

VEREINTE 50 Jahre 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)



Die UN und der Beobachterstatus

AUS DEM INHALT

Der Status Palästinas in internationalen Organisationen
Sven Mißling

**Die Europäische Union als neuer
»Big Player« in den Vereinten Nationen?**
Jelka Mayr-Singer · Julia Villotti

**Der Beobachterstatus des Heiligen Stuhls –
historisches Relikt oder zukunftsweisendes Modell?**
Marco Kalbusch

Zwischen Visionen, Stabilität und Krisenmanagement
Ban Ki-moons erste Amtszeit als UN-Generalsekretär
Kirsten Haack

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

**UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20) |
20.–22. Juni 2012**
Jürgen Maier



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

412

60. Jahrgang | Seite 145–192
ISSN 0042-384X | M 1308 F

Vom bloßen ›Dabeisein‹ zum aktiven Mitgestalten

Am 3. Mai 2011 konnte die Europäische Union einen Erfolg für sich verbuchen, als die Generalversammlung ihren Status als ständiger Beobachter in den Vereinten Nationen mit Rechten ausstattete, die keine andere Regionalorganisation besitzt. War dies schon Grund genug für Kontroversen über Statusfragen unter den Mitgliedstaaten, löste die Einreichung eines Antrags des ständigen Beobachters Palästina auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen vom 23. September 2011 erst recht Debatten und diplomatische Demarchen aus. Kann ein Land, das nicht als Staat anerkannt ist und dessen Grenzen strittig sind, überhaupt Mitglied werden? Als dann Palästina einen Monat später – für viele überraschend – Mitglied in der UNESCO wurde und der Welterbekonvention beitrug, quittierten die USA diesen Schritt sogar mit dem Verweigern ihres Mitgliedsbeitrags zur UNESCO.

Diese bemerkenswerten Entwicklungen sind Anlass, sich mit der Frage des Beobachterstatus in den Vereinten Nationen eingehender zu beschäftigen. Auf welche Weise können sich ständige Beobachter, die in der UN-Charta gar nicht vorgesehen sind, in die Arbeit der UN einbringen und Entscheidungen beeinflussen? Drei der in diesem Heft versammelten Beiträge beleuchten exemplarisch je einen Typus von Beobachterstatus: **Sven Mißling** stellt den Beobachterstatus Palästinas als Beispiel für eine nationale Befreiungsbewegung sowie seine Rechte als Mitglied in der UNESCO vor. Er kommt zu dem Schluss, dass Palästina, auch ohne Vollmitglied zu sein, bereits großen Einfluss auf die Arbeit der UN ausübt. Den neuen Status der Europäischen Union in der Generalversammlung als Beispiel für eine Regionalorganisation erläutern **Jelka Mayr-Singer** und **Julia Villotti**. Die EU konnte ihren Status bedeutend verbessern, nicht nur durch die Resolution vom Mai 2011, sondern auch durch den Vertrag von Lissabon, der neue außenpolitische Ämter und Befugnisse schuf. Und **Marco Kalbusch** spezifiziert die Teilnahmerechte des Heiligen Stuhls als Beispiel für einen Nichtmitgliedstaat in den UN und anderen UN-Sonderorganisationen.

Dass Palästina, EU und Heiliger Stuhl diesen privilegierten Status haben, folgt nicht unbedingt einer juristischen Logik, sondern lässt sich eher aus der Geschichte erklären. Wenn ihre Teilnahmerechte auch nach wie vor eingeschränkt sind, ist ihr Status dennoch weit entfernt vom bloßen ›Dabeisein‹. Alle drei haben ihre Rechte und Privilegien über die Jahrzehnte ausgebaut und konnten zunehmend Einfluss ausüben. Dies zeigt zweierlei: zum einen, dass die Vereinten Nationen als Staatenorganisation gewillt sind, Akteure, die nicht Staaten sind, weitestgehend einzubinden, und zum anderen, dass die Organisation satzungsbedingte Grenzen durchaus überschreitet und sich – entgegen der landläufigen Meinung – als anpassungsfähig erweist.

In einem weiteren Beitrag in diesem Heft bilanziert **Kirsten Haack** die erste Amtszeit von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, und in der Berichtssektion finden Sie unter anderem eine Auswertung des Rio+20-Gipfels von **Jürgen Maier**.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



Die UN und der Beobachterstatus

Inhalt

Sven Mißling Der Status Palästinas in internationalen Organisationen	147
Jelka Mayr-Singer · Julia Villotti Die Europäische Union als neuer ›Big Player‹ in den Vereinten Nationen?	154
Marco Kalbusch Der Beobachterstatus des Heiligen Stuhls – historisches Relikt oder zukunftsweisendes Modell?	159
Thomas Fitschen 50 Jahre Essay 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN: Forum – Mittler – Wissensspeicher	164
Kirsten Haack Zwischen Visionen, Stabilität und Krisenmanagement Ban Ki-moons erste Amtszeit als UN-Generalsekretär	165
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Umwelt	
Jürgen Maier UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20) 20.–22. Juni 2012	171
Sozialfragen und Menschenrechte	
Udo Moewes Ausschuss gegen Folter 46. und 47. Tagung 2011	173
Rechtsfragen	
Maral Kashgar IGH Tätigkeit 2011	176
Verschiedenes	
Gerrit Kurtz 2. JUNON-Forschungskolloquium 2012: ›Mensch und Individuum in den Vereinten Nationen‹	179
Norman Weiß Tagung ›Die UN im Fokus von Politik, Medien und Forschung‹ 28./29. Juni 2012	180
50 Jahre RÜCKSCHAU: Aus Heft 2/1992	181
PERSONALIEN	182
BUCHBESPRECHUNGEN	184
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	188
English Abstracts	191
Impressum	192

Der Status Palästinas in internationalen Organisationen*

Sven Mißling

Die Fähigkeit Palästinas, in den internationalen Organisationen mitzuwirken, wird mit Hinweis auf seine umstrittene Staatlichkeit infrage gestellt. Dennoch genießt es in den Vereinten Nationen schon heute relativ weitreichende Rechte als Beobachter. In die UNESCO wurde es aufgenommen, obwohl es kein Staat ist. Die Mitwirkungsfähigkeit Palästinas in den internationalen Organisationen ist also nicht mehr allein von der Staatsqualität abhängig. Dies ist aber auch nicht unumstritten.

Die Rolle Palästinas im Völkerrecht ist in der Rechtswissenschaft in der Vergangenheit wiederholt behandelt und zum Teil durchaus kritisch bewertet worden.¹ Im Mittelpunkt vieler Untersuchungen standen die Fragen nach dem völkerrechtlichen Status und nach der Staatlichkeit Palästinas.² Während die Frage der Staatlichkeit nach wie vor den Kern des noch immer ungelösten Nahost-Konflikts darstellt, schien es, als habe sich die rechtswissenschaftliche Debatte um den völkerrechtlichen Status zuletzt in etwas ruhigere Bahnen bewegt.

Im Jahr 2011 ist die Rolle Palästinas im Völkerrecht erneut in das Blickfeld des internationalen Interesses gerückt, indem die palästinensische Autonomiebehörde (Palestinian Authority – PA) eine Reihe von konzertierten Demarchen in unterschiedlichen internationalen Organisationen unternommen hat. Diese verfolgten das übergeordnete Ziel, den Status und die Rolle Palästinas in der internationalen Rechtsordnung zu stärken und zur vollständigen Erreichung der Staatlichkeit und ihrer internationalen Anerkennung beizutragen.³ Die beiden in der breiteren Öffentlichkeit am meisten beachteten Schritte waren dabei der Aufnahmeantrag Palästinas bei den Vereinten Nationen⁴ und bei der UNESCO, wobei über Ersteren die zuständigen Organe noch nicht abschließend entschieden haben, während Letzterer erfolgreich war.⁵ Es liegt auf der Hand, hierin den Versuch zu sehen, über die Aufnahme in die besagten internationalen Organisationen auch die politische Lösung des Konflikts in einer ganz bestimmten Weise zu determinieren: nämlich, indem mit dem formalen Schritt einer Aufnahme in diese internationalen Organisationen notwendigerweise auch die dahinter stehende Frage nach dem allgemeinen völkerrechtlichen Status Palästinas ›als Staat‹ berührt wird. Die gleichermaßen politische wie völkerrechtliche Tragweite der palästinensischen Demarchen wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach dem Wortlaut des geltenden Satzungsrechts von

UN und UNESCO grundsätzlich nur Staaten als Vollmitglieder aufgenommen werden können.⁶ Damit drängt sich die Frage auf, ob und inwieweit in einer Aufnahme Palästinas in diese beiden internationalen Organisationen zugleich eine – zumindest implizite – Anerkennung durch die internationale Gemeinschaft verbunden wäre.⁷

Schon im Zusammenhang mit früheren Aufnahmeanträgen in internationalen Organisationen, wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der UNESCO, hat in der Vergangenheit die umstrittene Frage der – fehlenden – Staatlichkeit Palästinas eine maßgebliche Rolle gespielt und war bislang für die Nichtaufnahme in diese Organisationen ausschlaggebend.⁸ In die Linie dieser Entscheidungen einordnen lässt sich auch die im April 2012 ergangene Entscheidung des Chefanklägers des Interna-



Dr. iur. Sven Mißling, geb. 1977, forscht und lehrt am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen.

* Der vorliegende Beitrag beruht auf den Forschungen des Verfassers im Rahmen der interdisziplinären DFG-Forscherguppe ›Cultural Property‹ an der Universität Göttingen. Dank für vielfältige Anregungen gilt den Mitgliedern der Forschergruppe und den Teilnehmern des von der Forschergruppe ausgerichteten Workshops ›Heritage and the State‹. Dank gilt insbesondere Johannes Jürging und Oliver Ückert für die Unterstützung bei der Recherche.

1 Dazu statt vieler etwa die Sammlung ausgewählter Beiträge bei: Victor Kattan (Ed.), *The Palestine Question in International Law*, London 2008. Vgl. etwa auch Julius Stone, *Israel and Palestine*, Baltimore/London 1981.

2 Vgl. u.a. Francis Boyle, *The Creation of the State of Palestine*, *European Journal on International Law (EJIL)*, 1. Jg., 1990, S. 301–306; James Crawford, *The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?*, *EJIL*, 1. Jg., 1990, S. 307–313; John Quigley, *The Statehood of Palestine. International Law in the Middle East Conflict*, Cambridge 2010; Christian Hauswaldt, *Der Status von Palästina. Eine völkerrechtliche Untersuchung des territorialen Status*, Baden-Baden 2009. Vgl. auch Anis F. Kassim, *Palestine Liberation Organization (PLO)*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, Online Edition 2011.

3 Siehe: www.palestinate194.com/index.php/en/

4 UN-Dok. A/66/371–S/2011/592 v. 23.9.2011.

5 UNESCO Doc. 35C/25 v. 10.7.2009 sowie Records of the General Conference, 36th Session, 25.10.–10.11.2011, Vol. 1 Resolutions, S. 79, Rn. 76, <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002150/215084e.pdf>

6 Art. 4 UN-Charta sowie Art. II.1 der UNESCO-Verfassung von 1945.

7 Vgl. dazu bereits näher Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 308f. und S. 311f.

8 Vgl. Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311, mit Verweis auf die Resolution der Weltgesundheitsversammlung: A42/VR/10 v. 12.5.1989.

Eine allgemeine Anerkennung als Staat ist für die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Palästinas in den internationalen Organisationen nicht allein maßgeblich.

tionalen Strafgerichtshofs (IStGH), das von Palästina gegen Israel wegen dessen 2008/2009 in Gaza durchgeführter Militäroperation ›Operation Cast Lead‹ beantragte Verfahren vorm IStGH nicht zu eröffnen. Als Begründung wurde angeführt, dass trotz der palästinensischen Unterwerfungserklärung vom 22. Januar 2009 solche Erklärungen nach Artikel 12 des Römischen Statuts nur von Staaten wirksam abgegeben werden könnten und gegenwärtig nicht rechtsverbindlich geklärt sei, ob Palästina ein ›Staat‹ im Sinne dieser Vorschrift sei.⁹

Unabhängig davon, welche rechtlichen Rückschlüsse aus den jüngsten Schritten auf die Frage der Staatlichkeit Palästinas gezogen werden können, soll in dem vorliegenden Beitrag zunächst der gegenwärtige Status Palästinas in den hier angesprochenen beiden internationalen Organisationen beschrieben werden. Bei der rechtlichen Analyse wird die Frage nach der Staatlichkeit Palästinas jedoch keineswegs die einzige sein. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ist eine allgemeine Anerkennung als Staat für die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Palästinas in den internationalen Organisationen nicht allein maßgeblich. Palästina kann gegenwärtig auch ungeachtet dieser Frage in den einzelnen internationalen Organisationen in unterschiedlichem Umfang mitwirken und rechtlich wirksame Handlungen vornehmen.

Der Status Palästinas in den Vereinten Nationen

Im Schrifttum ist in der Vergangenheit wiederholt auf die besondere Rolle Palästinas in den Vereinten Nationen hingewiesen und versucht worden, aus dem Status, den Palästina hier innehat, auch Rückschlüsse auf seinen allgemeinen Völkerrechtsstatus zu ziehen.¹⁰ Mit dem im jüngeren Schrifttum vorgetragenen Argument, dass die Aufnahme in die UN zugleich eine implizite Anerkennung der Staatlichkeit bedeute¹¹ und verstärkt durch das Argument, dass eine Anerkennung als Staat durch die Generalversammlung »konstitutiv, definitiv und universell« wirke,¹² gewönne der Aufnahmeantrag Palästinas bei den Vereinten Nationen im Erfolgsfall rechtliche Relevanz. Es bestehen jedoch zu Recht Zweifel daran, dass der rechtliche Rückschluss von der Aufnahme in die UN auf eine allgemeine Anerkennung als Staat in dieser Form zulässig ist.¹³

Rechtlicher Status quo: Beobachterstatus

Mit besonderem Blick auf Palästina wurde schon vor langem darauf hingewiesen, dass aus dem bloßen Beobachterstatus, den Palästina in den Vereinten Nationen einnimmt, kein Rückschluss auf die – auch nur implizite – Anerkennung der Staatsqualität Pa-

lästinas gezogen werden kann.¹⁴ Der Beobachterstatus Palästinas in den UN gilt noch immer.

Nach Artikel 4 UN-Charta steht die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen allen friedliebenden Staaten offen, die bereit sind, die in der Charta enthaltenen Pflichten zu übernehmen. Da mangelnde Staatsqualität nicht ausschließt, Subjekt von Rechten und Pflichten des internationalen Rechts zu sein, der Status der Staatlichkeit jedoch nach dem Wortlaut von Artikel 4 UN-Charta Voraussetzung der Mitgliedschaft ist, gewähren die UN bestimmten Völkerrechtssubjekten, denen keine Staatsqualität zukommt, die Möglichkeit, als »Teilnehmer ohne Stimmrecht« einen Beobachterstatus einzunehmen.¹⁵

Der Beobachterstatus wird grundsätzlich drei Gruppen von Völkerrechtssubjekten gewährt:

1. Nichtmitgliedstaaten;
2. Nationalen Befreiungsbewegungen;
3. Regionalorganisationen und Staatengruppierungen.¹⁶

Mit Resolution 3237(XXIX) vom 22. November 1974 hat die Generalversammlung der PLO (Palestine Liberation Organization) als der nationalen Befreiungsbewegung Palästinas einen ständigen Beobachterstatus eingeräumt. Mit Resolution 43/177 vom 15. Dezember 1988 erlaubte sie der PLO, innerhalb des Systems der Vereinten Nationen die Bezeichnung ›Palästina‹ zu führen.¹⁷ Diese Erlaubnis wurde von der überwiegenden Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten als eine grundsätzliche Anerkennung des ›Staates Palästina‹ durch die UN verstanden.¹⁸

An den Beobachterstatus knüpft sich eine Reihe von Teilnahmerechten, die im Einzelnen von den jeweiligen Vereinbarungen, vom Inhalt der entsprechenden Resolution sowie vom jeweiligen Forum innerhalb der Vereinten Nationen abhängen.¹⁹ So sind etwa Nichtmitgliedstaaten mit Beobachterstatus gegenüber anderen Beobachtern insofern privilegiert, als sie im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung, sofern sie betroffen sind, an den Diskussionen teilnehmen und Themen einbringen dürfen.²⁰

Demgegenüber bleiben die Teilnahmerechte, die den Befreiungsbewegungen im Rahmen ihres jeweiligen Beobachterstatus zugestanden wurden, vom Umfang her zurück und sind von Fall zu Fall unterschiedlich ausgestaltet. Während in der Vergangenheit etwa die afrikanischen Befreiungsbewegungen mit Beobachterstatus regelmäßig nur an den Sitzungen der Hauptausschüsse der Generalversammlung teilnehmen durften,²¹ war insbesondere schon die PLO frühzeitig mit relativ weitreichenden Teilnahmerechten ausgestattet. So wurde etwa dem PLO-Führer Jassir Arafat im Jahr 1974 Zugang zum und Rederecht im Plenum der Generalversammlung gewährt, was in Bezug auf den Beobachterstatus eine seltene Ausnahme in der Praxis der Generalversammlung darstellt.²² Zudem rückte die PLO durch die

Aus dem Beobachterstatus kann kein Rückschluss auf die Staatsqualität Palästinas gezogen werden.

Gewährung von fallspezifisch begrenztem Zugang zum Plenum der Generalversammlung und zu allen ihren Hilfsorganen und Ausschüssen in allen Nahost-Fragen frühzeitig in die *De-facto*-Position eines »quasi-assoziierten Mitglieds« auf, dessen Rechte denen der Vollmitgliedschaft bereits sehr nahekommen.²³

Am 7. Juli 1998 hat die Generalversammlung die relativ weitreichenden Beobachterrechte Palästinas mit Resolution 52/250 abermals ausgeweitet. Der in dieser Form noch immer gültige Status umfasst vor allem das Recht, an der Generaldebatte des Plenums der Generalversammlung teilzunehmen (Abs. 1, Annex). Darüber hinaus erhält Palästina das Recht, unbeschadet des vorrangigen Rederechts der Mitgliedstaaten auch in allen Angelegenheiten, die nicht palästinensische Angelegenheiten oder Nahost-Fragen betreffen, nach dem letzten Mitgliedstaat der Rednerliste im Plenum der Generalversammlung das Wort zu ergreifen (Abs. 2), das Recht der Erwidern (Abs. 3), das grundsätzliche Recht, in palästinensischen und Nahost-Fragen Anträge zu Verfahrensfragen zu stellen (Abs. 4), das Recht, in palästinensischen und Nahost-Fragen Resolutionsentwürfe und Entscheidungen gemeinsam mit einem Mitgliedstaat vorzuschlagen beziehungsweise zu unterstützen (Abs. 5) sowie das Recht, unter bestimmten Bedingungen zu Beginn einer jeden Sitzung der Generalversammlung über den Präsidenten Erklärungen abzugeben und sich auf einschlägige Resolutionen der Generalversammlung zu berufen (Abs. 6). Zudem erhält Palästina das Recht auf sechs Sitze in der Generalversammlung und das Recht, im Plenarsaal direkt hinter den Nichtmitgliedstaaten und vor anderen Beobachtern zu sitzen (Abs. 7). Ein Recht, an Abstimmungen teilzunehmen oder bei Wahlen innerhalb der Generalversammlung, ihrer Hilfsorgane oder Ausschüsse Kandidaten zu benennen, enthält der besondere Beobachterstatus Palästinas jedoch nicht (Abs. 8).

Mit diesen Regelungen ist in der Tat ein Status für Palästina in der Generalversammlung geschaffen, der es durchaus erlaubt, von einem Beobachterstatus *sui generis* zu sprechen. Der gegenwärtige Status reicht über die beschränkten Teilnahmerechte, die nationalen Befreiungsbewegungen mit Beobachterstatus gewöhnlich zugestanden werden, weit hinaus. In den wesentlichen Punkten wird Palästina aufgrund der Resolution 52/250 inzwischen weitgehend den Nichtmitgliedstaaten mit Beobachterstatus gleichgestellt. Dies betrifft neben dem formalen Sitzrecht unmittelbar hinter der Gruppe der Nichtmitglieder insbesondere das Recht, zu allen Angelegenheiten – also auch zu Angelegenheiten, die nicht spezifisch palästinensische oder Nahost-Fragen betreffen – in der Generalversammlung das Wort zu ergreifen sowie das Recht der Erwidern. Das palästinensische Rederecht ist bei genauem Hinsehen sogar insofern weitreichender als das der Nichtmit-

gliedstaaten mit Beobachterstatus, als es ausdrücklich auch für die Plenardebatten gilt, in denen die übrigen Beobachter nur ausnahmsweise ein Rederecht erhalten.²⁴

Ebenfalls deutlich über die Teilnahmerechte selbst der Beobachter mit Staatsqualität hinaus reicht das Recht, zu Beginn der Sitzungen der Generalversammlung über den Präsidenten Erklärungen abzugeben und insbesondere das Recht, zumindest in palästinensischen und Nahost-Fragen gemeinsam mit einem Mitgliedstaat Resolutionsentwürfe und Entscheidungen vorzuschlagen und zu unterstützen. Ein solches Recht steht, auch nicht begrenzt auf ihre spezifischen Angelegenheiten, keiner anderen Gruppe von Beobachtern in der Generalversammlung zu.²⁵

Damit genießt Palästina bei Gesamtwürdigung der Resolution 52/250 in der Generalversammlung gegenwärtig einen Status, der in Bezug auf seine Teilnahmerechte im Ergebnis zwischen dem Beobachterstatus von Nichtmitgliedstaaten und dem Status der Vollmitglieder anzusiedeln ist. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diese Resolution nur für

Die PLO rückte frühzeitig in die *De-facto*-Position eines »quasi-assoziierten Mitglieds« auf.

Palästina hat einen Beobachterstatus *sui generis*.

9 Erklärung des Büros des Chefanklägers beim IStGH, 3.4.2012, www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284387/SituationinPalestine030412ENG.pdf; vgl. dazu auch: Hague: Palestinian Authority Has No Standing, Israel National News, 3.4.2012, www.israelnationalnews.com/Controls/SendFriend.ashx?print=1&type=0&item=154465

10 Vgl. etwa Boyle, a.a.O. (Anm. 2), insbesondere S. 302f. Vgl. auch Quigley, a.a.O. (Anm. 2), S. 230ff.

11 Quigley, a.a.O. (Anm. 2), S. 230f., nimmt Bezug auf den Fall der Aufnahme Mazedoniens in die UN im Jahr 1993.

12 Vgl. Boyle, a.a.O. (Anm. 2), S. 303.

13 Vgl. Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 309f. Crawford weist zu Recht darauf hin, dass selbst die Tatsache, dass Palästina zwar von mehr als 100 Staaten ausdrücklich als Staat anerkannt wird, keineswegs hinreichend ist, eine allgemeine Annahme der Staatlichkeit Palästinas zu begründen.

14 Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311f.

15 Berit Bartram, Beobachterstatus, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl. 1991, S. 54–62, hier S. 54 und 58.

16 Konrad Ginther, Article 4, Rn. 43–55, in: Bruno Simma et al. (Eds.), The Charter of the United Nations. A Commentary, 2. Aufl., München 2002.

17 Bartram, a.a.O. (Anm. 15), S. 58, dort Anm. 17.

18 So Boyle, a.a.O. (Anm. 2), S. 302.

19 Vgl. etwa zu den Teilnahmerechten der Beobachter in der Generalversammlung ausführlich Siegfried Magiera, Art. 9 UN-Charta, Rn. 6, in: Simma et al., a.a.O. (Anm. 16).

20 Bartram, a.a.O. (Anm. 15), S. 57, Rn. 7.

21 Bartram, a.a.O. (Anm. 15), S. 58, Rn. 18.

22 Magiera, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 6, dort Anm. 16.

23 Bartram, a.a.O., (Anm. 15), S. 59, Rn. 18 mit Verweis auf UN Doc. A/RES/3375(XXX) v. 10.11.1975.

24 Vgl. Magiera, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 6.



Die Generaldirektorin der UNESCO Irina Bokova (z.v.r.) begrüßte am 13. Dezember 2011 den Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde Mahmoud Abbas in Paris. Palästina wurde am 23. November 2011 als 195. Mitglied in die Organisation aufgenommen. Begleitet wurde Abbas von Riyad al-Maliki (z.v.l.), Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Autonomiebehörde.

UN-Foto: Danica Bijeljic

Es entspricht einer gängigen Praxis des Sicherheitsrats, in Nahost-Fragen regelmäßig den Ständigen Beobachter Palästinas bei den Vereinten Nationen einzuladen.

die Teilnahmerechte in der Generalversammlung gilt und nicht generell den Zugang zu den anderen UN-Organen, insbesondere auch nicht zum Sicherheitsrat, betrifft. Insofern besteht nach wie vor ein Unterschied zu den Rechten der Mitglieder nach Artikel 4 UN-Charta sowie auch zu denen der Nichtmitgliedstaaten mit Beobachterstatus, die grundsätzlich das Recht auf generellen Zugang zu allen Organen und Hilfsorganen der Vereinten Nationen haben.²⁶ Trotzdem ist gerade in Bezug auf den Zugang zum Sicherheitsrat abermals auf eine besondere Rolle Palästinas hinzuweisen: Es entspricht einer gängigen Praxis des Sicherheitsrats, in Nahost-Fragen und Angelegenheiten, die Palästina betreffen, regelmäßig den Ständigen Beobachter Palästinas bei den Vereinten Nationen einzuladen und dessen Stellungnahmen zu spezifischen Fragen anzuhören.

Die UN-Vollmitgliedschaft als Maximalziel

Am 23. September 2011 hat Palästina beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einen offiziellen Antrag gestellt, als Vollmitglied der Vereinten Nationen aufgenommen zu werden.²⁷ Die formellen und materiellen Voraussetzungen der Aufnahme sowie der Ablauf des Aufnahmeverfahrens ergeben sich aus Artikel 4 UN-Charta, nach dessen Absatz 1 alle friedliebenden Staaten, welche die Verpflichtungen aus der Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Ver-

pflichtungen zu erfüllen, Mitglied der UN werden können.²⁸ Die Aufnahme erfolgt gemäß Absatz 2 durch Beschluss der Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrats. Nach Regel 59 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats wird die nach Artikel 4 Absatz 2 UN-Charta erforderliche Empfehlung des Sicherheitsrats durch entsprechende Schlussfolgerungen des Ausschusses für die Aufnahme neuer Mitglieder (Committee on the Admission of New Members) vorbereitet. Der Aufnahmeantrag Palästinas wurde am 28. September 2011 an diesen Ausschuss verwiesen.²⁹ Der Ausschuss legte dem Sicherheitsrat am 11. November 2011 seinen Bericht vor.³⁰ In seinen Beratungen hat sich der Ausschuss ausführlich mit der Frage auseinandergesetzt, ob Palästina die Voraussetzungen für die Aufnahme nach Artikel 4 UN-Charta erfüllt und dabei insbesondere auch die Frage erörtert, ob Palästina die klassischen Kriterien der Staatlichkeit im Sinne der Montevideo-Konvention von 1933 erfüllt.³¹ Der Ausschuss war jedoch außerstande, eine einstimmige Empfehlung an den Sicherheitsrat abzugeben,³² so dass nunmehr der Sicherheitsrat selbst eine Empfehlung abgeben muss. Allgemein werden die Erfolgsaussichten des palästinensischen Antrags als nicht besonders aussichtsreich bewertet, da damit gerechnet wird, dass die USA die erforderliche, aber noch ausstehende, Empfehlung des Sicherheitsrats an die Generalversammlung durch das Einlegen eines Vetos verhindern würden.³³

Diskussion um eine Aufwertung Palästinas zum Beobachterstaat

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen zum Beobachterstatus verliert eine politische Verstimmung zwischen den USA und Frankreich über den zukünftigen Status Palästinas, zu der es im Vorfeld des palästinensischen Aufnahmeantrags gekommen war,³⁴ an Brisanz: Als Kompensation für die kategorische Ablehnung eines palästinensischen Aufnahmeantrags durch die USA hatte der damalige französische Präsident Nicolas Sarkozy vorgeschlagen, statt einer Vollmitgliedschaft Palästinas in den Vereinten Nationen den Beobachterstatus Palästinas in denjenigen eines Beobachterstaats zu überführen³⁵ und somit die Teilnahmerechte Palästinas im System der Vereinten Nationen auch auf Organe jenseits der Generalversammlung auszuweiten. Damit würde der generelle Zugang zu den anderen Organen und den Hilfsorganen der Vereinten Nationen erleichtert werden.³⁶ Doch hat sich gezeigt, dass insbesondere die Rechte Palästinas in der Generalversammlung beim derzeitigen Stand bereits denjenigen eines Nichtmitgliedstaats mit Beobachterstatus weitgehend entsprechen und teilweise sogar über diese hinausgehen. Diesen Vorschlag umzusetzen, würde daher zunächst einmal nur eine relativ geringe, wenngleich nicht ge-

ring zu schätzende, weitere Aufwertung des palästinensischen Beobachterstatus in den Vereinten Nationen insgesamt bedeuten. Die Aufwertung von einem Beobachter *sui generis* zu einem Beobachtenden Nichtmitgliedstaat in den Vereinten Nationen hätte aber eine Signalwirkung auf andere UN-Institutionen und sicherlich auch auf den IStGH.³⁷ So hat der Chefankläger beim IStGH in seiner Erklärung vom 3. April 2012 nämlich klargestellt, dass die für die Anwendung des Römischen Statuts erforderliche Feststellung, ob Palästina ein Staat im Sinne von Artikel 12 des Statuts sei, in die Kompetenz des Generalsekretärs der Vereinten Nationen falle, welcher sich im Zweifelsfalle von der Entscheidung der Generalversammlung leiten lassen werde.³⁸ Insofern darf vermutet werden, dass eine Resolution der Generalversammlung, die Palästina mehr oder weniger ausdrücklich als Staat – gegebenenfalls auch nur als Beobachter-Staat – anerkennt, nicht nur auf das System der Vereinten Nationen selbst, sondern auch darüber hinaus eine Ausstrahlungswirkung entfalten würde.

Die Aufnahme Palästinas in die UNESCO und Beitritt zur Welterbekonvention

Während die Entscheidung über die Aufnahme Palästinas in die Vereinten Nationen also noch aussteht, war das Aufnahmeersuchen bei einer wichtigen UN-Sonderorganisation, nämlich der UNESCO, erfolgreich. Palästina hatte bereits im Jahr 1989 bei der WHO und bei der UNESCO erstmals Aufnahmeanträge gestellt, die allerdings beide zunächst erfolglos blieben.³⁹ Gleichwohl wurde der palästinensische Aufnahmeantrag von 1989 von der UNESCO-Generalkonferenz nie formell zurückgewiesen, sondern immer wieder vorgebracht und vom UNESCO-Exekutivrat dauerhaft in der Schwebe gehalten. Die UNESCO-Generalkonferenz, in der alle Mitgliedsstaaten vertreten sind, ist befugt, über die Aufnahme neuer Mitglieder zu entscheiden (mit Zweidrittel-Mehrheit, Art. 2 Nr. 2 der UNESCO-Verfassung). Schließlich wurde der palästinensische Aufnahmeantrag auf die Tagesordnung der 35. Tagung der Generalkonferenz im Jahr 2009 gesetzt und von dieser behandelt.⁴⁰ Am 31. Oktober 2011 hat die Generalkonferenz auf ihrer 36. Tagung mit 107 Ja-Stimmen, 14 Nein-Stimmen (darunter Deutschland) bei 53 Enthaltungen der Aufnahme Palästinas in die UNESCO zugestimmt.⁴¹ Die Aufnahme Palästinas als 195. Vollmitglied ist am 23. November 2011 wirksam geworden.

Mit der Aufnahme als Vollmitglied verpflichtet sich Palästina auf die Ziele und Grundsätze der UNESCO-Verfassung und übernimmt sämtliche Rechte und Pflichten, die aus der UNESCO-Verfassung resultieren. Die oberste Pflicht, die aus der Mitgliedschaft in der UNESCO erwächst, ist dabei

nach Artikel 1 der UNESCO-Verfassung, durch internationale Zusammenarbeit mit den anderen Nationen in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit zu leisten. Konkret beinhaltet die Aufnahme in die UNESCO aber auch das Recht, den einzelnen Konventionen der UNESCO beizutreten. Ferner impliziert die Mitgliedschaft – was im Falle Palästinas durchaus bedeutsam ist – auch Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen durch die UNESCO, insbesondere in Form von Finanzierungshilfen.

Schutz des palästinensischen Kulturerbes

Ein besonderes Anliegen Palästinas, welches das Aufnahmeersuchen in der UNESCO maßgeblich motiviert hat, war der Schutz von Kulturerbestätten, die in den palästinensischen Gebieten liegen und durch die Sicherheitslage in diesen Gebieten und den an-

Der palästinensische Aufnahmeantrag von 1989 wurde von der UNESCO-Generalkonferenz nie formell zurückgewiesen, sondern immer wieder vorgebracht.

25 Ebd.

26 Vgl. Bartram, a.a.O. (Anm. 15), S. 56f., Rn. 8.

27 UN-Dok. A/66/371–S/2011/592 v. 23.9.2011.

28 Vgl. dazu im Einzelnen Ginther, a.a.O. (Anm. 16), Rn. 13–34. Vgl. auch Thomas D. Grant, *Admission to the United Nations. Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization*, Leiden/Boston 2006.

29 UN Press Release SC/10397 v. 28.9.2011.

30 UN Doc. S/2011/705 v. 11.11.2011.

31 Ebd., insbesondere Erwägungen 9–14. Kritisch zur Eignung der klassischen Kriterien nach der Montevideo-Konvention bereits ausführlich: Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 308ff.

