

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

### UN-Friedenssicherung

Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik  
*Heiko Nitzschke · Peter Wittig*

### Weltorganisation und Individuum.

Kofi Annans Dekade als UN-Generalsekretär  
*Manuel Fröhlich*

### Vom Feindstaat zum ›Musterschüler‹?

Japan in den Vereinten Nationen  
*Kerstin Lukner*

### Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2004 bis 2007

*Klaus Hüfner*

### Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2007 bis 2009

### Die Mitgliedschaften in UN-Menschenrechtsorganen

### Wiederkehrende Gedenkanlässe



**Nomos**

**3 07**

55. Jahrgang | Seite 89–132  
ISSN 0042–384X | M 1308 F

# Rekord-Friedenssicherung

Die Vereinten Nationen sind der weltweit größte multilaterale Truppensteller für die Friedenssicherung. Im Jahr 2006 wurde die Schallmauer von 100 000 Soldaten, Polizisten und Zivilkräften durchbrochen – der höchste Stand seit Gründung der Organisation. Mit der stetigen Ausweitung der Friedensmissionen nehmen auch die Anforderungen an die Mitgliedstaaten zu. Mehr als zehn Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, welches Einsätze der Bundeswehr auch außerhalb des NATO-Bündnisgebiets zuließ, stellt sich für Deutschland immer drängender die Frage, zusätzlich zur finanziellen auch die personelle Unterstützung für die UN-Friedenstruppen zu erhöhen. Aus Sicht von **Heiko Nitzschke** und **Peter Wittig** stehen zwar bei der deutschen Friedenssicherung die EU- und NATO-Einsätze mit UN-Mandat nach wie vor an oberster Stelle, doch die Beteiligung Deutschlands an UN-geführten Missionen könnte unter bestimmten Voraussetzungen ausgeweitet werden. Der Einsatz der Bundesmarine in der Mission UNIFIL an der Küste Libanons kann als ein erster Schritt angesehen werden.

Vor die gleiche Frage gestellt, hat sich Japan als zweitgrößter Finanzier der Vereinten Nationen bislang noch nicht auf eine stärkere personelle Beteiligung an UN-Missionen eingelassen: gerade einmal 0,04 Prozent der Blauhelme sind Japaner. Laut **Kerstin Lukner** fehlt es derzeit vor allem an politischem Willen, die Aktivitäten auszuweiten. Die vorerst gescheiterte Kandidatur für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat sowie die enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA mögen dieser Haltung zugrunde liegen.

Dass es zu den gegenwärtigen Rekordhöhen bei der UN-Friedenssicherung gekommen ist, dazu könnte auch Kofi Annan seinen Anteil beigesteuert haben. Obwohl er laut **Manuel Fröhlich** als Krisen-Manager letztlich nicht sehr erfolgreich war, hat der ehemalige Generalsekretär doch normativ neue Maßstäbe gesetzt, die sich auf die UN-Friedenssicherung auswirken. Seine ›Mission‹, das schutzbedürftige Individuum in den Mittelpunkt aller UN-Bemühungen zu stellen, hat auch zu einem umfassenderen Verständnis von Friedensmissionen geführt. Die jüngeren, der in seiner Amtszeit eingerichteten 17 Missionen haben multidimensionale Mandate, die den Schutz der Zivilbevölkerung einbeziehen. Und das Prinzip der Schutzverantwortung, dem zufolge ein Intervenieren der internationalen Gemeinschaft bei massiven Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich werden soll, sondern verlangt wird, wurde auf seine Initiative hin auf dem Weltgipfel 2005 verabschiedet.

Auch wenn Kriege und Opferzahlen immer noch viel zu hoch sind, ist die Tatsache, dass die UN bei der Einhegung der Konflikte weltweit eine führende Rolle übernommen haben, eine begrüßenswerte Entwicklung und ganz im Sinne der Gründer der Organisation. Damit jedoch aus der Rekordhöhe an Friedenstruppen auch eine Rekord-Erfolgsbilanz wird, müssen die Mitgliedstaaten – darunter auch Deutschland – sich stärker und vor allem langfristiger engagieren als bisher.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



## Inhalt

Heiko Nitzschke · Peter Wittig <b>UN-Friedenssicherung.</b> Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik	89
Manuel Fröhlich <b>Weltorganisation und Individuum.</b> Kofi Annans Dekade als UN-Generalsekretär	96
Kerstin Lukner <b>Vom Feindstaat zum »Musterschüler«?</b> Japan in den Vereinten Nationen	103
Klaus Hüfner <b>Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2004 bis 2007</b>	110
<b>Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2007 bis 2009   Übersicht</b>	116
Ekkehard Griep <b>»Für Liberia ist Bildung die Priorität Nr. 1«.</b> Interview mit Ellen Johnson-Sirleaf, Staatspräsidentin Liberias	118
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Sozialfragen und Menschenrechte</b>	
Friederike Reck <b>Ausschuss gegen Folter   36. und 37. Tagung 2006</b>	119
<b>Rechtsfragen</b>	
Nina Hüfken <b>Völkerrechtskommission   58. Tagung 2006</b>	121
<b>PERSONALIEN</b>	123
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	125
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	129
<b>Die Mitgliedschaften in UN-Menschenrechtsorganen   Übersicht</b>	131
<b>Wiederkehrende Gedenkanlässe   Übersicht</b>	132

# UN-Friedenssicherung

## Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Heiko Nitzschke · Peter Wittig

**Deutschlands Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen steht mehr denn je im Blickfeld der deutschen Öffentlichkeit. Dieses Engagement fällt in eine Zeit, in der die UN-Friedenssicherung einen historischen Höchststand erreicht hat. Gleichzeitig sind regionale Organisationen wie NATO und Europäische Union bedeutende Akteure des internationalen Krisenmanagements geworden. Für Deutschland ergeben sich daraus verschiedene Einsatzoptionen. Es empfiehlt sich ein ausgewogenes Nebeneinander der Einsatzformen – unter Einschluss der Vereinten Nationen.\***

Deutschlands Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen steht mehr denn je im Blickfeld der deutschen Öffentlichkeit.<sup>1</sup> Im vergangenen Jahr erregte die EUFOR-Operation im Kongo die politischen Gemüter. Nach dem Krieg in Libanon im Sommer 2006 wurde die umfangreiche Beteiligung der Bundesmarine an der UNIFIL-Mission zum politischen Testfall. Die Einsatzentscheidung von Bundesregierung und Bundestag kam einem politischen Tabubruch gleich. So wurden erstmals deutsche Soldaten in die unmittelbare Nachbarschaft Israels entsandt – und dies sogar unter dem Oberbefehl der Vereinten Nationen. Heute ist es vor allem der Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr, der bei der Debatte um Auslandseinsätze das Parlament in Befürworter und Gegner teilt – bis hin zum Gang zum Bundesverfassungsgericht. Dass deutsche Soldaten und Polizisten seit Jahren auf dem Balkan, in Sudan und Georgien ihren Dienst tun, ist hingegen in der Öffentlichkeit weniger präsent.

Dieses Engagement fällt in eine Zeit, in der die UN-Friedenssicherung – also die Friedensmissionen unter Leitung der Vereinten Nationen (›Blauhelmissionen‹) – einen historischen Höchststand erreicht hat. Die Vereinten Nationen und deren Mitgliedstaaten stehen vor enormen logistischen, finanziellen und personellen Herausforderungen. Gleichzeitig haben sich regionale Bündnisse und Organisationen wie die NATO und die Europäische Union, zunehmend auch die Afrikanische Union (AU), seit Ende des Kalten Krieges Fähigkeiten zum militärischen Krisenmanagement geschaffen; im Fall von NATO und EU sogar ›out of area‹, also außerhalb ihres eigentlichen Bündnisgebiets. Als wichtigem Mitglied in den Vereinten Nationen, in der NATO und der EU ergeben sich für die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands damit verschiedene Einsatzoptionen. Es empfiehlt sich ein ausgewogenes Nebeneinander der Einsatzformen – unter Einschluss der Vereinten Nationen.

### UN-Friedenssicherung – die wichtigsten Trends

Seit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 hat die UN-Friedenssicherung einen grundlegenden Strukturwandel durchlaufen.<sup>2</sup> Oft wird vergessen: Friedensmissionen sind in der UN-Charta eigentlich nicht vorgesehen, weder bei den Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI noch bei den Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII. Der unvergessene UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld hatte sie deshalb als Maßnahme nach ›Kapitel VI½‹ der Charta bezeichnet. Heute sind Friedensmissionen als Instrument aus dem Werkzeugkasten der Vereinten Nationen nicht mehr wegzudenken. Vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges ist die UN-Friedenssicherung durch vier wichtige Trends gekennzeichnet.

#### Erster Trend: Historischer Höchststand an Blauhelmen

In der Geschichte der Vereinten Nationen wurden weltweit bislang 61 UN-geführte Friedensmissionen eingerichtet – davon 46 allein in den letzten 17 Jahren. Gegenwärtig leitet die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) 15 Friedensmissionen und drei politische Missionen in Europa, Asien, Afrika und Mittelamerika (Haiti). Doch nicht nur die Anzahl der Missionen selbst ist stark gestiegen: auch die Zahl der Blauhelme (Soldaten und Polizisten) und des zivilen Personals hat eine Rekordhöhe erreicht. Gegenwärtig verrichten über 80 000 Blauhelme und 17 000 zivile Angestellte ihren Dienst, davon die deutliche Mehrheit – etwa 75 Prozent der Soldaten und 25 Prozent der Polizisten – in Afrika. Die große Mehrzahl der Blauhelme stammen dabei aus den Staaten Ost- und Südasiens (Bangladesch, Pakistan, Indien) sowie Afrikas (Äthiopien, Ghana, Südafrika, Nigeria), während die Finanzierung der UN-Missionen vor allem durch die Beiträge westlicher Staaten (USA mit 26,7 Prozent, Japan mit 19,5 Prozent und Deutschland mit 8,7 Prozent) erfolgt.<sup>3</sup>

Entsprechend hat der Finanzierungsbedarf mit über fünf Milliarden US-Dollar für das Haushaltsjahr 2006/2007 einen historischen Höchststand erreicht. Der kommende Haushalt könnte sogar auf knapp sieben Milliarden steigen. Vor allem die umfangreichen Missionen in Kongo und Sudan mit ihren hohen Kosten für den Lufttransport schlagen zu Buche (die UN-Mission in Kongo MONUC besitzt



**Heiko Nitzschke,** geb. 1973, ist Referent für UN-Friedenssicherung im Auswärtigen Amt und früherer Mitarbeiter der International Peace Academy in New York.



**Dr. Peter Wittig,** geb. 1954, ist Leiter der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen im Auswärtigen Amt und früherer Botschafter in Libanon und Zypern.

Die Autoren geben ihre persönliche Auffassung wieder.

Der Friedenssicherungshaushalt der Vereinten Nationen ist mit fünf Millionen US-Dollar weitaus höher als der reguläre UN-Haushalt. Ein deutliches Absinken dieses Rekordniveaus ist mittelfristig nicht abzusehen.

Die Mehrzahl der heutigen Friedensmissionen sind so genannte multidimensionale Missionen, deren Mandate neben den militärischen und polizeilichen Stabilisierungsaufträgen umfangreiche zivile Aufgaben umfassen.

nach South-African Airways die größte Luftflotte Afrikas). Anders wäre die Herkulesaufgabe der Absicherung und Durchführung der Wahlen im Jahr 2006 kaum zu bewältigen gewesen. Der Friedenssicherungshaushalt der Vereinten Nationen ist damit höher als der reguläre UN-Haushalt, aus dem die laufenden Kosten der Weltorganisation gezahlt werden. Da auch die UN-Friedensmissionen aus Pflichtbeiträgen der UN-Mitgliedstaaten finanziert werden, sind die finanziellen Anforderungen an die Beitragszahler entsprechend hoch.

Ein deutliches Absinken dieses Rekordniveaus ist mittelfristig nicht abzusehen. Zum einen stehen in Tschad, mit der geplanten ›Hybridmission‹ von UN und AU in der Krisenregion Darfur und möglicherweise sogar in Somalia weitere große Missionen an. Zum anderen werden wohl auch künftig plötzliche Krisen eintreten, die kurzfristig eine Nachfrage an Blauhelmen schaffen. Die Ausweitung der UNIFIL-Mission im Sommer 2006 von knapp 2400 auf 15 000 Blauhelme kann hier als Beispiel angesehen werden. Außerdem ist Vorsicht geboten, wenn es um rasche Abzugsentscheidungen geht. Haiti und Timor-Leste haben gezeigt, welche schmerzhaften Folgen eine zu rasche Beendigung von Friedensmissionen haben kann. Eine längerfristige militärische Präsenz in der Nachkonfliktphase ist oftmals erforderlich, um die Friedenskonsolidierung über abgehaltene Wahlen hinaus zu unterstützen. Denn meist gilt die Devise: Nach dem Konflikt ist vor dem Konflikt. Diese Lektion scheinen auch die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats gelernt zu haben. So werden die großen Missionen wie in Liberia, Côte d'Ivoire und Kongo zwar absehbar reduziert werden. Doch soll dies schrittweise und nach Erfüllung bestimmter Kriterien geschehen, etwa der Zahl der ausgebildeten Soldaten und eingegliederten ehemaligen Kämpfer oder Reformen im Staatswesen.

### Zweiter Trend: Multidimensionale Friedenssicherung

Auch qualitativ hat sich die UN-Friedenssicherung stark gewandelt. Dies betrifft vor allem die Bandbreite der Aufgaben, die der UN-Sicherheitsrat den Friedensmissionen überträgt. Die traditionellen Friedensmissionen waren rein militärische Beobachtermissionen, oftmals als Puffer zwischen Konfliktparteien nach dem Ende der Kampfhandlungen eingerichtet. Mit UNTSO und UNDOF im Nahen Osten, UNMOGIP an der Grenze zwischen Indien und Pakistan sowie UNFICYP in Zypern bestehen solche Missionen heute noch – teilweise seit fast 60 Jahren. Die in den Jahren 1993 und 2000 eingerichteten Beobachtermissionen in Georgien (UNOMIG) und Äthiopien/Eritrea (UNMEE) zeigen, dass es traditionelle Friedenssicherung wohl auch zukünftig geben wird.

Die Mehrzahl der heutigen Friedensmissionen sind jedoch so genannte multidimensionale Missionen,

deren Mandate neben den militärischen und polizeilichen Stabilisierungsaufträgen umfangreiche zivile Aufgaben der Friedenskonsolidierung umfassen. Hierzu gehören beispielsweise die Sicherheitssektorreform, die Demobilisierung und Integration von ehemaligen Kämpfern, die Durchführung und Überwachung von Wahlen, die Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus sowie der Aufbau rechtstaatlicher Strukturen und der Menschenrechtsschutz. Entsprechend verfügen die Missionen über umfangreiche zivile Komponenten mit qualifiziertem Personal. Als höchstem Vertreter des UN-Systems vor Ort untersteht dem Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSR)<sup>4</sup> nicht nur die militärische Leitung, unterstützt durch den Truppenkommandeur. Er oder sein Vertreter ist gleichzeitig Koordinator der verschiedenen UN-Organisationen und -Programme wie etwa UNDP, OCHA und UNHCR. Am äußersten Ende dieses Typs ›integrierter‹ Missionen stehen die UN-Übergangsverwaltungen, wie sie in Kambodscha, Timor-Leste und Kosovo eingerichtet wurden. In diesen modernen Protektoraten übernehmen die Vereinten Nationen gleichsam Staatsfunktionen.<sup>5</sup>

Die Entwicklung hin zu multidimensionalen und integrierten Missionen ist eine Folge der gewandelten Natur der Konflikte, in die die Vereinten Nationen inzwischen eingreifen. Denn mit wachsendem Engagement in innerstaatlichen (im Gegensatz zu zwischenstaatlichen) Konflikten und so genannten gescheiterten Staaten (failed states) hat sich das Anforderungsprofil der Friedenssicherung hin zum Aufbau von Staaten (state-building) geändert. Diesem Ansatz wird unter anderem durch institutionelle Anpassungen Rechnung getragen: In Sierra Leone und Burundi wurde beispielsweise nach dem Ende der dortigen Friedenssicherungseinsätze kleinere politische Missionen eingerichtet, die die Friedenskonsolidierung im Lande längerfristig unterstützen sollen. Dieses Modell wird sicherlich in anderen Konfliktregionen Schule machen.

### Dritter Trend: Robuste Friedenssicherung

Multidimensionale UN-Friedenssicherung ist zunehmend ›robuste Friedenssicherung‹ geworden: Die Mandate neuer multidimensionaler Missionen werden teilweise oder in Gänze nach Kapitel VII der UN-Charta verabschiedet, das heißt mit Ermächtigung militärischer Zwangsmaßnahmen.<sup>6</sup> Denn statt zwei mehr oder weniger disziplinierten Armeen stehen sich in innerstaatlichen Kriegen oftmals mehrere oder sogar eine Vielzahl bewaffneter Gruppen gegenüber, bei denen mit Dauer des Konflikts die Grenzen zur Kriminalität verwischen können. Selbst wenn die Hauptkonfliktparteien einem Waffenstillstand zugestimmt haben, stellen Störenfriede (spoiler) aufgrund ihres leichten Zugangs zu Waffen und Finanzierungsquel-

len eine Bedrohung für Blauhelme und Zivilbevölkerung dar. Seit den Tragödien von Ruanda und Srebrenica ist zudem der Schutz der unmittelbar von Gewalt bedrohten Zivilbevölkerung fester Bestandteil neu eingerichteter Friedensmissionen.

Robuste Friedenssicherung bedeutet aber nicht automatisch, dass UN-Friedensmissionen den Auftrag zur Friedenserzwingung (peace enforcement) haben – geschweige denn, dass sie vom UN-Sicherheitsrat und den UN-Mitgliedstaaten dazu ausgestattet wären. Auch in Afrika sind die UN-Friedensmissionen vor allem Beobachtermissionen, die die Konfliktparteien bei der Schaffung von Sicherheit, der Umsetzung eines Friedensvertrags und der Friedenskonsolidierung unterstützen sollen. Dies gilt für UNMIS in Sudan, deren Mandat größtenteils Kapitel-VI-Aufgaben umfasst, ebenso wie für die Kapitel-VII-Mission UNOCI in Côte d'Ivoire. Die großen Truppenkontingente sind vor allem zum Schutz der Missionsangehörigen und der Zivilisten notwendig. Bei der MONUC-Mission in Kongo verschwimmen allerdings die Grenzen zur Friedenserzwingung. So hat der UN-Sicherheitsrat sogar explizit das robuste Vorgehen gegen die Rebellengruppen und Milizen im Osten des Landes begrüßt.<sup>7</sup> Auch der Auftrag der UNIFIL-Mission in Libanon ist robust aber nicht offensiv. Mit Zustimmung der libanesischen Regierung unterstützt UNIFIL diese bei der Eindämmung des Waffenschmuggels, notfalls mit Gewalt. Eine gewaltsame Entwaffnung der Hisbollah ist jedoch nicht UNIFILs Aufgabe. Dass das UNIFIL-Mandat letztlich nicht explizit unter Kapitel VII verabschiedet wurde, war ein notwendiger politischer Kompromiss. Der mögliche Einsatz von Gewalt wurde aber in den Einsatzregeln der Mission (rules of engagement) festgelegt.<sup>8</sup>

Geht es um die Erzwingung von Frieden gegen den Willen der wichtigsten Konfliktparteien – das haben die Einsätze in Somalia und Bosnien in den neunziger Jahren schmerzhaft gezeigt – werden die Grenzen der UN-geführten Friedenssicherung schnell deutlich. Hier sind die UN-mandatierten Missionen gefragt, die von Verteidigungsbündnissen wie der NATO oder Staatenkoalitionen (coalitions of the willing) mit Autorisierung des UN-Sicherheitsrats geführt werden.

#### Vierter Trend:

#### Partnerschaftliche Friedenssicherung

Die Vereinten Nationen sind nicht mehr der einzige Friedenssicherungsakteur. Neben *ad hoc* gebildeten ›Koalitionen der Willigen‹ übernimmt vor allem die NATO inzwischen bedeutende Verantwortung für Friedensoperationen.<sup>9</sup> Auch die EU hat im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die Fähigkeiten zum militärischen und zivilen Krisenmanagement geschaffen.<sup>10</sup> Die AU und afrikanische Regionalorganisationen, wie ECOWAS in Westafrika, sind – wenn auch noch im Aufbau

begriffen – ebenfalls wichtige Friedenssicherungsakteure in Afrika geworden.<sup>11,12</sup> Die EU unterstützt sie mit erheblichen finanziellen Mitteln im Rahmen der afrikanischen Friedensfazilität sowie mit zivilen und militärischen Unterstützungsmaßnahmen.

Im Rahmen einer partnerschaftlichen Friedenssicherung (partnership peacekeeping) bietet sich für die Vereinten Nationen beim internationalen Krisenmanagement also die Möglichkeit einer Arbeitsteilung mit Regionalorganisationen an, wie sie auch der UN-Sicherheitsrat ausdrücklich begrüßt hat.<sup>13</sup> Dies betrifft beispielsweise die jeweiligen komparativen Vorteile bei der Interventions- und Reaktionsfähigkeit. Afrikanische Regionalorganisationen übernehmen beispielsweise verstärkt die Friedenssicherungsrolle, bis es zur Einrichtung einer UN-Friedensmission kommt. Dies war der Fall mit der ECOWAS-Truppe in Liberia (2003) und der AU-Mission AMIB in Burundi (2003/2004). Ein Übergang in eine UN-Mission könnte sich ferner in Somalia abzeichnen, allerdings nur, wenn die Sicherheitslage sich deutlich verbessert. Teilweise agieren die Vereinten Nationen und andere Akteure auch zeitgleich vor Ort: Beispiele sind UNMIK und KFOR in Kosovo, MONUC und EU-

Im Rahmen einer partnerschaftlichen Friedenssicherung bietet sich für die UN beim internationalen Krisenmanagement die Möglichkeit der Arbeitsteilung mit Regionalorganisationen an.

\* Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag auf der Auftaktveranstaltung des DGVN-Landesverbands Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen am 3. Mai 2007 in Dresden.

1 Siehe auch das Themenheft ›Auslandseinsätze‹, Internationale Politik (IP), 62. Jg., 5/2007.

2 Vgl. Manfred Eisele, Wandel durch Anpassung. Sechzig Jahre Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, Vereinte Nationen, 53. Jg., 5/2005, S. 179-186.

3 Vgl. Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations 2007, Boulder 2007, hier S. 147, 156 und 157.

4 Bisher gab es erst vier Leiterinnen von UN-Friedenssicherungseinsätzen: Margaret Anstee in Angola (UNAVEM II), Elisabeth Rehn in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH), Heidi Tagliavini in Georgien (UNOMIG) und Carolyn McAskie in Burundi (ONUB).

5 Vgl. Simon Chestermann, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford 2004.

6 Vgl. Ian Johnstone, *Dilemmas of Robust Peace Operations*, in: Center on International Cooperation, *Review of Global Peace Operations 2006*, Boulder 2006, S. 1-17.

7 UN-Dok. S/RES/1649(2005) v. 21. Dezember 2005.

8 Vgl. Peter Wittig, Deutsche Blauhelme in Nahost. Der Libanon-Einsatz der Bundeswehr: Ein Tabubruch mit positiven Folgen, IP, 62. Jg., 5/2007, S. 76-81.

9 Das sind derzeit KFOR in Kosovo und ISAF in Afghanistan.

10 Gegenwärtig sind dies unter anderem EUFOR Althea in Bosnien sowie EUSEC und EUPOL in der DR Kongo.

11 AMIS in Sudan und AMISOM in Somalia.

12 Vgl. Annual Review of Global Peace Operations 2007, a.a.O. (Anm. 3).

13 UN-Dok. S/RES/1631(2005) v. 17. Oktober 2005.

Ein qualitativ neues Modell, eine gemeinsame so genannte Hybridmission der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union, soll mittelfristig in Darfur eingerichtet werden.

FOR in Kongo oder die rein französischen LICORNE-Truppen in Côte d'Ivoire, die die dortige UN-Mission UNOCI unterstützen.<sup>14</sup> Bei dieser Arbeitsteilung bestehen jedoch die jeweiligen Kommandostrukturen getrennt von einander fort. Ein qualitativ neues Modell bahnt sich in Darfur an, wo die EU, die NATO und die Vereinten Nationen bereits logistische, finanzielle und personelle Unterstützung für die AMIS-Mission bereitstellen. Hier soll mittelfristig eine gemeinsame Mission der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union – eine so genannte Hybridmission – entstehen, die von dem gemeinsam von der UN und AU im April 2007 ernannten Sonderbeauftragten Rodolphe Adada geleitet werden wird. Wann es zur Einrichtung der Hybridmission kommen wird, ist aufgrund der häufig hinhaltenden und unkooperativen Haltung des Regimes in Khartoum jedoch nur schwer vorauszusagen.

Die partnerschaftliche Friedenssicherung zwischen EU und UN erscheint indes als ein besonders zukunftsfähiges Modell, zumal seit Anfang 2007 auch die schnellen Eingreiftruppen der EU (Battlegroups) voll einsatzfähig sind. Laut der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 »fühlt sich [die EU] verpflichtet zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit den UN bei der Hilfe für Länder, die Konflikte hinter sich haben, und zu verstärkter Unterstützung der UN bei kurzfristigen Krisenbewältigungseinsätzen.«<sup>15</sup> Die gut ausgebildeten und ausgerüsteten europäischen Staaten werden zunehmend zum »Partner erster Wahl« für die Vereinten Nationen. Dies zeigt sich in Kosovo und Libanon, und es war deutlich in Kongo, wo die EU mit der Operation Artemis (2003) und der Operation EUFOR RD Congo (2006) elementare Unterstützungsleistungen für die UN-Friedensmission MONUC erbracht hat. Die EU ist dort zudem mit zwei zivilen ESVP-Missionen vor Ort, die die Reform der Armee (EUSEC) und der Polizei (EUPOL) unterstützen.

Die gut ausgebildeten und ausgerüsteten europäischen Staaten werden zunehmend zum »Partner erster Wahl« für die Vereinten Nationen.

Angesichts der Nachfrage an Krisenmanagement vor allem in Afrika werden die Anforderungen an die EU-Mitgliedstaaten wohl weiter steigen. Man braucht kein Prophet zu sein, um vorherzusehen, dass dabei schwierige Einsatzentscheidungen zu treffen sein werden. Um die EU-UN-Partnerschaft weiter zu vertiefen, bedarf es allerdings noch der Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit und der Angleichung der Entscheidungsstrukturen zwischen EU und UN.

