, Mexiko, Pakistan, San Marino, Spanien und die Türkei. Der UfC gilt seit den neunziger Jahren als ›Spielverderber‹ im Reformprozess beziehungsweise als Gruppierung, die eine Reform des Rates tendenziell unterlaufen möchte. Im Kern umfasst der UfC zehn Staaten; jedoch ist von einer zusätzlichen Größe von mindestens 20 reformabgeneigten Staaten im Prozess auszugehen, die mit der Gruppe von Fall zu Fall zusammenarbeiten. (Dokument A/59/L.68 v. 21.7.2005)

Quelle: Eva M. Schmitt sowie Lydia Swart, No Strong Support for Chair to Draft Concise Working Document, April 2013, www.centerforunreform.org/node/497

IGN) anberaunt, welche in informellen Plenarsitzungen spätestens am 28. Februar 2009 beginnen sollten.²⁰ Diese Übertragung der Entscheidungsfindung auf die Generalversammlung stellt eine reformerleichternde Modalität dar, weil in diesem Format die Entscheidungen mit Zweidrittelmehrheit statt Konsens gefällt werden können. Allerdings soll, laut Beschluss 62/557, das Ergebnis der Verhandlungen »die breitestmögliche politischen Akzeptanz« finden.

Im Rahmen dieser IGN wurde ab dem 19. Februar 2009 über die Ratsreform beraten; als Vorsitzender wurde der frühere Stellvertretende Präsident der Generalversammlung Zahir Tanin eingesetzt.²¹ Tanin, der als afghanischer UN-Botschafter bereits seit dem Jahr 2009 mit der Reform befasst und mit den Hürden vertraut war, wählte die Strategie einer Verhandlungsführung durch Beteiligung und Konsultation. Ziel war es, unter Berücksichtigung von fünf Schlüsselfragen der Reform,²² einen möglichst klaren und gleichzeitig für alle Fraktionen bindenden Resolutionsentwurf zu erarbeiten. Dieser Konsultationsprozess führte in bislang acht Runden zur Vorlage von drei Revisionstexten²³ (der jüngste im April 2013) und dauert noch an.

Die Verhandlungen im Rahmen der IGN und die von Tanin ausgearbeiteten Vorschläge haben zum Ziel, die Interessen anzugleichen und ›Kanäle‹ zwischen den beteiligten Gruppen offenzuhalten. So sollen moderate Mitglieder des UfC für Verhandlungen und die Staaten der AU für Kompromisse gewonnen werden. In dieser Hinsicht sind die Verhandlungen als konstruktiv einzustufen. Sie werden daher vom harten Kern des UfC und von reformskeptischen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats genau beobachtet. Die Chancen, auf einem gruppenübergreifenden Verhandlungsweg ein tragfähiges Reformpaket zu schnüren, sind bei dem machtpolitisch sensiblen Prozess der Ratsreform jedoch nach wie vor als begrenzt anzusehen.²⁴ So enthält auch der jüngste, dritte Tanin-Entwurf²⁵ eine Vielzahl von Verweisen auf unterschiedliche Ansichten, welche die Vorlage eines konkreten Resolutionsentwurfs in nächster Zeit unwahrscheinlich macht.²⁶

²⁰ Die OEWG wurde durch den Beschluss zwar nicht aufgelöst, spielt aber seit Beginn der IGN keine Rolle mehr.

²¹ Vgl. Swart, a.a.O. (Anm. 14), S. 29.

²² Die fünf Schlüsselfragen sind: 1. Kategorien der Mitgliedschaft, 2. Veto, 3. regionale Vertretung, 4. Zahl der Mitglieder und Arbeitsmethoden sowie 5. die Beziehungen zwischen Rat und Generalversammlung. Siehe Beschluss 62/557 der Generalversammlung v. 15.9.2008.

²³ Die drei Entwürfe zirkulierten als ›graue Papiere‹ in der IGN.

²⁴ Swart, a.a.O. (Anm. 14), S. 40.

²⁵ Vgl. United Nations, Third Revision of the Negotiation Text, 5.4.2013.

²⁶ So zählt der dritte Tanin-Entwurf bei der kritischen Frage der Erweiterung des Rates lediglich die unterschiedlichen Modelle auf.

Für einen Durchbruch bedarf es – ähnlich wie im Jahr 2005 – der Initiative einer Koalition einflussreicher Staaten.

Neue Akteurskonstellationen: Die Rolle der Schwellen- und Entwicklungsländer

Die Verhandlungen über die Ratsreform finden seit dem Jahr 2005 überwiegend in den bekannten Akteurskonstellationen, insbesondere zwischen der Afrikanischen Union und der G4, statt. Eine Neuentwicklung innerhalb der G4 ist in der Ausformung einer ›Südschiene‹ (Brasilien, Indien) zu sehen. Eine Sonderrolle spielt darüber hinaus die reformablehnende Gruppierung des aus Mittelmächten bestehenden UfC. Sie tritt in der Diskussion als Verhinderer auf und wird daher von der AU offiziell als Verhandlungspartner abgelehnt. Regionale Organisationen wie die Karibische Gemeinschaft (CARICOM), die Bewegung der Blockfreien (NAM), die Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) sowie einzelne ständige Ratsmitglieder und engagierte Staatengruppierungen wie die Nordischen Staaten oder die S5 bringen sich von Fall zu Fall ein.

Die Position der AU

In der Reformdebatte besteht das Problem, dass eine von der G4 abweichende Positionierung der Afrikanischen Union – festgehalten im Ezulwini-Konsens – den Prozess gewissermaßen blockiert. Dabei ist allerdings unklar, wie sehr sich die AU-Mitgliedstaaten an die Grundlagen des Konsenses gebunden fühlen. Im März 2005 hatten sich die Staats- und Regierungschefs der AU in Ezulwini (Swasiland) auf einen eigenen Reformvorschlag geeinigt,²⁷ der mit dem Resolutionsentwurf der G4 weitgehend übereinstimmt. Er weicht jedoch darin ab, dass er ständige Sitze mit Vetorecht sowie einen zusätzlichen nichtständigen Sitz für Afrika einfordert. Diese Privilegierung beziehungsweise die Ausweitung des Vetos wird von einer überwiegenden Zahl an Staaten jedoch als nicht mehrheitsfähig angesehen. Die Frage, ob die afrikanischen Staaten ihre ›Maximalforderung‹ – die in Wirklichkeit eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner ist – im Fall einer Abstimmung beibehalten würden, ist deshalb von entscheidender Bedeutung: Möglicherweise besteht gar keine Blockadesituation, denn grundsätzlich scheinen die meisten afrikanischen Staaten reformfreundlich eingestellt zu sein;²⁸ dies deckt sich auch mit Einschätzungen deutscher Diplomaten, denen zufolge das Gros der afrikanischen Staaten nach 2005 von der Ezulwini-Position nicht mehr überzeugt ist und eine pragmatischere Haltung vorziehen würde. Offiziell hält der für die afrikanischen Staaten zuständige Zehner-Ausschuss jedoch an der Ezulwini-Position fest.

Die Haltung der G4

Am engagiertesten zeigte sich in den vergangenen acht Jahren die G4. Die Gruppe, die im harten Kern rund 50 Unterstützer – mehrheitlich europäische, osteuropäische und pazifische Staaten – umfasst,²⁹ trat in der Phase nach 2005 in Beratungen mit diversen Gruppen ein. Darüber hinaus hatte sie großen Anteil an der Übertragung der Verhandlungen in die IGN und unterstützt die Verhandlungen auf der Grundlage von Textentwürfen von Tanin. Nach Ansicht der deutschen Delegation wird im Falle eines Reformmomentums nicht ein ›Zusammenhalten‹ der afrikanischen Staaten als Hindernis für einen Verhandlungserfolg betrachtet, sondern der Widerstand der Vereinigten Staaten (und weiterer sich in deren Fahrwasser befindlicher regionaler Mittelmächte).

Vor diesem Hintergrund war die deutsche Delegation unter den Botschaftern Thomas Matussek und Peter Wittig bestrebt, Handlungsfreiheit durch Abstimmung mit moderaten Mitgliedern des UfC und mit Regionalorganisationen zu gewinnen.³⁰ Gemäß dieser Strategie wurde ab dem Jahr 2008 im Rahmen der ›Overarching Working Group‹ sowie der IGN über Zwischenlösungen auf dem Weg zur Reform diskutiert. Diese Zwischenlösungen unterschieden sich jedoch in der Substanz kaum von Vorüberlegungen, die von der deutschen UN-Vertretung seit den neunziger Jahren angestellt wurden und die mit dem Mechanismus der Periodischen Überprüfungsklausel (Periodic Review Clause – PRC) bereits im G4-Resolutionsentwurf enthalten waren. Nach den Vorstellungen des Auswärtigen Amtes bleibt die Vertretung einzelner Staaten (im Gegensatz zu Staatengruppen wie etwa der EU) auch nach 2005 vorrangiges Ziel. Als Kompromiss könnte eine Kategorie von für einen längeren Zeitraum gewählten Mitgliedern geschaffen werden, die nun nicht mehr ›ständige Mitglieder‹ genannt werden. Dies bedeutet, dass sich Staaten direkt im Anschluss an eine Amtszeit zur Wiederwahl stellen können. Dadurch könnte eine Art ständige Mitgliedschaft entstehen. Für Deutschland, das als ressourcen- und verhandlungsstarker internationaler Akteur in seinen Amtszeiten auf Augenhöhe mit den P5 agiert, wäre diese

Die Frage, ob die afrikanischen Staaten ihre ›Maximalforderung‹ im Fall einer Abstimmung beibehalten würden, ist deshalb von entscheidender Bedeutung.

Als Kompromiss könnte eine Kategorie von für einen längeren Zeitraum gewählten Mitgliedern geschaffen werden, die nun nicht mehr ›ständige Mitglieder‹ genannt werden.

²⁷ Vgl. AU Doc. Ext/EX.CL/2 (VII) v. 8.3.2005.

²⁸ So auch die Wertung bei Lisette Andrae, Reform in der Warteschleife, München 2002, S. 231 (beruhend auf den Einschätzungen verschiedener Diplomaten), die auch durch den L69-Prozess untermauert wird.

²⁹ Zu den besonders verlässlichen Unterstützern und Gruppen vgl. Schmitt, a.a.O. (Anm. 5), S. 414–422.

³⁰ Diesen Eindruck gewann die Autorin in Gesprächen mit an der Reformdebatte beteiligten deutschen Diplomaten.

Option mit einer ständigen Mitgliedschaft vergleichbar. Überlegungen innerhalb der G4, anlässlich der gemeinsamen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2011 den eigenen Entwurf einzubringen, wurden indes von der Libyen-Krise überschattet und zurückgestellt.³¹

Die ›Südschiene‹ und L69

Grundsätzlich ist das Vorgehen Brasiliens und Indiens derzeit darauf ausgerichtet, sowohl für den ursprünglichen G4-Entwurf als auch für den neuen L69-Entwurf zu werben.

Doch auch die Verhandlungen, die im Jahr 2010 zwischen der G4 und moderaten UfC-Mitgliedern begannen, führten bislang zu keinem Durchbruch. Vor allem die Entwicklungsländer in der G4 – Brasilien und Indien, zum Teil unterstützt durch reformfreundliche afrikanische Akteure wie Südafrika – wollen an der Option ständiger Sitze festhalten. Dieses Interesse wird in den Verhandlungen klar von der neuen ›Südschiene‹ im Rahmen der G4-Allianz, der formal von Indien und Brasilien geleiteten Entwicklungsländerformation L69, zum Ausdruck gebracht.

Die L69 – benannt nach ihrem ersten Resolutionsentwurf aus dem Jahr 2007 – ist grundsätzlich als lockere Gruppierung einzustufen, deren Mitglieder auch im Rahmen der G4 vertreten sind beziehungsweise verhandeln. Gegenwärtig sind sie jedoch bemüht, über einen im Vergleich zum G4-Entwurf leicht geänderten Resolutionsentwurf neuen Schwung in die Debatte zu bringen. Ihre bis zu 40 Mitglieder kommen aus Lateinamerika, Asien und Afrika.³² Sie trat erstmals als Korrektiv zu den Moderatorenteams in Erscheinung und trug mit der Einbringung des Resolutionsentwurfs A/61/L.69 dazu bei, die Verhandlungen in die IGN zu übertragen. Während die Gruppe im Jahr 2010 zunächst nur sporadisch an den IGN teilnahm, lässt sich in zeitlicher Nähe zu einem möglichen Weltgipfel 2015 verstärktes Engagement beobachten. Im Laufe des Jahres 2012 legte die L69 einen Resolutionsentwurf³³ vor, welcher dem G4-Vorschlag ähnlich ist. Statt des nichtständigen Sitzes für Osteuropa im G4-Entwurf (sowie in dem der AU) sieht der neue L69-Entwurf zweierlei vor: erstens einen nichtständigen Sitz für die Vertretung der Gruppe der kleinen Inselentwicklungsländer und zweitens das Vetorecht für die sechs neu zu schaffenden ständigen Sitze, die analog zum G4-Vorschlag verteilt werden.

Die L69 ist zudem bestrebt, Regionalorganisationen zum Handeln zu bewegen und an der Diskussion zu beteiligen. So gab die CARICOM im Februar 2013 ebenfalls einen Resolutionsentwurf heraus, der einen auf 27 Mitglieder erweiterten Rat vorsieht und mit dem Ezulwini-Konsens kompatibel ist.³⁴ Dieser Resolutionsentwurf soll gegenwärtig verhandelt werden – auch unter den L69-Mitgliedern, die gleichzeitig Mitglieder der AU sind.

Die ›Südschiene‹ der G4 wird von westlichen Diplomaten zum Teil ambivalent gesehen.³⁵ Auf der einen Seite sei positiv zu bewerten, dass sich Grup-

pen von traditionell reformfreundlichen Entwicklungs- und Schwellenländern nun stärker engagieren. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie mehrheitsfähig der L69- beziehungsweise der CARICOM-Entwurf sind: Während die Forderung nach der Ausweitung des Vetorechts international umstritten bleibt, stellt die Schaffung von zusätzlichen nichtständigen Sitzen für spezifische regionale Gruppen ein Einfallstor für Forderungen aus weiteren Weltregionen dar.³⁶ Gegenwärtig ist zum einen noch nicht absehbar, ob die L69 geschlossen genug auftreten kann und wird, um effektiv für die eigenen Vorstellungen zu werben. Grundsätzlich ist das Vorgehen Brasiliens und Indiens derzeit darauf ausgerichtet, sowohl für den ursprünglichen G4-Entwurf als auch für den neuen L69-Entwurf zu werben und herauszufinden, welche Variante mehr Unterstützung bekommen würde. Für den hypothetischen Fall, dass sich der L69-Entwurf in kommenden Demarchen als ›attraktiver‹ herausstellen sollte, müssten sich nach Maßgabe Indiens und Brasiliens die (westlichen) G4-Mitglieder diesem Vorschlag anschließen.³⁷ Unabhängig von diesen Perspektiven ist es der L69 jedoch bereits gelungen, neuen Schwung in die Debatte zu bringen. Ob es ihr auch gelingt, in Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen weiterführende Entwicklungen anzustoßen, wird sich zeigen.

Der weltpolitische Kontext

Der Prozess der Ratsreform steht weltpolitisch seit dem Ende des Ost-West-Konflikts im Zusammenhang mit einem Trend zur Regionalisierung bezie-

Während die L69 im Jahr 2010 zunächst nur sporadisch an den IGN teilnahm, lässt sich in zeitlicher Nähe zu einem möglichen Weltgipfel 2015 verstärktes Engagement beobachten.

³¹ Vgl. Richard Gowan, *Diplomatic Fallout: The Fading Dream of U.N. Security Council Reform*, *World Politics Review*, 4.3.2013.

³² Siehe Lydia Swart, *No Strong Support for Chair to Draft Concise Working Document*, April 2013, www.centerforunreform.org/node/497

³³ Resolutionsentwurf der L69 (Februar 2013): Reform des Sicherheitsrats.

³⁴ Resolutionsentwurf der CARICOM (Februar 2013): Reform des Sicherheitsrats. Siehe dazu auch: Lydia Swart, *Draft Resolutions on Security Council Reform: Growing Convergence among Developing Countries?*, April 2013, www.centerforunreform.org/node/496

³⁵ So die übereinstimmende Einschätzung der deutschen und japanischen Delegierten nach Aussagen eines an der Reform beteiligten Diplomaten. Gespräch mit der Autorin im Mai 2013.

³⁶ Diese Befürchtungen bestehen insofern, als dass im Prozess sporadisch auch die OIC, die Arabische Liga und die NAM eigene zusätzliche Sitze gefordert haben. Nach Aussagen des Auswärtigen Amtes ist die Gefahr weiterer Forderungen aus anderen Regionen der Hauptgrund dafür, dass sich die G4 der AU-Position nicht angeschlossen hat.

³⁷ Ohne die Unterstützung der westlichen Staaten können die L69 die Ratsreform nicht umsetzen.

ungsweise Multipolarisierung, der die UN-Architektur vor große Herausforderungen stellt. Eine asymmetrische Konzeption von Global Governance war von den maßgeblichen Gründerstaaten der UN zur Festigung ihrer internationalen Vorherrschaft vorgesehen. So sollte nach Ansicht des amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt die Generalversammlung den UN-Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, »Dampf abzulassen«. Die großen weltpolitischen Entscheidungen sollten jedoch von den USA, der UdSSR und Großbritannien getroffen werden, »die für viele Jahre die vorherrschenden Mächte sein würden«. ³⁸ Die Ende des Zweiten Weltkriegs bestehenden Machtverhältnisse sollten nach Meinung Roosevelts konserviert werden, indem über den Generalstabsausschuss die »dauerhafte« Abrüstung sämtlicher regionaler Akteure betrieben würde, sodass sie die »Führungsnationen« auf unabsehbare Zeit nicht mehr herausfordern könnten. Dieser Plan wurde letztlich durch die Rivalität zwischen den USA und UdSSR vereitelt.

Das zwischen dem Sicherheitsrat und den regionalen Mächten bestehende Spannungsverhältnis bedingte, dass mit dem Niedergang der UdSSR, dem Aufstieg der USA und dem Wiederaufstieg der regionalen Mächte die Zusammensetzung des Rates in die Kritik geriet. Auch wenn sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer die Struktur als anachronistisch kritisierten, wurden die konkreten Verhandlungen in den neunziger Jahren und im Jahr 2005 noch intensiv von Seiten der industrialisierten, wieder aufgewerteten Staaten, insbesondere von Deutschland und Japan, bestimmt. Entwicklungsländer hatten zwar an der Reformdebatte wesentlichen Anteil, konzentrierten sich jedoch in erster Linie auf das Engagement im Rahmen von Regionalorganisationen und scheuten sich lange Zeit, aktiv als Führungsmächte in Erscheinung zu treten. ³⁹ So bestand auch im Rahmen der G4-Initiative eine Hypothek darin, dass Indien und Brasilien weitaus weniger in der Lage waren, verlässliche Unterstützer für die Reform zu werben. ⁴⁰ Die von Indien und Brasilien sich selbst zugeschriebene Funktion als »Interessenwahrer« der Entwicklungsländer konnte somit nicht in dem gewünschten Maß in konkrete Unterstützung umgesetzt werden.

Ebenso spielten auf Seiten der reformabgeneigten Staaten die westlichen Mitglieder des UfC sowie die USA tragende Rollen. Weltpolitisch muss die G4-Initiative des Jahres 2005 als Balancierungsprozess gegen die als überlegen wahrgenommene Stellung der USA interpretiert werden, innerhalb dessen sich Deutschland – als diplomatisch stärkste Macht in der G4 – und die USA als »Hauptkonkurrenten« gegenüber standen. Als im Juli 2005 die Auszahlungen der Staatenpositionen durch die G4 für die Möglichkeit einer Annahme des G4-Resolutionsentwurfs sprachen, verfolgte die ameri-

kanische Regierung eine komplexe Strategie zur Verhinderung der Reform. Der amerikanische UN-Botschafter John Bolton schlug der chinesischen Delegation ein gemeinsames Vorgehen gegen den G4-Entwurf vor. ⁴¹ Die Chinesen hatten bereits seit April ohne Erfolg gegen die Umsetzung des G4-Entwurfs lobbyiert.

Diese Allianz war in erster Linie als Drohkulisse für das G4-Mitglied Japan gedacht, welches die amerikanische Delegation nun als »Spielverderber« in der G4 aufbauen wollte. So hatte parallel zum Beginn der Gegenkampagne der amerikanische Präsident George W. Bush Japans Ministerpräsidenten Junichiro Koizumi in einem Telefonat zugesagt, Japan im Fall der Nichtabstimmung des G4-Entwurfs mit amerikanischer Hilfe den Weg in den Rat ebnen zu wollen. ⁴² Die japanische Delegation, die zuvor offenbar optimistisch ob der Unterstützerzahlen gewesen war, zeigte in der Folge Zurückhaltung und stellte im Juli 2005 die Kraft innerhalb der Gruppe dar, die sich am vehementesten gegen eine Einbringung des Resolutionsentwurfs ohne das positive Votum der AU positionierte und sich damit gegenüber Deutschland durchsetzte. Sollte diese restriktive Haltung mit den Verhandlungen zwischen den Regierungen Koizumi und Bush zusammenhängen, wäre es den Vereinigten Staaten gelungen, durch Einfluss auf einen abhängigen Partnerstaat die Einbringung der G4-Resolution im entscheidenden Moment zu unterlaufen. ⁴³ Japan setzte sich nach dem Weltgipfel 2005 von der G4 ab, um gemeinsam mit den USA für eine »verkleinerte« Variante der Sicherheitsratsreform zu werben. ⁴⁴ Dieses Vorhaben wurde von Seiten der amerikanischen Delegation jedoch niemals ernsthaft verfolgt. ⁴⁵

Während bis zum Jahr 2005 als Initiatoren und Bremsen vor allem den Industrieländern Bedeutung zukam, engagieren sich in der gegenwärtigen De-

Eine asymmetrische Konzeption von Global Governance war von den maßgeblichen Gründerstaaten der UN zur Festigung ihrer internationalen Vorherrschaft vorgesehen.

Weltpolitisch muss die G4-Initiative des Jahres 2005 als Balancierungsprozess gegen die als überlegen wahrgenommene Stellung der USA interpretiert werden.

³⁸ Roosevelt gegenüber Eden, zitiert nach David Bosco, *Five to Rule Them All*, Oxford 2009, S. 15.

³⁹ Siehe auch Andreae, a.a.O. (Anm. 28), S. 242f.

⁴⁰ Schmitt, a.a.O. (Anm. 5), S. 425f.

⁴¹ Vgl. John Bolton, *Surrender is Not an Option. Defending America at the United Nations and Abroad*, New York 2007, S. 252ff.

⁴² Entsprechend der Aussagen deutscher Diplomaten gegenüber der Autorin. Der Ablauf ist bei Bolton, a.a.O. (Anm. 41) bestätigt.

⁴³ Nach Ansicht des damaligen deutschen UN-Botschafters Gunter Pleuger wären Deutschland, Indien und Brasilien im Juli 2005 zu einer Abstimmung des G4-Resolutionsentwurfs bereit gewesen; Japan hätte sich jedoch geweigert, Gespräch mit der Autorin im Oktober 2010. Nach Einschätzungen des Auswärtigen Amtes hatte die amerikanische Gegeninitiative die Zustimmung zum G4-Resolutionsentwurf nicht ausreichend untergraben, um diesen zu verhindern.

⁴⁴ Luckner, a.a.O. (Anm. 6).

⁴⁵ Vgl. Bolton, a.a.O. (Anm. 41), S. 252ff.

Der Aufbau einer ›gleichgesinnten Gruppe‹ von Entwicklungs- und Schwellenländern unter der Führung von Indien und Brasilien stellt ein institutionelles Novum in der Ratsreform dar.

batte nun verstärkt Entwicklungs- und Schwellenländer. Tatsächlich stellt der Aufbau einer ›gleichgesinnten Gruppe‹ von Entwicklungs- und Schwellenländern unter der Führung von Indien und Brasilien ein institutionelles Novum in der Ratsreform dar. Es deutet darauf hin, dass sich das im Jahr 2005 beobachtete ›Einflussgefälle‹ innerhalb der G4 verringert. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Aufbau tragfähiger Koalitionen sowie die Absicherung einer genuinen Führungsrolle Indiens und Brasiliens Zeit in Anspruch nehmen wird. So sind die L69-Staaten bei näherer Betrachtung nicht von Indien und Brasilien für die Reform angeworben worden; vielmehr handelt es sich um mit den G4 assoziierte, reformfreundliche Staaten, die bereits seit den neunziger Jahren eine Rolle spielen. Politisch stehen viele von ihnen – wie die kleinen Inselentwicklungsländer – Deutschland und dessen umweltorientierter UN-Agenda näher.

Der Befund eher langsamer und kleiner Veränderungen der Machtbasis gilt auch für das Lager der reformabgeneigten Staaten. So gelang es China und Russland in der Debatte 2005 kaum, auf die Gruppe der Entwicklungsländer Einfluss zu nehmen. Nach Einschätzung deutscher Diplomaten gilt dies bis heute. Die Befürchtung, China oder weitere Akteure könnten über staatliche Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Arrangements Druck ausüben, ist in der Debatte geringer zu veranschlagen als gemeinhin angenommen: Staaten, die ›Erpressungsmanöver‹ durchführen, setzen sich stets der Gefahr eines starken ›Gegentrends‹ aus, wenn sie zu offensiv vorgehen. Als problematischer eingestuft werden indes die Manöver regionaler Spieler, die in den Organisationen für Maximalpositionen werben, sowie die Positionierung der USA. Das offen ablehnende Verhalten der Regierung Bush mag deren ›undiplomatischem‹ Stil geschuldet gewesen sein; eine reformskeptische Haltung wird jedoch auch der Regierung von Barack Obama attestiert.⁴⁶ Der Widerstand der amerikanischen Delegation gegen eine Abstimmung in der Generalversammlung liegt darin begründet, dass nach einer erfolgreichen Abstimmung die Möglichkeit für die USA (und weitere ständige Sicherheitsratsmitglieder) *de facto* schwindet, die Umsetzung der Ratsreform aufhalten zu können. Zwar sieht Artikel 108 – zusätzlich zur Abstimmung in der Generalversammlung – die Ratifizierung der Reform durch die ständigen Mitglieder auf Grundlage ihres Verfassungsrechts vor; würde das amerikanische Votum (oder das Votum eines anderen ständigen Mitglieds) nach einer Annahme der Reform in der Generalversammlung jedoch negativ ausfallen, wäre der diplomatische Druck auf diesen Akteur immens. Es ist zudem nicht auszuschließen, das relevante Beitragszahler – in Berufung auf das Interesse der Staatengemeinschaft – im Falle einer ›Nichtratifizierung‹ Beiträge an das UN-System zurückhalten werden.

Im Zuge des L69-Prozesses fassen G4-Diplomaten nun Maßnahmen bezüglich eines erneuten Reformanlaufs bis zu einem möglichen Weltgipfel 2015 ins Auge.

Dies würde die Möglichkeiten der USA und weiterer ständiger Mitglieder, globale Ordnungsmaßnahmen über den Rat auszuüben, empfindlich einschränken.