32 Im Ausschuss kam keine einstimmige Empfehlung an den Sicherheitsrat zustande, weil unter anderem Uneinigkeit darüber bestand, ob und inwieweit die PA die effektive Kontrolle über das gesamte Gebiet ausübt. Der Ausschuss weist darauf hin, dass sich 40 Prozent der palästinensischen Bevölkerung unter der effektiven Kontrolle der Hamas befänden, welche nicht als die legitime Vertretung des palästinensischen Volkes angesehen wird. Siehe UN Doc. S/2011/705 v. 11.11.2011, Erwägung 12.

33 So etwa die Einschätzung von Security Council Report, Update Report Nr. 2, *Palestine's Application*, 23.9.2011.

34 Vgl. Neil MacFarquhar, *France Breaks With Obama on Palestinian Statehood Issue*, *The New York Times*, 21.9.2011.

35 Ebd.

36 Ebd. Vgl. dazu außerdem Magiera, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 6, und Ginther, a.a.O. (Anm. 16), Rn. 44ff. und Rn. 53.

37 Vgl. DGVN, *Welche Optionen haben die Palästinenser innerhalb der UN?*, www.frieden-sichern.de/?id=1046

38 Siehe oben, Anm. 9.

39 Vgl. Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311.

40 UNESCO Doc. 35 C/25 v. 10.7.2009 und UNESCO Doc. 34 C/Resolution 57 v. 16.10.2007.

41 Siehe oben, Anm. 5. Vgl. dazu auch: Klaus Hüfner, *Palästina in der UNESCO – Was nun?*, 4.11.2011, über: www.dgvn.de

Palästina ist in der UNESCO zu einem voll handlungsfähigen und durchaus selbstbewusst handelnden Akteur geworden.

haltenden Konflikt mit Israel gefährdet sind.⁴² Letzteres hat auch die UNESCO erkannt und bereits seit dem Jahr 2002 im Interesse des Schutzes und der Bewahrung der betroffenen Kulturerbestätten konkrete Unterstützungsmaßnahmen ergriffen, obwohl Palästina zu diesem Zeitpunkt weder Mitglied der UNESCO, geschweige denn Vertragspartei der UNESCO-Welterbekonvention von 1972 war.⁴³ Dies ist durchaus bemerkenswert, denn eine ausdrückliche völkervertragsrechtliche Verpflichtung der UNESCO zu einem Tätigwerden zum Schutz gefährdeter Welterbestätten wird grundsätzlich nur durch das Regime der Artikel 11 Absatz 4 und 19ff. der Welterbekonvention ausgelöst. Man wird jedoch vertreten können, dass im Interesse eines effektiven und umfassenden Schutzes des gemeinsamen Erbes der Menschheit (Art. 1 der Welterbekonvention) unterstützende Maßnahmen wie diejenigen der UNESCO in Palästina ausnahmsweise auch zulässig sein können. Sie können jedenfalls dort zulässig sein, wo Kulturerbe betroffen ist, welches nicht im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei der Welterbekonvention liegt, aber nach den materiellen Voraussetzungen nominierungsfähig wäre, wenn es in einem Vertragsstaat der Konvention liegen würde.

Nach der Aufnahme in die UNESCO hat Palästina inzwischen auch die Welterbekonvention von 1972 ratifiziert. Die PA hat am 8. Dezember 2011 die Ratifikationsurkunde bei der UNESCO-Generaldirektorin hinterlegt. Sie wurde damit 189. Vertragspartei – mit Wirkung vom 8. März 2012.⁴⁴ Dies versetzt Palästina nunmehr in die Lage, Kulturerbestätten, die seiner territorialen Hoheitsgewalt unterstehen – nach Artikel 11 der Konvention und der entsprechenden Vorschriften der zugehörigen Durchführungsrichtlinien – als Weltkulturerbestätten beziehungsweise als gefährdetes Weltkulturerbe vorzuschlagen.⁴⁵ Hiervon hat Palästina bereits Gebrauch gemacht, und das Welterbekomitee hat auf seiner 36. Tagung im Juni 2012 die von Palästina nach seinem Beitritt zur Konvention (erneut) nominierte Geburtskirche und die Pilgerstraße in Bethlehem im Eilverfahren auf die Liste des gefährdeten Erbes der Welt gesetzt.⁴⁶

Bedenken gegen Beitritt zu UNESCO und Welterbekonvention

Es ist festzuhalten, dass Palästina in der UNESCO zu einem voll handlungsfähigen und durchaus selbstbewusst handelnden Akteur geworden ist. Gleichwohl bestehen doch gewisse Bedenken, ob die Aufnahme Palästinas in die UNESCO und der Beitritt zur Welterbekonvention, die politisch hoch umstritten waren und unter anderem von Staaten wie den USA, Israel, Kanada und Deutschland abgelehnt wurden,⁴⁷ rein rechtlich den Voraussetzungen der UNESCO-Verfassung und der Welterbekonvention entspricht.

Hier ist abermals die Frage nach der Staatlichkeit berührt, denn sowohl der Wortlaut der UNESCO-Verfassung als auch jener der Welterbekonvention erlauben grundsätzlich nur die Aufnahme beziehungsweise den Beitritt von Staaten.

In den verfügbaren UNESCO-Dokumenten, die die Aufnahme Palästinas betreffen, wird die Rechtsgrundlage für die Aufnahme nicht ausdrücklich genannt. Offenbar erfolgte sie jedoch nach Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 15 UNESCO-Verfassung in Verbindung mit Regeln 99.1 und 100.1 der Geschäftsordnung der Generalkonferenz: Demnach können auch solche Staaten, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind, in die UNESCO aufgenommen werden. Die UNESCO-Verfassung sieht in ihren einschlägigen Bestimmungen, welche die Aufnahme neuer Mitglieder regeln,⁴⁸ grundsätzlich keine andere Möglichkeit vor als die dem Wortlaut nach nur auf Staaten beschränkte Aufnahme. Möglich ist aber die bloße Assoziierung von bestimmten Gebieten (»Territorien, die für die Wahrnehmung ihrer internationalen Beziehungen nicht selbst verantwortlich sind, (...) einzeln oder als Gruppe«) unter den Bedingungen des Artikels 2 Absatz 3. Auch die Artikel 31 und 32 der Welterbekonvention, die den Beitritt zu diesem multilateralen Vertrag regeln, sehen dem Wortlaut nach nur den Beitritt von »Staaten« vor.

Ob sich in beiden Fällen die zuständigen Organe der UNESCO mit der damit angesprochenen Frage der Staatlichkeit Palästinas im völkerrechtlichen Sinne überhaupt näher auseinandergesetzt haben, ist aus den zugänglichen Dokumenten nicht ersichtlich. Das konsequente Schweigen der offiziellen Quellen zu dieser Frage legt die Vermutung nahe, dass das Kriterium der Staatlichkeit von den zuständigen Organen der UNESCO nicht als *Conditio sine qua non* für die Aufnahme in die UNESCO und den Beitritt zur Welterbekonvention angesehen wurde – entgegen der sowohl in der Staatenpraxis als auch in der Rechtswissenschaft bestehenden Zweifel am völkerrechtlichen Status Palästinas als Staat.

Ob dies richtig ist, muss bei einer rein rechtlichen Betrachtung durchaus mit einem Fragezeichen versehen werden. Bei der Auslegung von multilateralen völkerrechtlichen Verträgen wie der UNESCO-Verfassung und der Welterbekonvention sollten die zuständigen Organe eine gewisse Zurückhaltung üben und nicht zu deutlich über den Vertragstext hinausgehen. Andererseits ließe sich auch der Standpunkt vertreten, dass eine streng wortlautgetreue Begrenzung auf die ausschließliche Mitwirkung von Staaten in der UNESCO und in der Welterbekonvention nicht zwingend geboten ist. Erstens wäre es der besonderen Wichtigkeit der Gegenstände und Ziele von UNESCO und Welterbekonvention zuträglich, wenn eine möglichst große Zahl von völkerrechtlich relevanten Akteuren auf diese verpflichtet wird. Zwei-

In den verfügbaren UNESCO-Dokumenten, die die Aufnahme Palästinas betreffen, wird die Rechtsgrundlage für die Aufnahme nicht ausdrücklich genannt.

tens betrifft das Handlungsmandat der UNESCO zwar ein wichtiges, aber doch sachlich klar abgegrenztes Feld der internationalen Politik. Wahrung des Friedens und der Sicherheit durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern in Bildung, Wissenschaft und Kultur (Art. 1 UNESCO-Verfassung) und der Schutz des gemeinsamen Erbes der Menschheit von »außergewöhnlichem universellen Wert« (Art. 1 Welterbekonvention), so lässt sich argumentieren, können nach Ziel und Zweck effektiver erreicht werden, wenn man es zulässt, dass sich auch nicht allgemein als Staaten anerkannte, internationale Akteure auf diese Ziele verpflichten und den internationalen Regelungen des UNESCO-Rechts unterwerfen.

Würdigung des Vorgangs

Wie auch immer man den Vorgang rein rechtlich bewerten will, bleibt doch festzuhalten, dass Palästina zumindest in der UNESCO *de facto* zu einem mit den anderen Mitgliedern gleichberechtigten Völkerrechtssubjekt geworden ist. Daran dürften auch die grundlegende Opposition wichtiger UNESCO-Mitglieder und das Ergreifen einseitiger Maßnahmen, wie das Aussetzen der amerikanischen Beitragszahlungen,⁴⁹ vorläufig wenig ändern, wie sich unter anderem an dem jüngsten Erfolg der auf palästinensische Nominierung erfolgten Leistung der Geburtskirche durch das UNESCO-Welterbekomitee zeigt.

Mit der Auslassung der Frage, ob die Staatlichkeit Palästinas Voraussetzung für die vollberechtigte Mitwirkung im System der UNESCO ist, geht die UNESCO einen neuen Weg, der sich vom Verhalten zuständiger Organe in anderen internationalen Organisationen und Foren grundlegend unterscheidet. Es sei daran erinnert, dass nicht nur eine einstimmig befürwortende Stellungnahme des zuständigen Ausschusses des UN-Sicherheitsrats,⁵⁰ sondern auch die Aufnahme Palästinas in die WHO⁵¹ und nicht zuletzt auch der Zugang zum IstGH in dem Fall »Operation Cast Lead«⁵² letztlich daran gescheitert sind, dass die Frage, ob Palästina ein Staat im Sinne der einschlägigen Völkerrechtsnormen sei, nicht bejaht werden konnte oder ihr zumindest nicht vorgegriffen werden sollte.⁵³

Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich anhand der hier betrachteten Beispiele festhalten, dass die kontrovers diskutierte Frage nach der Staatlichkeit Palästinas zumindest im Zusammenhang mit der Mitwirkung Palästinas in den internationalen Organisationen nicht in dem Maße bedeutsam ist, wie es oftmals den Anschein hat. Bei genauerem Hinsehen erweist sich am Beispiel der UNESCO, aber auch am Beispiel der Mitwirkung Palästinas im System der Ver-

einten Nationen, dass nicht nur dessen faktische, sondern auch dessen völkerrechtliche Spielräume gegenwärtig bereits deutlich größer sind, als vielfach gedacht.

Darüber hinaus muss weiter beobachtet werden, ob und wie die Vorgänge in der UNESCO sich auch auf andere internationale Organisationen und ihr Verhältnis zu Palästina auswirken. Es ist bekannt, dass die Bestrebungen auf palästinensischer Seite, als Mitglied in die WHO aufgenommen zu werden, weiterhin nicht gänzlich aufgegeben werden, und auch im Umfeld anderer internationaler Organisationen wie etwa der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) sind gleichzeitig mit der UNESCO-Aufnahme bereits von inoffizieller Seite erste Stimmen laut geworden, die einer möglichen Aufnahme Palästinas in der Zukunft positiv gegenüberstehen.⁵⁴

Palästina ist zumindest in der UNESCO *de facto* zu einem mit den anderen Mitgliedern gleichberechtigten Völkerrechtssubjekt geworden.

⁴² Vgl. dazu u.a. Khoulood Daibes, *Our Gift to Eternity: Securing Protection for Palestine's Heritages Sites*, *This Week in Palestine* Nr. 155, März 2011, S. 4–5 sowie Giovanni Fontana Antonelli, *Palestinian Atmospheres: An Extraordinary Journey for the preservation of Cultural Diversity*, ebd., S. 26–28.

⁴³ Zu den Maßnahmen im Einzelnen siehe u.a. UNESCO Doc. 184 EX/30 v. 19.2.2010, insbesondere S. 2f. Vgl. auch Hamdan Taha, *World Heritage in Palestine: From Inventory to Nomination*, *This Week in Palestine* Nr. 155, März 2011, S. 6–10.

⁴⁴ Vgl. dazu: UNESCO, *Brunei Darassalam and Palestine Ratify the World Heritage Convention*, <http://whc.unesco.org/en/news/852/>

⁴⁵ Dies hatte Palästina in Bezug auf die Geburtskirche in Bethlehem bereits im Jahr 2010 getan, obwohl es zu diesem Zeitpunkt noch nicht Partei der Welterbekonvention war, www.bethlehem-whs.pna.ps/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=60

⁴⁶ Vgl. UNESCO Doc. WHC-12/36.COM.8 A.Add und WHC-12/36.COM.11 v. 11.5.2012 sowie Decision 36 COM 11.

⁴⁷ Siehe Presseerklärung des amerikanischen Außenministeriums, 31.10.2011, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/10/176418.htm und Hüfner, a.a.O. (Anm. 41).

⁴⁸ Das sind: Art. 2 Abs. 2 und 15 UNESCO-Verfassung, ergänzt durch Regeln 98 bis 101 der Geschäftsordnung der Generalkonferenz. Deutscher Text der UNESCO-Verfassung in: Klaus Hüfner/Wolfgang Reuther (Hrsg.), *UNESCO-Handbuch*, Bonn 2005.

⁴⁹ Der Pflichtbeitrag der USA für die UNESCO für 2011 lag bei 71,83 Mio. US-Dollar (= 22 Prozent des ordentlichen Haushalts), vgl. Hüfner, a.a.O. (Anm. 41).

⁵⁰ Siehe Security Council Report, a.a.O. (Anm. 33).

⁵¹ Siehe Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311.

⁵² Siehe Erklärung des Büros des Chefanklägers, a.a.O. (Anm. 9).

⁵³ Siehe Crawford, a.a.O. (Anm. 2), S. 311.

⁵⁴ Vgl. etwa William New, *Intellectual Property Watch-Blog*, *UNESCO Approves Palestinian Membership*, www.ip-watch.org/2011/10/31/unesco-approves-palestinian-membership-us-faces-decision/

Die Europäische Union als neuer ›Big Player‹ in den Vereinten Nationen?

Jelka Mayr-Singer und Julia Villotti*



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

Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat sich die Rechtslage hinsichtlich der Vertretung der Europäischen Union in internationalen Organisationen grundlegend verändert. Zudem wurde der bisherige Beobachterstatus der EU in der Generalversammlung durch eine im Mai 2011 verabschiedete Resolution deutlich aufgewertet. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Stellung der EU unter den geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat sowohl aus Sicht der EU als auch aus Sicht der Vereinten Nationen.

Man kann es drehen und wenden wie man will: Mit ›einer Stimme‹ spricht die Europäische Union noch immer nicht, auch nicht nach dem Vertrag von Lissabon. Noch immer will die interne Koordinierung nicht so recht funktionieren – ein kohärentes Auftreten der Union und ein energisches Transportieren einer einheitlichen EU-Position nach außen ist weiterhin Zukunftsmusik.

Da gab es zunächst einmal das öffentlich zelebrierte Koordinierungsdesaster im Jahr 2003 in der Irak-Frage: Unüberbrückbar war die tiefe Kluft zwischen den – die amerikanische Linie eines Militäreinsatzes befürwortenden – EU-Mitgliedstaaten Großbritannien und Spanien einerseits und den – vehement eine diplomatische Lösung vertretenden – EU-Ländern Belgien, Deutschland und Frankreich andererseits. Aber auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009, der von der Union eine einheitliche völkerrechtliche Vertretung und ein kohärentes Vorgehen in ihrer Außenpolitik einfordert, scheint es in wichtigen Fragen keine gemeinsame Strategie und wenig Rücksprache innerhalb der EU zu geben. An Beispielen dafür mangelt es nicht: Kosovo etwa, dem die Union schon im Jahr 2008 – ebenso wie den anderen Ländern des westlichen Balkans – eine eindeutige europäische Perspektive zuschrieb.¹ Die Europäische Kommission stufte Kosovo denn auch als potenziellen Beitrittskandidaten ein, aber nach wie vor erkennen fünf EU-Mitgliedstaaten² Kosovo nicht an; für Prishtina dürfte bei dieser Haltung eine einheitliche Linie in der EU-Erweiterungspolitik nur schwer zu erkennen sein. Auch innerhalb der Vereinten Nationen hat es die EU vielfach versäumt, Einigkeit zu demonstrieren – zuletzt in der Frage der Aufnahme Palästinas in die Vereinten Nationen. Auf geradezu peinliche Weise kamen da EU-interne Divergenzen beim Abstimmungsverhalten zur Mitgliedschaft Palästinas

in der UNESCO im Oktober 2011 zum Ausdruck: Von den 27 Mitgliedern der Union stimmten elf für die Aufnahme und fünf dagegen, die übrigen elf enthielten sich der Stimme.

Die EU ist nunmehr bestrebt, dem Bild vom unkoordinierten Auftreten in außenpolitischen Fragen entgegenzuwirken. Gerade in den Vereinten Nationen war die zurückgegangene Unterstützung für die Europäische Union in den vergangenen Jahren deutlich erkennbar.³ Dem zu begegnen, ist Ziel der gegenwärtigen UN-Politik der EU. Zur Umsetzung dieses Zieles macht sie sich die Instrumentarien des Vertrags von Lissabon zunutze – und kann nach anfänglichen Misserfolgen schon auf eine deutliche Stärkung ihrer Position in der Generalversammlung verweisen.

Unionsrechtliche Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war für die Vertretung der Europäischen Union in internationalen Gremien, damit auch den Vereinten Nationen, die sogenannte bizyphale Vertretung vorgesehen, also eine nach Politikbereichen zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat, der den halbjährlich rotierenden Vorsitz im Rat innehatte, geteilte Vertretung. Je nachdem, ob ein Bereich der ehemaligen ersten Säule (Europäische Gemeinschaft – EG), der zweiten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – GASP) oder der dritten Säule (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – PJZS) zuzuordnen war, trat entweder der den Vorsitz innehabende Mitgliedstaat für die EU oder die Kommission als Vertretung der EG auf. In der Praxis vertrat allerdings häufig der Ratsvorsitz die Union auch in Bereichen, in denen formal die Kommission zuständig gewesen wäre.

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 brachte weitreichende Neuerungen in Bezug auf die Außenpolitik der EU im Allgemeinen und – hinsichtlich der Vertretung in internationalen Gremien – im Besonderen mit sich. Mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit und Sichtbarkeit der EU auf internationaler Ebene zu erhöhen, sind im Vertrag von Lissabon verschiedene strukturelle Reformen des nach außen gerichteten Handelns vorgesehen.

1. Der EU wurde ausdrücklich völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit verliehen (Art. 47 EUV). Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatte nur die EG explizit eine Rechtspersönlichkeit



Dr. Julia Villotti,
geb. 1981,
ist Universitäts-
assistentin am
Institut für Europa-
recht und Völker-
recht an der
Universität
Innsbruck.

besessen. Durch die mit dem Vertrag von Lissabon vollzogene Rechtsnachfolge der EG durch die EU (Art. 1 Abs. 3 EUV) und die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit wurde die Unterscheidung zwischen EG und EU gegenstandslos.⁴

- Die seit dem Vertrag von Maastricht (1992) bestehende Säulenstruktur der Union wurde abgeschafft. Damit sollte auch die vorher praktizierte zweigeteilte Vertretung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten durch eine möglichst einheitliche Vertretung der EU nach außen ersetzt werden.

Lediglich für die GASP ist nach wie vor ein besonderes Regime vorgesehen, was insbesondere durch den Verbleib dieses Politikbereichs im durch den Vertrag von Lissabon geänderten EUV verdeutlicht wird. Neben dem weiterhin bestehenden, im Wesentlichen intergouvernementalen Charakter der GASP sind auch für die Außenvertretung besondere Regelungen vorgesehen. Für Letztere sind nunmehr anstelle des rotierenden Ratsvorsitzes der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (zurzeit die Britin Catherine Ashton) sowie der neue ständige Präsident des Europäischen Rates (zurzeit der Belgier Herman Van Rompuy) verantwortlich.

Der Hohe Vertreter ist im Zusammenhang mit der Außenvertretung der Union mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet. Abgesehen von der Leitung der GASP, hat er den ständigen Vorsitz im Rat ›Auswärtige Angelegenheiten‹ inne, führt im Namen der EU den politischen Dialog mit Dritten und vertritt die Standpunkte der Union in internationalen Organisationen sowie auf internationalen Konferenzen (Art. 27 EUV). Zudem ist er einer der Vizepräsidenten der Kommission und innerhalb dieses Organs für die Außenbeziehungen zuständig (Art. 18 Abs. 4 EUV). Durch diesen sogenannten Doppelhut des Hohen Vertreters sollen sämtliche Aspekte auswärtigen Handelns koordiniert und insgesamt ein kohärentes Auftreten der EU erreicht werden.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben wurde dem Hohen Vertreter ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) zur Seite gestellt.⁵ Ihm gehören auch die EU-Delegationen an, die die früheren Kommissionsdelegationen ersetzen und die unter anderem bei den verschiedenen Standorten der Vereinten Nationen in Wien, Genf und New York unterhalten werden.

Neben dem Hohen Vertreter ist auch der neue, vom Europäischen Rat für zweieinhalb Jahre gewählte Präsident des Europäischen Rates zur Außenvertretung der Union befugt. Auch wenn dieser auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft zur Außenvertretung der EU in Angelegenheiten der GASP berufen ist (Art. 15 EUV), gilt dies nur vorbehaltlich der Befugnisse des Hohen Vertreters. In Anbetracht der umfassenden Kompetenzen des Hohen Vertreters in diesem Bereich bleibt die Zuständigkeit

des Präsidenten des Europäischen Rates allerdings vornehmlich auf repräsentative Aufgaben beschränkt.

Die Europäische Union in den Organen der Vereinten Nationen

In den Vereinten Nationen kommt der Europäischen Union im Wesentlichen der Status einer Beobachterin zu. Vorauszuschicken ist dabei, dass der Beobachterstatus üblicherweise organbezogen verliehen wird und dementsprechend in den einzelnen Organen jeweils unterschiedlich ausgestaltet werden kann. Im Unterschied zur Vollmitgliedschaft kommt einem Beobachter jedenfalls kein Stimmrecht zu. Dies gilt auch für die vollberechtigte Teilnahme, die aber mit erhöhten Beteiligungsrechten verbunden ist. Eine exakte Abgrenzung zwischen einem Beobachterstatus und einer vollberechtigten Teilnahme ist praktisch kaum möglich, da der Beobachterstatus so intensiv gestaltet werden kann, dass die Grenzen zur vollberechtigten Teilnahme fließend sind.⁶

In der Kommission für nachhaltige Entwicklung, die im Jahr 1992 zur Überwachung der Umsetzung der ›Agenda 21‹ und der ›Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung‹ geschaffen wurde, wurde der EU ausdrücklich der Status einer vollberechtigten Teilnehmerin ohne Stimmrecht eingeräumt.⁷ Dasselbe gilt für das im Jahr 2000 eingerichtete Waldforum; in der entsprechenden Resolution⁸ erklärte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen die für die (damalige) EG in der Kommission für nachhaltige Entwicklung geltenden Teilnahmemodalitäten als auch auf das Waldforum anwendbar. *De facto* kommt der EU auch in der Kommis-

Durch diesen sogenannten Doppelhut des Hohen Vertreters sollen sämtliche Aspekte auswärtigen Handelns koordiniert und insgesamt ein kohärentes Auftreten der EU erreicht werden.

In den Vereinten Nationen kommt der Europäischen Union im Wesentlichen der Status einer Beobachterin zu.

* Zum vorliegenden Beitrag vgl. auch Jelka Mayr-Singer/Julia Villotti, Die Stellung der Europäischen Union in den Organen der Vereinten Nationen, in: Walter Obwexer (Hrsg.), Die Europäische Union im Völkerrecht, Europarecht (EuR) Beiheft, 2012, im Erscheinen.

1 Europäischer Rat v. 19./20. Juni 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, EU-Dok. 11018/1/08 REV 1 v. 17.7.2008, Abs. 56.

2 Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern.

3 Vgl. Judy Dempsey, For Europe, a Challenge to Make Its Voice Resonate, The New York Times, 13.10.2010.

4 Vgl. dazu etwa Friedrich Erlbacher, Rechtspersönlichkeit und Rechtsnachfolge, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, Baden-Baden/Wien 2009, S. 123–132, hier S. 127f.

5 Vgl. Beschluss des Rates 2010/427/EU v. 26.7.2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Amtsblatt der Europäischen Union, 2010 L 201/30.

6 Jan Scheffler, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, Berlin/Heidelberg 2010, S. 351ff.

7 UN Doc. E/1995/201 v. 8.2.1995.

8 UN Doc. E/RES/2000/35 v. 18.10.2000.

Die komplexe unionsinterne Kompetenzverteilung zwischen EU und EG hatten zur Folge, dass aus Sicht von Drittstaaten oft schwer ersichtlich war, wem ein Standpunkt zuzuordnen war.

Die Resolution 65/276 hat eine deutliche Aufwertung des bisherigen Beobachterstatus der EU zur Folge.

sion für Friedenskonsolidierung der Status einer vollberechtigten Teilnehmerin zu, in der die EG beziehungsweise nunmehr die Union seit dem Jahr 2007 als ›institutionelle Geberin‹ an allen Sitzungen der Kommission in ihren unterschiedlichen Zusammensetzungen teilnehmen kann.⁹

Die Europäische Union in der Generalversammlung

Von besonderem Interesse ist der Umfang des Beobachterstatus, den die EU in der Generalversammlung innehat. Er wurde im Jahr 1974 der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) durch eine Resolution der Generalversammlung¹⁰ verliehen. Damit erhielt sie das Recht auf Teilnahme an den Sitzungen der Generalversammlung und ihrer Nebenorgane sowie Zugang zu Dokumenten und Informationen der UN-Gremien. Ein Rederecht wurde ihr allerdings nur auf Einladung durch den jeweiligen Sitzungspräsidenten gewährt, und auch dann durfte sie erst nach allen UN-Mitgliedstaaten das Wort ergreifen. Sie hatte auch kein Vorschlagsrecht. In den Sitzungen der Hauptausschüsse durfte die Europäische Kommission zwar Änderungsanträge zu den zu beschließenden Texten einbringen, jedoch nicht im Namen der EG, sondern im Namen der Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten; damit sollte vermittelt werden, dass ein Änderungsantrag nicht von einem Beobachter, sondern vielmehr aus dem Kreis der Mitgliedstaaten herrührt.¹¹

Aufgrund der vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon unionsrechtlich vorgesehenen zweigeteilten Vertretung, traten in der Generalversammlung je nach Themenbereich Vertreter des rotierenden Ratsvorsitzes oder Mitglieder der Kommission auf. Die komplexe unionsinterne Kompetenzverteilung und die Differenzierung zwischen EU (ohne ausdrückliche Rechtspersönlichkeit) und EG (mit ausdrücklicher Rechtspersönlichkeit) hatten aber zur Folge, dass aus Sicht von Drittstaaten oft schwer ersichtlich war, wem ein Standpunkt zuzuordnen war. So konnte beispielsweise der rotierende Ratsvorsitz entweder als Vertreter der EU im GASP-Bereich, für die EG im Kompetenzbereich der Kommission oder für sich selbst als Mitglied der Vereinten Nationen auftreten.

Durch den Vertrag von Lissabon hat sich die Rechtslage grundlegend geändert. Aufgrund seiner weitreichenden Zuständigkeit liegt es nunmehr am Hohen Vertreter, beziehungsweise an den Mitgliedern der EU-Delegation bei den Vereinten Nationen, Unionsstandpunkte in der Generalversammlung vorzutragen. Dem Präsidenten des Europäischen Rates fällt, wie oben erwähnt, eine repräsentative Funktion zu, wie er sie etwa bei seiner Rede im Rahmen der Generaldebatte der 66. Generalversammlung im September 2011 wahrnahm. Obwohl aus unionsrechtlicher Sicht die Vertretung der EU in der Ge-

neralversammlung durch die einheitliche Völkerrechtsfähigkeit der EU und die hervorgehobene Rolle des Hohen Vertreters (beziehungsweise des ihn unterstützenden EAD) konsolidiert wurde, standen die Rahmenbedingungen auf Seiten der Vereinten Nationen einer effektiven Vertretung der EU weiterhin entgegen.

Dies führte dazu, dass auf Unionsseite vermehrt versucht wurde, eine Aufwertung des Beobachterstatus in der Generalversammlung zu erreichen. Ein erster, vom damaligen Ratsvorsitz Belgien im August 2010 eingebrachter Resolutionsentwurf¹² fand allerdings nicht die nötige Mehrheit in der Generalversammlung. Allein 26 UN-Mitgliedstaaten enthielten sich der Stimme, darunter auch europafreundliche Staaten wie Australien, Kanada und Neuseeland. Widerstand kam vor allem von Seiten der karibischen Gemeinschaft und einiger kleiner Inselstaaten, die befürchteten, dass mit der Stärkung der Beobachterrolle einer intergouvernementalen Organisation eine Marginalisierung der kleinen Staaten in der Generalversammlung einhergehen könnte.

So wurde nach einer Phase intensiver Konsultationen ein zweiter, abgeänderter Resolutionsentwurf, der sich an den Beteiligungsrechten des Heiligen Stuhls und Palästinas orientierte, eingebracht. Dieser Entwurf fand wegen seiner Präzedenzwirkung für die Afrikanische Union und die Arabische Liga insbesondere die Zustimmung der afrikanischen Staatengruppe und der arabischen Staaten, und wurde am 3. Mai 2011 ohne Gegenstimmen und mit zwei Enthaltungen (Syrien und Simbabwe) von 180 Mitgliedstaaten angenommen.

Die Resolution 65/276¹³ hat eine deutliche Aufwertung des bisherigen Beobachterstatus der EU zur Folge: Sie regelt die Teilnahme der Union an den Tagungen und Arbeiten der Generalversammlung, ihren Ausschüssen und Arbeitsgruppen sowie den unter ihrer Schirmherrschaft einberufenen internationalen Konferenzen. Sie verschafft den Vertretern der EU Rederecht, das heißt sie dürfen sich unter den Vertretern wichtiger Gruppen in die Rednerliste aufnehmen lassen und dementsprechend ihre Standpunkte sogar noch vor den einzelnen Mitgliedstaaten einbringen. Darüber hinaus können sie an der Generaldebatte teilnehmen, ein Privileg unter den Beobachtern, das bislang nur dem Heiligen Stuhl und Palästina gewährt wurde. Die Stellungnahmen der EU-Vertreter werden als offizielle Dokumente der Generalversammlung unmittelbar nach Erscheinen zirkuliert. Die Vertreter haben nun auch das Recht, – allerdings nur mündlich – Vorschläge und Änderungsanträge einzubringen; eine Abstimmung darüber kann aber nur auf Antrag eines Mitgliedstaats erfolgen. Strittig war zunächst das Recht auf Antwort, das die Vertreter der EU in Bezug auf Unionsstandpunkte nach entsprechender Entscheidung des Vorsitzenden wahrnehmen dürfen. Simbabwe

hatte diesbezüglich argumentiert, dass ein Antwortrecht nur UN-Mitgliedstaaten, nicht aber Beobachtern zugestanden werden könne. Immerhin stehen den Mitgliedstaaten zwei Stellungnahmen zu, während dieses Recht im Fall der EU auf eine Stellungnahme je Punkt beschränkt ist.

Die Resolution weist allerdings explizit darauf hin, dass die EU-Vertreter im Sitzungssaal auch in Zukunft bei den Beobachtern sitzen müssen, also hinter den Mitgliedstaaten, dem Heiligen Stuhl und Palästina. Ausdrücklich festgehalten wird auch, dass die Vertreter der EU kein Stimmrecht haben und auch kein Recht, Resolutionsentwürfe oder Beschlussentwürfe einzubringen oder Kandidaten für UN-Positionen aufzustellen.

Das im ursprünglichen Resolutionsentwurf enthaltene Recht, Anträge zur Geschäftsordnung zu stellen, wurde gestrichen und auch sonst wurden der Union keine verfahrensmäßigen Antragsrechte zugestanden, was ihre Möglichkeiten sehr einschränkt.

Die Europäische Union im Sicherheitsrat

Im Gegensatz zur Generalversammlung hat die EU im Sicherheitsrat keinerlei organschaftlichen Status. Den fehlenden Partizipationsmöglichkeiten der Union als solcher steht aber eine überproportionale Repräsentation ihrer Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat gegenüber: Zusätzlich zu den beiden ständigen Mitgliedern Großbritannien und Frankreich können bis zu vier EU-Staaten als nichtständige Mitglieder in den Sicherheitsrat gewählt werden, sodass mehr als ein Drittel der Sicherheitsratsmitglieder EU-Staaten sein können. In seiner gegenwärtigen Zusammensetzung gehören ihm mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Portugal vier EU-Mitglieder an.