### Institutionelle Reform und Friedenssicherungsdoktrin

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die UN-Friedenssicherung eine Reihe von wichtigen Reformphasen durchlaufen, angefangen mit der Schaffung der eigenständigen Hauptabteilung Friedenssicherungs-

einsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) im UN-Sekretariat im Jahr 1992 durch den damaligen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali. Nach einer anfänglichen Friedenssicherungseuphorie – die sich auch in seiner optimistischen »Agenda für den Frieden« aus demselben Jahr widerspiegelte – war der Schock von Somalia, Ruanda und Srebrenica Auslöser für den im August 2000 veröffentlichten so genannten Brahimi-Bericht, der umfangreiche Empfehlungen für die UN-Friedenssicherung enthielt.<sup>16</sup> Auch die Vorschläge des neuen UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon sollen die UN-Friedenssicherung an die heutigen Herausforderungen anpassen. Hauptneuerung ist die Teilung von DPKO in zwei Hauptabteilungen. In der neuen »Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze« (Department of Field Support) sollen die logistischen, finanziellen und administrativen Friedenssicherungsaufgaben zusammengefasst werden. Daneben soll die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze die strategische und operative Arbeit übernehmen. Zudem soll das Personal beider Abteilungen aufgestockt werden.<sup>17</sup>

Doch die Vereinten Nationen stehen nicht nur vor Kapazitätsproblemen, die mit institutionellen Reformen und mehr Personal gelöst werden können. Zunehmend wird deutlich, dass die UN-Friedenssicherung auch vor normativen und strategischen Herausforderungen steht, die mit den oben genannten Trends einhergehen. Die Kernfrage ist, was die heutige multidimensionale UN-Friedenssicherung eigentlich leisten kann und soll – und vor allem was nicht.

Schon lange ist zumindest rhetorisch anerkannt, dass Friedensmissionen kein Ersatz für eine Strategie der Krisenbewältigung sind. Sie ersetzen keinesfalls einen politischen Prozess, der allein die Grundlage für dauerhaften Frieden sein kann. Zudem besteht unter den verschiedenen Friedenssicherungsakteuren ein erheblicher logistischer Koordinierungsbedarf. Oftmals verfolgen die Akteure aber unterschiedliche Ziele, so dass eine funktionierende Arbeitsteilung unter Mühen hergestellt werden muss. In Afghanistan beispielsweise agiert die politische UN-Mission UNAMA neben der NATO-Operation ISAF und den internationalen Truppen der »Operation Enduring Freedom«, deren Ziel die Bekämpfung der Taliban und Al Qaida ist.

Dies wirft eine Reihe von Fragen auf: Welche Rolle spielen UN-Friedensmissionen im Gesamtgefüge der internationalen Friedensbemühungen? Welche Auswirkungen hat die im Entstehen begriffene Norm der Schutzverantwortung (responsibility to protect) für die UN-Friedenssicherung? Und welchen Einfluss hat die internationale Terrorismusbekämpfung?<sup>18</sup>

Vor diesem Hintergrund hat das DPKO einen Prozess initiiert, um im Dialog mit den UN-Mitgliedstaaten eine Friedenssicherungsdoktrin (capstone doctrine) zu erarbeiten, die den Anforderungen der multidimensionalen UN-Friedenssicherung

Rechnung tragen soll.<sup>19</sup> Im Zentrum steht dabei die Frage, inwieweit die seit den fünfziger Jahren geltenden **drei Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung** an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden müssen:

1. **Einsatz nur mit Zustimmung der Konfliktparteien (consent);**
2. **Unparteilichkeit der Mission (impartiality) und**
3. **Einsatz von Gewalt nur zur Selbstverteidigung (non-use of force)<sup>20</sup>**

Die Entwicklung einer Friedenssicherungsdoktrin – ein Novum in der Geschichte der Vereinten Nationen – ist also mehr als nur eine akademische Übung. Sie soll zum einen Klarheit schaffen für die UN-Mitgliedstaaten und Truppensteller, zum anderen überhöhten Erwartungen an das UN-System vorbeugen helfen. Allerdings zeigen sich bereits die ersten Bruchlinien unter den UN-Mitgliedern zwischen den Traditionalisten und den Fürsprechern einer interventionsfreudigeren UN. Ob dieser Prozess letztlich zum Erfolg führt, bleibt daher abzuwarten.

## Deutsche Friedenssicherung ›à la carte‹

Deutschland ist in der internationalen Friedenssicherung ein relativ junger Akteur. Der Einstieg erfolgte erst Anfang der neunziger Jahre im Rahmen der UN-Missionen in Namibia (UNTAG), in Kambodscha (UNTAC) und Somalia (UNOSOM II). Im Jahr 1994 wurde die entscheidende Weichenstellung vorgenommen. Das Bundesverfassungsgericht stellte in einem Grundsatzurteil klar, dass die deutschen Streitkräfte über die Landes- und Bündnisverteidigung hinaus auch in internationalen Einsätzen im Rahmen und nach den Regeln von Systemen kollektiver Sicherheit eingesetzt werden können (›AWACS-Urteil‹). Die Entscheidung über einen Auslandseinsatz liegt im Kompetenzbereich der Bundesregierung. Letztlich untersteht die Bundeswehr als so genanntes Parlamentsheer aber der parlamentarischen Kontrolle, denn bewaffnete Einsätze deutscher Streitkräfte bedürfen grundsätzlich der vorherigen Zustimmung durch den Deutschen Bundestag.

Inzwischen gehört Deutschland mit gegenwärtig etwa 7700 Soldaten und 270 Polizisten in Auslandseinsätzen zu den größten Truppenstellern bei internationalen Friedensmissionen. Als Mitglied der Vereinten Nationen, der NATO und der EU stehen Deutschland mehrere Einsatzformen zur Verfügung. Bei dieser deutschen Friedenssicherung ›à la carte‹ stehen EU- und NATO-Einsätze eindeutig an oberster Stelle. Deutschland liegt hier international auf Rang 3, nach den USA und Frankreich. Erst mit dem UNIFIL-Einsatz (782 Soldaten) hat sich das Gewicht etwas zugunsten der Blauhelmissionen verschoben. Immerhin rangierte Deutschland zwischenzeitlich auf Rang 19 der etwa 120 UN-Truppensteller. Weitere

deutsche Einsätze bei Blauhelmissionen finden gegenwärtig statt: bei UNMIK in Kosovo (etwa 153 Polizisten), UNMIS in Sudan (38 Soldaten und fünf Polizisten), UNOMIG in Georgien (11 Soldaten und vier Polizisten), UNMIL in Liberia (14 THW-Mitarbeiter und fünf Polizisten), UNMEE in Äthiopien/Eritreä mit zwei Soldaten und UNAMA in Afghanistan mit einem Soldaten (siehe Tabelle S. 94).<sup>21</sup>

Die Stärkung der UN-geführten Friedenssicherung ist im Interesse Deutschlands. Die Vereinten Nationen sind die einzige Organisation weltweiter kollektiver Sicherheit und damit Legitimität. Die Vereinten Nationen verfügen in den meisten Staaten über eine höhere politische Akzeptanz beim Krisenmanagement als Regionalorganisationen. Der derzeitige Einsatz in Libanon ist bezeichnend: Die NATO kam aus politischen Gründen nicht in Frage, und eine ESVP-Mission war ebenfalls keine wirkliche Option. Nur die verstärkte UNIFIL-Mission war – wenngleich mit einer starken europäischen Komponente – für die Konfliktparteien und den UN-Sicherheitsrat akzeptabel. In Darfur stellt sich die Lage etwas anders dar. Hier versucht die Regierung in Khartum eine UN-Mission zu verhindern, weil sie eine Mission der Afrikanischen Union bevorzugt. Allerdings wird deut-

Eine UN-Friedenssicherungsdoktrin – ein Novum in der Geschichte der Organisation – soll Klarheit schaffen und überhöhten Erwartungen an das UN-System vorbeugen helfen.

**14** Vgl. Bruce Jones und Feryal Cherif, *Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses*, United Nations, New York 2004, über die Best-Practices-Website des DPKO: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>

**15** Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Europäische Union, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 11; <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

**16** Bericht der Sachverständigenkommission für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21. August 2000.

**17** Comprehensive Report on Strengthening the Capacity of the Organization to Manage and Sustain Peace Operations, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/61/858 v. 13. April 2007. Siehe dazu auch die Resolution des Sicherheitsrats: UN-Dok. A/RES/21/256 v. 22. März 2007.

**18** Richard Gowan und Ian Johnstone, *New Challenges for Peacekeeping: Protection, Peacebuilding and the ›War on Terror‹*. Coping with Crisis Working Paper Series, International Peace Academy, New York, März 2007, über: <http://www.ipacademy.org>

**19** Vgl. UN Capstone Doctrine, The Challenges Project, Folke Bernadotte Academy, Schweden, [http://www.challengesproject.net/roach/UN\\_Doctrine.do?pagelid=96](http://www.challengesproject.net/roach/UN_Doctrine.do?pagelid=96); siehe auch Salman Ahmed, Paul Keating und Ugo Solinas, *Shaping the Future of UN Peace Operations: Is there a Doctrine in the House?*, Cambridge Review of International Affairs, 20. Jg., 1/2007, S. 11–18.

**20** Der Einsatz von Gewalt ist seit 1973 auch zur Durchsetzung des Mandats erlaubt, allerdings fand die Regelung in der Praxis bis in die neunziger Jahre keine Anwendung. United Nations, *General Guidelines for Peacekeeping Operations*, New York 1995, S. 20. Siehe auch: Simon Chesterman, *The Use of Force in UN Peace Operations*, United Nations, New York 2004, S. 9, über: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>

**21** Siehe: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>



## Deutsche Beteiligung an UN-Friedensmissionen

(Stand: 30. April 2007)

	UNIFIL Libanon	UNMIK Kosovo	UNMIS Sudan	UNOMIG Georgien	UNMIL Liberia	UNMEE Äthiopien/ Eritrea	UNAMA Afghanistan
Bundeswehr	782	–	38	11	–*	2	1
Polizei	–	153	5	4	5	–	–

\* Die DPKO-Statistik beinhaltet 14 Mitarbeiter des Technischen Hilfswerks.  
Quelle: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>

UN-geführte  
Friedensmissionen  
sind und bleiben der  
›peacekeeper of last  
resort‹.

lich, dass die AU nicht in der Lage ist, die Anforderungen dauerhaft und ohne UN-Unterstützung zu leisten.

UN-geführte Friedensmissionen sind somit in zahlreichen Konfliktherden die einzige beziehungsweise die einzige dauerhaft zur Verfügung stehende Option der Friedenssicherung. Sie sind und bleiben der ›peacekeeper of last resort‹, das heißt auch dann einsatzbereit, wenn sich andere Akteure verweigern oder von den Konfliktparteien nicht akzeptiert werden. Niemand kann daher ein Interesse daran haben, dass sich UN-Friedensmissionen angesichts der enormen Nachfrage an Blauhelmen zu überforderten ›Drittwelt-Armeen für Drittwelt-Konflikte‹ entwickeln.<sup>22</sup> Das Risiko eines Scheiterns wäre zu groß. Denn dann ist es auch der Westen, der dafür den Preis zahlt: Direkt durch humanitäre Hilfe und indirekt durch Migration, Instabilität und Kriminalität. Schließlich schaffen Blauhelmeinsätze oftmals die Voraussetzung für die Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit vor allem mit von langjährigen Konflikten betroffenen Staaten, auch wenn sie oft nur ›Hilfe zur Selbsthilfe‹ sein können. Die eigentliche politische Lösung müssen die Konfliktparteien selbst leisten.

Eine  
›Spezialisierung‹ auf  
Unterstützungselemente zur  
Bereitstellung an  
UN-geführte  
Friedensmissionen  
könnte ein sinnvoller  
deutscher  
Beitrag sein.

### Herausforderungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Erstmals seit dem Somalia-Einsatz der Bundeswehr 1993/94 ist Deutschland durch die UNIFIL-Beteiligung wieder in Kontingentstärke bei einer UN-geführten Mission vertreten. Dies ist kein grundsätzlicher Politikwechsel bei Auslandseinsätzen. EU und NATO werden weiterhin die bevorzugten Einsatzformen der militärischen Führung bleiben, zumal bei robusten Einsätzen. Doch vieles spricht dafür, eine ausgewogene Mischung der Einsatzformen unter Einschluss der Blauhelmissionen anzustreben. Das deutsche Personal bei UN-Missionen ist international hoch geschätzt – ob nun als Militärbeobachter

in Sudan, als Polizist in Liberia, Sanitätsoffizier in Georgien oder als zivile Mitarbeiterin in Afghanistan. Auch der laufende UNIFIL-Einsatz der Bundeswehr hat Deutschlands Ansehen international und im UN-System gestärkt. Dass Deutschland bereit ist, nun im Rahmen der Vereinten Nationen verstärkt Verantwortung zu übernehmen, ist ein wichtiges Signal. Jedes weitere UN-Engagement Deutschlands sollte indes nur nach umfassender politischer Einzelfallprüfung und in einem vernünftigen Verhältnis zu den anderen Einsatzformen erfolgen.

### Technische und logistische Unterstützung

Dabei geht es nicht um große Kontingente. Die Haupttruppensteller bei Blauhelmissionen werden weiterhin die ostasiatischen und afrikanischen Staaten sein, die die Masse der Soldaten und Militärbeobachter stellen. Allerdings sind sie oft unzureichend ausgerüstet und verfügen nicht über hochwertige Ausrüstung, die komplexe Missionen auf schwierigem Terrain erfordern. Hier sind vor allem die westlichen Staaten gefragt, Unterstützungselemente – die so genannten ›enabling elements‹ – zu stellen: etwa Transportlogistik, sanitätsdienstliche Versorgung, Fahrzeuge und Hubschrauber sowie Kommunikationstechnik. Doch gerade diese knappen Unterstützungsleistungen der europäischen Staaten sind häufig durch die Zusagen an NATO und EU gebunden und entfallen daher als mögliche Beiträge zu Blauhelmissionen. Eine ›Spezialisierung‹ auf diese Elemente zur Bereitstellung auch an UN-geführte Friedensmissionen könnte somit ein sinnvoller deutscher Beitrag sein, die UN-Friedenssicherung trotz steigender Anforderungen funktionstüchtig zu halten. Dabei muss das Engagement nicht immer militärischer Natur sein. In Liberia stellt beispielsweise das Technische Hilfswerk die Stromversorgung der UN-Mission UNMIL sicher. Ähnliches gilt übrigens für die in der Entstehung befindlichen afrikanischen Sicherheitsstrukturen, die auf absehbare Zeit noch der internationalen Unterstützung bedürfen. Den Initiativen im Rah-

men der EU und in der G-8 zur Stärkung und Ausbildung afrikanischer Kapazitäten kommt also weiterhin eine wichtige Rolle zu.

### Deutsches Personal

Hinzu kommt ein personalpolitischer Aspekt: Die UN-Friedenssicherung erfährt einen erneuten Bedeutungsgewinn im UN-System selbst. Als drittgrößter Beitragszahler zum UN-Haushalt trägt Deutschland in beträchtlichem Umfang zur Finanzierung der Blauhelmissionen bei. Wir sollten deshalb in entsprechenden Positionen vertreten sein, die wichtige Entscheidungen über die Missionen und die Fortentwicklung der Friedenssicherung treffen. Dies gilt für das Sekretariat ebenso wie für die Missionen selbst, sowohl bei zivilem wie militärischem Personal. Auch hier ist mit UNIFIL ein wichtiger Schritt getan: Nicht nur vor Ort, sondern auch in der eigens eingerichteten ›Strategischen Militärischen Zelle‹ im DPKO sammeln deutsche Offiziere wichtige Erfahrungen mit dem UN-System. Ähnliches gilt für die deutschen Militärbeobachter in Georgien und Sudan. Die Rekrutierung bei einer Blauhelmission gilt als eine Voraussetzung für höherrangige Posten im UN-System. Daher sollten verstärkte Anstrengungen unternommen werden, damit sich UN-Erfahrungen bei Soldaten, Polizisten und Zivilisten karrierefördernd auswirken können.

### ›Vernetzte Sicherheit‹

Im Sinne einer ›vernetzten Sicherheit‹ ist für Deutschland ein umfassender Ansatz beim Krisenmanagement gefordert. Vor allem in ›failed states‹ können Friedensmissionen nur einen begrenzten – wenn gleich wichtigen – Beitrag zum Krisenmanagement leisten. Sie müssen eingebettet sein in ein breites Spektrum politischer, diplomatischer, wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Instrumente. So formuliert es nicht zuletzt die ›Europäische Sicherheitsstrategie‹. Ein tragbarer politischer Prozess und wirtschaftlicher Wiederaufbau sind die Voraussetzungen für den Abzug einer internationalen Friedensmission, ob nun UN-geführt oder nicht. Dies war ein Beweggrund für die Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung, zu deren Mitgliedern Deutschland zählt. Deutschland bemüht sich mit großem Nachdruck, dieses Prinzip der ›vernetzten Sicherheit‹ praktisch umzusetzen. In Afghanistan übernimmt es eine Führungsrolle bei der Polizeiausbildung und verfolgt mit den Wiederaufbauteams in den Provinzen (Provincial Reconstruction Teams) einen lokalen Ansatz der vernetzten Sicherheit.

In Libanon ruht das deutsche Engagement auf drei Pfeilern: dem Beitrag der Bundeswehr zur Stabilisierung der Sicherheitslage; der humanitären Hilfe, des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der Stärkung der libanesischen Kapazitäten bei der Grenzüber-

wachung sowie der aktiven Beteiligung der Bundesregierung bei den politisch-diplomatischen Konfliktlösungsbemühungen.

Doch auch bei den multidimensionalen UN-Missionen selbst ist eine über den militärischen und polizeilichen Bereich hinausgehende Beteiligung gefordert. Benötigt werden zivile Experten in verschiedenen Bereichen: Richter und Staatsanwälte, Entwicklungs-, Verwaltungs- und Menschenrechtsexperten. Mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin hat Deutschland eine wichtige Struktur geschaffen, zivile Experten und Wahlbeobachter für die multidimensionalen Friedensmissionen der Vereinten Nationen, der EU und OSZE auszubilden und zu rekrutieren.

### Innenpolitische Überzeugungsarbeit

Nicht zuletzt – das zeigt die Debatte über die Auslandseinsätze der Bundeswehr – hat die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik eine wichtige innenpolitische Überzeugungsarbeit zu leisten. Die teilweise kontroversen Debatten über den EUFOR-Einsatz in Kongo und die ISAF-Mission in Afghanistan zeigen, wie wichtig die öffentliche Auseinandersetzung über Sinn und Zweck von internationaler Friedenssicherung ist. Immer wieder von neuem muss in der Öffentlichkeit und gegenüber dem Parlament begründet werden, warum Deutschland im Zeitalter globalisierter Gefahren an der Krisenbewältigung außerhalb seiner unmittelbaren Nachbarschaft mitwirken soll. Dabei ist es sicher sinnvoll, eine Reihe allgemeiner, grundlegender Voraussetzungen für eine deutsche Beteiligung zu formulieren – wie etwa ein klares Mandat, Erfüllbarkeit der Anforderungen, Sinn und Mehrwert eines deutschen Beitrags.<sup>23</sup> Letztlich muss jedoch von Fall zu Fall entschieden werden. Grundlage für eine vernünftige Einzelfallentscheidung ist jedoch dabei, in der deutschen Bevölkerung das Bewusstsein dafür zu schaffen, was es heißt, als großes europäisches Land für Frieden und Sicherheit Mitverantwortung zu tragen – ob nun im Rahmen der NATO, der EU oder der Vereinten Nationen. Dies bleibt eine Daueraufgabe.

<sup>22</sup> Ähnlich auch Sven Bernhard Gareis und Johannes Varwick, Frieden erster und zweiter Klasse. Die Industriestaaten lassen die Vereinten Nationen bei Peacekeeping-Einsätzen im Stich, IP, 62. Jg., 5/2007, 68–74.

<sup>23</sup> Siehe auch Volker Perthes, Wie? Wann? Wo? Wie oft? Vier zentrale Fragen müssen vor Auslandseinsätzen beantwortet werden, IP, 62. Jg., 5/2007, 16–21.

# Weltorganisation und Individuum

## Kofi Annans Dekade als UN-Generalsekretär

Manuel Fröhlich



Prof. Dr.

Manuel Fröhlich,

geb. 1972,

ist Juniorprofessor  
am Institut für Politikwissenschaft der

Friedrich-Schiller-Universität Jena und

Koordinator des  
Forschungsrats der

Deutschen Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen.

**Eine Vielzahl von Reformmaßnahmen, der Irak-Krieg, heftige Anfeindungen, aber auch die Verleihung des Friedensnobelpreises an Kofi Annan und die Vereinten Nationen stechen als wesentliche Punkte aus der Amtszeit des siebten Generalsekretärs hervor. Die Bilanz der Leistungen Annans ist dabei – wie auch die seiner Vorgänger – nie nur eine Geschichte von Erfolg oder Scheitern eines Individuums, sondern in vielerlei Hinsicht symptomatisch für die internationalen Beziehungen im Allgemeinen und das Projekt der Weltorganisation im Besonderen.**

Zwischen der Resolution des Sicherheitsrats zur Wahl Kofi Annans im Dezember 1996 (S/RES/1090) und zur Wahl seines Nachfolgers Ban Ki-moon im Oktober 2006 (S/RES/1715) liegen 625 Entschlüsse: In dem Umstand, dass fast 40 Prozent der Resolutionen des Rates in der Geschichte der Vereinten Nationen in der Amtszeit Kofi Annans verabschiedet wurden, mag man ein – wenn auch wenig zuverlässiges – Maß seiner Bedeutung erkennen. Dass die zehn Jahre von 1997 bis 2006 ereignisreiche und für die Vereinten Nationen wie für die internationale Politik in vielerlei Hinsicht prägende und weichenstellende Jahre waren, wird man wohl mit Fug und Recht behaupten können.<sup>1</sup> Der ordentliche UN-Haushalt hat sich in dieser Zeit von 1,2 Milliarden auf fast zwei Milliarden US-Dollar verdoppelt und der Friedenssicherungshaushalt von 1,4 Milliarden auf fast fünf Milliarden US-Dollar mehr als verdreifacht. Nachdem die Anzahl der Blauhelme weltweit mit dem Auslaufen der Jugoslawien-Missionen steil vom Rekordhoch von über 77 000 Soldaten im Jahr 1993 auf etwa 20 000 im Jahr 1997 gesunken war, endete die Amtszeit Annans mit einem neuen Rekord von weit über 80 000 Soldaten und Polizisten in 18 Missionen.

Nicht gerade untypisch für Generalsekretäre sind dagegen große Unterschiede zwischen erster und zweiter Amtszeit: Nach hoffnungsvollem Start, großem Rückhalt unter den Mitgliedern und ersten diplomatischen Erfolgen scheint in der zweiten Amtszeit eine Dynamik einzusetzen, in der ein zunehmend selbstbewusst agierender Generalsekretär mehr und mehr mit den Interessen einzelner Mitgliedstaaten kollidiert. Oftmals spitzt sich diese Dynamik im Konflikt mit einem der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats so zu, dass nicht nur der Generalsekretär, sondern auch die Organisation, die er personifiziert, offen in Frage gestellt werden. Mangelnde Führungsqualitäten und Unfähigkeit zur Reform waren die entspre-

chenden Vorwürfe, die auch Annans letzte Monate im Amt begleiteten.

Dies festzustellen, heißt nicht, konkretes Versagen anzuzweifeln; die beschriebene Dynamik scheint jedoch bereits in dem eigentümlichen Posten des UN-Generalsekretärs angelegt zu sein. Unterstrichen wird dieses Bild der zweigeteilten Amtszeit im Falle Annans noch mit dem Hinweis auf den Wechsel im Weißen Haus: Während die Clinton-Regierung eine zwar instrumentelle, aber doch erkennbare Unterstützung multilateraler Institutionen verfolgte, zeigte die Präsidentschaft George W. Bushs eine teils schroffe Ablehnung zentraler Inhalte und Verfahrensweisen multilateraler Politik. Tatsächlich erscheint die größte Herausforderung zu Beginn der Amtszeit Kofi Annans, die Begleichung der horrenden amerikanischen Beitragsrückstände,<sup>2</sup> die schließlich nur teilweise geregelt wurde, geradezu einfach im Vergleich zu den grundsätzlichen Problemen, mit denen das Verhältnis der USA zur UN gegen Ende belastet war. Nicht umsonst widmete Annan seine wichtigste Abschiedsrede in der Truman Library einem Appell zur besseren Zusammenarbeit und Unterstützung seitens Washingtons.<sup>3</sup>

Den Spielraum des Generalsekretärs jedoch nur als Funktion des Verhaltens der Supermacht USA zu sehen, wäre sicher zu simpel. Generalsekretäre können zwischen unterschiedlichen Amtsverständnissen und Handlungsstrategien wählen. Das Agieren des jeweiligen Posteninhabers zwischen den Polen einer aktiven (›General‹) und eher passiven (›Sekretär‹) Amtsführung ist dabei schon geradezu sprichwörtlich geworden. Für eine Bilanz ihres Wirkens scheinen jedoch mindestens drei, miteinander verbundene und überlappende Management-Leistungen relevant: Der Generalsekretär ist zunächst unmittelbar als Krisen-Manager gefragt. Inwiefern gelingt es ihm, sich in konkreten Krisen für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einzusetzen? Daneben ist der Generalsekretär als höchster Beamter der Weltorganisation zugleich als Verwaltungs-Manager gefragt. Inwiefern gelingt es ihm, einen weltweit agierenden Verwaltungsapparat auf unterschiedlichen und teils neuen Handlungsfeldern effizient und effektiv zu leiten? Schließlich, und dem Charakter des Amtes entsprechend wohl am bedeutendsten, agiert der Generalsekretär als Ideen-Manager. Ihm obliegt es, die in der Charta der Vereinten Nationen zugrunde gelegte Idee der Weltorganisation zu aktualisieren und als Ideen-Geber gegenüber den Mitgliedstaaten aufzutreten, um neue Wege zur Umsetzung der Charta-Ziele unter geänderten weltpolitischen Bedingungen

zu formulieren.<sup>4</sup> Eine solche dreidimensionale Bilanz des Wirkens Kofi Annans soll im Folgenden skizziert werden.

## Krisen-Manager

In Annans Amtszeit fällt kein herausragender Friedensschluss, der untrennbar und ausschließlich mit seinem Wirken verbunden wäre. Gleichwohl gibt es eine Reihe von erkennbaren Erfolgen bei Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung. Lässt man den (weiter unten zu behandelnden) Irak-Konflikt außer Acht, so hat sich Annan seit dem Jahr 1997 unter anderem bei den Konflikten in Sierra Leone, Liberia, Kongo, Westsahara, Guinea und Nigeria eingeschaltet. Afrika war sicherlich ein Schwerpunkt.