Fazit

Machtrivalität mit geopolitischem Hintergrund muss als die entscheidende Hürde für die Umsetzung der Reform des Sicherheitsrats angesehen werden. In dem Engagement der reformfreundlichen regionalen Großmächte kann man den Versuch sehen, die (völkerrechtlichen) Privilegien der ständigen Ratsmitglieder zu beschneiden. Widerstand gegen die Ratsreform kommt seit dem Jahr 2000 insbesondere von der Hegemonialmacht USA, jedoch auch von regionalen Akteuren, die eine ›Aufwertung‹ geopolitischer Konkurrenten zu vermeiden suchen. Jedoch nicht alle Akteure handeln ›machtneidisch‹: Grundsätzlich haben insbesondere viele kleinere und mittlere Staaten ein Interesse an einem repräsentativeren Rat, der sich mit regionalen Sachverhalten auseinandersetzt. Diese Gruppe, die nach Analysen rund zwei Drittel der UN-Mitgliedschaft umfasst, steht als aktivierbarer Block zur Verfügung. Ein Unsicherheitsfaktor besteht jedoch darin, dass viele UN-Delegationen, beziehungsweise Regierungen, personell schwach aufgestellt, mit Fragen der internationalen Machtverteilung nicht besonders vertraut und daher geneigt sind, sich regionalen Positionen anzuschließen, die zuweilen problematische Maximalforderungen vorlegen.

Ein politisches Momentum scheint daher aus Sicht von Diplomaten notwendig, um die für die Reform notwendige Zweidrittelmehrheit von derzeit 129 Staaten in der Generalversammlung sicherzustellen. Im Zuge des L69-Prozesses fassen G4-Diplomaten – in Anlehnung an die Initiative aus dem Jahr 2005 – nun Maßnahmen bezüglich eines erneuten Reformanlaufs bis zu einem möglichen Weltgipfel 2015 ins Auge. Das wachsende Engagement Indiens und Brasiliens und von reformfreundlichen Staaten der Afrikanischen Union, die für eine pragmatische Lösung werben, stellt eine positive Entwicklung dar. Für den Erfolg einer Ratsreform ist jedoch nach wie vor das Engagement Deutschlands entscheidend. Deutschland muss als wichtiges EU-Mitgliedsland seinen Einfluss innerhalb der Vereinten Nationen, auf die west- und osteuropäischen Staaten sowie auf weitere regionale Akteure geltend machen. Die Zielsetzung der Ratsreform sollte aktiv weiterverfolgt werden, um dem deutschen Interesse nach einer integrativen und funktionalen Global-Governance-Architektur entgegen zu kommen.

⁴⁶ Nach Ansicht eines Diplomaten des Auswärtigen Amtes im Gespräch mit der Autorin im Mai 2013.

So dicht wie die Titanic

Ian Williams

Die Nachrichten der vergangenen Monate, die USA hätten Ban Ki-moon und andere UN-Beamte ausspioniert, sind wenig überraschend. Spionage gab es bereits in der Vergangenheit – und zwar recht häufig. Im Jahr 2003 enthüllte die britische Informantin Katherine Gun, die für das ›Government Communication Headquarters‹ (GCHQ) arbeitete, dass ein amerikanischer Mitarbeiter der ›National Security Agency‹ (NSA) die britische Spionageorganisation um Unterstützung bat. Die Ständigen Vertretungen von sechs nichtständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats sollten verwandt werden. Deren Stimmen waren von entscheidender Bedeutung für die anglo-amerikanischen Bemühungen um eine Resolution, in der ein Angriff auf Irak genehmigt werden sollte.

Die britische Regierung ließ die Anklage gegen Gun fallen, als ihre Anwälte Dokumente anforderten, aus denen hätte hervorgehen können, dass die Minister möglicherweise die Legitimität des Krieges in Frage stellten. Kurz darauf befeuerte Clare Short, Ministerin der Labour-Partei, den Skandal, als sie behauptete, sie hätte Abschriften von abgehörten privaten Telefongesprächen des UN-Generalsekretärs Kofi Annan gesehen. Sie stammten von britischen Abhörgeräten, die in Annans UN-Büro installiert worden seien.

Trotz einer UN-internen Untersuchung und lauter Proteste, bekannten sich in vertraulichen Gesprächen einige hochrangige UN-Beamte dazu, dass es ihnen fast schmeichelte, dass Washington sie als so wichtig einschätzte und ausspionierte.

Dieses Ausspionieren verletzt natürlich das UN-Amtsitzabkommen von 1947 sowie das Wiener Übereinkommen über Diplomatische Beziehungen von 1961. Letzteres schließt die Vereinten Nationen als diplomatische Einrichtung in seinen Vertragsbestimmungen ein und legt fest, dass jede »amtliche Korrespondenz der Mission [...] unverletzlich« ist.

Ferner wurde im Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946 in Artikel II Abschnitt 3 festgelegt: »Die Räumlichkeiten der Organisation sind unverletzlich. Ihr Vermögen und ihre Guthaben, gleichviel wo und in wessen Besitz sie sich befinden, sind der Durchsuchung, Beschlagnahme, Einziehung, Enteignung und jeder sonstigen Form eines Eingriffs durch die vollziehende Gewalt, die Verwaltung, die Justiz oder die Gesetzgebung entzogen.«

Doch von Beginn an haben sich die Vereinten Nationen selbst geschadet, mit der Folge, dass das UN-Gebäude in New York heute in etwa so dicht ist wie die Titanic. Trotz der in der UN-Charta enthaltenen Bestimmungen, die einen unabhängigen internationalen öffentlichen Dienst festschreiben, beherbergt die Ver-

einten Nationen in ihren Anfangsjahren eine Vertretung des amerikanischen Inlandgeheimdienstes FBI. Diese überwachte die amerikanischen UN-Bediensteten, ob sie sich ›unamerikanischer‹ Aktivitäten verdächtig machten. Ralph Bunche, der afro-amerikanische UN-Untergeneralsekretär und Erfinder der UN-Friedenssicherung, war im Jahr 1953 vor das Komitee für un-amerikanische Umtriebe des Repräsentantenhauses einbestellt worden. Die Amerikaner zogen ihren Vorteil aus der Tatsache, dass der UN-Amtssitz auf amerikanischem Boden steht. Doch sie waren nicht die einzigen. Das gesamte sowjetische Personal wurde von Moskau und dessen Geheimdienst KGB ernannt. Die Gehälter und Pensionen des sowjetischen Personals sowie die des chinesischen Personals, nachdem Beijing im Jahr 1971 den Sitz im UN-Sicherheitsrat übernommen hatte, wurden direkt an die jeweiligen Regierungen gezahlt.

Die Großmächte waren natürlich nicht allein. Der Beigeordnete UN-Generalsekretär Giandomenico Picco, der in schwierige und schließlich erfolgreiche Verhandlungen bei Geiselnahmen in Libanon und dem Nahen Osten eingebunden war, trat im Jahr 1992 von seinem Posten zurück. UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hatte es abgelehnt, ihn von der Personalordnung auszuschließen. Diese verlangt, dass dem Sekretariat jegliche Reisepläne schriftlich vorzulegen sind. Es war Picco jedoch bewusst, dass, sobald er derartige Dokumente dem System zugänglich machte, die verschiedensten Geheimdienste über seine Reiserouten informiert seien – mit potenziell fatalen Folgen.

Die wahrscheinlich einzige Einrichtung innerhalb der Vereinten Nationen ohne einen Geheimdienst ist der Generalsekretär selbst. Er ist diesbezüglich auf die Mitgliedstaaten angewiesen.

Natürlich ist Spionage, durch wen auch immer, illegal und unmoralisch. Aber sie wird stattfinden, mindestens so lange wie die Vereinten Nationen nicht ihre Bedeutung verlieren. Das UN-Sekretariat kann sich am besten davor schützen, indem es so transparent wie möglich arbeitet. Dadurch gelangen alle Mitgliedstaaten an die gleichen Informationen. Doch in heutiger Zeit müssen hochrangige Beamte wie auch wir alle davon ausgehen, dass alles, was wir elektronisch mitteilen oder tätigen, überwacht wird. Wenn auch sonst nichts, so sollte diese Erkenntnis die Bedeutung der Diplomatie alter Schule wiederbeleben. Denn eine Unterhaltung unter vier Augen kann immer noch deutlich schlechter abgehört werden. Dies könnte auch erklären, warum Kofi Annan so gern entlang der Promenade am East River Zigarren rauchen ging. Privatsphäre war und ist kostbar!



Ian Williams, geb. 1949, ist britischer Journalist und Buchautor am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York und war mehrmals Präsident der Vereinigung der UN-Korrespondenten (UNCA). Er berichtet für zahlreiche Fernseh- und Runfunksender und für das Wochenmagazin ›The Nation‹ über die Weltorganisation.

Von Rice zu Power – die UN-Botschafterinnen unter Barack Obama

Patrick Rosenow



Patrick Rosenow, M.A., geb. 1982, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Er promoviert zur Rolle der amerikanischen Botschafterinnen und Botschafter bei den Vereinten Nationen.

Die USA sind eines der einflussreichsten Mitglieder der Vereinten Nationen. Ihre Haltung zur Weltorganisation ist daher für deren Handlungsspielraum maßgeblich. Nach acht Jahren der Regierung George W. Bush von 2001 bis 2009, die von einer kritischen bis ablehnenden Haltung geprägt waren, vollzog sich in der ersten Amtszeit von Barack Obama ein grundsätzlicher Wandel hin zu einer stärker multilateralen Ausrichtung. Aufgrund ähnlicher Biografien und außenpolitischer Grundeinstellungen ist zu erwarten, dass die neue UN-Botschafterin Samantha Power diese Ausrichtung beibehalten und die werbegeleitete und grundsätzlich multilaterale UN-Politik von Susan Rice fortsetzen wird.

Seit Beginn der Amtszeit Barack Obamas als 44. Präsident der Vereinigten Staaten Anfang 2009 haben zwei Frauen seine Außenpolitik im Allgemeinen und die amerikanische UN-Politik im Besonderen maßgeblich mitgeprägt: Susan Rice und Samantha Power. Rice war von Januar 2009 bis Juni 2013 Botschafterin bei den Vereinten Nationen in New York und Samantha Power ist seit August 2013 ihre Nachfolgerin. Trotz immer wieder geäußerter Kritik an den Vereinten Nationen seitens des amerikanischen Kongresses ist zu erwarten, dass auch Power den bisherigen Kurs von Barack Obama des stärkeren Engagements in den UN fortsetzen wird.¹

Mit dem Wechsel von Rice zu Power setzt die Obama-Regierung ihren im Vergleich zur Ära von George W. Bush veränderten Kurs gegenüber den UN konsequent fort. Mit dem grundsätzlichen Bekenntnis zum Multilateralismus unter amerikanischer Führung grenzt sich Obama auch in seiner zweiten Amtszeit deutlich von seinem Vorgänger ab. Zwar setzte Bush zweifelsohne auch auf die Führung der USA in den UN, doch hatte der Multilateralismus seinerzeit einen weitaus geringeren Stellenwert und wurde lediglich als Mittel zum Zweck benutzt. Bush stellte nach den Anschlägen vom 11. September 2001 multilaterale, auf Konsens beruhende Mechanismen und die Effektivität der Vereinten Nationen in Frage.

Im Gegensatz dazu sind Obama, Rice und Power bestrebt, amerikanische außenpolitische Vorstellungen wieder glaubwürdig und engagiert in die Welt zu tragen, bei gleichzeitiger Betonung multilateralen Engagements und der grundsätzlichen Anerkennung des Völkerrechts. Denken und Handeln der Botschafter bei den Vereinten Nationen können wichtige Hinweise geben, um die veränderte UN-Politik der USA unter Obama zu verstehen. Rice' Tätigkeit

soll dabei als Bilanz, Powers kommende Amtszeit als Ausblick betrachtet werden.²

Susan Rice

Susan Rice war von 2009 bis 2013 Botschafterin bei den UN in New York. Im Juni dieses Jahres gab Barack Obama bekannt, dass Rice als neue nationale Sicherheitsberaterin in der Regierung tätig sein würde. In jener Bekanntmachung bilanzierte er ihr Wirken als Botschafterin: Rice' Aufgabe sei in erster Linie gewesen, die USA nach den Kriegen gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan und Irak wieder multilateral stärker einzubinden und das Vertrauen zu den übrigen UN-Mitgliedstaaten wiederherzustellen.³

Obwohl die Amtszeit von Rice sowohl außenpolitisch in den UN als auch innenpolitisch in den USA als relativ erfolgreich betrachtet werden kann, geriet sie Ende 2012 innenpolitisch stark unter Druck. Dies führte letztlich dazu, dass sie ihre Kandidatur als mögliche Außenministerin und Nachfolgerin von Hillary Clinton im Dezember 2012 zurückzog. Grund für die Kritik an ihrer Person war ihre Reaktion auf den Terroranschlag auf das amerikanische Konsulat im libyschen Bengasi am 11. September 2012. Dabei waren der Botschafter John C. Stevens und drei weitere Menschen ums Leben

¹ Vgl. auch Ian Williams, Obama, die USA und die UN. Amerikas neue UN-Politik tut sich noch schwer, Vereinte Nationen, 2/2010, S. 64–68.

² Der vorliegende Beitrag beruht auf Analysen des Autors, veröffentlicht auf der Webseite ›PassBlue. Covering the UN‹: Patrick Rosenow, Susan Rice's Rise Beyond the United Nations, 18.4.2013, <http://passblue.com/2013/04/18/susan-Rice'-rise-beyond-the-united-nations/> sowie ders., From Rice to Power at the United Nations, 1.8.2013, <http://passblue.com/2013/08/01/from-rice-to-power-a-the-united-nations/>

³ Remarks by the President in Personnel Announcement, Washington, D.C., 5.6.2013, www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/05/remarks-president-personnel-announcement und Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations at the Security Council Stakeout, New York, 25.6.2013, <http://usun.state.gov/briefing/statements/211134.htm> Vgl. auch Patrick Rosenow/Sebastian Bruns, Renovierungsarbeiten am East River: Zum Verhältnis der USA gegenüber den Vereinten Nationen unter US-Präsident Barack Obama, WeltTrends, 18. Jg., Mai/Juni 2010, S. 17–21 sowie Patrick Rosenow, Weltmacht gegen Weltorganisation? Die UN-Politik der USA unter George W. Bush, Marburg 2009.

gekommen.⁴ Rice hatte wenige Tage später in einem ABC-News-Fernsehinterview den Tod der Konsultationsmitarbeiter als tragische Folge von spontanen Demonstrationen gegen den vielfach kritisierten Film ›Innocence of Muslims‹ gewertet.⁵ Nach heftiger Kritik zog sie ihre Kandidatur als Außenministerin zurück. Als UN-Botschafterin war Rice jedoch mit ihrer Expertise für Obama unverzichtbar und hatte sogar Kabinettsrang;⁶ während der Amtszeit George W. Bushs waren die UN-Botschafter vom Kabinett ausgeschlossen. Wie ist ihre Amtszeit in New York nun einzuordnen?

Frau, jung und afroamerikanisch

Dass Obama mit seinem Amtsantritt eine neue Kontinuität und Verlässlichkeit in den US-UN-Beziehungen suchte, zeigte sich auch anhand einiger Zahlen und Fakten zu Susan Rice: Im Vergleich zu allen ihren 26 regulären Amtsvorgängern seit 1945 war sie mit viereinhalb Jahren der am drittlängsten dienende UN-Botschafter und Leiter der Ständigen Vertretung bei den UN in New York. In Obamas erster Amtszeit fand kein Postenwechsel statt. Während der ersten Amtszeit von George W. Bush gab es jedoch allein drei reguläre UN-Botschafter und eine Interimsbesetzung. In seinen beiden Amtszeiten zusammen waren es vier reguläre Botschafter und zwei Interimsbesetzungen. Susan Rice war außerdem die dritte Botschafterin nach Jean Kirkpatrick (1981–1985 unter Präsident Ronald Reagan) und Rice' Mentorin Madeleine Albright (1993–1997 unter Präsident Bill Clinton) sowie die erste UN-Botschafterin mit afroamerikanischen Wurzeln. Darüber hinaus ist sie die zweitjüngste Person, die dieses Amt antrat nach Andrew J. Young, der von 1977 bis 1979 unter Präsident Jimmy Carter diente und bei Amtsantritt nur wenige Monate jünger als Rice war.

Einwandererkind, Akademikerin, Afrika-Beraterin

Rice' Werdegang und Persönlichkeit geben Aufschluss darüber, inwieweit sich die amerikanische UN-Politik seit 2009 verändert hat. Ihre Großeltern wanderten 1912 von Jamaica nach Portland, Maine, ein.⁷ Rice' Eltern unterstützten ihre einzige Tochter, die an der Stanford-Universität ihren Master und an der Oxford-Universität ihren Doktor in Internationalen Beziehungen machte. Ab 1993 arbeitete sie für die Regierung des demokratischen Präsidenten Bill Clinton als Mitarbeiterin im Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council – NSC). Im Jahr 1997 wurde sie mit knapp 33 Jahren die jüngste Mitarbeiterin des NSC, die als ›Regional Assistant Secretary of State‹ für Afrika zuständig war. In dieser Position beschäftigte sie sich mit zahlreichen afrikanischen Krisen und Konflikten. Sie spielte eine Schlüsselrolle bei Konfliktlösungen in Afrika, indem sie Politikstrategien für Sudan und das Horn von Afrika ent-

wickelte. In jene Zeit fiel jedoch auch der Völkermord in Ruanda 1994, der mit seinen 800 000 Toten Rice' außenpolitische Vorstellungen maßgeblich prägte. Nach ihrer Tätigkeit in der Clinton-Regierung warf sie der internationalen Gemeinschaft oftmals vor, diesen Völkermord nicht verhindert oder aufgehalten zu haben.⁸ Im Jahr 2002 wurde Rice ›Senior Fellow‹ beim amerikanischen Think Tank Brookings Institution und arbeitete zu den Themen amerikanische Außenpolitik, schwache und zerfallende Staaten, Auswirkungen der globalen Armut sowie transnationale Sicherheitsbedrohungen. Mit Beginn des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes im Jahr 2007 stieg sie zur außenpolitischen Beraterin Obamas auf. Im Januar 2009 ernannte er Susan Rice zur UN-Botschafterin, und der Senat bestätigte sie einstimmig.⁹

Außenpolitische Grundeinstellung

Auch wenn ihr konzeptionelles Denken durch ihre persönlichen Erfahrungen in der Clinton-Regierung geprägt sein mag, kann Susan Rice' Einstellung, ähnlich wie die Obamas, als eher pragmatisch denn idealistisch eingeordnet werden. Ihr kritischer Blick auf die Vereinten Nationen blieb bestehen; sie war sich stets der Stärken und Schwächen der Weltorganisation bewusst und hielt während ihrer Amtszeit eine

Susan Rice' Einstellung, ähnlich wie die Barack Obamas, kann als eher pragmatisch denn idealistisch eingeordnet werden.

⁴ Vgl. Colum Lynch, Everything You Need to Know About Susan Rice, Foreign Policy, 19.11.2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/19/everything_you_need_to_know_about_susan_rice

⁵ ›This Week‹ Transcript: U.S. Ambassador to the United Nations Susan Rice, 16.9.2012, <http://abcnews.go.com/Politics/week-transcript-us-ambassador-united-nations-susan-rice/story?id=17240933>

⁶ Seit dem Jahr 1953 hat der UN-Botschafter Kabinettsrang (mit einigen Unterbrechungen), wird zuweilen als ›zweiter Außenminister‹ bezeichnet und damit verbunden besteht für sie oder ihn meist ein direkter Zugang zum Präsidenten. Je persönlicher der Kontakt ist, desto mehr Einfluss hat der UN-Botschafter in Washington, D.C. Vgl. Arnold Beichman, The ›Other‹ State Department. The United States Mission to the United Nations – Its Role in the Making of Foreign Policy, New York u.a. 1968, S. 95.

⁷ Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations at Howard University's 145th Convocation, 28.9.2012, <http://usun.state.gov/briefing/statements/198422.htm>

⁸ Susan Rice unterstützte im August 2011 zusammen mit Samantha Power Obamas Initiative, mit dem ›Atrocities Prevention Board‹ eine Stelle innerhalb der Regierung einzurichten, die die Koordinierung und Kommunikation zwischen den Behörden verbessern und auf Völkermorde und andere Gräueltaten in anderen Ländern schnell reagieren sollte, vgl. Samantha Power, President Obama Directs New Atrocity Prevention Measures, 6.8.2011, www.whitehouse.gov/blog/2011/08/06/president-obama-directs-new-atrocity-prevention-measures

⁹ Vgl. auch zum ›Hearing‹ im US-Senat: Nomination of Hon. Susan E. Rice to be U.N. Representative, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 15.1.2009.

amerikanische Führung in den UN für notwendig. In einem Gespräch mit dem Magazin ›The New Yorker‹ im März 2013 äußerte sie, dass sie keine monolithisch idealistisch geprägten Vorstellungen besäße, da diese weder änderbar noch umzusetzen seien. Stattdessen bezeichnete sie sich amerikanischen Werten wie Demokratie und Menschenrechte eng verbunden.¹⁰

Politisches Wirken als Botschafterin

Als Susan Rice das Amt der UN-Botschafterin und die Leitung der Ständigen Vertretung der USA in New York übernahm, war es ihre Aufgabe, Obamas Außenpolitik des Multilateralismus und des Wandels deutlich zu machen und ein zuverlässiger Partner bei den Vereinten Nationen zu sein. Dass die UN in den acht Jahren der Außenpolitik von George W. Bush keine allzu hohe Priorität besaßen, ist allgemein bekannt. Dies zeigte sich auch an den vielen Wechseln der Botschafter am East River, die unter Obama deutlich zurückgingen. Diese personellen Diskontinuitäten in der Bush-Ära erschwerten die Zusammenarbeit der USA mit anderen Staaten, dem UN-Sekretariat und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Was die ›harten‹ Fakten des Wandels angeht, so konnte Rice die Glaubwürdigkeit der USA gegenüber der Weltorganisation deutlich steigern. Zum einen konnte sie Regierung und Kongress davon überzeugen, im Herbst 2012 die noch offenen Beitragszahlungen der USA beim UN-Friedenssicherungshaushalt in Höhe von rund einer Milliarde US-Dollar zu begleichen.¹¹ Darüber hinaus setzte sie sich dafür ein, dass die USA für einen Sitz im UN-Menschenrechtsrat 2009 erfolgreich kandidierten und 2012 als Mitglied für weitere drei Jahre ab 2013 wiedergewählt wurden.¹² Dies bedeutete eine Abkehr von der UN-Politik der Vorgängerregierung. Diese hatte den im Jahr 2006 neugegründeten Menschenrechtsrat als Nachfolgeorgan der vielfach kritisierten Menschenrechtskommission bis zuletzt, aufgrund seiner Mitgliederstruktur, als illegitim bezeichnet und prinzipiell abgelehnt.

Neben den ›harten‹ Fakten gibt es auch noch einige ›weiche‹ Faktoren, wie ihr Auftreten, das Rice von ihren Vorgängern durchaus unterscheidet: Trotz ihrer teils schroffen, undiplomatischen Art gegenüber politischen Kontrahenten konnte sie Netzwerke aufbauen. Einige Delegierte, Journalisten und Wissenschaftler beschrieben sie als ehrliche, direkte Diplomatin und energische Person, die effektiv und überzeugend auftrat. So gewann Rice Vertrauen und konnte nicht nur ihr persönliches Netzwerk zu anderen Diplomatinen und Diplomaten in New York stetig ausbauen, sondern auch die USA stärker in die Arbeit der Vereinten Nationen einbinden.

Wie bei einigen ihrer Vorgänger drückte sich Rice' Vertrauensverhältnis zum Präsidenten auch dadurch aus, dass sie während ihrer Amtszeit die Ständige

Vertretung bei den Vereinten Nationen zu einem ›zweiten‹ Außenministerium aufwertete. Oftmals kommunizierte sie direkt mit dem Weißen Haus und ihrer dortigen Ansprechpartnerin und Freundin Samantha Power, statt mit dem Außenministerium unter Hillary Clinton. Power war in Obamas erster Amtszeit im ›Office of Multilateral Affairs and Human Rights‹ als ›Senior Director‹ für multilaterale Angelegenheiten im NSC tätig gewesen. Aufgrund Rice' Wahlkampfhilfe für Obama war das Verhältnis zu Obamas früherer Konkurrentin, der späteren Außenministerin Hillary Clinton, nicht immer konfliktfrei.

Der Journalist und Kofi-Annan-Biograf James Traub bezeichnete Susan Rice als eine für Obama entscheidende Person bei den Vereinten Nationen, die für die USA nach wie vor eine wichtige multilaterale Arena darstellen.¹³ Während ihrer gesamten Amtszeit hat Susan Rice immer wieder die von der Regierung Obama auferlegte Verpflichtung der USA zum Multilateralismus und zur Zusammenarbeit mit den UN-Mitgliedstaaten betont.¹⁴ Diese Maxime des multilateralen Handelns spiegelt auch die persönliche Einstellung Rice' wider, die von einer post-hegemonialen Ära ausgeht und die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert betont.

Es scheint so, als habe Susan Rice mit ihrer Durchsetzungsfähigkeit und ihrem Einfluss bei den UN nahezu jedes für die USA wichtige Thema in New York, aber auch in Washington, D.C., erfolgreich vorangebracht: Sie gewann im Sicherheitsrat eine Mehrheit für die Intervention in Libyen, erreichte schärfere UN-Sanktionen gegen Iran und Nordkorea und arbeitete daran, die Spannungen zwischen Sudan und Südsudan abzubauen. Auch wenn sie diese Themen nicht allein bearbeitete, war sie doch meist die treibende Kraft. Erfolglos blieben jedoch ihre Bemühungen in Bezug auf den Bürgerkrieg in Syrien. Selbst mit Unterstützung Ban Ki-moons und dessen Sondergesandten Kofi Annan und Lakhdar Brahimi war es ihr nicht möglich gewesen, im Sicher-

Was die ›harten‹ Fakten des Wandels angeht, so konnte Rice die Glaubwürdigkeit der USA gegenüber der Weltorganisation deutlich steigern.

Es scheint so, als habe Susan Rice nahezu jedes für die USA wichtige Thema in New York erfolgreich vorangebracht.

¹⁰ Vgl. The New Yorker, The Big Story: Reimagining America's Foreign Policy, 11.3.2013, www.newyorker.com/online/blogs/newsdesk/2013/03/barack-obama-foreign-policy-big-story.html (ab 37:40 Min.).

¹¹ Betsy Pisik, U.S. Set to Pay Its Debt to U.N., Washington Times, 6.8.2009, www.washingtontimes.com/news/2009/aug/6/us-set-to-pay-its-debt-to-un/ sowie James Traub, The Point Guard, Foreign Policy, September/Okttober 2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/13/the_point_guard

¹² Siehe: www.un.org/News/Press/docs//2012/ga11310.doc.htm

¹³ Traub, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁴ Nationale Sicherheitsstrategie der USA, Mai 2010, S. 12ff., www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

heitsrat eine Mehrheit für eine Verurteilung der syrischen Regierung zu erreichen. Sie konnte die beiden Vetomächte Russland und China nicht dafür gewinnen. Der Syrien-Konflikt führte auch zu vorübergehenden persönlichen Spannungen zwischen Susan Rice und ihrem russischen Kollegen Witali Tschurkin.¹⁵ Das einzige Veto im Namen der USA während ihrer Amtszeit legte Rice im Februar 2011 beim Thema Nahost-Konflikt ein. Sie lehnte eine Verurteilung des israelischen Siedlungsbaus im Westjordanland ab. Die USA waren die einzigen, die gegen den von arabischen Staaten eingebrachten Entwurf gestimmt hatten, und damit erstmalig im Sicherheitsrat isoliert. Rice nahm mit dieser Abstimmung Rücksicht auf inneramerikanische Konstanten, Israel gegen Verurteilungen durch eine Mehrheit von UN-Mitgliedstaaten zu schützen.¹⁶

Insgesamt schien die Mehrzahl des diplomatischen Korps gern mit Susan Rice zusammengearbeitet zu haben. Traub schreibt dazu: »Was Diplomaten am meisten von einem amerikanischen Botschafter erwarten, ist die Fähigkeit, das zu liefern, was er oder sie verspricht.«¹⁷ Ihre enge Beziehung zum Präsidenten als politisch Ernante (»political appointee«, im Gegensatz zu einem Berufsdiplomaten) ermöglichte genau dies und konnte die USA während Obamas erster Amtszeit wieder stärker an die Weltorganisation heranführen.