Die Möglichkeit, auch ohne offiziellen Status und ohne organschaftliche Partizipationsrechte EU-Positionen in den Entscheidungsprozess im Sicherheitsrat einfließen zu lassen, ergibt sich insbesondere aus Regel 39 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats. Demnach kann der Sicherheitsrat Personen, die er dazu für qualifiziert hält, einladen, ihm Informationen zur Verfügung zu stellen oder ihn auf sonstige Weise bei der Prüfung der in seine Zuständigkeit fallenden Agenden zu unterstützen. Zudem ergeben sich Mitwirkungsmöglichkeiten dann, wenn die EU gebeten wird, ihre Kapazitäten zur Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall kommt der Union im Anwendungsbereich der entsprechenden Resolution schon im Vorfeld zumindest im Rahmen von informellen nichtöffentlichen Sitzungen eine Rolle als Ansprechpartnerin zu.¹⁴ Abgesehen von diesen beiden Varianten besteht im Sicherheitsrat weiterhin die Möglichkeit, dass ein dem Sicherheitsrat angehörender EU-Mitgliedstaat die Position der Europäischen Union vertritt, der dann rechtlich gesehen aber nicht als EU handelt und die damit verbundenen Aufga-

ben ausschließlich in seiner nationalen Kapazität wahrnimmt.¹⁵

Die immer wieder ins Spiel gebrachte Option eines EU-Sitzes im Sicherheitsrat sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt, zumal sie realistisch gesehen aus vielerlei Gründen praktisch nicht umsetzbar ist. Zum einen können aufgrund von Artikel 4 Absatz 1 UN-Charta nur Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen werden, aus deren Kreis die Generalversammlung gemäß Artikel 23 Absatz 1 UN-Charta die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats wählt. Es bedürfte also einer Satzungsänderung nach Artikel 108 UN-Charta, um der Union einen Sitz im Sicherheitsrat zu verschaffen. Dass die dafür nötige Zweidrittelmehrheit einschließlich der Stimmen aller ständigen Mitglieder kaum erreichbar ist, belegen die seit gut 20 Jahren laufenden Bestrebungen für eine neue Zusammensetzung des Sicherheitsrats.¹⁶

Aus unionsrechtlicher Sicht unterliegt die Vertretung von Unionsinteressen im Sicherheitsrat – im Gegensatz zur Vertretung ganz allgemein in Gremien von internationalen Organisationen mit begrenzter Mitgliedschaft – auch weiterhin einer Sonderregelung (Art. 34 EUV). Die im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten trifft eine Unterrichtungspflicht gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten der EU und – neu – auch gegenüber dem Hohen Vertreter. Diese Unterrichtungspflicht ist nicht – wie bei internationalen Organisationen im Allgemeinen – auf Fragen von gemeinsamem Interesse beschränkt, sondern ist weiter gefasst und gilt »in vollem Umfang«, wobei diese der besonderen Rolle des Sicherheitsrats Rechnung tragende Differenzierung nicht neu ist.¹⁷ Praktisch wird der Unterrichtungspflicht in Form wöchentlicher Treffen auf Botschaferebene sowie seit dem Jahr 2001 auf Ebene der zuständigen

Die Vertreter der EU haben in der Generalversammlung Rederecht – auch während der Generaldebatte.

Im Gegensatz zur Generalversammlung hat die EU im Sicherheitsrat keinerlei organschaftlichen Status.

9 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), 379ff; ders., Mittendrin statt nur dabei? Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN, Vereinte Nationen (VN), 2/2010, S. 51–56, hier S. 52.

10 UN Doc. A/RES/3208 (XXIX) v. 11.10.1974.

11 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 373.

12 UN Doc. A/64/L.67 v. 31.8.2010.

13 UN-Dok. A/RES/65/276 v. 3.5.2011.

14 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 488ff.

15 Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 501.

16 Ähnliche Bestrebungen sind derzeit im Internationalen Währungsfonds im Gange. Dort wird versucht, die Stimmen der Euro-Staaten zu einem gemeinsamen Euroraum-Sitz zusammenzulegen. Vgl. Patrick Welter/Werner Mussler/Kerstin Schwenn, EU-Kommission fordert eine Euro-Stimme im IWF, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.11.2011.

17 Dies entspricht der Rechtslage auf der Grundlage des Vertrags von Nizza (2001).

Mitarbeiter der ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten nachgekommen.¹⁸ Tatsächlich hat sich aus der reinen Unterrichtung allerdings eine Praxis der Koordinierung entwickelt, die vor allem von den nichtständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats aktiv betrieben wird.¹⁹

Die im Sicherheitsrat vertretenen EU-Staaten müssen die anderen EU-Staaten und den Hohen Vertreter »in vollem Umfang« unterrichten.

Neben der Unterrichtungspflicht müssen sich die Mitglieder des Sicherheitsrats untereinander abstimmen. Entsprechend einer informellen Vereinbarung vom Juni 2002 zwischen den damaligen Mitgliedern Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien sollte zu Beginn jedes Monats ein Treffen auf Botschaferebene stattfinden, um die Bereiche zu identifizieren, in denen man gemeinsam den größtmöglichen Einfluss hat.²⁰ Zudem haben die Mitglieder des Sicherheitsrats auch weiterhin die Pflicht, sich – ›unbeschadet‹ ihrer Verantwortlichkeiten aus der UN-Charta – für die Standpunkte der EU einzusetzen. Neu ist, dass diese Verpflichtung nicht mehr ausdrücklich auf die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats beschränkt ist. Dies wird zum Teil als Relativierung der besonderen Stellung der ständigen Mitglieder interpretiert.²¹ Es stellt sich allerdings die Frage, ob man dies nicht umgekehrt auch als Aufwertung der nichtständigen Mitglieder interpretieren könnte. Aufwertung insofern, als diese nicht mehr länger unter die generelle Regelung für die Vertretung von Unionsstandpunkten in Gremien mit beschränkter Mitgliedschaft fallen, sondern nunmehr – gemeinsam mit den beiden ständigen Mitgliedern – ausdrücklich von der ›Unbeschadet‹-Klausel erfasst werden. Neben dem Gewinn an Konsistenz und dem symbolischen Charakter der Änderung – in der Literatur zum Teil als »möglicher Bedeutungswandel«²² begriffen – dürfte diese kaum Auswirkungen haben.

Grundlegend neu ist, dass der Hohe Vertreter eingeladen wird, Standpunkte der EU vorzutragen.

Grundlegend neu ist schließlich die Verpflichtung der Mitglieder des Sicherheitsrats, zu beantragen, dass der Hohe Vertreter eingeladen wird, Standpunkte der EU vorzutragen. Dies allerdings nur in Fällen, in denen ein Unionsstandpunkt zu einem Thema festgelegt wurde, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats steht. Dies unterstreicht erneut die Bedeutung einer frühzeitigen Koordinierung, auch im Zusammenhang mit dem Sicherheitsrat.

In der Praxis ist es seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon also nicht mehr der rotierende Ratsvorsitz als Mitglied der Vereinten Nationen, der auf der Grundlage von Regel 37 und 38 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats eingeladen wird, die EU zu vertreten. Während der Hohe Vertreter selbst dort allerdings erst zwei Mal aufgetreten ist,²³ sind es regelmäßig die Mitglieder der EU-Delegation, insbesondere deren Leiter, derzeit der aus Österreich stammende Botschafter Thomas Mayr-Harting, die auf der Grundlage von Regel 39 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats Unionsstandpunkte vortragen.²⁴

Obwohl sich die unionsrechtlichen Vorgaben für die Vertretung der Union im Sicherheitsrat auch zum Teil geändert haben, dürfte die praktische Relevanz der Neuerungen wohl eher zu vernachlässigen sein. Auf derselben Rechtsgrundlage wie die gegenwärtige Hohe Vertreterin ist etwa auch der frühere Hohe Vertreter Javier Solana (wenn auch selten) vor dem Sicherheitsrat aufgetreten. Zudem ist auf dieser rechtlichen Grundlage auch weiterhin eine Einladung an die Kommission gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung des Sicherheitsrats möglich, zu Bereichen Stellung zu nehmen, die in ihre Zuständigkeit fallen; dies betrifft insbesondere die Bereiche Wirtschaftssanktionen und Entwicklungszusammenarbeit. Insgesamt ergibt sich daraus, dass der Einfluss der Union im Sicherheitsrat auch unter den geänderten Rahmenbedingungen nur durch eine erfolgreiche und effektive Koordinierung vergrößert werden kann.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Stellung der Europäischen Union in der Generalversammlung aufgrund der Resolution vom Mai 2011 und mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine doch nennenswerte Aufwertung erfahren hat. Auch was den Sicherheitsrat anbelangt, haben die geänderten unionsrechtlichen Rahmenbedingungen zumindestens ihre Sichtbarkeit erhöht; freilich würde eine weitergehende Integration und ein damit einhergehendes kohärenteres Auftreten im Bereich der Außenpolitik ihre Rolle zusätzlich stärken. Ein echter ›Big Player‹ wird die Union aber in einer staatenzentrierten Organisation wie den Vereinten Nationen wohl kaum werden.

¹⁸ Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 494f.

¹⁹ Daniel Thym, Die Europäische Union in den Vereinten Nationen, VN, 3/2008, S. 121–126, hier S. 125.

²⁰ Johan Verbeke, EU Coordination on UN Security Council Matters, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Eds.), The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership, Den Haag 2006, S. 49–60, hier S. 56.

²¹ Werner Kaufmann-Bühler, Art 34 EUV, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 44. Ergänzungslieferung, 2011, Rn. 14.

²² Ebd.

²³ Catherine Ashton hat im Sicherheitsrat am 8. Februar 2011 eine Stellungnahme zur Zusammenarbeit von UN und regionalen und subregionalen Organisationen abgegeben und am 4. Mai 2010 zur Kooperation zwischen der EU und den UN in Sicherheitsfragen.

²⁴ Im Zusammenhang mit Maßnahmen nach Kapitel VII und VIII wird die EU trotz des fehlenden Status in Form von regelmäßigen informellen Konsultationen in den Entscheidungsprozess eingebunden; Scheffler, a.a.O. (Anm. 6), S. 492.

Der Beobachterstatus des Heiligen Stuhls – historisches Relikt oder zukunftsweisendes Modell?

Marco Kalbusch

Der Heilige Stuhl, das oberste Leitungsorgan der katholischen Kirche, arbeitet seit den Anfangszeiten der Vereinten Nationen mit der Weltorganisation zusammen. Er ist zudem Mitglied verschiedener Sonderorganisationen, Vertragsstaat einiger völkerrechtlicher Verträge, die im Rahmen der UN zustande gekommen sind, und genießt als Beobachterstaat bestimmte Teilnahmerechte, die nahe an die eines Mitgliedstaats kommen. Diese Sonderstellung ist bemerkenswert, scheint aber von der Generalversammlung ausdrücklich gewünscht zu sein.

In ihrem Beitrag ›Unheilige Allianz oder segensreiche Partnerschaft‹ verweist Jelka Mayr-Singer auf die Debatte um den Beobachterstatus des Heiligen Stuhls und stellt die Frage, ob die katholische Kirche »der Welt als moralisches Gewissen nicht mehr zu bieten [habe] als politische Macht«.¹ Religiöse Faktoren spielen in den internationalen Beziehungen eine bedeutendere Rolle als noch vor wenigen Jahren. Dieser Beitrag widmet sich der besonderen Stellung des Heiligen Stuhls, auch Apostolischer Stuhl genannt, in den Vereinten Nationen.² Er ist Inhaber der höchsten, absoluten Gewalt in der katholischen Kirche, die eine weltumspannende, internationale und supranationale Struktur hat.³ Dem Heiligen Stuhl wird heute Völkerrechtssubjektivität zuerkannt.⁴ Dabei handelt es sich nicht um ein historisches Relikt oder eine Verlegenheitslösung, sondern um einen Bestandteil des internationalen Rechtslebens, der von den Staaten bewusst beibehalten wird. Seit dem Jahr 1964 ist der Heilige Stuhl durch einen Ständigen Beobachter bei den Vereinten Nationen vertreten.

Unter der Bezeichnung Heiliger Stuhl oder Apostolischer Stuhl versteht man den Bischof von Rom (den Papst), der die universale katholische Kirche verkörpert, sowie die kurialen Leitungsgremien, die für die Leitung der katholischen Kirche Verantwortung tragen. Der Staat der Vatikanstadt, gegründet durch die Lateranverträge von 1929, wird nach herrschender Lehre als Staat gesehen, der alle Staatselemente aufweist. Dabei wird oftmals einschränkend erwähnt, dass er ausschließlich »als Unterlage für die ungestörte Ausübung der geistlichen« Souveränität des Heiligen Stuhls und der Untermauerung seiner internationalen juristischen Stellung dient.⁵

»La Chiesa non fa politica«,⁶ sagte Kardinal Martino, lenkte jedoch ein, dass es sich nicht vermeiden lasse, dass die Berufung zur universalen Verkündungstätigkeit der Kirche, wie sie sich aus der katholischen Soziallehre und der Enzyklika ›Pacem

in Terris‹ (Friede auf Erden) von Papst Johannes XXIII. aus dem Jahr 1963 ergibt, international politische Folgen haben kann.

Als ihr oberstes Leitungsorgan nimmt der Heilige Stuhl an den internationalen Beziehungen teil und leistet so einen Beitrag zur Stiftung und Erhaltung einer internationalen Ordnung und zur Herstellung angemessener menschlicher Beziehungen zwischen den Völkern.⁷ Er macht sich die Interessen der internationalen Gemeinschaft, wie sie sich in verschiedenen internationalen Erklärungen und Abkommen wiederfinden, zu Eigen und setzt sich für sie aus einer humanitären, moralischen und spirituellen Perspektive ein.⁸

Nach der Bestimmung des Kanon 113 Paragraph 1 des kirchlichen Gesetzbuchs (Codex Iuris Canonici – CIC) haben sowohl die katholische Kirche als auch der Apostolische Stuhl als »moralische Personen« eine jeweils eigene Rechtspersönlichkeit⁹ nach

¹ Jelka Mayr-Singer, Unheilige Allianz oder segensreiche Partnerschaft. Der Heilige Stuhl und die Vereinten Nationen, Vereinte Nationen, 6/2000, S. 193–198, hier S. 198.

² Dieser Beitrag enthält Auszüge der Dissertation des Verfassers: Die römisch-katholische Kirche im System der Vereinten Nationen, Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, Bd. 51, Duncker & Humblot, Berlin 2012.

³ Vgl. Stefan Nacke, Die Kirche der Weltgesellschaft, Das II. Vatikanische Konzil und die Globalisierung des Katholizismus, Wiesbaden 2010, S. 218 und Matthias Jestaedt, Universale Kirche und nationaler Verfassungsstaat, in: Essener Gespräche, Bd. 37, 2003, S. 87–120, hier S. 110.

⁴ Siehe hierzu die Standardwerke von Heribert Franz Köck, Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls, Berlin 1975 und Heinrich Oechslin, Die Völkerrechtssubjektivität des Apostolischen Stuhls und der katholischen Kirche, Freiburg (Schweiz) 1974.

⁵ Herbert Schambeck, Einleitung, in: Agostino Casaroli, Der Heilige Stuhl und die Völkergemeinschaft, Reden und Aufsätze, Berlin 1981, S. XXIII f.

⁶ »Die Kirche macht keine Politik«; Renato Raffaele Martino, Il Papa e la Pace, www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20030310_pope-peace_it.html

⁷ Papst Paul VI., Ansprache an das beim Heiligen Stuhl akkreditierte Diplomatische Korps, 8.1.1968.

⁸ Kardinal Tarcisio Bertone, Ansprache an das Diplomatische Korps, 29.9.2006. Zur Weiterentwicklung des von Papst Leo XIII. begründeten modernen kirchlichen Gemeinwohlskonzepts durch Papst Johannes XXIII. und Papst Paul VI. siehe Nacke, a.a.O. (Anm. 3), S. 283f.

⁹ Helmuth Pree, zu Kanon 113, in: Münsterischer Kommentar zum Kodex des kanonischen Rechts (MKCIC), 33. Ergänzungslieferung, Rn. 2.



Dr. iur., Lic. iur. can., Marco Kalbusch, geb. 1971, Human Rights Officer und Stellvertretender Leiter des Regionalbüros für das südliche Afrika des Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder und entspricht nicht notwendigerweise der Ansicht der Vereinten Nationen.

göttlichem Recht, aus der man auch einen Anspruch auf Völkerrechtspersönlichkeit ableiten kann.¹⁰

Trotz seiner Völkerrechtssubjektivität erfüllt der Heilige Stuhl jedoch nicht die konstitutiven Voraussetzungen der Staatlichkeit.

Kanon 362 CIC bestätigt das »angeborene und unabhängige Recht« des Papstes, Gesandte »zu ernennen und sie (...) zu den Staaten und öffentlichen Autoritäten zu senden« und verweist im Weiteren auf das Völkerrecht. Auf diesen Grundlagen beruht die Akkreditierung von (Apostolischen) Nuntien bei gegenwärtig 175 Staaten,¹¹ die im Rang eines Botschafters ihre Tätigkeit als Vertreter des Papstes ausüben, und der Entsendung von Botschaftern zum Heiligen Stuhl. Der Heilige Stuhl unterhält auch bilaterale diplomatische Beziehungen mit der Europäischen Union und besondere Beziehungen zur Palästinensischen Befreiungsorganisation sowie Russischen Föderation. Er ist Mitglied in zwölf internationalen Organisationen und vier regionalen Organisationen. Zu 15 internationalen Organisationen und drei regionalen Organisationen hat er Ständige Beobachter entsandt und bei fünf internationalen Organisationen ist er informeller Beobachter. Die Beobachter und Vertreter des Heiligen Stuhls bei den Vereinten Nationen, der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) und internationalen Konferenzen sind Gesandte des Papstes, die sowohl Kleriker als auch Laien sein können. Traditionell hat der Ständige Beobachter des Heiligen Stuhls bei den Vereinten Nationen den Rang eines Nuntius und somit die Bischofsweihe erhalten.

Bei Konferenzen ist der Heilige Stuhl protokollarisch den (Mitglied-)Staaten gleichgestellt.

Völkerrechtliche Grundlagen

Die Völkerrechtspersönlichkeit des Heiligen Stuhls ist weitgehend als herrschende Lehre anerkannt, wobei es verschiedene Begründungsansätze gibt, die für diesen Beitrag jedoch nicht relevant sind.¹² Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen vertritt die Ansicht, dass es sich bei der Völkerrechtspersönlichkeit um eine soziale Realität handelt und hat dies 1959 und 1962 in den Vorbereitungsarbeiten für die Wiener Vertragsrechtskonvention festgestellt.¹³ Trotz seiner Völkerrechtssubjektivität erfüllt der Heilige Stuhl jedoch nicht die konstitutiven Voraussetzungen der Staatlichkeit, auch wenn er über den Staat der Vatikanstadt die Territorialhoheit ausübt.¹⁴

Der Heilige Stuhl als Mitglied im UN-System ...

Beeinflusst durch die katholische Soziallehre, verwendet der Heilige Stuhl das Bild der »Familie der Völker«, um die Organisation der Vereinten Nationen zu beschreiben. Die wichtige Rolle der Vereinten Nationen wurde bereits in der Enzyklika »Pacem in Terris« – wenn auch durchaus kritisch – hervorgehoben.¹⁵ Als politisch-juristische dauerhafte Struktur, die in der Achtung vor der Freiheit der Staaten

dennoch bindende Formen für die friedliche Streitbeilegung anbietet, können die UN durch das Primat des (Völker-)Rechts ein System von Vergeltung und Repressalien ersetzen. Indem sie einen Konsens der Staaten hervorbringen, dienen die UN dem Gemeinwohl.¹⁶

Die Mitgliedschaft in der IAEA seit 1957, einer autonomen Organisation, war der erste Schritt einer aktiven Teilnahme des Heiligen Stuhls im Bereich Abrüstung und Rüstungskontrolle der internationalen Gemeinschaft. Dabei genießt der Heilige Stuhl dieselben Rechte und Pflichten wie andere Mitgliedsstaaten von UN-Sonderorganisationen.

Beim Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) war der Heilige Stuhl seit 1951, als Vertragsstaat der Flüchtlingskonvention, Mitglied des beratenden Ausschusses des UNHCR und ist heute Mitglied des UNHCR-Exekutivausschusses. Er wurde schon 1951 in die Arbeit des UNHCR eingebunden, obwohl er zu jenem Zeitpunkt nicht Mitglied einer UN-Sonderorganisation war, sondern lediglich Mitglied einer der technischen Organisationen, die noch aus Völkerbundzeiten stammten.

Seit 1964 ist der Heilige Stuhl auch Mitglied der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und seit 1975 der Internationalen Organisation zum Schutz des geistigen Eigentums (WIPO).¹⁷

Teilnehmer an Konferenzen

Seine Mitgliedschaft in der IAEA und in Sonderorganisationen der Vereinten Nationen ermöglicht es dem Heiligen Stuhl, an verschiedenen internationalen Konferenzen teilzunehmen. Sein Status als Beobachterstaat erlaubt ihm zudem die Teilnahme an von der Generalversammlung einberufenen Konferenzen.

Bei Konferenzen, die allen Staaten offenstehen, hat er ein Vorschlags- und Wahlrecht bei der Ämterbesetzung. Er kann auch Geschäftsordnungsanträge stellen, Resolutionen alleine tragen oder unterstützen und Abstimmungen beantragen. Protokollarisch ist er den (Mitglied-)Staaten gleichgestellt.

So hat der Heilige Stuhl beispielsweise im Jahr 1995 an der 4. Weltfrauenkonferenz in Beijing teilgenommen, auf der zum ersten Mal eine Frau Leiterin der Delegation war. Außerdem hat er 1994 an der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo, am Erdgipfel von Rio de Janeiro im Jahr 1992 sowie an den jeweiligen Folgekonferenzen teilgenommen. Diese Teilnahme und die vom Heiligen Stuhl vertretenen Positionen haben die Diskussion um seinen Status in den Vereinten Nationen neu belebt.¹⁸

Der Heilige Stuhl ist Vertragspartei von vier Menschenrechtsübereinkommen¹⁹ und mehreren Abrüstungs- und sicherheitspolitischen Verträgen.²⁰ Er hat auch, unter der Bezeichnung »Staat der Vatikanstadt« den Weltraumvertrag von 1967 unterzeichnet

und sich an der Ausarbeitung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) beteiligt.

... und als Beobachterstaat in den Vereinten Nationen

Der Beobachterstatus ist in der UN-Charta nicht ausdrücklich vorgesehen, kann aber als Antwort auf praktische Bedürfnisse der Organisation und eine Umsetzung ihres Postulats der Universalität verstanden werden. Demnach soll es Nichtmitgliedstaaten ermöglicht werden, ihre Interessen zu vertreten, eine sinnvolle Beziehung zur Organisation zu unterhalten, deren Arbeit aus der Nähe zu verfolgen und gegebenenfalls daran teilzunehmen.²¹ Der Status wird Nichtmitgliedstaaten, internationalen (Regional-)Organisationen und Staatengruppierungen sowie gewissen nationalen Befreiungsorganisationen zuerkannt, wobei das Ausmaß der Rechte und Pflichten jeweils variieren kann.²²

Grundlagen

Der Beobachterstatus ist gewohnheitsrechtlich anerkannt, wie sich aus dem Fehlen von Einwänden der Mitgliedstaaten, die Bestätigung durch die Generalversammlung und der Praxis des UN-Sekretariats ergibt.²³ Bestehen Zweifel an der Staatsqualität des Beobachterstaats, orientiert sich der Generalsekretär an der diplomatischen Anerkennung oder an der Mitgliedschaft in wenigstens einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen, der sogenannten Wiener Formel.²⁴

Der Heilige Stuhl ist gegenwärtig der einzige Beobachterstaat bei den Vereinten Nationen. Sein Status wurde auf der 58. Generalversammlung bestätigt²⁵ und dessen Inhalt vom UN-Generalsekretär in einem vom Bereich Rechtsangelegenheiten des Sekretariats verfassten Memorandum ausgestaltet.²⁶

Rechte und Pflichten

Rechte

Als Beobachterstaat hat der Heilige Stuhl Rechte und Privilegien in den Tagungen der Generalversammlung und ihrer Ausschüsse sowie in den von der Generalversammlung einberufenen internationalen Konferenzen. Er hat das Recht zur Teilnahme an der Generaldebatte der Generalversammlung und ein Rede- und (gewohnheitsrechtliches) Antwortrecht, welches er nach den Mitgliedstaaten ausüben darf, ohne dass vorab besondere Erläuterungen gegeben werden müssen. Er kann seine Stellungnahmen als offizielle Dokumente der Generalversammlung oder von Konferenzen unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung herausgeben und zirkulieren lassen, ohne dass eine Anfrage eines Mitgliedstaats erforderlich wäre, auch dann, wenn eine Konferenz nicht allen Staaten offen steht.

Auf die Geschäftsordnung der Generalversammlung oder der unter ihrer Ägide organisierten Konferenzen kann der Heilige Stuhl ebenfalls Einfluss nehmen. Zwar darf er keine Geschäftsordnungsanträge stellen, er kann jedoch in Debatten, die ihn betreffen, Geschäftsordnungsanträge stellen, solan-

Der Heilige Stuhl kann an Erörterungen und an Konsultationen des Sicherheitsrats teilnehmen sowie den Internationalen Gerichtshof anrufen.

10 So Hugo Schwendenwein, *Der Papst*, in: Joseph Listl/Heribert Schmitz (Hrsg.), *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*, 2. Aufl., Regensburg 1999, S. 345; anderer Ansicht: Helmuth Pree, a.a.O. (Anm. 9), Rn. 3f.

11 Liste der Staaten: www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/documents/rc_seg-st_20010123_holy-see-relations_en.html

12 Eine Übersicht der verschiedenen Ansätze findet sich bei Kalbusch, a.a.O. (Anm. 2), S. 195ff.

13 UN Doc. A/CN.4/SER.A/1959, S. 30, 35f., UN Doc. A/CN.4/SER.A/1959/Add.1, S. 98f.; UN Doc. A/CN.4/SER.A/1962, S. 65, 190, 192; UN Doc. A/CN.4/SER.A/1962/Add.1, S. 36, 178, 180.

14 Hans Michael Heinig, *Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften. Studien zur Rechtsstellung der nach Art. 137 Abs. 5 korporierten Religionsgesellschaften in Deutschland und der Europäischen Union*, Berlin 2003, S. 492. Anderer Ansicht: Berit Bartram, *Beobachterstatus*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Aufl., München 1991, S. 54–62, Rn. 9.

15 Siehe Abs. 142ff. der Enzyklika.

16 Renato Raffaele Martino, *La Chiesa e l'Ordine Internazionale*, Vortrag an der Universität Gregoriana in Rom, 23.5.2003, www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20030523_martino-gregoriana_it.html

17 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der Heilige Stuhl auch Mitglied von UNIDROIT, der Organisation über das Verbot chemischer Waffen (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW) sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist.

18 Siehe Mayr-Singer, a.a.O. (Anm. 1), S. 193, mit weiteren Nachweisen.

19 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Übereinkommen gegen Folter, Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rasediskriminierung.

20 Zum Beispiel: Nichtverbreitungsvertrag, IAEA-Safeguard-Agreements, B-Waffen-Konvention, C-Waffen-Konvention, Teststoppabkommen, Genfer Protokoll.

21 Konrad Ginther, Article 4, in: Bruno Simma (Ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2. Auflage, Bd. I, München 2002, S. 177–194, Rn. 43ff.; Eric Suy, *The Status of Observers in International Organizations*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye (RdC)*, Bd. 160, 1978, S. 75–180.

22 Volker Epping, in: Knut Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Auflage, München 2004, § 31, Rn. 21 und § 32, Rn. 24f.

23 Suy, a.a.O. (Anm. 21), S. 155f.

24 Eric Suy, *Observers in International Law*, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), *Antarctic Challenge – Proceedings of an Interdisciplinary Symposium*, Bd. II, Berlin 1986, S. 264.

25 UN-Dok. A/RES/58/314 v. 1.7.2004

26 *Participation of the Holy See in the Work of the United Nations*, UN Doc. A/58/871 v. 16.8.2004.

Der Heilige Stuhl zahlt einen hypothetischen Beitragssatz von 0,001 Prozent des UN-Haushalts.

ge diese nicht eine Entscheidung des Vorsitzenden betreffen. Er darf, gemeinsam mit mindestens einem Mitgliedstaat, einen Resolutionsentwurf unterstützen oder mittragen. Über einen vom Heiligen Stuhl mitgetragenen Resolutionsentwurf darf jedoch nur auf Antrag eines Mitgliedstaats, nicht des Heiligen Stuhles, entschieden werden. Er hat weder aktives noch passives Wahlrecht noch ein Vorschlagsrecht für die Ämter der Generalversammlung.

Aus seinem Beobachterstatus leitet sich allerdings ein Vorschlags- und Wahlrecht für die Richterämter bei den Internationalen Straftgerichtshöfen ab. An der Debatte vor der Wahl der Richter zu diesen vom Sicherheitsrat errichteten Gerichten nimmt der Heilige Stuhl wie ein Mitgliedstaat teil.

In der Generalversammlung und bei internationalen Konferenzen sitzt der Heilige Stuhl in protokollarischer Reihenfolge hinter den Mitgliedstaaten und vor der Palästinensischen Autonomiebehörde und der EU.

Der Heilige Stuhl ist auch Ständiger Beobachter in verschiedenen Sonderorganisationen, Fonds und Programmen des Systems der Vereinten Nationen: FAO, IFAD, ILO, UNCHS/Habitat, UNDCP, UNESCO, UNIDO, UNWTO, WFP und WHO.

Neben den Rechten aus seinem Beobachterstatus bleiben ihm die Möglichkeiten eines Nichtmitgliedstaats der Vereinten Nationen erhalten. Dazu gehören die Vorlage von konkreten Fragen bezüglich des Friedens und der internationalen Sicherheit an die Generalversammlung und ihre Ausschüsse, insbesondere dem ersten und dritten Hauptausschuss. Ferner kann er teilnehmen an Erörterungen des Sicherheitsrats gemäß Artikel 32 UN-Charta und an Konsultationen des Sicherheitsrats gemäß Artikel 50 UN-Charta. Überdies kann er den Internationalen Gerichtshof gemäß Artikel 36 des Statuts des Gerichtshofs anrufen.²⁷

Pflichten

Als Nichtmitgliedstaat ist der Heilige Stuhl aufgefordert, »zu den Ausgaben der Organisation beizutragen, auf der Grundlage eines hypothetischen Beitragssatzes von 0,001 Prozent, der die Berechnungsgrundlage für den im Einklang mit Resolution 44/197 B der Generalversammlung vom 21. Dezember 1989 dem Heiligen Stuhl jährlich in Rechnung gestellten Pauschalbeitrag bildet.«²⁸ Im Jahr 2012 liegt dieser Beitrag bei 11 816 US-Dollar.²⁹ Zusätzlich zu den Pflichtbeiträgen, die der Heilige Stuhl als Beobachterstaat für die Arbeit der Organisation leistet, trägt er auch freiwillig zum Haushalt bei. So zahlt er zum Beispiel in den Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder, der diesen Ländern die Teilnahme an den Arbeiten der Vorbereitungskommission für den IstGH ermöglichte, oder er beteiligt sich an verschiedenen vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Men-

schenrechte verwalteten Treuhandfonds.³⁰ Des Weiteren hat er die Pflicht zum freundlichen Verhalten gegenüber der Organisation.³¹

Präsenz anderer Kirchen und religiöser Organisationen

Andere Kirchen und Religionsgemeinschaften nehmen ausschließlich als nichtstaatliche Organisationen (NGOs), mit völkerrechtlicher Teilrechtsfähigkeit innerhalb der Organisation, an der Arbeit der Vereinten Nationen teil.

Die lutherischen Kirchen sind durch den Lutherischen Weltbund (World Lutheran Federation) als NGO bei den Vereinten Nationen repräsentiert. Er hat den besonderen Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und den allgemeinen Konsultativstatus bei der UNCTAD; er arbeitet mit verschiedenen Programmen und Sonderorganisationen zusammen und ist bei der Hauptabteilung Presse und Information des UN-Sekretariats (DPI) akkreditiert. Viele nichtkatholische christliche Kirchen haben sich auch im Ökumenischen Rat der Kirchen zusammengeschlossen, der ebenfalls als NGO an der Arbeit der Vereinten Nationen teilnimmt. Auch andere Glaubensgemeinschaften und religiöse Organisationen sind beim ECOSOC, beim DPI oder bei verschiedenen Sonderorganisationen als NGO akkreditiert und nehmen so an der Arbeit der Vereinten Nationen teil.

Ausblick

Die Präsenz des Heiligen Stuhls in den Vereinten Nationen und in ihren Sonderorganisationen wird mit seinem Wirken und seinen Bemühungen für den Schutz der Menschenrechte und den Weltfrieden begründet. Er versteht sich in seinem Engagement als Sachwalter der internationalen Interessen und setzt sich für die Grundwerte und -prinzipien der internationalen Gemeinschaft ein, die von der geistlichen inneren und der äußeren Würde des Menschen hergeleitet werden. Diese Interessen, die aus der Sicht des Heiligen Stuhls die Rechte des einzelnen Menschen, der Familie, der Gruppen, Völker und Nationen beinhalten, sind die Grundlage der Notwendigkeit zu einer Zusammenarbeit der Völker hin zum Weltfrieden.³² Der Heilige Stuhl beschränkt sich in seiner Arbeit nicht auf die Menschenrechte, sondern bringt sich auch in sicherheits- und entwicklungspolitische Fragen ein, die alle für den Schutz der auf göttlichem Recht beruhenden Menschenwürde von Bedeutung sind.³³

Der Heilige Stuhl unterstreicht die Bedeutung des christlichen Menschenbilds für seine Mitarbeit in den Vereinten Nationen beispielsweise in seinen Erklärungen zur Ratifizierung des Übereinkommens gegen Folter oder des Übereinkommens über die

Andere Kirchen nehmen ausschließlich als nichtstaatliche Organisationen an der Arbeit der Vereinten Nationen teil.

Rechte des Kindes, in denen er ausdrücklich auf den Kodex des Kanonischen Rechts, den Katechismus der katholischen Kirche, päpstliche Aussagen und moraltheologische Grundsätze verweist. In seinen Erklärungen zum Beitritt zum Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen und zur Ratifizierung des Übereinkommens über Streumunition unterstreicht er die Bedeutung der Abrüstungsverträge für den Schutz der Menschenwürde.