Zu Beginn seiner Amtszeit herrschten zahlreiche Konflikte auf dem Kontinent. Vor diesem Hintergrund hatte Annan bereits im Jahr 1998 einen systematischen Bericht über Konfliktursachen und Lösungswege vorgelegt.<sup>5</sup> Ein Dossier des Regionalen UN-Informationszentrums resümiert, dass es am Ende 2006 keine Kriege mehr in Angola, zwischen Eritrea und Äthiopien, in Liberia, Mosambik, Sierra Leone und in Süd-Sudan gebe. In Guinea-Bissau, Togo, Madagaskar und der Demokratischen Republik Kongo seien zudem wichtige Schritte hin zu einem Wiederaufbau verfassungsgemäßer politischer Ordnungen eingeleitet worden.

Das jüngste Wiederaufflammen von Auseinandersetzungen in Somalia oder zwischen Eritrea und Äthiopien zeigt jedoch, dass die Komplexität und notwendige Dauer von nachhaltiger Friedenssicherung eine klare Erfolgsbilanz von Generalsekretären – selbst über einen Zeitraum von zehn Jahren – äußerst schwierig machen. Ebenfalls auf dem afrikanischen Kontinent konnte Annan hingegen eine entscheidende Rolle bei der Schuldübernahme Libyens für das Lockerbie-Attentat von 1988 spielen; eine Entschädigungsvereinbarung wurde im Jahr 1999 zwischen Libyen und dem UN-Sicherheitsrat geschlossen. Trotz ständigen Mahnens und deutlicher Worte konnte Annan hingegen keine grundlegende Verbesserung der katastrophalen Situation im sudanesischen Darfur erreichen. Das Fortbestehen dieser humanitären Krisensituation wirft deutliche Schatten auf die Sicherheitsbilanz in Afrika.

Auch im Nahen Osten war Annan aktiv: Im Jahr 2000 schaltete er sich erfolgreich in die Überwachung des israelischen Abzugs aus Südlibanon ein. Doch auch dieser Konflikt tauchte in anderem Gewand wieder auf: Als es im Sommer 2006 zum Krieg zwischen Israel und der Hisbollah kam, reiste Annan im September nach Beirut. Durch seine Shuttle-Diplomatie war er wesentlich an der Ausarbeitung des Sechs-Punkte-Plans beteiligt, der die Einstellung der kriegerischen Handlungen und einen fragilen, international überwachten Waffenstillstand nach sich zog.

Auf den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern konnte er – ebenso wie andere externe Akteure – wenig Einfluss nehmen. Gleichwohl hat er beständig darauf hingewiesen, dass dieser Konflikt in vielerlei Hinsicht eine Schlüsselstellung für die Befriedung des gesamten Nahen Ostens einnimmt. In seinen letzten Stellungnahmen im Sicherheitsrat wies er dabei in einer für einen Generalsekretär typischen Weise beide Seiten auf ihre Verantwortung für die Lösung des Konflikts hin und prangerte – ohne dies gleichzusetzen – sowohl terroristische Anschläge als auch unverhältnismäßige militärische Maßnahmen an. Interessanterweise hat Annan neben deutlicher Kritik an Jerusalem auch eine Reihe von Initiativen zur Normalisierung der belasteten Beziehungen zwischen Israel und den UN initiiert. So wurde unter seiner Mitwirkung im Jahr 2000 Israel in die Regionalgruppe der westlichen und anderen Staaten (WEOG) aufgenommen und im Oktober 2005 zum ersten Mal seit 1952 wieder ein israelischer UN-Botschafter zum Vizepräsidenten der Generalversammlung gewählt.<sup>6</sup>

Annans Engagement als Krisen-Manager erstreckt sich jedoch noch auf weitere Weltregionen. Als wohl größten Erfolg konnten er und sein Verwalter Sergio Vieira de Mello die Begleitung Ost-Timors in die Unabhängigkeit durch eine UN-geführte Übergangsverwaltung verbuchen. Nicht zuletzt Annans beständiges Einwirken auf die indonesische Regierung hatte diesen Präzedenzfall für eine komplexe, staatsähnliche Unterstützung durch die UN möglich gemacht.

In Annans Amtszeit fällt kein herausragender Friedensschluss, der untrennbar und ausschließlich mit seinem Wirken verbunden wäre.

1 Vgl. zum Folgenden: Manuel Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997–2003, Wiesbaden 2004; Friederike Bauer, Kofi Annan. Ein Leben, Frankfurt a.M. 2005; Stanley Meisler, Kofi Annan. A Man of Peace in a World of War, Hoboken 2007; James Traub, The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American Power, London 2006 sowie die Zusammenstellung ›Die Vereinten Nationen während der Amtszeit von Generalsekretär Kofi Annan 1997–2006‹ des Regionalen Informationszentrums der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC) vom 19.10.2006.

2 Vgl. Manuel Fröhlich, Der alte und der neue Generalsekretär, Außenpolitik, 48. Jg., 3/1997, S. 301–309.

3 Vgl. Address at the Truman Presidential Museum and Library, Independence, Missouri, 11.12.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

4 Eine solche Funktion wird in jüngster Zeit unter konstruktivistischen Vorzeichen stark betont. Vgl. etwa Ian Johnstone, The Secretary-General as Norm Entrepreneur, in: Simon Chesterman (Hrsg.), Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge u.a. 2007, S. 123–128.

5 Vgl. The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, Report of the Secretary-General, United Nations, New York, April 1998, <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/index.html>

6 Vgl. Eve Epstein, Annan Made the Nations a Little Less United Against Israel, Forward – The Jewish Daily, 22.12.2006.

Die jüngsten Auseinandersetzungen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen vom April/Mai 2007 zeigen auch hier, wie fragil der Frieden noch ist. Keinen Erfolg hatte Annan hingegen mit seinem lange vorbereiteten Plan zur Beilegung des Zypern-Konflikts, der im Februar 2003 scheiterte. Die Zukunft Kosovos war auch nach Vorlage des Berichts seines Sondergesandten Martti Ahtissari bis Ende 2006 nicht geklärt.

Für die Jahre seit 1997 können allerdings zwei übergeordnete Trends festgehalten werden: Annan hat angesichts einer Vielzahl von Konflikten systematisch das Instrument der Sondergesandten/Sonderbeauftragten weiterentwickelt, die in Vertretung des Generalsekretärs vielfältige Aufgaben bei der Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung wahrnehmen; ihre Zahl hat sich während seiner Amtszeit auf über 50 mehr als verdoppelt. Sie sind der verlängerte Arm des Generalsekretärs als Krisen-Manager und wichtiger Teil des internationalen Engagements zur Konfliktbeilegung, das nach Auffassung des ›Human Security Report‹ ein zentraler Faktor für den allgemeinen Rückgang der Anzahl bewaffneter Konflikte sowie der Zahl der Kriegstoten weltweit ist.<sup>7</sup> Annan, seine persönliche Diplomatie, vielfältige UN-Missionen und Friedenstruppen haben daran sicher ihren Anteil.

Dem Befund, die Welt sei sicherer geworden, stehen am Ende der Amtszeit jedoch zwei Hindernisse entgegen: Zum einen ist in der Form des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001 eine neuartige Bedrohungslage entstanden, auf die die Vereinten Nationen trotz jüngst verabschiedeter Strategiepapiere nur unzureichend reagieren können. Zum anderen kam es in der Ära Annan zu einem dramatischen Rückgang der internationalen Abrüstungsbemühungen. Die nuklearen Ambitionen Irans und Nordkoreas sind dabei nur die Spitze eines Eisbergs, in dessen Tiefe sich die schleichende Erosion des Nichtverbreitungsvertrags anbahnt. Dass das Thema Abrüstung im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 nicht substantiell behandelt wurde, nannte Annan mehrfach eine Schande. Auch hier markiert eine seiner letzten Reden im November 2006 an der Universität Princeton, in der er das Fehlen einer gemeinsamen Strategie in der Abrüstungspolitik beklagt, eine offene Stelle in der Bilanz.

Gefestigt hingegen lässt der Krisen-Manager Annan den Bereich der Katastrophenhilfe zurück. Mit dem Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (CERF) und dem unter Jan Egeland gestärkten Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) konnten die Vereinten Nationen nach den verheerenden Wirbelstürmen, Erdbeben, Überschwemmungen und Tsunamis der letzten Jahre lebenswichtige Hilfe leisten. Die administrative Neuausrichtung der Katastrophenhilfe führt bereits zum Verwaltungs-Manager Annan.

## Verwaltungs-Manager

Die Wahl Annans, dem ersten aus den Reihen der UN-Bediensteten selbst, war mit dem Auftrag und dem Mandat zur Reform des Sekretariats verbunden. Und so machte sich Annan schon unmittelbar nach seiner Wahl an die Reform der Organisationsstruktur des Sekretariats, wobei er jedoch stets betonte, dass es sich bei der Reform der UN nicht um ein Ereignis, sondern um einen Prozess handle.<sup>8</sup>

Der Generalsekretär legte diesbezüglich drei Reformberichte in den Jahren 1997, 2002 und 2006 vor. Die ersten beiden waren komplementär und zielten darauf, die Arbeit des Sekretariats schlanker und effektiver zu machen. Darunter fallen die Neuorganisation der Abteilungen unter vier Arbeitsbereiche, die Einrichtung einer Management-Gruppe, die Koordinierung der Landesprogramme unter einheitlicher Führung und Vertretung sowie die verstärkte Nutzung des Internets sowohl für die interne Kommunikation als auch für die Öffentlichkeitsarbeit. Hinzu kam die Einrichtung einer bescheidenen Planungseinheit im Sekretariat, die die strategische Ausrichtung seiner Arbeit durch aktuelle Analysen und Informationen unterstützen sollte.

Die auffälligste strukturelle Neuerung war sicherlich die Einführung des Postens eines Stellvertretenden Generalsekretärs. Diesen Posten hatten Annans Vorgänger mit einiger Skepsis betrachtet, da er die Konzentration der Leitungsaufgaben auf den Generalsekretär relativieren oder durch Proporzdenken bei der Besetzung auch inhaltlich verwässern könnte. Das Anwachsen der politischen wie administrativen Aufgaben hatte diesen Schritt jedoch unumgänglich gemacht. Annan hat ihn denn auch tatsächlich als Entlastung vor allem auf dem Verwaltungssektor aufgefasst, wengleich die formale Aufgabenzuschreibung durch die Resolution der Generalversammlung reichlich nebulös ausgefallen war.

Zwar können auch Veränderungen des Arbeitsablaufs und der Verwaltungsstruktur des Sekretariats nur bedingt in eigener Verantwortung durch den Generalsekretär umgesetzt werden. Soweit es in seinem Ermessen lag, hat Annan seine Vorschläge jedoch weitgehend und zügig umgesetzt, was ihm sogar der amerikanische Rechnungshof (Government Accountability Office) bescheinigte; im November 2001 war zumindest ein substanzieller Teilbetrag der lange überfälligen Schulden der USA freigegeben worden.

Die von Annan eingeleiteten, teilweise tief greifenden Änderungen in der Sekretariatsstruktur, konnten jedoch nicht verhindern, dass die Arbeit der Vereinten Nationen insbesondere im Laufe der Jahre 2004 und 2005 unter erhebliche Kritik geriet. Die größte Aufmerksamkeit zog dabei sicher der Bericht der Untersuchungskommission für das Öl-für-Lebensmittel-Programm auf sich. Der weitaus größte Teil der in diesem Bericht dokumentierten Schmuggel- und Be-

Annan hat angesichts einer Vielzahl von Konflikten systematisch das Instrument der Sondergesandten/Sonderbeauftragten weiterentwickelt, die in Vertretung des Generalsekretärs vielfältige Aufgaben bei der Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung wahrnehmen.

Gefestigt hingegen lässt der Krisen-Manager Annan den Bereich der Katastrophenhilfe zurück.

stechungsaktivitäten Saddam Husseins im Rahmen des Programms fand mit Wissen beziehungsweise Duldung beteiligter Staaten und Firmen statt. Insofern war der so genannte Milliarden-Skandal kein Skandal der UN im engeren Sinne. Doch der Bericht deckte auch schwerwiegende Managementfehler bei der Überwachung des Programms sowie einzelne Vorgehen von UN-Mitarbeitern auf. Er lieferte deutliche Beweise für »die Politisierung der Entscheidungsfindung, Managementschwächen und moralische Verfehlungen«,<sup>9</sup> die bei der Verwaltung des Programms im Sekretariat zu beobachten gewesen seien.

Die Untersuchungskommission kritisierte in klaren Worten den Sicherheitsrat, verwies aber auch auf die mangelnde Abstimmung zwischen dem Generalsekretär und seiner Stellvertreterin bei der Federführung des Programms. Selbst Annans Redenschreiber Edward Mortimer resümiert: »Annan hatte in der Tat Schwächen als Manager. Er delegierte Befugnisse, jedoch nicht immer an die richtigen Personen. Und er ließ es zu, die meiste Zeit von seinen politischen und diplomatischen Pflichten vereinnahmt zu werden.«<sup>10</sup> Zudem wurden die Spekulationen um die Rolle von Annans Sohn Kojo bei der Auftragsvergabe und Umsetzung des Programms von interessierten Kreisen weidlich ausgenutzt, um eine aggressive Kampagne gegen das Sekretariat und seinen Leiter zu eröffnen.

Hinzu kamen zeitgleich Enthüllungen über sexuellen Missbrauch durch UN-Blauhelme sowie offenkundige Fehlentscheidungen im Beschaffungswesen der Vereinten Nationen. Die Schwere der Angriffe, aber auch der Umstand, dass mit der moralischen Integrität, Transparenz und Unparteilichkeit grundlegende Pfeiler der UN-Arbeit in Frage gestellt wurden, machten rasch deutlich, dass es hier nicht mehr nur um administrative Fehler, sondern um eine Grundsatzebene ging, in der die UN eine Zeit lang relativ unvorbereitet und passiv in eine gefährliche Schiefelage gerieten. Dies wiederum bewegte eine Gruppe um den ehemaligen amerikanischen UN-Botschafter Richard Holbrooke im Dezember 2004 dazu, mit Annan in kleinem Kreis Auswege aus einer drohenden Rücktrittsdiskussion und der nachhaltigen Beschädigung der UN zu suchen.

Der dritte Reformbericht vom März 2006<sup>11</sup> hatte insofern den Charakter eines Befreiungsschlags. Er war nach einer Reihe von personellen Neuerungen im Führungsteam der UN maßgeblich vom damaligen Leiter des Exekutivbüros Mark Malloch Brown verfasst worden, der als »Troubleshooter« die Organisation mit aus der Krise führen sollte. Die teils radikalen Vorschläge des Berichts, von der Auslagerung einzelner Arbeitsvorgänge über die Infragestellung des budgetären Bewilligungsverfahrens, trafen nicht nur auf Zustimmung. Insbesondere die Länder der Gruppe der 77 (G-77) sahen in dem Versuch, dem Generalsekretär mehr Entscheidungskompetenzen zuzubilligen, eine Schwächung ihrer Position in der Ge-

neralversammlung und einen Ausverkauf an die finanzstarken Mitglieder des Nordens. Ironischerweise sah sich der langjährige UN-Bedienstete Annan zusätzlich auch einem Misstrauensvotum der Personalvertretung im Sekretariat ausgesetzt.

Eine Reihe konkreter Reformen, wie die Einrichtung eines Ethikbüros, neue Richtlinien für das UN-Beschaffungswesen oder zusätzliche Aufsichtsmechanismen wurden bereits umgesetzt. Andere Reformmaßnahmen blieben jedoch im Niemandsland der Grabenkämpfe in der Generalversammlung liegen. Im Mai 2006 kam es sogar zum Bruch der Konsens-Regel im Fünften Hauptausschuss (Verwaltung und Haushalt), als man sich nicht auf ein moderates Reformpaket einigen konnte. Die im Juli desselben Jahres erreichte Einigung auf Teile des Reformpakets, wie etwa einen Ermessensspielraum bei der Vergabe von 20 Millionen US-Dollar, hat die Möglichkeiten des Generalsekretärs bei der Führung der Organisation nur unwesentlich erweitert.

Annan hat die Verwaltungsreform als vierte Säule der Reform der Gesamtorganisation verstanden – und sie damit auf eine Ebene zu seinen Ideen für die Bereiche Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte gestellt. Tatsächlich verweist also auch die Sekretariatsverwaltung auf die Tätigkeit des Generalsekretärs als Ideen-Manager.

## Ideen-Manager

Die Trias von Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten hat Annan im Laufe seiner Amtszeit immer stärker akzentuiert und ihr Zusammenhang wurde im Jahr 2005 zum Leitmotiv seines umfassenden Reformberichts »In größerer Freiheit«.<sup>12</sup> In allen drei Arbeitsbereichen hat Annan konzeptionelle Impulse gesetzt und diverse Ideen eingebracht, die in der Sum-

Die Schwere der Angriffe machte rasch deutlich, dass es beim Öl-für-Lebensmittel-Programm nicht mehr nur um administrative Fehler, sondern um eine Grundsatzdebatte ging, in der die UN eine Zeit lang in eine gefährliche Schiefelage gerieten.

<sup>7</sup> Vgl. Manuel Fröhlich, Maria Bütöf und Jan Lemanski, Mapping UN Presence. A Follow-Up to the Human Security Report, Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization, 81. Jg., 2/2006, S. 13–23.

<sup>8</sup> Vgl. zum Überblick Manuel Fröhlich, The Ironies of UN Secretariat Reform, Global Governance, 13. Jg., 3/2007, S. 151–159 sowie Thorsten Benner, Auf immer unvollendet? Verwaltungsreform in den Vereinten Nationen, VN, 1/2007, S. 16–19.

<sup>9</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme, Vol. 1: The Report of the Committee, 7.9.2005, S. 4, über: <http://www.iic-offp.org/>

<sup>10</sup> Edward Mortimer, Kofi Annan's Legacy, New World (United Nations Association of the UK), January–March 2007, S. 17.

<sup>11</sup> In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/RES/60/692 v. 7.3.2006.

<sup>12</sup> In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005.

Der Generalsekretär kann seine Ideen zur Belegung und Weiterentwicklung des Charta-Auftrags nicht ungefiltert in die Arbeit der Organisation und der Mitgliedstaaten einbringen.

me die Vereinten Nationen nicht unerheblich verändert haben. Der Generalsekretär kann seine Ideen zur Belegung und Weiterentwicklung des Charta-Auftrags dabei nicht ungefiltert in die Arbeit der Organisation und der Mitgliedstaaten einbringen. Er muss vielmehr geschickt versuchen, seine Ideen langfristig vorzubereiten, eventuell über Expertenkommissionen zusätzlich zu unterfüttern, um den Mitgliedstaaten dann konkrete Handlungsoptionen zu präsentieren.

Dem ehemaligen Untergeneralsekretär für Friedensoperationen waren zu Beginn seiner Amtszeit zwei Erfahrungen des Scheiterns der UN besonders schmerzlich bewusst: Das Versagen der internationalen Gemeinschaft bei der Verteidigung der UN-Schutzzone in Srebrenica im Juli 1995, bei dem unter den Augen weniger UN-Blauhelme etwa 8000 Flüchtlinge verschleppt und getötet wurden, sowie der Völkermord in Ruanda, dem innerhalb kurzer Zeit etwa 800 000 Menschen zum Opfer fielen. Beide Ereignisse wurden nicht zuletzt auf Anregung Annans Gegenstand detaillierter und teilweise schonungslos offener Untersuchungsberichte. Beide Berichte verwiesen zwar auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten, warfen aber auch dem Sekretariat und der von Annan geleiteten Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze – etwa mit Blick auf die nur unzureichend beachtete Warnung des UN-Kommandeurs in Ruanda – eindeutiges Fehlverhalten vor. Annan selbst formulierte unmissverständlich: »Persönlich werde ich für immer von unserem Versagen verfolgt sein, den Völkermord in Ruanda nicht verhindert oder aufgehalten zu haben, bevor fast eine Million Menschen getötet wurden. (...) Doch, ob wir Reue oder Empörung oder beides empfinden, unsere Worte haben geringen Wert, wenn wir nicht sicher sind, dass wir beim nächsten Mal anders handeln werden.«<sup>13</sup>

Konsens der beteiligten Parteien, bloße Selbstverteidigung und Unparteilichkeit gegenüber den Konfliktparteien: die klassischen Grundsätze der Friedenssicherung hatten sich als unzureichend im Fall eines Völkermords erwiesen.

Konsens der beteiligten Parteien, bloße Selbstverteidigung und Unparteilichkeit gegenüber den Konfliktparteien: die klassischen Grundsätze der Friedenssicherung hatten sich als unzureichend im Fall eines Völkermords erwiesen. Diese Erfahrung veranlasste Annan zu einem Umdenken, das durchaus revolutionär für die sicherheitspolitische Rolle der UN war: »Ich habe vor, Themen wie die Kluft zwischen Mandat und Mitteln; die Unangemessenheit symbolischer Abschreckung im Angesicht einer systematischen Gewaltkampagne; die weit verbreitete Ambivalenz in den UN bezüglich der Rolle militärischer Gewalt zur Wahrung des Friedens, die institutionelle Ideologie der Unparteilichkeit selbst bei versuchtem Völkermord und eine ganze Bandbreite grundsätzlicher und institutioneller Fragen anzusprechen, die den Kern der Fähigkeit der UN betreffen, Frieden zu wahren und die Zivilbevölkerung vor bewaffneten Konflikten zu schützen.«<sup>14</sup>

Die von Annan eingesetzte Expertenkommission unter Leitung des algerischen Diplomaten Lakhdar

Brahimi legte im August 2000 einen viel zitierten Bericht vor. Die darin enthaltenen konkreten Reformschritte sind mittlerweile in Form einer zumindest ansatzweisen Stärkung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze umgesetzt worden.<sup>15</sup>

Annan wusste jedoch, dass es bei der Frage der Friedenssicherung nicht nur um operative Optimierung, sondern um grundlegende Fragen der Weltorganisation geht – namentlich um das Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Intervention. In klassischer Weise seine Funktion als Ideen-Manager betonend, sagte er im Jahr 1999: »Das ist ein strittiges Thema, aber ich glaube, dass es zu meinen Aufgaben als Generalsekretär gehört, die wichtigen Anliegen aufzuzeigen, deren sich die internationale Gemeinschaft widmen muss – selbst oder gerade dann, wenn diese strittig oder schwierig sind.«<sup>16</sup>

In einem Vortrag bei der Ditchley Foundation und später auch vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen stellte Annan im selben Jahr zwei Konzepte von Souveränität in deutlichen Worten gegeneinander: »Die Charta schützt die Souveränität der Völker. Dies war nie als Lizenz für Regierungen gedacht, auf den Menschenrechten und der Menschenwürde herumzutampeln. Souveränität impliziert Verantwortung, nicht nur Macht.«<sup>17</sup> Diese Einsicht einer Verbindung von Sicherheits- und Menschenrechtspolitik ist als »Kofi-Doktrin« bezeichnet worden.<sup>18</sup>

Die von Annan akzentuierte Souveränitätsdebatte wurde insbesondere von der kanadischen Regierung aufgegriffen, die mittels der »International Commission on Intervention and State Sovereignty« einen umfassenden Bericht vorlegte.<sup>19</sup> Dessen konzeptionelles Substrat ist die Formel von der Schutzverantwortung (responsibility to protect), nach der die Verantwortung für den Schutz von Menschen in einem Staat auf die internationale Gemeinschaft übergeht, wenn die nationale Regierung nicht willens oder nicht in der Lage ist, diesen Schutz selbst zu gewährleisten. Das Prinzip der Schutzverantwortung fand seinen Weg in das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, wodurch die Wende von einem unzureichenden Verständnis bloß staatlicher Sicherheit hin zu menschlicher Sicherheit einen neuen Ausdruck erfahren hat. Wenngleich das Prinzip noch weit von einer Realisierung entfernt ist, wie jeder Tag weiteren Tötens in Darfur schmerzlich belegt, ist diese konzeptionelle Wendung in der Staatenorganisation UN hin zur Situation des einzelnen Menschen und des Individuums in Gefahr eine bemerkenswerte Neuerung.

Eine ähnliche Perspektive konnte Annan mittelbar auch in der Entwicklungspolitik durchsetzen. Aufbauend auf den konzeptionellen Vorgaben seines Millenniums-Berichts<sup>20</sup> und der wissenschaftlichen Unterstützung durch das Millenniums-Projekt des amerikanischen Ökonomen Jeffrey Sachs wurde von den auf dem Millenniums-Gipfel versammelten Staats- und Regierungschefs eine Neuausrichtung der Ent-

wicklungsarbeit beschlossen. Kern dieser Neuausrichtung sind acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs). Danach soll unter anderem der Anteil der Menschen, die in Hunger oder extremer Armut leben, bis 2015 halbiert werden; ähnliches wird für den Zugang zu sauberem Wasser oder die Bekämpfung der Kindersterblichkeit postuliert.

In der Summe markieren auch die MDGs eine Abkehr von einer bloß national gedachten Entwicklungsstrategie hin zur konkreten Situation von Menschen in Not. Genau in diesem Sinne hatte Annan seinen Bericht unter die Einleitungsformel der Charta »Wir, die Völker« gestellt. »Wir, die Völker« hat Annan jedoch nicht nur als Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Menschen verstanden, sondern zugleich auch als Aufruf zu mehr zivilgesellschaftlicher Partizipation in der Arbeit der Vereinten Nationen. Mit seinem Vorstoß zu einem Globalen Pakt für Menschenrechte, Arbeitsrechte und Umweltschutz vor dem Davoser Weltwirtschaftsforum im Januar 1999 hat Annan das Experiment einer neuen, trilateralen Kooperationsform zwischen Regierungen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft in Form von Privatunternehmen, Gewerkschaften, nichtstaatlichen Organisationen oder etwa Universitäten ins Leben gerufen.