Samantha Power

Barack Obamas Entscheidung im Juni 2013, Samantha Power als Nachfolgerin von Rice zu ernennen, kann als ein starkes Signal an alle Menschenrechtler gewertet werden. In ihren ersten Kommentaren bei der Ernennung sagte Power, dass sie die Idee und die Arbeit der Vereinten Nationen unterstütze, auch wenn es immer wieder Misserfolge bei der Sicherung des Friedens gebe.¹⁸ Power ist davon überzeugt, dass die USA die Rolle des kritischen Wächters und zugleich eine Führungsrolle bei der Unterstützung der Weltorganisation übernehmen sollten. Diese Überzeugung ist nicht grundsätzlich neu: Neben Susan Rice hoben auch zahlreiche ihrer Vorgänger die außergewöhnliche Stellung der USA in den UN hervor. Diese Sonderrolle ist bedingt durch die UN-Gründungsgeschichte, den Amtssitz in New York, den höchsten Beitragsanteil am ordentlichen Haushalt (22 Prozent) und dem für die UN-Friedenssicherung (rund 25 Prozent) sowie schließlich und maßgeblich durch die ständige Mitgliedschaft der USA im Sicherheitsrat. Interessant ist jedoch, dass Power den Schwerpunkt ihrer Arbeit nicht allein auf die Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen der USA legen möchte, sondern auch auf die Stärkung der Menschenrechte. Ihre Anhörung im außenpolitischen Ausschuss des Senats am 17. Juli 2013 bestätigte diese Agenda.¹⁹

Frau und jung

Samantha Power ist der 28. reguläre und der vierte weibliche reguläre Botschafter bei den UN. Auch bei Power gibt es eine Besonderheit: Sie ist mit nur 42 Jahren die jüngste Leiterin der Ständigen Vertretung in New York; Rice und Young waren bei Amtsantritt 45 Jahre alt.

Journalistin, Publizistin, Beraterin

Das Thema Menschenrechte zieht sich wie ein roter Faden durch Powers Biografie: Geboren in Irland, wanderte sie mit ihren Eltern im Alter von neun Jahren in die USA aus. Nach ihrem Abschluss an der Yale-Universität arbeitete sie als Journalistin. Von 1993 bis 1996 berichtete sie als freie Journalistin vor Ort von den Balkan-Kriegen und erlebte die Schrecken dieses langen und brutalen Bürgerkriegs hautnah. Zurück in den USA besuchte sie die »Harvard Law School« und schloss im Jahr 1999 mit einem Master ab.

Im Jahr 2002 schrieb sie ein für ihren weiteren Werdegang wichtiges Buch, wofür sie auch den renommierten Pulitzer-Preis gewann: »A Problem from Hell: America and the Age of Genocide«. Darin behandelt Power die Frage, warum die internationale Gemeinschaft und die USA im 20. Jahrhundert nicht in der Lage gewesen waren, Völkermorde zu verhindern oder zu beenden. Im Jahr 2008 folgte eine Biografie²⁰ über den UN-Sonderbeauftragten Sergio Vieira de Mello, der am 19. August 2003 bei einem Bombenanschlag auf den UN-Sitz in Bagdad ums Leben kam. Darin lobt sie die Bemühungen der Vereinten Nationen, Irak nach der britisch-amerikanischen Militärintervention zu befrieden. Sie war aus menschenrechtlichen Erwägungen gegen diese Intervention gewesen.

Samantha Power war von 1998 bis 2002 als Gründungsmitglied Geschäftsführende Direktorin des »Carr Center for Human Rights Policy« an der »J. F.

Das einzige Veto im Namen der USA während ihrer Amtszeit legte Rice im Februar 2011 beim Thema Nahost-Konflikt ein.

Barack Obamas Entscheidung im Juni 2013, Samantha Power als Nachfolgerin von Rice zu ernennen, kann als ein starkes Signal an alle Menschenrechtler gewertet werden.

¹⁵ Colum Lynch, Rice, Churkin Trade Blows in Security Council, Turtle Bay Blog, 13.3.2013, http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2013/03/13/cold_war_un_rice_churkin

¹⁶ Ed Pilkington, US Vetoes UN Condemnation of Israeli settlements, 19.2.2011, www.theguardian.com/world/2011/feb/19/us-veto-israel-settlement. Der frühere amerikanische UN-Botschafter Andrew Young verfolgte als einer der wenigen Botschafter eine insgesamt kritische Israel-Politik, was später zu seinem Rücktritt führte, siehe Seymour M. Finger, Your Man at the UN. People, Politics, and Bureaucracy in Making Foreign Policy, New York, 2. aktualisierte Auflage 1988, S. 283–286.

¹⁷ Traub, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁸ Remarks by the President, a.a.O. (Anm. 3).

¹⁹ Siehe www.foreign.senate.gov/hearings/nomination-07-17-2013

²⁰ Samantha Power, Chasing the Flame: One Man's Fight to Save the World, New York u.a. 2008.

Auch wenn einige Power als »liberalen Falken« bezeichnen, verteidigt sie längst nicht jede amerikanische Militärintervention.

Kennedy School of Government« der Harvard-Universität. Dort wurde sie später zum »Anna Lindh Professor of Practice of Global Leadership and Public Policy« berufen.²¹ Im Jahr 2005 begann sie, als außenpolitische Beraterin für Barack Obama unter anderem zum Darfur-Konflikt zu arbeiten. Obama war zu diesem Zeitpunkt Senator des Bundesstaates Illinois. Während Obamas Präsidentschaftskampagne wurde sie seine außenpolitische Beraterin, trat jedoch im März 2008 zurück, weil sie Obamas demokratische Konkurrentin Hillary Clinton als »Monster« bezeichnet hatte.²² Nach Obamas erfolgreicher Präsidentschaftswahl wurde Samantha Power Ende November 2008 Teil des Teams des Außenministeriums, das die administrative Übergabe der Vorgängerregierung organisiert, und von Januar 2009 bis März 2013 war sie »Senior Director« im NSC. Als »Senior Director« hatte sie im Weißen Haus die Führungsposition inne, die sich mit den Vereinten Nationen beschäftigte, und stand ständig in engem Kontakt zum Präsidenten und zur damaligen UN-Botschafterin Susan Rice.

Außenpolitische Grundeinstellung

Am 1. August 2013 bestätigte der amerikanische Senat Powers Ernennung zur UN-Botschafterin und Leiterin der Ständigen Vertretung mit 87 zu 10 Stimmen. Dies zeigt zum einen, dass Obama ihr vertraut, und zum anderen, dass der Senat ihre außenpolitische Grundeinstellung und ihren thematischen Schwerpunkt Menschenrechte und Verhütung von Völkermord grundsätzlich teilt.²³ In ihrem Buch »A Problem from Hell« kommt ihre außenpolitische Grundeinstellung zum Ausdruck. Sie nennt darin zwei Gründe, warum die USA Völkermorde verhindern müssten: erstens aufgrund der moralischen Verpflichtung, unschuldiges Leben zu schützen, da die USA die Macht dazu hätten; zweitens aus Eigeninteresse, da Völkermorde die regionale Stabilität gefährdeten, Flüchtlingsströme verursachten und ein Abwärtens autoritären Regimen signalisierte, Genozide seien ein von der Staatengemeinschaft toleriertes Mittel. Ihr Resümee geht jedoch noch in eine andere Richtung. Auch wenn einige sie als »liberalen Falken«²⁴ bezeichnen, verteidigt sie längst nicht jede amerikanische Militärintervention. Vielmehr geht es Power um die Schaffung von internationaler Öffentlichkeit und öffentlichem Druck.²⁵ Sie betont einen multilateralen Ansatz unter amerikanischer Führung, bei dem die USA öffentlich Völkermorde anprangern und gemeinsam mit ihren Verbündeten Sanktionen beschließen sollten. Aufgrund ihrer Erfahrungen aus den Balkan-Kriegen favorisiert sie hier Schutzzonen für die Zivilbevölkerung und UN-Truppen mit einem robusten Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta mitsamt Luftunterstützung, um diese Zonen zu verteidigen. Die für Power schlimmste Reaktion auf einen (drohenden) Völkermord ist, wie

Aufgrund ihrer Erfahrungen aus den Balkan-Kriegen favorisiert Power Schutzzonen für die Zivilbevölkerung und UN-Truppen mit einem robusten Mandat.

für Susan Rice, Schweigen oder Nichtstun wie im Falle Ruandas.

In welchem Maße Powers Grundeinstellung Obamas Außenpolitik beeinflusste, zeigt die Einrichtung des bereits angesprochenen und auch von Susan Rice unterstützten »Atrocities Prevention Board« im August 2012.²⁶ Obamas zugrundeliegende Direktive ein Jahr zuvor greift beide Schlussfolgerungen Powers auf: die moralische und die sicherheitspolitische Relevanz dieses Themas für die USA.

Prognosen für die Amtszeit

Während der Anhörung im Senat²⁷ nannte Power die drei Prioritäten ihrer Amtszeit: Erstens wolle sie darauf hinarbeiten, dass die UN Israel fair behandeln. Zweitens müssten die UN effizienter werden, was die Notwendigkeit von Reformen und eine grundsätzliche Senkung des UN-Haushalts einschließe. Und drittens müssten die UN für Menschenrechte eintreten, die sowohl amerikanische als auch universelle Werte seien. Die ersten Prioritäten unter-

21 Ihr Lebenslauf siehe: www.whitehouse.gov/blog/author/Samantha%20Power

22 Vgl. Ian Swanson, Power Called Hillary Clinton »a Monster«, The Hill, 5. Juni 2013, <http://thehill.com/blogs/global-affairs/un-treaties/303535-power-called-hillary-clinton-a-monster>

23 Senate Confirms Samantha Power as New U.N. Ambassador, Reuters, 1.8.2013, www.reuters.com/article/2013/08/01/us-usa-congress-power-idUSBRE97017420130801

24 Jacob Heilbrunn, Samantha and Her Subjects, The National Interest, Mai/Juni 2011, <http://nationalinterest.org/article/samantha-her-subjects-5161?page=1>

25 Ihren Willen, die breite Öffentlichkeit für diese Themen zu sensibilisieren und zu mobilisieren, bewies sie eindrucksvoll bei ihrer ersten öffentlichen Rede als UN-Botschafterin in Los Angeles. Dort stellte sie ihre Kampagne unter dem Hashtag #WhatMatters vor, über den jede/r online ihr und der Ständigen Vertretung bei den UN seine oder ihre Themen, Fragen und Anregungen für die amerikanische Außenpolitik zusenden kann. Vgl. Remarks by Ambassador Samantha Power, U.S. Permanent Representative to the United Nations at the Fourth Estate Leadership Summit, 10.8.2013, <http://usun.state.gov/briefing/statements/213034.htm>

26 Fact Sheet: President Obama Directs New Steps to Prevent Mass Atrocities and Impose Consequences on Serious Human Rights Violators, Washington, D.C., 4.8.2011, www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/fact-sheet-president-obama-directs-new-steps-prevent-mass-atrocities-and; siehe auch Sarah Brockmeier/Gerrit Kurtz/Philipp Rotmann, Schutz und Verantwortung. Über die US-Außenpolitik zur Verhinderung von Gräueltaten, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, Juli 2013, www.boell.de/publikationen/publikationen-schutz-verantwortung-voelkermord-intervention-publikation-demokratie-18004.html

27 Testimony of U.S. Permanent Representative-designate Samantha Power Before the Senate Committee on Foreign Relations, Washington, D.C., 17.7.2013, www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Power_Testimony.pdf

scheiden sich nicht von denen ihrer Vorgänger und sind den traditionellen Forderungen des Kongresses geschuldet.²⁸ Interessant ist Powers dritte Priorität, die ihre persönliche Agenda und den Schwerpunkt ihrer Arbeit in New York darstellt.

Trotz ihres Einflusses war Power in der Vergangenheit nicht in der Lage gewesen, Obamas Politik bei Themen wie dem Krieg gegen den Terror, Guantánamo oder den Drohneneinsätzen zu ändern, da diese meist vom Verteidigungsministerium und den Geheimdiensten dominiert werden. Sie konzentrierte sich daher auf Themen, die sie beeinflussen konnte – dies könnte auch bei ihrer UN-Politik der Fall sein.²⁹ Während ihrer Tätigkeit im Weißen Haus konzentrierte sich Power auf Themen wie UN-Reform und Menschenrechte. So widmete sie sich beispielsweise der Förderung der Rechte von Frauen, Homo- und Bisexuellen sowie Transgender, der Förderung der Religionsfreiheit, der Schutzverantwortung und der Demokratieförderung, wie beispielsweise im Nahen Osten, in Sudan, Nordafrika und Myanmar. Diese Themen könnten für sie auch in den UN eine wichtige Rolle spielen.³⁰ Im Syrien-Konflikt wird sich Power weiterhin für eine stärkere internationale Unterstützung der gemäßigten Opposition und einen politischen Prozess einsetzen, der mit der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolution 2118 vom 27. September 2013 unter Umständen wieder möglich geworden ist.³¹ Bis dahin ist es jedoch noch ein langer Weg; für eine militärische Intervention der USA wird sie sich aber vermutlich bis auf Weiteres nicht stark machen.

Insgesamt ist von den USA auch unter Samantha Power eine weiterhin starke Unterstützung für die multilaterale Zusammenarbeit zu erwarten. In der Ära nach dem 11. September 2001 und in einer Zeit sinkender Budgets sind die USA mehr denn je auf multilaterale Kooperation angewiesen. Und seit langem tritt Power glaubwürdig für die Stärkung des Völkerrechts und internationaler Institutionen ein, wie die UN oder auch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH).³² Wenngleich dies nicht heißt, dass die USA dem Römischen Statut des IStGH beitreten werden, ist eine engere Kooperation durchaus möglich. Powers Aufgabe in New York wird sein, den von Susan Rice eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Neben diesen Themen könnten auch ihr persönlicher Hintergrund und ihr Auftreten Obamas außenpolitische Agenda in der Weltorganisation unterstützen. Wie Susan Rice ist auch Samantha Power keine Berufsdiplomatin, sondern eine politische Ernannte. Sie ist ähnlich wie Rice bekannt für ihren direkten Umgangston, was in der Welt der Diplomatie eher ungewöhnlich ist. Von Power ist jedoch kein konfrontativer Stil zu erwarten, wie es unter früheren UN-Botschaftern wie Daniel P. Moynihan, Jeane Kirkpatrick oder John Bolton der Fall war. Und Power könnte wie ihr früherer Mentor und

UN-Botschafter Richard Holbrooke (1999–2001), den sie in Bosnien kennenlernte, die UN als einen notwendigen internationalen Akteur für die Lösung globaler Probleme betrachten und als Möglichkeit, amerikanischen Interessen zu dienen.³³

Fazit

Beide Frauen teilen die negativen Erfahrungen mit den Völkermorden in Ruanda und Jugoslawien der neunziger Jahre, bei denen sowohl die USA als auch der Rest der internationalen Gemeinschaft weitgehend untätig blieben. Diese Erfahrungen prägten und prägen beide Akteurinnen bei ihrer Amtsausübung in New York. Für Demokratie und Menschenrechte wird Samantha Power weiterhin eintreten, gleichzeitig aber die amerikanischen Interessen nicht aus dem Blick verlieren. Vielmehr wird sie die übrigen UN-Mitgliedstaaten – auch Deutschland – bei der Verfolgung dieser Agenda in die Pflicht nehmen. Die multilaterale Einbindung der USA in die UN und die Akzeptanz der UN in den USA hatte sich Rice und hat sich nun auch Power auf die Fahne geschrieben. Zusammen mit Susan Rice als nationaler Sicherheitsberaterin wird Samantha Power den Präsidenten weiterhin außenpolitisch beraten. Power wird als UN-Botschafterin nicht notwendigerweise in einer stärkeren Position sein, aber sie wird ein stärkeres öffentliches Profil haben, während sie die USA bei den Vereinten Nationen vertritt, aber eben auch – wie Susan Rice – die Vereinten Nationen in den USA.

Trotz ihres Einflusses war Power in der Vergangenheit nicht in der Lage gewesen, Obamas Politik bei Themen wie dem Krieg gegen den Terror, Guantánamo oder den Drohneneinsätzen zu ändern.

Für Demokratie und Menschenrechte wird Power weiterhin eintreten und die übrigen UN-Mitgliedstaaten bei der Verfolgung dieser Agenda in die Pflicht nehmen.

28 Brian Knowlton, Senate Panel Questions Nominee for U.N. Ambassador, *The New York Times* (NYT), 17.7.2013, www.nytimes.com/2013/07/18/world/senate-panel-questions-nominee-for-un-ambassador.html?_r=0

29 Suzanne Nossel, How Samantha Power Could Change U.S. Diplomacy, *Foreign Affairs*, 5.6.2013, www.foreignaffairs.com/articles/139437/suzanne-nossel/how-samantha-power-could-change-us-diplomacy

30 Sheryl Gay Stolberg, Still Crusading, But Now on the Inside, *NYT*, 29.3.2011, www.nytimes.com/2011/03/30/world/30power.html?_r=0

31 Remarks by Ambassador Samantha Power at the Security Council Stakeout on Syria, New York, 5.9.2013 <http://usun.state.gov/briefing/statements/213849.htm> und Remarks by Ambassador Samantha Power at the Security Council Stakeout Following Consultations on Syria, New York, 26.9.2013 <http://usun.state.gov/briefing/statements/214832.htm>

32 Vgl. Samantha Power, Boltonism, *The New Yorker*, 21.3.2005, www.newyorker.com/archive/2005/03/21/050321ta_talk_power

33 Nossel, a.a.O. (Anm. 29). Vgl. auch Derek Chollet/Samantha Power (Eds.), *The Unquiet American. Richard Holbrooke in the World*, New York 2011, insbesondere S. 310–318.

Langer Weg zur sexuellen Selbstbestimmung

Der Schutz von LSBTI durch die Vereinten Nationen

Karsten Schubert



Menschenrechtsverletzungen aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität (SOGI) wurden auf internationaler Ebene lange Zeit kaum zur Kenntnis genommen. Doch seit einigen Jahren wird dem Thema in den Vereinten Nationen breiterer Raum eingeräumt. Die Yogyakarta-Prinzipien und eine Studie des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte stellen nur die ersten Schritte auf dem Weg zu einem umfassenderen Schutzansatz dar. Er muss gegen den Widerstand vieler Staaten weiterverfolgt werden.

Karsten Schubert,

M.A.,

geb. 1985, promoviert in politischer Philosophie an der Universität Leipzig und ist bis Dezember 2013 Visiting Scholar an der Cardozo Law School in New York City. Seine Forschungsschwerpunkte sind poststrukturalistische Demokratietheorie, internationale Menschenrechtspolitik, Gender- und Queertheorie.

Der Autor bedankt sich für Diskussionen und Kommentare bei Yossi Bartal, Sinthiou Buszewski, Christophe Cornu, Ulrike Klöppel, Rufus Sona und Tim Wihl.

Die geplante Einführung der Todesstrafe für Homosexualität in Uganda im Jahr 2009 und das Verbot ›homosexueller Propaganda‹ in Russland in den Jahren 2012/2013 haben weltweit Empörung ausgelöst. Doch Menschenrechtsverletzungen gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle und trans- und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) sind weit verbreitet. Sie finden vielfach und in allen Teilen der Welt statt. Homosexuelle Handlungen sind in 76 Staaten strafbar; in Iran, Jemen, Mauretanien, Saudi-Arabien und Sudan kann dafür sogar die Todesstrafe verhängt werden.¹ Nachdem das Thema lange Zeit auf der internationalen Ebene ignoriert wurde, sind seit den neunziger Jahren immer mehr Fortschritte zu verzeichnen. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung stellt die im Jahr 2011 zu diesem Thema verabschiedete Resolution 17/19 des Menschenrechtsrats dar.

Im Folgenden soll zunächst die Besonderheit der Menschenrechtsverletzungen, denen LSBTI ausgesetzt sind, erläutert werden. Danach werden die bestehenden Menschenrechtsinstrumente und Maßnahmen verschiedener UN-Organisationen vorgestellt. Abschließend werden die grundsätzlichen Schwierigkeiten des internationalen Menschenrechtsschutzes von LSBTI erörtert.

Sexuelle Orientierung: Menschenrechtsverletzungen an Lesben, Schwulen und Bisexuellen

Sexuelle Orientierung bedeutet »die Fähigkeit eines Menschen, sich emotional und sexuell intensiv zu Personen desselben oder eines anderen Geschlechts (gender) oder mehr als einen Geschlechts (gender) hingezogen zu fühlen und vertraute und sexuelle Beziehungen mit ihnen zu führen.«² Von Gewalt und Diskriminierungen aufgrund sexueller Orientierung sind Menschen betroffen, die sich als Lesben, Schwu-

le und Bisexuelle (LSB) definieren oder als solche wahrgenommen werden, auch in Staaten ohne die oben angesprochene Strafgesetzgebung. Viele LSB leiden an körperlicher und psychischer Gewalt, die aber nicht staatlich verfolgt, sondern oft sogar staatlich gefördert wird. Im Bildungssystem, im Gesundheitssystem, in der Arbeitswelt und auf dem Wohnungsmarkt werden LSB diskriminiert; sie sind deshalb in vielen Ländern besonders von Armut bedroht. Gleichgeschlechtliche Partnerschaften sind in fast allen Staaten schlechter gestellt als gegengeschlechtliche. In vielen Staaten wird, wie in Russland, zusätzlich Menschenrechts- und Bildungsarbeit erschwert.³

Geschlechtsidentität: Menschenrechtsverletzungen an transgeschlechtlichen Menschen

Geschlechtsidentität ist definiert als »das tief empfundene innere und persönliche Gefühl der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht (gender), das mit dem Geschlecht (sex), das [sic!] der betroffene Mensch bei seiner Geburt zugewiesen wurde, übereinstimmt oder nicht übereinstimmt; dies schließt die Wahrnehmung des eigenen Körpers mit ein (darunter auch die freiwillige Veränderung des äußeren körperlichen Erscheinungsbildes oder der Funktionen des Körpers durch medizinische, chirurgische oder andere Eingriffe) sowie andere Ausdrucksformen des Geschlechts (gender), z.B. durch Kleidung, Sprache und Verhaltensweisen.«⁴ Von Diskriminierungen und Gewalt aufgrund ihrer Geschlechtsidentität sind Transgender beziehungsweise transgeschlechtliche Menschen betroffen, also Menschen, »die nicht in dem Geschlecht leben können oder wollen, welchem sie bei ihrer Geburt zugeordnet wurden. Hierzu zählen Transsexuelle, Drags, Transidenten, Cross-Dresser und viele mehr.«⁵

¹ Siehe Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Born Free and Equal*, HR/PUB/12/06, New York/Genf 2012, S. 34.

² Hirschfeld-Eddy-Stiftung (Hrsg.), *Die Yogyakarta-Prinzipien*, Berlin 2008, S. 13.

³ *Discriminatory Laws and Practices and Acts of Violence Against Individuals Based on Their Sexual Orientation and Gender Identity*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/19/41 v. 17.11.2011, S. 8ff.

⁴ Yogyakarta-Prinzipien, a.a.O. (Anm. 2).

⁵ Siehe www.transinterqueer.org/uber-triq/begriffsklarung/

Wegen der Nichtübereinstimmung der Ausdrucksformen ihres Geschlechts und ihrer Körper mit den geltenden Normen von Männlichkeit und Weiblichkeit sind transgeschlechtliche Menschen in allen Staaten Gewalt und Diskriminierungen ausgesetzt. Manche transgeschlechtliche Menschen möchten ihren Vornamen und Personenstand, ihren Körper oder beides ändern und an ihre Geschlechtsidentität anpassen. Dies ist in keinem Staat problemlos möglich und kann in den meisten Staaten nur unter Bedingungen erfolgen, die das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung einschränken. Dazu gehören paternalistische und pathologisierende psychologische oder medizinische Untersuchungen, durch die transgeschlechtlichen Menschen die Definitionsmacht über ihre Geschlechtsidentität abgesprochen wird. Für eine Personenstandsänderung ist in vielen Staaten eine weitestgehende Angleichung des Körpers an das männliche respektive weibliche Ideal erforderlich. Jedoch möchten sich nicht alle transgeschlechtlichen Personen diesen medizinischen Eingriffen unterziehen. Teilweise sind diese Maßnahmen außerdem an weitere Bedingungen wie Sterilisation gebunden, was einen schweren Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht darstellt.⁶ Die Kosten für geschlechtsangleichende Maßnahmen werden zudem oft nicht oder nur unzureichend vom Gesundheitssystem getragen. Interessenverbände fordern deshalb freien und selbstbestimmten Zugang zu den verschiedenen sozialen, rechtlichen und medizinischen Maßnahmen, die es ermöglichen, ein Leben nach der eigenen Geschlechtsidentität zu leben.

›Uneindeutige‹ körperliche Merkmale: Menschenrechtsverletzungen an intergeschlechtlichen Menschen

Intergeschlechtliche Menschen⁷ werden mit körperlichen Merkmalen geboren, die medizinisch als ›geschlechtlich uneindeutig‹ gelten. In den meisten Staaten werden intergeschlechtliche Personen bei der Geburt dem männlichen oder weiblichen Geschlecht zugewiesen. Ihr Körper wird operativ daran angepasst, ohne dass sie ihre Einwilligung hätten geben können. Diese medizinisch-kosmetischen Eingriffe sind nicht mehr rückgängig zu machen. Sie werden oft vorgenommen, ohne dass sie für das Kind gesundheitlich notwendig sind und obwohl sie gesundheitsschädlich und sensibilitäts einschränkend sein können.

Viele intergeschlechtliche Menschen leiden an den Folgen der ohne ihr Einverständnis vorgenommenen kosmetischen Eingriffe, die eine massive Verletzung der körperlichen Integrität und Selbstbestimmung darstellen. Interessenverbände lehnen deshalb alle Eingriffe ab, die nicht aus ernststen gesundheitlichen Gründen erfolgen oder auf der informierten Einwilligung der Patient_innen⁸ beruhen. Eine

notwendige Bedingung dafür ist, dass die Eingriffe in einem Alter geschehen, in dem die Betroffenen überhaupt informiert einwilligen können. Insbesondere wird kritisiert, dass Intergeschlechtlichkeit als Krankheit definiert wird. Dies führt zu Bevormundung und dem geschilderten Zwang zu einem Körper, der der geltenden Norm von Weiblichkeit oder Männlichkeit entspricht.⁹

Intergeschlechtlichkeit wird teils mit Transgeschlechtlichkeit verwechselt, obwohl die Problemlagen unterschiedlich sind. Während manche transgeschlechtliche Menschen für den Zugang zu gewünschten medizinischen Operationen kämpfen, wehren sich intergeschlechtliche Menschen gegen aufgedrängte medizinische Maßnahmen.¹⁰ Interessenverbände kritisieren, dass sie nicht durch das Diskriminierungsmerkmal ›Geschlechtsidentität‹ geschützt sind und fordern eine Erweiterung auf ›Geschlechtsmerkmale‹ (sex traits)¹¹ beziehungsweise ›Geschlecht‹ (sex)¹² und eine Einbeziehung durch die Verwendung der Abkürzung LSBTI statt LSBT.