Es sind jedoch diese Bemühungen, den Menschen als Ebenbild Gottes in den Mittelpunkt der internationalen Politik zu stellen, die in einigen Teilbereichen auf Kritik stoßen, insbesondere zu Fragen der Familienplanung und der reproduktiven Gesundheit, wie sie sich beispielsweise in seiner Stellungnahme zur Erklärung und Aktionsplattform von Beijing³⁴ ausdrückt. Diese Kritik, die in dem Beitrag von Mayr-Singer dargestellt wird,³⁵ beschränkt sich auf wenige moraltheologische Aspekte, die nicht unumstritten sind, wie sich aus anderen Stellungnahmen mehrerer Mitgliedstaaten ergibt. Der Schutz des ungeborenen Lebens und der Familie bleibt ein Kernthema in vielen Ländern: So gibt es Fälle von Sterilisierungen HIV-positiver Frauen gegen ihren Willen und gesetzliche Benachteiligungen von Familien mit mehr als einem Kind. Hier kommt dem Heiligen Stuhl eine mahnende Stimme zu, die nicht nur in einigen (westlichen) Medien, sondern auch in den Konferenzräumen Gehör und somit Eingang in die Verhandlungen findet.

Der Beitrag des Heiligen Stuhls zur weiteren Entwicklung und Stärkung des Menschenrechtsregimes, der Abrüstungsbemühungen und des humanitären Völkerrechts wird in den Foren des westlichen ›Mainstream‹ kaum diskutiert. So kann er im sicherheitspolitischen Bereich durch seine Teilnahme an verbindlichen Rechtsinstrumenten ihr Inkrafttreten fördern und somit seinen Beitrag zur Stärkung der internationalen Sicherheit leisten, ohne dass es dabei auf seine wirtschaftliche oder militärische Macht ankommt. Die Mitgliedstaaten scheinen diese mahnende Stimme akzeptiert zu haben und bewusst in ihrer Mitte zu wollen, wie sich in den Resolutionen zur Mitarbeit des Heiligen Stuhls als Beobachterstaat zeigt.

Gegenwärtig beruft sich nur der Heilige Stuhl als Vertreter einer Religionsgemeinschaft auf seine spirituelle Souveränität und übt diese als Völkerrechtssubjekt innerhalb der Vereinten Nationen aus. Doch auch andere Religionen verfügen über Organisationsstrukturen, die mit staatlichen Strukturen eng verbunden sind (etwa die nordeuropäischen lutherischen Kirchen sowie die orthodoxen Kirchen Griechenlands und Finnlands).³⁶ Daneben beanspruchen auch Staaten für sich, eine bestimmte religiöse (Schutz-) Funktion auszuüben. So berufen sich mehrere arabische Staaten auf ihre Stellung als Hüter islamischer

heiliger Stätten oder definieren sich als islamisch-theokratische Monarchien oder Republiken. Israel bezeichnet sich als jüdischen Staat.³⁷ Die katholische Kirche hat also nicht als einzige Religionsgemeinschaft Zugang zu den Vereinten Nationen.

Es ist daher nicht auszuschließen, dass neben dem Heiligen Stuhl andere religiöse Institutionen in Zukunft auf gleicher Ebene mit den Staaten an der Arbeit der Vereinten Nationen teilnehmen werden und sich hierfür die erforderlichen Strukturen geben. So würden auch andere Religionsgemeinschaften die Möglichkeit haben, unabhängig von staatlichen Interessen zum Wohl der Menschen an der internationalen Rechtsentwicklung und internationalen politischen Entscheidungen teilzuhaben.

Ebenso denkbar ist, dass der Heilige Stuhl seine Mitarbeit in den Vereinten Nationen weiter ausbaut und eine vollwertige Mitgliedschaft anstrebt. Das Staatssekretariat, eine Behörde der Römischen Kurie, untersucht bereits die Möglichkeit einer Mitgliedschaft, um seine Präsenz im Rahmen der Vereinten Nationen zu verstärken.³⁸

Es sind jedoch die Bemühungen, den Menschen als Ebenbild Gottes in den Mittelpunkt der internationalen Politik zu stellen, die in einigen Teilbereichen auf Kritik stoßen.

27 Kay Hailbronner/Eckart Klein, Article 11, in: Bruno Simma (Ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2. Auflage, Bd. 1, München 2002, S. 276–287, Rn. 20.

28 UN-Dok. A/RES/58/1 B v. 23.12.2003.

29 UN Doc. ST/ADM/SER.B/854 v. 27.12.2011.

30 UN Doc. PCNICC/2000/L.1 v. 30.3.2000 und UN Doc. PCNICC/2000/INF/3 v. 6.7.2000; OHCHR Report 2011, S. 168.

31 Siehe hierzu Dedo von Schenk, *Das Problem der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 29. Jg., 1969, S. 257–315, hier S. 272.

32 Giovanni Barberini, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale, esame delle norme canoniche*, 2. Aufl., Turin 2003, S. 130.

33 So sprach sich Papst Paul VI. in seiner Ansprache vor der UN-Generalversammlung am 4. Oktober 1965 für das Ende jeglicher Form des bewaffneten Konflikts aus, *Actae Apostolicae Sedes (AAS)*, 57. Jg., 1965, S. 877–885. Robert John Araujo, *The International Personality and Sovereignty of the Holy See*, *Catholic University Law Review*, Bd. 50, 2/2001 (Winter), S. 291–360, hier S. 318.

34 UN Doc. A/CONF.177/20/Rev.1, United Nations, New York 1996, S. 159–162.

35 Mayr-Singer, a.a.O. (Anm. 1), S. 197.

36 Siehe hierzu die Beiträge verschiedener Autoren in: Gerhard Robbers (Hrsg.), *Staat und Kirche in der Europäischen Union*, 2. Aufl., Baden-Baden 2005.

37 § 1 Basic Law: Human Dignity and Liberty, 17.3.1992.

38 Angelo Sodano, Interview in: *Corriere della Sera*, 22.11.2002, zitiert in: Giovanni Barberini, a.a.O. (Anm. 32), S. 234.

50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN: Forum – Mittler – Wissensspeicher

Thomas Fitschen



Dr. Thomas Fitschen,
geb. 1959,
ist seit 1990 im
Auswärtigen Dienst
tätig; nach Posten
unter anderem an
der Ständigen
Vertretung
Deutschlands in
New York und im
Referat für politi-
sche Fragen in der
Generalversamm-
lung in Berlin ist er
seit August 2012
stellvertretender
Leiter der Ständigen
Vertretung
Deutschlands in
Genf.

Seitdem das erste Heft VEREINTE NATIONEN 1962 erschien, war diese Zeitschrift mehr als das Mitteilungsblatt für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Ihr Ziel war es immer, alle zu erreichen, die sich in deutscher Sprache über die Arbeit ›der UN‹ unterrichten wollen. DGVN-Mitglied oder nicht, Leserinnen und Leser von VEREINTE NATIONEN gab und gibt es überall. Wo man die Arbeit des Systems der Vereinten Nationen überhaupt zur Kenntnis nimmt, wird die Zeitschrift als Quelle und Medium genutzt. Das Präsidium der DGVN dürfte es sich in seinen kühnsten Träumen nicht ausmalen können, auch nur die Hälfte aller Leserinnen und Leser wären Mitglieder der Gesellschaft.

Aber gerade diese Breite ihrer Leserschaft, verbunden mit der noch größeren Breite ihres Anspruchs, über die Arbeit ›der Vereinten Nationen‹ zu unterrichten, ist auch das Dilemma der Zeitschrift, oder vielleicht besser: ihre Herausforderung. Unterrichtung ist heute, wie Hannah Birkenkötter in ihrem 50-Jahre-Essay nachgewiesen hat, weniger denn je das Zusammentragen und Abdrucken von UN-Dokumenten. War es früher die hohe Kunst der Dokumentenrecherche, in den wenigen deutschen Depotbibliotheken die gedruckten Belegexemplare auch nur der wichtigsten Organe aufzuspüren, kann dies heute jeder selbst mit ein paar Mausclicks vom Schreibtisch aus erledigen. Entsprechend ist die wichtige Aufgabe aus der Frühzeit der Zeitschrift, Resolutionen und Beschlüsse zügig und in der ›amtlichen‹ Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes in New York alle zwei Monate abzudrucken, in den Hintergrund getreten. Dennoch bleibt es eine ihrer Kernaufgaben, die entscheidenden Informationen aus dem UN-Bereich, die es nicht in die Tagesschau und auf die Titelseiten der Zeitungen schaffen, bereitzustellen – nicht als Schlagzeile und als Textbrocken, sondern mit wissenschaftlichem Anspruch aufbereitet und im Kontext: Informationen von Experten, aber nicht nur für Experten. Auch wenn mancher Leser nicht die Geduld für all die jährlichen Berichte über die Arbeit verschiedener Gremien aufbringen kann: Legt man die gesamte Strecke etwa der Berichte über die Arbeit der verschiedenen Menschenrechtsausschüsse der letzten zehn Jahre nebeneinander und spürt den roten Fäden nach, ergibt sich ein faszinierendes Kompendium über einen der wichtigsten Bereiche des Wirkens der UN. Hier wird Überblickswissen bereitgestellt, das kein Lehrbuch bieten kann; kein Wunder also, dass auch deutsche UN-Diplomaten, die sich auf die nächste Sitzungsrunde in Genf oder New York vorbereiten müssen, hier gerne noch mal im Vorjahresband blättern.

Neben diesen eher dokumentarischen Aufgaben machen vor allem die Hintergrundartikel den Wert der Zeitschrift aus. Ob aus der Feder von UN-Mitarbeitern, von anderen Praktikern oder ›von außen‹ aus der Sicht renommierter Wissenschaftler, hier treten oft allergrößte Sachkunde – Erkenntnisse aus dem ›Bauch‹ der Weltorganisation, die nur Insidern zugänglich sind –, gepaart mit dem Wunsch zutage, nicht nur das zu Lobende zu loben, sondern auch die Beschränkungen und die Grenzen der Wirksamkeit des UN-Handelns aufzuzeigen und die Gründe dafür nicht zu verschweigen. Diese Beiträge werden auch in der Praxis, zum Beispiel im Auswärtigen Amt und den UN-Referaten der Ressorts und bei den deutschen Delegierten, die in den UN-Gremien hinter dem ›Germany‹-Schild sitzen, stets sorgfältig zur Kenntnis genommen.

Und schließlich ist VEREINTE NATIONEN unverzichtbarer Ort einer lebendigen Auseinandersetzung über alles, wofür wir die Vereinten Nationen brauchen, wofür wir sie lieben und wofür wir sie kritisieren (müssen). Außenpolitisches Handeln braucht, wie jedes andere Regierungshandeln in der Demokratie, den Rückhalt in der Bevölkerung, und diese unverzichtbare Legitimation gibt es nur als Produkt eines permanenten politischen Diskurses. Dieser Diskurs findet zum einen im Parlament mit seinem Unterausschuss Vereinte Nationen statt, zum anderen aber eben auch in Organen wie die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Bloggen kann heute jeder, aber wo sonst muss man sich als Diskutant einer so in UN-Dingen versierten Leserschaft aus informierten Bürgern und UN-Fachleuten jeder Couleur stellen? In welchem anderen Medium kann man hoffen, mit einer klugen Meinung oder auch einer fundierten Kritik so direkt sowohl die Fachwelt als auch die UN-politisch fachkundige Öffentlichkeit zu erreichen? Dass die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN in diesem Diskurs auch der Politik selbst Raum gibt und zum Beispiel Reden deutscher Politiker abdruckt, ist völlig selbstverständlich und hat mit ›Vereinnahmung‹ rein gar nichts zu tun.

Die Redaktionsteams von VEREINTE NATIONEN haben es über die Jahre immer wieder geschafft, die Zeitschrift einerseits inhaltlich auf dem Laufenden zu halten und andererseits an sich wandelnde Anforderungen und ein ebenfalls dem Wandel unterworfenen Leserprofil anzupassen. Wenn ihnen das auch in Zukunft gelingt, werden es ihnen die Leserinnen und Leser, die Autorinnen und Autoren, die DGVN und vielleicht sogar die Vereinten Nationen selber – die diesen kritischen Fürsprecher und Förderer in Deutschland ebenfalls brauchen – ganz gewiss danken.

Zwischen Visionen, Stabilität und Krisenmanagement

Ban Ki-moons erste Amtszeit als UN-Generalsekretär

Kirsten Haack

Die erste Amtszeit als UN-Generalsekretär war nicht leicht für Ban Ki-moon, stand er doch lange (und für viele immer noch) im Schatten seines charismatischen Vorgängers Kofi Annan. Eine Bilanz der Jahre 2007 bis 2011 zeigt, dass Ban zwar nicht erfolgreich war, jedoch sein Führungsstil, von einem Autor als die »eiserne Faust im Samthandschuh«¹ bezeichnet, zu zurückhaltend ist, um die Erwartungen an einen Generalsekretär im 21. Jahrhundert zu erfüllen.

Das Jahr 2012 bedeutete für UN-Generalsekretär Ban Ki-moon einen Neuanfang: Nunmehr in seiner zweiten Amtszeit, kann er den Vereinten Nationen schon ein Erbe hinterlassen. Ob er dies aktiv tun wird oder andere in den Vordergrund schiebt, um selbst im Hintergrund unbeobachtet zu agieren, wird sich noch zeigen. Sein Einstehen für Demokratie, Menschenrechte und die Schutzverantwortung im Rahmen des »Arabischen Frühlings« lassen jedoch darauf hoffen, dass Bans Wirken hier UN-Werte langfristig untermauern kann. Andererseits mögen Bans Amtszeiten – und die stete Kritik, die an Ban geübt wurde – zur Überlegung anregen, welchen Typus Generalsekretär die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert brauchen.

Die Tatsache, dass Ban Ki-moon ohne Kontroversen bereits Mitte 2011 in seiner Kandidatur bestätigt wurde, zeigt, dass er die mannigfaltigen Klippen als Diener von 193 UN-Mitgliedstaaten in den letzten fünf Jahren erfolgreich umschiffen hat. Es zeigt aber auch, dass der Organisation mehr guter Wille entgegengebracht wurde als in den Jahren zuvor. Und dennoch ist Ban immer wieder und oft auch harsch kritisiert worden: Er sei ein »unsichtbarer Mann«,² der »gefährlichste Koreaner der Welt«,³ inaktiv und schlichtweg einfach nicht wie Kofi Annan. Die Kritik am Generalsekretär wurde nicht etwa geübt, weil Ban Ki-moon ambitionierte oder innovative Strategien verfolgte; vielmehr sei Ban zu besonnen, zu ruhig und eben zu wenig streitbar. Der Zyniker mag argumentieren, dass die unstrittige Wiederwahl des Generalsekretärs Ausdruck seiner Passivität sei, da eigenständiges Handeln im Falle des UN-Generalsekretärs unweigerlich mit harscher Kritik der mächtigen Mitgliedstaaten einhergehe. Die Bilanz der Jahre 2007 bis 2011 ist jedoch durchaus eine positive, hat doch der Generalsekretär erfolgreich zu den Zielen der Vereinten Nationen beigetragen, ohne die Stabilität der Organisation und damit die Kooperation der Mitgliedstaaten in Frage zu stellen.

Die erste Amtszeit im Überblick

2007

Bans Amtszeit begann mit einem Fauxpas, auf den ein Sturm der Entrüstung folgte: Gleich am zweiten Tag versäumte Ban es, die von den Irakern für Saddam Hussein geforderte Todesstrafe zu verurteilen und vertrat die Meinung, dass die Entscheidung über die Anwendung der Todesstrafe dem einzelnen UN-Mitgliedstaat obliege. Dies mag er mit Rücksicht auf das amerikanische Justizsystem gesagt haben, aber angesichts der Tatsache, dass die UN für die Abschaffung der Todesstrafe eintreten, war dies natürlich ein schwerer Fehler und kein guter Start für Ban.⁴ Kritiker monierten weiterhin, dass Ban Ki-moon sich mit einem engen Kreis von Beratern aus seinem Heimatland Südkorea umgeben habe, dass sein Englisch nicht verständlich genug sei und die Besetzung von hochrangigen Führungspositionen zu lange dauere beziehungsweise unzureichend sei. Dennoch konnte Ban kleine Erfolge verbuchen und neue Maßstäbe setzen: Er legte nicht nur seine persönlichen Finanzen offen, sondern verlangte dies auch von allen hochrangigen Managern. Außerdem führte er neue Kriterien für die Besetzung von Managementposten ein, wie etwa Leistungsbeurteilungen und Erfolgskontrollen. Die Krise in Darfur bestimmte die diplomatische Agenda, während Bans Plan, die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in zwei Abteilungen aufzuteilen, in New York und anderswo für Diskussionen sorgte. Bans »stille Diplomatie« schien zunächst in Darfur zu fruchten,⁵



Dr. Kirsten Haack, PhD, geb. 1972, ist Senior Lecturer in International Politics und Mitglied des Centre on International Public Policy and Management an der Northumbria University in Newcastle, Großbritannien.

¹ Manuel Fröhlich, Eiserne Faust im Samthandschuh? Ban Ki-moon und das Amt des UN-Generalsekretärs, Vereinte Nationen, 6/2006, S. 244–248.

² Joe Lauria/Steve Stecklow, The U.N.'s »Invisible Man«. Ban Ki-moon Struggles to Make Mark; U.S. Urges Stronger Role, The Wall Street Journal, 14.7.2009, <http://online.wsj.com/article/SB124752598527835381.html>

³ Jacob Heilbrunn, Nowhere Man. Why Ban Ki-moon Is the World's Most Dangerous Korean, Foreign Policy, Juli/August 2009, www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/19/nowhere_man

⁴ Vgl. Ban Ki Moon ernetet Kritik mit Äußerungen zur Todesstrafe, Süddeutsche Zeitung, 4.1.2007; Ban lehnt Todesstrafe nicht ab, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.1.2007.

⁵ Vgl. Richard Gowan, Floating Down the River of History: Ban Ki-moon and Peacekeeping, 2007–2011, Global Governance, 17. Jg., 4/2011, S. 399–416.



Während einer Reise nach Asien im November 2011 besuchte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon medizinische Einrichtungen für Schwangere und Kinder und sprach mit Patientinnen, wie hier in Dhaka, Bangladesch.

UN-Foto: Mark Garten

Das Thema Klimawandel wurde zur persönlichen Priorität des Generalsekretärs.

bestand er doch darauf, China als wesentlichen Verhandlungspartner mit einzubinden. Er überzeugte die sudanesishe Regierung, auch Truppen der Afrikanischen Union und der UN zu akzeptieren. Das Thema Klimawandel wurde zur persönlichen Priorität des Generalsekretärs, der auf der Klimakonferenz in Bali erklärte, dass hier eine moralische Verantwortung für die Politik bestehe.

2008

Im Jahr 2008 konnte sich Ban dann einer weiteren persönlichen Priorität widmen: der Kampagne zur Beendigung von Gewalt gegen Frauen. Der Zyklon Nargis in Myanmar und die politischen Entwicklungen in Kosovo stellten Bans diplomatische Verhandlungs- und Überzeugungskraft auf die Probe. In Myanmar schaffte er es, die Junta davon zu überzeugen, humanitäre Hilfe (wenn auch begrenzt) ins Land zu lassen. In Kosovo überzeugte er sowohl die EU, USA wie auch Russland, eine weitere UN-Präsenz während des Unabhängigkeitsprozesses zu akzeptieren. Auf diese (kleineren) Erfolge folgte dann jedoch wieder ein Jahr mit verstärkter Kritik.

2009

Im Jahr 2009 wurde ein geheimes Memo der norwegischen UN-Botschafterin Mona Juul in der Zeitung ›Aftenposten‹ veröffentlicht. Juuls Einschätzung zufolge sei Ban »abwesend«, wenn die UN und multilaterale Lösungen gefragt seien. Ban habe weder Charisma noch moralische Autorität und Führungsstärke, weder in seiner Domäne Klima noch in der globalen Finanzkrise (die Ban als das Ergebnis von Habgier und Korruption bezeichnete). Dieser unverblümt deutlichen Beurteilung schlossen sich zahlreiche Journalisten und Wissenschaftler an: Ban sei

»mittelmäßig und unglücklich«,⁶ ein »wohlwollender Bürokrat«,⁷ »ein Nobody«,⁸ ein »zufälliger Tourist und Dilettant auf der Weltbühne«. Jacob Heilbrunn erklärte Ban zum »nowhere man«, sah in ihm aufgrund seiner vermeintlichen Untätigkeit schlicht den »gefährlichsten Koreaner der Welt«. Enge Mitarbeiter verteidigten Ban, indem sie auf seine diplomatische Karriere und asiatische Herkunft verwiesen und betonten, dass er extrem fleißig und gewissenhaft in der Ausführung seines Amtes sei.¹¹ Ban selbst verstand die Kritik nicht und erklärte, dass ihm nur unzureichend Anerkennung gezollt würde, da er es oft bevorzuge, Ziele hinter verschlossenen Türen zu erreichen und immer bestrebt sei, allen Beteiligten dabei zu helfen, das Gesicht zu wahren.¹²

2010

Im Jahr 2010 brach die Kritik nicht ab. Während Ban diverse diplomatische ›Rettungsmissionen‹ unternahm, sei es die Freilassung von Journalisten in Kamerun oder von britischen Matrosen und amerikanischen Touristen in Iran, sah sich Inga-Britt Ahlenius, Untergeneralsekretärin für interne Aufsichtsdienste, bemüßigt, Ban des Verfalls der UN-Bürokratie zu bezichtigen.¹³ Der Gipfel zum zehnjährigen Jubiläum der Verabschiedung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) war ebenso ein Höhepunkt wie die Gründung von ›UN Women‹, einer durch die Zusammenführung von vier Organisationen entstandenen systemweiten Institution zur Förderung von Frauen. Die Offenlegung interner Memos amerikanischer Diplomaten durch WikiLeaks über den Generalsekretär (und viele andere Politiker) war eher eine Randnotiz wert. Sie veranlasste Ban jedoch erneut zu einem humoristischen Versuch, aus sich selbst eine gläserne Figur zu machen. Nachdem er schon vor seinem Amtsantritt ein bekanntes Weihnachtslied umdichtete von ›Santa Claus is coming to town‹ in ›Ban is coming to town‹¹⁴ und er über die korrekte Aussprache seines Namens witzelte¹⁵, veröffentlichte er im Sinne seiner Finanztransparenz ein Video, in dem er persönliche Details wie etwa Schuh- und Gürtelgröße offenbarte.¹⁶ In der Krise nach den Präsidentschaftswahlen in Côte d'Ivoire vom Dezember 2010 zeigte Ban dann erstmals, dass er bereit war, sich gegen einzelne UN-Mitgliedstaaten durch- und für UN-Werte einzusetzen. Er verlangte von Wahlverlierer Laurent Gbagbo, abzutreten und Alassane Ouattara als neuen Präsidenten anzuerkennen, bevor der Sicherheitsrat sich der Sache angenommen hatte.

2011

Im letzten Jahr seiner ersten Amtszeit begrüßte Ban die Republik Südsudan als neues Mitglied der UN, während Gbagbo an den Internationalen Strafgerichtshof überführt wurde. Im Jahr 2011 zeigte sich, dass gewisse Ereignisse jeden Generalsekretär in

In der Krise in Côte d'Ivoire zeigte Ban erstmals, dass er sich gegen Mitgliedstaaten durch- und für UN-Werte einsetzen konnte.

eine Führungsrolle zwingen. Der ›Arabische Frühling‹ rief im Westen zunächst eine gewisse Zurückhaltung hervor. In Ban, der den Protest und schließlich den Wandel vom Autoritarismus zur Demokratie als Diplomat in Korea miterlebt hatte, schienen die demokratischen Bestrebungen der tunesischen und ägyptischen Bevölkerung jedoch gewisse Sympathien zu wecken. Er sprach sich klar für eine Anerkennung der Forderungen der tunesischen und ägyptischen Bevölkerungen aus. Sowohl der Anlass der Aufstände wie auch die Hauptforderungen der überwiegend jungen Bevölkerung beider Länder schienen zunächst hinreichend legitim: Entwicklung und Wohlstand sowie ausreichend Beschäftigung für eine zunehmend gebildete Gesellschaft, also eine lebenswerte Zukunft. Da diese Forderungen mit dem Ruf nach weniger Korruption und mehr (bürokratischer und politischer) Fairness und Transparenz – und letztlich mit dem Rücktritt von Präsident Ben Ali – einhergingen, sah der Generalsekretär sich zunächst nicht veranlasst, eine bestimmte Lösung zu favorisieren. Er hob aber hervor, dass ›echte Demokratie wiederhergestellt‹ werden müsse, im Dialog zwischen Regierung und Bevölkerung und unter Berücksichtigung grundlegender Menschenrechte.

Nach dem Rücktritt Ben Alis verwies Ban auf die Ursachen der tunesischen Revolution, sprich die sozialen und ökonomischen Missstände, und mahnte gleichzeitig, dass es in der Verantwortung eines jeden Staates liege, Rechtsstaatlichkeit herzustellen, Menschenrechte zu achten und menschliche Grundbedürfnisse zu erfüllen.¹⁷ Mit der Zuspitzung der Krise in Ägypten sprach sich Ban nun deutlich für einen Wandel und ›Übergang‹ zu freien Wahlen aus. Diese Wortwahl veranlasste sowohl die ägyptische als auch die russische Regierung dazu, den Generalsekretär um eine weitere Erklärung zu bitten. Ban erklärte, dass die Zukunft Ägyptens von der ägyptischen Bevölkerung entschieden werden müsse und dies in einem echten Dialog zwischen Regierung und Bevölkerung zu geschehen habe.¹⁸

Die Ausweitung des ›Arabischen Frühlings‹ auf Libyen und die Gewaltbereitschaft Muammar al-Gaddafis stellten den Generalsekretär vor eine neue Herausforderung – die er durchaus annahm. Hier war ein Staatsoberhaupt, das nicht nur bereit war, die Bevölkerung seines Landes brutal zu unterdrücken, sondern der zudem in der Vergangenheit Gewaltbereitschaft gezeigt hatte, sei es durch Attentate in den achtziger Jahren wie etwa der Bombenanschlag auf die Berliner Disko La Belle oder der Lockerbie-Anschlag, die beide mit Gaddafi in Verbindung gebracht worden waren. Ban sprach sich nun deutlich für die Schutzverantwortung Libyens gegenüber der eigenen Bevölkerung aus, und forderte die libyische Regierung auf, die Menschenrechte zu achten und Gewalt zu unterlassen. Auf der Grundlage von Artikel 99 UN-Charta¹⁹ verwies er die Situation an

den Sicherheitsrat. Dabei empfahl er zwar keine bestimmten Maßnahmen, betonte aber indirekt das Konzept der Schutzverantwortung: »Wir haben noch keine abschließenden Beweise [in Bezug auf Einschränkungen des zivilen Lebens], aber die Berichte scheinen glaubhaft und stimmig zu sein. Ich bin fest davon überzeugt, dass es die oberste Pflicht der internationalen Gemeinschaft ist, alles Mögliche zu tun, um den unmittelbaren Schutz der Zivilpersonen unter vertretbaren Risiken sicherzustellen.«²⁰

Mit der Zuspitzung der Krise in Ägypten sprach sich Ban nun deutlich für einen Wandel und ›Übergang‹ zu freien Wahlen aus.

6 Ramesh Thakur, The Model of a Mediocre Secretary-General. Member States Must Start Now to Reform the Flawed Process that Selected the Hapless Ban Ki-moon as UN Secretary-General, The Ottawa Citizen, 28.9.2009.

7 Benevolent Bureaucrat: Ban Ki-moon, CNN.com, 20.10.2009.

8 Marc Hujer, Mister Moon, Der Spiegel, 7.12.2009.

9 Mary Fitzgerald, Backstage Action at the UN, The Irish Times, 11.7.2009.

10 Heilbrunn, a.a.O. (Anm. 3).

11 Gerard Aziakou, Is Ban Ki-moon Getting A Raw Deal?, Agence France Press – English, 20.7.2009.

12 Peter Fabricius, Not To Be Underestimated. UN Secretary-General Ban Ki-moon Appears To Be An Unassuming Man But Behind His Quiet Politeness Lies Toughness, Determination and Savvy, The Mercury (South Africa), 27.2.2009.

13 End of Assignment Report, Inga-Britt Ahlenius, Under-Secretary-General for [Internal] Oversight Services, New York, 14.7.2010. Vgl. auch die Verteidigung Bans durch Untergeneralsekretärin Angela Kane: Accountability for a Stronger United Nations, Angela Kane, Under-Secretary[-General] for Management, 28.7.2010.

14 Vgl. David Osborne, The Enigma of Ban Ki-moon. Diplomat with a Difference, The Independent (London), 1.1.2007. Dies ließ sowohl die Gäste der New Yorker Vereinigung der UN-Korrespondenten, wie auch andere (vornehmlich westliche) Kommentatoren erschauern, schienen sie doch nicht gewillt, diesen Versuch, Sympathie durch Humor zu erwecken, akzeptieren zu wollen.

15 »(...) is ›bahn‹ not ›ban‹. ›I don't want to ban anything‹«, Warren Hoge, U.N. Chief Returns to Headquarters, Where Battles Await Him, The New York Times, 6.2.2007.

16 Vgl. Interview mit UN Radio: United Nations Needs to Adapt to 21st Century: Ban Ki-moon, 3.1.2012, www.unmultimedia.org/radio/english/2012/01/united-nations-needs-to-adapt-to-21st-century-ban-ki-moon-2/

17 Secretary-General's Remarks at Press Conference, Masdar City, United Arab Emirates, UN News, 17.1.2011.

18 Secretary-General Ban Ki-moon, Opening Remarks at Press Conference on the Margins of the African Union Summit, Addis Abeba, UN News, 30.1.2011.

19 Artikel 99 besagt: Der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.

20 Secretary-General Remarks to Security Council Meeting on Peace and Security in Africa, UN News, 25.2.2011, www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=1095

Wenig sichtbare Erfolge: eine Bilanz

Ban sprach sich meistens im übertragenen Sinne für Demokratie und die Idee der ›Souveränität als Verantwortung‹ aus, ohne diese jedoch explizit beim Namen zu nennen

Im Bereich Politik und Sicherheit konnte Ban eher wenige Erfolge für sich verbuchen, obwohl er sich durchaus behaupten konnte. Dass diese Erfolge sich nicht unbedingt mit denen seines Vorgängers vergleichen lassen, liegt wiederum an Bans Eigenart, andere Personen in den Vordergrund zu stellen und selbst im Hintergrund zu bleiben.

Ban übe, so UN-Experte Richard Gowan, seine Führungsrolle in diesem Kernbereich der Vereinten Nationen eher zurückhaltend aus. Auch wenn Ban sich nicht davor scheue, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf kritische Situationen zu lenken, so überlasse er es grundsätzlich immer dem Rat, einen konkreten Lösungsansatz für Probleme zu finden. Ban selber lasse sich nie auf Fragen nach Visionen oder Lösungsvorschlägen in Angelegenheiten ein, die direkt die Interessen der UN-Mitgliedstaaten betreffen. Selbst im Bereich Friedenssicherung liege Bans Augenmerk darauf, Konflikte zu verhindern und die strukturellen Konfliktursachen zu beseitigen. Damit wiche er nicht nur deutlich von den Prioritäten seines Vorgängers ab, sondern untergrabe sogar die UN-Friedenssicherung im Allgemeinen, was auch in der Umstrukturierung des DPKO deutlich wurde. Trotz dieser eher negativen Einschätzung sah Gowan jedoch, insbesondere was die Schutzverantwortung anging, einen deutlichen Wandel bei Ban, der sich den politischen Erfordernissen anpassen musste. Während Ban in Darfur noch seinem präferierten Stil der stillen Diplomatie folgen konnte, erforderten sowohl die Ereignisse in Côte d'Ivoire als auch der ›Arabische Frühling‹ ein deutliches Eintreten gegen die Ausübung absoluter Souveränität sowie für die Abdankung politischer Machthaber und den Schutz der Zivilbevölkerung.²¹

In seiner Rede nach der Wahl zum Generalsekretär versprach Ban, den UN-Mitgliedstaaten »gut zu dienen«.

So sehr sich Ban Ki-moon auch bemühte, im Kontext des ›Arabischen Frühlings‹ dem Zeitgeist zu entsprechen und den Idealen der UN zu folgen, die sowohl unter Boutros Boutros-Ghali wie auch Kofi Annan entwickelt worden waren, wie etwa die Demokratieagenda²² oder die Schutzverantwortung, zeigte sich auch hier, dass Ban sich deutlich von seinem Vorgänger unterschied. Ban sprach sich meistens im übertragenen Sinne für Demokratie und die Idee der ›Souveränität als Verantwortung‹ aus, ohne diese jedoch explizit beim Namen zu nennen, und machte keinen Nutzen von Strategien des Ideenmanagements (norm entrepreneurship²³), auf denen Annans Erfolg beruhte. Annan wie auch Boutros-Ghali waren stets darauf bedacht gewesen, Verbindungen zwischen artverwandten Ideen wie Entwicklung, Menschenrechte und Demokratie herzustellen und dadurch »UN-Werte« zu schaffen, zu stärken und auszuweiten.²⁴ Insbesondere im Zusammenhang mit sicherheitsbezogenen Themen schien Ban dementsprechend keine explizite Diskursstrategie zu verfolgen.

Stattdessen schrieb er einem anderen Thema Bedeutung zu: dem Klimawandel. Hier verfolgte er eine klare Diskursstrategie. Wie Annan die Demokratie als essenziell für die Herstellung von Frieden und Vermeidung von Konflikten sowie den Schutz der Menschenrechte und die wirtschaftliche Entwicklung betrachtete, so sah Ban den Klimawandel als eine Frage nicht nur zwischenstaatlicher Gerechtigkeit, sondern auch als eine Frage der menschlichen Entwicklung und als einen maßgeblichen Faktor in bestehenden und potenziellen Konflikten. Den Konflikt in Darfur definierte er zum Beispiel als einen Konflikt, der durch den Klimawandel und dessen Folgen ausgelöst beziehungsweise verschärft worden sei. Denn im Wesentlichen seien es Nomaden und eingesessene Stämme, die um Land und Ressourcen kämpften.²⁵ Damit leugnete er nicht die politischen Dimensionen des Konflikts, hob aber hervor, wie wichtig der Klimawandel und seine Folgen für die Verfolgung des UN-Zieles Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist.