Ein weiteres Beispiel in diesem Kontext ist die Bekämpfung von HIV/Aids. In den Verhandlungen mit den fünf auf diesem Gebiet führenden Pharmazie-Unternehmen spielte der UN-Generalsekretär (zusammen mit einigen Nationalstaaten) eine maßgebliche Rolle bei der Senkung der Preise für HIV/Aids-Medikamente in Entwicklungsländern. Im April 2001 hatte Annan einen Appell zum Handeln veröffentlicht und die Bekämpfung von HIV/Aids zu einer »persönlichen Priorität« erklärt.<sup>21</sup> Im Juni desselben Jahres wurde der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria eingerichtet, der ebenfalls als Netzwerk zwischen internationalen Organisationen, Staaten und der Zivilgesellschaft beziehungsweise Privatwirtschaft angelegt ist. Ein solches Arrangement entspricht letztlich Annans Vorstellung einer inklusiven, umfassenden und Beteiligung ermöglichenden Gestaltung der Globalisierung.<sup>22</sup>

Dem bekannten Muster folgend hat der Ideen-Manager Annan ein hochrangiges Beratergremium zur Frage der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft unter Leitung des ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso eingesetzt, das in seinem Bericht eine Reihe von Möglichkeiten intensiverer Zusammenarbeit aufzeigt.<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang betonte Annan rückschauend, dass er es als einen Erfolg ansieht, die Vereinten Nationen zu einer »echten Partnerschaftsorganisation« gemacht zu haben,<sup>24</sup> die eben mehr sei als »eine Gewerkschaft für Regierungen«.<sup>25</sup>

In seiner letzten Rede vor der Generalversammlung am 19. September 2006 führte er aus: »Schon

vor zehn Jahren war mir klar, und es ist mir jetzt noch klarer, dass internationale Beziehungen nicht allein die Sache von Staaten sind. Es sind vielmehr Beziehungen zwischen Völkern, in denen so genannte »nicht-staatliche Akteure« eine entscheidende Rolle spielen und einen entscheidenden Beitrag leisten können. In einer wahrhaft multilateralen Weltordnung, deren Mittelpunkt erneuerte, dynamische Vereinte Nationen bilden, müssen alle ihren Beitrag leisten.«<sup>26</sup>

Hier scheint also das auf, was sich als roter Faden durch viele Initiativen Annans zieht und was sein Redenschreiber Edward Mortimer als »humanistische Vision« bezeichnet: »Er sah Staaten als vom Menschen geschaffene Konstruktionen an, die dem Menschen dienen sollen und daher nur bis zu dem Grad mit Rechten ausgestattet sein sollten, wie sie die Rechte ihrer Bürger vertreten und schützen. Dies, so glaubte er, implizierten die Eingangsworte der UN-Charta »Wir, die Völker«, mit denen er seinen Millenniums-Bericht betitelte. Doch oft benutzte er das Wort »peoples« (»Völker«) ohne das »s«, wie im Plural von »Person«. In seinen Augen bestanden Völker aus einzelnen Personen. In diesem Sinne wurde er nicht müde zu sagen: »Wir müssen den Menschen in den Mittelpunkt all unseres Handelns stellen.«<sup>27</sup>

In der Summe markieren auch die MDGs eine Abkehr von einer bloß national gedachten Entwicklungsstrategie hin zur konkreten Situation von Menschen in Not.

13 UN Press Release SG/SM/6901 v. 23.2.1999.

14 Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35. The Fall of Srebrenica, UN Doc. A/54/549, 15.11.1999, Abs. 505.

15 UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000.

16 Kofi Annan, Looking Back – Looking Ahead. The United Nations and Global Challenges, UN Chronicle, 36. Jg., 4/1999, S. 33.

17 Vgl. die Ditchley-Vorlesung, in: Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Reden, a.a.O. (Anm. 1), S. 145–156.

18 Vgl. teils kritisch dazu Edward Luttwak, Kofi's Rule. Humanitarian Intervention and Neocolonialism, The National Interest, Winter 1999/2000, S. 57–62.

19 Vgl. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, September 2001. Zum Hintergrund vgl. auch Manuel Fröhlich, »Responsibility to Protect« – Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung, in: Johannes Varwick/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven, Berlin 2006, S. 145–165.

20 Vgl. Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Reden, a.a.O. (Anm. 1), S. 201–228.

21 UN Press Release SG/SM/7764 v. 5.4.2001.

22 Vgl. UN Press Release SG/SM/8412 v. 2.10.2002.

23 Vgl. UN Press Release SG/SM/8064 v. 13.2.2003.

24 Pressekonferenz v. 19.12.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

25 Rede vor dem Weltwirtschaftsforum, Davos, 26.1.2006, unter <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

26 UN Press Release SG/SM/10643 v. 19.9.2006. Deutsche Übersetzung: Blätter für deutsche und internationale Politik, 51. Jg., 11/2006, S. 1401–1404.

27 Mortimer, Legacy, a.a.O. (Anm. 10), S. 16.



Diese auf das Individuum ausgerichtete Sichtweise durchgesetzt zu haben und konkrete, operative Schritte zur Umsetzung einer aus dieser Sichtweise gewonnenen Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik eingeleitet zu haben, ist Annans Beitrag als Ideen-Manager.

Diese Sichtweise durchgesetzt zu haben und konkrete, operative Schritte zur Umsetzung einer aus dieser Sichtweise gewonnenen Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik eingeleitet zu haben, ist Annans Beitrag als Ideen-Manager. Der Umstand, dass einige dieser Neuerungen nur ansatzweise umgesetzt oder gar vergessen wurden, hängt unter anderem mit dem Irak-Konflikt zusammen, der wie ein Schatten über der Amtszeit Kofi Annans lag und ohne den jede Bilanz seines Wirkens als Generalsekretär unvollständig wäre.

## Lektionen

In einer Pressekonferenz vom September 2006 sagte Annan unzweideutig: »Ich glaube, Irak ist das, was mich am meisten beeinflusst und geprägt hat.«<sup>28</sup> Damit meinte er nicht nur, dass weder er noch die Institution der Vereinten Nationen den Krieg in Irak verhindern konnten, sondern insbesondere auch den Verlust seines engen Mitarbeiters und Freundes Sergio Vieira de Mello bei einem Anschlag im August 2003. Irak hat den Generalsekretär Annan in all seinen Rollen gefordert: Bagdad steht für den ersten, jedoch nur zeitweiligen Erfolg des Krisen-Managers Annan, als er im Februar 1998 durch eine persönliche Vermittlungsmission Militärschläge abwenden konnte. Irak steht durch das Öl-für-Lebensmittel-Programm auch für die größte Herausforderung des Verwaltungs-Managers Annan. Irak war aber schließlich auch Katalysator für eine Reihe weitreichender Bemühungen des Ideen-Managers Annan.

Er sah die UN am ›Scheideweg‹ zwischen der notwendigen Verteidigung des Systems kollektiver Sicherheit gegen den unilateralen Einsatz von Gewalt einerseits und der ebenso notwendigen Suche nach einer effektiven, multilateralen Antwort auf neuartige Formen der Bedrohung andererseits. Abermals schaltete er vor seine eigene Positionierung gegenüber den Mitgliedstaaten eine hochrangige Expertenkommission, auf deren Ergebnissen<sup>29</sup> aufbauend er dann eine Strategie zur Terrorismusbekämpfung<sup>30</sup> erarbeitete und konkrete Schritte für eine ›Allianz der Zivilisationen‹ initiierte.

Den Irak-Krieg im Frühjahr 2003 hatte Annan nicht verhindern können. Die bloße Etikettierung des Krieges als ›illegal‹ war Monate nach dem Beginn der Kampfhandlungen Auslöser für eine zerstörerische Kampagne interessierter Kreise in den USA gegen den Generalsekretär und die UN. Als Annan während des Irak-Kriegs nicht nur mit Depressionen zu kämpfen hatte, sondern – geradezu der Dramatik einer griechischen Tragödie folgend – seine Stimme verlor, war die Verbindung von Individuum und Weltorganisation überaus deutlich.

Die düstere Prophezeiung des ehemaligen Bush-Beraters Richard Perle, ein gestürzter Saddam Hussein werde die überkommene UN mit sich in den Ab-

grund reißen, hat sich allerdings nicht bewahrheitet.<sup>31</sup> Im Gegenteil: Die Relevanz der Ressourcen und Legitimität der Vereinten Nationen ist inmitten des andauernden, gewalttätigen Chaos, in dem die UN selbst auch zum Objekt von Anschlägen wurden, weiterhin erkennbar. Andererseits führte selbst der Schock des Irak-Kriegs auf dem Weltgipfel 2005 nur zu wenigen einschneidenden Reformen: Neben dem Prinzip der Schutzverantwortung, der Etablierung des Menschenrechtsrats und der Kommission für Friedenskonsolidierung kam es nicht zu einer Reform des Sicherheitsrats, die Annan als zentral für die Wandlung der UN angesehen hatte.

In der Rückschau betrachtete er seine Reformpläne als »ambitioniert, manch einer würde sagen überambitioniert« und in der gleichen Pressekonferenz fügte er hinzu: »Ich glaube nicht, dass ein Generalsekretär die Lähmung der Mitgliedstaaten überwinden kann.«<sup>32</sup> Sein Vermächtnis hat er in einer Rede in der Truman Library in fünf Lektionen formuliert, in denen er trotz aller Rückschläge und mit Bezug auf den ehemaligen amerikanischen Präsidenten die praktische Notwendigkeit von gemeinsamer Sicherheit, globaler Solidarität, der Herrschaft des Rechts, gegenseitiger Verantwortung und multilateraler Werte und Verfahren zur Formel für eine friedliche und positive Gestaltung der globalisierten Welt erklärte.

Als äußerst aktiver und bemühter Krisen-Manager, dem mancher Erfolg versagt blieb, als überaus reformorientierter aber auch teilweise überforderter Verwaltungs-Manager und nicht zuletzt als innovativer Ideen-Manager, der der Staatenorganisation neue Wege aufgezeigt hat, hat Kofi Annan die Vereinten Nationen geprägt. In einem Interview resümierte er zugleich: »Ich hoffe, wenn sie Bilanz ziehen (...), dass sie sagen werden, dass ich bei meinen eigenen Reformbemühungen nicht nur versucht habe, die UN zu einem effektiven Instrument zu machen, sondern dass ich das Individuum in den Mittelpunkt all dessen gestellt habe, was die UN ausmachen.«<sup>33</sup>

Weltorganisation und Individuum gingen in der Amtszeit Kofi Annans eine ganz persönliche und politisch-programmatische Verbindung ein, die in vielerlei Hinsicht über das Ende seiner Amtszeit wirken wird. Das ist nicht wenig für einen Generalsekretär.

<sup>28</sup> Pressekonferenz v. 13.9.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>.

<sup>29</sup> Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

<sup>30</sup> UN-Dok. A/60/825 v. 27.4.2006

<sup>31</sup> Richard Perle, Thank God for the Death of the UN, The Guardian, 21.3.2003.

<sup>32</sup> Pressekonferenz v. 13.9.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>.

<sup>33</sup> Vgl. Meisler, Annan, a.a.O. (Anm. 1), S. 315–316.

# Weltorganisation und Individuum

## Kofi Annans Dekade als UN-Generalsekretär

Manuel Fröhlich



Prof. Dr.

Manuel Fröhlich,

geb. 1972,

ist Juniorprofessor  
am Institut für Politikwissenschaft der

Friedrich-Schiller-Universität Jena und

Koordinator des  
Forschungsrats der

Deutschen Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen.

**Eine Vielzahl von Reformmaßnahmen, der Irak-Krieg, heftige Anfeindungen, aber auch die Verleihung des Friedensnobelpreises an Kofi Annan und die Vereinten Nationen stechen als wesentliche Punkte aus der Amtszeit des siebten Generalsekretärs hervor. Die Bilanz der Leistungen Annans ist dabei – wie auch die seiner Vorgänger – nie nur eine Geschichte von Erfolg oder Scheitern eines Individuums, sondern in vielerlei Hinsicht symptomatisch für die internationalen Beziehungen im Allgemeinen und das Projekt der Weltorganisation im Besonderen.**

Zwischen der Resolution des Sicherheitsrats zur Wahl Kofi Annans im Dezember 1996 (S/RES/1090) und zur Wahl seines Nachfolgers Ban Ki-moon im Oktober 2006 (S/RES/1715) liegen 625 Entschlüsse: In dem Umstand, dass fast 40 Prozent der Resolutionen des Rates in der Geschichte der Vereinten Nationen in der Amtszeit Kofi Annans verabschiedet wurden, mag man ein – wenn auch wenig zuverlässiges – Maß seiner Bedeutung erkennen. Dass die zehn Jahre von 1997 bis 2006 ereignisreiche und für die Vereinten Nationen wie für die internationale Politik in vielerlei Hinsicht prägende und weichenstellende Jahre waren, wird man wohl mit Fug und Recht behaupten können.<sup>1</sup> Der ordentliche UN-Haushalt hat sich in dieser Zeit von 1,2 Milliarden auf fast zwei Milliarden US-Dollar verdoppelt und der Friedenssicherungshaushalt von 1,4 Milliarden auf fast fünf Milliarden US-Dollar mehr als verdreifacht. Nachdem die Anzahl der Blauhelme weltweit mit dem Auslaufen der Jugoslawien-Missionen steil vom Rekordhoch von über 77 000 Soldaten im Jahr 1993 auf etwa 20 000 im Jahr 1997 gesunken war, endete die Amtszeit Annans mit einem neuen Rekord von weit über 80 000 Soldaten und Polizisten in 18 Missionen.

Nicht gerade untypisch für Generalsekretäre sind dagegen große Unterschiede zwischen erster und zweiter Amtszeit: Nach hoffnungsvollem Start, großem Rückhalt unter den Mitgliedern und ersten diplomatischen Erfolgen scheint in der zweiten Amtszeit eine Dynamik einzusetzen, in der ein zunehmend selbstbewusst agierender Generalsekretär mehr und mehr mit den Interessen einzelner Mitgliedstaaten kollidiert. Oftmals spitzt sich diese Dynamik im Konflikt mit einem der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats so zu, dass nicht nur der Generalsekretär, sondern auch die Organisation, die er personifiziert, offen in Frage gestellt werden. Mangelnde Führungsqualitäten und Unfähigkeit zur Reform waren die entspre-

chenden Vorwürfe, die auch Annans letzte Monate im Amt begleiteten.

Dies festzustellen, heißt nicht, konkretes Versagen anzuzweifeln; die beschriebene Dynamik scheint jedoch bereits in dem eigentümlichen Posten des UN-Generalsekretärs angelegt zu sein. Unterstrichen wird dieses Bild der zweigeteilten Amtszeit im Falle Annans noch mit dem Hinweis auf den Wechsel im Weißen Haus: Während die Clinton-Regierung eine zwar instrumentelle, aber doch erkennbare Unterstützung multilateraler Institutionen verfolgte, zeigte die Präsidentschaft George W. Bushs eine teils schroffe Ablehnung zentraler Inhalte und Verfahrensweisen multilateraler Politik. Tatsächlich erscheint die größte Herausforderung zu Beginn der Amtszeit Kofi Annans, die Begleichung der horrenden amerikanischen Beitragsrückstände,<sup>2</sup> die schließlich nur teilweise geregelt wurde, geradezu einfach im Vergleich zu den grundsätzlichen Problemen, mit denen das Verhältnis der USA zur UN gegen Ende belastet war. Nicht umsonst widmete Annan seine wichtigste Abschiedsrede in der Truman Library einem Appell zur besseren Zusammenarbeit und Unterstützung seitens Washingtons.<sup>3</sup>

Den Spielraum des Generalsekretärs jedoch nur als Funktion des Verhaltens der Supermacht USA zu sehen, wäre sicher zu simpel. Generalsekretäre können zwischen unterschiedlichen Amtsverständnissen und Handlungsstrategien wählen. Das Agieren des jeweiligen Posteninhabers zwischen den Polen einer aktiven (›General‹) und eher passiven (›Sekretär‹) Amtsführung ist dabei schon geradezu sprichwörtlich geworden. Für eine Bilanz ihres Wirkens scheinen jedoch mindestens drei, miteinander verbundene und überlappende Management-Leistungen relevant: Der Generalsekretär ist zunächst unmittelbar als Krisen-Manager gefragt. Inwiefern gelingt es ihm, sich in konkreten Krisen für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einzusetzen? Daneben ist der Generalsekretär als höchster Beamter der Weltorganisation zugleich als Verwaltungs-Manager gefragt. Inwiefern gelingt es ihm, einen weltweit agierenden Verwaltungsapparat auf unterschiedlichen und teils neuen Handlungsfeldern effizient und effektiv zu leiten? Schließlich, und dem Charakter des Amtes entsprechend wohl am bedeutendsten, agiert der Generalsekretär als Ideen-Manager. Ihm obliegt es, die in der Charta der Vereinten Nationen zugrunde gelegte Idee der Weltorganisation zu aktualisieren und als Ideen-Geber gegenüber den Mitgliedstaaten aufzutreten, um neue Wege zur Umsetzung der Charta-Ziele unter geänderten weltpolitischen Bedingungen

zu formulieren.<sup>4</sup> Eine solche dreidimensionale Bilanz des Wirkens Kofi Annans soll im Folgenden skizziert werden.

## Krisen-Manager

In Annans Amtszeit fällt kein herausragender Friedensschluss, der untrennbar und ausschließlich mit seinem Wirken verbunden wäre. Gleichwohl gibt es eine Reihe von erkennbaren Erfolgen bei Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung. Lässt man den (weiter unten zu behandelnden) Irak-Konflikt außer Acht, so hat sich Annan seit dem Jahr 1997 unter anderem bei den Konflikten in Sierra Leone, Liberia, Kongo, Westsahara, Guinea und Nigeria eingeschaltet. Afrika war sicherlich ein Schwerpunkt.

Zu Beginn seiner Amtszeit herrschten zahlreiche Konflikte auf dem Kontinent. Vor diesem Hintergrund hatte Annan bereits im Jahr 1998 einen systematischen Bericht über Konfliktursachen und Lösungswege vorgelegt.<sup>5</sup> Ein Dossier des Regionalen UN-Informationszentrums resümiert, dass es am Ende 2006 keine Kriege mehr in Angola, zwischen Eritrea und Äthiopien, in Liberia, Mosambik, Sierra Leone und in Süd-Sudan gebe. In Guinea-Bissau, Togo, Madagaskar und der Demokratischen Republik Kongo seien zudem wichtige Schritte hin zu einem Wiederaufbau verfassungsgemäßer politischer Ordnungen eingeleitet worden.

Das jüngste Wiederaufflammen von Auseinandersetzungen in Somalia oder zwischen Eritrea und Äthiopien zeigt jedoch, dass die Komplexität und notwendige Dauer von nachhaltiger Friedenssicherung eine klare Erfolgsbilanz von Generalsekretären – selbst über einen Zeitraum von zehn Jahren – äußerst schwierig machen. Ebenfalls auf dem afrikanischen Kontinent konnte Annan hingegen eine entscheidende Rolle bei der Schuldübernahme Libyens für das Lockerbie-Attentat von 1988 spielen; eine Entschädigungsvereinbarung wurde im Jahr 1999 zwischen Libyen und dem UN-Sicherheitsrat geschlossen. Trotz ständigen Mahnens und deutlicher Worte konnte Annan hingegen keine grundlegende Verbesserung der katastrophalen Situation im sudanesischen Darfur erreichen. Das Fortbestehen dieser humanitären Krisensituation wirft deutliche Schatten auf die Sicherheitsbilanz in Afrika.

Auch im Nahen Osten war Annan aktiv: Im Jahr 2000 schaltete er sich erfolgreich in die Überwachung des israelischen Abzugs aus Südlibanon ein. Doch auch dieser Konflikt tauchte in anderem Gewand wieder auf: Als es im Sommer 2006 zum Krieg zwischen Israel und der Hisbollah kam, reiste Annan im September nach Beirut. Durch seine Shuttle-Diplomatie war er wesentlich an der Ausarbeitung des Sechs-Punkte-Plans beteiligt, der die Einstellung der kriegerischen Handlungen und einen fragilen, international überwachten Waffenstillstand nach sich zog.

Auf den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern konnte er – ebenso wie andere externe Akteure – wenig Einfluss nehmen. Gleichwohl hat er beständig darauf hingewiesen, dass dieser Konflikt in vielerlei Hinsicht eine Schlüsselstellung für die Befriedung des gesamten Nahen Ostens einnimmt. In seinen letzten Stellungnahmen im Sicherheitsrat wies er dabei in einer für einen Generalsekretär typischen Weise beide Seiten auf ihre Verantwortung für die Lösung des Konflikts hin und prangerte – ohne dies gleichzusetzen – sowohl terroristische Anschläge als auch unverhältnismäßige militärische Maßnahmen an. Interessanterweise hat Annan neben deutlicher Kritik an Jerusalem auch eine Reihe von Initiativen zur Normalisierung der belasteten Beziehungen zwischen Israel und den UN initiiert. So wurde unter seiner Mitwirkung im Jahr 2000 Israel in die Regionalgruppe der westlichen und anderen Staaten (WEOG) aufgenommen und im Oktober 2005 zum ersten Mal seit 1952 wieder ein israelischer UN-Botschafter zum Vizepräsidenten der Generalversammlung gewählt.<sup>6</sup>

Annans Engagement als Krisen-Manager erstreckt sich jedoch noch auf weitere Weltregionen. Als wohl größten Erfolg konnten er und sein Verwalter Sergio Vieira de Mello die Begleitung Ost-Timors in die Unabhängigkeit durch eine UN-geführte Übergangsverwaltung verbuchen. Nicht zuletzt Annans beständiges Einwirken auf die indonesische Regierung hatte diesen Präzedenzfall für eine komplexe, staatsähnliche Unterstützung durch die UN möglich gemacht.

In Annans Amtszeit fällt kein herausragender Friedensschluss, der untrennbar und ausschließlich mit seinem Wirken verbunden wäre.

1 Vgl. zum Folgenden: Manuel Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997–2003, Wiesbaden 2004; Friederike Bauer, Kofi Annan. Ein Leben, Frankfurt a.M. 2005; Stanley Meisler, Kofi Annan. A Man of Peace in a World of War, Hoboken 2007; James Traub, The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American Power, London 2006 sowie die Zusammenstellung ›Die Vereinten Nationen während der Amtszeit von Generalsekretär Kofi Annan 1997–2006‹ des Regionalen Informationszentrums der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC) vom 19.10.2006.

2 Vgl. Manuel Fröhlich, Der alte und der neue Generalsekretär, Außenpolitik, 48. Jg., 3/1997, S. 301–309.

3 Vgl. Address at the Truman Presidential Museum and Library, Independence, Missouri, 11.12.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

4 Eine solche Funktion wird in jüngster Zeit unter konstruktivistischen Vorzeichen stark betont. Vgl. etwa Ian Johnstone, The Secretary-General as Norm Entrepreneur, in: Simon Chesterman (Hrsg.), Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge u.a. 2007, S. 123–128.

5 Vgl. The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, Report of the Secretary-General, United Nations, New York, April 1998, <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/index.html>

6 Vgl. Eve Epstein, Annan Made the Nations a Little Less United Against Israel, Forward – The Jewish Daily, 22.12.2006.

Die jüngsten Auseinandersetzungen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen vom April/Mai 2007 zeigen auch hier, wie fragil der Frieden noch ist. Keinen Erfolg hatte Annan hingegen mit seinem lange vorbereiteten Plan zur Beilegung des Zypern-Konflikts, der im Februar 2003 scheiterte. Die Zukunft Kosovos war auch nach Vorlage des Berichts seines Sondergesandten Martti Ahtissari bis Ende 2006 nicht geklärt.

Für die Jahre seit 1997 können allerdings zwei übergeordnete Trends festgehalten werden: Annan hat angesichts einer Vielzahl von Konflikten systematisch das Instrument der Sondergesandten/Sonderbeauftragten weiterentwickelt, die in Vertretung des Generalsekretärs vielfältige Aufgaben bei der Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung wahrnehmen; ihre Zahl hat sich während seiner Amtszeit auf über 50 mehr als verdoppelt. Sie sind der verlängerte Arm des Generalsekretärs als Krisen-Manager und wichtiger Teil des internationalen Engagements zur Konfliktbeilegung, das nach Auffassung des ›Human Security Report‹ ein zentraler Faktor für den allgemeinen Rückgang der Anzahl bewaffneter Konflikte sowie der Zahl der Kriegstoten weltweit ist.<sup>7</sup> Annan, seine persönliche Diplomatie, vielfältige UN-Missionen und Friedenstruppen haben daran sicher ihren Anteil.

Dem Befund, die Welt sei sicherer geworden, stehen am Ende der Amtszeit jedoch zwei Hindernisse entgegen: Zum einen ist in der Form des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001 eine neuartige Bedrohungslage entstanden, auf die die Vereinten Nationen trotz jüngst verabschiedeter Strategiepapiere nur unzureichend reagieren können. Zum anderen kam es in der Ära Annan zu einem dramatischen Rückgang der internationalen Abrüstungsbemühungen. Die nuklearen Ambitionen Irans und Nordkoreas sind dabei nur die Spitze eines Eisbergs, in dessen Tiefe sich die schleichende Erosion des Nichtverbreitungsvertrags anbahnt. Dass das Thema Abrüstung im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 nicht substantiell behandelt wurde, nannte Annan mehrfach eine Schande. Auch hier markiert eine seiner letzten Reden im November 2006 an der Universität Princeton, in der er das Fehlen einer gemeinsamen Strategie in der Abrüstungspolitik beklagt, eine offene Stelle in der Bilanz.

Gefestigt hingegen lässt der Krisen-Manager Annan den Bereich der Katastrophenhilfe zurück. Mit dem Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (CERF) und dem unter Jan Egeland gestärkten Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) konnten die Vereinten Nationen nach den verheerenden Wirbelstürmen, Erdbeben, Überschwemmungen und Tsunamis der letzten Jahre lebenswichtige Hilfe leisten. Die administrative Neuausrichtung der Katastrophenhilfe führt bereits zum Verwaltungs-Manager Annan.

## Verwaltungs-Manager

Die Wahl Annans, dem ersten aus den Reihen der UN-Bediensteten selbst, war mit dem Auftrag und dem Mandat zur Reform des Sekretariats verbunden. Und so machte sich Annan schon unmittelbar nach seiner Wahl an die Reform der Organisationsstruktur des Sekretariats, wobei er jedoch stets betonte, dass es sich bei der Reform der UN nicht um ein Ereignis, sondern um einen Prozess handle.<sup>8</sup>

Der Generalsekretär legte diesbezüglich drei Reformberichte in den Jahren 1997, 2002 und 2006 vor. Die ersten beiden waren komplementär und zielten darauf, die Arbeit des Sekretariats schlanker und effektiver zu machen. Darunter fallen die Neuorganisation der Abteilungen unter vier Arbeitsbereiche, die Einrichtung einer Management-Gruppe, die Koordinierung der Landesprogramme unter einheitlicher Führung und Vertretung sowie die verstärkte Nutzung des Internets sowohl für die interne Kommunikation als auch für die Öffentlichkeitsarbeit. Hinzu kam die Einrichtung einer bescheidenen Planungseinheit im Sekretariat, die die strategische Ausrichtung seiner Arbeit durch aktuelle Analysen und Informationen unterstützen sollte.