Heteronormativität – das vereinende Problem

Menschenrechtsverletzungen aufgrund sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlecht sind also nicht einheitlich. Andererseits können die Grenzen verschwimmen, weil diese Kategorien vermischt oder verwechselt werden. Beispielsweise gelten Schwule in den Augen vieler Menschen als verweiblicht.

Nicht alle transgeschlechtlichen Personen möchten sich medizinischen Eingriffen unterziehen, um sich an das männliche oder weibliche Ideal anzupassen.

Viele intergeschlechtliche Menschen leiden an den Folgen der kosmetischen Eingriffe, die eine massive Verletzung der körperlichen Integrität und Selbstbestimmung darstellen.

6 Für einen Überblick zu diesen Bestimmungen in verschiedenen Ländern siehe www.transrespect-transphobia.org

7 Im deutschen Sprachraum wird dieser Begriff gegenüber Intersexualität bevorzugt, vgl. www.intersexualite.de

8 Um auch Geschlechtsidentitäten einzubeziehen, die nicht eindeutig männlich oder weiblich sind, verwendet der Autor den Unterstrich, auch ›Gender-Gap‹ genannt, nach Steffen Hermann (s_he), *Performing the Gap, Queere Gestalten und geschlechtliche Aneignung*, arranca!, November 2003, S. 22–26.

9 Vgl. die Forderungen der Bundesdeutschen Vertretung der Internationalen Vereinigung Intergeschlechtlicher Menschen (IVIM)/Organisation Intersex International (OII), www.intersexualite.de/index.php/forderungen/ und Claudia Lohrenscheit/Anne Thiemann, *Sexuelle Selbstbestimmungsrechte*, in: Claudia Lohrenscheit (Hrsg.), *Sexuelle Selbstbestimmung als Menschenrecht*, Baden-Baden 2009, S. 15–40, hier S. 34ff.

10 Vgl. Arn Sauer/Jana Mittag, *Geschlechtsidentität und Menschenrechte im internationalen Kontext*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 62. Jg., 20–21/2012, S. 55–62.

11 Vgl. Open Letter to Navi Pillay, OII International, 10.12.2012, www.intersexualite.de/wp-content/uploads/pdfdaten/UNltrPramanik.pdf

12 Vgl. Morgan, *Why Intersex Is Not a Gender Identity, and the Implications for Legislation*, 12.3.2012, oii.org.au/17680/intersex-sex-not-gender-identity

In den letzten Jahren wurden auf der internationalen Ebene erhebliche rechtliche Fortschritte beim Schutz von LSBTI erreicht.

Wenn eine als männlich wahrgenommene Person in einem solchen Kontext aufgrund als zu weiblich wahrgenommener Erscheinungs- und Verhaltensweisen angegriffen wird, lässt sich eine solche Tat nicht eindeutig in Gewalt aufgrund sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität einordnen.

Dass die Menschenrechtsverletzungen an LSBTI trotz ihrer Unterschiedlichkeit zusammen behandelt werden, liegt daran, dass sie alle auf ein Problem zurückgeführt werden können: die herrschenden Normen von Heterosexualität und Zweigeschlechtlichkeit (Heteronormativität). »Diese Normen sind dann erfüllt, wenn drei Kriterien des Geschlechts in Übereinstimmung gebracht werden: sex, gender und desire (biologisches Geschlecht, soziales Geschlecht und sexuelles Begehren). Dies besagt, dass eine ›richtige Frau‹ einen weiblichen Körper hat, sich ›weiblich‹ fühlt und verhält, und ihr Begehren sich auf Männer richtet. Im Umkehrschluss verfügt ein ›richtiger Mann‹ über einen männlichen Körper, verhält sich ›männlich‹ und liebt Frauen.«¹³ Heteronormativität wird durch eine feindliche Einstellung gegenüber Homosexuellen und transgeschlechtlichen Menschen gefördert. Sofern patriarchale Herrschaftsstrukturen, die mehr oder weniger stark ausgeprägt überall auf der Welt existieren, auf heteronormativ eindeutig definierten Geschlechterrollen beruhen, ist es nicht verwunderlich, dass Homo- und Transphobie ein so verbreitetes Phänomen sind.

Der internationale Menschenrechtsschutz von LSBTI

In den letzten Jahren wurden auf der internationalen Ebene erhebliche rechtliche Fortschritte beim Schutz von LSBTI erreicht. Verschiedene Vertragsausschüsse und UN-Organen haben Menschenrechtsverletzungen aufgrund SOGI benannt und kritisiert. Die ›Yogyakarta-Prinzipien zur Anwendung der Menschenrechte in Bezug auf die sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität‹ aus dem Jahr 2007 und die Resolution 17/19 des Menschenrechtsrats im Jahr 2011 sind zwei Meilensteine dieser Entwicklung. Sie behandeln das Thema SOGI als ein eigenständiges und bündeln damit die parallelen Entwicklungen in den verschiedenen UN-Organen.

Dabei verlief die Thematisierung der Rechte von LSBTI schrittweise: Sie begann mit sexueller Orientierung und schloss seit 2005 immer öfter auch Geschlechtsidentität ein. Die Einbeziehung von intergeschlechtlichen Menschen beginnt gerade erst.¹⁴ Dies hängt auch damit zusammen, dass männliche Homosexualität im Zuge der HIV/Aids-Krise in der Gesundheitspolitik thematisiert werden konnte und so einen Ansatz bot, das Thema sexuelle Orientierung auf die Agenda zu setzen.¹⁵ Im Folgenden soll ein kurzer Überblick zu den Entwicklungen im UN-Menschenrechtsregime allgemein gegeben und an-

schließend auf die Yogyakarta-Prinzipien und die Resolution des Menschenrechtsrats eingegangen werden.

Schutz durch Vertragsausschüsse und Sonderberichterstatter

SOGI war in der internationalen Menschenrechtspolitik lange Zeit verpönt und tabuisiert. In den neunziger Jahren änderte sich dies langsam. Auf der 2. Weltmensenrechtskonferenz 1993 und auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 war die Aufnahme von SOGI als Diskriminierungsmerkmale vorgeschlagen worden, scheiterte aber am Widerstand verschiedener Staaten.¹⁶ Auch Menschenrechtsorganisationen begannen erst in den neunziger Jahren, sich mit dem Thema SOGI zu befassen.¹⁷ Die ›International Lesbian and Gay Association‹ (ILGA) wurde im Jahr 1993 als erste nichtstaatliche Organisation (NGO), die sich mit LSBT-Themen befasst, der Konsultativstatus des UN-Wirtschafts- und Sozialrats gewährt; es folgten weitere LSBT-NGOs, wobei manche Anträge auch am Widerstand einiger Staaten scheiterten oder mehrmals vertagt wurden.¹⁸

Die wichtigsten allgemeinen Menschenrechtsinstrumente, aus denen Schutzrechte für LSBTI abgeleitet werden können, sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), die Anti-Folter-Konvention (CAT) und die Kinderrechtskonvention (CRC). Diese Instrumente werden seit den neunziger Jahren immer stärker für den Schutz von LSBTI interpretiert und genutzt – sowohl in der Spruch-

Die ›Yogyakarta-Prinzipien und die Resolution 17/19 des Menschenrechtsrats sind zwei Meilensteine dieser Entwicklung.

¹³ Lohrenscheidt/Thiemann, in Lohrenscheidt (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 19.

¹⁴ Vgl. Michael O'Flaherty/John Fisher, Sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und Internationales Menschenrecht, in: Lohrenscheidt (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 41–87, hier S. 68.

¹⁵ Vgl. Gespräch des Autors mit Christophe Cornu, bei der UNESCO zuständig für HIV/Aids-Bildungsprogramme, 1.8.2013; vgl. Douglas Sanders, Getting Lesbian and Gay Issues on the International Human Rights Agenda, *Human Rights Quarterly*, 18. Jg., 1996, S. 67–106, hier S. 88, der angibt, dass die erste explizite Referenz zu männlichen Homosexuellen im Rahmen einer Resolution der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten im Jahr 1995 zum Schutz vor HIV/Aids-bezogener Diskriminierung fällt.

¹⁶ Vgl. Rebekka Wiemann, Sexuelle Orientierung im Völker- und Europarecht, Berlin, Potsdam 2013, S. 36ff. und Sanders, a.a.O. (Anm. 15), S. 89ff.

¹⁷ Wiemann, a.a.O. (Anm. 16), S. 37f.

¹⁸ Vgl. für eine detaillierte Schilderung Wiemann, a.a.O. (Anm. 16), S. 40ff. und O'Flaherty/Fisher, a.a.O. (Anm. 14), S. 66ff.

praxis der dazugehörigen Ausschüsse als auch in der juristischen Fachliteratur.

Wegweisenden Charakter kam der Entscheidung des Menschenrechtsausschusses aus dem Jahr 1994 im Fall Toonen gegen Australien zu. Toonen klagte gegen die Kriminalisierung von homosexuellen Akten im privaten Bereich und führte einige Artikel des Zivilpakts an (Artikel 2: Diskriminierungsverbot, Artikel 17: Schutz der Privatsphäre, Artikel 26: Gleichheit vor dem Gesetz). Der Menschenrechtsausschuss bestätigte, dass die Kriminalisierung einen unzulässigen Eingriff in das Privatleben darstellt und sexuelle Orientierung ein anerkanntes Diskriminierungsmerkmal sei, weil es im Diskriminierungsmerkmal Geschlecht enthalten sei, das explizit im Pakttext genannt wird.¹⁹ Diese Entscheidung hat die weitere Spruchpraxis verschiedener UN-Organe geprägt.²⁰ Teilweise wurde sexuelle Orientierung aber auch unter ›sonstigem Status‹ verhandelt, wobei sexueller Orientierung durch die Einbeziehung unter Geschlecht eine größere Bedeutung zukommt, weil dieser Punkt vielfach explizit erwähnt wird.²¹

In zwei weiteren Entscheidungen sprach der Menschenrechtsausschuss homosexuellen Paaren zwar das Recht auf Eheschließung ab (2002), erlaubt aber andererseits keine Benachteiligung von homosexuellen Paaren bezüglich Pensionsleistungen (2003).²² In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Staatenberichten hat sich der Menschenrechtsausschuss seit dem Jahr 2000 häufig positiv über staatliche Maßnahmen für die Nichtdiskriminierung aufgrund sexueller Orientierung geäußert.²³ Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in drei Allgemeinen Bemerkungen explizit sexuelle Orientierung als Diskriminierungsmerkmal aufgenommen.²⁴ Auch er hat in verschiedenen Abschließenden Bemerkungen Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung positiv hervorgehoben, sodass der von ihm gewährte Diskriminierungsschutz als »sehr weitgehend«²⁵ bezeichnet werden kann. Die Ausschüsse von CEDAW, CAT und CRC haben bei verschiedenen Gelegenheiten sexuelle Orientierung als Diskriminierungsmerkmal angesprochen; der Kinderrechtsausschuss hat auch »Präventivmaßnahmen gegen Diskriminierung und Fördermaßnahmen für LSBT-Kinder gefordert«.²⁶ Auch die Sonderberichterstatter_innen und Expert_innen sowie Arbeitsgruppen des Menschenrechtsrats nahmen immer häufiger auf SOGI Bezug. Für den Zeitraum Januar 2007 bis März 2010 beschreibt die Internationale Juristenkommission die diesbezüglichen Aktivitäten von 17 dieser sogenannten Sondermechanismen (Special Procedures).²⁷

Die Yogyakarta-Prinzipien

Die Yogyakarta-Prinzipien²⁸ wurden im März 2007 von einer Gruppe internationaler Menschenrechtsexpert_innen vorgestellt, die unter anderem aus UN-

Sonderberichterstatter_innen, Mitgliedern von UN-Vertragsorganen, Akademiker_innen und Aktivist_innen bestand.²⁹ Die Prinzipien wurden entwickelt, um darauf zu reagieren, dass die oben geschilderte Interpretations- und Spruchpraxis der verschiedenen UN-Organe inkonsistent ist und mit unterschiedlichen Definitionen arbeitet. Die 29 Prinzipien erfüllen drei Funktionen: erstens die Abbildung der Menschenrechtsverletzungen von LSBTI, zweitens die

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Staatenberichten hat sich der Menschenrechtsausschuss seit dem Jahr 2000 häufig positiv über staatliche Maßnahmen für die Nichtdiskriminierung aufgrund sexueller Orientierung geäußert.

¹⁹ Vgl. Human Rights Committee, Views, Communication No. 488/1992, 31.3.1994, Unter der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde nach diesem Ansatz zum Schutz der Privatsphäre schon 1982 bzw. 1988 entschieden (vgl. O'Flaherty/Fisher, a.a.O. (Anm. 14), S. 56). Auf internationaler Ebene hatte dagegen der Menschenrechtsausschuss im Jahr 1982 noch die Beschwerde gegen die Zensur von homosexuellen Inhalten im finnischen Fernsehen zugunsten des moralischen Entscheidungsspielraums der finnischen Regierung abgewiesen, vgl. Sanders, a.a.O. (Anm. 17), S. 91f.

²⁰ Vgl. Lohrenscheit/Thiemann, a.a.O. (Anm. 9), S. 24f. und Wiemann, a.a.O. (Anm. 16), S. 61.

²¹ Vgl. O'Flaherty/Fisher, a.a.O. (Anm. 14), S. 50 und 52ff. Auch Sarah Elsuni vertritt die These, dass ein effektiver Schutz von LSTBI-Rechten über eine machttheoretische Neuinterpretation von Gleichheit als Recht auf Nichtdiskriminierung bezüglich geschlechtsbezogener Gewalt erreicht werden kann und leitet dies aus CEDAW, Zivilpakt und Sozialpakt ab. Dies ist insbesondere sinnvoll, um Menschenrechtsverletzungen an intergeschlechtlichen Personen von vornherein einzuschließen, die genauso wie jene aufgrund SOGI auf dem gemeinsamen Problem der Heteronormativität beruhen, Sarah Elsuni, Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte, Baden-Baden 2011.

²² Vgl. International Commission of Jurists, Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law, Genf 2010, S. 149f., die die beiden Fälle Young gegen Australien (2003) und Joslin gegen Neuseeland (2002), Communication 941/2000 und Communication 902/1999, als die maßgeblichen Entscheidungen präsentiert. Für eine detaillierte Darstellung unter Einbezug weiterer Entscheidungen siehe Wiemann, a.a.O. (Anm. 18), S. 54ff.

²³ Vgl. O'Flaherty/Fisher, a.a.O. (Anm. 14), S. 53.

²⁴ Dies sind: General Comment No. 18: The Right to Work (Art. 6), UN Doc. E/C.12/GC/18 v. 6.2.2006; General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12), UN Doc. E/C.12/2002/11 v. 20.2.2002 sowie General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), UN Doc. E/C.12/2000/4 v. 11.8.2000.

²⁵ Wiemann, a.a.O. (Anm. 16), S. 84.

²⁶ Wiemann, a.a.O. (Anm. 16), S. 87 und 85ff. sowie O'Flaherty/Fisher, a.a.O. (Anm. 14), S. 50f. und 58ff.

²⁷ Vgl. International Commission of Jurists, a.a.O. (Anm. 22).

²⁸ Vollständiger Name: Yogyakarta-Prinzipien zur Anwendung internationaler Menschenrechtsnormen und -standards in Bezug auf sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität (Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity), www.yogyakartaprinciples.org. Siehe auch Anm. 2.

²⁹ Für die vollständige Liste siehe O'Flaherty/Fisher, a.a.O. (Anm. 14), S. 71.

Die erste Resolution des Menschenrechtsrats zu sexueller Orientierung und Geschlechteridentität wurde als historischer Schritt gefeiert.

präzise Darstellung der bestehenden Menschenrechte bezüglich SOGI und drittens die detaillierte Ausformulierung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten.³⁰ Viele UN-Organe und Staaten haben sich seit ihrer Veröffentlichung befürwortend auf die Prinzipien bezogen. Auch von LSBTI-Aktivist_innen weltweit wurden sie positiv aufgenommen. Insbesondere die Definition von SOGI in der Präambel, die sich eng an Forderungen von Aktivist_innen orientiert, wurde vielfach aufgegriffen und kann heute als Standard gelten.

Resolution 17/19

Der Menschenrechtsrat hat am 17. Juni 2011 die Resolution 17/19 »Menschenrechte, sexuelle Orientierung und Geschlechteridentität« mit einer knappen Mehrheit von 23 zu 19 Stimmen bei drei Enthaltungen verabschiedet. Diese erste Resolution zum Thema wurde als historischer Schritt gefeiert. Noch in den Jahren 2003/2004 war ein von Brasilien in die Menschenrechtskommission eingebrachter Resolutionsentwurf zu sexueller Orientierung gescheitert. In Resolution 17/19 drücken die Staaten ernste Besorgnis aus »über die Gewalthandlungen und Akte der Diskriminierung, die in allen Regionen der Welt gegen Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und ihrer Geschlechteridentität begangen werden«. ³¹ Sie fordern das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) auf, eine Studie zur Menschenrechtssituation von LSBTI zu erstellen, und vereinbarten eine Podiumsdiskussion zu dem Thema für die 19. Tagung des Rates im März 2012. ³² In der im November 2011 vorgelegten Studie empfiehlt das OHCHR weitere regelmäßige Berichterstattung und eine Reihe von Maßnahmen, unter anderem eine aktive Bildungspolitik gegen Homo- und Transphobie. ³³

Aktivitäten von UN-Organisationen

Das OHCHR hat die globale Kampagne »Free & Equal« ins Leben gerufen, die auf Menschenrechtsverletzungen von LSBTI aufmerksam macht.

Parallel zur Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes von LSBTI arbeiten auch immer mehr UN-Organisationen zu LSBTI-Themen. Dabei ist das OHCHR besonders aktiv und hat in Zusammenarbeit mit einigen Staaten, vor allem Südafrika, den Niederlanden, Frankreich, Norwegen und den Vereinigten Staaten, die Resolution 17/19 des Menschenrechtsrats vorbereitet. Am 26. Juni 2013 hat das OHCHR ferner die globale Kampagne »Free & Equal« ins Leben gerufen, die auf Menschenrechtsverletzungen von LSBTI aufmerksam macht und die Öffentlichkeit durch leicht zugängliche Texte und Videos informiert. ³⁴ Auch Videobotschaften von Menschenrechtskommissarin Navi Pillay und Generalsekretär Ban Ki-moon sind Teil der Kampagne. Beide haben sich in den letzten Jahren wiederholt zum Thema geäußert. Im Jahr 2012 hat das OHCHR unter dem ähnlichen Titel »Born Free

and Equal« eine umfangreiche Broschüre zu SOGI und Völkerrecht herausgegeben und klar für den Menschenrechtsschutz von LSBTI Stellung bezogen. ³⁵ Dem Gemeinsamen Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS) kam durch seine Arbeit zur Gesundheit von Männern, die Sex mit Männern haben (MSM), eine Vorreiterrolle zu. Im aktuellen Rahmenaktionsplan fordert UNAIDS umfassenden Menschenrechtsschutz, insbesondere die Abschaffung diskriminierender Gesetze für MSM und transgeschlechtliche Menschen, als notwendige Voraussetzung, um die Zahl der Neuinfektionen zu senken. ³⁶ Auch die UNESCO hat kürzlich einen Bericht zum Thema SOGI veröffentlicht, der Homo- und Transphobie in Schulen zur Sprache bringt. Die UNESCO zeigt sich besorgt darüber, dass LSBTI wegen Mobbing das Recht auf Bildung verwehrt wird. ³⁷

Hindernisse

Die Entwicklung der letzten 20 Jahre ist als ein gewaltiger Fortschritt anzusehen: von zaghaften Thematisierungen in den neunziger Jahren über Nennungen am Rande ab dem Jahr 2000 bis zur Resolution 17/19 und einer aktiven SOGI-Politik mehrerer UN-Organisationen heute. Dabei hat ein Wandel stattgefunden bezüglich zweier Probleme, die die Menschenrechtsarbeit zu LSBTI erschweren und weiterhin erschweren: das Verhältnis von privat und öffentlich und die Frage nach der Universalität oder kulturellen Relativität.

Privat versus öffentlich

Noch bei der Entscheidung Toonen gegen Australien im Jahr 1994 ging es nur um den Schutz der Sexualität im privaten Bereich, nicht aber um den öffentlichen Bereich. Zwar konzentriert sich das Engagement für die Entkriminalisierung von homosexuellen Handlungen auch heute noch auf den privaten Be-

³⁰ O'Flaherty/Fisher, a.a.O. (Anm. 14), S. 70.

³¹ Deutsche Übersetzung siehe: www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc-res17-19.pdf

³² Zu den Ergebnissen der Diskussion siehe Jeffrey Laurenti, *Gay Rights Enter the U.N. Arena*, The Century Foundation, 7.3.2012, <http://old.tcf.org/blogs/botc/2012/03/gay-rights-enter-the-u-n-arena>

³³ Vgl. *Discriminatory Laws and Practices*, a.a.O. (Anm. 3), S. 25.

³⁴ Siehe: www.unfe.org

³⁵ OHCHR, *Born Free and Equal*, a.a.O. (Anm. 1).

³⁶ UNAIDS Action Framework: *Universal Access for Men Who Have Sex with Men and Transgender People*, Mai 2009, UNAIDS/09.22E – JC1720E 2009.

³⁷ UNESCO, *Education Sector Responses to Homophobic Bullying, Good Policy and Practice in HIV & AIDS and Education*, Booklet 8, Paris 2012, S. 11.

reich, aber insgesamt sind die gegenwärtigen UN-Aktivitäten auf eine langfristige Änderung der öffentlichen Moral bezüglich LSBTI ausgerichtet. Damit ändert sich die noch in den neunziger Jahren vorherrschende Meinung, dass Sexualität Privatsache und deshalb öffentlich nicht besonders förder- und schutzbedürftig sei.³⁸

Ein tiefer gehendes Problem bleibt aber, dass die Struktur des Systems internationaler Menschenrechte selbst auf der Trennung öffentlich und privat beruht. Es nimmt in erster Linie Staaten in die Pflicht, weshalb Menschenrechtsverletzungen von ›privaten‹ Akteuren oft aus dem Blick geraten.³⁹ Diese Trennung von privater und öffentlicher Sphäre wurde schon vom Feminismus kritisiert, um häusliche Gewalt als Menschenrechtsthema zu adressieren.⁴⁰ Das Private ist politisch – diese feministische Einsicht gilt auch für SOGI.⁴¹ Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die LSBTI-Menschenrechtsaktivitäten auch auf UN-Ebene zunehmend auf eine aktive Antidiskriminierungspolitik setzen, die stark über Bildung arbeitet. Eine solche aktive Antidiskriminierungspolitik, die vor allem auf einen kulturellen Wandel abzielt, ist aber international noch schwieriger durchzusetzen als es schon der bloße Schutz von LSBTI gegenüber staatlicher Willkür ist.

Universalität gegen kulturelle Relativität

Einige arabische und afrikanische Staaten führen als Hauptargument gegen den besseren Schutz von LSBTI-Rechten auf internationaler Ebene an, dass Homosexualität ein ›westliches Phänomen‹ sei, das in ihren Kulturen nicht existiere. Daher könne es keine universellen LSBTI-Rechte geben. Diesem Argument wird mittlerweile von UN-Organisationen vehement widersprochen.⁴² Das Thema ›kulturelle Relativität‹ ist aber komplexer: Tatsächlich ist der gegenwärtige emanzipative Bezug auf LSBTI aus einer Kritik an der medizinisch-psychologischen Pathologisierung von Homosexualität, Trans- und Intergeschlechtlichkeit in der westlichen Welt entstanden, die im 19. Jahrhundert begann und bis heute anhält.⁴³ Diese Pathologisierung, also die Einstufung als Krankheit, ist die Grundlage für die vorherrschende Homo- und Transphobie in westlichen Gesellschaften, die durch den Kolonialismus in viele afrikanische und arabische Staaten hineingetragen wurde. Insofern ist weniger Homosexualität als vielmehr Homophobie ein koloniales Erbe.⁴⁴

Aus dieser ›kulturellen Relativität‹ der in der Menschenrechtsarbeit benutzten Konzepte folgt natürlich nicht die Legitimation von Menschenrechtsverletzungen gegen LSBTI in ›nicht-westlichen‹ Kulturen. Vielmehr folgt daraus zweierlei:

Erstens sollte die jeweils sinnvolle Politik zum Schutz von LSBTI angepasst und so gut wie möglich an den Bedürfnissen lokaler Aktivist_innen ausgerichtet werden. So steht etwa die Straffreiheit für

homosexuelle Akte hoch auf der internationalen Agenda, während afrikanische Aktivist_innen dieses Ziel in der gegenwärtigen Lage gar nicht als prioritär einstufen. Sie befürchten, dass verstärktes internationales Engagement in diese Richtung ihre Situation nur verschlimmern würde.⁴⁵ Auch die Kürzung von Entwicklungshilfeszahlungen als Sanktion für homo- und transphobe Politik wurde von lokalen Aktivist_innen als kontraproduktiv angesehen, wie im Fall Großbritanniens im Jahr 2011.⁴⁶ Eine solche LSBTI-Politik westlicher Staaten ist außerdem wenig glaubwürdig, wenn sie zugleich Diskriminierung aufgrund von SOGI faktisch nicht als Asylgrund anerkennen.

Zweitens sollte eine Instrumentalisierung von LSBTI-Rechten vermieden werden. Das Narrativ des ›kulturellen Relativismus‹ von LSBTI-Rechten wird auch von Staaten verwendet, die für deren Schutz eintreten. Die Argumentation ist dann umgekehrt zu der oben wiedergegebenen: Anstatt zu sagen, LSBTI-Rechte seien westlich und deshalb abzulehnen, benutzen einige Staaten ihr Engagement für LSBTI-Rechte, um ihre Kultur gegenüber anderen Kulturen als überlegen zu präsentieren. Dabei geht es meist um eine Abwertung ›des Islams‹, der als frauenfeindlich und homophob dargestellt wird gegenüber der westlichen Aufklärung, die Toleranz und Menschenrechte erfunden habe. Durch dieses Narrativ wird Rassismus gegenüber Menschen, die als Moslems wahrgenommen werden, in westlichen Staaten legitimiert, was von vielen Aktivist_innen kritisiert wird.⁴⁷

Ein tiefer gehendes Problem bleibt, dass die Struktur des Systems internationaler Menschenrechte auf der Trennung öffentlich und privat beruht.

Einige arabische und afrikanische Staaten führen gegen den besseren Schutz von LSBTI-Rechten auf internationaler Ebene an, dass Homosexualität ein ›westliches Phänomen‹ sei, das in ihren Kulturen nicht existiere.

³⁸ Wiemann zeigt dies in Bezug auf sexuelle Orientierung für den Zivilpakt und die Europäische Menschenrechtskonvention, vgl. Wiemann, a.a.O. (Anm. 16), S. 84 und S. 297ff.

³⁹ Vgl. Elsuni, a.a.O. (Anm. 21), S. 31.

⁴⁰ Vgl. Elsuni, a.a.O. (Anm. 21), S. 100ff.

⁴¹ Vgl. Lohrscheit/Thiemann, in: Lohrscheit (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 22.

⁴² OHCHR, LGBT Rights, Frequently Asked Questions, https://unfe-uploads-production.s3.amazonaws.com/unfe-7-UN_Fact_Sheets_v6_-_FAQ.pdf

⁴³ Vgl. David Halperin, How to Do the History of Male Homosexuality, GLQ: A Journal of Lesbian and Gay Studies, 6. Jg., 1/2000, S. 87–123.