Persönlichkeit und Führungsstil

Bereits bei seiner Amtseinführung wurde deutlich, dass der neue Generalsekretär den Führungsstil seines Vorgängers nicht übernehmen würde. Kofi Annan, ein Karrierebeamter der UN, allgemein beliebt, zeichnete sich für viele durch eine zugleich unerschrockene und dennoch zurückhaltende Führung aus. Annan verkörperte die Werte der UN und konnte gleichzeitig oft seine ›Vorgesetzten‹, also die Mitgliedstaaten, für sich gewinnen. Die Kritik, die Annan insbesondere durch die Vereinigten Staaten entgegengebracht wurde, sei es die durchaus fragwürdige Verbindung seines Sohnes zum Öl-für-Lebensmittel-Programm oder eben das Entstehen für UN-Werte durch die Verurteilung des Irak-Krieges, war daher zwar unerfreulich, aber seinem Wirken nicht unbedingt abträglich. Während Annan seine Werte und Vorstellungen klar formulierte, vor allem in seiner Antrittsrede und in seinen Berichten an den Sicherheitsrat, wurde bereits im Jahr 2006 mit Ban Ki-moons Wahl deutlich, dass dieser Generalsekretär eine andere Richtung einschlagen würde. In seiner Rede nach der Wahl zum Generalsekretär versprach Ban, den UN-Mitgliedstaaten »gut zu dienen« und hob hervor, dass er sich von diesem Prinzip und dem Prinzip der Souveränität der Mitgliedstaaten leiten lassen würde.²⁶ In diesem Sinne hat sich die Prophezeiung der Antrittsrede bewahrheitet, dass sich hier ein ›Sekretär‹ im Stile Kurt Waldheims²⁷ und nicht ein ›General‹ im Amt befand.

Manuel Fröhlich war einer der wenigen Kommentatoren, die sich vor Bans Amtszeit wohlwollend mit der Person auseinandersetzten und zu durchaus optimistischen Schlussfolgerungen gelangten.²⁸ Während sich die meisten anderen in ihrer Einschätzung

auf die Bewertungen von Bans ehemaligen Kollegen beriefen und ausschließlich auf seinen Ruf als ›Bürokrat‹ abstellten (hier deutlich im negativen Sinne verstanden), betrachtete Fröhlich den Kandidaten Ban in einem anderen Licht. Er sah in ihm einen Mann mit dem Potenzial, eine globale Führungskraft zu werden, der sich vielschichtig und nicht so offensichtlich dem Betrachter darstellte, wie es bei Kofi Annan oder Boutros Boutros-Ghali der Fall gewesen war. Es seien die »asiatischen Werte«, die Bans Charakter bestimmten – Werte, auf die sich der Generalsekretär häufig berief, wenn er sich unverstanden fühlte: »Asien ist eine Region, in der Bescheidenheit eine Tugend ist. Doch es ist dies eine Bescheidenheit im Auftreten, nicht bei Visionen und Zielen. Es bedeutet nicht einen Mangel an Engagement oder Führungskraft. Es steht vielmehr für die stille Entschlossenheit, die Dinge ohne viel Aufhebens voranzubringen.«²⁹

Bans Landsleute sahen ihn daher eher als einen »sanftmütigen« Mann,³⁰ denn als »Teflon-Diplomaten«.³¹ Ban begegnete der Kritik oft mit Unverständnis und, wie oben beschrieben, auch mit Humor. Ban, so schien es, wollte es tunlichst vermeiden, dass seine Person dem Amt im Wege stand. Und so ist Ban Ki-moon paradoxerweise ein Generalsekretär, der wie kein anderer darauf bedacht ist, seinen Führungsstil und damit seine Ziele klar darzustellen. So erklärte er in seiner Selbstdarstellung, dass er entschlossen sei, nach den folgenden Grundsätzen zu handeln: »mit gutem Beispiel voranzugehen; mit Bescheidenheit nach herausragenden Leistungen zu streben; die höchsten ethischen Normen zu setzen; Dialog und Engagement zu suchen; Harmonie zu schaffen und Brücken zu schlagen; Transparenz und Rechenschaftspflicht während meiner Amtszeit höchsten Stellenwert einzuräumen; mich bei der Verwirklichung unserer Ziele sowohl von Leidenschaft als auch von Mitgefühl leiten zu lassen; gegenüber den Anliegen aller Mitgliedstaaten, ungeachtet ihrer Größe, aufgeschlossen zu sein.«³²

Während sich einige dieser Grundsätze eher auf die UN-Bürokratie bezogen, etwa was die Rechenschaftslegung anging, sah Ban diese Grundsätze doch auch als Teil seiner diplomatischen Ausbildung. Dementsprechend bezeichnete Ban Ki-moon sich selbst gerne als den »glatten Aal«, den die Presse in ihm vermutete. Obwohl beide Seiten auf die gleiche Qualität abzielten, wurde die Tatsache, dass Ban auf die Fragen der Presse keine direkten Antworten gab, von der Presse und Ban unterschiedlich bewertet. Während die Presse ihm oft Unvermögen, Mangel an Kommunikationsfähigkeit oder gar Unwissen vorwarf, sah Ban dies als seine Fähigkeit, der Presse nicht das zu geben, was sie wollte. In der Tat wagte Ban kein Urteil, keine Antwort, wenn er von Journalisten zu einem Thema gefragt wurde, das sensible Interessenbereiche der Verei-

nigten Staaten oder anderer Staaten berührte. Er verwies dann immer auf die Souveränität der Mitgliedstaaten und forderte die Journalisten auf, ihre Antworten bei selbigen zu suchen. Ban gab stets vor, lediglich Diener im Interesse der Staaten zu sein und dass er sich nicht scheue, in kleinem Kreis oder hinter verschlossenen Türen mit Staatschefs, Unterhändlern und Machthabern klare Worte zu sprechen und dabei für UN-Werte zu werben.

Ban ist sicherlich nicht der ›gefährlichste Koreaner‹ oder der ›unsichtbare Mann‹, den manche in ihm sehen wollen. Es ist wohl vielmehr so, dass etliche seiner Leistungen übersehen wurden, da sie nicht explizit beworben wurden. Und somit beendete Ban seine erste Amtszeit in einer Zeit politischen Wandels in der arabischen Welt, die dem UN-Generalsekretär eine klare Rolle vorgab. Bereits im Juni 2011 ohne Gegenkandidaten im Amt bestätigt,³³ begann Ban Ki-moon seine zweite Amtszeit im Januar 2012. Wie so häufig im politischen Geschäft erwiesen sich die ersten fünf Jahre als Lehrjahre und in gewissem Maße als eine Übung in Geduld (für Ban wie auch für Beobachter), denn ein Generalsekretär, der es nicht vermag, den Balanceakt zwischen General (Anführer der globalen Gemeinschaft)

So ist Ban Ki-moon paradoxerweise ein Generalsekretär, der wie kein anderer darauf bedacht ist, seinen Führungsstil und damit seine Ziele klar darzustellen.

²¹ Gowan, a.a.O. (Anm. 5).

²² Kirsten Haack, *The United Nations Democracy Agenda*, Manchester 2011.

²³ Vgl. Ian Johnstone, *The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law*, *Global Governance*, 9. Jg., 4/2003, S. 441–458.

²⁴ Vgl. Haack, a.a.O. (Anm. 22), Kapitel 7.

²⁵ Ban Ki-moon, *A Climate Culprit in Darfur*, *Washington Post*, 16.6.2007, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/15/AR2007061501857.html

²⁶ Acceptance Speech by H.E. Mr. Ban Ki-moon on Appointment as the 8th Secretary-General of the United Nations, New York, 3.10.2006, www.un.org/News/dh/infocus/sg_elect/ban_speech.htm

²⁷ Vgl. Kent J. Kille, *From Manager to Visionary. The Secretary-General of the United Nations*, Basingstoke 2006; Kille unterscheidet drei Führungsstile des Generalsekretärs, die sich durch den Grad der Bereitschaft, die Grenzen des Amtes auszureizen und Einfluss zu nehmen, unterscheiden: Visionär (hohe Bereitschaft), Stratege (mittlere Bereitschaft) und Manager (geringe Bereitschaft).

²⁸ Fröhlich, a.a.O. (Anm. 1).

²⁹ Ban Ki-moon, zitiert in: Fröhlich, a.a.O. (Anm. 1), S. 246.

³⁰ Misung Jang, *Who Is Ban Ki-moon?*, *International Journal*, 61. Jg., Winter 2006–2007, S. 161–168.

³¹ Bryan Walsh, *The Teflon Diplomat*, *Time Magazine Asia*, 9.10.2006.

³² Ban Ki-moon, *Stärkere Vereinte Nationen für eine bessere Welt. Meine Prioritäten als Generalsekretär der Vereinten Nationen*, DPI/2472, September 2007.

³³ Siehe Barbara Crossette, *Ban Is Voted In by the General Assembly*, *The Interdependent*, 21.6.2011.

So zählen zu Bans echten Erfolgen nicht etwa die Themen Umwelt, Klima und Armut, sondern seine klare Positionierung im Fall Libyen für die Schutzverantwortung.

und Sekretär (Diener der UN-Mitgliedstaaten)³⁴ erfolgreich auszuführen, muss damit rechnen, nicht wiedergewählt zu werden – wie Boutros Boutros-Ghali im Jahr 1996. Bans verhaltener Führungsstil sowie eine amerikanische Regierung, die den Vereinten Nationen gegenüber deutlich positiver eingestellt ist als die vorherige, haben somit wenig Grund für Kontroversen gegeben. Vielmehr wurde Kritik an Ban von denjenigen geäußert, die in Kofi Annans Wirken das Ideal eines proaktiven Generalsekretärs sahen – eines Anführers für die Werte und Ideen der Vereinten Nationen – und dies nicht in Ban Ki-moon fanden, da Visionen und Öffentlichkeitsarbeit scheinbar fehlten. Stattdessen waren Konsolidierung von Reformprojekten³⁵ und stille Diplomatie an der Tagesordnung. So zählen zu Bans echten Erfolgen nicht etwa die Themen Umwelt, Klima und Armut, sondern in der Tat seine klare Positionierung im Fall Libyen für die Schutzverantwortung und vor allem sein Befehl zum robusten Vorgehen in Côte d'Ivoire, sowie Organisationsreformen wie die neue Transparenz- und Rechenschaftsregeln im Sekretariat. Es scheint daher auch typisch zu sein, dass Ban in Syrien eher durch seine Wahl Annans als Sondergesandter glänzt, als durch eigene Diplomatie.

Aussichten auf die zweite Amtszeit

Wohin wird Ban Ki-moon in seiner zweiten Amtszeit die UN lenken? Wird er die Organisation anführen oder lediglich auf die globalen Ereignisse und die Wünsche der Mitgliedstaaten reagieren? Ban, nunmehr geübt im Abfassen von Absichtserklärungen, veröffentlichte schon im Januar 2012 seine Agenda für die nächsten fünf Jahre. Diese steht im Mittelpunkt seiner Selbstdarstellung im Internet und belegt somit ein weiteres Mal sein Streben nach Transparenz.

Bans Fünf-Jahres-Agenda³⁶ ist ein ambitionierter Plan, der auf die besondere Stellung der UN bei der Lösung zunehmend komplexer, globaler Veränderungen abhebt. Jedoch werden in der Agenda weniger großartige Ideen und Interpretationen dieser Veränderungen und Herausforderungen vorgestellt als vielmehr ein detaillierter Aktionsplan für den Generalsekretär. Mit Ausnahme der Themen Frauen und Jugend, bei denen er klar Position bezieht (für Gleichstellung und politische Partizipation; nicht nur gegen Gewalt, sondern für die Kriminalisierung von Gewalt gegen Frauen), konzentrieren sich die qualitativen Aussagen auf fünf Herausforderungen:

1. Nachhaltige Entwicklung;
2. Prävention von Naturkatastrophen, Menschenrechtsverletzungen und Konflikten, einschließlich Wirtschaftskrisen und deren sozialen Folgen (mit dem Fokus auf Wachstum durch Beschäftigung, nicht Krisenhilfe);

3. die Stärkung dessen, was Ban als den Kernbereich der UN zur Erreichung einer sicheren Welt bezeichnet: Partnerschaften in der Friedenssicherung mit Regionalorganisationen, Stärkung des Systems der humanitären Hilfe sowie Maßnahmen zur Abwehr gegen Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Piraterie und Drogenhandel;
4. Unterstützung von Transformationsländern sowie
5. Förderung der Frauen und der Jugend.

Die Messlatte liegt hoch, auch wenn Ban keine spezifischen (messbaren) Zielvorgaben macht. Stattdessen will er Foren schaffen für Diskussion und Entscheidungsfindung sowie nach weiterem Potenzial zur Effizienzsteigerung im System suchen (sowohl in der Verwaltung wie auch in der Kooperation und Koordinierung von Partnern). Partnerschaften zwischen den Vereinten Nationen und anderen Organisationen und Akteuren sowie ein funktionsfähiges UN-System sollen die wesentlichen Instrumente für Fortschritte in den nächsten fünf Jahren in diesen Bereichen sein und müssen somit erneuert und verstärkt werden.

Seit Januar 2012 ist der Generalsekretär weiterhin eingebunden in Sicherheitsfragen des Nahen Ostens sowie des Maghreb. Die massive Gewalt zunächst in Libyen und dann in Syrien hat den Generalsekretär vor die Herausforderung gestellt, die Frage der kollektiven Sicherheit und der Schutzverantwortung direkt und proaktiv anzugehen. Fröhlich Beurteilung,³⁷ dass Ban Ki-moon sich von seinem Vorgänger dadurch unterscheidet, dass sich zwar beide gleichermaßen um 180 Grad in ihrer Ausrichtung drehten, jedoch von unterschiedlichen Ausgangspositionen – vom Bürokraten Kofi Annan zum politischen Generalsekretär und vom politischen Kandidaten Ban Ki-moon zum Bürokraten – mag auf den ersten Blick eine verlockende Vereinfachung sein, entspricht aber nur teilweise der Wahrheit. Kein Generalsekretär kann es sich erlauben, unpolitisch zu sein. Die Frage ist vielmehr in welcher Art und Weise er sich den Herausforderungen stellt und inwiefern er sich als Leitfigur in allen Aspekten der UN exponiert: als Marktschreier oder als Strippenzieher im Hintergrund. Von Bedeutung ist, dass das Moment der internationalen Kooperation und Entwicklung der UN nicht gebrochen und unterminiert wird. Ban Ki-moon ist hier ohne Frage erfolgreich.

Kein Generalsekretär kann es sich erlauben, unpolitisch zu sein. Die Frage ist, inwiefern er sich als Leitfigur exponiert: als Marktschreier oder als Strippenzieher.

³⁴ Siehe Kent J. Kille, *From Manager to Visionary. The Secretary-General of the United Nations*, Basingstoke 2006.

³⁵ Vgl. auch Stephen Schlesinger, *Bosom Buddies? Ban and Obama's Curious Relationship*, *World Policy Journal*, 27. Jg., March 2010, S. 87–95.

³⁶ Fünfjahres-Aktionsagenda des Generalsekretärs, United Nations, 25.1.2012, www.un.org/Depts/german/gs_sonst/_Five-year%20action%20agenda.pdf

³⁷ Fröhlich, a.a.O. (Anm. 1).

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Umwelt

UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20):

20.–22. Juni 2012

- ›Grüne Ökonomie‹ nur als Konzept anerkannt
- UNEP gestärkt, nicht aufgewertet
- Neues Gremium soll CSD ersetzen
- Nachhaltigkeitsziele gefordert

Jürgen Maier

(vgl. zu Rio+20 das Themenheft ›Auf dem Weg zu Rio+20‹, VN, 1/2012)

Vom 20. bis 22. Juni 2012 fand in Rio de Janeiro die **Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung (United Nations Conference on Sustainable Development – UNCS D)** statt, allgemein auch als ›Rio+20‹-Gipfel bezeichnet. 20 Jahre nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED), ebenfalls in Rio, und zehn Jahre nach dem Johannesburger Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development) sollte ein weiteres Mal über die Umsetzung der umfangreichen Aktionsprogramme der vorangegangenen Konferenzen Bilanz gezogen werden. Als neues Thema stand die ›grüne Ökonomie‹ auf der Tagesordnung. Mit einem Verhandlungsauftrag für Nachhaltigkeitsziele, die sogenannten ›Sustainable Development Goals‹ standen auch neue politische Ziele der Weltgemeinschaft zur Diskussion. Im institutionellen Bereich waren eine Aufwertung des UN-Umweltprogramms und eine Umgestaltung der UN-Nachhaltigkeits-Architektur in New York Beratungsgegenstand.

Ursprünglich war ein Rio+20-Gipfel im langfristigen Konferenzfahrplan der Vereinten Nationen gar nicht vorgesehen. Es war die Initiative Brasiliens mit einer

Rede von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva vor der Generalversammlung im Jahr 2007, die ein Jahr später auf Antrag der G-77 schließlich zu einem Beschluss führte, die UNCS D in Rio durchzuführen. Im Gegensatz zu den Vorläufergipfeln war die allgemeine Erwartungshaltung für die UNCS D allerdings gering. Zu sehr ist die Nachhaltigkeits-Diskussion weltweit von heftigen Gegensätzen geprägt, die in den letzten Jahren bereits dafür gesorgt haben, dass die Verhandlungen im Rahmen der UN-Klimakonvention seit dem spektakulären Platzen des Kopenhagener Klimagipfels im Dezember 2009 weitgehend festgefahren sind. Aus unterschiedlichen Gründen haben Industrieländer wie Japan, Kanada, Russland und die USA, ALBA-Länder wie Venezuela und Bolivien und Schwellenländer wie Indien teilweise erhebliche Vorbehalte gegen wesentliche Fortschritte bei Inhalten oder Institutionen, mit denen die Rio-Agenda vorangebracht werden soll. Die gebremste Erwartungshaltung und die Nachwirkungen des ›Kopenhagen-Effekts‹ führten zudem dazu, dass eine Reihe wichtiger Staats- und Regierungschefs dem Gipfel fernblieben, wie unter anderem Barack Obama, Angela Merkel, Wladimir Putin und David Cameron.

Geringe Erwartungshaltung

Gemessen an der niedrigen Erwartungshaltung hat der Rio-Gipfel im Wesentlichen die Ergebnisse gebracht, mit denen man realistischer Weise rechnen konnte. Gemessen an der dürftigen Umsetzung der ›Agenda 21‹ (1992) und des Johannesburger ›Durchführungsplans‹ (2002) konnte der Gipfel von vornherein nur eine Enttäuschung werden. Immerhin beginnt die ›Agenda 21‹ mit dem Satz ›Die Menschheit steht an einem entscheidenden Punkt ihrer Geschichte‹ und listet dann auf 285 Seiten (in der deutschen Übersetzung) auf, was alles zu tun ist, um das nicht-nachhaltige heutige Wirtschaftsmodell zukunftsfähig zu machen. Zehn Jahre später in Johannesburg wurde erneut festgestellt, dass die Menschheit an einem Scheideweg steht (›that human-

kind is at a crossroads‹), und die Verpflichtungen der ›Agenda 21‹ wurden in der ›Politischen Erklärung‹ und dem Durchführungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (Johannesburg Plan of Implementation – JPOI) [A/CONF.199/20] unter Überschriften wie ›Our commitment to sustainable development‹, ›Making it happen‹ und ›Multilateralism is the future‹ bekräftigt .

›Grüne Ökonomie‹ bleibt undefiniert

Wie weit die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen heute vom ›Geist von Rio‹ 1992 entfernt sind, zeigte beispielhaft die Diskussion um die ›grüne Ökonomie‹, ein Schlagwort das ungefähr genauso unbestimmt ist wie ›nachhaltige Entwicklung‹. Im ›Zero Draft‹, dem Entwurf des Abschlussdokuments vom 10. Januar 2012, hieß es noch: ›Wir sind davon überzeugt, dass eine grüne Ökonomie im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung dazu beitragen sollte, die Kernziele zu erreichen (...). Wir sehen die grüne Ökonomie als ein Mittel, um nachhaltige Entwicklung zu erreichen, die unser übergeordnetes Ziel bleiben muss. (Abs. 26)‹. Im nun verabschiedeten Text des Abschlussdokuments ist kaum noch erkennbar, was eigentlich der Sinn einer grünen Ökonomie sein soll. In einem von unübersehbarer Grundskepsis getragenen Text wird aufgelistet, welche Vielzahl von Bedingungen eine grüne Ökonomie erfüllen muss: Unter anderem darf sie kein Handelshemmnis sein, sie muss dem Völkerrecht entsprechen und sie muss sogar den Wohlstand indigener Völker erhöhen, um nur einige Bedingungen zu nennen. Was aus dem Text nun konkret an Aktivitäten folgt, steht ohnehin in den Sternen. Empfohlen wird: ›Wir ermutigen jedes Land, die Umsetzung von Maßnahmen grüner Ökonomie im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung in Erwägung zu ziehen [to consider], in einer Weise, die zu nachhaltigem, inklusivem und gerechtem Wirtschaftswachstum sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen führt, insbesondere für Frauen, Jugendliche und Arme‹ (Abs. 62).

Aufwertung des UNEP

Vermutlich das greifbarste Ergebnis aus Rio ist die Aufwertung des UN-Umweltprogramms (UNEP). Die Diskussion darüber ist alles andere als neu: Bereits bei der ›Rio+5‹-Sondergeneralversammlung im Jahr 1997 hatte der damalige deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl gemeinsam mit den Staatsoberhäuptern von Brasilien, Südafrika und Singapur diesen Vorschlag gemacht. In langwierigen Diskussions- und Verhandlungsprozessen über die ›International Environmental Governance‹ (IEG) warben seitdem vor allem Deutschland und Frankreich jahrelang für eine UN-Umweltorganisation. Nur langsam gewann die Idee mehr Unterstützer, vor allem unter den Entwicklungsländern; dennoch blieb sie lange Zeit eine mehr oder weniger europäische Idee. Erst als in den letzten Jahren die afrikanischen Länder daraus eine Prestigefrage für den Kontinent machten (Warum soll die einzige UN-Institution mit Sitz in Afrika einen minderwertigen Status haben?), stiegen die Chancen einer Verwirklichung dieser Idee. Im ›Zero Draft‹ war jedenfalls keine der aufgelisteten Verhandlungsoptionen mehr, bei UNEP alles so zu belassen, wie es ist.

Zu der von der EU und weiten Teilen der Zivilgesellschaft geforderten Umwandlung in eine vollwertige Sonderorganisation kam es in Rio erwartungsgemäß nicht, weil neben den USA auch Russland, Kanada, Japan und wichtige Teile der G-77 dies nicht wollten. In der abschließenden Sitzung der informellen Beratungen am Montag, dem 18. Juni, machte der amerikanische Vertreter klar, wo die rote Linie für sein Land liegt: Weder die Umwandlung zu einer vollwertigen Sonderorganisation noch eine Namensänderung seien akzeptabel. Immerhin: Dem UNEP-Verwaltungsrat gehören künftig alle Mitgliedstaaten an und nicht wie bisher nur 53. Ferner bekommt das UNEP eine gesicherte Grundfinanzierung aus dem ordentlichen UN-Haushalt. Bisher finanzierte sich das Programm ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen, die natürlich auch künftig möglich sein sollen.

Das ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer vollwertigen Sonderorganisation, der im Jahr 1992 noch undenkbar war und für den es 20 Jahre Überzeugungsarbeit bedurfte. Aber mehr



Der brasilianische Außenminister Antonio de Aguiar Patriota (3.v.r.) mit dem Nationalen Ausschuss Brasiliens für Rio+20 sowie der Ständigen UN-Vertreterin Brasiliens Maria Luiza Ribeiro Viotti (2.v.r.) nach den Verhandlungen in Rio de Janeiro am 19. Juni 2012. UN-Foto: Maria Elisa Franco

scheint derzeit nicht durchsetzbar zu sein, auch wenn es in den meisten UN-Mitgliedstaaten längst gut aufgestellte Umweltministerien gibt. Das UNEP hat damit immer noch einen geringeren Status als die Sonderorganisationen, dennoch sollte man den Prestigegewinn nicht unterbewerten: Resolutionen des UNEP-Verwaltungsrats werden künftig von allen Ländern getragen sein, und durch reguläre Pflichtbeiträge ist zumindest grundsätzlich eine höhere Unabhängigkeit von großen Geldgebern möglich.

Kein Nachhaltigkeitsrat

Ebenfalls nur die zweitbeste Lösung gelang bei der Reform der institutionellen Nachhaltigkeits-Architektur am UN-Amtssitz. Die im Jahr 1992 in Rio geschaffene Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), die als Gremium zur Begleitung des Rio-Folgeprozesses gedacht war, hat die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Sie produzierte besonders in den letzten Jahren manchmal gar keine Beschlüsse oder aus recycelter ›agreed language‹ bestehende Beschlüsse. Kaum noch ein Minister verirrte sich in die Sitzungen der CSD, sodass ihre Abschaffung nur konsequent war. Die ursprüngliche Idee war, sie durch einen UN-Rat für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council) nach dem Vorbild des UN-Menschenrechtsrats zu ersetzen. Doch dies ging vielen Staaten zu weit. Mexiko brachte den Vorschlag

ein, ein hochrangiges politisches Forum für nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum) im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats einzurichten. Diese Idee wurde von der G-77 unterstützt und setzte sich am Ende durch.

Dem neuen Forum gehören anders als der CSD alle 193 Mitglieder der UN an, was sein Gewicht sicherlich erhöht (wenn auch nicht unbedingt seine Arbeitsfähigkeit). Allerdings soll das neue Forum »ein Überlappen mit bestehenden Strukturen, Organen und Einheiten auf kostenwirksame Weise vermeiden«, so das Rio-Abschlussdokument in Absatz 84. Damit ist klar, dass es kein Mandat haben wird, die Querschnittsaufgabe ›nachhaltige Entwicklung‹ ernsthaft anzugehen. Zudem dürften sich im Wesentlichen die gleichen Diplomaten in einem neuen Gremium wieder treffen, die schon bei der CSD nichts erreicht haben, so dass kaum jemand hohe Erwartungen an das neue Forum hat. Das Format und andere organisatorische Aspekte sollen auf der nächsten UN-Generalversammlung im Herbst 2012 entschieden werden. Das erste Forum soll zu Beginn der 68. Generalversammlung, also im September 2013, einberufen werden.

Nachhaltigkeitsziele als Ergänzung zu MDGs

Der Vorschlag Kolumbiens und Guatemalas, Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals – (SDGs) zu verein-

baren, welche die im Jahr 2015 auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ergänzen sollen, war im Prinzip nicht umstritten. Allerdings war jeder Versuch, bereits einige inhaltliche Definitionen damit zu verbinden, zum Scheitern verurteilt; insbesondere die EU hatte dies versucht. Die SDGs werden nun in den nächsten Jahren verhandelt, wobei sie im Gegensatz zu den MDGs für alle Staaten gelten sollen und nicht nur für Entwicklungsländer. Dagegen hatten sich vor allem die USA verwahrt. In welchem Verhältnis sie zu den ›Post-2015-MDGs‹ stehen werden und wie die beiden Verhandlungsprozesse koordiniert werden sollen, ist bisher unklar. Das Abschlussdokument legte nur fest, dass beide Prozesse »koordiniert und kohärent« (Abs. 249) ablaufen sollen. Eine 30-köpfige Kommission soll bis Ende 2013 Vorschläge ausarbeiten.

Brasilien setzt Europäer unter Druck

Im Kern waren dies die relevanten Ergebnisse von Rio. Zugegeben: Dafür musste man keine 12 000 Regierungsdelegierten um die Welt fliegen lassen; alles das hätte man auch in einer (dreitägigen) Sondergeneralversammlung in New York beschließen können. Aber der Hauptzweck des Gipfels lag – zumindest für die Gastgeber – weniger im konkreten Ergebnis als im Prestige, im eigenen Land eine Weltkonferenz zu haben. Brasilien übernahm am Samstag vor der Konferenz die Verhandlungsführung und setzte alles daran, dass das Abschlussdokument vor Ankunft der Staats- und Regierungschefs fertig verhandelt wird. Die Europäer widersetzten sich diesem eher unüblichen Ansinnen am längsten und wurden schließlich mit rabiater Erpressungspolitik weichgekocht. Brasiliens Außenminister erklärte, wer blockiere, lasse den Gipfel platzen – nach Beginn des eigentlichen Gipfels werde auf keinen Fall weiterverhandelt. Machtpolitisch spielte sicher auch eine Rolle, dass nur wenige europäische Regierungschefs überhaupt erschienen waren. Das einzige, was die brasilianische Präsidentschaft – neben der Organisation eines rundum gelungenen Gipfels zum Ruhme der Regierung von Dilma Rousseff – bis zum Schluss als klares Eigeninteresse erkennen ließ, war die Einheit von G-77 und China. Ein Auseinanderdividieren, wie bei der letzten Klima-

konferenz 2011 in Durban, sollte sich offenbar auf keinen Fall wiederholen.

Brasilien hatte offenkundig keine ausgeprägten eigenen inhaltlichen Interessen, und das kam all jenen zupass, die ohnehin keine wesentlichen Änderungen des Status quo haben wollten. Die Europäische Union fand sich bald in der misslichen Lage, dass sie allein Forderungen stellte, aber nicht viel anzubieten hatte. Für ihre Forderung, bereits einige inhaltliche Akzente für die noch auszuhandelnden SDGs zu setzen, fand sie keinerlei Verbündete; für ihre Forderung nach einem UNEP-Upgrade immerhin die Afrikaner. Denen ging es aber weniger um die umweltpolitischen Inhalte, sondern mehr um den Standort Nairobi; im Abschlussdokument findet sich jetzt die verklausulierte Aufforderung, die UNEP-Dependancen in Paris und Genf zu verkleinern. Das war der Preis für Afrikas geschlossene Unterstützung. Wäre der UNEP-Sitz in Europa oder New York, hätten sich die Afrikaner dafür vermutlich genauso wenig interessiert wie der Rest der G-77.

So ergab sich in Rio aus verschiedenen Gründen eine Verhandlungssituation, bei der die Verfechter des Status quo und des Minimalkonsenses immer am längeren Hebel saßen. Wenn eine schöne ›Gipfshow‹ nicht mehr durch Verhandlungen gestört werden darf und die Einheit irgendwelcher Staatengruppen wichtiger wird als die Verhandlungsergebnisse, dann bleiben die Inhalte auf der Strecke. Und die Frage nach dem Sinn solcher Mega-Veranstaltungen stellt sich daher nach dem Gipfel mit genau derselben Intensität wie vor dem Gipfel. Was Rio+20 konkret gebracht hat, wird man wohl erst in einigen Jahren definitiv beantworten können, wenn das neue UNEP möglicherweise messbare Erfolge erzielt, das neue ›High-level Political Forum‹ seine Tätigkeit aufgenommen hat und die SDGs zu Ende verhandelt sind.

Berichte und Webseite: Abschlussdokument:

The Future We Want, UN Doc. A/66/L.56 v. 24.7.2012; Zero Draft, 10.1.2012: www.uncsd2012.org/futurewewant.html; Webseite des Gipfels: www.uncsd2012.org

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen Folter:

46. und 47. Tagung 2011

- 462 Individualbeschwerden seit 1987
- In vielen Ländern unzumutbare Haftbedingungen

Udo Moewes

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jelena Bäumler, Ausschuss gegen Folter, 44. und 45. Tagung 2010, VN, 4/2011, S. 174ff., fort.)

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte im Oktober 2011, nach den Beitritten Iraks und Vanuatus, insgesamt 149 Vertragsstaaten – zwei mehr als im Vorjahr.

Unverändert zum Vorjahr haben 56 Vertragsstaaten die Kompetenzen des **Ausschusses gegen Folter (Committee against Torture – CAT)** sowohl nach Artikel 21 als auch Artikel 22 der Konvention anerkannt. Artikel 21 ist die Rechtsgrundlage für Staatenbeschwerden vor dem Ausschuss; Artikel 22 ist die Grundlage für Individualbeschwerden. Großbritannien, Japan, Uganda und die USA haben die Kompetenz des CAT ausschließlich für Staatenbeschwerden anerkannt; Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Burundi, Guatemala, Mexiko, Marokko und die Seychellen ausschließlich für Individualbeschwerden. Von den Vertragsstaaten haben neun eine Erklärung abgegeben, dass sie die Kompetenz des Ausschusses nach Artikel 20, welcher eine aus Eigenantrieb des CAT eingeleitete Untersuchung bei Hinweisen auf systematische Folter erlaubt, nicht anerkennen. Diese Staaten sind: Äquatorialguinea, Afghanistan, China, Israel, Kuwait, Mauretanien, Pakistan, Saudi-Arabien und Syrien.

Beim CAT sind seit 1987 bis Mitte 2011 insgesamt 462 Individualbeschwerden eingegangen. Davon wurden 277 behandelt und in 60 Fällen Verstöße festgestellt. Die Zahl der überfälligen Staatenberichte lag mit über 300 weit über dem Stand des Vorjahres. 30 von den überfälligen Berichten stellen Erstberich-

te dar. Insgesamt 58 standen seit mehr als zehn Jahren aus. Hier haben auch mehrmalige Fristverlängerungen seitens des CAT nicht zu einer Verbesserung der Berichtslage geführt.