Die auffälligste strukturelle Neuerung war sicherlich die Einführung des Postens eines Stellvertretenden Generalsekretärs. Diesen Posten hatten Annans Vorgänger mit einiger Skepsis betrachtet, da er die Konzentration der Leitungsaufgaben auf den Generalsekretär relativieren oder durch Proporzdenken bei der Besetzung auch inhaltlich verwässern könnte. Das Anwachsen der politischen wie administrativen Aufgaben hatte diesen Schritt jedoch unumgänglich gemacht. Annan hat ihn denn auch tatsächlich als Entlastung vor allem auf dem Verwaltungssektor aufgefasst, wengleich die formale Aufgabenzuschreibung durch die Resolution der Generalversammlung reichlich nebulös ausgefallen war.

Zwar können auch Veränderungen des Arbeitsablaufs und der Verwaltungsstruktur des Sekretariats nur bedingt in eigener Verantwortung durch den Generalsekretär umgesetzt werden. Soweit es in seinem Ermessen lag, hat Annan seine Vorschläge jedoch weitgehend und zügig umgesetzt, was ihm sogar der amerikanische Rechnungshof (Government Accountability Office) bescheinigte; im November 2001 war zumindest ein substanzieller Teilbetrag der lange überfälligen Schulden der USA freigegeben worden.

Die von Annan eingeleiteten, teilweise tief greifenden Änderungen in der Sekretariatsstruktur, konnten jedoch nicht verhindern, dass die Arbeit der Vereinten Nationen insbesondere im Laufe der Jahre 2004 und 2005 unter erhebliche Kritik geriet. Die größte Aufmerksamkeit zog dabei sicher der Bericht der Untersuchungskommission für das Öl-für-Lebensmittel-Programm auf sich. Der weitaus größte Teil der in diesem Bericht dokumentierten Schmuggel- und Be-

Annan hat angesichts einer Vielzahl von Konflikten systematisch das Instrument der Sondergesandten/Sonderbeauftragten weiterentwickelt, die in Vertretung des Generalsekretärs vielfältige Aufgaben bei der Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung wahrnehmen.

Gefestigt hingegen lässt der Krisen-Manager Annan den Bereich der Katastrophenhilfe zurück.

stechungsaktivitäten Saddam Husseins im Rahmen des Programms fand mit Wissen beziehungsweise Duldung beteiligter Staaten und Firmen statt. Insofern war der so genannte Milliarden-Skandal kein Skandal der UN im engeren Sinne. Doch der Bericht deckte auch schwerwiegende Managementfehler bei der Überwachung des Programms sowie einzelne Vorgehen von UN-Mitarbeitern auf. Er lieferte deutliche Beweise für »die Politisierung der Entscheidungsfindung, Managementschwächen und moralische Verfehlungen«,<sup>9</sup> die bei der Verwaltung des Programms im Sekretariat zu beobachten gewesen seien.

Die Untersuchungskommission kritisierte in klaren Worten den Sicherheitsrat, verwies aber auch auf die mangelnde Abstimmung zwischen dem Generalsekretär und seiner Stellvertreterin bei der Federführung des Programms. Selbst Annans Redenschreiber Edward Mortimer resümiert: »Annan hatte in der Tat Schwächen als Manager. Er delegierte Befugnisse, jedoch nicht immer an die richtigen Personen. Und er ließ es zu, die meiste Zeit von seinen politischen und diplomatischen Pflichten vereinnahmt zu werden.«<sup>10</sup> Zudem wurden die Spekulationen um die Rolle von Annans Sohn Kojo bei der Auftragsvergabe und Umsetzung des Programms von interessierten Kreisen weidlich ausgenutzt, um eine aggressive Kampagne gegen das Sekretariat und seinen Leiter zu eröffnen.

Hinzu kamen zeitgleich Enthüllungen über sexuellen Missbrauch durch UN-Blauhelme sowie offenkundige Fehlentscheidungen im Beschaffungswesen der Vereinten Nationen. Die Schwere der Angriffe, aber auch der Umstand, dass mit der moralischen Integrität, Transparenz und Unparteilichkeit grundlegende Pfeiler der UN-Arbeit in Frage gestellt wurden, machten rasch deutlich, dass es hier nicht mehr nur um administrative Fehler, sondern um eine Grundsatzzdebatte ging, in der die UN eine Zeit lang relativ unvorbereitet und passiv in eine gefährliche Schiefelage gerieten. Dies wiederum bewegte eine Gruppe um den ehemaligen amerikanischen UN-Botschafter Richard Holbrooke im Dezember 2004 dazu, mit Annan in kleinem Kreis Auswege aus einer drohenden Rücktrittsdiskussion und der nachhaltigen Beschädigung der UN zu suchen.

Der dritte Reformbericht vom März 2006<sup>11</sup> hatte insofern den Charakter eines Befreiungsschlags. Er war nach einer Reihe von personellen Neuerungen im Führungsteam der UN maßgeblich vom damaligen Leiter des Exekutivbüros Mark Malloch Brown verfasst worden, der als »Troubleshooter« die Organisation mit aus der Krise führen sollte. Die teils radikalen Vorschläge des Berichts, von der Auslagerung einzelner Arbeitsvorgänge über die Infragestellung des budgetären Bewilligungsverfahrens, trafen nicht nur auf Zustimmung. Insbesondere die Länder der Gruppe der 77 (G-77) sahen in dem Versuch, dem Generalsekretär mehr Entscheidungskompetenzen zuzubilligen, eine Schwächung ihrer Position in der Ge-

neralversammlung und einen Ausverkauf an die finanzstarken Mitglieder des Nordens. Ironischerweise sah sich der langjährige UN-Bedienstete Annan zusätzlich auch einem Misstrauensvotum der Personalvertretung im Sekretariat ausgesetzt.

Eine Reihe konkreter Reformen, wie die Einrichtung eines Ethikbüros, neue Richtlinien für das UN-Beschaffungswesen oder zusätzliche Aufsichtsmechanismen wurden bereits umgesetzt. Andere Reformmaßnahmen blieben jedoch im Niemandsland der Grabenkämpfe in der Generalversammlung liegen. Im Mai 2006 kam es sogar zum Bruch der Konsens-Regel im Fünften Hauptausschuss (Verwaltung und Haushalt), als man sich nicht auf ein moderates Reformpaket einigen konnte. Die im Juli desselben Jahres erreichte Einigung auf Teile des Reformpakets, wie etwa einen Ermessensspielraum bei der Vergabe von 20 Millionen US-Dollar, hat die Möglichkeiten des Generalsekretärs bei der Führung der Organisation nur unwesentlich erweitert.

Annan hat die Verwaltungsreform als vierte Säule der Reform der Gesamtorganisation verstanden – und sie damit auf eine Ebene zu seinen Ideen für die Bereiche Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte gestellt. Tatsächlich verweist also auch die Sekretariatsverwaltung auf die Tätigkeit des Generalsekretärs als Ideen-Manager.

## Ideen-Manager

Die Trias von Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten hat Annan im Laufe seiner Amtszeit immer stärker akzentuiert und ihr Zusammenhang wurde im Jahr 2005 zum Leitmotiv seines umfassenden Reformberichts »In größerer Freiheit«.<sup>12</sup> In allen drei Arbeitsbereichen hat Annan konzeptionelle Impulse gesetzt und diverse Ideen eingebracht, die in der Sum-

Die Schwere der Angriffe machte rasch deutlich, dass es beim Öl-für-Lebensmittel-Programm nicht mehr nur um administrative Fehler, sondern um eine Grundsatzzdebatte ging, in der die UN eine Zeit lang in eine gefährliche Schiefelage gerieten.

<sup>7</sup> Vgl. Manuel Fröhlich, Maria Bütöf und Jan Lemanski, Mapping UN Presence. A Follow-Up to the Human Security Report, Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization, 81. Jg., 2/2006, S. 13–23.

<sup>8</sup> Vgl. zum Überblick Manuel Fröhlich, The Ironies of UN Secretariat Reform, Global Governance, 13. Jg., 3/2007, S. 151–159 sowie Thorsten Benner, Auf immer unvollendet? Verwaltungsreform in den Vereinten Nationen, VN, 1/2007, S. 16–19.

<sup>9</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme, Vol. 1: The Report of the Committee, 7.9.2005, S. 4, über: <http://www.iic-offp.org/>

<sup>10</sup> Edward Mortimer, Kofi Annan's Legacy, New World (United Nations Association of the UK), January–March 2007, S. 17.

<sup>11</sup> In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/RES/60/692 v. 7.3.2006.

<sup>12</sup> In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005.

Der Generalsekretär kann seine Ideen zur Belegung und Weiterentwicklung des Charta-Auftrags nicht ungefiltert in die Arbeit der Organisation und der Mitgliedstaaten einbringen.

me die Vereinten Nationen nicht unerheblich verändert haben. Der Generalsekretär kann seine Ideen zur Belegung und Weiterentwicklung des Charta-Auftrags dabei nicht ungefiltert in die Arbeit der Organisation und der Mitgliedstaaten einbringen. Er muss vielmehr geschickt versuchen, seine Ideen langfristig vorzubereiten, eventuell über Expertenkommissionen zusätzlich zu unterfüttern, um den Mitgliedstaaten dann konkrete Handlungsoptionen zu präsentieren.

Dem ehemaligen Untergeneralsekretär für Friedensoperationen waren zu Beginn seiner Amtszeit zwei Erfahrungen des Scheiterns der UN besonders schmerzlich bewusst: Das Versagen der internationalen Gemeinschaft bei der Verteidigung der UN-Schutzzone in Srebrenica im Juli 1995, bei dem unter den Augen weniger UN-Blauhelme etwa 8000 Flüchtlinge verschleppt und getötet wurden, sowie der Völkermord in Ruanda, dem innerhalb kurzer Zeit etwa 800 000 Menschen zum Opfer fielen. Beide Ereignisse wurden nicht zuletzt auf Anregung Annans Gegenstand detaillierter und teilweise schonungslos offener Untersuchungsberichte. Beide Berichte verwiesen zwar auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten, warfen aber auch dem Sekretariat und der von Annan geleiteten Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze – etwa mit Blick auf die nur unzureichend beachtete Warnung des UN-Kommandeurs in Ruanda – eindeutiges Fehlverhalten vor. Annan selbst formulierte unmissverständlich: »Persönlich werde ich für immer von unserem Versagen verfolgt sein, den Völkermord in Ruanda nicht verhindert oder aufgehalten zu haben, bevor fast eine Million Menschen getötet wurden. (...) Doch, ob wir Reue oder Empörung oder beides empfinden, unsere Worte haben geringen Wert, wenn wir nicht sicher sind, dass wir beim nächsten Mal anders handeln werden.«<sup>13</sup>

Konsens der beteiligten Parteien, bloße Selbstverteidigung und Unparteilichkeit gegenüber den Konfliktparteien: die klassischen Grundsätze der Friedenssicherung hatten sich als unzureichend im Fall eines Völkermords erwiesen.

Konsens der beteiligten Parteien, bloße Selbstverteidigung und Unparteilichkeit gegenüber den Konfliktparteien: die klassischen Grundsätze der Friedenssicherung hatten sich als unzureichend im Fall eines Völkermords erwiesen. Diese Erfahrung veranlasste Annan zu einem Umdenken, das durchaus revolutionär für die sicherheitspolitische Rolle der UN war: »Ich habe vor, Themen wie die Kluft zwischen Mandat und Mitteln; die Unangemessenheit symbolischer Abschreckung im Angesicht einer systematischen Gewaltkampagne; die weit verbreitete Ambivalenz in den UN bezüglich der Rolle militärischer Gewalt zur Wahrung des Friedens, die institutionelle Ideologie der Unparteilichkeit selbst bei versuchtem Völkermord und eine ganze Bandbreite grundsätzlicher und institutioneller Fragen anzusprechen, die den Kern der Fähigkeit der UN betreffen, Frieden zu wahren und die Zivilbevölkerung vor bewaffneten Konflikten zu schützen.«<sup>14</sup>

Die von Annan eingesetzte Expertenkommission unter Leitung des algerischen Diplomaten Lakhdar

Brahimi legte im August 2000 einen viel zitierten Bericht vor. Die darin enthaltenen konkreten Reformschritte sind mittlerweile in Form einer zumindest ansatzweisen Stärkung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze umgesetzt worden.<sup>15</sup>

Annan wusste jedoch, dass es bei der Frage der Friedenssicherung nicht nur um operative Optimierung, sondern um grundlegende Fragen der Weltorganisation geht – namentlich um das Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Intervention. In klassischer Weise seine Funktion als Ideen-Manager betonend, sagte er im Jahr 1999: »Das ist ein strittiges Thema, aber ich glaube, dass es zu meinen Aufgaben als Generalsekretär gehört, die wichtigen Anliegen aufzuzeigen, deren sich die internationale Gemeinschaft widmen muss – selbst oder gerade dann, wenn diese strittig oder schwierig sind.«<sup>16</sup>

In einem Vortrag bei der Ditchley Foundation und später auch vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen stellte Annan im selben Jahr zwei Konzepte von Souveränität in deutlichen Worten gegeneinander: »Die Charta schützt die Souveränität der Völker. Dies war nie als Lizenz für Regierungen gedacht, auf den Menschenrechten und der Menschenwürde herumzutampeln. Souveränität impliziert Verantwortung, nicht nur Macht.«<sup>17</sup> Diese Einsicht einer Verbindung von Sicherheits- und Menschenrechtspolitik ist als »Kofi-Doktrin« bezeichnet worden.<sup>18</sup>

Die von Annan akzentuierte Souveränitätsdebatte wurde insbesondere von der kanadischen Regierung aufgegriffen, die mittels der »International Commission on Intervention and State Sovereignty« einen umfassenden Bericht vorlegte.<sup>19</sup> Dessen konzeptionelles Substrat ist die Formel von der Schutzverantwortung (responsibility to protect), nach der die Verantwortung für den Schutz von Menschen in einem Staat auf die internationale Gemeinschaft übergeht, wenn die nationale Regierung nicht willens oder nicht in der Lage ist, diesen Schutz selbst zu gewährleisten. Das Prinzip der Schutzverantwortung fand seinen Weg in das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, wodurch die Wende von einem unzureichenden Verständnis bloß staatlicher Sicherheit hin zu menschlicher Sicherheit einen neuen Ausdruck erfahren hat. Wenngleich das Prinzip noch weit von einer Realisierung entfernt ist, wie jeder Tag weiteren Tötens in Darfur schmerzlich belegt, ist diese konzeptionelle Wendung in der Staatenorganisation UN hin zur Situation des einzelnen Menschen und des Individuums in Gefahr eine bemerkenswerte Neuerung.

Eine ähnliche Perspektive konnte Annan mittelbar auch in der Entwicklungspolitik durchsetzen. Aufbauend auf den konzeptionellen Vorgaben seines Millenniums-Berichts<sup>20</sup> und der wissenschaftlichen Unterstützung durch das Millenniums-Projekt des amerikanischen Ökonomen Jeffrey Sachs wurde von den auf dem Millenniums-Gipfel versammelten Staats- und Regierungschefs eine Neuausrichtung der Ent-

wicklungsarbeit beschlossen. Kern dieser Neuausrichtung sind acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs). Danach soll unter anderem der Anteil der Menschen, die in Hunger oder extremer Armut leben, bis 2015 halbiert werden; ähnliches wird für den Zugang zu sauberem Wasser oder die Bekämpfung der Kindersterblichkeit postuliert.

In der Summe markieren auch die MDGs eine Abkehr von einer bloß national gedachten Entwicklungsstrategie hin zur konkreten Situation von Menschen in Not. Genau in diesem Sinne hatte Annan seinen Bericht unter die Einleitungsformel der Charta »Wir, die Völker« gestellt. »Wir, die Völker« hat Annan jedoch nicht nur als Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Menschen verstanden, sondern zugleich auch als Aufruf zu mehr zivilgesellschaftlicher Partizipation in der Arbeit der Vereinten Nationen. Mit seinem Vorstoß zu einem Globalen Pakt für Menschenrechte, Arbeitsrechte und Umweltschutz vor dem Davoser Weltwirtschaftsforum im Januar 1999 hat Annan das Experiment einer neuen, trilateralen Kooperationsform zwischen Regierungen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft in Form von Privatunternehmen, Gewerkschaften, nichtstaatlichen Organisationen oder etwa Universitäten ins Leben gerufen.

Ein weiteres Beispiel in diesem Kontext ist die Bekämpfung von HIV/Aids. In den Verhandlungen mit den fünf auf diesem Gebiet führenden Pharmazie-Unternehmen spielte der UN-Generalsekretär (zusammen mit einigen Nationalstaaten) eine maßgebliche Rolle bei der Senkung der Preise für HIV/Aids-Medikamente in Entwicklungsländern. Im April 2001 hatte Annan einen Appell zum Handeln veröffentlicht und die Bekämpfung von HIV/Aids zu einer »persönlichen Priorität« erklärt.<sup>21</sup> Im Juni desselben Jahres wurde der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria eingerichtet, der ebenfalls als Netzwerk zwischen internationalen Organisationen, Staaten und der Zivilgesellschaft beziehungsweise Privatwirtschaft angelegt ist. Ein solches Arrangement entspricht letztlich Annans Vorstellung einer inklusiven, umfassenden und Beteiligung ermöglichenden Gestaltung der Globalisierung.<sup>22</sup>

Dem bekannten Muster folgend hat der Ideen-Manager Annan ein hochrangiges Beratergremium zur Frage der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft unter Leitung des ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso eingesetzt, das in seinem Bericht eine Reihe von Möglichkeiten intensiverer Zusammenarbeit aufzeigt.<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang betonte Annan rückschauend, dass er es als einen Erfolg ansieht, die Vereinten Nationen zu einer »echten Partnerschaftsorganisation« gemacht zu haben,<sup>24</sup> die eben mehr sei als »eine Gewerkschaft für Regierungen«.<sup>25</sup>

In seiner letzten Rede vor der Generalversammlung am 19. September 2006 führte er aus: »Schon

vor zehn Jahren war mir klar, und es ist mir jetzt noch klarer, dass internationale Beziehungen nicht allein die Sache von Staaten sind. Es sind vielmehr Beziehungen zwischen Völkern, in denen so genannte »nicht-staatliche Akteure« eine entscheidende Rolle spielen und einen entscheidenden Beitrag leisten können. In einer wahrhaft multilateralen Weltordnung, deren Mittelpunkt erneuerte, dynamische Vereinte Nationen bilden, müssen alle ihren Beitrag leisten.«<sup>26</sup>

Hier scheint also das auf, was sich als roter Faden durch viele Initiativen Annans zieht und was sein Redenschreiber Edward Mortimer als »humanistische Vision« bezeichnet: »Er sah Staaten als vom Menschen geschaffene Konstruktionen an, die dem Menschen dienen sollen und daher nur bis zu dem Grad mit Rechten ausgestattet sein sollten, wie sie die Rechte ihrer Bürger vertreten und schützen. Dies, so glaubte er, implizierten die Eingangsworte der UN-Charta »Wir, die Völker«, mit denen er seinen Millenniums-Bericht betitelte. Doch oft benutzte er das Wort »peoples« (»Völker«) ohne das »s«, wie im Plural von »Person«. In seinen Augen bestanden Völker aus einzelnen Personen. In diesem Sinne wurde er nicht müde zu sagen: »Wir müssen den Menschen in den Mittelpunkt all unseres Handelns stellen.«<sup>27</sup>

In der Summe markieren auch die MDGs eine Abkehr von einer bloß national gedachten Entwicklungsstrategie hin zur konkreten Situation von Menschen in Not.

13 UN Press Release SG/SM/6901 v. 23.2.1999.

14 Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35. The Fall of Srebrenica, UN Doc. A/54/549, 15.11.1999, Abs. 505.

15 UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000.

16 Kofi Annan, Looking Back – Looking Ahead. The United Nations and Global Challenges, UN Chronicle, 36. Jg., 4/1999, S. 33.

17 Vgl. die Ditchley-Vorlesung, in: Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Reden, a.a.O. (Anm. 1), S. 145–156.

18 Vgl. teils kritisch dazu Edward Luttwak, Kofi's Rule. Humanitarian Intervention and Neocolonialism, The National Interest, Winter 1999/2000, S. 57–62.

19 Vgl. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, September 2001. Zum Hintergrund vgl. auch Manuel Fröhlich, »Responsibility to Protect« – Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung, in: Johannes Varwick/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven, Berlin 2006, S. 145–165.

20 Vgl. Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Reden, a.a.O. (Anm. 1), S. 201–228.

21 UN Press Release SG/SM/7764 v. 5.4.2001.

22 Vgl. UN Press Release SG/SM/8412 v. 2.10.2002.

23 Vgl. UN Press Release SG/SM/8064 v. 13.2.2003.

24 Pressekonferenz v. 19.12.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

25 Rede vor dem Weltwirtschaftsforum, Davos, 26.1.2006, unter <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

26 UN Press Release SG/SM/10643 v. 19.9.2006. Deutsche Übersetzung: Blätter für deutsche und internationale Politik, 51. Jg., 11/2006, S. 1401–1404.

27 Mortimer, Legacy, a.a.O. (Anm. 10), S. 16.

Diese auf das Individuum ausgerichtete Sichtweise durchgesetzt zu haben und konkrete, operative Schritte zur Umsetzung einer aus dieser Sichtweise gewonnenen Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik eingeleitet zu haben, ist Annans Beitrag als Ideen-Manager.

Diese Sichtweise durchgesetzt zu haben und konkrete, operative Schritte zur Umsetzung einer aus dieser Sichtweise gewonnenen Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik eingeleitet zu haben, ist Annans Beitrag als Ideen-Manager. Der Umstand, dass einige dieser Neuerungen nur ansatzweise umgesetzt oder gar vergessen wurden, hängt unter anderem mit dem Irak-Konflikt zusammen, der wie ein Schatten über der Amtszeit Kofi Annans lag und ohne den jede Bilanz seines Wirkens als Generalsekretär unvollständig wäre.

## Lektionen

In einer Pressekonferenz vom September 2006 sagte Annan unzweideutig: »Ich glaube, Irak ist das, was mich am meisten beeinflusst und geprägt hat.«<sup>28</sup> Damit meinte er nicht nur, dass weder er noch die Institution der Vereinten Nationen den Krieg in Irak verhindern konnten, sondern insbesondere auch den Verlust seines engen Mitarbeiters und Freundes Sergio Vieira de Mello bei einem Anschlag im August 2003. Irak hat den Generalsekretär Annan in all seinen Rollen gefordert: Bagdad steht für den ersten, jedoch nur zeitweiligen Erfolg des Krisen-Managers Annan, als er im Februar 1998 durch eine persönliche Vermittlungsmission Militärschläge abwenden konnte. Irak steht durch das Öl-für-Lebensmittel-Programm auch für die größte Herausforderung des Verwaltungs-Managers Annan. Irak war aber schließlich auch Katalysator für eine Reihe weitreichender Bemühungen des Ideen-Managers Annan.

Er sah die UN am ›Scheideweg‹ zwischen der notwendigen Verteidigung des Systems kollektiver Sicherheit gegen den unilateralen Einsatz von Gewalt einerseits und der ebenso notwendigen Suche nach einer effektiven, multilateralen Antwort auf neuartige Formen der Bedrohung andererseits. Abermals schaltete er vor seine eigene Positionierung gegenüber den Mitgliedstaaten eine hochrangige Expertenkommission, auf deren Ergebnissen<sup>29</sup> aufbauend er dann eine Strategie zur Terrorismusbekämpfung<sup>30</sup> erarbeitete und konkrete Schritte für eine ›Allianz der Zivilisationen‹ initiierte.

Den Irak-Krieg im Frühjahr 2003 hatte Annan nicht verhindern können. Die bloße Etikettierung des Krieges als ›illegal‹ war Monate nach dem Beginn der Kampfhandlungen Auslöser für eine zerstörerische Kampagne interessierter Kreise in den USA gegen den Generalsekretär und die UN. Als Annan während des Irak-Kriegs nicht nur mit Depressionen zu kämpfen hatte, sondern – geradezu der Dramatik einer griechischen Tragödie folgend – seine Stimme verlor, war die Verbindung von Individuum und Weltorganisation überaus deutlich.

Die düstere Prophezeiung des ehemaligen Bush-Beraters Richard Perle, ein gestürzter Saddam Hussein werde die überkommene UN mit sich in den Ab-

grund reißen, hat sich allerdings nicht bewahrheitet.<sup>31</sup> Im Gegenteil: Die Relevanz der Ressourcen und Legitimität der Vereinten Nationen ist inmitten des andauernden, gewalttätigen Chaos, in dem die UN selbst auch zum Objekt von Anschlägen wurden, weiterhin erkennbar. Andererseits führte selbst der Schock des Irak-Kriegs auf dem Weltgipfel 2005 nur zu wenigen einschneidenden Reformen: Neben dem Prinzip der Schutzverantwortung, der Etablierung des Menschenrechtsrats und der Kommission für Friedenskonsolidierung kam es nicht zu einer Reform des Sicherheitsrats, die Annan als zentral für die Wandlung der UN angesehen hatte.

In der Rückschau betrachtete er seine Reformpläne als »ambitioniert, manch einer würde sagen überambitioniert« und in der gleichen Pressekonferenz fügte er hinzu: »Ich glaube nicht, dass ein Generalsekretär die Lähmung der Mitgliedstaaten überwinden kann.«<sup>32</sup> Sein Vermächtnis hat er in einer Rede in der Truman Library in fünf Lektionen formuliert, in denen er trotz aller Rückschläge und mit Bezug auf den ehemaligen amerikanischen Präsidenten die praktische Notwendigkeit von gemeinsamer Sicherheit, globaler Solidarität, der Herrschaft des Rechts, gegenseitiger Verantwortung und multilateraler Werte und Verfahren zur Formel für eine friedliche und positive Gestaltung der globalisierten Welt erklärte.

Als äußerst aktiver und bemühter Krisen-Manager, dem mancher Erfolg versagt blieb, als überaus reformorientierter aber auch teilweise überforderter Verwaltungs-Manager und nicht zuletzt als innovativer Ideen-Manager, der der Staatenorganisation neue Wege aufgezeigt hat, hat Kofi Annan die Vereinten Nationen geprägt. In einem Interview resümierte er zugleich: »Ich hoffe, wenn sie Bilanz ziehen (...), dass sie sagen werden, dass ich bei meinen eigenen Reformbemühungen nicht nur versucht habe, die UN zu einem effektiven Instrument zu machen, sondern dass ich das Individuum in den Mittelpunkt all dessen gestellt habe, was die UN ausmachen.«<sup>33</sup>

Weltorganisation und Individuum gingen in der Amtszeit Kofi Annans eine ganz persönliche und politisch-programmatische Verbindung ein, die in vielerlei Hinsicht über das Ende seiner Amtszeit wirken wird. Das ist nicht wenig für einen Generalsekretär.