⁴⁴ Vgl. Lohrscheit/Thiemann, in: Lohrscheit (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 18.

⁴⁵ Gespräch des Autors mit Christophe Cornu, a.a.O. (Anm. 15).

⁴⁶ Vgl. Statement of African Social Justice Activists on the Threats of the British Government to ›Cut Aid‹ to African Countries that Violate the Rights of LGBTI People in Africa, 27.10.2011 www.amshar.net/news/ViewArticle.aspx?id=1200

⁴⁷ Vgl. etwa in Bezug auf Deutschland: GLADT, Demonstration gegen antimuslimischen Rassismus, 3.10.2009.

Drei Fragen an Volker Beck



Foto: Angelika Kohlmeier

Im Westen regt sich breiter Protest gegen Russlands Anti-Homosexuellen-Gesetzgebung. Wie beurteilen Sie die Erfolgsaussichten dieser Politik des ›blamings‹? Welche anderen Strategien gibt es, die Politik in Russland positiv zu beeinflussen?

Öffentliche Kritik ist immer erlaubt. Eine selbstauferlegte Zurückhaltung hielte ich für falsch. Erstens, weil man damit die Putin'sche Streitkultur antizipieren würde. Zweitens, weil man damit die Meinungsfreiheit ausgerechnet in einem menschenrechtlichen Diskurs beschädigen würde. Und vor allem drittens, weil sich andernfalls die Aktivistinnen und Aktivisten in Russland alleine gelassen fühlen würden. Aber natürlich hat auch stille Diplomatie ihre Berechtigung und kommt zuweilen direkter zum Ziel. Sie darf jedoch nicht zum einzigen Kommunikationskanal werden.

Ist es nicht scheinheilig, wenn westliche Staaten international für die Menschenrechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und trans- und intergeschlechtlichen Menschen (LSBTI) eintreten, obwohl sie gleichzeitig Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität faktisch kaum als Asylgrund anerkennen?

Doch, das sehe ich so. Wenn bekannt ist, dass LSBTI in ihrer Heimat verfolgt werden, dann muss das bei uns als Asylgrund anerkannt werden. Noch zu Beginn dieses Jahres jedoch gab es Ablehnungsbescheide für homosexuelle Asylbewerber, in denen stand, dass die Verfolgten doch einfach auch ihre Verhaltensweisen ändern könnten. Dann hätten sie nichts zu befürchten. Eine ähnliche Argumentation muss man sich mal beispielsweise im Falle der Meinungsfreiheit vorstellen, dann wird klar, wie absurd dies ist. Tatsächlich hat mir jedoch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf mehrfache Intervention hin versichert, dass diese Ablehnungsgründe künftig keine Rolle mehr spielen werden. Hier konnte ich mit meiner Intervention eine Änderung der Haltung des Amtes bewirken.

In Deutschland haben viele Menschen, darunter viele LSBTI, das islamophobe Vorurteil, dass Araber homophober seien als Europäer. Wie kann sich Deutschland international für LSBTI-Politik einsetzen, ohne diese Vorurteile zu reproduzieren?

Indem wir die Universalität der Menschenrechte in das Zentrum unserer Menschenrechtspolitik – also auch der LSBTI-Politik – stellen. Denn es verbietet sich, die universelle Geltung der Menschenrechte mit dem kulturrelativistischen Argument zu bestreiten, dass nur diejenigen Menschen einen Anspruch auf die Menschenrechte hätten, die in westlichen Demokratien lebten, während andere Kulturkreise, darunter der arabische, gewissermaßen strukturell nicht auf die Menschenrechte hin angelegt seien. Nach meiner festen Überzeugung sind alle Menschen auf der Welt gleich an Würde und Rechten. Sie haben also die gleichen Rechte, aber auch die gleichen Pflichten im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte.

Volker Beck, MdB, geb. 1960, ist Erster Parlamentarischer Geschäftsführer und menschenrechtspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen.

Ausblick

Obwohl die Kategorien LSBTI international verwendet werden, heißt dies nicht, dass sich hinter den Buchstaben einheitliche Gruppen mit einheitlichen Problemen verbergen. Die Kategorisierung ist eher ein Hilfsmittel, um Menschenrechtsverletzungen besser benennen zu können. Viele Menschen, die an Menschenrechtsverletzungen aufgrund von SOGI leiden, identifizieren sich nicht mit einer der Kategorien L, S, B, T oder I. Sie sehen ihre vielfältigen Lebensrealitäten nicht in diesen Buchstaben erfasst.⁴⁸ Die Buchstaben verschleiern zudem leicht die Wirkung von Mehrfachdiskriminierung durch Rassismus, Klassendenken und Sexismus.

Deshalb wird darüber diskutiert, ob das Recht überhaupt ein geeignetes Mittel ist, um Nichtdiskriminierung von LSBTI zu erreichen.⁴⁹ Denn das Recht ist in seiner heutigen Form nicht nur heteronormativ geprägt, sondern es beruht auf Kategorien. Und zwar auch dann noch, wenn bestimmte Gleichstellungen erreicht werden, wie beispielsweise die Öffnung der Ehe für homosexuelle Paare. Während sich die heteronormative Prägung des Rechts wandeln kann, wie die Entwicklungen im internationalen Menschenrechtsschutz zeigen, arbeitet das Recht mit Kategorien und hat damit normbildende und ausschließende Effekte. Es ist deshalb wichtig, diese Effekte zu berücksichtigen. Daher sollten die unterschiedlichen Selbstbeschreibungen und -definitionen der LSBTI-Gemeinschaften verwendet und die Menschenrechtspolitik so nah wie möglich an ihren Forderungen ausgerichtet werden.

Weil Heteronormativität die gesamte Gesellschaft durchzieht und sich nicht auf homo- und transphobe Gesetze beschränkt, kann deren Abschaffung nur ein erster Schritt sein. Weitere Maßnahmen sind dringend nötig. Dazu kann gehören, dass die Kritik an der Heteronormativität und an den Mehrfachdiskriminierungen von LSBTI in die nationalen Bildungssysteme aufgenommen wird und dass lokale zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützt werden. Die gegenwärtigen Entwicklungen auf UN-Ebene sind notwendige und begrüßenswerte erste Schritt auf diesem langen Weg zur Verwirklichung der sexuellen Selbstbestimmung für alle Menschen.

⁴⁸ Vgl. Lohrenscheid/Thiemann, in: Lohrenscheidt (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 17f.

⁴⁹ Vgl. Elsuni, a.a.O. (Anm. 21), S. 32ff. und S. 69–74; Sabine Hark, Geschlecht und Sexualität. Die Grenzen des Menschlichen und die Paradoxie einer Politik der Rechte, in: Lohrenscheidt (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 119–134; Susanne Baer, ›Sexuelle Selbstbestimmung? Zur internationalen Rechtslage und denkbaren Konzeptionen von Recht gegen geschlechtsbezogene Diskriminierung, in: Lohrenscheidt (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 89–118.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär:

Bericht für die 68. Generalversammlung

- Die Entwicklungsagenda nach 2015
- Rechtsstaatlichkeit als Querschnittsaufgabe
- Impulse von Partnern erwartet

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kirsten Haack, Bericht des Generalsekretärs für die 67. Generalversammlung, VN, 6/2012, S. 270, fort.)

Ban Ki-moon erweist sich in seinem Rückblick auf das erste Jahr seiner zweiten Amtszeit als Meister zugleich der Superlative und der Zurückhaltung. Der **Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen** (A/68/1 v. 26.8.2013) an die 68. Generalversammlung ist durch den Versuch geprägt, eine große Zahl komplexer Themen in aller Kürze abzuhandeln, ihre Vernetzung und Wechselwirkungen aufzuzeigen und die unzähligen Aktivitäten der Vereinten Nationen in den aktuellen Kontext einzubetten. Der Generalsekretär verzichtet auf plakative Leitmotive und erspart sich eine platzraubende Evaluierung der Rolle der UN, wie er sie noch in seiner Fünfjahres-Aktionsagenda 2012–2017 angeboten hat. Einzig der Wandel auf globaler Ebene – bereits im Vorjahr von ihm als ›fundamental‹ bezeichnet – wird ausführlich beleuchtet.

Dieses Jahr will Ban Ki-moon den Blick auf die mannigfaltigen Veränderungen durch technische Fortschritte und die Bedürfnisse der jungen, ›digitalen‹ Generation lenken. Daneben verweist er auf die wachsende Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten trotz weltweiten Wirtschaftswachstums und der Verringerung von Armut, ferner auf die fortschreitende Umweltzerstörung. An einem entscheidenden Punkt des Bürgerkriegs in Syrien veröffentlicht, verleiht der Generalsekretär gleich zu Beginn des Berichts

seiner Betroffenheit Ausdruck: »Der tragische Verlust von beinahe 100 000 Menschenleben in der Arabischen Republik Syrien und die Vertreibung von Millionen lasten schwer auf unserem kollektiven Gewissen« (Abs. 5). Wiederholt beharrt er auf einer politischen Lösung. Sein Bemühen, die in den Medien kolportierte Hilflosigkeit der UN nicht zum übergeordneten Bewertungskriterium aller Aktivitäten der Organisation werden zu lassen, ist offenkundig.

So rückt der Generalsekretär im ersten Bereich **Förderung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums und einer nachhaltigen Entwicklung** die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) in den Mittelpunkt. Als Erfolge feiert er die allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen von Milliarden von Menschen und führt unter anderem den verbesserten Zugang zu Wasser und Bildung wie auch die Verringerung der Säuglingssterblichkeit ins Feld. Rückstand mit Blick auf die Zielvorgaben verzeichnet er etwa bei der Armutsbekämpfung – für das Jahr 2015 prognostiziert er, dass noch fast eine Milliarde Menschen in extremer Armut leben werden. Weiterhin bemängelt er die unzureichende Schulbildung für Mädchen und beklagt, dass 73 Millionen Jugendliche ohne Beschäftigung seien.

Ban möchte »das Jahr 2015 (...) nicht als Endpunkt sehen, sondern vielmehr als den Beginn einer neuen Ära ... (für eine) kühne, ehrgeizige und universelle Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015« (Abs. 8). Er sieht sich als Triebfeder und Partner bei der Vorbereitung und Umsetzung. Konkret plädiert er für eine differenziertere Betrachtung der Ergebnisse und für eine Neuausrichtung der Ziele. Für ihn hat Vorrang, Lücken und Ungleichheiten zu beseitigen, sei doch »in vielen fragilen und von Konflikten betroffenen Ländern (...) noch kein einziges Millenniums-Entwicklungsziel erreicht worden« (Abs. 11). Er spricht von einem »Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklung« (Abs. 17).

Dann schlägt er den Bogen zum Klimawandel, im letzten Jahr noch unter der Ru-

brik »Sicherung öffentlicher Güter« geführt: Armutsbekämpfung und Klimaschutz sind für Ban »zwei Seiten derselben Medaille« (Abs. 18). Er appelliert an den politischen Willen zur Herbeiführung eines weltweiten Klimaübereinkommens. Sein Zwischenfazit beschränkt sich auf einen Ausblick auf zukünftige Veranstaltungen und die Ankündigung eines weiteren Klimagipfels im Jahr 2015.

Im Bereich **Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit** macht der Generalsekretär im Kontext der zunehmend komplexen Konflikte verschiedene Quellen der Instabilität aus. Kriminelle und bewaffnete Gruppen seien dank innovativer Technologien in der Lage, massiven Schaden gerade unter Zivilisten anzurichten (Abs. 23). Er moniert, dass über das Konzept der Schutzverantwortung intensiv debattiert werde, aber die internationale Gemeinschaft keine Taten folgen lasse. Es folgt ein kurzer Hinweis auf Syrien. Ban legt Wert auf die Feststellung, dass die UN mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Akteuren eng zusammenarbeite. Ihm liegt eine effektive Lastenteilung am Herzen.

Für das vergangene Jahr meldet er 15 Friedenssicherungseinsätze und 14 politische Missionen. Im Rahmen der umfangreichen Liste aller präventiven und vermittelnden Aktivitäten, einschließlich seiner eigenen, betont er das Bestreben der Weltorganisation, die Sichtbarkeit und Beteiligung von Frauen zu erhöhen. Auf dem Gebiet der demokratischen Regierungsführung sieht er Fortschritte »mehrfach ernsthaft bedroht«, vor allem in Ägypten (Abs. 31). Ferner berichtet er, dass in 55 Mitgliedstaaten Wahlunterstützung geleistet worden sei, etwa in Afghanistan, Irak und Somalia.

Die gestiegene Komplexität der Konflikte habe sich auch auf den Kern der Friedenssicherung ausgewirkt, führt Ban weiter aus. Missionen müssten zunehmend in instabilen und hochriskanten Umgebungen wie Südsudan und Darfur operieren (Abs. 34). Erleichterung verspricht er sich durch eine verbesserte Ein-

satzführung und wirksamere Informations- und Analyseinstrumente.

Bei der Friedenskonsolidierung verzeichnet er Rückschläge in mehreren Ländern, darunter Guinea-Bissau und Zentralafrikanische Republik. Aus Sierra Leone, Guinea, Burundi und Liberia kann er aber auch Positives berichten. Der Friedenskonsolidierungsfonds weise die Rekordsumme von 80 Millionen US-Dollar auf (Abs. 41).

Der **Entwicklung Afrikas** schenkt Ban Ki-moon besondere Aufmerksamkeit. Die Fortschritte bei den MDGs bezeichnet er als nicht ausreichend. Am Beispiel einzelner Programme und Projekte veranschaulicht er den mehrdimensionalen Ansatz der Vereinten Nationen, unter Berücksichtigung der Kooperation mit der Afrikanischen Union (Abs. 44).

Im Bereich **Menschenrechte** ruft der Generalsekretär – in Erinnerung an die Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 – alle Akteure auf, ihrer Verantwortung und ihren Verpflichtungen nachzukommen. Angesichts der weltweit friedlichen Proteste sei den Stimmen Einzelner Gehör zu schenken. In diesem Zusammenhang sei das Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte »ein ganz besonderer Meilenstein« (Abs. 45). Sein ausdrückliches Bedauern gilt den schweren Menschenrechtsverletzungen unter anderem in Syrien, der Demokratischen Republik Kongo und Mali.

Im Bereich **humanitäre Hilfe** wartet Ban Ki-moon mit alarmierenden Zahlen auf. Den zahlreichen Naturkatastrophen seien im Berichtszeitraum etwa 9300 Menschen zum Opfer gefallen; der wirtschaftliche Schaden betrage 138 Milliarden US-Dollar. Die Zahl der weltweit Vertriebenen habe den Höchststand seit fast 20 Jahren erreicht. Von den erbetenen 8,7 Milliarden US-Dollar seien nur 5,3 Milliarden aufgebracht worden (Abs. 49). In Erwartung einer Zunahme humanitärer Notfälle setzt der Generalsekretär auf den Einsatz technischer Innovationen und strebt ein modernes humanitäres System an, unter Einbeziehung aller Akteure, »die einen Beitrag zu den verschiedenen Aspekten der Vorsorge, der Reaktion, der Stärkung der Resilienz und der Nachsorge leisten können« (Abs. 52). Abschließend stellt er einen Weltgipfel für humanitäre

Hilfe in den Jahren 2015 oder 2016 in Aussicht.

Im Bereich **Förderung der Gerechtigkeit und des Völkerrechts** sieht Ban Ki-moon einen weiteren Meilenstein mit der Verabschiedung der Erklärung über Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene erreicht. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit sei »als Querschnittsanliegen in den drei Säulen Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte zementiert« (Abs. 54). Mehr als 150 Mitgliedstaaten hätten in diesem Bereich Unterstützung durch die Vereinten Nationen erfahren.

Im Bereich **Abrüstung** haben nukleare Abrüstung und die Nichtverbreitung von Kernwaffen für Ban weiterhin höchste Priorität. Er beklagt den Stillstand bei den Abrüstungsverhandlungen. Seine größte Sorge gilt dem Nahen Osten, Iran und Nordkorea. Auch der Einsatz der Chemiewaffen-Untersuchungsmission in Syrien kommt zur Sprache. Die Annahme des Vertrags über den Waffenhandel im April 2013 preist Ban als diplomatischen Erfolg »von historischer Bedeutung« (Abs. 60).

Im Bereich **Drogenkontrolle, Verbrechensverhütung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus** drängt der Generalsekretär auf ein integriertes und multidisziplinäres »Lösungskonzept, das die Aspekte Sicherheit, Entwicklung, gute Regierungsführung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit umfasst« (Abs. 65). Die Vereinten Nationen seien mit einer Führungsrolle betraut worden. Im Folgenden nimmt er Bezug auf die Tagungen zum Weltrogenproblem und zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus, die 18 völkerrechtlichen Übereinkünfte und das Übereinkommen gegen Korruption.

Im letzten Abschnitt **Stärkung der Vereinten Nationen** setzt der Generalsekretär auf eine umfassende Weiterbildung und Schulung des Personals, die Einführung einer organisationsweit einheitlichen Software, verbesserte Transparenz und Rechenschaftspflicht. Im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten werde das »digitale Sekretariat« ausgebaut: Neue Technologien sollen den Austausch von Informationen, die Zusammenarbeit und interne Kommunikation verbessern. Soziale Medien lobt er als kostengünstiges Instrument, um den Wirkungsradius der Organisation zu erweitern und Informationsmaterialien zu verbreiten (Abs. 70).

Die Partnerschaften mit dem Privatsektor, gemeinnützigen Organisationen und der Zivilgesellschaft möchte der Generalsekretär im Rahmen einer neuen »Partnerschaftsfazilität« weiter fördern, stellten sie doch globale öffentliche Güter »immer aktiver, ideenreicher und dynamischer« bereit (Abs. 74).

Ban Ki-moons **Fazit** fällt kurz und nüchtern aus. Er bekräftigt seinen Wunsch, mit den Mitgliedstaaten in der Vorbereitung der Entwicklungsagenda nach 2015 zusammenzuarbeiten. Dies ist eine magere Lese-Ausbeute: Vermag der Generalsekretär noch ein stimmiges Bild von der Komplexität und Vernetzung von Themenbereichen zu zeichnen, kann er die Vielzahl an Fakten, Projekten, Programmen und Initiativen nicht zufriedenstellend in diesen Rahmen einordnen. Wie er von seinen konzeptionellen Ausführungen zur aktionsgeladenen Praxis gelangt und umgekehrt, bleibt unklar. Tiefergehende Erkenntnisse gehen im Dickicht aus Meilensteinen, Erfolgen, Rückschlägen und einmaligen Chancen verloren. Als Ort für kühne Visionen, kontroverse Thesen und fundierte Bewertungen taugt der alljährliche Bericht schon lange nicht mehr – die holzschnittartige, teils sehr abstrakte Abhandlung lässt dieses Mal sogar die Analyse verblassen. Interessant wäre ein Abgleich mit Bans Fünfjahres-Aktionsagenda vom Januar 2012, die eine aktive und prägnante Sprache aufweist und inhaltlich wie auch strukturell die wesentlichen Herausforderungen und Chancen sehr viel klarer zu benennen vermag.

Auffällig ist die anspruchslose Positionierung der Weltorganisation im Tätigkeitsbericht: Sie ist ein Akteur unter und Partner von vielen. Von den Partnern werden innovative Impulse (und die finanziellen Mittel) erwartet. Ist die Zeit der Vereinten Nationen als Ideengeber vorbei? Hier birgt die Fünfjahres-Aktionsagenda weitaus mehr Potenzial. Es lohnt sich ein genauerer Blick auf die einzelnen Initiativen, wie etwa die von Ban ins Leben gerufene Kampagne »Nachhaltige Energie für alle« – eine interessenpluralistische Partnerschaft zwischen Regierungen, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft. Hier könnten sich neue Ansätze, Ideen und Maßnahmen ihren Weg bahnen. Dem Tätigkeitsbericht werden solche gedanklichen Anreize wohl auch in Zukunft nicht zu entnehmen sein.

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat:

Informelle Arbeitstagung 2012

- Mehrheitlich Erfolge, bei Syrien Versagen
- Länderbesuche und Frühwarnung werden positiv gesehen
- Nichtständige Mitglieder selbstbewusster

Helmut Volger

Seit dem Jahr 2002 findet einmal im Jahr außerhalb des Gebäudekomplexes der Vereinten Nationen eine Arbeitstagung (workshop) des Sicherheitsrats in informellem, vertraulichem Rahmen statt. Die finnische Regierung hatte dieses Format dem Rat vorgeschlagen, um den neugewählten nichtständigen Mitgliedern des Rates die Themen und Arbeitsmethoden näherzubringen. Die Tagung entwickelte sich bald zu einer umfassenden Bilanz-Arbeitstagung. Die ausscheidenden Ratsmitglieder gaben ihre Erfahrungen weiter und die anderen Mitglieder diskutierten die politischen Erfolge und Misserfolge des Rates und seine Arbeitsmethoden.

Die Offenheit der Debattenbeiträge erklärt sich aus der Vorgabe, dass der anschließend verfasste Bericht auf die Nennung von Namen und Staaten verzichtet und nur die vertretenen Standpunkte referiert. Damit ist zwar keine Zuordnung der Standpunkte zu einzelnen Nationen möglich, jedoch ist aus den Berichten ablesbar, welche Kontroversen geführt werden beziehungsweise in welchen Punkten Konsens herrscht.

Am 9. Mai 2013 legte die Ständige Vertretung Finnlands ihren Bericht über die Arbeitstagung 2012 des Rates (UN Doc. S/2013/280) vor, die am 15. und 16. November 2012 im Arrowwood Conference Center in Rye Brook, New York, stattgefunden hatte.

Erfolge und Misserfolge

Während in der internationalen Öffentlichkeit oft die Meinung vertreten wurde, der Sicherheitsrat habe in der Friedenssicherung im Jahr 2012 versagt und sei von tiefen Gegensätzen zerrissen, waren die Ratsmitglieder bei der Arbeitsta-

gung anderer Ansicht: Es bestand »breiter Konsens«, dass der Rat im Jahr 2012 weitgehend in der Lage gewesen sei, seine Aufgaben in der internationalen Friedenssicherung zu erfüllen und dass er bei den »meisten Problemen zu einem gemeinsamen Standpunkt« gefunden habe, trotz tiefer Meinungsverschiedenheiten in der Syrien-Frage. Die Mehrheit der Ratsmitglieder beurteilte das Engagement des Rates in Libyen, Somalia, Sudan, Südsudan und Jemen als relativ erfolgreich (S. 7).

Auf der anderen Seite wurde mehrheitlich die Ansicht vertreten, ein schwerwiegendes Versagen des Rates sei im Fall Syrien zu verzeichnen. Hier hätten tiefgreifende Meinungsunterschiede wirksame Maßnahmen verhindert (S. 7f.). Immerhin habe der Rat immer wieder nach einer gemeinsamen Position gesucht und sich auf eine Reihe von Erklärungen des Ratspräsidenten und Presseerklärungen geeinigt sowie die Sondergesandten des Generalsekretärs politisch unterstützt (S. 8).

Was den Konfliktraum Naher Osten angeht, kritisierten mehrere Ratsmitglieder »die Unfähigkeit oder den mangelnden Willen« des Rates, sich den diesbezüglichen Friedens- und Sicherheitsproblemen zu widmen (S. 8).

Regionalorganisationen in der Friedenssicherung

Unter den Ratsmitgliedern herrschte weitgehend Konsens, dass sich bei den Konflikten in Libyen, Jemen, Mali, Somalia und Sudan/Südsudan die Zusammenarbeit des Sicherheitsrats mit Regionalorganisationen, vor allem mit der Afrikanischen Union (AU) und der Liga der Arabischen Staaten, als »hilfreich« erwiesen habe (S. 9f.). Hervorgehoben wurden in diesem Zusammenhang die »thematischen Debatten« (öffentliche Debatten unter Beteiligung von Nichtmitgliedern des Rates) über die Zusammenarbeit mit der AU am 12. Januar 2012 (UN Doc. S/PV.6702 und S/PV.6702 – Resumption 1) und mit der Liga der Arabischen Staaten am 26. September 2012 (UN Doc. S/PV.6841); Letztere auf Initiative Deutschlands (S. 9).

Frühwarnsystem

Mehrere Delegierte hoben die Bedeutung der Überblick-Briefings (horizon-scanning briefings) über die aktuelle Konfliktslage durch die Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten des Sekretariats für die

frühzeitige Befassung mit Konflikten hervor. So habe ein solches Briefing im Februar 2012 auf die Situation in Mali aufmerksam gemacht (S. 10). Es fehle jedoch an einem schlüssigen Konzept der Konfliktprävention. Der Rat befasse sich überwiegend mit akuten Konflikten, statt mit deren Prävention, so die Delegierten (S. 10).

Arbeitsmethoden

Einen weiteren Schwerpunkt der Debatten bildete die informelle Reform der Arbeitsmethoden des Rates: viele Redner hoben hervor, dass sich der Sicherheitsrat als das »anpassungsfähigste Organ der Vereinten Nationen erwiesen habe in Hinblick darauf, eine Reihe von Veränderungen seiner Arbeitsmethoden zu beschließen, um die Effizienz und Transparenz zu erhöhen« (S. 14). Es habe trotz des erheblichen Gewichts von Ritualen und Traditionen jedes Jahr Verbesserungen der Arbeitsmethoden gegeben, die sich vor allem an dem Maßnahmenkatalog orientierten, der in der Mitteilung des Ratspräsidenten vom 26. Juli 2010 zur Reform der Arbeitsmethoden (UN Doc. S/2010/507) enthalten sei. Es seien aber, so betonten viele Debattenredner, weitere Reformen erforderlich (S. 14).

Die Delegierten hoben als positive Veränderungen im Jahr 2012 in dieser Hinsicht hervor: eine Zunahme der offenen Aussprachen (open debates), also formeller öffentlicher Sitzungen mit Rederecht für alle UN-Mitgliedstaaten, und der Treffen nach der Arria-Formel, das heißt informeller Treffen der Ratsmitglieder, um in vertraulicher Atmosphäre Ansichten von Nichtmitgliedstaaten, NGOs oder Expertinnen und Experten anzuhören (vgl. Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, VN, 5/2010, S. 195–203) sowie ein stärkeres Engagement des Ratspräsidenten gegenüber den Medien und eine verbesserte Internetseite des Rates, die einen leichteren Zugang zu Informationen ermöglicht.

Vor allem die große Bedeutung der thematischen Debatten (thematic debates) hoben viele Redner hervor, wie sie im Jahr 2012 unter anderem zu den Themen »Friedenskonsolidierung«, »Frauen und Frieden und Sicherheit« und »Kinder und bewaffnete Konflikte« stattgefunden hat-

ten. Sie seien, so ein Debattenredner, ein »wesentlicher Ausdruck der normativen Rolle des Rates« und hätten eine wichtige Informationsfunktion. Ein anderer Sprecher ergänzte, die thematischen Debatten böten gerade den nichtständigen Mitgliedern eine gute Gelegenheit, sich »in die Arbeit des Rates mit eigenen Beiträgen einzubringen« (S. 12f.).

Kritisch hinterfragt wurde von vielen Rednern die Dynamik der informellen Konsultationen, also der nichtöffentlichen Ratssitzungen informeller Art, in welchen die Ratsmitglieder Beschlüsse über Maßnahmen, Resolutionsentwürfe oder Mitteilungen des Ratspräsidenten vorbereiten (vgl. Volger, siehe oben, S. 199). Statt »informell und interaktiv« zu sein, würden bei den Konsultationen vorbereitete Stellungnahmen verlesen, die Sitzungen würden nach einem bestimmten »Drehbuch ablaufen«, die »Delegierten würden nur ihre Standardpositionen wiederholen«, statt einen interaktiven Meinungsaustausch zu beginnen. Allerdings, so räumte man ein, läge dies weniger an den UN-Delegierten als an den oft strikten Weisungen ihrer Regierungen (S. 17).