Im Jahr 2002 wurde ein Fakultativprotokoll zur Konvention verabschiedet, welches uneingeschränkte Besuche von Haftanstalten in den Vertragsstaaten eines eigens dazu eingesetzten Unterausschusses erlaubt. Dieser **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** wurde im Jahr 2007 eingerichtet und besteht derzeit aus 25 Expertinnen und Experten. Der Unterausschuss hat weitreichende Befugnisse: Ihm ist unbegrenzter Zutritt zu Haftanstalten, direkte Zusammenarbeit mit nationalen Stellen zur Verhütung von Folter sowie die Kooperation mit den Vereinten Nationen und ihren Untereinrichtungen in verwandten Bereichen zu gewähren. Allerdings können diese Besuche nur in Staaten stattfinden, die das Protokoll ratifiziert haben. Ende 2011 waren dies 61. Der Unterausschuss befindet sich noch in einer Findungsphase. Hiervon zeugt der vierte jährliche Bericht des Ausschusses vom 3. Februar 2011, in welchem grundlegende, vor allem institutionelle Fragen angesprochen werden. Der Unterausschuss hat bis zum Jahresende 2011 insgesamt 14 Länderbesuche unternommen.

Der CAT hielt im Jahr 2011 seine zwei turnusgemäßen Tagungen ab (46. Tagung: 9.5.–3.6. und 47. Tagung: 31.10.–25.11.2011 in Genf), von denen im Folgenden berichtet werden soll.

46. Tagung

Auf seiner 46. Tagung behandelte der Ausschuss die Berichte der Staaten Finnland, Ghana, Irland, Kuwait, Mauritius, Monaco, Slowenien sowie Turkmenistan.

Finnland legte seinen kombinierten fünften und sechsten periodischen Bericht vor. Als lobenswert sah der CAT den nationalen Plan Finnlands an, Menschenhandel zu verhindern, sowie das Programm zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen. Demgegenüber zeigte sich der Ausschuss besorgt, dass das finnische Strafrecht keine besonderen Verbürgungen enthalte, welche die Verwendung von durch Folter erzwungenen Aussagen verbieten, wie es die Konvention in Artikel 15 vorschreibt. Dies einzuführen, emp-

fahl daher der Ausschuss dem Vertragsstaat.

In Bezug auf den ersten Bericht **Ghanas** hob der Ausschuss positiv die Verabschiedung eines Jugendstrafgesetzes, eines Gesetzes gegen den Menschenhandel (inklusive Novellierung) sowie die Novellierung des Strafrechts durch die Einführung der Strafbarkeit von weiblicher Genitalverstümmelung hervor. Die Ausschussmitglieder äußerten jedoch ihr Missfallen über die hohe Zahl an Häftlingen, verbunden mit einer zu geringen Zahl an Gefängnispersonal, schlechten Gesundheits- und Hygienebedingungen sowie einem Mangel an Betten und Nahrung in den Gefängnissen. Der CAT schlug daher vor, dass Ghana seine Anstrengungen zur Verbesserung der Gefängnissituation steigern solle.

Irland hatte seinen Erstbericht eingereicht. Der Ausschuss begrüßte den nationalen Plan zur Verhinderung und Bekämpfung von Menschenhandel sowie die nationale Strategie gegen häusliche, sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt. Sehr problematisch sah man jedoch Berichte darüber an, dass irische Gefängnisse überfüllt seien. Der Staat solle daher einen Zeitplan für den Bau von neuen Gefängnissen vorlegen, die internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen. Ebenso solle der Vertragsstaat als Strafe alternative Sanktionsmöglichkeiten, wie etwa gemeinnützige Arbeit, in Erwägung ziehen.

Am zweiten Bericht **Kuwaits** wurde die Einrichtung eines Hohen Ausschusses für Menschenrechte gelobt. Dieser soll dafür verantwortlich zeichnen, dass das Konzept der Grundrechte in die Studienpläne all jener Personen aufgenommen wird, die sich für den Staatsdienst qualifizieren wollen. Moniert wurde jedoch insbesondere die Haltung des Staates gegenüber ausländischen Gastarbeitern, insbesondere Gastarbeiterinnen. Kuwait stehe bei der Bewältigung dieser Angelegenheiten vor großen praktischen Herausforderungen, welche in der Folge auch zu juristischen Problemen führten. Der Staat sei in den letzten Jahren vermehrt Folttervorwürfen ausgesetzt. Kuwait solle daher für einen ausreichenden gesetzlichen Schutz der Gastarbeiter/innen gegen Misshandlung und Missbrauch sorgen.

Mauritius hatte seinen dritten Bericht eingereicht. Der CAT nahm die Fort-

schritte, welche der Staat bei der Operationalisierung der im Jahr 2001 eingerichteten nationalen Menschenrechtskommission erreicht habe, sowie die Einrichtung eines Postens einer Ombudsperson speziell für Kinder zur Kenntnis. Gleichwohl äußerte der Ausschuss Besorgnis darüber, dass häusliche Gewalt, besonders gegen Frauen und Kinder, einschließlich sexualisierter Gewalt, verstärkt vorkommen würde. Besonders negativ sei aufgefallen, dass Vergewaltigungen in der Ehe nicht bestraft würden. Der Staat solle die Gesetzgebung entsprechend ändern.

Anlässlich des vierten und fünften Berichts **Monacos** begrüßte der Ausschuss, dass der Staat spezielle Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Menschenrechte für seine Angestellten durchführe, insbesondere für Richter und Angestellte im Bereich öffentliche Sicherheit. Nichtsdestotrotz wurde bemängelt, dass eine Definition des Folterbegriffs, die mit Artikel 1 der Konvention vollständig konform gehe, im monegasischen Strafrecht fehle. Der gleiche Mangel bestehe generell in Bezug auf die Kriminalisierung von Folter. Entsprechende Anpassungen wurden dem Staat daher angeraten.

In Bezug auf den dritten Bericht **Sloveniens** wurde darüber diskutiert, ob durch das reformierte slowenische Strafbuch die Konvention ausreichend umgesetzt würde und welche Auswirkungen die Änderungen hätten. Der Ausschuss lobte die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Personen mit Behinderungen sowie des entsprechenden Fakultativprotokolls. Inakzeptabel sei jedoch der Menschenhandel, insbesondere mit Prostituierten. Der CAT riet Slowenien daher, dem Personal des gesamten Justizapparats das Bewusstsein für Rechtsstaatlichkeit zurückzurufen, um die personellen Voraussetzungen für eine ausreichende Umsetzung des Strafrechts zu schaffen.

Auch **Turkmenistan** hatte seinen ersten Bericht eingereicht. Der Ausschuss erkannte die Fortschritte des Staates an, die Verpflichtungen der Konvention *in puncto* Gesetzgebung, Politik und Verfahren umzusetzen. Dazu zählte der Ausschuss ausdrücklich die Verabschiedung der neuen Verfassung. Große Besorgnis erregten beim CAT jedoch bekanntgewordene Fälle von Folter und Missbrauch von Häftlingen in turkmenischen Gefängnis-

sen. Der Staat solle unbedingt alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um solche Handlungen angemessen und schnell zu bestrafen sowie die Opfer zu entschädigen.

47. Tagung

Auf seiner 47. Tagung behandelte der Ausschuss die Berichte Bulgariens, Deutschlands, Dschibutis, Griechenlands, Madagaskars, Marokkos, Paraguays, Sri Lankas sowie Belarus.

Der kombinierte vierte und fünfte Bericht **Bulgariens** wurde gelobt, unter anderem, weil der Staat das Fakultativprotokoll ratifiziert hat. Missfallen äußerten die Ausschussmitglieder jedoch angesichts vermehrter Anwendung von Gewalt und Schusswaffen durch Justizvollzugsbeamte, angesichts der Diskriminierung von Minderheiten sowie angesichts der Behandlung sozialhilfebedürftiger Menschen, insbesondere Menschen mit geistigen Behinderungen sowie Kindern. Der Staat solle das Waffenrecht ändern und die Diskriminierung der Roma und anderer nationaler Minderheiten verbieten.

An **Deutschlands** fünftem Bericht wurde vom Ausschuss insbesondere die Ratifizierung zahlreicher neuer menschenrechtlicher Instrumentarien positiv hervorgehoben. Begrüßt wurden auch die Gesetze zur parlamentarischen Kontrolle staatlicher Nachrichtendienste, die Novellierung des Rechts der Sicherungsverwahrung und die Einrichtung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter. In Bezug auf die Nationale Stelle wurde Deutschland aufgefordert, sie mit mehr Personal sowie finanziellen, logistischen und technischen Ressourcen auszustatten. Zum wiederholten Male moniert wurde, dass der Foltertatbestand nur im Völkerstrafgesetzbuch geregelt sei und nicht im allgemeinen Strafrecht. Besorgnis äußerte der Ausschuss zudem hinsichtlich des Menschenhandels: Berichten nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) zufolge würden aus Europa, Asien und Afrika bis zu 15 000 Personen jährlich als Sex-Sklaven und Mitarbeiter im Dienstleistungssektor nach Deutschland hineingeschmuggelt – darunter auch Kinder, die illegal adoptiert würden. Dies müsse wirksam unterbunden, die Täter verfolgt und die Opfer entschädigt werden. In Bezug auf Befragungen durch Geheimdienstangehörige von Terrorverdächtigen im Ausland wurde zwar gelobt, dass Deutsch-

land diese Praxis eingestellt hat; die Sachverständigen bemängelten aber die fehlende Klarheit darüber, ob auch private Sicherheitsfirmen von diesem Verbot erfasst sind.

Der Erstbericht **Dschibutis** fand beim CAT insofern Anklang, als dass der Staat zehn internationale Menschenrechtsabkommen ratifiziert hat (nicht jedoch das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention). Unzufrieden stehend seien jedoch die aktuellen Haftbedingungen, das Asylrecht sowie die inkonsequente Verfolgung von Foltervorwürfen. Der Staat solle daher ein Kontrollsystem für Gefängnisse einrichten, seine Beziehungen zu NGOs stärken und sicherstellen, dass alle Häftlinge und Flüchtlinge den ihnen zustehenden grundrechtlichen Schutz erhalten.

Madagaskar hatte ebenfalls seinen Erstbericht vorgelegt. Die Ausschussmitglieder erkannten das durch die Verfassung verbürgte Folterverbot sowie die Aussetzung der Todesstrafe an ebenso wie die Strategie zur Beendigung der im Jahr 2009 aufgekommenen politischen Krise. Eben diese Krise gab jedoch auch Anlass zur Beunruhigung: So lägen dem CAT zahlreiche Berichte über Menschenrechtsverletzungen, einschließlich Folterungen, über außergerichtliche Hinrichtungen und das Verschwindenlassen von Personen vor. Allen Vorwürfen sei nicht ausreichend nachgegangen worden. Eben dies und die Sicherstellung, dass den Häftlingen die Grundrechte von Haftbeginn an gewährt werden, empfahl der Ausschuss dem Vertragsstaat.

Nach Beratung des vierten Berichts **Marokkos** begrüßte der Ausschuss die Annahme der neuen Verfassung, welche explizit ein Folterverbot enthalte und einen nationalen Menschenrechtsrat schaffe. Besorgnis äußerten jedoch die Sachverständigen bezüglich zahlreicher Foltervorwürfe, welchen nur unzureichend nachgegangen worden sei und welche noch seltener zu Verurteilungen geführt hätten. Entsprechend wurde der Staat gebeten, allen diesen Taten mit Nachdruck nachzugehen und das Strafrecht konsequent umzusetzen.

Der kombinierte vierte bis sechste Bericht **Paraguays** gab dem CAT Anlass für Lob. Der Staat habe eine große Anzahl an internationalen Übereinkommen ratifiziert, und ein Besuch des Unterausschus-

ses zur Verhütung von Folter sei gut verlaufen. Der Ausschuss äußerte ungeachtet dessen seine Missbilligung über die praktische Umsetzung der Menschenrechte von Häftlingen sowie über die mögliche Höchstdauer einer Sicherungsverwahrung, da diese auch auf unbegrenzte Dauer angeordnet werden kann. Paraguay solle alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um jegliche Korruption im Polizeiapparat und im Strafvollzugssystem abzuschaffen und um Immunitäten in dieser Hinsicht zu bekämpfen. Folteropfern sollen eine angemessene Kompensation und Rehabilitation erhalten.

Am dritten und vierten Bericht **Sri Lankas** lobte der CAT die Bemühungen des Vertragsstaats, seine Gesetzgebung zu reformieren. Ein positives Element sei ferner die Versöhnungskommission zur Aufarbeitung des seit mehr als 30 Jahren andauernden Bürgerkriegs. Gleichwohl äußerten die Sachverständigen ernsthafte Besorgnis angesichts andauernder Berichte über weitverbreitete Folter zum Zweck, Geständnisse zu erzwingen. Auch Berichte über geheime Internierungslager, erzwungenes Verschwindenlassen und außergerichtliche Tötungen bereiteten den Experten große Sorgen. Als eine Angelegenheit höchster Dringlichkeit solle Sri Lanka daher sofort alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um den erhobenen Folter- und Missbrauchsvorwürfen nachzugehen und alle Täter zu bestrafen.

Anlässlich des Erstberichts von **Belarus** erkannte der Ausschuss die Ratifizierung einiger internationaler Menschenrechtsverträge sowie die Bemühungen um eine menschenrechtskonforme Gesetzgebung positiv an. Sein Missfallen äußerte der Ausschuss jedoch hinsichtlich Berichten über schlechte Bedingungen in Gefängnissen und psychiatrischen Anstalten sowie über weitreichende Folter und Misshandlungen von Inhaftierten, insbesondere von zum Tode verurteilten Häftlingen. Entsprechend nachdrücklich forderte der Ausschuss Belarus auf, solchen Konventionsverletzungen vorzubeugen. Das Land solle unter anderem ein unabhängiges Gremium zur Gefängnisüberwachung einsetzen und das Problem der Gefängnisüberfüllung angehen. Daneben solle die Regierung über die Abschaffung der Todesstrafe nachdenken und eine Einladung für einen Besuch des Hohen Kommissars für Menschenrechte aussprechen.

Rechtsfragen

IGH:

Tätigkeit 2011

- ›Etappensieg‹ für Mazedonien im Namensstreit
- IGH ordnet entmilitarisierte Zone an
- Griechenland tritt Verfahren zwischen Deutschland und Italien bei

Maral Kashgar

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian J. Tams, IGH: Tätigkeit 2010, VN, 6/2011, S. 275f., fort.)

Das Jahr 2011 war, wie das Jahr zuvor, ein herausforderndes Jahr für den **Internationalen Gerichtshof (IGH)**. Er hatte sich mit einer großen Bandbreite an völkerrechtlichen Themen zu beschäftigen: So wurde er mit der Beilegung rechtlicher Streitigkeiten über territoriale und maritime Abgrenzungen, umweltrechtliche Fragen, Fragen zur Staatenimmunität, die Verletzung territorialer Integrität, Rassendiskriminierung und Menschenrechtsverletzungen sowie über die Auslegung und Anwendung von internationalen Verträgen betraut. Breitgefächert war auch die Auswahl der Regionen, aus der die Streitparteien kamen. Es waren Staaten aus Europa, Lateinamerika, Asien und Afrika, die den IGH angerufen haben. Damit bestätigte sich erneut die universelle Bedeutung des Gerichtshofs. Die Fälle des Jahres 2011 gaben dem Gerichtshof Gelegenheit, Entscheidungen zu Grundsatzfragen des Völkerrechts, aber auch zu Verfahrensfragen zu fällen und damit weiterhin maßgeblich zur Fortentwicklung des Völkerrechts beizutragen und die friedliche Streitbeilegung zwischen Staaten zu fördern.

Im Berichtszeitraum fanden in vier Fällen öffentliche Anhörungen statt; es wurden neun Beschlüsse gefasst und vier Urteile gefällt. In einem Fall (Belgien gegen die Schweiz) stellte das Gericht am 5. April 2011 das Verfahren ein und strich es von der Liste der anhängigen Verfahren.

Die Rechtsprechung

Menschenrechte im ›Augustkrieg‹ 2008

Das erste Urteil des Gerichts im Jahr 2011 in einer Hauptsache betraf die Anwen-

dung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD). Wenige Tage nach dem Ausbruch des Krieges zwischen Russland und Georgien im August 2008 reichte Georgien gegen Russland auf Grundlage des CERD vor dem IGH Klage ein. Georgien warf Russland vor, diverse Pflichten des Übereinkommens gegenüber der georgischen Volksgruppe in den abtrünnigen Regionen Südossetien und Abchasien verletzt zu haben. In seinem Urteil vom 1. April entschied der IGH über die Einreden Russlands gegen die Klage, die sich vor allem gegen die Zuständigkeit des Gerichts richteten. Dem Urteil entsprechend ist das Gericht für Streitigkeiten über die Anwendung und Auslegung des Übereinkommens zuständig, die nicht im Wege von Verhandlungen oder nach den im Übereinkommen ausdrücklich vorgesehenen Verfahren beigelegt werden können. Der IGH stellte unter anderem fest, dass die Streitigkeit CERD-relevante Angelegenheiten zum Gegenstand habe und sich die Verhandlung auf diese Streitigkeit beziehen müsse. Dies war hier problematisch, da Georgien für den Nachweis einer Streitigkeit viele Unterlagen vorbrachte, die zwar das Bestehen einer Streitigkeit aufzeigten, nicht jedoch in die Zuständigkeit des Gerichts fielen. Das Gericht war der Ansicht, dass fast alle Streitigkeiten zwischen Russland und Georgien keine CERD-relevanten Angelegenheiten berührten. Entsprechend wurden die Verhandlungen nicht über solche Angelegenheiten geführt. Allerdings befand das Gericht, dass in einem sehr engen Zeitraum direkt nach Ausbruch des Krieges (8. August 2008) und dem 12. August, als Georgien die Klage beim IGH einreichte, bereits eine Streitigkeit über russisches Verhalten, das im Widerspruch zum CERD stand, zwischen den Parteien bestand. Die zu diesem Zeitpunkt geführten Verhandlungen betrafen jedoch vornehmlich einen Waffenstillstand und die territoriale Integrität Georgiens – die behaupteten Verletzungen des CERD durch Russland waren nicht Gegenstand. Damit gab das Gericht der zweiten Einrede Russlands statt und erklärte sich für nicht zuständig.

Namensstreit um Mazedonien

Die zweite Entscheidung in einer Hauptsache handelte von der Anwendung des

Interimsabkommens vom 13. September 1995 zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland. Nach dem Zerfall Jugoslawiens, erklärte die Teilrepublik ›Sozialistische Republik Mazedonien‹ im Jahr 1991 ihre Unabhängigkeit und gab sich den Namen ›Republik Mazedonien‹ (Mazedonien). Als die Republik Mazedonien unter diesem Namen den Vereinten Nationen beitreten wollte, widersprach Griechenland, da es bereits eine griechische Region mit diesem Namen gebe. Als Zwischenlösung schlug der UN-Sicherheitsrat vor, Mazedonien unter dem vorläufigen Namen ›ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien‹ (FYROM) in die UN aufzunehmen (was 1993 geschah) und rief beide Staaten dazu auf, ihren Namensstreit beizulegen. Der bis heute nicht beigelegte Namensstreit war Grund des im Jahr 2008 von Mazedonien vor den IGH gebrachten Verfahrens.

Im vorliegenden Fall klagte Mazedonien gegen den Widerspruch Griechenlands gegen seinen Beitritt zur NATO und rügte die Verletzung des Interimsabkommens. Dieses Abkommen dient der Erleichterung der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Staaten. Darin hatte sich Griechenland unter anderem verpflichtet, dem Beitritt Mazedoniens zu internationalen und regionalen Organisationen nicht zu widersprechen, wenn es in der jeweiligen Organisation nicht anders als FYROM bezeichnet wird. Mazedonien warf Griechenland vor, während der Beratungen der NATO-Mitgliedstaaten über den Beitritt Mazedoniens im Jahr 2008 die Beilegung des Namensstreits zur Bedingung für den Beitritt gemacht und damit seine Pflichten aus dem Interimsabkommen verletzt zu haben. Entgegen der Ansicht Griechenlands, erklärte sich das Gericht nach einer Auslegung der Zuständigkeitsklausel des Interimsabkommens für zuständig und befasste sich anschließend mit der Frage, ob die Klage begründet sei.

Gegen die Begründetheit der Klage hatte Griechenland unter anderem vorgebracht, dass ein möglicher Widerspruch zum Beitritt von seiner Seite vom Interimsabkommen gedeckt sei. Zudem sei der Widerspruch wegen eines Verstoßes Mazedoniens gegen das Interimsabkommen als legitime Gegenmaßnahme oder auf Grundlage des Suspensionsrechts aus

dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge gerechtfertigt gewesen. Das Gericht ließ keines der griechischen Argumente gelten. Das Interimsabkommen gewähre Griechenland nur das Recht, dem Beitritt Mazedoniens zu einer internationalen oder regionalen Organisation zu widersprechen, wenn die Organisation Mazedonien anders als mit dem vorläufigen Namen FYROM bezeichne. Das Interimsabkommen verpflichte Mazedonien selbst jedoch nicht dazu. Dem Land stehe es frei, sich in einer Organisation als »Republik Mazedonien« zu bezeichnen. Darüber hinaus könne sich Griechenland nicht auf die vorgebrachten Rechtfertigungsgründe berufen. Zum einen hätte kein hinreichend erheblicher Verstoß gegen das Interimsabkommen von mazedonischer Seite bestanden. Außerdem habe Griechenland während der NATO-Beratungen im Jahr 2008 den Widerspruch zum Beitritt Mazedoniens weder mit der Verletzung des Interimsabkommens durch Mazedonien in Verbindung gebracht noch sein Verhalten auf die nun vorgebrachten Rechtfertigungsgründe gestützt.

Auch den Einwand Griechenlands, mit einer gerichtlichen Entscheidung würden laufende diplomatische Verhandlungen gestört werden, ließ der IGH nicht gelten. Er entscheide nicht über den Gegenstand der diplomatischen Verhandlungen, sondern über das Widerspruchsrecht Griechenlands. Dies sei eine rechtliche Frage, für welche die Parteien nach dem Interimsabkommen dem Gericht schließlich die Zuständigkeit übertragen hätten. Im Ergebnis stellte das Gericht fest, dass Griechenland durch den Widerspruch zum Beitritt Mazedoniens zur NATO gegen seine Pflichten aus dem Interimsabkommen verstoßen habe.

Auch wenn das Urteil keine Aussage zum Streit über den endgültigen Namen Mazedoniens trifft, kann Mazedonien dieses Urteil dennoch als einen »Etappensieg« in den Verhandlungen über den Namensstreit ansehen.

Grenzkonflikt Costa Rica – Nicaragua

Costa Rica hatte wegen der Verletzung seiner territorialen Integrität im November 2010 gegen Nicaragua Klage erhoben. Darin wirft Costa Rica dem Nachbarland vor, auf der costa-ricanischen Seite des Flusses San Juan, der als natürliche

Grenze zwischen den beiden Staaten fließt, einen künstlichen Kanal angelegt zu haben. Damit habe Nicaragua die territoriale Integrität Costa Ricas verletzt und das dortige Ökosystem gefährdet. (Am 21. Dezember 2011 reichte Nicaragua beim IGH eine Klage gegen Costa Rica wegen ähnlicher Vorwürfe ein, wobei der IGH sich das Recht vorbehielt, die Klagen zu verbinden.) Zudem wirft Costa Rica Nicaragua vor, durch die Errichtung eines Militärlagers auf der costa-ricanischen Seite des Flusses ihr Gebiet militärisch zu besetzen und damit gegen das Gewaltverbot der UN-Charta zu verstoßen. Nicaragua beansprucht die Hoheit über das betroffene Gebiet jedoch für sich und weist die Vorwürfe zurück. Zusammen mit der Klage beantragte Costa Rica die Anordnung vorsorglicher Maßnahmen zum Schutz seiner territorialen Integrität und der Umwelt in dem betreffenden Gebiet. Das Gericht entschied am 8. März 2011, dass beide Streitparteien ziviles und militärisches Personal aus dem umstrittenen Gebiet abziehen sollen. Costa Rica könne jedoch Personal zum Schutz der dortigen Umwelt in das Gebiet entsenden, sollte dies erforderlich sein.

Der vorliegende Fall ist insbesondere im Hinblick auf die Voraussetzungen des einstweiligen Rechtsschutzes nach dem IGH-Statut bemerkenswert. Bereits im Jahr 2009 brachte das Gericht eine neue Voraussetzung für die Anordnung vorsorglicher Maßnahmen ein, wonach der Antragsteller aufzeigen muss, dass die Rechte, die er durch die vorsorglichen Maßnahmen zu schützen gedenkt, zumindest »plausibel« sind. Gleiches verlangte das Gericht nun auch im vorliegenden Fall und bestätigte damit seine vorherige Rechtsprechung.

Tempelstreit – Kambodscha gegen Thailand

Kambodscha hatte im April 2011 einen Antrag auf Auslegung des Urteils des IGH aus dem Jahr 1962 betreffend den Tempel von Preah Vihear gestellt. In diesem Urteil ging es um Grenzstreitigkeiten und Gebietsansprüche zwischen Kambodscha und Thailand im Gebiet um den Tempel von Preah Vihear. Das Gericht hatte damals entschieden, dass sich der Tempel auf kambodschanischem Territorium befinde und Thailand dazu verurteilt, sein

Polizei-, Sicherheits- und sonstiges Personal aus dem Gebiet um den Tempel herum abziehen. Im Jahr 2008 brach der Konflikt zwischen den beiden Staaten wieder aus und nahm 2009 sowie 2011 erneut militärische Dimensionen an, die zur teilweisen Zerstörung des Tempels sowie zu zivilen Opfern auf kambodschanischer Seite führten. Kambodscha wendete sich daraufhin erneut an den IGH, da Thailand laut Kambodscha das Urteil von 1962 in einer Art und Weise auslege, welche die Hoheitsrechte Kambodschas über das Gebiet um den Tempel unterlaufe. Gleichzeitig stellte Kambodscha einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz. Dies ist bislang nur noch in einem weiteren Fall so geschehen. Der Gerichtshof bejahte ohne weitere Begründung die Möglichkeit, auch in einem Auslegungsverfahren einstweiligen Rechtsschutz zu beantragen.

Auch in diesem Verfahren verlangte das Gericht, dass das Bestehen der Rechte des Antragsstellers »plausibel« sein müsse. Allerdings übertrug das Gericht in seinem Beschluss vom Juli 2011 die neue Voraussetzung auf das Auslegungsverfahren und verlangte, dass die Rechte, die der Antragsteller aus dem auszulegenden Urteil ableitet, plausibel sein müssten. Laut seines Beschlusses vom Juli 2011 erfüllte Kambodscha diese Anforderung, sodass das Gericht dem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz statt gab. Allerdings ordnete der IGH in einer Grenzstreitigkeit noch nie dagewesene vorsorgliche Maßnahmen an, die von vielen Richtern in ihren Einzelvoten als weitgehend kritisiert und deren Legitimation angezweifelt wurden. Das Gericht ordnete nicht nur an, dass die Parteien ihr Militär aus dem umstrittenen Gebiet abziehen sollten. Der IGH richtete auch eine entmilitarisierte Zone ein, die weit in Gebiete hineinreichte, die unbestritten unter die jeweilige Hoheitsgewalt der Parteien fielen und nicht zum streitgegenständlichen Gebiet gehörten. Einige Richter haben in ihren Sondervoten darauf hingewiesen, dass das einstweilige Rechtsschutzverfahren nicht über das Hauptsacheverfahren hinausgehen dürfe. Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die vorsorglichen Maßnahmen sich lediglich auf das umstrittene Gebiet hätte beziehen dürfen. Das Gericht hätte die Parteien lediglich anweisen dürfen,

sich aus diesem Gebiet zurückzuziehen. Eine Verpflichtung der Parteien festzulegen, wonach sich diese ebenfalls aus unstrittig eigenem Hoheitsgebiet zurückziehen und militärische Handlungen unterlassen müssen, erinnert stark an die Kompetenzen des Sicherheitsrats unter Kapitel VII UN-Charta.

Dieser Fall zeigt auf, wie begrenzt die Möglichkeiten des Internationalen Gerichtshofs sind, effektive vorsorgliche Maßnahmen anzuordnen, wenn er während eines laufenden militärischen Konflikts angerufen wird.

Beitritte zu Verfahren

So breit der IGH seine Möglichkeiten im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes ausschöpfte, so restriktiv handhabte er die Möglichkeit des Beitritts von Drittstaaten zu einem laufenden Verfahren. Im Jahr 2011 schien der Gerichtshof nach einer zeitweise lockeren Einstellung zu seiner strikteren Haltung – insbesondere bei Grenzstreitigkeiten – zurückgekehrt zu sein. Das Jahr 2011 trägt mit zwei abgelehnten Beiträgen zu der negativen Bilanz von Beitrittsanträgen bei. Der dritte Antrag auf Beitritt aus dem Jahr 2011 war jedoch erfolgreich. Er betraf allerdings weder Grenzstreitigkeiten, noch hatten die Parteien des Hauptverfahrens dem Beitritt widersprochen.

Costa Rica und Honduras

Die beiden erfolglosen Anträge auf Beitritt wurden zum einen von Costa Rica im Februar 2010 und zum anderen von Honduras im Juni 2010 gestellt. Beide zielten auf den Beitritt zum Verfahren über die territoriale und maritime Streitigkeit zwischen Nicaragua und Kolumbien ab. Das Hauptsacheverfahren zwischen Nicaragua und Kolumbien betraf streitige Gebietsansprüche sowie den Grenzverlauf zwischen den beiden Staaten in der Karibik.

Nach dem IGH-Statut hat ein Staat die Möglichkeit, einen Antrag auf Beitritt zu dem Verfahren zu stellen, wenn er glaubt, ein rechtliches Interesse zu haben, das durch die Entscheidung der Sache berührt werden könnte. Beide Antragsteller hatten vorgebracht, dass die Bestimmung der Grenze zwischen den beiden Parteien des Hauptsacheverfahrens auch den Grenzverlauf zwischen ihnen und den beiden Parteien und damit auch

ihre territorialen Hoheitsrechte berühren würde. Das Gericht lehnte jedoch beide Anträge jeweils mit Urteil vom 4. Mai 2011 ab. Das Gericht definierte in diesen beiden Urteilen zum ersten Mal die Voraussetzung ›rechtliches Interesse‹ und erklärte, dass der Antragsteller nicht die Betroffenheit eines Rechts nachweisen müsse. Es genüge zwar der Nachweis eines rechtlichen Interesses, das Gegenstand eines konkreten Anspruchs sein muss. Gleichzeitig verlangte das Gericht aber, dass der Schutz, den das jeweilige rechtliche Interesse erfordere, über den Schutz hinausgehen muss, der dadurch gewährt wird, dass die Bindungswirkung eines Urteils des Gerichts lediglich eine *Interpartes*-Wirkung hat, Drittstaaten also nicht binde. Darüber hinaus wahrt das Gericht in Grenzbestimmungsfällen die Interessen von betroffenen Drittstaaten selbst, indem es die Grenze zwischen den Parteien einer Grenzstreitigkeit immer nur bis zu dem Punkt bestimmt, wo Interessen von Drittstaaten betroffen sein könnten. Insbesondere dieses erhöhte Schutzniveau kritisierten viele Richter in ihren Sondervoten. Der IGH habe eine neue Voraussetzung eingeführt, die weder von praktischem Nutzen noch mit dem Wortlaut sowie mit dem Sinn und Zweck der Normen über das Beitrittsverfahren zu vereinbaren sei. Einige Sondervoten enthielten zudem den Vorwurf, das Gericht habe die Beitrittsanträge aus politischen Gründen abgelehnt. Dies ist nicht ganz von der Hand zu weisen, wenn man die Fälle, in denen Nicaragua beiden Anträgen widersprochen hatte, mit den erfolgreichen Beitrittsanträgen vergleicht. Bei den erfolgreichen Beitrittsanträgen hatten sich die Parteien des Hauptverfahrens mit dem jeweiligen Beitritt einverstanden erklärt.

Griechenland

Das dritte Beitrittsverfahren betraf das Verfahren zwischen Deutschland und Italien zur Frage nach der Immunität von Staaten in Verfahren vor fremden Gerichten. Deutschland hatte gegen Italien geklagt, da italienische Gerichte Schadensersatzansprüche gegen Deutschland, die in Griechenland gerichtlich erwirkt wurden, aber dort nicht durchsetzbar waren, in Italien für vollstreckbar erklärten. Die griechischen Urteile waren von Hinterbliebenen von Opfern erwirkt wor-

den, die im Zweiten Weltkrieg in einem von deutschen Soldaten begangenen Mord im griechischen Dorf Distomo ums Leben kamen.

Im Beitrittsverfahren aus dem Jahr 2011 hatte Griechenland einen Antrag auf Beitritt gestellt, mit der Begründung, sein rechtliches Interesse läge in der Frage, ob italienische Gerichte griechische Urteile in Italien für vollstreckbar erklären dürften. Da dieses Interesse von der Entscheidung in der Hauptsache betroffen sein würde, gab das Gericht dem Antrag mit Beschluss vom 4. Juli 2011 statt. Auch hier hatten die Parteien dem Antrag Griechenlands nicht widersprochen; Deutschland stimmte allerdings erst zu, als Griechenland im schriftlichen Verfahren die Angaben zu seinem rechtlichen Interesse änderte.

Institutionelles und Ausblick

Die alle drei Jahre stattfindenden Wahlen der Richter durch die UN-Generalversammlung und den UN-Sicherheitsrat fanden im November und Dezember 2011 statt. Die Amtszeit der Richter Abdul G. Koroma, Hisashi Owada, Bruno Simma, Peter Tomka und Xue Hanqin endete im Februar 2012. Von diesen standen alle bis auf Simma zur Wiederwahl an. Neu gewählt wurden Giorgio Gaja (Italien), Owada (Japan), Tomka (Slowakei, Präsident), Hanqin (China) und Julia Sebutinde (Uganda). Die Wahlen hatten für Aufmerksamkeit gesorgt, da sich der Sicherheitsrat und die Generalversammlung nicht zwischen den Kandidaten Koroma und Sebutinde entscheiden konnten. Es bedurfte zwölf Abstimmungsrunden in der Generalversammlung und neun im Sicherheitsrat, bis Richterin Sebutinde die Wahl in beiden Organen für sich entscheiden konnte. Ein weiterer Sitz ist derzeit noch vakant. Richter Awn Shawkat Al-Khasawneh hatte im Oktober 2011 den Gerichtshof verlassen, um in seinem Heimatland Jordanien das Amt des Ministerpräsidenten anzutreten.