<sup>28</sup> Pressekonferenz v. 13.9.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>.

<sup>29</sup> Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

<sup>30</sup> UN-Dok. A/60/825 v. 27.4.2006

<sup>31</sup> Richard Perle, Thank God for the Death of the UN, The Guardian, 21.3.2003.

<sup>32</sup> Pressekonferenz v. 13.9.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>.

<sup>33</sup> Vgl. Meisler, Annan, a.a.O. (Anm. 1), S. 315–316.



# Vom Feindstaat zum ›Musterschüler‹?

## Japan in den Vereinten Nationen

Kerstin Lukner

**Ende 2006 feierte Japan das 50-jährige Jubiläum seines UN-Beitritts. Der Rückblick auf die vergangenen fünf Jahrzehnte macht deutlich, dass sich Tokyo vor allem im finanziellen Bereich zu einer wichtigen Stütze der Weltorganisation entwickelt hat. In personeller und politisch-diplomatischer Hinsicht trifft dies trotz seines Wunsches nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat nicht im selben Maße zu. Zudem wird bei außenpolitischen Entscheidungen von hoher Relevanz – anders als es die Devise des UN-zentrierten Multilateralismus vorgibt – häufig den Beziehungen zu den USA Priorität eingeräumt.**

In Tokyo fanden sich am 18. Dezember 2006 Japans Kaiser Akihito nebst Gemahlin, Ministerpräsident Shinzo Abe und Außenminister Taro Aso sowie weitere in- und ausländische Gäste zu einem besonderen Festakt zusammen: dem 50-jährigen Jubiläum des japanischen Beitritts zu den Vereinten Nationen. Die Bilanz fiel bei der offiziellen Feier erwartungsgemäß positiv aus. In der Tat hat Japan in den zurückliegenden fünf Jahrzehnten einen tief greifenden Wandel durchgemacht, der es von einem ehemaligen Feindstaat der UN zu ihrem ›Zahlmeister‹ hat werden lassen. Japans Bemühen, seinen Status innerhalb der Weltorganisation zu verbessern, stand bei dieser Entwicklung häufig im Mittelpunkt. Gleichzeitig werden Japans Außenbeziehungen seit nunmehr 56 Jahren von seinem Sicherheitsbündnis mit den USA geprägt; auch die UN-Politik des Landes kann davon nicht ausgenommen werden.

### Beitrittsjahre

Nach seiner Kapitulation im August 1945 und der anschließenden Besatzung durch die USA wurde Japan mit dem Abschluss des Friedensvertrags von San Francisco vom 8. September 1951 wieder in die Souveränität entlassen.<sup>1</sup> Dass Japans UN-Beitritt erst fünf Jahre später erfolgte, lag keineswegs an innenpolitischen Prioritäten oder gar am fehlenden Willen des Landes, sondern an der Ablehnung durch die Sowjetunion, welche 1952 und 1955 ihr Veto gegen die Mitgliedschaft einlegte. Erst nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion durch die ›Gemeinsame Erklärung‹ der beiden Staaten vom Oktober 1956 war der Weg für die Mitgliedschaft Japans zu den Vereinten Nationen frei.<sup>2</sup> Am 18. Dezember 1956 nahm die Generalversammlung den Resolutionsentwurf zu seinem Beitritt einstimmig an.<sup>3</sup>

Für Japan war die Aufnahme in die UN in zweierlei Hinsicht von großer Bedeutung. Zum einen war sie mit einer starken Symbolik behaftet. Für den Inselstaat hatte mit der Kriegsniederlage im Jahr 1945 eine Phase der weltweiten Ächtung und Isolation begonnen. Durch Wiederherstellung der nationalen Souveränität war zwar die ersehnte Wiederaufnahme in die internationale Staatengemeinschaft eingeleitet worden, in der Einschätzung Tokyos konnte dieser Prozess jedoch nur durch die Zugehörigkeit zu den UN weitere Fortschritte machen. Zum anderen knüpfte Japan in sicherheitspolitischer Hinsicht hohe Erwartungen an eine Mitgliedschaft in der noch jungen Organisation. Sowohl der Japanisch-Amerikanische Sicherheitsvertrag von 1951 als auch der umstrittene Aufbau eigener so genannter Selbstverteidigungsstreitkräfte ab 1954 stießen bei der seit Kriegsende weitgehend pazifistisch eingestellten Bevölkerung auf wenig Verständnis. Daher erschien die Mitgliedschaft im kollektiven Sicherheitssystem der UN zunächst als attraktive Alternative.

Diese anfängliche UN-Euphorie spiegelte sich auch in den ›Drei Grundsätzen der japanischen Außenpolitik‹ wider, die der damalige Außenminister Nobusuke Kishi im Februar 1957 in einer Rede vor dem japanischen Parlament vorstellte. Die Ausrichtung der Außenpolitik auf die UN stand dabei noch vor der Zusammenarbeit mit freien Demokratien und dem Aufbau freundschaftlicher Beziehungen zu asiatischen Staaten an erster Stelle. Doch obwohl die Vereinten Nationen damit als das Hauptforum der japanischen Diplomatie herausgestellt wurden, erodierte der Grundsatz der UN-bezogenen Außenpolitik angesichts des sich zuspitzenden Ost-West-Konflikts und der damit einhergehenden Paralyse der Organisation außerordentlich rasch. So war der Begriff des ›UN-zentrierten Multilateralismus‹ schon zu Beginn der sechziger Jahre aus dem Vokabular der Regierungsvertreter verschwunden. Die Beziehung zu den USA nahmen hingegen weiter an Bedeutung zu.

### Japans Positionierung innerhalb der UN

#### Abstimmungsverhalten

Nach seiner Aufnahme in die Vereinten Nationen bemühte sich Japan, seine internationale Anerkennung durch Repräsentation in den unterschiedlichen Foren und Organisationen der UN-Familie zu steigern. So war der Staat gegen Ende der sechziger Jahre in nahezu allen wichtigen Gremien und Sonderorgani-



**Dr. Kerstin Lukner**, geb. 1973, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ostasienwissenschaften/Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen.

Während Japan in den fünfziger und sechziger Jahren zumeist mit den USA kooperiert hatte, näherte sich das Land seit der Ölkrise Anfang der siebziger Jahre verstärkt der Haltung arabischer Staaten an.

sationen der UN Mitglied geworden. Zudem gelang es Japan schon 1958, als nichtständiges Mitglied für zwei Jahre in den Sicherheitsrat einzuziehen. Weitere acht Amtszeiten in diesem wichtigen Entscheidungsgremium folgten in den Jahren 1966/67, 1971/72, 1975/76, 1981/82, 1987/88, 1992/93, 1997/98 und 2005/06. Bei Abstimmungen orientierten sich Japans Diplomaten zu Beginn häufig an den USA: Für die 16. Generalversammlung stellte ein Beobachter eine Übereinstimmung von fast 83 Prozent fest.<sup>4</sup> Spätestens bei der Ölkrise Anfang der siebziger Jahre sah sich die Regierung jedoch gezwungen, eigenständigere Positionen einzunehmen. Während Japan in den fünfziger und sechziger Jahren im Rahmen seiner zurückhaltenden Nahost-Politik zumeist mit den USA kooperiert hatte, näherte sich das erheblich von Rohstoffimporten abhängige Land nun verstärkt der Haltung arabischer Staaten an. Seit dem Ende der siebziger Jahre schwankt der Anteil der japanischen Voten in der Generalversammlung, die sich mit denen der USA decken, etwa zwischen 25 Prozent und 50 Prozent und kann nicht mehr als außergewöhnlich hoch bezeichnet werden.<sup>5</sup>

### UN-Haushalt

Japans Anteil an der Finanzierung des ordentlichen UN-Haushalts stieg von 1,97 Prozent im Jahr 1957 infolge seines rasanten wirtschaftlichen Aufstiegs kontinuierlich an und erreichte zur Jahrtausendwende mit 20,57 Prozent den Höchststand.<sup>6</sup> Im Jahr 2006 lag sein Budgetproporz bei 19,47 Prozent beziehungsweise 332,2 Millionen US-Dollar.<sup>7</sup> Japan ist bereits seit dem Jahr 1986 der größte Beitragszahler nach den USA. Auch im Hinblick auf die Friedensmissionen übernimmt Tokyo einen bedeutenden Finanzierungsanteil: im Jahr 2003 waren es etwa 19 Prozent beziehungsweise 430 Millionen US-Dollar. Damit transferierte Japan in beiden Kategorien deutlich mehr Gelder an die UN als die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats außer den USA zusammen.<sup>8</sup> Seit zwei Jahrzehnten zählt der Inselstaat – was die sonstigen Pflicht- und freiwilligen Beiträge an die Programme, Fonds und Sonderorganisationen betrifft – ebenfalls zu den wichtigsten Gebern und stellt hier jährlich etwa eine Milliarde US-Dollar bereit.<sup>9</sup> Damit gilt Tokyo nicht zu Unrecht als unverzichtbarer Geldgeber der UN.

Doch vor allem gegen die hohe Belastung bei der Finanzierung des ordentlichen UN-Haushalts regt sich in Japan seit einiger Zeit Widerstand. Mag dieser auch durch die zurückliegende wirtschaftliche Rezession des Landes ausgelöst worden sein, so scheint das Scheitern der japanischen Bemühungen um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat im Jahr 2005 diese Haltung zu verstärken. Mit Nachdruck forderte die Regierung im Jahr 2006 eine Revision der Haushaltsberechnungsformel, um den japanischen Anteil deutlich zu reduzieren. Für die Jahre 2007 bis 2009 konnten Tokyos Diplomaten bereits eine Absenkung

um 2,84 Prozent auf 16,6 Prozent durchsetzen. Der in der Vergangenheit von japanischen Politikern häufig gemachte Hinweis, ihr Land steuere alleine mehr Geld zum ordentlichen Haushalt der UN als die vier ständigen Sicherheitsratsmitglieder China, Frankreich, Großbritannien und Russland zusammen, hat damit an Gültigkeit verloren.<sup>10</sup>

### Personal

Proportional zu seinem hohen Anteil an der Haushaltsfinanzierung steht Japan nach dem UN-Quotensystem gleichzeitig ein größeres Stellenkontingent im UN-Sekretariat zu, das im Zeitraum 2005/2006 bis zu 367 Posten vorsah. Ende Juni 2006 waren dort jedoch lediglich 110 Japaner beschäftigt, womit das Land zu jenen 15 Prozent der UN-Mitglieder zählte, die ihren Sollstellenrahmen nicht erfüllten. Dabei trifft die Charakterisierung »chronisch unterrepräsentiert über einen langen Zeitraum hinweg in einer Anzahl größer als die der beschäftigten Staatsangehörigen« jedoch ausschließlich auf Japan zu.<sup>11</sup> Von der Regelung, nach der Bewerber aus unterrepräsentierten UN-Mitgliedstaaten bei der Stellenvergabe im Sekretariat bei gleicher oder besserer Qualifikation den Zuschlag erhalten, konnten japanische Interessenten bislang nicht profitieren. Sucht man nach den Gründen, so wird zum einen häufig die Kritik laut, dass es den Aspiranten aus dem ostasiatischen Inselstaat an unverzichtbaren Schlüsselqualifikationen – wie gute Fremdsprachenkenntnisse und interkulturelle Kommunikationsfähigkeit – mangle. Zum anderen scheint aus japanischer Sicht eine Anstellung bei den UN nicht attraktiv genug zu sein. Schließlich sind die Arbeitsverträge zumeist befristet, die Löhne im Vergleich zu den in Japan üblichen zu gering und die im UN-Sekretariat gesammelten Erfahrungen beim Wiedereinstieg in den heimischen Arbeitsmarkt kaum von Vorteil. Trotz der beschriebenen Problematik nimmt Japan (gemeinsam mit Italien) hinter den USA, Deutschland und Frankreich den vierten Platz jener Staaten ein, die das meiste Personal im UN-Sekretariat stellen.

Eine weitere Schwäche der japanischen Personalpolitik zeigt sich in der geringen Anzahl an japanischen Führungspersönlichkeiten. Nach Auskunft des Außenministeriums in Tokyo waren Anfang 2006 bei den UN (und anderen internationalen Organisationen) nur etwa 30 Japaner in leitender Funktion tätig.<sup>12</sup> Vier Führungspositionen werden oder wurden bis vor kurzem von Japanern bekleidet:

- Koichiro Matsuura leitet seit dem Jahr 1999 die UNESCO;
- Hisashi Owada, ehemaliger UN-Botschafter, ist im vierten Jahr als Richter am Internationalen Gerichtshof tätig.<sup>13</sup>
- Kiyotaka Akasaka hat im April 2007 das Amt des Untergeneralsekretärs für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit übernommen;<sup>14</sup>
- Nobuaki Tanaka war von April 2006 bis Mitte 2007 Untergeneralsekretär für Abrüstungsfragen.

Sucht man nach Gründen der Unterrepräsentanz Japans im UN-Sekretariat, wird häufig die Kritik laut, es mangle den ostasiatischen Aspiranten an unverzichtbaren Schlüsselqualifikationen.

Über einen deutlich höheren Bekanntheitsgrad dürften jedoch zwei ›Ehemalige‹ verfügen: Sadako Ogata, die frühere Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen und Kovorsitzende der Kommission für menschliche Sicherheit, sowie Yasushi Akashi, der in der Vergangenheit unterschiedliche Posten bei den UN bekleidet hatte. Ogata und Akashi genießen in ihrer Heimat hohes Ansehen und sind bis heute mit internationalen Aufgaben betraut.<sup>15</sup>

## Schwerpunkte der japanischen UN-Politik

Japan ist aufgrund seiner pazifistischen Verfassung in seinen militär(polit)ischen Möglichkeiten stark eingeschränkt, denn in Artikel IX heißt es: »In aufrichtigem Streben nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf den Krieg als ein souveränes Recht der Nation und die Androhung und Ausübung von militärischer Gewalt als ein Mittel zur Lösung internationaler Streitigkeiten. [...] Land-, See- und Luftstreitkräfte sowie andere Kriegsmittel werden nicht unterhalten. Ein Kriegsführungsrecht des Staates wird nicht anerkannt.«<sup>16</sup> Entwicklungspolitik und die Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) wurden somit zu besonders wichtigen Gestaltungsinstrumenten in den japanischen Außenbeziehungen.

### Entwicklungskooperation

Die ostasiatische Wirtschaftsmacht zählt seit den achtziger Jahren zu den großzügigsten Spendernationen weltweit und wies in den neunziger Jahren unter allen Geberländern kontinuierlich das größte nominale Spendenvolumen auf. Bislang haben vor allem asiatische Staaten von der japanischen Hilfe profitiert und diese besonders häufig zur Finanzierung großer Infrastrukturprojekte genutzt. Der Hauptteil der japanischen staatlichen Entwicklungshilfe fließt dabei auf bilateralem Wege. Über multilaterale Kanäle wurden im Jahr 2003 nur knapp ein Drittel (28,3 Prozent) der Gelder verteilt.<sup>17</sup> Aufgrund der wirtschaftlichen Rezession ist allerdings das Volumen der Entwicklungshilfeszahlungen seit 1994 um knapp 30 Prozent gesunken.<sup>18</sup> Da Tokyo im Jahr 2005 jedoch angekündigt hat, seine Zahlungen innerhalb der kommenden fünf Jahre um 10 Milliarden US-Dollar aufzustocken und insbesondere die Hilfe für Afrika drastisch zu erhöhen, scheint der Abwärtstrend einstweilen aufgehalten.<sup>19</sup> Mögliche Motive für diese Trendwende sind der jüngste wirtschaftliche Aufschwung, ernsthafte Anstrengungen zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele, aber auch Bemühungen im Hinblick auf die angestrebte ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat. Das von den UN 1970 aufgestellte Ziel, 0,7 Prozent der Wirtschaftsleistung für die Entwicklungshilfe auszugeben, hat Japan trotz nominal hoher Werte

bisher jedoch nie erreicht. Seine Rate schwankte in den vergangenen zwei Jahrzehnten zwischen 0,34 Prozent im Jahr 1999 und 0,19 Prozent im Jahr 2004. Im Jahr 2006 lag sie bei 0,25 Prozent.<sup>20</sup>

Zwar bemüht sich das Land seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt darum, durch die Einführung von Prüfkriterien für die Vergabe von Entwicklungshilfe (ODA Charter), durch die Entwicklung von

1 Der Vertrag trat am 28. April 1952 in Kraft.

2 Der Streit um die Zugehörigkeit einiger nördlich von Japan gelegenen Inseln, genannt ›nördliche Territorien‹ (aus japanischer Sicht) beziehungsweise ›südliche Kurilen‹ (aus russischer Sicht), verhindert bis heute den Abschluss eines japanisch-russischen Friedensvertrags. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sind die Inseln in russischem Besitz. Japan fordert sie seitdem mal teilweise, mal in ihrer Gesamtheit zurück.

3 UN Doc. A/RES/1113(XI) v. 18.12.1956.

4 Tatsuro Urano, zitiert nach Shizuo Saito, *The Evolution of Japan's United Nations Policy*, *Japan Review of International Affairs*, 1. Jg., 2/1987, S. 191.

5 Glen Hook et. al, *Japans International Relations*, London und New York 2005, S. 370.

6 Kokusai Rengo Kokoku Senta, <http://www.unic.or.jp/japan/data-zai.htm>

7 UN Doc. ST/ADM/SER.B/698 v. 31.8.2006.

8 Gaimusho, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k\\_kikan\\_17/pdfs/17\\_2.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k_kikan_17/pdfs/17_2.pdf)

9 Yoshihisa Komori, *Kokuren genso [UN-Illusion]*, Tokyo 2004, S. 165.

10 Die genannten vier ständigen Sicherheitsratsmitglieder schultern im Jahr 2007 gemeinsam 16,81 Prozent des Haushalts; UN Doc. A/RES/61/237 v. 22.12.2006.

11 UN Doc. A/61/257 v. 15.8.2006.

12 Die Inhaber dieser besonderen Positionen werden ernannt und unterliegen damit keinem förmlichen Bewerbungsverfahren.

13 Ministry of Foreign Affairs, Japan, *Diplomatic Bluebook 2006*, Tokyo 2006, S. 225.

14 United Nations, <http://www.un.org/News/dh/infocus/SMG.asp?smgID=123>

15 Ogata wurde im Jahr 2001 Sondergesandte der japanischen Regierung für Afghanistan. Darüber hinaus hat sie seit dem Jahr 2003 das Amt der Präsidentin der Japan International Cooperation Agency (für Entwicklungszusammenarbeit) inne. Akashi ist Sondergesandter für den Friedensprozess in Sri Lanka und fungiert gleichzeitig als Leiter des Japan Center for Conflict Prevention.

16 Übersetzung von Wilhelm Röhl, *Die japanische Verfassung*, Frankfurt und Berlin 1963, S. 98.

17 Bei einem Gesamtbudget in Höhe von 8,88 Milliarden US-Dollar entsprach dies einer Summe von etwa 2,6 Milliarden US-Dollar.

18 Eigene Berechnung anhand der Yen-Angaben. Daten nach Gaimusho, [www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/zuhyo/zu03011.htm](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/zuhyo/zu03011.htm)

19 Dies belegen Daten aus dem Jahr 2005, im dem Japans ODA-Volumen 13,147 Milliarden US-Dollar betrug. Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

20 OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/12/44/38344755.pdf>

Strategien (beispielsweise der ›New Development Strategy‹) und multilateralen Initiativen (wie die ›Tokyo International Conference on African Development‹) dem qualitativen Aspekt seiner Entwicklungshilfe mehr Gewicht zu verleihen. Doch gerät seine Entwicklungshilfepolitik bis heute regelmäßig in die Kritik. So belegt Japan nach dem ›Commitment to Development Index‹, den das Center for Global Development (CGD) seit dem Jahr 2003 jährlich für die 21 wichtigsten Gebernationen errechnet, stets den letzten Rang. Laut CGD fördert die japanische Politik in den sieben Kategorien Hilfe, Handel, Investitionen, Migration, Umwelt, Sicherheit und Technologie unter allen Gebernationen am wenigsten die Entwicklung. Beanstandet werden unter anderem die hohen Handelsbarrieren für Produkte aus Entwicklungsländern, die niedrige Anzahl der in Japan aufgenommenen Migranten und Flüchtlinge sowie die geringe Beteiligung an Friedensoperationen.<sup>21</sup>

### Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung

In welchem Ausmaß Japan an UN-Friedensoperationen mitwirkt, steht auch im Zusammenhang mit seinem Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat. Galt eine Beteiligung an der UN-Friedenssicherung aus verfassungsrechtlichen Gründen lange Zeit als völlig ausgeschlossen, so haben vor allem die von den USA geführte Operation ›Desert Storm‹ gegen Irak im Jahr 1991 und die unverhohlene internationale Kritik an der ausbleibenden personellen Beteiligung Japans daran für ein Umdenken gesorgt. Im Jahr 1992 verabschiedete das Parlament nach langem, zähem Ringen ein Gesetz, das die Teilnahme der so genannten Selbstverteidigungsstreitkräfte (Self-Defense Forces – SDF) an Friedens- und Wahlbeobachtungsmissionen sowie an humanitären Hilfsaktionen der UN ermöglicht. Doch ist es seither noch zu wenigen Einsätzen japanischer Friedenskräfte gekommen. Das liegt zum einen an den strengen Entsenderichtlinien<sup>22</sup> und zum anderen an den (bislang) risikoscheuen Regierungen.

Im Dezember 2006 waren lediglich 31 SDF-Angehörige für die UN im Einsatz, womit Japan unter den 114 Truppen stellenden Staaten den 81. Platz einnahm.<sup>23</sup> In der Vergangenheit haben personalstarke SDF-Kontingente nur an der UNTAC (Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha) (1992/93) und den Missionen in Timor-Leste (2002–2004) mitgewirkt. Den gesetzlichen Vorgaben entsprechend, konzentrierten sich ihre Aufgaben dabei auf logistische, medizinische und administrative Tätigkeiten. Seit der zweiten Revision des Friedenssicherungsgesetzes im Jahr 2001 dürfen SDF-Verbände ebenfalls an Friedenssicherungsaufgaben mit militärischem Charakter mitwirken (zum Beispiel Überwachung von Waffenstillstandsabkommen). Eine Teilnahme an Friedensmissionen einer höheren Gefahrenstufe (robustes Mandat) oder gar an der Umsetzung

militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 der UN-Charta bleibt dem Land trotz des konstanten Wandels seines Verfassungsverständnisses bis heute untersagt. Das überarbeitete ›Programm zur nationalen Verteidigung‹ vom Dezember 2004 sieht allerdings vor, die Mitwirkung an internationalen Einsätzen zu einer Kernaufgabe der Selbstverteidigungsstreitkräfte zu machen.<sup>24</sup>

Auch die Betonung des Konzeptes der menschlichen Sicherheit seit dem Ende der neunziger Jahre sowie die Ankündigung aus dem Jahr 2002, Friedenskonsolidierung als wichtigen Eckpfeiler der japanischen Außenpolitik auszugestalten, verdeutlichen Tokyos Bestrebungen, sich für eine aktivere Friedenspolitik einzusetzen. Das Konzept zur Friedenskonsolidierung verbindet dabei entwicklungs- wie auch sicherheitspolitische Maßnahmen und sieht vor, japanische Hilfsgelder verstärkt in drei Bereiche zu investieren:

1. **Unterstützung von Friedensprozessen;**
2. **Gewährleistung der inneren Stabilität und Sicherheit in (ehemaligen) Konfliktgebieten und**
3. **humanitäre Hilfe und Wiederaufbau.**

In die erste Kategorie fallen beispielsweise Japans Vermittlungsbemühungen im Konflikt zwischen der Regierung und den so genannten Tamil Tigers in Sri Lanka. Zur zweiten Kategorie zählt Japans finanzielle Unterstützung eines DD&R-Programms (disarmament, demobilization and reintegration) zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer in Afghanistan. Die dritte Kategorie umfasst unter anderem Japans finanzielle Unterstützung für den Wiederaufbau Timor-Lestes. Zwar hat die Regierung bereits in den neunziger Jahren ihre Entwicklungshilfezahlungen zur Förderung von Maßnahmen zum Wiederaufbau nach Konflikten und zum Staatsaufbau eingesetzt. Neu ist jedoch, dass die Hilfsgelder nun stärker unter Berücksichtigung von Konfliktursachen vergeben werden und bereits während der akuten Konfliktphase fließen können. Im Sommer 2006 gab Außenminister Aso zudem bekannt, ein Zentrum für Friedenskonsolidierung in Japan einrichten zu wollen, in dem Zivilisten aus ganz Asien zu Friedenskonsolidierungskräften ausgebildet werden sollen.<sup>25</sup> Auch auf UN-Ebene zeigt sich Japan engagiert, zählt es doch zu den Gründungsmitgliedern der 2006 geschaffenen Kommission für Friedenskonsolidierung. Ob das Land die angestrebte Führungsrolle in dem relativ jungen Politikfeld ausbauen und ihr langfristig gerecht werden kann, bleibt indes abzuwarten. Bislang konzentrieren sich seine Initiativen noch stark auf die bekannte Vergabe von ODA-Mitteln.

### Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung

Aufgrund der leidvollen Erfahrung, Opfer zweier gegen die Zivilbevölkerung gerichteter Atombombenabwürfe geworden zu sein, scheint Japan für die Rol-

Aufgrund strenger Entsenderichtlinien und risikoscheuer Regierungen ist es bislang noch zu wenigen UN-Einsätzen japanischer Friedenskräfte gekommen.

le des engagierten Abrüstungsadvokaten prädestiniert. Tatsächlich haben in der Vergangenheit verschiedene Regierungen Gesetze und Leitlinien erlassen, die das Land im Bereich der Rüstungs- und Atompolitik zur strengen Selbstbeschränkung verpflichten. In den Foren der Vereinten Nationen übte Japan während des Kalten Krieges dennoch häufig Zurückhaltung, um die USA, die ihm nukleare Schutzgarantien zugesprochen hatten, nicht zu brüskieren. Mit der Überwindung der Ost-West-Konfrontation ging jedoch eine eindeutige Steigerung des japanischen Engagements in den UN einher. So trägt die Regierung seit 1989 einmal pro Jahr eine UN-Abrüstungskonferenz in Japan aus und bringt seit 1994 jährlich einen Resolutionsentwurf mit der Zielsetzung der vollständigen Abschaffung aller Nuklearwaffen in die Generalversammlung ein. Zudem unterstützt Tokyo – anders als Washington – nicht nur den Nichtverbreitungsvertrag, sondern setzt sich darüber hinaus für den Umfassenden (nuklearen) Teststoppvertrag ein. Letzteren bestätigte Japan im Jahr 1997 als erstes Mitglied jener Gruppe von Staaten, deren Ratifizierungen für das Inkrafttreten unbedingt vorliegen müssen.<sup>26</sup> Diese beiden internationalen Abkommen sollen nach Meinung Tokyos langfristig durch einen Vertrag über ein Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke ergänzt werden, denn dann wäre nicht nur die Anzahl der offiziellen Atomstaaten begrenzt, sondern auch das Experimentieren mit und die Herstellung von Kernwaffen unterbunden.