Rolle der nichtständigen Mitglieder

Ausführlich beschäftigte sich die Arbeitstagung mit der Rolle der nichtständigen Ratsmitglieder: Kritisch wurde angemerkt, dass die fünf ständigen Mitglieder die Arbeitsweise und Themenstellung des Rates maßgeblich bestimmen würden. Hinzu käme, dass die geringeren personellen Ressourcen die nichtständigen Mitglieder oft daran hindern würden, sich auf Sitzungen ebenso gründlich wie die ständigen Mitglieder vorzubereiten. Die nichtständigen Mitglieder seien im Hinblick auf Informationen stärker auf das Sekretariat angewiesen. Hilfreich wären in dieser Situation vor allem Reisen des Rates in Konfliktgebiete, die alle Mitglieder mit Informationen aus erster Hand versorgen könnten (S. 19).

Was ihren Einfluss auf die Entscheidungsfindung angeht, zeigten die nichtständigen Mitglieder nüchternen Realismus: Nichtständige Mitglieder »hätten die Möglichkeit, konstruktive, wenn auch bescheidene, Beiträge zu leisten« (S. 21). Es ginge für sie vor allem darum, geeignete Aufgaben und Themen für ihre Mitarbeit zu finden, unter anderem in Form thematischer Debatten während ihrer

Ratspräsidentschaft. Sie sollten, so empfahlen mehrere Delegierte, sich an der Redaktionsarbeit an Ratstexten so früh wie möglich beteiligen, sollten eigene Textentwürfe vorlegen oder Änderungsvorschläge für vorhandene Textentwürfe machen (S. 22). Um effektiv im Rat arbeiten zu können, sollten sich die Regierungen der nichtständigen Ratsmitglieder rechtzeitig mit den im Rat zur Diskussion stehenden globalen Problemen befassen und eine effektive Vernetzung mit der UN-Botschaft in New York sicherstellen (S. 22).

Reform des Sicherheitsrats

Skeptisch äußerten sich die UN-Botschafter zur Frage der Strukturreform: Man habe im Jahr 2012 die Frage einer Reform der Mitgliedschaft nicht im Rat diskutiert, sondern das Thema der Generalversammlung überlassen. Dort habe es keine Fortschritte gegeben. Es bliebe offen, ob »einige der ständigen Mitglieder mit weitreichenden Reformschritten« einverstanden seien (S. 22).

Fazit

Der Bericht über die Arbeitstagung 2012 des Sicherheitsrats macht deutlich, dass die nichtständigen Mitglieder in den letzten Jahren an politischem Selbstbewusstsein gewonnen haben und sich geeignete Aufgaben in der Ratsagenda suchen, ohne andererseits ihre Einflussmöglichkeiten zu überschätzen. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden, die vor allem durch das Engagement vieler nichtständiger Ratsmitglieder seit Mitte der neunziger Jahre und durch die beiden Reformtexte (die Mitteilungen des Ratspräsidenten UN Doc. S/2006/5007 und S/2010/507) vorgebracht wurde, stärkt die Position der nichtständigen Mitglieder, weil die größere Transparenz der Arbeit und die Einbeziehung von Nichtmitgliedstaaten sowie von Sekretariatsmitarbeitern, nationalen Politikerinnen und Politikern und NGOs den oft dominierenden Einfluss der ständigen Ratsmitglieder zugunsten der nichtständigen Mitglieder verringert hat.

Berichte: Die Berichte der vorangegangenen Arbeitstagungen (bis auf die Tagung 2002) finden sich unter folgenden Dokumenten-Nummern: UN Doc. S/2004/135, S/2005/228, S/2006/483, S/2007/137, S/2008/195, S/2009/193, S/2010/177, S/2011/484, S/2012/190.

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats:

8. und 9. Tagung 2012

- Schwierige Diskussion über »traditionelle Werte«
- Überlegungen zu einer Konvention für auf dem Land lebende Menschen
- Fünf neue Studienthemen vorgeschlagen

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats, 6. und 7. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 271f., fort.)

Der Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC) des UN-Menschenrechtsrats (MRR) besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Der AC soll dem MRR als Think Tank zur Seite stehen; er erstellt nach Aufforderung durch den Rat Studien und berät ihn forschungsbasiert.

Im Jahr 2012 kam der AC zu zwei Tagungen nach Genf: vom 20. bis 24. Februar (8. Tagung) und vom 6. bis 19. August (9. Tagung). Nachstehend werden die wichtigsten Ergebnisse beider Tagungen thematisch zusammengefasst. Auf beiden Tagungen wurden je sieben Empfehlungen (recommendations) im Konsens verabschiedet. Ein Großteil dieser Empfehlungen betraf die Fortführung, teilweise auch Weiterentwicklung älterer Arbeitsaufträge des MRR.

Die Studie zur Förderung der Rechte von Menschen, die im ländlichen Raum leben und arbeiten, wurde abgeschlossen, vom AC begrüßt und mit Empfehlung 8/1 an den Rat geleitet. Ausgangspunkt der Überlegungen war, dass 80 Prozent der Menschen, die weltweit Hunger leiden, auf dem Land leben und arbeiten. Der MRR solle, so die weitere Anregung, ein neues thematisches Mandat zum Schutz der betroffenen Bevölkerungsgruppe einrichten und die Ausarbeitung einer Konvention in Angriff nehmen. Die Studie

zeigt, dass neben Kleinbauern und landlosen Farmarbeitern insbesondere Frauen und traditionell lebende Jäger, Fischer und Hirten zum Kreis der schutzbedürftigen Personen gehören. Ihre jeweils spezifische Betroffenheit bei Menschenrechtsverletzungen durch industriell betriebene Landwirtschaft und Fischfang sowie sonstige Ressourcenausbeutung werde durch die bestehenden Menschenrechtsverträge nicht ausreichend erfasst. Der MRR hat am 27. September 2012 mit Resolution 21/19 eine zeitlich unbegrenzte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines solchen Instruments gegen die Stimmen der USA und von acht EU-Mitgliedstaaten eingesetzt.

Unter dem Oberthema **Recht auf Nahrung** hat der AC mit Empfehlung 8/2 verschiedene Aktivitäten gebündelt. Die vorläufige Studie zu armen Stadtbewohnern (urban poor) wurde zur Sammlung von Stellungnahmen und weiteren Informationen an das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte geleitet. Die Studie über schwere Fehl- und Mangelernährung und Kinderkrankheiten wurde abgeschlossen und dem MRR vorgelegt. Schließlich begrüßte er das ihm vorgelegte Konzept für die anzufertigende Studie über ›Frauen in ländlichen Gebieten und das Recht auf Nahrung‹. Empfehlung 9/5 nahm den Fortschrittsbericht über die Studie zu armen Stadtbewohnern an und forderte die Arbeitsgruppe zur Fertigstellung auf. Kernpunkte sind der Zusammenhang von rechtsbasierter und partizipativer Entwicklungszusammenarbeit mit verantwortungsvoller Regierungsführung sowie eine verbesserte soziale Absicherung auch dieser betroffenen Bevölkerungsgruppen. Empfehlung 9/6 forderte die Arbeitsgruppe zur Fertigstellung der Studie über ›Frauen in ländlichen Gebieten und das Recht auf Nahrung‹ auf. Deren Ansatz ist es, die Politik auf das Thema aufmerksam zu machen und – unter Beteiligung der Betroffenen – schrittweise Lösungen zu entwickeln.

Auf Anregung des MRR setzte der AC mit Empfehlung 8/5 eine Arbeitsgruppe ein, die damit beginnen soll, eine Studie über **terroristische Geiselnahmen** zu erarbeiten, um die Bedeutung von Menschenrechten in diesem Zusammenhang zu klären und die Wichtigkeit internationaler und regionaler Kooperation zu unterstreichen.

Die auf russische Initiative im MRR zurückgehende Beschäftigung mit den **traditionellen Werten der Menschheit** wurde fortgesetzt. Eine vorläufige Studie wurde diskutiert und die Arbeitsgruppe mit ihrer Überarbeitung betraut (Empfehlung 8/6). Während der neunten Tagung nahm der AC die neue Fassung der Studie mit Empfehlung 9/4 zur Kenntnis und beauftragte die Arbeitsgruppe, im Lichte der Diskussion die Studie abzuschließen. Der Ausschuss bat den MRR angesichts der komplexen Diskussion und notwendigen Überarbeitungszeit darum, die Studie erst zu dessen 22. Tagung fertigstellen zu müssen. Die Studie räumt ein, dass es kein einheitliches Verständnis davon gibt, was traditionelle Werte sind, und stellt zu Recht fest, dass einerseits Menschenrechte auf traditionellen Werten beruhen, andererseits solche Werte eingesetzt werden können, um Menschenrechte einzuschränken. In den Mittelpunkt der Studie rücken Würde, Freiheit und Verantwortung. Diese sollen, so der Ansatz, positiv eingesetzt werden, um die Umsetzung der Menschenrechte zu verbessern; die Studie führt hierfür Beispiele unter anderem aus Ägypten, Indien, Nepal und Sri Lanka auf. Umgekehrt würden traditionelle Werte oft vorgeschoben, um patriarchalische und diskriminierende Strukturen aufrechtzuerhalten. Es komme daher in den jeweiligen Gesellschaften stark darauf an, über der Vermittlung traditioneller Werte die überragende Bedeutung der Menschenrechte nicht zu vergessen; jene Werte müssten mit internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar sein.

Der MRR hat im September 2012 mit Resolution 21/3 dem AC weitere Zeit zur Bearbeitung eingeräumt, aber gleichzeitig auf Initiative Russlands betont, dass die traditionellen Werte einen Rahmen für die Menschenrechte bieten, und so seine Interpretation bereits zum Ausdruck gebracht. Diese Resolution wurde mit 25 gegen 15 Stimmen bei sieben Enthaltungen angenommen. Neben den acht im Rat vertretenen EU-Mitgliedstaaten stimmten auch Botswana, Costa Rica, Mauritius, Mexiko, Norwegen, die Schweiz und die USA mit Nein.

Angesichts der russischen Vorgehensweise gegen die Sängerinnen der Band ›Pussy Riot‹ und der Gesetzgebung gegenüber LGBTI-Menschen kann der Rekurs

auf traditionelle Werte nicht als Folklore abgetan werden. Die vorsichtigen Äußerungen in der Studie des AC drohen durch die politische Handhabung des Themas im MRR in den Hintergrund zu geraten.

Mit Empfehlung 9/3 beschloss der AC die abschließende Version eines Papiers zum Thema **Menschenrechte und internationale Solidarität**. Das Papier geht von einem umfassenden Menschenrecht auf Solidarität aus, das noch über das Recht auf Entwicklung hinausgeht, beziehungsweise als dessen zeitgemäße Fortschreibung und Erweiterung verstanden werden kann (›Nachhaltigkeit in den internationalen Beziehungen, ›Herausforderungen der Globalisierung‹). Das Papier führt die UN-Charta, die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien sowie die Millenniums-Erklärung als normativen Rahmen für dieses Recht an. Dann buchstabiert es einen Katalog von 19 Elementen aus, der sämtliche Politik- und Lebensbereiche umfasst. Der MRR nahm in der von ausführlicher Floskelhaftigkeit gekennzeichneten Resolution 21/10 zum Thema Stellung, wobei er das Papier des Beratenden Ausschusses nur am Rande erwähnte; der Schwerpunkt der weiteren Befassung liegt bei der Sonderberichterstatlerin zum Thema.

Der AC schlug dem Rat mit Empfehlung 9/1 **fünf Forschungsthemen** vor, mit denen er sich nach Autorisierung durch den MRR gerne beschäftigen würde. Dies sind:

- Zugang zu Gerichten und Bekämpfung von Korruption
- Menschenrechte und Kommunalverwaltung
- Globalisierung, Menschenrechte und Jugend
- Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- Mustergesetz über Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der Beratende Ausschuss kann nur in einem begrenzten Rahmen handeln und wird von den politischen Vorgaben des Rates geleitet. Der Menschenrechtsrat bedient sich des wissenschaftlichen Inputs des Ausschusses, ohne jedoch alle Erkenntnisse voll anzuerkennen. Dies ist bedauerlich, denn so wird diese Ressource nicht optimal genutzt. Für die politische und wissenschaftliche Diskussion über die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes leistet der Beratende Ausschuss gleichwohl einen wichtigen Beitrag.

Sozialpakt:

48. und 49. Tagung 2012

- Fakultativprotokoll nicht in Kraft
- Zwei Abschließende Bemerkungen auch ohne Staatenbericht

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 46. und 47. Tagung 2011, VN, 6/2012, S. 272ff., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) trat im Jahr 2012 zu einer Frühjahrs- und einer Herbsttagung in Genf zusammen (48. Tagung: 30.4.–18.5. und 49. Tagung: 12.–30.11.2012). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüfte die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)** durch die Vertragsstaaten. Mit Abschluss der 49. Tagung blieb die Zahl der 160 Vertragsstaaten gegenüber dem Vorjahr unverändert. Zum Ende der Tagungszeit standen insgesamt 33 Erstberichte aus, 22 davon seit mehr als zehn Jahren. Ende November 2012 lagen dem Ausschuss 49 Staatenberichte vor. Für das langjährige deutsche Mitglied Eibe Riedel war die 49. Tagung die letzte Tagung. Er hatte seit dem Jahr 2003 im CESCR mitgearbeitet. Der Ausschuss traf sich wie gewohnt mit einigen UN-Abteilungen und UN-Organisationen zu Austausch und Standpunktbestimmungen.

Stellungnahmen und offene Briefe

Im Vorfeld der ›Rio+20‹-Konferenz im Juni 2012 verabschiedete der CESCR eine Stellungnahme zum Thema ›Grüne Ökonomie im Kontext nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung‹. Am 16. Mai 2012 veröffentlichte der Ausschuss einen offenen Brief an die Vertragsstaaten, um daran zu erinnern, dass die Paktrechte in Zeiten der Weltwirtschaftskrise nicht eingeschränkt werden dürfen. In einem weiteren offenen Brief vom November 2012 forderte der CESCR die Vertragsstaaten auf, bei der Ausarbeitung der Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 die Paktrechte einzubeziehen.

Allgemeine Bemerkungen

In der Tagungsperiode wurde der erste Entwurf einer neuen Allgemeinen Bemerkung zu reproduktiver Gesundheit zur Diskussion vorgelegt. Die Allgemeine Bemerkung zu Artikel 7 (gerechte und günstige Arbeitsbedingungen und gerechtes Arbeitsentgelt) konnte in dieser Tagungsperiode nicht mit einem Entwurfstext abgeschlossen werden. Sie wird auf den folgenden Tagungen weiterentwickelt.

nationalen Rechtsordnung zu verhelfen. Da die Paktrechte kaum Anwendung finden, regte das Gremium in vielen Abschließenden Bemerkungen an, die Rechte speziell durch Menschenrechtsbildung für Rechtsanwender, wie Richter und Anwälte (Bulgarien, Tansania), bekannt zu machen und ihre Justiziabilität (Spanien) hervorzuheben. Im Fall von Mauretanien machte er alle bereits aufgezählten Punkte geltend und verlangte vom Vertragsstaat, den Pakt im nationalen Gesetzblatt zu veröffentlichen, da nur so die Informationen an alle Einwohner gelangen könnten.

Fakultativprotokoll

Das Fakultativprotokoll ist noch nicht in Kraft getreten. Zum Ende der 49. Tagung waren erst acht der zehn benötigten Ratifizierungen hinterlegt. Deutschland hat das Protokoll auch noch nicht unterzeichnet oder ratifiziert. Die im Jahr 2010 begonnene Diskussion über die Geschäftsordnung (Rules of Procedure) des Fakultativprotokolls wurde mit der Verabschiedung einer vorläufigen Geschäftsordnung (Draft Rules of Procedure) abgeschlossen. Der Ausschuss legte allen Staaten nahe, das Protokoll schnellstmöglich zu ratifizieren.

Staatenberichte

Allgemeines

Der CESCR befasste sich auf seinen beiden Tagungen im Jahr 2012 mit insgesamt zehn Staatenberichten und mit zwei Staaten, die ihrer Berichtspflicht nicht nachgekommen sind. Auf der Frühjahrs-tagung behandelte er die Berichte Äthiopiens, Neuseelands, Perus, der Slowakei und Spaniens. Auf der Herbsttagung erörterte er die Staatenberichte von Bulgarien, Ecuador, Island, Mauritius und Tansania sowie ohne Vorlage eines Berichts die Situation in Äquatorialguinea und der Republik Kongo. Einige Schwerpunkte der Berichte werden im Folgenden ausführlicher dargestellt.

Anwendung des Paktes vor Gericht

Der CESCR hat von einigen Staaten gefordert, dass die Informationen, wie und von wem der Pakt im innerstaatlichen Rechtssystem angewandt wird, im nächsten Staatenbericht enthalten sein sollen. Ebenso merkten die Sachverständigen an, dass selbst in Staaten, in denen der Pakt in der Verfassung als anwendbar deklariert wird (Äthiopien), nur minimal in das nationale Recht inkorporiert sei (Neuseeland). Tansania empfahl er, Maßnahmen zu ergreifen, um den Paktrechten zu voller Anwendbarkeit und Wirkung in der

Antidiskriminierung

Der CESCR empfahl den Staaten Antidiskriminierungsgesetze generell (Mauretanien, Tansania) und mit einem Fokus auf einzelne Gruppen einzuführen. Als besonders vor Diskriminierung zu schützende Gruppe nannte er Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) (Äthiopien, Peru, Tansania), Roma und weitere nationale Minderheiten sowie Indigene (Slowakei, Bulgarien) und Menschen mit Behinderungen (Peru, Island). Ebenso wies er die Staaten darauf hin, den Diskriminierungsschutz für Frauen weiter auszubauen. In Bezug auf Äthiopien und Tansania regte er an, die Strafbarkeit von Homosexualität aus dem Strafgesetzbuch zu streichen. Eine weitere Empfehlung des Ausschusses zielt darauf ab, dass die Staaten aktiv gegen Diskriminierung und soziale Stigmatisierung vorgehen und dabei schlechter gestellten und marginalisierten Gruppen besondere Aufmerksamkeit schenken sollen (Tansania). Generell verwies der CESCR die Staaten auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 20 aus dem Jahr 2009 zum Thema Antidiskriminierung als Richtschnur zur besseren Umsetzung hin (Tansania).

Soziale Sicherheit im informellen Sektor

Wie schon in den vergangenen Jahren hat sich der CESCR auch mit dem Recht auf soziale Sicherheit befasst. Die Sachverständigen regten an, dass auch über die soziale Absicherung der Arbeitnehmenden im informellen Arbeitssektor berichtet werden soll (Neuseeland) und verwiesen auf die entsprechende Allgemeine Bemerkung Nr. 19 als Leitfaden für weitere Verbesserungen. In Äthiopien und Peru müssten die Arbeitenden im informellen Sektor Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen

men erhalten. Mauretanien solle Maßnahmen für bessere Arbeitsbedingungen im informellen Sektor ergreifen, und diese Bemühungen müssten mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einhergehen. Der Ausschuss empfahl dem Vertragsstaat ferner, besondere Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen den Zugang zum formellen Arbeitsmarkt, speziell in ländlichen Regionen, zu ermöglichen.

Recht auf Wohnraum/ Zwangsräumungen

Der CESCR forderte von den Vertragsstaaten, einen diskriminierungsfreien Zugang zu bezahlbarem und angemessenem Wohnraum zu schaffen. Die Staaten müssten auch für Sozialwohnungen sorgen. Bei Zwangsräumungen müssten die Staaten dafür Sorge tragen, dass die Betroffenen ausreichend entschädigt werden. Ebenso verlangte der Ausschuss, dass Staaten mehr Informationen über die Anzahl von Obdachlosen, die Zahl der Zwangsumsiedlungen und die Anzahl und den Zugang zu Sozialwohnungen im städtischen und ländlichen Bereich zur Verfügung stellen (Mauretanien).

Republik Kongo und Äquatorialguinea

Beide Staaten waren, trotz mehrfacher Aufforderung, ihrer Pflicht nicht nachgekommen, einen Erstbericht vorzulegen. Der CESCR hatte daher beschlossen, auch ohne Staatenbericht Abschießende Bemerkungen zu verabschieden. Beide Staaten hatten einen Fragenkatalog (list of issues) erhalten, auf den die Staaten immerhin eingegangen waren. Doch die Antworten der Staatenvertreter auf die Fragen waren weder schriftlich noch im mündlichen Dialog erschöpfend. Die Abschießenden Bemerkungen wurden daher unter anderem als Hilfestellung zur Erstellung eines Erstberichts verfasst. Die Ausschussmitglieder machten im Verfahren auch von den ergänzenden Informationen von UN-Organisationen und nichtstaatlicher Organisationen Gebrauch. Da es sich um die erste Befassung des CESCR mit der Umsetzung der Paktrechte in der Republik Kongo und Äquatorialguinea handelte, wurden in den Abschießenden Bemerkungen alle Bereiche des Paktes angesprochen, in vielen Bereichen wurde auf gravierende Mängel aufmerksam gemacht und für den Erstbericht wurden detaillierte Informationen angefordert.

Frauenrechtsausschuss:

51. bis 53. Tagung 2012

- 30 Jahre Ausschusstätigkeit
- Individualbeschwerden zu Arbeitsrecht, Landbesitz und sexueller Gewalt

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 48. bis 50. Tagung 2011, VN, 5/2012, S. 23off., fort.)

Das Jahr 2012 bot für den **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)** Gelegenheit für einen stolzen Rückblick. Vor 30 Jahren war der CEDAW zu seiner ersten Sitzung in New York zusammengekommen. Damals hatten rund 40 Staaten das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**) ratifiziert. 30 Jahre später ist die Frauenrechtskonvention, mit 187 Vertragsstaaten, nach der Kinderrechtskonvention das Menschenrechtsabkommen mit den meisten Ratifizierungen. In den drei Jahrzehnten seiner Tätigkeit hat der CEDAW mehr als 400 Staatenberichte geprüft und 28 Allgemeine Empfehlungen für die präzisere Auslegung der Konvention erarbeitet. Unter dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen (Ende 2012: 104 Vertragsstaaten), welches die Individualbeschwerde ermöglicht, hatte der Ausschuss bis November 2012 41 Beschwerden erhalten. Während ihrer Tagungen im Jahr 2012 untersuchten die Sachverständigen sechs Individualbeschwerden. Zu seinem Jubiläum hielt der Ausschuss seine vorerst letzte Sommertagung in New York ab. In Zukunft werden aus Kostengründen alle Tagungen in Genf stattfinden.

Individualbeschwerden

Auf seiner 51. Tagung stellte der CEDAW im Fall R.K.B. gegen die Türkei erstmals einen Verstoß gegen das Übereinkommen im Bereich des Arbeitsrechts fest. R.K.B., Angestellte in einem Friseursalon, klagte auf Abfindung und ausstehende Lohnzahlungen, da sie ohne gültigen Kündigungsgrund entlassen wurde. Vor Gericht gab der Arbeitgeber an, die Angestellte aufgrund einer Kundenbeschwerde über in-diskrete Zurschaustellung einer Affäre mit einem Kollegen entlassen zu haben. Das zuständige Arbeitsgericht entschied, es

läge kein gültiger Kündigungsgrund vor, da der Arbeitgeber keine Beweise für die Affäre hatte. Es sprach R.K.B. die Abfindungszahlung zu, urteilte jedoch gegen eine Entschädigung aufgrund von Diskriminierung, da R.K.B. schließlich nicht aufgrund ihres Geschlechts gekündigt worden sei. Der CEDAW stellte in seinem Urteil fest, dass eindeutig Diskriminierung und damit ein Verstoß gegen das Übereinkommen vorgelegen habe. Männliche Kollegen seien bei ähnlichem Verdacht schließlich weder verwahrt noch sei ihnen gekündigt worden. Laut CEDAW hat das Gericht den Gleichbehandlungsgrundsatz aus dem türkischen Arbeitsgesetz zu eng ausgelegt, und nur geprüft, ob R.B.K. entlassen wurde, weil sie eine Frau sei. Damit verstoße die Türkei gegen die Konvention, da der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht ausreichend praktisch umgesetzt und geschützt werde.

Ebenfalls auf der 51. Tagung behandelte der Ausschuss den Fall Cecilia Kell gegen Kanada. Darin war laut Auffassung des CEDAW eine Frau mit Aborigine-Herkunft in ihren Rechten beeinträchtigt worden. Kell wurde zusammen mit ihrem Partner ein Haus in den selbstverwalteten ›Northwest Territories‹ von der zuständigen Wohnbehörde zum Erwerb zugesprochen. Ihr Partner hatte jedoch ohne ihr Wissen zwei Jahre später ihren Namen von der Wohnbehörde aus dem Pachtvertrag löschen lassen. Während eines Aufenthalts von Kell in einem Frauenhaus, wo sie sich aufhielt, da sie durch ihren Partner häuslicher Gewalt ausgesetzt war, wechselte dieser die Schlösser und setzte schließlich auch eine Räumungsanordnung gegen Kell durch. Zwei mehrjährige Verfahren wurden schließlich eingestellt, weil Kell zu lange untätig geblieben war. Ihren Angaben zufolge war der Grund dafür die schlechte Beratung durch oft wechselnde, vom Staat gestellte Anwälte gewesen. Ein drittes Verfahren hatte sie abgebrochen, weil sie die Gerichtskosten nicht tragen konnte. Der CEDAW stellte eine Verletzung des Übereinkommens fest. Die Streichung des Namens von Kell aus dem Vertrag sei eine Diskriminierung durch die Wohnbehörde gewesen, auch später sei die geänderte Urkunde nicht für nichtig erklärt worden. Noch dazu habe man eine Räumung zugelassen, während die Frau als Opfer häuslicher Gewalt in einem Frauenhaus war. Zu-

dem sei Kell durch die ständig wechselnden Anwälte und schlechte Beratung in ihrem Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen behindert worden.

In S.V.P. gegen Bulgarien beschäftigte sich der CEDAW mit einem Fall von schwerem Kindesmissbrauch. S.V.P. hatte die Beschwerde für ihre Tochter V.P.P. eingereicht. Diese wurde mit sieben Jahren von einem Nachbarn vergewaltigt. Der Täter wurde zwei Jahre nach der Tat für sexuellen Missbrauch einer Minderjährigen angeklagt. Im Rahmen einer Verständigung zwischen Staatsanwaltschaft und Täter wurde der Täter nach einem Geständnis zu einer dreijährigen Haftstrafe auf Bewährung verurteilt. Ein solcher Deal war möglich, da es sich zum damaligen Zeitpunkt bei sexuellem Missbrauch nicht um eine schwerwiegende Straftat handelte. S.V.P.s Antrag, als zivile Nebenklägerin aufzutreten und Entschädigung für ideelle Schäden einzuklagen, wurde abgelehnt, da dies im Rahmen der Verständigung im Strafverfahren nicht notwendig war. S.V.P. klagte dann in einer separaten Klage vor einem regionalen Gericht auf Schmerzensgeld und Entschädigung. Das Gericht sprach ihr 15 000 Euro zu. Diesen Betrag hat das Opfer jedoch nie erhalten. Der CEDAW äußerte sein Unverständnis darüber, dass die Tat nicht als Vergewaltigung oder versuchte Vergewaltigung betrachtet wurde, und dass ein Deal mit der Staatsanwaltschaft möglich war. Die Regierung sei damit ihrer Verpflichtung, angemessene strafrechtliche Regelungen zu sexueller Gewalt zu verabschieden und für die Täter angemessene Strafen festzulegen, nicht nachgekommen. Zudem fehlen Gesetze, um das Opfer nach der Tat zu schützen. Ferner wurde das Recht des Opfers auf wirksame Entschädigung verletzt. Der CEDAW forderte Bulgarien auf, das Opfer angemessen zu entschädigen, sicherzustellen, dass alle Akte sexueller Gewalt gemäß internationaler Standards definiert, effektiv untersucht und die Täter angeklagt und der Schwere der Straftat entsprechend verurteilt werden.