Das Jahr 2012 verspricht für den IGH ebenfalls ereignisreich zu werden. Er muss im oben bereits erwähnten Fall zwischen Deutschland und Italien in Sachen Staatenimmunität in der Hauptsache entscheiden und ein Gutachten über die Reichweite der Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts der Internationalen Arbeitsorganisation abgeben.

Verschiedenes

2. JUNON-Forschungskolloquium 2012: ›Mensch und Individuum in den Vereinten Nationen‹

Gerrit Kurtz

Je stärker man sich auf einen spezifischen Gegenstand in Studium und Wissenschaft konzentriert, umso schwieriger wird es, den fachlichen Austausch über genau diesen Aspekt an einem Ort zu pflegen. Obgleich die Vereinten Nationen ein wichtiges Forschungsfeld vor allem der Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften sind, beschäftigen sich an den einzelnen Universitäten in Deutschland jeweils nur relativ wenige Studierende, Doktoranden und Forscher/innen damit. Gleichzeitig erscheint ein interdisziplinärer Austausch anhand von übergreifenden Fragestellungen hier besonders fruchtbar zu sein, da der gemeinsame empirische Gegenstand ein nicht zu unterschätzendes verbindendes Element in sich birgt.

Diese Lücke möchte die AG Forschung und Lehre des Jungen UNO-Netzwerks (JUNON) Deutschland e.V. mit dem JUNON-Forschungskolloquium schließen. Es richtet sich an fortgeschrittene Studierende, Absolvent/inn/en und Doktoranden, welche sich schwerpunktmäßig mit ›UN Studies‹, also der Erforschung der Institutionen, Akteure und Aufgaben im System der Vereinten Nationen, beschäftigen, etwa in einer Abschlussarbeit oder einem Promotionsvorhaben. Das erste Forschungskolloquium fand im Juni 2011 in Berlin statt. Vom 27. bis 29. April 2012 trafen sich etwa 20 Interessierte an der Universität Jena, um sich im Rahmen des zweiten Forschungskolloquiums auszutauschen. Die Teilnehmer/innen hatten Konferenzpapiere zum Oberthema ›Mensch und Individuum in den Vereinten Nationen‹ eingereicht und diskutierten diese gemeinsam, auch über manchmal starre Abgrenzungen zwischen den Disziplinen hinweg.

Die Idee des JUNON-Forschungskolloquiums beruht auf der Erfahrung, dass der persönliche Austausch zwischen den Betroffenen oft die fruchtbarsten Ergebnisse liefert. Insbesondere angehende Wis-

senschaftler/innen werden (noch zu) selten in Fachkonferenzen eingebunden. Dabei ist ein differenziertes fachliches Feedback über den jeweiligen Betreuer oder die Betreuerin hinaus häufig sehr wertvoll und liefert neue Anknüpfungspunkte für alle Beteiligten. Schließlich kann gerade auch der horizontale und informelle ›Peer-to-Peer‹-Austausch eine offene Diskussionsplattform für laufende Forschungsprojekte liefern. Damit möchte die AG Forschung und Lehre an die Konferenzen zu UN-Studien der Jahre 2005 und 2006 in Deutschland anknüpfen (vgl. Bericht von Norman Weiß, VN, 3/2006, S. 124), jedoch mit dem Fokus auf die Austauschmöglichkeit und Förderung von Nachwuchswissenschaftler/innen.

Die Veranstaltung in Jena fand in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und der Professur für Internationale Organisationen und Globalisierung von Professor Manuel Fröhlich statt, welcher zusammen mit seinem Lehrstuhlteam auch den Einführungsvortrag hielt. Fröhlich hat sich bereits auf verschiedene Weise mit Menschen und Individuen in der Weltorganisation beschäftigt. Insbesondere stellten Fröhlich und seine beiden wissenschaftlichen Mitarbeiter Dorothea Prell und Patrick Rosenow ihr aktuelles Forschungsprojekt ›Leadership for Peace‹ zur Rolle und Führungsfähigkeit von Sondergesandten des Generalsekretärs vor. Auf diese Weise konnte aktuelle Forschung mit Nachwuchsprojekten zusammengebracht werden.

Die sieben Fachbeiträge im Kolloquium kreisten um die beiden Säulen des Oberthemas. Einerseits ging es um den einzelnen Menschen als Gegenstand von politischen Konzepten in den Vereinten Nationen, der in den vergangenen 20 Jahren zunehmend Adressat und Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten geworden ist, was etwa im Völkerstrafrecht oder an der Idee der menschlichen Sicherheit deutlich wird. Andererseits befassten sich die Beiträge mit der Rolle und den Handlungsspielräumen des Individuums als Führungsperson im System der Vereinten Nationen. Dabei schien die fachliche Zuordnung der beiden Blöcke anfangs klar: Während der Mensch als Bezugspunkt in Konzepten der UN gut zur Konstitutionalismus-Debatte im Völkerrecht passe, füge sich die Betrachtung des Indivi-

duums als Akteur hauptsächlich in politikwissenschaftliche Diskussionen über das Normunternehmertum (norm entrepreneurship) ein.

Allerdings musste dieser erste Eindruck nach drei Tagen intensiver Diskussion revidiert werden: Nicht immer ließen sich die beiden Herangehensweisen an das Thema scharf voneinander abgrenzen. So kann die Rolle von Menschen in Konzepten der UN auch mit Hilfe von interpretativen Methoden der Politikwissenschaft analysiert werden, während Völkerrecht letztlich auch durch die Arbeit von individuellen Personen und Persönlichkeiten geprägt wird, wie zum Beispiel in der Völkerrechtskommission. Als besonders vielversprechend wurde dabei die Kombination beider Herangehensweisen an einen spezifischen Untersuchungsgegenstand ausgemacht, beispielsweise an die Person des Chefanklägers beim Internationalen Strafgerichtshof. Dieser rekurrierte einerseits auf Normen der individuellen Verpflichtung (Mensch als Bezugspunkt), setzte aber andererseits auch selbst als Person wichtige Akzente bei der Umsetzung dieser Normen (Individuum als Akteur).

Einzelne Beiträge beschäftigten sich unter anderem mit der völkerrechtlichen Prüfung von Maßnahmen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII UN-Charta zur Durchsetzung der menschlichen Sicherheit, der Bedeutung von Nachrichtendiensten für UN-Friedensmissionen oder der konzeptionellen Entwicklung einer Zwei-Ebenen-Erklärung für die UN-Politik eines Staates durch innenpolitische Faktoren. Viele Beiträge konnten dabei an aktuelle wissenschaftliche und politische Debatten anknüpfen, wie etwa über die Konstitutionalisierung der internationalen Beziehungen, die Rolle des Individuums als Völkerrechtssubjekt oder die mögliche Überprüfung von *Ultra-vires*-Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats.

Das Kolloquium hat damit zum Austausch von Nachwuchswissenschaftler/innen in den UN-Studien beigetragen und viele Anregungen für eine weitere Institutionalisierung der Nachwuchsförderung geliefert. Es soll künftig jährlich stattfinden. Die Ergebnisse der Diskussionen werden zusammengefasst und auf der Webseite der AG Forschung und Lehre (www.uno-forschung.de) veröffentlicht.

**Tagung ›Die UN im Fokus von Politik, Medien und Forschung‹
28./29. Juni 2012**

Norman Weiß

(vgl. auch Norman Weiß, Fachkonferenz des Forschungsrats der DGVN ›UNO-Forschung in Deutschland‹, VN, 3/2006, S. 124)

Die Vereinten Nationen werden zugleich mit Erwartungen überfrachtet, unterschätzt, ignoriert, als Quelle von Versorgungsproblemen betrachtet und gelten als idealer Sündenbock für ungelöste internationale Krisen. So diffus das Bild der Vereinten Nationen, so dezidiert sind die Urteile über sie – und werden leider oftmals auf einer sehr schmalen Wissensbasis gebildet.

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) gehört zu denen, die diesen Zustand, diese Gemengelage von Nichtwissen und Vorurteilen, schon satzungsgemäß nicht hinnehmen wollen. Deshalb schreitet die DGVN mutig voran, um Licht ins Dunkel zu bringen. Ein Mittel dazu ist die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Im Jahr 2012 besteht die Zeitschrift 50, die DGVN 60 Jahre.

Mit der von ihrem Forschungsrat konzipierten Konferenz ›Die UN im Fokus von Politik, Medien und Forschung‹ hat die DGVN es unternommen, diese beiden Jubiläen nicht nur zu feiern, sondern ihr eigenes Wirken zu reflektieren: Wie wendet sich die Politik in Gestalt des Deutschen Bundestages den Vereinten Nationen zu? Welche Aufmerksamkeit genießen die Vereinten Nationen in den Medien? Und was sind aktuelle Forschungsfragen und -strukturen, die sich mit den Vereinten Nationen beschäftigen?

Die sehr gut besuchte Veranstaltung wurde mit einer Rede von Klaus Töpfer eröffnet. Der ehemalige UNEP-Exekutivdirektor unterstrich die Bedeutung der Vereinten Nationen für viele kleinere Staaten, die ansonsten nur schwer Gehör fänden. Gleichzeitig sollte sich auch Europa, dessen Gewicht in der Welt stetig abnehme, in den und über die Vereinten Nationen Gehör verschaffen. Globale Themen seien für alle Staaten relevant und hätten dort das geeignete Forum. Dabei werde freilich auch deutlich, dass nicht alle Staaten die gleiche Sicht auf die Dinge hät-

ten: Perzeption, Analyse und Lösungsansätze sind weltweit sehr unterschiedlich. Daraus folge aber auch, dass es kein Scheitern der Vereinten Nationen bedeutet, wenn dieser Prozess abgebildet werde. Vielmehr sei es Auftrag aller, kontinuierlich weiterzuarbeiten und immer wieder neue Ideen zu entwickeln.

Dermaßen eingestimmt wandten sich die Teilnehmer den drei Tagungsabschnitten zu. Das erste Panel ›Afghanistan und was noch? Die UN und das Parlament‹ wurde von Johannes Varwick, Mitglied des DGVN-Forschungsrats, moderiert; seine Gesprächspartner waren Jürgen Klimke (Mitglied Unterausschuss Vereinte Nationen, CDU), Winfried Nachtwei (ehemaliges Mitglied Verteidigungsausschuss, Bündnis 90/Die Grünen), Paul Schäfer (Mitglied Verteidigungsausschuss, Die Linke) und Heidemarie Wiczorek-Zeul (Mitglied Unterausschuss Vereinte Nationen, SPD).

Ein Gutteil der Diskussion drehte sich um das Selbstverständnis der Abgeordneten und des Unterausschusses und weniger um die Vereinten Nationen und die deutsche UN-Politik. Dieser Teil war gleichwohl sehr aufschlussreich, wurde doch geäußert, die Hauptaufgabe des Unterausschusses liege nicht in der Kontrolle der Regierung. Beklagt wurde, dass es nicht gelungen sei, das Thema Vereinte Nationen beim Unterausschuss zu konzentrieren, und dass das Thema insgesamt einen zu geringen Stellenwert in der Arbeit des Bundestages einnehme. Änderungsvorschläge der Panelteilnehmer sahen denn auch vor, die symbolische Sichtbarkeit der Vereinten Nationen ebenso wie die tagespolitische Analyse zu erhöhen und eine kontinuierliche Befassung mit UN-politischen Themen sicherzustellen.

Das zweite Panel unter der Überschrift ›UN-Sicherheitsrat und was noch? Die UN und die Medien‹ wurde von Anja Papenfuß (Zeitschrift VEREINTE NATIONEN) moderiert; auf dem Podium saßen Dagmar Dehmer (Der Tagesspiegel), Arnd Henze (WDR-Fernsehen), Thomas Nehls (WDR-Hörfunk) und Markus Weidling (dapd-Pressagentur). Das lebendige und gut vorbereitete Podium konnte sich rasch darauf einigen, dass die Vereinten Nationen nicht an sich als Thema platziert werden könnten, sondern immer einen Aufhänger bräuchten. Die Notwendigkeit, in begrenzter Zeit oder auf begrenztem

Raum Komplexität zu reduzieren und daher Hintergründe oftmals nicht fassbar machen zu können, wirkten sich ebenso auf die (geringe) Präsenz des Themas aus wie die große Konkurrenz anderer Themen.

Auch die finanziellen Spielräume der Medienhäuser könnten die Berichterstattung steuern, wie Frau Dehmer augenfällig machte, als sie berichtete, dass ihre Reise zur Konferenz ›Rio+20‹ nur dank finanzieller Unterstützung von dritter Seite möglich geworden sei, während gleichzeitig mehrere Sportreporter selbstverständlich zur Fußball-Europameisterschaft hätten fahren können. Umgekehrt verfügen ARD und ZDF zwar über ausreichend Geld, allerdings fehlten oftmals die Anknüpfungspunkte dafür, um im Fernsehen eine Geschichte erzählen zu können, in denen die Vereinten Nationen eine Rolle spielen.

Hatten die ersten beiden Panels gezeigt, dass es für die Medien oder Politik schwierig ist, die Vereinten Nationen grundsätzlich ins Auge zu fassen, so ruhten die Hoffnungen auf der Diskussion auf dem dritten Panel: Zumindest die Wissenschaft könne sich doch des Themas umfassend annehmen, so die Erwartung. Gibt es eine UN-Forschung, die über Themenkonjunkturen hinausgeht – das war unter anderem Gegenstand des Panels ›R2P und was noch? Die UN als Gegenstand der Forschung‹. Manuel Fröhlich (Mitglied des DGVN-Forschungsrats), Helmut Volger (Gründer und Koordinator des Forschungskreises Vereinte Nationen), Julia Harfensteller (Ko-Vorsitzende der ›UN Studies Association‹) und Gerrit Kurtz (Leiter der AG Forschung und Lehre des Jungen UNO-Netzwerks/JUNON) diskutierten – moderiert von Silke Weinlich (Mitglied des DGVN-Forschungsrats).

Hier konnte von JUNON berichtet werden, dass vorrangig Themen aus den Bereichen Frieden und Sicherheit, Menschenrechte sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bearbeitet würden, kulturelle und wirtschaftliche Themen dagegen eher im Hintergrund stünden. Während somit eine – über das emblematische ›R2P‹ der Überschrift hinausgehende – thematische Breite konstatiert werden konnte, musste festgestellt werden, dass sich größtenteils Sozialwissenschaftler mit den Vereinten Na-

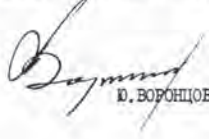
tionen beschäftigen, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler dagegen deutlich weniger.

Die Panelisten waren sich über Qualität, Publikumsorientierung und Angebotsbreite bei der deutschsprachigen und von deutschsprachigen Autoren in englischer Sprache verfassten Literatur zu UN-Themen nicht einig; auch die Einschätzungen der Situation in anderen Ländern, insbesondere in den mehrfach als Referenz genannten USA gingen auseinander. Im Vergleich zur UN-Forschungskonferenz vom Dezember 2005 seien jedenfalls Fortschritte zu erkennen. Die Forschung zu den Vereinten Nationen habe sich seither verstetigt; gerade auch im Nachwuchsbereich gebe es mit JUNON und der ›UN Studies Association‹ neue bemerkenswerte Initiativen. Dies belege das anhaltende Interesse an den Vereinten Nationen.

Mit dieser Fachtagung wollte der DGVN-Forschungsrat Bestandsaufnahme und Vorschau miteinander verbinden: Wo gibt es Defizite und was kann die DGVN tun, um ihren satzungsmäßigen Zweck mit Blick auf die Vereinten Nationen zukünftig noch besser nachzukommen? Dank der Zeitschrift und der ausgebauten Internetpräsenz ist die Sichtbarkeit der DGVN für das interessierte Publikum gegeben und wird durch die bald verfügbare Online-Recherche in allen Ausgaben der Zeitschrift weiter erhöht. Das Angebot an tagesaktuellen und grundsätzlichen Veranstaltungen ist groß und soll beibehalten werden; hierbei wird weiterhin die Zusammenarbeit mit kompetenten Partnern gesucht. Der Forschungsrat wird weiterhin spezifische Akzente setzen und im Jahr 2013 eine Konferenz veranstalten, die die Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen vor 40 Jahren zum Anlass nimmt, Rückblick, Analyse und Ausblick interdisziplinär und praxisorientiert miteinander zu verbinden.

Lesen Sie auch auf der DGVN-Webseite den Bericht vom 6. Juli 2012 über die Tagung, über: www.dgvn.de/newsarchiv.html?&no_cache=1 und die Rede von Klaus Töpfer: www.dgvn.de/1311.html. Näheres zur deutschen UN-Forschung findet sich im Sammelband von Manuel Fröhlich (Hrsg.), UN Studies: Umrisse eines Lehr- und Forschungsfeldes, The United Nations and Global Change, Bd. 1, Baden-Baden 2008.

Rückschau: Aus Heft 2/1992

<p>Постоянный Представитель Российской Федерации при Организации Объединенных Наций</p>	<p>Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations 136 East 67 Street New York N.Y. 10021</p>
40/2	г. Нью-Йорк, "2X" января 1992 года
<p>Уважаемый г-н Генеральный Секретарь,</p> <p>Настоящим имел честь довести до Вашего сведения текст ноты Министерства Иностранных Дел Российской Федерации, направленной главам дипломатических представительств в Москве.</p> <p>"Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных Союзом Советских Социалистических Республик.</p> <p>Соответственно правительству Российской Федерации будет выполнять вместо правительства Союза ССР функции депозитария по соответствующим многосторонним договорам.</p> <p>В этой связи Министерство просит рассмотреть Российскую Федерацию в качестве стороны всех действующих международных договоров вместо Союза ССР".</p> <p>Прошу Вас распространить данное письмо среди государств-членов ООН и государств-наблюдателей.</p>	
<p>С уважением,</p> <div style="text-align: right;">  И. ВОРОНЦОВ </div>	
<p>Его Превосходительству г-ну Бутросу ГАЛИ Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций г. Нью-Йорк</p>	
<p><i>In einem keineswegs über jeden völkerrechtlichen Zweifel erhabenen, jedoch seitens der internationalen Staatengemeinschaft unbeanstandet gebliebenen Verfahren hat die Russische Föderation die Nachfolge der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in den Vereinten Nationen – und das heißt auch als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats – angetreten. Die äußere Form, in der sich der Übergang vollzog, stand in erkennbarem Gegensatz zur historischen Bedeutung des Schritts; unter anderem teilte mit Schreiben vom 27. Januar 1992 der bisherige Vertreter der Sowjetunion, Julij Woroncow, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mit der Bitte um Weitergabe an die diplomatischen Vertretungen in Moskau gerichteten Note des russischen Außenministeriums mit. Darin heißt es lapidar: »Die Russische Föderation wird weiterhin ihre Rechte ausüben und ihre Verpflichtungen erfüllen, die sich aus den von der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken geschlossenen Verträgen ergeben. Dementsprechend wird die Regierung der Russischen Föderation die früher von der Regierung der Sowjetunion ausgeübten Funktionen als Depositar der entsprechenden multilateralen Verträge ausüben. In diesem Zusammenhang ersucht das Ministerium darum, daß die Russische Föderation anstelle der Sowjetunion als Vertragspartei aller in Kraft befindlichen internationalen Übereinkommen betrachtet wird.«</i></p>	

Personalien

Finanzen

Zum Präsidenten der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) wurde wieder ein Amerikaner gewählt. **Jim Yong Kim** leitet seit dem 1. Juli 2012 die wichtigste Entwicklungshilfe-Institution der Welt. Kim ist im Gegensatz zu seinen elf Amtsvorgängern weder Diplomat noch Finanzexperte, sondern Dozent, Mediziner und Entwicklungspolitiker. Er war Dozent an der Harvard-Universität und zuletzt Rektor des Dartmouth College. 1987 gründete er die Hilfsorganisation ›Partners in Health, und von 2003 bis 2006 war er Leiter des HIV/Aids-Programms der Weltgesundheitsorganisation. Einem ungeschriebenen Gesetz zufolge obliegt den USA als größtem Anteilseigner das Vorschlagsrecht für den Führungsposten der Weltbank. Im Gegenzug dazu behalten sich die Europäer vor, den Leiter des Internationalen Währungsfonds zu stellen. Diese Personalpolitik sorgt seit vielen Jahren unter den Entwicklungs- und Schwellenländern für Unmut. Sie fordern, dass diese einflussreichen Posten in Zukunft mit Experten aus ihren Reihen besetzt werden.

Friedenssicherung

Der Deutsche **Wolfgang Weisbrod-Weber** ist seit Juni 2012 neuer Sonderbeauftragter und Leiter der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte den 57-jährigen am 15. Juni 2012 zum Nachfolger des Ägypters Hany Abdel-Aziz (vgl. Personalien, VN, 1/2010, S. 35), dessen

Amtszeit bereits am 30. April endete. Seit 28 Jahren ist Weisbrod-Weber im Dienst der Vereinten Nationen im Bereich Friedenssicherung im Einsatz. Von 2008 bis 2009 war der promovierte Philosoph Direktor der Abteilung Naher Osten und Westasien in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO). In den Jahren 2009 und 2010 war er zeitweise stellvertretender Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für die UN-Mission in Afghanistan (UNAMA). Davor war Weisbrod-Weber von 2006 bis 2008 Leiter der UN-Mission in Timor-Leste (UNMIT).

Die Leitung der UNMIT bis zum 31. Dezember 2012, dem geplanten Ende der Mission, hat seit Juni 2012 der Däne **Finn Reske-Nielsen** inne. Seine Funktion als Residierender UN-Koordinator und Residierender Beauftragter des Entwicklungsprogramms (UNDP) in Timor-Leste behält er bei. Reske-Nielsen hat die Entwicklungen in Timor-Leste seit dem Jahr 1999 vor Ort während der Ausübung seiner früheren Funktionen begleiten können.



Karin Landgren
UN-Foto: Rick Bajornas

Seit dem Jahr 2006 unterstützte der heute 62-jährige ehemalige Assistenzprofessor für Politikwissenschaft als Stellvertretender Sonderbeauftragter seine Vorgängerin Ameerah Haq. Während seiner 35-jährigen UN-Karriere war Reske-Nielsen neben Osttimor in Sambia, Papua-Neuguinea, New York, Genf, Namibia und Laos im Einsatz.

Jens Anders Toyberg-Frandzen aus Dänemark leitet als Exekutivbeauftragter des Generalsekretärs seit Mai 2012 das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (UNIPSIL). Von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 4. Mai 2012 ernannt, löst er den Deutschen Michael von der Schulenburg ab, der die Mission vier Jahre lang seit ihrer Einrichtung im Jahr 2008 geleitet hatte (vgl. Personalien, VN, 2/2009, S. 87). Für Toyberg-Frandzen und die UNIPSIL gilt es, den Vorbereitungsprozess zu den Wahlen im November 2012 beratend zu begleiten. Der 1950 geborene Toyberg-Frandzen hat einen MBA und blickt zurück auf über 30 Jahre Einsatzerfahrung unter anderem in Bhutan, Irak, Nepal und der Türkei.

Der neue Einsatzort der Schwedin **Karin Landgren** heißt Liberia. Dorthin wechselte die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, die gleichzeitig die Leitung der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) innehat, im Mai 2012. Landgren übernahm das Mandat von der Dänin Ellen Margrethe Løj, deren Amtszeit im Januar endete. Die 55-jährige Landgren, am 27. April 2012 von Ban zu diesem



Vuk Jeremic
UN-Foto: Jean-Marc Ferré

neuen Posten ernannt, war zuvor als Sonderbeauftragte in Burundi, wo sie seit Januar 2011 das Büro der Vereinten Nationen in Burundi (BNUB) leitet. Davor war sie in Nepal stationiert. Die Politikwissenschaftlerin und Juristin ist seit den neunziger Jahren für die UN tätig. Zu Beginn ihrer Karriere beschäftigte sie sich intensiv mit humanitären und Flüchtlingsfragen im Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und für UNICEF mit Einsatzorten in Bosnien-Herzegowina, Eritrea, Indien und Somalia.

Generalversammlung

Dieses Jahr hatten die osteuropäischen Länder gemäß dem üblichen geografischen Rotationsverfahren das Vorschlagsrecht für den Präsidenten der nächsten, der 67. UN-Generalversammlung, die am 18. September 2012 beginnen wird. Mit nur 99 zu 85 Stimmen setzte sich der 37-jährige Serbe **Vuk Jeremic** bei der ersten geheimen Wahl seit mehr als 20 Jahren am 8. Juni 2012 knapp gegen seinen Mitstreiter aus Litauen durch. Russ-



Ameerah Haq
UN-Foto: JC McIlwaine

land soll hinter den Kulissen gegen den litauischen Kandidaten Dalius Cekuolis lobbyiert haben, weil dieser sich negativ über die Sowjetunion geäußert hatte. Jeremic tritt seinen Posten nicht unbelastet an: So hat er als Außenminister Serbiens die Unabhängigkeitserklärung Kosovos als illegal bezeichnet und den Internationalen Gerichtshof um ein Gutachten über die Rechtmäßigkeit ersucht. Von 2004 bis 2007 war der studierte Physiker, Ökonom und Harvard-Absolvent außenpolitischer Berater von Staatspräsident Boris Tadic. Er tritt die Nachfolge von Nassir Abdulaziz Al-Nasser aus Katar an.

UN-Sekretariat

Wie üblich zu Beginn einer neuen Amtszeit hat auch UN-Generalsekretär Ban Ki-moon seine Führungsriege umstrukturiert und viele Posten neu besetzt. Dazu gehörte die Ernennung des Amerikaners **Jeffrey D. Feltman** am 11. Juni 2012 zum neuen Untergeneralsekretär für Politische Angelegenheiten. Er folgt seinem Landsmann Lynn B. Pascoe, der diesen Posten seit dem Jahr 2007 innegehabt hatte. Damit bleibt dieses wichtige Amt

weiter in amerikanischer Hand. Der Historiker, Diplomat und Nahost-Kenner Feltman war seit August 2009 als Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium für Nahost-Fragen zuständig. Davor war er von 2004 bis 2008 Botschafter in Libanon, und von 2001 bis 2003 war er an der Botschaft in Israel tätig.

Neue Leiterin der Hauptabteilung Unterstützung der Feld-einsätze (DSF) im Range einer Untergeneralsekretärin ist seit dem 11. Juni 2012 **Ameerah Haq** aus Bangladesch. Nach der Argentinierin Susan Malcorra, die die Hauptabteilung seit ihrer Einrichtung im März 2008 leitete (vgl. Personalien, VN, 2/2008, S. 86), ist Haq nun die zweite Frau an der Spitze des DFS. Haq arbeitet seit 37 Jahren in den Vereinten Nationen und bekleidete hochrangige Posten sowohl im UN-Sekretariat als auch in zahlreichen Feldeinsätzen, unter anderem in Afghanistan, Malaysia, Myanmar, Sudan und Thailand. Zuletzt war sie die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs in Timor-Leste und leitete die dortige Mission UNMIT.



Yukio Takasu
UN-Foto: Evan Schneider

Neuer Untergeneralsekretär für Management ist **Yukio Takasu**. Takasu übernahm den Posten am 25. April 2012 von Angela Kane (vgl. Personalien, VN, 2/2012, S. 85). Der 1946 geborene Japaner bekleidete seit Anfang 2011 den Posten des Sonderberaters des UN-Generalsekretärs für menschliche Sicherheit. Umfangreiche Erfahrungen sammelte er als Controller im Rang eines Beigeordneten Generalsekretärs, als Mitglied im Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen sowie während seiner 40-jährigen Karriere als Diplomat unter anderem als Ständiger Vertreter Japans bei den Vereinten Nationen in New York und in Wien.

Takasu ist damit der gegenwärtig einzige Japaner unter den Untergeneralsekretären, da sein Landsmann Kiyotaka Aksaka im März 2012 von seinem Posten als Untergeneralsekretär für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit zurückgetreten war. Dessen Nachfolger ist seit Juni 2012 **Peter Launsky-Tieffenthal** aus Österreich. Seit dem Jahr 2007 war Launsky-Tieffenthal Pressesprecher und Leiter der Presseabteilung des österreichischen Außenministeriums. Der Diplomat ist seit 30 Jahren im Auswärtigen Dienst Österreichs tätig und bekleidete Posten in Asien, Nordamerika und im Nahen Osten.

Die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) hat seit Anfang Juni einen neuen Leiter: **Wu Hongbo** aus China. Der 60-jährige Karrierediplomat löste seinen Landsmann Sha Zukang ab, der das Amt seit Februar 2007 innegehabt hatte. Hongbo war zuletzt, seit 2009, Botschafter Chinas in Deutschland. Von 2007 bis



Adama Dieng
UN-Foto: Paulo Filgueiras

2009 war er Assistierender Minister des Außenministeriums Chinas mit der Verantwortung für Europa, Presse und konsularische Angelegenheiten.

Der Senegalese **Adama Dieng** ist seit dem 17. Juli der neue Sonderberater des Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord. Der 62-jährige Experte für Völkerrecht und Menschenrechte, der Francis Deng ablöst, war seit dem Jahr 2001 Kanzler am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda. Davor bekleidete er zehn Jahre lang das Amt des Generalsekretärs der Internationalen Juristenkommission in Genf. Von 1995 bis 2000 war Dieng zudem Unabhängiger UN-Experte für die Menschenrechtssituation in Haiti. Seine Karriere begann er als Kanzler an Regional- und Arbeitsgerichten in Senegal; später war er für sechs Jahre Kanzler am Obersten Gerichtshof seines Heimatlands. Dieng war auch maßgeblich an der Gründung des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Rechte der Völker beteiligt.

Zusammengestellt von
Monique Lehmann.

UN-Gründungsgeschichte aus amerikanischer Sicht

Daniel Maul



Dan Plesch

America, Hitler and the UN. How the Allies Won World War II and Forged a Peace

London/New York: I.B. Tauris 2011, 256 S., 26,40 Euro

Das vorliegende Buch von **Dan Plesch**, Direktor des ›Centre for International Studies and Diplomacy‹ an der renommierten Londoner ›School for Oriental and African Studies‹, verfolgt ein hehres Ziel: Es versucht, die wenig beachtete Rolle der Vereinten Nationen in der Zeit vor ihrer Gründung ins Licht zu rücken. Es geht mit anderen Worten darum, die Bedeutung der am 1. Januar 1942 von Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill in einer Erklärung aus der Taufe gehobenen ›Vereinten Nationen‹ auszuloten. Dies geschieht auf drei miteinander verknüpften Ebenen: Als ein Propagandawerkzeug, um die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit für den Krieg zu gewinnen, als Schlagwort, um den Zusammenhalt unter den Alliierten zu stärken und schließlich als ein Dach, um die Planungen für die Nachkriegszeit zu koordinieren und voranzutreiben.

Das Buch folgt in den ersten vier von insgesamt acht Kapiteln der Chronologie der Ereignisse. Hier geht es um die Vor- und Gründungsgeschichte der Vereinten Nationen um die Jahreswende 1941/1942. Es schließen sich zwei Abschnitte an, die sich mit den praktischen Konsequenzen der ›Declaration by United Nations‹ beschäftigen. Die nachfolgenden vier Kapitel sind eher thematisch strukturiert und behandeln die wichtigsten Bereiche, in denen die Vereinten Nationen einen Rahmen für die Diskussion der Nachkriegsordnung boten. Im Einzelnen geht es um die Aufarbeitung und Verfolgung der Nazi-Kriegsverbrechen, um Fragen des Wiederaufbaus und der humanitären Versorgung der Opfer des Krieges, um Wirtschaft und Handel sowie um Fragen der kollektiven Sicherheit.

In vielerlei Hinsicht ist das Buch eine anregende Lektüre. Es ist interessant, teilweise packend geschrieben, und liefert eine Fülle von Informationen. Auch Leserinnen und Lesern mit guten Vorkenntnissen der Geschichte des Zweiten Weltkriegs und der frühen UN wird eine Reihe von neuen Einsichten geboten. So bringen die Abschnitte zur Arbeit der ›United Nations War Crimes Commission‹ für das humanitäre Völkerrecht sowie der ›United Nations Relief and Rehabilitation Administration‹ zur internationalen Hilfspolitik aus der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend verschwundene Grundlagen internationaler Zusammenarbeit in die Gegenwart zurück.