Angesichts der nuklearen Ambitionen Nordkoreas und Irans sowie aus Sorge vor Nuklearterrorismus legen Japans Diplomaten die Betonung derzeit ohnehin stärker auf die Nichtverbreitung als auf die Abschaffung von Nuklearwaffen, verfolgen damit aber eine Schwerpunktsetzung, die nicht von allen UN-Mitgliedern favorisiert wird.<sup>27</sup> In die Kritik geraten ist der Inselstaat zudem, da er seit dem Ende der neunziger Jahre gemeinsam mit den USA die Entwicklung eines Raketenabwehrsystems vorantreibt. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2004 das seit 1976 gültige Exportverbot für Waffen und Waffentechnologien gelockert, so dass Japan nun Produktionsbestandteile für den Abwehrschutz in die USA liefern kann. Manche Beobachter sehen schon in der Forschungsphase des Projekts eine erste Einbindung Japans in internationale Nuklearstrategien.<sup>28</sup>

## UN- oder US-zentrierte Außenpolitik?

Wie bereits deutlich wurde, nimmt das Verhältnis zu den USA in der japanischen Außenpolitik einen besonders hohen Stellenwert ein und hat damit bisweilen spürbaren Einfluss auf die Ausgestaltung der UN-Politik des Landes. Grundlage dieser engen Beziehungen ist der Japanisch-Amerikanische Sicherheitsvertrag von 1951 (revidiert 1960). Er sieht vor, dass Ja-

pan den USA Land für Militärbasen zur Verfügung stellt, während die USA ihrem japanischen Verbündeten im Falle eines feindlichen Angriffs zur Seite stehen. Aufgrund dieser für Japan enorm wichtigen Verteidigungszusagen ist es für die Regierung mitunter schwierig, bei bedeutsamen Entscheidungen eine unabhängige Position zu finden und in den UN notfalls von den USA abzurücken. Gehen die UN sowie Japan bei wichtigen Fragen nicht mit den USA konform, bemühen sich Tokyos diplomatischen Vertreter gewöhnlich darum, zwischen der Weltorganisation und dem tendenziell UN-kritischen Verbündeten eine Mittlerrolle zu übernehmen. Bei den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll zeigte Tokyo zudem, dass es sich auch deutlich von Washington distanzieren kann. Nach einigem Zögern und verschiedenen Konzessionen beschloss Japan im Juni 2002, den Klimaschutzvertrag zu ratifizieren und hat damit einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass er im Februar 2005 in Kraft treten konnte.

Doch die Haltung in diesem Fall muss eher als eine Ausnahme angesehen werden. In wichtigen sicherheitspolitischen Fragen steht das Bündnis mit den USA an erster Stelle. Besonders deutlich wurde dies in Bezug auf die Pläne der USA, Irak und Saddam Hussein im Frühjahr 2003 wegen mutmaßlicher Un-

Angesichts der nuklearen Ambitionen Nordkoreas und Irans sowie aus Sorge vor Nuklearterrorismus legen Japans Diplomaten die Betonung derzeit stärker auf die Nichtverbreitung als auf die Abschaffung von Nuklearwaffen.

**21** Center for Global Development, [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi)

**22** Die Kriterien sind: umfassendes Waffenstillstandsabkommen, völlige Neutralität der UN, die Zustimmung der Konfliktparteien zur Teilnahme Japans an der Mission, Truppenabzug bei Nichteinhaltung der genannten Prämissen sowie Anwendung von Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung, vgl. auch International Peace Cooperation Headquarters, [http://www.pko.go.jp/PKO\\_E/cooperation/index\\_e.html](http://www.pko.go.jp/PKO_E/cooperation/index_e.html)

**23** Platz 1 belegte Pakistan mit einem 9867 Personen umfassenden Kontingent. Vgl. Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, United Nations, 31.12.2006, [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2006/deco6\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2006/deco6_2.pdf)

**24** Ministry of Defense, National Defense Program Guideline for FY 2005 and After, [http://www.mod.go.jp/e/defense\\_policy/japans\\_defense\\_policy/4/ndpgf2005/1.pdf](http://www.mod.go.jp/e/defense_policy/japans_defense_policy/4/ndpgf2005/1.pdf). Siehe auch Benjamin Scheerer, Japans Verteidigungspolitik, SWP-Aktuell, Nr. 61, Dezember 2004.

**25** A School to Build Peace Builders, Keynote Speech by Taro Aso, Minister for Foreign Affairs, on the Occasion of the MOFA Japan – UNU Seminar »People Building Peace: Human Resource Development in Asia for Peacebuilding«, 29.8.2006, United Nations University, Tokyo, <http://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/seminaro608-s.html>

**26** Aufgrund fehlender Ratifizierungen ist der Teststoppvertrag bislang noch nicht in Kraft getreten.

**27** Takeshi Nakane, Nihon ga riido suru kaku gunshuku, fukakusan [Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung, bei denen Japan die Führung inne hat], Gaiko Forumu, 9/2005, S. 48–55.

**28** New Ambition, Old Obstacles: Japan and its Search for an Arms Control Strategy, Michael Green und Katsuhisa Furukawa, Arms Control Association, [http://www.armscontrol.org/act/2000\\_07-08/japanjulaug.asp](http://www.armscontrol.org/act/2000_07-08/japanjulaug.asp)

terstützung des Terrornetzwerks Al Qaida und vermuteter nuklearer Ambitionen anzugreifen. Während die Mehrheit der Regierungen das amerikanische Vorhaben angesichts der dünnen Beweislage ablehnte und der Sicherheitsrat eine Ermächtigungsresolution zum Einmarsch verweigerte, zeigte Japan trotz seiner pazifistischen Grundeinstellung Verständnis für die militärischen Ambitionen seines Bündnispartners. Zwei Monate nach der offiziellen Beendigung der Kampfhandlungen verabschiedete das japanische Parlament zudem eiligst das so genannte Irak-Sondergesetz. Auf dessen Grundlage wurde von Anfang 2004 bis Mitte 2006 ein rund 600 Personen umfassendes SDF-Kontingent nach Samawah im südlichen Irak – einem ›Nichtkampfgebiet‹, so die Einschätzung der japanischen Regierung – entsandt. Trotz der prekären Sicherheitslage haben die SDF-Mitglieder dort humanitäre Hilfe geleistet und Wiederaufbauarbeiten ausgeführt.<sup>29</sup>

Das schnelle Abordnen personalstarker SDF-Einheiten nach Irak steht dabei ebenso wie die rasche Entsendung von SDF-Marineeinheiten in den Indischen Ozean (seit 2001) zur Unterstützung der von den USA geführten ›Allianz gegen den Terror‹ im auffälligen Gegensatz zur deutlich zurückhaltenden Beteiligung Japans an den Friedensmissionen der UN, bei denen eindeutig strengere Entsenderichtlinien gelten. Doch Japans Regierung will sich durch die SDF-Einsätze in Irak und im Indischen Ozean als zuverlässiger Bündnispartner der USA profilieren, der im Falle einer Nuklearkrise auf der koreanischen Halbinsel so auch auf den Schutz seines mächtigen Partners zählen kann. Bei außenpolitischen Entscheidungen von hohem nationalem Interesse scheinen die bilateralen Beziehungen letztlich mehr zu wiegen als die schwammige Idee eines UN-zentrierten Multilateralismus. Im Hinblick auf die Auslegung des ›Programms zur nationalen Verteidigung‹ vom Dezember 2004 lässt sich so auch die Prognose aufstellen, dass die anvisierte Steigerung des internationalen Engagements der japanischen SDF nicht unbedingt im Rahmen von UN-Blauhelmeinsätzen, sondern vielmehr im Kontext US-geführter Operationen erfolgen wird.

## Fazit und Ausblick

Obwohl die UN in der japanischen Außenpolitik das bedeutendste multilaterale Gremium darstellen, würde Tokyo der Organisation vermutlich noch mehr Gewicht beimessen, wenn es den bereits seit den späten sechziger Jahren gewünschten und seit 1994 explizit geforderten ständigen Sitz im Sicherheitsrat tatsächlich erhielte.<sup>30</sup> Bei den Reformbemühungen im Jahr 2005 musste Japan trotz seines Zusammenschlusses mit Brasilien, Deutschland und Indien zur so genannten ›Gruppe der Vier‹ allerdings wie auch 1997 beim Scheitern des Razali-Reformplans eine Niederlage hinnehmen.<sup>31</sup> Dennoch wird der seit Ende Septem-

ber 2006 amtierende Ministerpräsident Abe weiterhin auf einen ständigen Ratssitz für sein Land hinarbeiten, auch wenn es seiner Regierung bislang noch an neuen chancenreichen Konzepten zur Überwindung des Reformstaus mangelt. Ein Coup ist Abe zumindest gelungen: Im Januar 2007 konnte Japan der Mongolei die Zusage abtrotzen, im kommenden Jahr an ihrer statt für die nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zu kandidieren, um auf diesem Wege möglichst schon im Jahr 2009 in das mächtige Hauptorgan der UN zurückzukehren.<sup>32</sup> Dies dürfte auch für die Mehrheit der japanischen Bevölkerung ein kleiner Trost sein, denn nach einer von staatlicher Stelle durchgeführten Meinungsumfrage zur Außenpolitik aus dem Jahr 2006 sprachen sich mit insgesamt 75,2 Prozent mehr Japaner für die ständige Mitgliedschaft ihres Landes im Sicherheitsrat aus als je zuvor. Dabei waren die zwei am häufigsten genannten Gründe zum einen das ›Finanzierungsargument‹: 34,1 Prozent meinten, dass Japan angesichts seiner hohen monetären Beiträge an die UN an den wichtigen Entscheidungen im Sicherheitsrat mitwirken solle. Zum anderen gaben sie das ›Friedensargument‹ an: 26,7 Prozent der Befragten waren der Ansicht, Japan könne als nuklearwaffenfreier Staat mit pazifistischer Haltung einen gewinnbringenden Beitrag für den weltweiten Frieden leisten.<sup>33</sup>

Doch gerade während der Amtszeit von Ministerpräsident Junichiro Koizumi (2001–2006) ist Japans Ansehen als friedliebendes Land von asiatischen Staaten in Frage gestellt worden. Für Unmut und eine deutliche Abkühlung der Beziehungen zu China und Südkorea sorgten vor allem Koizumis jährliche Aufwartungen am Yasukuni-Schrein, an dem auch mehrere Hauptkriegsverbrecher<sup>34</sup> verehrt werden. Die Herausgabe neuer Schulbücher durch die ›Gesellschaft zur Erstellung neuer Geschichtslehrbücher‹ trug ebenfalls dazu bei, dass Beijing und Seoul ihren östlichen Nachbarn des Geschichtsrevisionismus und der mangelnden Vergangenheitsbewältigung beschuldigten. Im Jahr 2005 dienten ihnen entsprechende Verweise dazu, Japans Ambitionen auf einen ständigen Sitz zurückzuweisen, auch wenn – zumindest im Falle Chinas – Überlegungen zum zukünftigen Mächteverhältnis in (Ost-)Asien ebenfalls eine große Rolle gespielt haben dürften. Zwar bemüht sich Ministerpräsident Abe um die Verbesserungen des Verhältnisses zur Volksrepublik China und zu Südkorea. Doch die im zweiten Halbjahr 2006 aufflammende innenpolitische Debatte um die Verfassungsmäßigkeit von militärischen Präventivschlägen (gegen Nordkorea) sowie die Frage, ob Japan eine Diskussion über die Entwicklung defensiver Nuklearwaffen führen solle, haben selbst dem ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan Anlass zur Sorge gegeben. In seinem Glückwunschsreiben zum 50-jährigen Jubiläum des japanischen UN-Beitritts mahnte er: »Ein Staat muss keine Nuklearwaffen besitzen, um in die-

Bei wichtigen außenpolitischen Entscheidungen scheinen die bilateralen Beziehungen letztlich mehr zu wiegen als die schwammige Idee eines UN-zentrierten Multilateralismus.

ser Welt Bedeutung zu erlangen.«<sup>35</sup> Zwar ist eine eingehende Erörterung der beiden umstrittenen Themen nicht zuletzt von Abe selbst eingedämmt worden, doch bedeutet dies keinesfalls, dass der Regierungschef am Status quo festzuhalten gedenkt. Abe hat die Anfang Januar 2007 erfolgte Aufwertung des Amtes für Verteidigung zu einem ›vollwertigen‹ Ministerium nachdrücklich unterstützt und setzt sich ebenso vehement für die baldige Überarbeitung des Verfassungstextes von 1946 ein. Nach seinem Willen soll vor allem die Kriegsverzichtsklausel umformuliert und ein Mitwirken der SDF an kollektiven Verteidigungsmaßnahmen verfassungsrechtlich endlich möglich werden. Theoretisch könnte dies in der Folge auch Japans Teilnahme an den Friedenssicherungseinsätzen der UN erleichtern. Die Umbenennung des Amtes für Verteidigung alleine taugt dazu noch nicht, da sie keinen Einfluss auf die entsprechenden Entsendungsgesetze nimmt.

### Vom Feindstaat zum ›Musterschüler‹?

Obwohl sich Japan in beeindruckender Weise von einem ehemaligen Feindstaat zu einer wichtigen Stütze der Organisation gewandelt hat, stellt sich gleichwohl die Frage, ob man von ihm als einem ›Musterschüler‹ tatsächlich sprechen kann, wie es in einem Zeitschriftenartikel aus dem Jahr 2001 geschehen.<sup>36</sup> Zwar muss dem Land bei der Finanzierung von UN-Aktivitäten sowohl im Bereich der Pflichtbeiträge wie auch auf dem Gebiet der freiwilligen monetären Unterstützung eine überaus wichtige Stellung zugeschrieben werden, doch könnten Japans jüngste Vorstöße zur Absenkung seines Finanzierungsanteils am Pflichthaushalt sowie seine in letzten Jahren vergleichsweise niedrigen ODA-Budgets nach Einschätzung des japanischen UN-Botschafters Keizo Oshima zu einer Beschädigung der Position seines Landes in den UN führen.<sup>37</sup> Der Blick auf das personelle Engagement Japans zeigt, dass es auf Verwaltungsebene, aber vor allem im Bereich der Friedenssicherung als eher gering zu bezeichnen ist. Tatsächlich waren von den über 80 000 Soldaten und Polizisten, die im Dezember 2006 weltweit im Auftrag der UN im Einsatz waren, nur knapp 0,04 Prozent Japaner. Der Vergleich zu den SDF-Entsendungen im Rahmen US-geführter Operationen legt dabei nahe, dass es für eine Ausweitung der japanischen Aktivitäten bei Friedenssicherungseinsätzen der UN in Tokyo vor allem am politischen Willen fehlt. Ohnehin wurde deutlich, dass Japan den Beziehungen zu den USA – zumindest in sicherheitspolitischer Hinsicht – bis heute Priorität einräumt. Gehobene Bedeutung haben die UN für Japan dennoch, da Probleme von globaler Reichweite, wie etwa der Klimawandel, mit dem – multilaterale Lösungsansätze teilweise ablehnenden – Bündnispartner alleine nicht behoben werden können. Im Hinblick auf die Entwicklung neuer Ideen und der entsprechenden Umsetzungskonzepte, die für inter-

nationale Problemlösungen dringend nötig sind, lässt der Inselstaat allerdings keinen außergewöhnlichen Einsatz erkennen. Die aktive Führungsrolle, die Tokyo bei der Erarbeitung der Sicherheitsratsresolution zur Verurteilung und Sanktionierung der nordkoreanischen Atomversuche im Herbst 2006 übernommen hat, darf jedoch kein Einzelfall bleiben, wenn ein ständiger Sitz im Sicherheitsrat in realistische Nähe rücken soll. Das Prädikat ›Musterschüler‹ kann Japan trotz der insgesamt positiven Entwicklung nach einem kritischen Blick auf seine UN-Politik noch nicht ausgestellt werden. Eine Rückschau auf fünf Jahrzehnte UN-Mitgliedschaft macht dennoch deutlich, dass Japan sein Engagement in der Weltorganisation auch bei mancher Zurückhaltung bislang kontinuierlich gesteigert hat.

Das Prädikat ›Musterschüler‹ kann Japan trotz der insgesamt positiven Entwicklung noch nicht ausgestellt werden.

**29** Eine exzellente Darstellung der jüngsten militär(polit)ischen Entwicklung Japans bietet Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a ›Normal‹ Military Power*, Adelphi Paper (AP 386-9), Oxford und New York 2004.

**30** Vgl. Kerstin Lukner, *Japans Rolle in der UNO. Grundlage für einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat?*, Baden-Baden 2006, S. 68–72.

**31** Ausführlich hierzu Kerstin Lukner, *Japans Streben nach einem ständigen Sitz im UNO-Sicherheitsrat: Eine unendliche Geschichte?*, in: Manfred Pohl und Iris Wiecek (Hrsg.), *Japan 2006. Politik und Wirtschaft*, Hamburg 2006, S. 77–101.

**32** *Asahi Shimbun* [überregionale japanische Tageszeitung], 7.2.2007.

**33** Naikakufu; <http://www8.cao.go.jp/survey/h18/h18-gaiko/index.html>

**34** Der Internationale Militärgerichtshof für den Fernen Osten hatte sie zu Hauptkriegsverbrechern der Kategorie A (Verbrechen gegen den Frieden) verurteilt.

**35** United Nations Press Release SG/SM/10806, <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10806.doc.htm>

**36** So die Aussage Mogamis. Vgl. Toshiki Mogami und Hatsuhisa Takashima, Kamei 45 nen ›yutosei nihon no kore kara [45 Jahre Mitgliedschaft. Die Zukunft des ›Musterschülers‹ Japan], in: *Gaiko Forum*, 3/2001, S. 28–35.

**37** *Asahi Shimbun*, 19.12.2006.

# Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2004 bis 2007

Klaus Hüfner



Prof. Dr.

**Klaus Hüfner**, geb. 1939, ist Mitglied im DGVN-Präsidium, Ehrenpräsident der World Federation of United Nations Associations (WFUNA) und Senior Research Fellow beim Global Policy Forum, New York.

**Diese Aufstellung führt die Übersicht ›Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2000–2003‹, VN, 2/2005, S. 56f., fort. Für die Jahre 2004 und 2005 werden Ist-Werte und für 2006 und 2007 meist Soll-Werte (kursiv) ermittelt. Die Erklärungen zu den in diesem Text und in den Tabellen verwendeten Abkürzungen der Institutionen finden sich in ›Das UN-System auf einen Blick‹, VN, 1/2007, S.40. Dort nicht erläuterte Abkürzungen werden in den Anmerkungen aufgeführt.**

Die Magie der einzelnen Zahl ist beliebt und irreführend zugleich. Durch die Reduktion auf Einzelwerte wird die Komplexität sozialer Realität griffiger gestaltet. Aber es ist Vorsicht geboten, denn keine Zahl ›stimmt an sich‹. Vielmehr handelt es sich um grobe Näherungswerte, die meist ohne weitere Erklärungen verwendet werden. Nehmen wir zum Beispiel den zweijährigen ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen: Je nachdem, ob es sich um die Mittelbewilligung, um eine von möglicherweise mehreren revidierten Mittelbewilligungen, um die endgültige Mittelbewilligung oder die Ist-Rechnung der tatsächlich erfolgten Ausgaben handelt, existieren unterschiedliche Werte, die jedoch alle für sich genommen ›richtig‹ sind.

Um ihre Aufgaben im Auftrag ihrer Mitgliedstaaten erfüllen zu können, benötigen die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen und Spezialorgane finanzielle Ressourcen. Diese erhalten sie durch Pflichtbeiträge und durch freiwillige Beitragsleistungen. Um die Finanzleistungen Deutschlands zu ermitteln, können zwei Ansätze verfolgt werden, die sich entweder auf offizielle deutsche Quellen oder auf offizielle UN-Statistiken beziehen. Obwohl die finanziellen Leistungen (output) Deutschlands an den Verband der Vereinten Nationen zumindest annähernd dem Bedarf (input) aus der Sicht des UN-Systems entsprechen müsste, lassen sich solche Vergleiche nur in Einzelfällen durchführen. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen: Die deutschen Zahlungen erfolgen zu unterschiedlichen Zeiten in Euro; sie müssen aber bei den Pflichtbeiträgen für die Vereinten Nationen bestimmten veranlagten Summen in US-Dollar entsprechen. Im Falle einiger Sonderorganisationen (UPU, ITU, WIPO und WMO) wird der Haushalt in Schweizer Franken (sfr) aufgestellt. Welchen Beitrag Deutschland tatsächlich in Euro zahlt, hängt vom jeweiligen Wechselkurs zum Zeitpunkt der Transfers ab. Darüber hinaus entstehen zusätzliche Kosten für die Abwicklung der Bankgeschäfte.

Grundlage für die Veranlagung der Pflichtbeiträge sowohl zum ordentlichen UN-Haushalt als auch für

die Haushalte der Friedensoperationen ist eine von der Generalversammlung in der Regel auf jeweils drei Jahre beschlossene Beitragstabelle. Im hier behandelten Zeitraum 2004–2007 handelt es sich um die Beitragstabellen 2004–2006 (vgl. VN, 2/2004, S. 52) und 2007–2009 (vgl. S. 117f. in dieser Ausgabe).

## Schwierige Datenbeschaffung

Für Deutschland hat das Bundesministerium der Finanzen seit dem Jahr 1997 alljährlich eine Gesamtübersicht über Leistungen des Bundes an internationale und supranationale Organisationen erstellt. Diese enthielt auch Angaben über die Finanzströme der Bundesministerien an die Institutionen des UN-Verbands, wobei zwischen Pflichtleistungen und freiwilligen Leistungen unterschieden wurde. Die letzte Übersicht wurde im Jahr 2004 veröffentlicht; sie enthielt Ist-Werte für das Jahr 2003 und Soll-Werte für das Jahr 2004 (jeweils in Euro). Dadurch, dass diese Gesamtübersicht nicht mehr erstellt wird, ergaben sich für die vorliegende Zusammenstellung erhebliche Schwierigkeiten. So mussten für die vorliegenden Angaben in Tabelle B die verabschiedeten Bundeshaushaltspläne 2006 und 2007 herangezogen werden, die größtenteils auch die Ist-Werte für 2004 und 2005 enthalten. Darüber hinaus existieren nicht näher spezifizierte Sammelkategorien, wie zum Beispiel im Haushaltsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die mit 47,4 Mio. Euro für das Jahr 2004 und 29,9 Mio. für das Jahr 2005 beträchtliche Werte aufwiesen (Titel 2302 687 01). Da sie eine Zusammenfassung für ›Sonstige zweckgebundene Beiträge an die UN und Sonderorganisationen sowie andere internationale Einrichtungen und internationale NGOs für Einzelprojekte oder Sonderprogramme‹ darstellten, konnte nur mithilfe zuständiger Mitarbeiter/innen des BMZ eine Spezifizierung vorgenommen werden, die dann auch eine Annäherung an die entsprechende Aufgliederung der Übersicht B aus VN, 2/2005, ermöglichte.

Die eigentliche Intention, entweder sämtliche Zahlenwerte in Euro (= Output-Seite) oder in US-Dollar (= Input-Seite) auszuweisen, musste aufgegeben werden, da die Angaben der Vereinten Nationen für die Jahre 2004 und 2005, die in US-Dollar erfolgen, unvollständig oder sogar falsch sind. Es handelt sich um den alle zwei Jahre erscheinenden UN-Bericht ›Budgetary and Financial Situation of Organizations of the United Nations System‹. Am 28. Juli 2006 erschien der neunte Bericht – der dritte, für den der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des UN-



Systems (UN System Chief Executives Board for Coordination – CEB) verantwortlich zeichnet.

Übersicht A wurde auf der Grundlage der Daten des UN-Berichts erstellt, wobei fehlende beziehungsweise falsche Angaben (für die deutschen WHO-Pflichtbeiträge für das Jahr 2004 und den UPU-Beitragschlüssel für die Jahre 2006/2007) durch Anfragen bei den zuständigen Bundesministerien ergänzt werden mussten.

Für Übersicht B wurde auf die deutsche Output-Seite mit Angaben in Euro zurückgegriffen, weil die Unvollständigkeit im UN-Bericht besonders gravierend war: Einerseits fehlende Daten für UNEP, UNHCR, falsche Daten für UNICEF, weil die Beiträge des privaten Sektors (Deutsches Komitee für UNICEF) mitberücksichtigt wurden, die im Jahr 2005 immerhin knapp 94 Prozent der Gesamtzahlungen aus Deutschland ausmachten, andererseits Nichtberücksichtigung der zweckgebundenen freiwilligen Beitragsleistungen (= ›Non-Core‹-Beiträge).

Zusammenfassend sei daher nochmals betont, sämtliche hier aufgeführten Zahlen-Werte mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren. Denn es gibt keine vereinheitlichte Systematik. Dies gilt sowohl für die Output-Seite Deutschland, weil keine zwischen den zuständigen Bundesministerien abgestimmte Systematik mit einer Darstellung der deutschen Leistungen zum UN-Verband existiert, als auch für die Input-Seite UN-Verband, für den im Juli 2006 die Generalversammlung eine Harmonisierung aller Finanzberichte ab 1. Januar 2010 beschloss. Bis dahin sollen die ›International Public Sector Accounting Standards‹ (IPSAS) eingeführt werden.

## Übersicht A

Die nachfolgenden Aufstellungen in Übersicht A geben einen Überblick über die Entwicklung der **ordentlichen Haushalte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen** (einschließlich UNWTO, die im Dezember 2003 den Status einer Sonderorganisation erhielt, und IAEA). Beim IWF, der Weltbankgruppe und dem IFAD erfolgt keine Veranlagung der Mitgliedstaaten zu Pflichtbeiträgen, weil deren Verwaltungshaushalte aus Geschäftstätigkeiten finanziert werden.

Bei den Angaben zu den ordentlichen Haushalten handelt es sich ausschließlich um die verabschiedeten Haushalte. Das gilt auch für die veranlagten Pflichtbeiträge insgesamt und für Deutschland, dessen Beiträge sich aus der jeweiligen Multiplikation der Pflichtbeiträge insgesamt mit dem Beitragsschlüssel für Deutschland ergaben.