Im Fall Isatou Jallow gegen Bulgarien stellte der Ausschuss einen Verstoß gegen das Übereinkommen in Bezug auf häusliche Gewalt fest. Die Beschwerden von M.P.M. gegen Kanada und J.S. gegen Großbritannien erklärte der Ausschuss für nicht zulässig.

Der CEDAW hielt im Jahr 2012 drei Tagungen ab: 51. Tagung: 13.2.–2.3. in Genf, 52. Tagung: 9.–27.7. in New York sowie 53. Tagung: 1.–19.10. in Genf. Auf den drei Tagungen behandelte er insgesamt 20 Staatenberichte. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten als Beispiele dargestellt.

51. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Algerien, Brasilien, der Republik Kongo, Grenada, Jordanien, Norwegen und Simbabwe.

Auch vor einem ›Musterland der Gleichberechtigung‹ wie **Norwegen** macht die Kritik des CEDAW nicht Halt. Zwar begrüßte der Ausschuss die Eingliederung der Bestimmungen der Konvention in nationales Recht, die erfolgreiche Umsetzung der 40-Prozent-Quote für Frauen in Aufsichtsräten von Aktiengesellschaften sowie das Unter-Strafe-Stellen des käuflichen Erwerbs sexueller Dienstleistungen. Hingegen kritisierten die Sachverständigen, dass seit den Kommunalwahlen 2011 im Vergleich zu 2007 weniger Frauen in den Kommunalregierungen vertreten seien (4115 Frauen und 6670 Männer) sowie die zu geringe Zahl von Professorinnen und Richterinnen. Gleichzeitig bemängelte der CEDAW – ohne genaue Zahlen zu nennen – die weit verbreitete Gewalt gegen Frauen in einigen Gemeinden und die vielen Freisprüche oder großzügigen Urteile für die Täter. Auf hohem Niveau bewegte sich auch die Kritik am norwegischen Arbeitsmarkt: Zwar sei die Arbeitslosigkeit mit 2,2 Prozent erfreulich niedrig, jedoch würde sie bei Frauen mit Migrationshintergrund 7,6 Prozent betragen. Zudem würden zehn Prozent der Frauen, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, dies nicht freiwillig tun.

Einige Fortschritte merkten die Sachverständigen im Bildungsbereich von **Simbabwe** an. Inzwischen ist der Anteil der Mädchen, die Grund- und Mittelschulen besuchen, genauso hoch wie der der Jungen. Außerdem sind fast 70 Prozent der Absolventen der Lehrerausbildung Frauen. In den Sekundarschulen sowie in der Hochschulausbildung bleiben Mädchen jedoch zurück: Frühe Heirat, Teenager-Schwangerschaften, Diskriminierung und Armut führen zu hohen Abbruchraten.

Besondere Besorgnis erregte die hohe Müttersterblichkeit (725 auf 100 000 Lebendgeburten). Zwar hat Simbabwe im Jahr 2011 darauf reagiert und einen Fonds für die kostenlose Gesundheitsversorgung von Müttern und Kindern eingerichtet, der CEDAW bemängelte jedoch, dass besonders in ländlichen Gebieten eine solche Versorgung in guter Qualität nicht immer sichergestellt sei. Kritisch merkte der CEDAW zudem folgende Punkte an: Gegen diskriminierende Praktiken wie Polygamie, Brautverkauf und zum Teil sogar Hexenverfolgung werde vom Staat nicht energisch genug vorgegangen; Gewalt gegen Frauen sei immer noch sehr weit verbreitet, für Opfer stünden jedoch im ganzen Land nur drei Zufluchtsorte zur Verfügung und Frauen würden durch diskriminierende Bräuche und traditionelles Recht oft daran gehindert, Land zu erben oder zu erwerben.

52. Tagung

Auf der Sommertagung beurteilte der CEDAW den Stand der Umsetzung der Konvention auf den Bahamas, in Bulgarien, Guyana, Indonesien, Jamaika, Mexiko, Neuseeland und Samoa.

Sehr zum Bedauern der Sachverständigen, gab es neben einigen Fortschritten in **Indonesien** auch bedeutende Rückschritte im Schutz der Frauenrechte zu verzeichnen. Im Zuge eines Gesetzes zur Dezentralisierung aus dem Jahr 2004 haben zahlreiche Regionen Gesetze und Regelungen verabschiedet, die eine schwerwiegende Diskriminierung darstellen und den Frauen damit Grundrechte nehmen, welche sie vorher innehatten. Fundamentalistische religiöse Gruppen, welche eine restriktive Anwendung der Scharia-Gesetze einfordern, gewinnen an Einfluss. Ein Rundschreiben des Gesundheitsministeriums aus dem Jahr 2006, welches weibliche Genitalverstümmelung verboten hatte, wurde im Jahr 2010 durch eine neue Regelung ersetzt, die bestimmten Angestellten im Gesundheitsbereich erlaubt, eine ›Beschneidung‹ an Mädchen vorzunehmen. Kritik übte man weiterhin im Gesundheitsbereich: Die HIV/Aids-Infektionen seien von 2682 Fällen im Jahr 2004 auf 19 973 im Jahr 2009 angestiegen. Nur knapp ein Drittel der Frauen in ländlichen Gebieten bringen ihre Kinder in Kliniken und Gesundheitseinrichtungen zur Welt, im Vergleich zu 70,3 Prozent im städti-

schen Umfeld. Die Müttersterblichkeit bleibt dementsprechend vergleichsweise hoch: 228 Todesfälle auf 100 000 Lebendgeburten.

53. Tagung

Auf seiner Herbsttagung bewertete der CEDAW die Situation der Frauen in Äquatorialguinea, Chile, den Komoren, Togo und Turkmenistan.

Erfreut zeigten sich die Sachverständigen angesichts der Maßnahmen in **Chile**, die sicherstellen sollen, dass schwangere Mädchen und junge Frauen weiter die Schule besuchen. Trotzdem steige die Zahl der Teenager-Schwangerschaften und damit auch die Schulabbruchraten. Schwangere Mädchen werden trotz Verbots weiterhin der Schule verwiesen. Kritisch äußerte sich der Ausschuss auch zu einem neuen Antidiskriminierungsgesetz. Das Parlament hatte sich geweigert, in diesem Förder- oder temporäre Sondermaßnahmen zu verankern. Der Ausschuss bedauerte zudem, dass verschiedene Initiativen im Parlament gescheitert sind, die darauf abzielten, dass Schwangerschaftsabbrüche zumindest bei schwerer Gefährdung der Gesundheit der Mutter sowie nach Vergewaltigungen keine Straftatbestände mehr darstellen.

Die Regierung von **Turkmenistan** hat die Gehälter im Bildungsbereich und Darlehen für Studierende um 40 Prozent erhöht. Allerdings fehlen Daten, um zu beurteilen, ob Jungen und Mädchen die verschiedenen Schulformen zu gleichen Anteilen besuchen. Weiterhin begrüßt wurde die Anhebung des Mindestheiratsalters von Mädchen auf 18 Jahre und die Maßnahmen, um das Verbot von Polygamie durchzusetzen. Besorgnis erregte jedoch die Situation der Frauen in der Dashoguz-Gefängnisinsel im Norden des Landes. Die Zellen dort seien überfüllt, die Frauen müssten bei harten Witterungsbedingungen arbeiten und seien regelmäßig Gewalt und Missbrauch durch Gefängnismitarbeiter ausgesetzt. Im Arbeitsbereich kritisierte der Ausschuss die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen sowie die übermäßig vorsichtigen Bestimmungen zum Mutterschutz hinsichtlich Arbeitszeiten, Überstunden und Nacharbeit, welche die wirtschaftlichen Möglichkeiten schwangerer Frauen oft einschränken.

Behindertenrechtskonvention: 7. bis 8. Tagung 2012

- Erste Individualbeschwerde entschieden
- Eine Tagungswoche pro Jahr mehr
- Erstberichte Perus, Ungarns und Chinas

Theresia Degener

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theresia Degener, Behindertenrechtskonvention: 4. bis 6. Tagung 2010/2011, VN, 5/2012, S. 232ff., fort.)

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (kurz: **Behindertenrechtskonvention oder BRK**) trat am 3. Mai 2008 in Kraft. Gleichzeitig trat auch das dazugehörige Fakultativprotokoll in Kraft, welches ein Individualbeschwerdeverfahren sowie ein Verfahren zur Untersuchung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen enthält. Bis Ende 2012 hatte das Übereinkommen 127 Vertragsstaaten; das Fakultativprotokoll wurde von 76 Staaten ratifiziert.

Für die Überwachung der Einhaltung der Konvention durch die Staaten ist ein Ausschuss zuständig. Dieser **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)** wurde im Jahr 2009 eingerichtet und setzt sich aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten zusammen. Laut Mandat besteht seine wesentliche Aufgabe darin, regelmäßig vorzulegende Berichte der Vertragsstaaten über die Umsetzung der Konvention zu prüfen. Diese Berichte müssen das erste Mal zwei Jahre nach Ratifizierung der Konvention vorgelegt werden, danach alle vier Jahre. Ergebnis der Berichtsprüfung sind die sogenannten Abschließenden Bemerkungen, die Empfehlungen und Aufforderungen an den Vertragsstaat enthalten. Nach dem Fakultativprotokoll hat der Ausschuss überdies die Aufgabe, Beschwerden von Einzelpersonen oder Personengruppen zu überprüfen sowie Untersuchungen bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen durchzuführen. Von den bis Ende August 2012 über einhundert eingegangenen Individualbeschwerden wurden bisher sieben offiziell vom CRPD registriert. Im Berichtszeitraum kam der Ausschuss zweimal im Jahr in Genf zu Tagungen zusammen; im Jahr 2012 fand die 7. Ta-

gung vom 16. bis 20. April und die 8. Tagung vom 17. bis 28. September statt.

7. Tagung

Auf der Frühjahrstagung verabschiedete der CRPD seine Abschließenden Bemerkungen zum Erstbericht Perus, einigte sich auf Fragenkataloge zu den Erstberichten Argentiniens, Chinas und Ungarns und entschied über die erste Individualbeschwerde überhaupt.

In seiner Entscheidung über die Individualbeschwerde H. M. gegen Schweden stellte der CRPD Verletzungen mehrerer Rechte fest, darunter des Rechts auf ein selbstbestimmtes Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19) und des Rechts auf Gesundheit (Art. 25). Antragstellerin war eine schwerbehinderte Schwedin, der eine Baugenehmigung für ein therapeutisches Wasserbecken auf ihrem Grundstück verweigert worden war. In der Versagung der Baugenehmigung sah der Ausschuss eine Diskriminierung durch Verweigerung angemessener Vorkehrungen im Sinne des Artikels 2.

In den Abschließenden Bemerkungen zu **Peru** brachte der Ausschuss vor allem seine Sorge über Diskriminierung, insbesondere von behinderten Frauen, Kindern und indigenen Bevölkerungsgruppen, zum Ausdruck. Außerdem kritisierte er Zwangseinweisungen und unwürdige Zustände in Psychatrien, Zwangssterilisationen und Entmündigungen. Erfreulich sei, dass Peru, einer Empfehlung des Ausschusses der 6. Tagung folgend, die Entscheidung, 20 000 Personen mit Down-Syndrom das Wahlrecht zu entziehen, wieder rückgängig gemacht hat. Allerdings solle das Land das Wahlgesetz daraufhin überprüfen, ob Menschen mit anderen Behinderungen auch ausgeschlossen sind.

8. Tagung

Während der Herbsttagung kam der Ausschuss erstmals für zwei Wochen, statt einer Woche zusammen. Die UN-Generalversammlung hatte im Dezember 2011 in Resolution 66/229 dem Ausschuss eine Sitzungswoche pro Jahr mehr bewilligt. Jene Woche soll jeweils an die Herbsttagung angehängt werden.

Im Hinblick auf den Diskussionsprozess zur Reform der Vertragsausschüsse beschloss der Ausschuss, die Ende Juni 2012 von den Ausschüssen selbst verab-

schiedeten Addis-Abeba-Richtlinien über die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Vertragsausschüsse, in seine Geschäftsordnung aufzunehmen. Er unterstützte auch den Bericht der Hohen Kommissarin für Menschenrechte vom Juni 2012 zur Reform der Vertragsausschüsse.

Bezüglich seiner Aktivitäten nach dem Fakultativprotokoll erklärte der Ausschuss die Intervention Dritter (*amicus curiae*), unter der Voraussetzung der Zustimmung einer Partei des Verfahrens, für zulässig.

Erstmals fand ein öffentlicher Austausch mit unabhängigen Monitoringstellen im Sinne des Artikels 33 Absatz 2 BRK statt. Die Frage, wer die Rolle der Monitoringstelle innerhalb der Europäischen Union übernehmen soll, nachdem die EU der BRK im Dezember 2010 beigetreten war, wurde lebhaft diskutiert. Vorgeschlagen wurden die Europäische Kommission, die Europäische Grundrechtsagentur oder das Europäische Behindertenforum. Mittlerweile wird ein Gremium mit Vertretern aus diesen drei Gremien sowie aus dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Bürgerbeauftragten diskutiert.

In den Abschließenden Bemerkungen zu **Argentinien** empfahl der Ausschuss die Verabschiedung des in Arbeit befindlichen Gesetzes über den nationalen Präventionsmechanismus gegen Folter, um behinderte Menschen, die sich in psychiatrischen Einrichtungen aufhalten, in den Schutz einzubeziehen. Richterinnen und Richter und medizinisches Personal sollten im Hinblick auf das Menschenrechtsmodell von Behinderung geschult werden. Im Hinblick auf soziale Sicherheit und angemessenen Lebensstandard (Art. 28) empfahl der Ausschuss die Änderung der Sozialgesetze, damit auch Menschen mit Beeinträchtigungen, insbesondere behinderte Kinder von Migrantinnen und Migranten, gleichen Zugang bekommen. Das Recht auf politische Teilhabe (Art. 29) sei durch das neue argentinische Wahlgesetz, in dem auch taubblinde Menschen und Personen mit psychosozialen und kognitiven Beeinträchtigungen für wahlberechtigt erklärt wurden, teilweise umgesetzt worden. Allerdings würden zu viele Menschen mit Behinderungen für geschäftsunfähig erklärt oder in Heimen leben. Die Einrichtung eines nationalen Monitoring-Mechanismus sei zwar in An-

griff genommen worden, der Mechanismus jedoch aufgrund mangelnder staatlicher Unabhängigkeit weder mit Artikel 33 Absatz 2 noch mit den Pariser Prinzipien zu vereinbaren.

In den Abschließenden Bemerkungen zu **China** äußerte der CRPD Besorgnis darüber, dass nur ein staatlich anerkannter Dachverband der Behindertenorganisationen an der Umsetzung der Konvention beteiligt ist und in der chinesischen Behindertenpolitik nach wie vor das medizinische Modell von Behinderung vorherrsche. Im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 10 (Recht auf Leben) und Artikel 16 (Schutz vor Gewalt) verwies der Ausschuss auf Berichte über Entführungen behinderter Kinder und Jugendlicher, die in Bergwerken zu Arbeitssklaven gemacht und anschließend durch vorge-täuschte Unfälle ermordet würden. Der Ausschuss erwähnte Vorfälle in diversen Regionen. Im Zusammenhang mit dem Recht auf Schutz vor Folter (Art. 15) äußerte der Ausschuss Bedenken im Hinblick auf den Einsatz sogenannter korrigierender Therapien in psychiatrischen Einrichtungen und darüber, dass im chinesischen Recht nicht alle medizinischen Experimente ohne Einwilligung verboten sind. Neben der hohen Anzahl von Menschen mit Behinderungen, die in Anstalten untergebracht sind, sei auch die Existenz von Lepra-Kolonien nicht mit der BRK vereinbar. Informationen über die Anzahl zwangssterilisierter behinderter Frauen und zwangseingewiesener Behinderteter sind aufgrund dieser Gesetze nicht öffentlich zugänglich.

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu **Ungarn** empfahl der Ausschuss die Überprüfung des gesetzlichen Behindertenbegriffs, der Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen nicht erfasst. Der Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft ließe zu wünschen übrig. Besonders bedauerte der CRPD, dass er mit Behindertenverbänden vor Ort nicht kommunizieren konnte. Alarmiert zeigte er sich ferner über die große Anzahl von behinderten Kindern, die in Heimen, statt in Familien aufwachsen. Zwar habe Ungarn erkannt, dass der Abbau von Heimen und anderen gemeindefernen Wohn-einrichtungen für Menschen mit Behinderungen notwendig sei, jedoch sei der anvisierte Zeitrahmen für die Umsetzung von 30 Jahren zu lang. Bedauern äußerte

der CRPD auch über die Budgetierungen in diesem Zusammenhang. So würden überproportional große Beträge – darunter auch EU-Gelder – für die Renovierung von Großeinrichtungen ausgegeben, was einer Inklusion in die Gemeinde entgegenstünde. Eine solche Haushaltspolitik sei mit Artikel 19 (Recht auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinde) nicht zu vereinbaren. In Bezug auf den Schutz vor Folter empfahl der Ausschuss die Revidierung eines Gesetzes, dass medizinische Experimente an entmündigten Behinderten ohne deren Einwilligung erlaubt, und die Umsetzung einer Empfehlung des UN-Menschenrechtsausschusses aus dem Jahr 2010 zur Einrichtung einer unabhängigen medizinischen Untersuchungskommission zu Foltervorwürfen gegen medizinisches Personal. In puncto Wahlrecht äußerte der Ausschuss Bedenken darüber, dass aufgrund eines richterlichen Beschlusses das Wahlrecht von Personen mit kognitiven Beeinträchtigungen und geschäftsunfähigen Personen aberkannt werden kann. Damit reagierte der Ausschuss auf die ungarische Wahlrechtsreform, die durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aus dem Jahr 2010 (Kiss gegen Ungarn) angestoßen wurde. Während der EGMR die Aberkennung des Wahlrechts aufgrund kognitiver oder psychosozialer Beeinträchtigung im Einzelfall durch richterliche Entscheidung für zulässig erachtet, geht der CRPD einen Schritt weiter. Ungarn wurde empfohlen sicherzustellen, dass alle Menschen wählen können, unabhängig von ihrer Beeinträchtigung, ihrem rechtlichen Status und ihrem Wohnort. Im Hinblick auf die nationale Überwachung der CRPD äußerte der Ausschuss Bedenken, dass der Nationale Behindertenrat als unabhängige Monitoringstelle im Sinne des Artikels 33 Absatz 2 bestimmt wurde, da dieser die Anforderungen der Pariser Prinzipien nicht erfülle.

Insgesamt zeigten sich erste Anzeichen von Routine im Umgang mit Staatenberichten. Die Konfliktthemen, die sich bereits im Rahmen der Entstehung der BRK herauskristallisierten, dominieren auch bei der internationalen Überwachung. Dazu gehören die Gleichberechtigung von behinderten Personen im Hinblick auf rechtliche Handlungsfähigkeit und die Aussonderung in Heimen und anderen Sondereinrichtungen.

Zu wenig und das falsche Essen

Friederike Bauer

Die großen Hungerkatastrophen machen von sich reden. Ob am Horn von Afrika, in der Sahelzone oder auf Haiti, ob durch Dürre, Krieg oder Erdbeben. Immer wenn tausende Menschen hungern und zum Teil qualvoll verhungern, schaut die Welt hin. Immerhin. Aber nicht nur das: Oft hilft sie sogar. Ein mehr oder weniger gut funktionierendes System internationaler humanitärer Hilfe setzt sich dann rasch in Gang und versucht, das größte Leid zu lindern. Aber die tieferen Ursachen der jeweiligen Krise bleiben meist unbearbeitet. Und die stillen, weniger offensichtlichen Katastrophen bleiben erst recht unbeachtet.

Auf einen solchen Missstand macht **Hans Konrad Biesalski** mit seinem Buch ›Der verborgene Hunger‹ eindringlich aufmerksam. Nicht der nagende Hunger ist sein Thema, sondern der versteckte. Dieser wird oft noch nicht einmal von den Betroffenen selbst erkannt und gespürt und hat doch verheerende Langzeitfolgen. Er lässt Menschen am Rande der Existenz zwar überleben, schwächt sie aber dauerhaft. Fast die Hälfte der Menschheit oder geschätzte drei Milliarden leiden daran: an chronischer Mangel- oder Unterernährung. »Darin liegt die Tragödie«, schreibt der Autor, »wir nehmen die wahr, die es eben nicht mehr geschafft haben, und nicht die, die es noch schaffen könnten.«

Woran liegt das? Neben dem sprunghaften Medien- und Rezipienten-Interesse an Hungerthemen hat das Biesalski zufolge vor allem mit der einseitigen Konzentration auf ein Mehr an Nahrungsmitteln zu tun: Viel zu lange, so beklagt er, habe der Fokus allein darauf gelegen, die Erträge und damit die Energiezufuhr pro Mensch zu steigern. Welche Energie, war dabei nachrangig, sodass heute genau drei Nahrungsmittel die Hälfte unseres Essens ausmachen: Reis, Weizen und Mais. Sie sind – weltweit betrachtet – der Hauptenergielieferant des Menschen und in einigen Regionen der eindeutig dominierende.

Doch »satt sein ist nicht genug«, schreibt der Autor. Die menschliche Gesundheit hängt auch von der Vielfalt des Essens ab. Mit Vielfalt ist nicht die geschmackliche Abwechslung gemeint, sondern ausreichend Fette, Eiweiße oder Mikronährstoffe, wie Vitamine und Mineralstoffe. Eine tägliche Kost überwiegend aus Kohlehydraten macht zwar satt, aber nicht vital, lautet Biesalskis Hauptthese verkürzt. Vielmehr lassen sich zahlreiche Krankheiten direkt auf den Mangel an bestimmten Substanzen zurückführen, etwa das Erblinden wegen fehlenden

Vitamins A, ein geschwächtes Immunsystem aufgrund ungenügender Zink-Zufuhr, Anämie durch Eisenmangel, Schilddrüsenkrankheiten durch Jodmangel und viele mehr. Einseitige Ernährung löst entweder direkt Krankheiten aus oder schwächt den Organismus insgesamt, sodass er anfälliger wird für Krankheiten wie Masern, Tuberkulose oder Malaria.

Nur vor dem Hintergrund dieses versteckten und heimtückischen Hungers lässt sich erklären, dass ein Land wie Indien seine Erträge über Jahre hinweg zwar um rund ein Viertel steigern konnte, in der gleichen Zeit die Kindersterblichkeit und die Mangelernährung jedoch fast unverändert blieben. Tatsächlich hält unzureichende Nahrungsaufnahme einen Teufelskreis in Gang, der sich über Generationen fortpflanzt. Vielleicht ist das Phänomen gerade deshalb so gefährlich. Kinder von Schwangeren zum Beispiel, die selbst nicht genug Vitamin A haben, kommen schon mit geringen Vitamin-A-Speichern zur Welt. Diese Kinder haben »ein hohes Risiko, vor Erreichen des fünften Lebensjahres an Durchfällen (50 Prozent höher) oder an Masern (40 Prozent höher) zu versterben.« Außerdem liegt bei mangelernährten Frauen, wie Biesalski schreibt, oft ein ungünstiges Verhältnis von ihrem Becken zum Kopfumfang des Kindes vor; dadurch wiederum erhöhen sich die Geburtsrisiken. So verstärken sich Symptome gegenseitig und treiben das Karussell aus Mangel und Armut immer weiter an.

Welche Gefahren diese Form des Hungers mit sich bringt, die so perfide ist, weil sie gerade nicht die bekannten und typischen Merkmale aufweist, beschreibt der Ernährungsmediziner Biesalski eindrücklich und anschaulich. Darin liegt der Verdienst dieses Buches. Auch Laien können die Kritik an der reinen ›Quantitätslehre‹ gut nachvollziehen – eine Tendenz, die sich Biesalski zufolge durch Monokulturen, Lebensmittelspekulationen, den Klimawandel, Biotreibstoffe und ›land grabbing‹ noch verstärken wird. Allerdings verfällt der Autor gelegentlich in redundante Gedankenläufe, die ermüden können. Immer dann aber, wenn er seine Kompetenz als Mediziner zeigt, wenn er Fakten kenntnisreich aneinanderreicht und wenn er konkrete Lösungsansätze, etwa Beispiele von Nahrungsergänzungen, anführt, hat die Leserin/der Leser einen besonderen Gewinn. Dann erkennt man ganz unschwer, dass der Kampf gegen den Hunger trotz vordergründiger Erfolge noch längst nicht gewonnen ist.



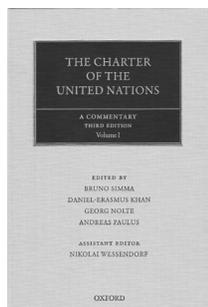
Hans Konrad
Biesalski

**Der verborgene
Hunger. Satt sein
ist nicht genug**

Berlin/Heidelberg:
Springer-Verlag 2013
XIV+307 S.,
24,95 Euro

›Deutscher‹ Blick auf die UN-Charta

Antonios Tzanakopoulos



Bruno Simma,
Daniel-Erasmus
Khan, Georg Nolte,
Andreas Paulus (Eds.),
Nikolai Wessendorf
(Ass. Ed.)

**The Charter of the
United Nations—
A Commentary.
Third Edition**

Oxford: Oxford Uni-
versity Press 2012
2606 S., 375,00 brit.
Pfund

Rechtskommentare zu verfassen, war lange Zeit eine beliebte Beschäftigung von Juristen – Wissenschaftlern wie Praktikern. Kommentare dienen dazu, Praktikern zu helfen, Forschern den Einstieg zu ermöglichen und Studierende zu unterrichten. Obwohl das Verfassen von Kommentaren in der römisch-germanischen Rechtstradition verankert ist, insbesondere der europäischen Tradition des kodifizierten Rechts, sollten auch britische Kommentare nicht vergessen werden. Beispiele dafür sind die ›Blackstone Commentaries on the Laws of England‹ aus dem 18. Jahrhundert oder auch die ›Halsbury’s Laws of England‹, die regelmäßig aktualisiert und dessen 5. Auflage in Großbritannien zur Verfügung steht.

Im Völkerrecht hat das Verfassen von Kommentaren zu internationalen Übereinkommen erst vergleichsweise spät begonnen. Heutzutage beschäftigen sich zahlreiche Bücher mit einer großen Bandbreite von Instrumenten, angefangen vom Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH), über die Völkermordkonvention bis hin zum Seerechtsübereinkommen und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit von 2004, das noch gar nicht in Kraft getreten ist. Viele weitere Kommentare sind in Vorbereitung, wie zum Beispiel zur Anti-Rassismus-Konvention oder zum Chemiewaffen-Übereinkommen. (Daneben gibt es noch die ›quasi-offiziellen‹ Kommentare des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu den Genfer Abkommen und seinen Zusatzprotokollen.) Doch mit der UN-Charta ist es anders: schon bald nach ihrer Verabschiedung am 26. Juni 1945 wurden mehrere Kommentare veröffentlicht, darunter 1946 das bedeutende Werk von Leland Goodrich und Edvard Hambro (später auch Anne Patricia Simons) sowie 1950 ›The Law of the United Nations‹ von Hans Kelsen. Der bedeutendste französische Kommentar ist zweifelsohne der von Jean-Pierre Cot und Alain Pellet (und später Mathias Forteau). Der Kommentar zur Charta der Vereinten Nationen von **Bruno Simma** und anderen, der hier in seiner 3. Auflage besprochen wird, erschien zum ersten Mal auf Deutsch im Jahr 1991. Seine erste englische Ausgabe, eine Übersetzung des deutschen Bandes, erschien im Jahr 1995.