Freilich können auch diese Abschnitte die Fehlstellen des Buches nicht kaschieren. Zu stark bewegen sich große Teile der Studie entlang der militärischen Entwicklungen und bleiben darüber hinaus auf

die Geschichte der ›Großen Männer‹ fixiert. Das ist insofern bedauerlich, als dass die Kernfrage nach der Bedeutung der mit den Vereinten Nationen verknüpften Ideen und Tätigkeiten in der behandelten frühen Phase vor der formellen Institutionalisierung eigentlich nur mit Blick auf deren Ausstrahlung in und Aneignung durch zivilgesellschaftliche Akteure beantwortet werden kann. Letztere spielen im Buch eine allenfalls marginale Rolle. Es überrascht in dieser Hinsicht nicht, dass Plesch die Diskussion um die Vereinten Nationen vollkommen losgelöst von bestehenden Traditionen internationaler Zusammenarbeit behandelt, etwa mit Bezug auf den Völkerbund. Konsequenterweise bleibt die durchaus reichhaltige Forschung der letzten Jahre unberücksichtigt, die einzelne Aspekte der im Buch behandelten Geschichte als elementare Bestandteile eines von einer liberalen Koalition in Politik und Zivilgesellschaft der USA getragenen ›New Deal for the World‹ (Elizabeth Borgwardt) beschreiben. Nicht selten entsteht beim Lesen der Eindruck, im Erzählfluss gehe der rote Faden verloren. Ausführliche Exkurse in die Wendungen der Kriegsführung werden unternommen und manche Aspekte mit großer Liebe fürs Detail beschrieben. Auf der anderen Seite bleiben aber ganze Bereiche der Diskussion um die Nachkriegsordnung, wie etwa das Thema Menschenrechte, ausgeblendet. Zweifelsohne handelt es sich um ein Werk, das sich vornehmlich an ein amerikanisches Publikum wendet. Unschwer ist Pleschs Studie als eines jener Bücher zu charakterisieren, deren unerklärter Hauptzweck in der Überwindung von Desinteresse und Feindseligkeit innerhalb der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber den gegenwärtigen Vereinten Nationen besteht. Ob damit freilich dem Anliegen, die Bedeutung der Frühgeschichte der Vereinten Nationen ins rechte Licht zu setzen, ein guter Dienst erwiesen wurde, ist fraglich. Die Bindung der hier erzählten Geschichte an die Frage ›How the Allies Won World War II and Forged a Peace‹ verlangt nämlich ihren Preis: Implizit muss der Autor stets nachweisen, dass die doch scheinbar rein propagandistische Funktion der Vereinten Nationen sich immer wieder in ›harter‹ Politik niederschlug und tatsächlich aus amerikanischer Sicht einen Anteil am positiven Ausgang des Krieges beanspruchen konnte. So bleibt der Gesamteindruck am Ende zwiespältig. Der Frühgeschichte der UN ist aber zu wünschen, dass sich an die Anregungen, die Pleschs Buch in beachtlicher Zahl liefert, weitere Studien anschließen.

Das WFP im Wandel

Andrea Liese

Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme – WFP) zählt hierzulande zu den bekanntesten Organisationen der Vereinten Nationen. Die Medien berichten über die Warnungen des WFP vor einer Zuspitzung der Hungerkrise in der Sahelzone, den risikoreichen Einsatz in Syrien und den Schutz der Lebensmitteltransporte durch Marineeinheiten der EU an der Küste vor Somalia. Im Jahr 1963 als befristetes Experiment begonnen, drei Jahre später als ständiges Spezialorgan in die Gruppe der Sonderprogramme der Vereinten Nationen eingegliedert, avancierte das WFP bis zur Jahrtausendwende zur größten humanitären Organisation der Welt.

Dass im Jahr 2011 gleich zwei Monografien über das WFP erscheinen, ist dennoch etwas ungewöhnlich. Sicherlich, das WFP wurde 50 Jahre zuvor, am 19. Dezember 1961, durch eine Resolution der Generalversammlung gegründet, was Anlass genug böte, um Bilanz zu ziehen. Doch es handelt sich bei beiden Büchern nicht um die übliche Beschreibung der Arbeitsweise einer internationalen Organisation oder um eine kritische Würdigung des Erreichten, sondern um gezielte Versuche, den Wandel (Shaw) beziehungsweise die Legitimität und Effektivität (Ross) des WFP zu beleuchten. Beide Autoren argumentieren, dass das WFP in dieser Hinsicht aus der Masse der Organisationen im System der Vereinten Nationen heraussticht.

D. John Shaw, Agrarökonom und langjähriger WFP-Mitarbeiter, nähert sich dem WFP mithilfe der Perspektive des Wandels. Dabei geht es ihm nicht um den Wandel der Organisationsstruktur. Vielmehr beschreibt er zwei große Transformationen: die von einer Entwicklungsorganisation zu einer humanitären Organisation und die von reiner Nahrungsmittelhilfe zu einer umfassenderen Ernährungsunterstützung (»from food aid to food assistance«). Am Ende deutet er eine mögliche dritte Transformation an, hin zu einer Stärkung der Kapazitäten von Empfängerländern.

Das erste Kapitel beschreibt die Entstehung des WFP im historischen Kontext der amerikanischen Nahrungsmittelhilfe und der Arbeit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO). Das WFP erhielt den Auftrag, Nahrungsmittelbedarfe in Krisensituationen zu decken, Vorschul- und Schulspeisungen zu unterstützen und Pilotprojekte zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung umzusetzen. Obwohl die Nothilfe somit eine von drei Prioritä-

ten des Programms bilden sollte, kam es in den ersten 30 Jahren der Organisation zu einer Fokussierung auf Nahrungshilfe als Mittel zur Unterstützung entwicklungspolitischer Maßnahmen in den Empfängerländern. Zwischen 1963 und 1972 wurden beispielsweise lediglich 10 Prozent der WFP-Ressourcen für Notsituationen ausgegeben. Im Jahr 1977 waren es fast 25 Prozent, 1992 schon 60 Prozent und 2006 schließlich 80 Prozent. Wie lässt sich dieser Wandel erklären? Shaw argumentiert, dass der Wandel von einem Entwicklungsprogramm zu einem Programm der humanitären Hilfe aufgrund schwerer Nahrungsmittelkrisen in Folge von Dürreperioden und militärischen Konflikten dringlich geworden, von James Ingram (Direktor von 1982 bis 1992) angestoßen und unter anderem vom UN-Generalsekretär unterstützt worden war.

Das WFP sammelte wichtige Erfahrungen mit Ernährungshilfe im Rahmen der durch den Biafra-Krieg (1967–1969) ausgelösten Hungersnot in Nigeria, der Hungersnot in der Sahelzone in den frühen siebziger Jahren und der humanitären Katastrophe in Kambodscha durch die Terrorherrschaft der Roten Khmer. Kapitel 3 beschreibt, wie Ingrams Nachfolgerin, Catherine Bertini (1992–2002), Ingrams Ansatz übernahm und den Transformationsprozess beschleunigte. Gestützt auf Evaluationen beschreibt das Kapitel beispielhaft die Erfahrungen des WFP mit Nothilfeinsätzen während und nach großen Naturkatastrophen wie dem Tsunami im Indischen Ozean 2004, konfliktinduzierten Notständen wie in Ruanda nach dem Genozid 1994/95 sowie mit besonderen Notsituationen wie in Irak während des Öl-für-Lebensmittel-Programms.

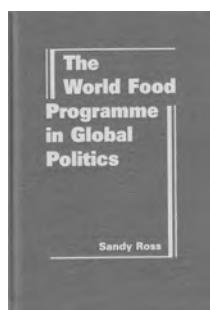
Kapitel 4 identifiziert und untersucht vier wesentliche Elemente, die der Transformation von der Entwicklungs- zur humanitären Hilfsorganisation zugrunde lagen beziehungsweise diese seitens des WFP ermöglichten: die strategische Umgruppierung der Arbeitskräfte vom Amtssitz in die Regional- und Länderbüros, die Erfahrung und Expertise im Bereich von Transport und Logistik, die Leistungen neuer Kommunikations- und Informationstechnologie und die Entwicklung und Stärkung von Partnerschaften mit anderen humanitären Organisationen, internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen und dem Privatsektor. In Kapitel 5 betrachtet Shaw die verbliebenen Projekte mit Entwicklungsbezug, mit Hilfe derer das WFP bis heute einen Beitrag zu den Millenniums-Entwick-



D. John Shaw

The World's Largest Humanitarian Agency

Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011
456 S., 75,00 brit. Pfund



Sandy Ross

The World Food Programme in Global Politics

Boulder/London:
First Forum
Press 2011
308 S., 69,95 US-Dollar

lungszielen leistet. Kapitel 6 wendet sich einem jüngeren Transformationsprozess zu, den das Welternährungsprogramm mit seinem Strategischen Plan für die Jahre 2008 bis 2013 begonnen hat: von reiner Nahrungsmittelhilfe zu einer umfassenderen Ernährungsunterstützung. Abhängigkeiten sollen reduziert und langfristige Lösungskonzepte gegen den Hunger gewährleistet werden. Dieses Kapitel beleuchtet entsprechend neuere Strategien zur Unterstützung von Kleinbauern und Konsumenten. Kapitel 7 betrachtet die Chancen und Herausforderungen, vor denen das WFP aktuell steht, darunter die Deckung seines Ressourcenbedarfs und die immer noch verbesserungswürdige Koordinierung humanitärer Maßnahmen.

Das Buch von **Sandy Ross** beruht auf einer Dissertation an der Universität Melbourne. Wie bei einer wissenschaftlichen Abhandlung üblich, ist es von einer Kernfrage angeleitet. Ross bescheinigt dem WFP zwar, die erfolgreichste und anerkannteste Organisation im System der Vereinten Nationen zu sein, gleichzeitig weiß er um den Einfluss der USA im globalen Ernährungshilferegime. Daher fragt er nach der Legitimität des WFP. Wie kommt es, dass das WFP, trotz der Führungsrolle Amerikas bei seiner Entstehung und der starken amerikanischen Dominanz innerhalb der Organisation, über ein derart hohes Maß an Legitimität verfügt? Welche Rolle spielen Normen und Interessen bei der Gründung und Arbeit des Programms?

Seine Untersuchung nutzt die in der Politikwissenschaft und in den Internationalen Beziehungen gängigen Konzepte von internationalen Regimen, konstitutiven Normen, Interessen und Legitimität, um die Rolle des WFP zu erklären. Bereits in der Einleitung stellt Ross diese Konzepte verständlich vor, erläutert die Organisationsstruktur und die Stellung des WFP im internationalen Ernährungshilferegime. Kapitel 2 bringt das Konzept der ›Feed-the-hungry‹-Norm ein. Dieses dient als Rahmen und alternative Erklärung zu wirtschaftlichen Interessen für das Engagement der USA im Ernährungshilferegime und für die nachhaltige amerikanische Unterstützung des WFP. Die Norm, so Ross, speist sich aus den moralischen Ansprüchen von Hungernden, Agrarproduzenten und den Regierungen jener Staaten, die Nahrungsmittelüberschüsse produzieren. Aufgrund der unterschiedlichen Ansprüche von Agrarproduzenten (in den USA und im globalen Süden) gibt es zwei Varianten der Norm, die überlappend, aber nicht deckungsgleich sind. Ihr gemeinsamer Kern besteht im Anspruch Hungernder auf Ernährungshilfe und der moralischen Verpflichtung jener Staaten, die Nahrungsmittelüberschüsse produzieren, diese Hilfe anzubieten. In der Überlappung sieht Ross den wesentlichen Grund für die nachhaltige Unterstützung der USA, während die unterschiedlichen Ansprüche von Produzenten aus den USA und Produzenten

aus dem globalen Süden einen wichtigen Ausgangspunkt für den Wandel des Regimes bilden. Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass in der Shaw'schen Beschreibung des Wandels von Nahrungsmittelhilfe zu einer umfassenderen Ernährungsunterstützung die Positionen und Forderungen der Produzenten zu kurz gekommen sind. In Kapitel 3 und 4 beschreibt Ross die Entwicklung des Regimes beziehungsweise die Gründung des WFP. Wie Shaw beginnt er nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, räumt aber dem Marshallplan und der Entstehung der FAO mehr Platz ein als Shaw. Zudem bettet er dieses Kapitel in den Forschungsstand ein und diskutiert alternative Lesarten.

Mit Shaw ist sich Ross bezüglich der Form und Richtung des Wandels einig, er zeichnet jedoch ein differenziertes Bild, das den Kampf um eine Beibehaltung des dualen Mandats von (langfristiger) Entwicklung und (kurzfristiger) humanitärer Hilfe berücksichtigt. Die erneut sehr abwägend und transparent argumentierenden Kapitel 5 und 6 evaluieren die Legitimität (Inklusion und Rechenschaftspflicht) und Effektivität (relative und absolute) des WFP, bevor Kapitel 7 Bilanz zieht. Vor dem Hintergrund seiner Analyse kommt Ross zu dem Schluss, dass ein (stärkerer) Verlust der Kapazität zur Erfüllung des Entwicklungsmandats dem WFP schaden würde: Es würde die ›Feed-the-hungry‹-Norm auf ihre wörtliche Bedeutung reduzieren und die Legitimität und Effektivität des WFP schwächen. Er gibt aber Grund zur Entwarnung: Trotz aller Ressourcenzwänge ließen die politischen Umstände und die Stärke der Norm (in ihrer substanziellen Bedeutung) einen entsprechenden Wandel unwahrscheinlich erscheinen. Die von Shaw beschriebene Stärkung nationaler Kapazitäten und die neu eingeschlagenen Wege des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen zur Unterstützung von Kleinbauern drängen sich als erste Belege nahezu auf.

Trotz aller Unterschiede bieten beide Werke gewinnbringende Perspektiven auf die größte humanitäre Organisation der Welt und das Verhältnis von humanitärer Hilfe und Entwicklung. Beide Werke sind als Einstiegslektüre in die Tätigkeit des WFP nur bedingt geeignet und fordern Lesern ohne Vorkenntnisse einiges ab. Der an humanitären Maßnahmen und der Bekämpfung des globalen Hungers interessierten Leserschaft bieten sie jedoch zahlreiche Informationen und wertvolle Einblicke. Ross' Buch ist zudem jenen Studierenden internationaler Politik zu empfehlen, die an übergreifenden Fragen der Legitimität und Effektivität internationaler Organisationen und der Rolle von Führungsmächten und/oder Normen in der internationalen Politik interessiert sind. Allen Skeptikern der Wandlungsfähigkeit internationaler Organisationen und Regime setzen beide Bücher ein eindrucksvolles Bild substanziellen Wandels entgegen.

Deutschlands internationale Verantwortung – interessengeleitet und vernetzt

Ekkehard Griep

Was bedeutet es konkret für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, wenn die Bundeskanzlerin davon spricht, Deutschland wisse um seine Verantwortung in der Welt? Dass es hier nicht um Maßnahmen per Knopfdruck geht, mag schon erahnen, wer sich allgemein mit Themen wie Auslandseinsätze, Friedensmissionen oder Parlamentsvorbehalt beschäftigt. Wer hingegen einen ausführlicheren Zugang zur vielschichtigen Materie dieses sensitiven Politikfelds sucht, dem sei dieser kompakte Sammelband empfohlen. Der Herausgeber **Christoph Schwegmann** reiht die leicht lesbaren, inhaltlich pointierten Einzelbeiträge 19 fachlich versierter Autoren wie Mosaiksteine aneinander, einem folgerichtigen Aufbau entsprechend. Zunächst geht es dabei um veränderte Rahmenbedingungen in einer sich mehr und mehr globalisierenden Welt (Warum Auslandseinsätze?), dann um Legitimationsgrundlagen sowie konkrete Verfahren zur Vorbereitung und Begleitung von Entsendungen der Bundeswehr (Der Weg in den Einsatz) und schließlich um persönliche Erfahrungsberichte aus Sicht der Bundeswehr und der Entwicklungspolitik (Der Einsatz).

Als Auslöser einer sicherheitspolitischen Debatte, die nach Auffassung mancher der Autoren noch gar nicht richtig in Gang gekommen ist, schimmert Afghanistan durch viele der Einzelbeiträge hindurch. Dass aber die deutsche Afghanistan-Erfahrung bereits Reflektionsprozesse bewirkt hat und weiter Denkanstöße liefert, wird am vielzitierten ›vernetzten Ansatz‹ deutlich, den **Christian Heldt** aus der Sicht einzelner Ressorts der Bundesregierung nachvollziehbar illustriert und treffend analysiert. Dabei deutet der Anspruch, möglichst effizient über Ressortgrenzen hinweg zusammenzuarbeiten (insbesondere: Außen, Verteidigung, Entwicklung, Innen), auf den Kern der Herausforderung – in den Einsatzgebieten wie zu Hause. Dies wird auch deutlich im Beitrag von **Alexander Skiba**, der das verbesserte gegenseitige Verständnis der Akteure als Erfolg verbucht, aber durchaus unausgeschöpftes Potenzial sieht, so in der gemeinsamen Einsatzvorbereitung von zivilen Helfern und Bundeswehr. Zukunftsgerichtet könnte zudem die Frage aufgeworfen werden, ob der integrierte Charakter moderner deutscher Sicherheitspolitik weiter optimierbar ist, etwa durch die Schaffung permanenter ressortübergreifender Strukturen, wie dies zum Beispiel bereits in den USA und Großbritannien der Fall ist.

Eine Konstante auch für die Friedens- und Sicherheitspolitik stellt die Einbindung Deutschlands in internationale Strukturen dar. Vor diesem Hintergrund macht der instruktive, mit Beispielen des Krisenmanagements unterlegte Insider-Beitrag von **Heinrich Brauß** die von außen häufig undurchschaubar wirkenden Prozesse in EU und NATO im Vorfeld von Kriseneinsätzen transparent. Hier wäre aber auch ein Beitrag zu den Mechanismen der Vereinten Nationen wünschenswert gewesen: sowohl beim Zustandekommen völkerrechtlicher Mandate im Sicherheitsrat als auch bezogen auf die UN als Akteur, der gegenwärtig mit mehr als 120 000 (darunter auch deutschen) Soldaten, Polizisten und zivilen Experten in 17 Friedenseinsätzen weltweit präsent ist. Auch im UN-Kontext finden sich Erfolgsgeschichten und Unzulänglichkeiten – beides böte Anlass zur kritischen Bewertung.

Aus den Beiträgen der (aktiven oder ehemaligen) Vertreter der Bundestagsfraktionen wird authentisch deutlich, dass das Votum der Abgeordneten über Auslandseinsätze der Bundeswehr auch mehr als zwanzig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges keine Routine geworden, sondern jeweils mit tiefgehenden Prüfungen verbunden ist. Diese Erkenntnis bestätigt den Ansatz des Parlamentsbeteiligungsgesetzes von 2005, das die Bundeswehr, international nicht unbedingt üblich, zur ›Parlamentsarmee‹ hat werden lassen. Wenn aber **Robert von Rimscha** konstatiert, erst allmählich scheine sich ein gesellschaftlicher Grundkonsens über deutsche Interessen herauszubilden, umso notwendiger seien daher überzeugende Begründungen für Auslandseinsätze, dann beschreibt auch das den Stand der Dinge treffend.

Insgesamt bietet das Buch einen gelungenen Einblick in sicherheitspolitische Entscheidungsprozesse auf nationaler und internationaler Ebene. Der Grundtenor bündelt sich in einer Kernbotschaft: Deutschland ist in der veränderten Welt in eine Verantwortung hineingewachsen, die es anzunehmen und auszufüllen gilt. Klar wird auch: Ein Land von der politischen und wirtschaftlichen Statur Deutschlands sollte nicht in das internationale Krisenmanagement ›hineinstolpern‹, vielmehr bedarf es strategischer Ansätze. Was die Umsetzung angeht, hat man Einsichten aus Afghanistan mitgebracht: Internationales Krisenmanagement braucht langen Atem; daneben die Bereitschaft, Rückschläge hinzunehmen; und schließlich den Verzicht auf überzogene Erwartungen. Dies sind drei wichtige Wegweiser für die Zukunft.



Christoph Schwegmann (Hrsg.)

Bewährungsproben einer Nation: Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland

Berlin: Duncker und Humblot 2011
XXI+243 S.,
16,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Februar bis Juli 2012** 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: <http://www.un.org/Depts/german>

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/RES/2056(2012)	5.7.2012	Der Sicherheitsrat fordert alle nationalen Akteure in Mali auf , die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, die es den Übergangsbehörden ermöglichen, ihre Hauptverantwortlichkeiten in vollem Umfang wahrzunehmen und die volle Wiederherstellung und Erhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung zu gewährleisten . Er nimmt davon Kenntnis, dass die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) das Nationale Komitee nicht als rechtmäßige Institution des Übergangs anerkannt hat, und beschließt, dass das Nationale Komitee aufzulösen ist . Der Rat verlangt ferner, dass die Mitglieder des Komitees jede Einmischung in politische Angelegenheiten und in die Arbeit der Übergangsbehörden unterlassen. Er verurteilt den am 21. Mai 2012 verübten tätlichen Angriff auf den Interimspräsidenten Malis Dioncounda Traoré und fordert dessen baldige sichere Rückkehr.	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/RES/2045(2012)	26.4.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die zuvor mit Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial, Finanzen und Reisen durch die Ziffern 2, 3 und 4 dieser Resolution ersetzt werden. Er beschließt ferner, dass alle Staaten in dem am 30. April 2013 endenden Zeitraum die notwendigen Maßnahmen ergreifen werden, um die Lieferung , den Verkauf oder den Transfer von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihre Staatsangehörigen nach Côte d'Ivoire zu verhindern .	Einstimmige Annahme
Friedenssicherung	S/PRST/2012/16	25.4.2012	Der Sicherheitsrat ist besorgt über den unerlaubten grenzüberschreitenden Waffenhandel, Drogenhandel, den Handel mit nuklearen, chemischen und biologischen Waffen und Trägersystemen, den Handel mit Konfliktmineralien und den Verkehr von Terroristen und ihren Finanzmitteln . Er stellt fest, dass organisierte kriminelle Gruppen und Netzwerke, die durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien besser ausgestattet sind, ihre unerlaubten Tätigkeiten immer mehr diversifizieren. Er erkennt an, dass es unterschiedlicher Strategien bedarf, um dieser Bedrohungen zu begegnen und fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Sicherung ihrer Grenzen den einschlägigen Verpflichtungen nach dem anwendbaren Völkerrecht nachzukommen.	
Guinea	S/RES/2039(2012)	29.2.2012	Der Sicherheitsrat begrüßt den Bericht der Bewertungsmission des Generalsekretärs betreffend die Seeräuberei im Golf von Guinea und fordert die Staaten des Golfes von Guinea auf, auf die Einberufung des geplanten gemeinsamen Gipfeltreffens der Staaten des Golfes von Guinea hinzuwirken.	Einstimmige Annahme
Guinea-Bissau	S/PRST/2012/15	21.4.2012	Der Sicherheitsrat verweist auf seine Presseerklärung SC/10607 vom 13. April 2012 und verurteilt erneut auf das Entschiedenste den Militärputsch seitens der militärischen Führung und politischer Elemente in Guinea-Bissau , der den Abschluss des rechtmäßigen Prozesses der Präsidentschaftswahlen untergräbt. Der Rat lehnt die verfassungswidrige Einsetzung eines Übergangsnationalrats durch die militärische Führung und ihre Anhänger ab und verlangt die sofortige Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung sowie die Wiedereinsetzung der rechtmäßigen Regierung. Der Sicherheitsrat verlangt ferner die sofortige und bedingungslose Freilassung des Interimspräsidenten Raimundo Pereira, des Ministerpräsidenten Carlos Gomes Junior und aller derzeit inhaftierten Amtsträger , damit die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu Ende geführt werden können.	

Guinea-Bissau	S/RES/2048(2012) + Anlage	18.5.2012	Der Sicherheitsrat verlangt, dass das »Militärkommando« unverzüglich Schritte zur Wiederherstellung und Achtung der verfassungsmäßigen Ordnung, einschließlich eines demokratischen Wahlprozesses, ergreift und zu diesem Zweck dafür sorgt, dass alle Soldaten in die Kasernen zurückkehren und dass die Mitglieder des »Militärkommandos« ihre Machtpositionen aufgeben. Der Rat beschließt, dass alle Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen werden, um zu verhindern, dass die in der Anlage zu dieser Resolution genannten oder von dem Ausschuss nach Ziffer 9 benannten Personen in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch ihr Hoheitsgebiet durchreisen. Der Rat beschließt ferner, einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuss des Sicherheitsrats einzusetzen, der die verhängten Maßnahmen überwachen wird.	Einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/PRST/2012/13	16.4.2012	Der Sicherheitsrat verurteilt den am 13. April 2012 durchgeführten Satellitenstart durch die Demokratische Volksrepublik Korea. Er unterstreicht, dass dieser Start ein schwerwiegender Verstoß gegen seine Resolutionen 1718(2006) und 1874(2009) ist. Der Rat verlangt, dass die Demokratische Volksrepublik Korea keine weiteren Starts unter Verwendung ballistischer Flugkörpertechnologie vornimmt und den von ihr zuvor eingegangenen Verpflichtungen auf ein Moratorium für Raketenstarts erneut nachkommt.	
	S/PRST/2012/14	19.4.2012	Der Sicherheitsrat bekräftigt, dass alle Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung aller Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme unter allen Aspekten vollständig nachkommen und ihre diesbezüglichen Zusagen erfüllen müssen.	
	S/RES/2049(2012)	7.6.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Ziffer 29 der Resolution 1929(2010) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe zur Überwachung der Sanktionen gegen Iran in Bezug auf die Nichtverbreitung von Kernwaffen bis zum 9. Juli 2013 zu verlängern. Er bekundet seine Absicht, das Mandat spätestens am 9. Juni 2013 zu überprüfen und einen geeigneten Beschluss über eine weitere Verlängerung zu fassen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2050(2012)	12.6.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Ziffer 26 der Resolution 1874(2009) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe zur Überwachung der Einhaltung der Sanktionen gegen die Demokratische Volksrepublik Korea in Bezug auf die Nichtverbreitung von Kernwaffen bis zum 12. Juli 2013 zu verlängern. Der Rat bekundet seine Absicht, das Mandat spätestens am 12. Juni 2013 zu überprüfen und einen geeigneten Beschluss über eine weitere Verlängerung zu fassen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2055(2012)	29.6.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, unter Hinweis auf seinen Beschluss in Resolution 1977(2011), das Mandat des Ausschusses nach Resolution 1540(2004) bis zum 25. April 2021 zu verlängern. Er betont, dass die Arbeitsbelastung des 1540-Ausschusses im Verlauf seines Mandats beträchtlich gestiegen ist. Der Rat ist daher entschlossen, dem 1540-Ausschuss auch weiterhin sachverständige Hilfe bereitzustellen und ersucht den Generalsekretär, die Zahl der Mitglieder der Sachverständigengruppe auf bis zu neun Sachverständige zu erhöhen.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/2043(2012)	21.4.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, für einen Zeitraum von zunächst 90 Tagen eine Aufsichtsmission der Vereinten Nationen in Syrien (UNSMIS) unter dem Befehl eines Leitenden Militärbeobachters einzurichten, mit anfangs bis zu 300 unbewaffneten Militärbeobachtern sowie einer angemessenen Zivilkomponente entsprechend den Erfordernissen für die Erfüllung des Mandats. Der Rat beschließt ferner, dass die Mission rasch entsandt wird und dass diese den Auftrag hat, die Einstellung der bewaffneten Gewalt zu überwachen sowie die vollständige Umsetzung des Sechs-Punkte-Vorschlags zu überwachen und zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2052(2012)	27.6.2012	Der Sicherheitsrat missbilligt die Vorfälle vom 5. und 12. März 2012, als Schüsse auf Teams der Beobachtergruppe Golan abgefeuert wurden. Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2012 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

Nahost	S/2012/538 + Anlage	19.7.2012	Der Sicherheitsrat verlangt die dringende, umfassende und sofortige Umsetzung aller Elemente des Sechs-Punkte-Vorschlags des Gesandten, der das Ziel hat, allen Gewalthandlungen und Menschenrechtsverletzungen sofort ein Ende zu setzen, den Zugang für humanitäre Hilfe zu sichern und einen von Syrien geleiteten politischen Übergang zu erleichtern. Der Rat beschließt, dass die syrischen Behörden ihren Verpflichtungen sichtbar, nachprüfbar und in ihrer Gesamtheit nachzukommen haben, nämlich den Verpflichtungen, Truppenbewegungen in Richtung auf die Bevölkerungszentren zu beenden, den Einsatz aller schweren Waffen an diesen Orten zu beenden und alle in den Bevölkerungszentren konzentrierten, schwerbewaffneten Truppen abzuziehen. Der Rat verlangt, dass alle Parteien in Syrien, einschließlich der Opposition, jede bewaffnete Gewalt sofort einstellen. Er beschließt ferner, dass die syrische Regierung der Unabhängigen internationalen Untersuchungskommission der Vereinten Nationen für die Arabische Republik Syrien und den in ihrem Namen tätigen Personen sofortigen Zutritt und Zugang zu allen Gebieten zu gewähren hat, und beschließt, dass die syrischen Behörden mit der Untersuchungskommission bei der Wahrnehmung ihres Mandats uneingeschränkt zusammenzuarbeiten haben. Er beschließt weiter, sofort Maßnahmen nach Artikel 41 der Charta zu verhängen, wenn die syrischen Behörden die Ziffer 4 nicht binnen zehn Tagen vollständig einhalten.	Veto +11, -2 (China, Russland); =2 (Pakistan, Südafrika)
	S/RES/2059(2012)	20.7.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Aufsichtsmission der Vereinten Nationen in Syrien (UNSMIS) um einen abschließenden Zeitraum von 30 Tagen zu verlängern. Der Rat bekundet seine Bereitschaft, das Mandat der UNSMIS danach nur dann zu verlängern, wenn der Generalsekretär berichtet und der Sicherheitsrat bestätigt, dass der Einsatz schwerer Waffen beendet wurde und alle Seiten das Ausmaß der Gewalt genügend verringert haben, um der UNSMIS die Wahrnehmung ihres Mandats zu gestatten.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2046(2012)	2.5.2012	Der Sicherheitsrat fordert Sudan und Südsudan auf, sofort alle Feindseligkeiten, einschließlich Bombenangriffen, einzustellen und ihre gesamten Streitkräfte bedingungslos auf ihre Seite der Grenze zurückzuziehen. Der Rat beschließt ferner, dass Sudan und Südsudan spätestens zwei Wochen nach Verabschiedung dieser Resolution die Verhandlungen bedingungslos wiederaufnehmen , um eine Einigung in den wesentlichen Fragen wie Regelungen in Bezug auf Öl sowie endgültiger Status des Gebiets Abyei herbeizuführen. Der Rat beschließt, dass die genannten Verhandlungen innerhalb von drei Monaten nach Verabschiedung dieser Resolution abzuschließen sind und bekundet seine Absicht, nach Bedarf weitere geeignete Maßnahmen nach Artikel 41 der Charta zu ergreifen , falls eine der Parteien die in dieser Resolution getroffenen Beschlüsse nicht eingehalten hat.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2047(2012)	17.5.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1990(2011) festgelegte und mit Resolution 2024(2011) geänderte Mandat der Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) sowie die in Resolution 1990(2011) festgelegte Aufgabenstellung bis zum 16. November 2012 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2057(2012)	5.7.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1996(2011) festgelegte Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) bis zum 15. Juli 2013 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2012/17	4.5.2012	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass sich der Terrorismus vor dem Hintergrund anhaltender Terroranschläge überall auf der Welt in seinem Wesen und seiner Art wandelt. Er bekundet erneut seine Besorgnis darüber, dass Terroristen in einer globalisierten Gesellschaft zunehmend neue Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere das Internet, für die Zwecke der Anwerbung und der Aufstachelung sowie für die Finanzierung, die Planung und die Vorbereitung ihrer Aktivitäten nutzen.	
Westsahara	S/RES/2044(2012)	24.4.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2013 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 60 | 2012 | No. 4

The UN and the Observer Status

Sven Mißling

The Status of Palestine within International Organizations

pp. 147–153

Palestine's ability to become a member of international organizations such as the UN, the WHO or UNESCO has often been called into question because its quality as a state is still contested. Similarly, the Prosecutor of the ICC recently found that Palestine did not have a right to make submissions under the Rome Statute due to its contested status in international law. However, regardless of whether Palestine is a state or not, it has an observer status at the UN and therefore benefits from special observer rights which are not granted to other observers within the UN. In 2011, UNESCO admitted Palestine as a member. While there is currently an on-going debate about Palestine's statehood both at the UN as well as in legal scholarship, it can be argued that the question of statehood is not as essential for Palestine's effective participation in international organizations as one may presume.

Jelka Mayr-Singer · Julia Villotti

The European Union – A New Big Player at the United Nations?

pp. 154–158

The entry into force of the Treaty of Lisbon on 1 December 2009 fundamentally changed the rules regarding the EU's external representation. In order to establish the Union as a cohesive force in international relations, the responsibility of representing the European Union in international organizations shifted from the Presidency of the Council of the European Union, formerly a rotating position, to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Moreover, the existing observer status of the European Union in the General Assembly was upgraded by a General Assembly resolution in May 2011. The article looks at the legal framework for EU representation in two UN bodies, namely the General Assembly and the Security Council, both from a European as well as from a UN perspective. Whereas in the General Assembly the EU has now significantly enhanced its status the same cannot be said with regard to the Security Council. In the latter the EU is now more visible but it needs to develop a far more coherent stance in order to exert greater influence.

Marco Kalbusch

Observer Status and the Holy See – Relic of the Past or Innovative Approach?

pp. 159–163

The Holy See, the highest authority of the Catholic Church, has worked with the United Nations since its inception, at different levels and with different degrees of intensity. It is a member of different Specialized Agencies, party to several international treaties that were developed within the framework of the UN, and enjoys specific rights as an observer. Although not a state, the Holy See is treated as a non-Member State by the organization. As such, it participates in the organization's normative work and contributes substantively to the protection of human rights, disarmament and non-proliferation. With the Christian vision of humanity, human dignity and the protection of the right to life at the core of its work, the Holy See has earned criticism on selected social issues. However, the General Assembly seems to have an interest in keeping the Holy See involved and strengthened its observer status.

Kirsten Haack

Amidst Visions, Stability, and Crisis Management. Ban Ki-moon's First Five Years as UN Secretary-General

pp. 165–170

UN Secretary-General Ban Ki-moon's first term of office was not an easy one considering the long shadow that his charismatic predecessor Kofi Annan had cast (and for many still casts). However, reviewing Ban's work from 2007 through 2011 shows that he was by no means without success. Some of his achievements include, for example, a leading role in calling for a transition in the Middle East during the Arab Spring, and a move towards greater bureaucratic transparency and accountability. However, his leadership style, described by some as an 'iron fist in a velvet glove' or 'Asian style,' has been found to be too hesitant and too reserved to meet the expectations for a UN Secretary-General in the 21st century. Indeed, Ban's Secretary-Generalship highlights the question of whether the global community requires a leader who promotes, as Annan has done, so-called 'UN values' – values that represent the global community beyond the interests of nation-states and their governments.

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:

Silke Pinther Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: pinther@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 Felmberg
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
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: Thomas Weiler
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
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de