Die 2. Auflage des ›Simma-Kommentars‹ kam im Jahr 2002 auf den Markt und wurde seitdem nicht nur von praktizierenden Juristen und Wissenschaftlern genutzt, sondern insbesondere auch von natio-

nen und internationalen Richtern. Er wurde in einigen wesentlichen Entscheidungen zitiert und hat damit seinen Einfluss auf die Auslegung der Charta und die Weiterentwicklung des Chartarechts unter Beweis gestellt. Ein ganzes Jahrzehnt nach der 2. Auflage war die Zeit mehr als reif, den Kommentar zu überarbeiten. Die bedeutsamen Ereignisse dieser Dekade mussten eingeordnet werden, wie die zunehmende Praxis der militärischen Intervention, einschließlich des – aber nicht nur beschränkt auf den – illegalen Einmarsch in Irak im Jahr 2003, die schweren Krisen in Sudan und Libyen sowie die gegenwärtige Krise in Syrien. Hinzu kamen das 60-jährige Jubiläum der Vereinten Nationen im Jahr 2005, das mit dem Ergebnisdokument des Weltgipfels seinen Höhepunkt erreichte, verschiedene IGH-Entscheidungen beruhend auf der Auslegung von Charta-Bestimmungen sowie die überwiegend negative Reaktion auf die vom UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII verhängten zielgerichteten Sanktionen gegen Terroristen, hauptsächlich durch nationale und supranationale Gerichte, die »das Problem der Nichtbefolgung von Sicherheitsrats-Beschlüssen (›Disobeying the Security Council‹) auf die Tagesordnung brachten« (Krisch, S. 1242, RN 9).

Die Besprechung eines Werkes von mehr als 2000 Seiten kann nur impressionistisch sein. Die Rezension wird daher auf einige – zumindest für den Rezensenten – bedeutende Veränderungen zur vorherigen Auflage, im Hinblick auf Autorenschaft und Inhalt, hinweisen, und, weitaus wichtiger, den allgemeinen Tenor sowie die geistige Ausrichtung des Charta-Kommentars bewerten.

Was die Autorenschaft dieses Bandes angeht, fällt auf, dass zum ersten Mal neben den üblichen namhaften deutschsprachigen Autorinnen und Autoren aus Deutschland, Österreich und der Schweiz auch Autoren zu Wort kommen, die nicht deutschsprachig sind (Simon Chesterman und Gilles Giacca). Bezeichnend ist ferner, dass viele jüngere Wissenschaftler die ›alten Riege‹ deutscher Professoren, die in den beiden ersten Ausgaben tonangebend waren, zum Teil abgelöst haben.

In Bezug auf neue Inhalte enthält die 3. Auflage nun einen weiteren einführenden Eintrag und etliche weitere Abhandlungen (special sections), neben den Kommentierungen zu den 111 Artikeln der Charta und den bereits bekannten einführenden Einträgen zur Entstehungsgeschichte und zur Interpretation sowie den Abhandlungen zu den Themen Selbst-

bestimmung und Friedenssicherung. Aufgrund dieser Ergänzungen und der (teils umfassenden) Überarbeitungen aller Einträge ist das Buch nun rund 500 Seiten länger geworden als die 2. Auflage. Der neue einführende Eintrag widmet sich der UN-Reform: Darin wird die Charta zugleich als ein Programm und ein Hindernis für die Reform der Vereinten Nationen dargestellt und damit ein ausgewogener Ansatz vertreten. Die Betonung liegt auf pragmatischen Reformen, und es wird eingeräumt, dass revolutionäre Veränderungen unmöglich sind, da sie eine Charta-Revision voraussetzen. Eine weitere neue Abhandlung erörtert die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) und wurde mit der Abhandlung zur Friedenssicherung inhaltlich vortrefflich zwischen die Kommentierungen der Kapitel VI und VII platziert: Wenn Dag Hammarskjöld einst die Friedenssicherung als ›Kapitel VI ½‹ bezeichnete, so kann die R2P ebenfalls als sich zwischen beiden Kapiteln bewegend verstanden werden. Mindia Vashakmadze liefert eine sachliche Bewertung des Konzepts und dessen rechtlichen Implikationen (oder den Mangel daran).

Weitaus wichtiger als diese Würdigung der formalen Unterschiede zwischen der zweiten und dritten Auflage sind der allgemeine Tenor und die geistige Ausrichtung des Charta-Kommentars. Beides ist in der vorliegenden Auflage ausgewogener als in der vorherigen. Während in der 2. Auflage die Kommentierungen einiger wichtiger Bestimmungen eine starke verfassungsrechtliche Voreingenommenheit durchdrang, überwiegt in der 3. Auflage eine eher zurückhaltende Sicht, die unterschiedliche Interpretationsansätze und Konzeptualisierungen der UN-Charta zulässt.

Diese eher zurückhaltende Einstellung gegenüber den Vereinten Nationen und ihrem verfassungsgebenden Instrument wird schon zu Beginn deutlich: So schreiben die Herausgeber in ihrem Vorwort, dass die Geschichte der UN-Charta gesehen werden kann als ein Glas, das halb voll oder auch halb leer ist (S. x) – in jedem Fall ist es nur halb gefüllt. Die Mahnung der zweiten Auflage, die »wahrhaftig einzige universelle Organisation, die wir haben, mit großer Sorgfalt zu behandeln«, bleibt jedoch bestehen (S. x sowie S. vii, 2. Aufl.). Ebenso behält auch der Hauptzweck des Kommentars seine Gültigkeit, nämlich, Bilanz zu ziehen und die Praxis den Zielen und Grundsätzen der Charta gegenüberzustellen, um damit sowohl dem System der Vereinten Nationen als auch den Mitgliedstaaten ein Instrument für zukünftiges Handeln zur Verfügung zu stellen.

In dem einführenden Eintrag zur Interpretation der Charta wird zum ersten Mal der veränderte Ansatz der Autoren sichtbar. Im Gegensatz zum deutlich (und zweifelsohne) verfassungsrechtlichen Ansatz von Georg Ress in der zweiten Auflage, ist Stefan Kadelbachs Charta-Interpretation pragmatisch aus-

gerichtet. Natürlich verweist Kadelbach gelegentlich auf die Charta als das »verfassungsgebende Instrument der Weltgesellschaft« (S. 89, RN 46), doch räumt er auch ein, dass diese Praxis »eine starke Behauptung der Konstitutionalisierung nicht rechtfertigt« (S. 99, RN 74).

Relativ zurückhaltend ist auch Andreas Paulus in seiner Betrachtung des Artikels 2. Zwar unterstreicht er seine Auffassung, dass die Charta als die »Verfassung der Staatengemeinschaft« dient und bekräftigt, dass die in Artikel 2 niedergelegten Prinzipien die Grundprinzipien des gesamten Völkerrechtskanons darstellen (S. 122, RN 2). Eine Skepsis gegenüber verfassungsrechtlichen Auffassungen ist jedoch offensichtlich, und die Kommentatoren der 3. Auflage bevorzugen dahingehend einen differenzierteren Ansatz. Paulus, wie auch schon Kadelbach, akzeptiert keine vereinfachte Analogie der Verfassung (S. 131, RN 23). Er sieht durchaus die problematische Konnotation des Begriffs ›constitution‹ (Satzung/Verfassung). Paulus folgert, dass die in Artikel 2 formulierten Kernprinzipien verbunden mit jenen in Artikel 1 ihren praktischen Zweck erfüllen und sehr wohl als Verfassungsgrundsätze der internationalen Rechtsgemeinschaft dienen, auch wenn die Frage offen bleibt, ob die Charta eine ›internationale Verfassung‹ ist (S. 132, RN 24).

Bardo Fassbender übernimmt und verteidigt in seiner Kommentierung zu Artikel 2 Absatz 1, obwohl er ein bekennender ›Verfassungsrechtler‹ ist, die eher enge Sicht Hans Kelsens auf die ›Verfassung‹. Diese ist weitaus eingeschränkter als vergleichbare Auffassungen, die auf die inhärente Überlegenheit ›universeller Werte‹ abzielen, mit all den naturgesetzlichen Zwischentönen, die derartige Auffassungen mit sich bringen. (S. 156, RN 53). Fassbender endet dezidiert unverbindlich: Sowohl Staaten als auch Wissenschaftler werden weiterhin »ihre Vorstellungen von Souveränität an den sich ändernden Bedingungen der internationalen Politik ausrichten« (S. 165, RN 76).

Die Kommentierung Stefan Talmons zu Artikel 2 Absatz 6 ist eine ausführliche und wichtige Behandlung der Frage, die dieser geheimnisvollen Bestimmung zugrunde liegt: Wie können wir von einem universellen System kollektiver Sicherheit reden, wenn dieses lediglich auf einem Vertrag beruht? Talmon verwirft die vereinfachte Konstruktion einer solchen universalistischen Auffassung auf der Grundlage einer verfassungsrechtlichen Argumentation und konzentriert sich stattdessen auf eine Erklärung nach Völkergewohnheitsrecht. In Nico Krischs über einhundert Seiten langer Abhandlung der wichtigsten Bestimmungen des Kapitel VII (›Allgemeiner Rahmen‹ und Artikel 39–43) wird explizit hervorgehoben, dass sie einen »relativ formalistischen Ansatz verfolgt, bei dem die Betonung auf dem Text sowie auf einheitlicher und konsistenter Staatenpraxis liegt«.

Krisch stellt der »Skepsis gegenüber der Legitimität des Sicherheitsrats« eine »internationalistische (sprich verfassungsrechtliche) Lesart eines Instruments« gegenüber, »das weiter als jedes andere in Richtung ›internationale Regierung‹ gegangen ist« (S. 1245, RN 16 und S. 1244, RN 15).

In diesem Zusammenhang ist die Kommentierung des Artikels 103 (Vorrang der Charta vor allen anderen Übereinkommen) von entscheidender Bedeutung. Denn dieser Artikel ist gewissermaßen der Eckpfeiler einer jeden Argumentation, die Charta sei eine Art Verfassung. Paulus ist hier – gemeinsam mit Johann Ruben Leiß – wieder sehr zurückhaltend und steht damit im krassen Gegensatz zu Rudolf Bernhards Kommentierung in der zweiten Auflage. Bernhardt war in die übliche Falle getappt, den Artikel 103 zu nutzen, um die Behauptung zu untermauern, die UN-Charta sei die Verfassung der internationalen Gemeinschaft, und dann zu postulieren, Artikel 103 müsse die höchste Rechtssprechungsregel sein, weil eben die UN-Charta die Verfassung der Weltgemeinschaft sei (S. 1298f., RN 21, 2. Auflage).

Im Gegensatz dazu vertreten Paulus und Leiß die Meinung, der ›wahre Wert‹ des Artikels 103 läge in seinem Aufruf, die Charta konsistent und im Einklang mit dem restlichen Korpus des Völkerrechts zu interpretieren, um Konflikte zu vermeiden, die mit der Anwendung von Artikel 103 gelöst werden müssten; sie sehen die Bestimmung also als Auslegungsregel, nicht als Vorrangsnorm (S. 2114, RN 3 und S. 2136, RN 81). Diese Unterscheidung ist keinesfalls rein akademischer Natur, wie sich etwa an der Reaktion nationaler und internationaler Gerichte auf Anti-Terror-Sanktionen des Sicherheitsrats ablesen lässt. Solche Gerichte setzten sich von Natur aus nur ungern direkt mit diesem Thema auseinander, da das allgemeine Verständnis von 103 damals forderte, dass zum Beispiel rechtliche Bindungen der Europäischen Menschenrechtskonvention durch Bindungen der UN-Charta aufgehoben werden (und somit auch durch Sicherheitsratsresolutionen nach Kapitel VII). Die Gerichte wichen auf innerstaatliches Recht aus, um mögliche Konflikte unter menschenrechtsfreundlicheren innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen zu behandeln. Der Ansatz der 3. Auflage im Hinblick auf Artikel 103 scheint eine solche gerichtliche Praxis anzunehmen. Zudem scheint er sehr empfindlich auf staatliche Versuche zu reagieren, die ganz offensiv das Potenzial von Artikel 103 zu Zwecken nutzen, die die Verfasser der Charta nicht billigen würden und die dem Geist (oder besser den Zielen und Grundsätzen) der UN-Charta nicht entsprechen.

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Syrien lohnt abschließend ein Blick auf die Kommentierung von Andreas Zimmermann zu Artikel 27 – dessen dritter Absatz enthält das ›Vetorecht‹ der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. In seinem

Ausblick hält Zimmerman fest, dass die Schwellenländer, die im Rat nicht angemessen vertreten sind, versuchen könnten, den Sicherheitsrat zu umgehen, um auch das Veto zu umgehen (S. 935, RN 287). Dass der Rat die Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkriegs widerspiegelt und sich die weltpolitische Situation seitdem fundamental geändert hat, ist unstrittig. Weitaus gefährlicher könnte es allerdings sein, den Mechanismus des Vetos kurzerhand zu verwerfen, dient er doch dazu, eine vernünftige, wenn auch nur politische Kontrolle über das Handeln des Sicherheitsrats aufrechtzuerhalten.

Sollten die P5 einmütig handeln, wie sie es zum Beispiel im Fall der gezielten Anti-Terrorismus-Sanktionen mehr als zehn Jahre lang taten, dann könnte der Rat über das Ziel hinausschießen und die Einheit des Völkerrechts und den Schutz der Menschenrechte aufgrund seiner enormen (normativen) Macht bedrohen. Im Gegensatz dazu kann das Veto im Fall einer Autorisierung der Anwendung von Gewalt den Rat eindeutig vor schlechten Entscheidungen schützen. Abgesehen von Kosovo, wo es noch immer fraglich ist, ob die Intervention, so wie sie stattgefunden hat, nicht eher kontraproduktiv war, erscheint die Entscheidung des Sicherheitsrats, die Autorisierung einer Intervention in Irak abzulehnen, vernünftig gewesen zu sein.

Die Situation in Syrien ist weitaus schwieriger einzuschätzen. Offenkundig ist jedoch, dass man bereits über eine Intervention nachdachte, als die diplomatischen Mittel noch nicht ausgeschöpft waren. Die Vetos und die anhaltenden Androhungen eines Vetos durch Russland oder China hat die Autorisierung einer Intervention bisher verhindert. Dass die Staaten zurückhaltend sind, eine Intervention außerhalb des Rechtsrahmens der UN-Charta durchzuführen, wurde damit bewiesen. Die Krise, die sich aus dem vermeintlichen Einsatz chemischer Waffen durch die syrische Regierung weiter zugespitzt hat, könnte sich durch diplomatische Initiativen etwas entschärfen und zum Beitritt Syriens zum Chemiewaffen-Übereinkommen führen. Des Weiteren kann gesagt werden, dass die Androhung eines Vetos im Fall Syrien eine deutliche Reaktion auf die besonders weite Auslegung des Sicherheitsratsmandats bei der Autorisierung der Anwendung von Gewalt in Libyen ist. Somit entsprächen die P5 Zimmermanns Appell und würden gemäß Artikel 27 ›verantwortlich handeln‹. Letztlich ist jedoch entscheidend, was unter ›verantwortlichem Handeln‹ verstanden wird.

Die 3. Auflage des Kommentars zur Charta der Vereinten Nationen ist ein ertragreiches Werk. Es wird auf absehbare Zeit das Verständnis der UN-Charta wesentlich beeinflussen. Die Unterschiede zwischen den beiden Auflagen nachzuzeichnen, kann als eine interessante Methode angesehen werden, die Entwicklung des Völkerrechts sowie des internationalen Rechtsdenkens aufzuzeigen.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind ein Bericht für den Sicherheitsrat und die Generalversammlung sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Juli bis September 2013** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern,

Regionen 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

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/PRST/2013/10	16.7.2013	Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich die Menschenrechtsverletzungen und die Gewalt gegen Zivilpersonen , insbesondere Frauen und Kinder, die in der Sahel-Region von terroristischen und anderen extremistischen Gruppen verübt werden. Er begrüßt die Entsendung der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) am 1. Juli 2013 .	
Friedenskonsolidierung	S/PRST/2013/13	14.8.2013	Der Sicherheitsrat begrüßt das am 24. und 25. Juni 2013 in Jaunde (Kamerun) abgehaltene Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Staaten des Golfes von Guinea über die Sicherheit der Schifffahrt und die Gefahrenabwehr in der Schifffahrt. Er begrüßt zudem, dass auf dem Gipfeltreffen der Verhaltenskodex betreffend die Verhütung und Bekämpfung der Seeräuberei, bewaffneter Raubüberfälle auf Schiffe und rechtswidriger Meerestätigkeiten in West- und Zentralafrika angenommen wurde. Er legt allen Staaten der Region nahe, den Verhaltenskodex so bald wie möglich zu unterzeichnen und umzusetzen, und fordert sie auf, weitere wirksame Maßnahmen zu ergreifen.	
Friedenssicherung	S/PRST/2013/12	6.8.2013	Der Sicherheitsrat bekundet seine Absicht, gegebenenfalls weitere Schritte zur Förderung einer engeren und stärker auf operativer Ebene angesiedelten Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den regionalen und subregionalen Organisationen auf den Gebieten der Konfliktfrühwarnung und Konfliktverhütung sowie der Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung zu prüfen und die Kohärenz, Synergie und kollektive Wirksamkeit der entfalteten Bemühungen sicherzustellen.	
Horn von Afrika	S/RES/2111(2013)	24.7.2013	Der Sicherheitsrat bekräftigt sowohl das mit Resolution 733(1992) verhängte und mit Resolution 2093(2013) geänderte Waffenembargo gegen Somalia als auch mit Resolution 1907(2009) verhängte Waffenembargo gegen Eritrea . Er beschließt, das in Resolution 2060(2012) festgelegte Mandat der Überwachungsgruppe für Somalia und Eritrea bis zum 25. November 2014 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Irak	S/RES/2110(2013)	24.7.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Juli 2014 zu verlängern . Er beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs auf Ersuchen der Regierung Iraks auch weiterhin sein in Resolution 2061(2012) festgelegtes Mandat wahrnehmen wird.	Einstimmige Annahme
Kleinwaffen	S/RES/2117(2013)	26.9.2013	Der Sicherheitsrat fordert die Mitgliedstaaten, die einem vom Rat verhängten Waffenembargo unterliegen, auf, dieses anzuwenden und durchzusetzen , indem sie die Umleitung staatseigener oder staatlich kontrollierter Waffen durch eine bessere Sicherung und Verwaltung der Bestände an Kleinwaffen und leichten Waffen und eine bessere Rechenschaftslegung verhindern, die Überwachung von Kleinwaffen und leichten Waffen verbessern, dafür Sorge tragen, dass beschlagnahmte, eingezogene oder übergebene Kleinwaffen, leichte Waffen und Munition auf geeignete Weise erfasst und beseitigt werden, und nationale Programme zur Kennzeichnung von Waffen durchführen.	+14; -0; =1 (Russland)

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Nahost	S/PRST/2013/9	10.7.2013	Der Sicherheitsrat fordert alle libanesischen Parteien auf, sich erneut auf die Distanzierungspolitik Libanons zu verpflichten, sich in dieser Hinsicht geeint hinter Präsident Michel Sleiman zu stellen und von jeglicher Beteiligung an der syrischen Krise Abstand zu nehmen, in Übereinstimmung mit ihrer in der Erklärung von Baabda vom 12. Juni 2012 eingegangenen Verpflichtung. Der Sicherheitsrat schließt sich ferner der Aufforderung Präsident Sleimans an die Parteien in Syrien an, Militäraktionen nahe der libanesischen Grenze zu vermeiden.	
	S/RES/2115(2013)	29.8.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das derzeitige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2014 zu verlängern. Er begrüßt die Ausweitung der zwischen der UNIFIL und den Libanesischen Streitkräften abgestimmten Aktivitäten und fordert zu einer weiteren Verstärkung dieser Zusammenarbeit auf.	Einstimmige Annahme
	A/67/997–S/2013/553 (+ 7 Anlagen)	16.9.2013	In dem Bericht der Mission der Vereinten Nationen zur Untersuchung von Vorwürfen über den Einsatz chemischer Waffen in der Arabischen Republik Syrien über den mutmaßlichen Einsatz chemischer Waffen im Gebiet Ghouta von Damaskus am 21. August 2013 wird unter anderem Folgendes festgestellt: Auf der Grundlage der erlangten Beweise ist unsere Schlussfolgerung, dass am 21. August 2013 in dem anhaltenden Konflikt zwischen den Parteien in der Arabischen Republik Syrien in verhältnismäßig großem Umfang chemische Waffen eingesetzt wurden, auch gegen Zivilpersonen. Insbesondere die gesammelten Proben stellen einen eindeutigen Beweis dar, dass Boden-Boden-Raketen eingesetzt wurden, die den Nervenkampfstoff Sarin enthielten.	
	S/RES/2118(2013) + Anlage	27.9.2013	Der Sicherheitsrat schließt sich dem Beschluss des Exekutivrats der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVWCW) vom 27. September 2013 (Anlage I) an, der besondere Verfahren für die rasche Vernichtung des Chemiewaffenprogramms der Arabischen Republik Syrien und die strenge Verifikation dieser Vernichtung vorsieht. Er fordert, dass er auf die rascheste und sicherste Weise vollständig durchgeführt wird. Der Rat beschließt, im Falle der Nichtbefolgung dieser Resolution, einschließlich eines unerlaubten Transfers chemischer Waffen oder jedes Einsatzes chemischer Waffen in Syrien, gleichviel durch wen, Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zu verhängen.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/PRST/2013/11	25.7.2013	Der Sicherheitsrat fordert die Demokratische Republik Kongo und die Länder der Region auf, ihre jeweiligen Verpflichtungen nach dem Rahmenabkommen über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit unverzüglich, vollständig und nach Treu und Glauben umzusetzen. Er fordert ferner, die Reform des Sicherheitssektors fortzuführen und auszuweiten, die staatliche Autorität zu festigen, die Dezentralisierung voranzubringen und die Agenda der Aussöhnung, der Toleranz und der Demokratisierung zu fördern.	
Sudan	S/RES/2113(2013)	30.7.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1769(2007) festgelegte Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 31. August 2014 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2013/14	23.8.2013	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis über die anhaltenden Schwierigkeiten bei der Durchführung der Abkommen über die Zusammenarbeit vom 27. September 2012 und fordert alle Parteien Sudans und Südsudans auf, umgehend 1) diese Abkommen und alle anderen einschlägigen Vereinbarungen vollständig und sofort durchzuführen, 2) den gemeinsamen Mechanismus und die anderen zu diesem Zweck eingerichteten Mechanismen einzusetzen, 3) mit der Hocharangigen Umsetzungsgruppe der Afrikanischen Union (AU), der AU und der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung zusammenzuarbeiten und 4) alle Maßnahmen zu unterlassen, die diesen Zielen zuwiderlaufen.	
Südsudan	S/RES/2109(2013)	11.7.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1996(2011) festgelegte Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) bis zum 15. Juli 2014 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2114(2013)	30.7.2013	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Januar 2014 zu verlängern.	+13; –0; =2 (Aserbaidschan, Pakistan)

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 61 | 2013 | No. 5

Pascale Baeriswyl pp. 195–200
**Revolution through the Backdoor. Modern Working
 Methods for a More Effective Security Council**

In times of deep political divide on crisis management, the international community regularly puts the blame on the UN Security Council. Some take it as additional proof for its inadequate composition, yet others use it as an argument for the moral obligation to act without the Council's consent. But is the organ the main cause of the problem? Do the Council members really exhaust the potential the UN Charter offers for their multilateral governance of peace and security? The development of more modern working methods, based on a balanced partnership between permanent and elected members and a constructive cooperation with other stakeholders, can significantly increase the effectiveness of the Security Council. And maybe this evolution will constitute the first step towards a fundamental structural reform.

Sven Simon p. 201
Comment: The Issue with the Responsibility to Protect

The UN Security Council has been blocked on Syria for more than two years now. This situation, like other cases in the past, has challenged the UN Charter's prohibition of the use of force vis-à-vis the need to protect civilians from genocide, war crimes and crimes against humanity. However, this does not mean that the concept of the responsibility to protect (R2P) should be used to bend international law, but rather to put more pressure on the Council. R2P should be used as a political tool to demonstrate the collectively shared behavioral expectations towards the permanent members of the Council.

Eva Mareike Schmitt pp. 202–208
**The Reform of the UN Security Council:
 Recent Developments**

The article deals with the post-2005 debate on a UN Security Council reform, both from the perspective of institutional change (closure of the Open-Ended Working Group, establishment of the Intergovernmental Negotiations) as well as concerning the engagement of traditional groups (especially the G4) and new like-minded groups like the 'L69' alliance. While past initiatives on UN Security Council reform centered around actors from the industrialized world, recent developments show an increasing relevance of developing and emerging countries (i.e. India, Brazil, and their supporters). Following the introduction of a new draft resolution by the L69 and the presentation of a resolution of CARICOM, recent discussions seem to gather

momentum. In reference to the G4 initiative of 2004/2005, chances and challenges of the new constellation for continued momentum at a (planned) 2015 reform summit are evaluated.

Ian Williams p. 209
Comment: Leak-proof as the Titanic

Recent revelations of the NSA secretly monitoring the UN's internal video conferencing system makes the obvious clear: there is no such thing as privacy at UN headquarters. Acknowledging this fact offers two options: UN officials should aim to make their work as transparent as possible so that all member states have equal access to vital information, or they can return to old-school diplomacy with face-to-face communication in the open.

Patrick Rosenow pp. 210–215
**From Rice to Power –
 the UN Ambassadors under Barack Obama**

The U.S. is one of the most influential member states of the United Nations. America's attitude towards the world organization is therefore highly relevant for the UN's scope of action. After the George W. Bush administration from 2001 to 2009, which questioned several UN actions, a fundamental change towards a more multilateral approach took place during Barack Obama's first presidential term. Two important women supported Obama's altered U.S. policy toward the UN. Due to their similar foreign policy approaches, it is expected that the new UN ambassador Samantha Power will continue the multilateral and value-oriented focus started by her predecessor Susan Rice.

Karsten Schubert pp. 216–222
**A Long Way towards Sexual Self-Determination.
 Protecting LGBTI Rights through the United Nations**

Human rights violations based on sexual orientation and gender identity (SOGI) were, for a long time, hardly recognized in the UN. But for the last years, the subject is high up on the agenda. In 2011, the Human Rights Council adopted resolution 17/19 on SOGI-related violence and discrimination. In 2013, the OHCHR started a worldwide media campaign against the discrimination of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersexual people (LGBTI). This article characterizes the human rights violations based on SOGI, describes the protection of LGBTI by the current human rights law as well as the various activities of UN institutions, and expounds fundamental problems of human rights protection for LGBTI.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +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.html

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:

Viola Wittenborn Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: wittenborn@bwv-verlag.de
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
Matthias Eiles
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Winfried Nachtwei
Marina Schuster, MdB
Dr. Sven Simon
Katharina Tolle

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Prälat Dr. Bernhard Felmburg
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Prof. Dr. Jens Naumann †
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Dr. Irmgard Schwaetzer
Reinhard Schweppe
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Rainer Wend
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Thorsten Benner
Dagmar Dehmer
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Prof. Dr. Klaus Hüfner
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 Dehé
info@dgvn-hessen.org

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

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

Generalsekretariat

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