Normalerweise stellen die veranlagten Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten den größten Einnahmeposten dar. Demgegenüber sind die Einnahmen, die sich aus Vermietungen, Verkauf von Souvenirs, Veröffentlichungen und Briefmarken sowie Besucherdienst ergeben, nur gering. Anders ist die Situation bei

der WIPO; hier leisten die Mitgliedstaaten nur einen sehr geringen Anteil an Pflichtbeiträgen, weil die Organisation über beträchtliche Einnahmen aus Gebühren, Dienstleistungen und Veröffentlichungen verfügt. Wegen der Besteuerung der Beamten-Gehälter (staff assessment) wird der Haushalt in der Regel aufgebläht, da diesen Einnahmen über einen Steuerausgleichsfonds (tax equalization fund) entsprechende Rückerstattungen gegenüberstehen. Im UN-Programmhaushalt 2006–2007 betrug dieser Posten rund 10,5 Prozent.

Insgesamt stiegen die Pflichtbeiträge zwischen 2004 und 2005 von 3,498 auf 3,864 Mrd. US-Dollar, wobei der Anstieg um 365,6 Mio. US-Dollar zum allergrößten Teil auf die Steigerung des UN-Haushalts mit 344,7 Mio. US-Dollar zurückzuführen ist. Der Anteil Deutschlands stieg in diesem Zeitraum von 317,5 auf 343,4 Mio. US-Dollar, das heißt um 25,9 Mio. US-Dollar, obwohl der Beitrag zum UN-Haushalt allein sich um fast 20 Mio. US-Dollar erhöhte. Die Differenzen erklären sich dadurch, dass teilweise die Beitragsschlüssel, teilweise die Pflichtbeiträge variierten.

Für die Jahre 2006 und 2007 werden so genannte Soll-Werte ermittelt, die für das Jahr 2007 insofern eine zusätzliche Fehlerquelle aufweisen als Ende 2006 von der Generalversammlung für die Jahre 2007–2009 eine neue Beitragstabelle verabschiedet wurde. Deutschlands Anteil beträgt für diese Jahre 8,577 Prozent, das heißt 0,085 Prozentpunkte weniger. Da bei den Pflichtbeiträgen in den Jahren 2006 und 2007 zumindest ein nominaler Anstieg zu erwarten ist und die Beitragsschlüssel der ›Großen Fünf‹ (ILO, FAO, UNESCO, WHO und IAEA) sich an der UN-Beitragstabelle orientieren, ist kaum mit einem Absinken der Pflichtbeiträge Deutschlands an die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen zu rechnen.

## Übersicht B

Hier wird ein Überblick über die **freiwilligen Beitragsleistungen an die Sonderorganisationen sowie UN-Spezialorgane** (Programme und Fonds) gegeben. Bei den Zahlenangaben handelt es sich um die Ist-Werte für die Jahre 2004 und 2005 sowie größtenteils auch für das Jahr 2006. Für 2007 fehlen in vielen Fällen die Soll-Werte (o.A.).

Für 2004 wurden insgesamt 213,3 Mio. Euro ermittelt. Der Anstieg um 84 Mio. Euro ist größtenteils über den Anstieg des Beitrags zum Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (44 Mio. Euro), zur Nothilfe für UNHCR und WFP sowie des ›Non-Core‹-Beitrags für UNDP (über 20 Mio. Euro) zu erklären.

## Übersicht C

Diese Übersicht führt die Einzahlungen Deutschlands auf **Kapital- und Fondsanteile an die Währungs- und Finanzinstitutionen** im UN-Verband auf. Neben den

Insgesamt stiegen die Pflichtbeiträge Deutschlands zum ordentlichen Haushalt zwischen 2004 und 2005 von 3,498 auf 3,864 Mrd. US-Dollar. Für die Jahre 2006 und 2007 ist ein zumindest nominaler Anstieg zu erwarten.

Auffüllungen der IDA- und IFAD-Mittel handelt es sich um die Globale Umweltfazilität (GEF) sowie den Multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls.

## Übersicht D

Eine Ausgaben-Kategorie der Vereinten Nationen, die in den bisherigen Übersichten nicht aufgeführt worden ist, stellen die **Haushalte für Friedensoperationen** dar. Es handelt sich um Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten, wobei die Beitragstabelle zum ordentlichen UN-Haushalt den Ausgangspunkt für die Berechnungen darstellt. Im Rahmen eines Zehn-Stufen-Modells A–J gehört Deutschland zur Stufe B, den wirtschaftlich entwickelten Staaten, soweit sie nicht ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind. Ab Stufe C erhalten die Mitgliedstaaten Abschläge; in der untersten Stufe J befinden sich die wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Länder, die einen Abschlag von 90 Prozent erhalten, das heißt lediglich zehn Prozentpunkte ihres Beitragsschlüssels zahlen. Während die Mitgliedstaaten in Gruppe B entsprechend ihrem Beitragsschlüssel zum ordentlichen UN-Haushalt veranlagt werden, müssen die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats proportional den Differenzbetrag zahlen, der sich aus der Umverteilung der übrigen Kosten ergibt, nachdem die Abschläge für die Mitgliedstaaten der Stufen C–J gemacht wurden.

Zählt man die Pflichtbeiträge und freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands zusammen, ergibt sich für das Jahr 2004 ein Gesamtbeitrag an den UN-Verband in Höhe von etwa 888 Mio. US-Dollar, für das Jahr 2005 von 1,107 Mrd. US-Dollar.

## Zusammenfassung

Es ergeben sich für die Jahre 2004 und 2005 Pflichtbeiträge für die ordentlichen Haushalte und Friedensoperationen in Höhe von 621,4 beziehungsweise 734,6 Mio. US-Dollar, wobei sich der deutliche Anstieg vor allem durch die Zunahme der Kosten für UN-Friedensoperationen um knapp 90 Mio. US-Dollar erklärt.

Die freiwilligen Beitragsleistungen stiegen in diesem Zeitraum von 213,5 auf 297,3 Mio. Euro. Bei den freiwilligen Beitragsleistungen sind vor allem Anstiege bei der Nothilfe (14,5 Mio. Euro), beim Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (44 Mio. Euro) und den zweckgebundenen Beiträgen an die UN und die Sonderorganisationen (25,5 Mio. Euro) zu registrieren. Bei einem durchschnittlichen Wechselkurs von 1 Euro = 1,25 US-Dollar entsprechen die Leistungen für das Jahr 2004 rund 267 Mio. US-Dollar und für das Jahr 2005 etwa 372 Mio. US-Dollar. Im Jahr 2006 erfolgten Rückgänge sowohl beim Globalen Fonds (10 Mio. Euro) als auch bei den zweckgebundenen Beiträgen (35 Mio. Euro). Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass 2005 ein Jahr der Naturkatastrophen war (unter anderem der Tsunami und das Erdbeben in Südasiens), das zu besonders umfangreichen freiwilligen Beiträgen führte.

Zählt man die Pflichtbeiträge und freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands zusammen, ergibt sich

für das Jahr 2004 ein Gesamtbeitrag an den UN-Verband in Höhe von etwa 888 Mio. US-Dollar, für das Jahr 2005 von 1,107 Mrd. US-Dollar. Pro Kopf der Bevölkerung waren dies 13,4 US-Dollar beziehungsweise 10,7 Euro (zum Vergleich: die Verteidigungsausgaben betragen im Jahr 2005 pro Kopf der Bevölkerung 336,8 Euro).

Abschließend seien noch einige Vergleiche angeführt, die Aussagen zur Positionierung Deutschlands enthalten. Am 1. Februar 2006 veröffentlichte der UN-Generalsekretär eine Statistik über die zehn größten Zahler von Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beitragszahlern zum UN-System (vgl. VN, 1–2/2006, S. 8, Tabelle 2). Erfasst wurden die Jahre 2002–2004 sowie der Durchschnitt für diese drei Jahre. Deutschland nahm hinter Großbritannien den 4. Platz ein, dicht gefolgt von den Niederlanden. Da Deutschland unter den Pflichtbeitragszahlern stets den dritten Platz einnahm, waren es offensichtlich die freiwilligen Beitragsleistungen, die dazu führten, dass Deutschland lediglich an vierter Stelle lag. Besonders gering war im Jahr 2004 der staatliche Beitrag Deutschlands für UNICEF (Großbritannien lag etwa beim 20-fachen, die Niederlande beim 12-fachen), beim UNFPA trugen Großbritannien über das Doppelte und Niederlande sogar mehr als das Vierfache bei. Bei den freiwilligen Beitragsleistungen für operative Aktivitäten der Sonderorganisationen lag Deutschland im Jahr 2004 bei 27 Mio. US-Dollar (zum Vergleich: Großbritannien 137,5 Mio. US-Dollar und Niederlande 93,4 Mio. US-Dollar).<sup>1</sup>

Auch im Jahr 2005 waren die Unterschiede gravierend: Zwar stieg Deutschlands freiwilliger Beitrag an die Sonderorganisationen auf 34 Mio. US-Dollar, aber die Beiträge Großbritanniens (300,8 Mio. US-Dollar) und der Niederlande (108,7 Mio. US-Dollar) stiegen ebenfalls. Im Ergebnis sank Deutschlands Anteil von rund 2 auf 1,6 Prozent.<sup>2</sup> Eine Rangliste der zehn größten Zahler an freiwilligen Beitragsleistungen führte Deutschland mit 472 Mio. US-Dollar an 8. Stelle, während Großbritannien mit 1051 Mio. US-Dollar den 2. und die Niederlande mit 788 Mio. US-Dollar den 4. Rang einnahmen.<sup>3</sup> Es bleibt daher abzuwarten, ob die von Deutschland auf dem G-8-Gipfel im Juni 2007 in Heiligendamm gemachten Zusagen auch tatsächlich umgesetzt und sich entsprechend in den UN-Statistiken niederschlagen werden.

<sup>1</sup> General Assembly/Economic and Social Council, Comprehensive Statistical Data on Operational Activities for Development for 2004, UN Doc. A/61/77–E/2006/59 v. 4.5.2006, Table A-5.

<sup>2</sup> General Assembly/Economic and Social Council, Comprehensive Statistical Data on Operational Activities for Development for 2005, UN Doc. A/62/74–E/2007/54. v. 30.4.2007, Table A-6.

<sup>3</sup> Ebd., Table 2.

## A. UN, Sonderorganisationen (ohne IWF, Weltbankgruppe und IFAD) und IAEA, 2004–2007

Organisation	Gesamthaushalt		Pflichtbeiträge		Anteil Deutschlands			
	in Mio. US-Dollar				in Prozent		in Mio. US-Dollar	
<b>2004/2005 (Ist-Werte)</b>								
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
UN (Hauptorganisation)	1 613,1	1 613,1	1 483,0	1 827,7	8,66200	8,66200	128,4	158,3
ILO	264,8	264,8	264,8	264,8	9,62000	8,67000	25,5	23,0
FAO	374,6	374,6	377,0	377,0	9,81660	9,81660	37,0	37,0
UNESCO	305,0	305,0	305,0	305,0	8,71000	8,17000	26,6	26,6
WHO	440,1	440,1	429,2	429,3	9,61200	9,61200	41,3	41,3
ICAO	60,5	64,7	50,5	58,5	7,55000	7,55000	3,8	4,2
UPU	27,5 <sup>1</sup>	27,5 <sup>1</sup>	26,6	26,6	5,70130	5,70130	1,6	1,5
ITU	126,5 <sup>1</sup>	126,5 <sup>1</sup>	98,1	98,1	8,88000	8,88000	8,7	8,7
WMO	48,9 <sup>1</sup>	48,9 <sup>1</sup>	48,0	48,0	9,56000	8,52000	4,6	4,1
IMO	37,6 <sup>2</sup>	39,6 <sup>2</sup>	33,8	35,7	1,82000	1,82000	0,6	0,6
WIPO	280,2 <sup>1</sup>	243,8 <sup>1</sup>	15,1	13,2	6,61000	6,61000	1,0	0,9
UNIDO	91,1 <sup>3</sup>	91,1 <sup>3</sup>	87,6	91,3	13,88754	13,88754	12,2	12,7
UNWTO	14,4	13,5	12,4	11,1	2,86210	2,86210	0,4	0,3
IAEA	273,4 <sup>4</sup>	284,1 <sup>4</sup>	267,8	278,2	9,63500	8,68300	25,8	24,2
<b>2006/2007 (Soll-Werte)</b>								
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
UN (Hauptorganisation)	1700,5	1700,5	1754,7	1754,7	8,6620	8,6620	152,0	152,0
ILO	297,2	297,2	297,2	297,2	8,6700	6,6700	25,8	25,8
FAO	382,9	382,9	386,9	386,9	8,8350	8,8350	34,2	34,2
UNESCO	305,0	305,0	305,0	305,0	8,7080	8,7080	26,6	26,6
WHO	457,7	457,7	457,7	457,7	8,6623	8,6623	39,6	39,6
ICAO	65,8	66,5	60,4	60,8	7,0900	7,0900	4,3	4,3
UPU	29,5 <sup>1</sup>	29,5 <sup>1</sup>	28,1	28,1	5,7804	5,7637	1,6	1,6
ITU	129,6 <sup>1</sup>	129,6 <sup>1</sup>	99,0	99,0	8,7600	8,7600	8,7	8,7
WMO	48,3 <sup>1</sup>	48,3 <sup>1</sup>	47,7	47,7	8,5200	8,5200	4,1	4,1
IMO	42,5 <sup>2</sup>	44,5 <sup>2</sup>	39,2	41,2	2,2700	2,2700	0,9	0,9
WIPO	202,7 <sup>1</sup>	202,7 <sup>1</sup>	13,2	13,2	6,6000	6,6000	0,9	0,9
UNIDO	90,6 <sup>3</sup>	90,6 <sup>3</sup>	89,2	89,2	12,6050	12,6050	11,2	11,2
UNWTO	13,8	14,8	12,2	12,7	2,8621	2,8621	0,3	0,4
IAEA	273,6 <sup>4</sup>	283,6 <sup>4</sup>	267,8	278,1	8,6760	8,6760	23,3	24,1

### Anmerkungen

1 Der Haushalt wird in Schweizer Franken (CHF) aufgestellt; angewandeter Umrechnungskurs 2004–2005: für UPU 1,30 pro US-Dollar (USD), für ITU und WMO 1,30 CHF pro USD; angewandeter Umrechnungskurs 2006–2007: für UPU 1,21 CHF pro USD, für ITU und WMO 1,30 CHF pro USD, für WIPO 1,59 CHF pro USD; angewandeter Umrechnungskurs 2006–2007: für UPU 1,21 CHF pro USD, für ITU und WMO 1,31 CHF pro USD, für WIPO 1,31 CHF pro USD; angewandeter Kurs für WIPO 2004: 1,14 CHF pro USD; 2005: 1,31 CHF pro USD.

2 Der Haushalt wird in Pfund Sterling (GBP) aufgestellt; angewandeter Umrechnungskurs für 2004–2005: 1,67 USD pro GBP, für 2006–2007: 1,75 USD pro GBP.

3 Der Wechselkurs Österreichische Schilling (ATS) – US-Dollar wurde in einem gesplitteten Veranlagungssystem bis 2001 angewendet: für 2000: 14,835 ATS pro USD, für 2001: 15,3642 ATS pro USD. Seit 2001 wird der Haushalt in EURO aufgestellt; angewandeter Umrechnungskurs für 2004 und 2005: 0,801 EURO pro USD.

4 Die Organisation arbeitet weiterhin mit einem gesplitteten Veranlagungssystem (bis 2001: 12,70 ATS pro

USD, 2002–2005: 0,9229 EURO pro USD; 2006–2007: 1,00 EURO pro USD).

#### Quellen:

General Assembly, Budgetary and Financial Situation of Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General Transmitting the Statistical Report of the Chief Executives Board for Coordination on the Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System, United Nations, New York, UN Doc. A/59/315 v. 1.9.2004 und A/61/203 v. 28.7.2006.

## B. Sonderprogramme und Hilfswerke der Vereinten Nationen, 2004–2007

Programm	Beitrag der Bundesrepublik Deutschland in 1000 Euro			
	2004 (Ist)	2005 (Ist)	2006 (Ist)	2007 (Soll)
UNEP (Umweltfonds)	5 420	5 420	5 420	5 420
UNICEF	4 875	4 850	4 493	4 480
UNHCR	5 000	4 750	4 493	4 480
UNRWA	2 600	2 520	2 335	2 335
WFP	23 008	23 008	23 008	23 008
UNDP	26 500	25 500	26 700	27 000
UNFPA	14 509	15 234	15 523	15 000
<b>Nothilfe</b>				
■ UNRWA	3 068	2 968	2 750	2 736
■ UNHCR	19 800	28 850	o.A.	o.A.
■ WFP	26 552	30 732	o.A.	o.A.
■ UNICEF	680	2 047	1 412	o.A.
UNESCO-Institut für Lebenslanges Lernen	205	205	390	390
UNESCO-Fonds für das Erbe der Welt	300	210	105	97
Internationale Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut der UNESCO	272	338	338	319
<b>WHO</b>				
■ Projekte Umwelt und Gesundheit	275	250	250	250
■ Programm Sicherheit chemischer Stoffe	584	584	584	584
■ Europäisches Zentrum für Umwelt und Gesundheit, Bonn	1 023	1 023	1 023	1 023
UNAIDS	1 419	1 175	1 050	1 000
UNODC <sup>1</sup>	288	644	653	o.A.
Beitrag zum Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria	38 000	82 000	72 000	87 000
UNIFEM (Frauenfonds)	818	818	818	818
UN-HABITAT	300	500	300	o.A.
UNCCD <sup>2</sup>	1 609	1 788	1 617	o.A.
UNV	1 790	1 790	1 790	1 790
Internationaler Seegerichtshof (Neubau, Unterbringung, laufende Kosten, Mitgliedschaft)	632	900	1 035	965
<b>Zweckgebundene Beiträge an die UN und Sonderorganisationen für Einzelprojekte oder Sonderprogramme</b>				
■ ILO	1 348	2 232	1 874	o.A.
■ ITC <sup>3</sup>	1 701	1 980	1 950	o.A.
■ UNDP	8 768	29 067	15 040	o.A.
■ UNEP	602	1 000	837	o.A.
■ UNESCO	1 013	817	550	o.A.
■ UNFPA	936	6 600	1 194	o.A.
■ UNV	44	2 167	277	o.A.
■ Weltbank	15 132	11 590	9 089	o.A.
■ WHO	774	702	650	o.A.
■ andere	3 425	3 063	3 562	o.A.

### Anmerkungen

o.A. = ohne Angabe

1 Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung (UN Office on Drugs and Crime).

2 Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UN Convention to Combat Desertification).

3 Internationales Handelszentrum (International Trade Centre).

### Quellen:

Bundshaushaltspläne 2006 und 2007; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2006/2007, Berlin, 2006; Kommunikation mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

## C. Deutsche Einzahlungen auf Kapital- und Fondsanteile (IWF, Weltbankgruppe und IFAD), 2004–2007

	2004 (Ist)	2005 (Ist)	2006 (Ist)	2007 (Soll)
	in 1000 Euro			
Beitrag zur Armutsbekämpfung- und Wachstumsfazilität des IWF <sup>1</sup>	–	–	–	–
<b>Weltbankgruppe<sup>2</sup></b>				
■ IBRD	–	–	–	–
■ IDA	351 203	374 146	376 905	452 135
■ IFC	–	–	–	–
■ MIGA	–	–	–	–
IFAD <sup>3</sup>	9 000	8 500	15 591	9 571
Weltbank/GEF <sup>4</sup>	70 374	66 008	56 985	78 768
<b>UNEP / Fonds</b>				
Montrealer Protokoll <sup>5</sup>	12 355	12 153	12 144	10 591

### Anmerkungen

**1 Die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität** (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF) des IWF ist eine Fazilität für einkommensschwache Mitglieder; sie stellt eine langfristige, konzessionäre Finanzhilfe für Mitglieder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten struktureller Art dar und ist auf eine Armutsbekämpfung im Rahmen einer wachstumsorientierten Wirtschaftsstrategie ausgerichtet. Die Finanzierung erfolgt getrennt von den quotenbezogenen Ressourcen des IWF durch einen Treuhandfonds, der vom IWF verwaltet wird. Die Kredite werden zu einem Jahreszinssatz von 0,5 Prozent verliehen; die halbjährlichen Rückzahlungen erfolgen nach 5 1/2 Jahren und enden zehn Jahre nach der Auszahlung. Die Auszahlungen im Geschäftsjahr 2006 beliefen sich auf insgesamt 0,4 Mrd. Sonderziehungsrechte (zum 30. April 2006 betrug 1 SZR = 1,47106 US-Dollar).

Deutschland hat ein bundesverbürgtes Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Höhe von 2,75 Mrd. SZR zu Marktkonditionen gewährt. Davon unabhängig, im BMZ-Haushalt eingestellte Mittel für Zinssubventionen werden nicht mehr bereitgestellt, da der IWF diese aus Eigenmitteln finanziert.

**2 Die Weltbankgruppe** besteht aus der Weltbank (IBRD), der IDA und der IFC sowie der MIGA. Aufgabe der Weltbankgruppe ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der weniger entwickelten Mitgliedstaaten durch die Vergabe von Darlehen und Zuschüssen, durch Beteiligungen an Investitionen sowie durch Investitions Garantien zu fördern. Die IBRD vergibt mittel- und langfristige Kredite zu marktnahen Bedingungen; die IDA vergibt zinslose, langfristige Kredite (soft loans) an die ärmsten Mitgliedstaaten. Die IFC soll durch die Förderung von

Privatinvestitionen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in weniger entwickelten Mitgliedstaaten beitragen. Die MIGA sichert privatwirtschaftliche Direktinvestitionen in weniger entwickelten Mitgliedstaaten durch Garantien gegen nicht-kommerzielle Risiken ab.

**Finanzierung der IBRD:** Die Mitgliedstaaten zeichnen Kapitalanteile und erwerben dadurch Miteigentum an der Bank. Die Anteile werden zum Teil durch Bareinzahlungen, überwiegend aber durch Haftungskapital erbracht. Die von den Mitgliedstaaten gezeichneten Kapitalanteile ermöglichen es der IBRD, sich auf den internationalen Kapitalmärkten zu refinanzieren. Im Jahr 2006 wurden Darlehen in Höhe von insgesamt 11,8 Mrd. US-Dollar vergeben. Die Bank erzielte einen Netto-Gewinn von 1,7 Mrd. US-Dollar.

Die akkumulierten Kapitalanteile Deutschlands betragen 8,734 Mrd. US-Dollar; davon sind 542,9 Mio. US-Dollar eingezahlt, der Rest ist Haftungskapital (Stand: 30. Juni 2006). Damit beträgt der Anteil Deutschlands als drittgrößter Anteilseigner 4,49 Prozent (USA: 16,39 Prozent, Japan: 7,86 Prozent).

**Finanzierung der IDA:** Im Unterschied zur IBRD deckt die IDA ihren Finanzbedarf aus den eingezahlten Beiträgen der Geberstaaten, die über so genannte Wiederauffüllungsrunden erfolgen, ferner zunehmend aus Rückzahlungen der Darlehensnehmer sowie auch aus Gewinnüberweisungen der IBRD. Im Geschäftsjahr 2006 erfolgten Darlehen mit einem hohen Zuschusselement in Höhe von 8,9 Mrd. US-Dollar an die ärmsten Staaten der Welt (mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von unter 965 US-Dollar). Es handelt sich um so genannte konzessionäre Kredite, um zinslose Kredite mit einer Laufzeit von 40 Jahren und zehn tilgungsfreien

Jahren. Die von den Geberstaaten zugesagte Mittelausstattung der IDA beläuft sich auf rund 18 Mrd. US-Dollar für die 14. Wiederauffüllungsrunde bis zum 30. Juni 2008. Für die Zahlungsverpflichtungen aus seiner Beteiligung an der 14. Wiederauffüllungsrunde (mit 8,23 Prozent nach den USA, Großbritannien und Japan an vierter Stelle) hat Deutschland Schuldscheine hinterlegt, die je nach Liquiditätsbedarf der IDA abgerufen werden.

**3 Der IFAD** fördert die Agrarproduktion in den Entwicklungsländern, um den Ernährungsstand armer Bevölkerungsschichten zu verbessern. Der Fonds finanziert sich – wie die IDA – nicht über den internationalen Kapitalmarkt, sondern über Wiederauffüllungsrunden aus den Beiträgen seiner Mitgliedstaaten; er vergibt Darlehen zu unterschiedlichen Bedingungen, wobei die zinslosen, langfristigen Darlehen etwa zwei Drittel ausmachen. Das jährliche Zusagevolumen beträgt derzeit rund 550 Mio. US-Dollar. 2003 wurden die Verhandlungen über die 6. Wiederauffüllungsrunde (2004–2006) abgeschlossen. Deutschland beteiligte sich daran mit 40 Mio. US-Dollar (= 7,14 Prozent) und war damit zweitgrößter Beitragszahler. Für seine Zahlungsverpflichtungen hat Deutschland Schuldscheine hinterlegt, die entsprechend dem Liquiditätsbedarf des Fonds abgerufen werden.

**4 Die Globale Umweltfazilität (GEF)**, 1991 eingerichtet, wird gemeinsam von Weltbank, UNDP und UNEP verwaltet; sie finanziert entstehende Kosten bei Vorhaben in Entwicklungsländern zum globalen Umweltschutz (unter anderem Klimaschutz, Gewässerschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt). Für die 3. Wiederauffüllungsrunde (2002–2006) wurden 3 Mrd. US-Dollar bereitgestellt. Deutschland war nach den USA und Japan mit 293,7 Mio. US-Dollar (= 11,5 Prozent) der drittgrößte Geber.

**5 Der Multilaterale Fonds des Montrealer Protokolls** wurde im Jahr 1990 eingerichtet, um die Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen zum Schutz der Ozonschicht zu unterstützen. Bis zum Jahr 2005 wurden sechs Tranchen mit insgesamt 2,48 Mrd. US-Dollar zugesagt. Die Industriestaaten bringen diese Mittel nach dem UN-Beitragsschlüssel auf. Ende 2005 wurde der Fonds erneut mit 400 Mio. US-Dollar aufgefüllt. Deutschland steuerte 43,42 Mio. US-Dollar (= 11 Prozent) bei und war damit nach den USA und Japan drittgrößter Beitragszahler.

**Quellen:** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2006/2007, Berlin 2006; The World Bank, Annual Report 2006, Washington, D.C. 2006; Internationaler Währungsfonds, Jahresbericht 2006, Washington, D.C. 2006; Kommunikation mit dem BMZ.

## D. Deutsche Pflichtbeiträge für UN-Friedensoperationen

2004 (Ist)	2005 (Ist)	2006 (Ist)	2007 (Soll)
in Mio. US-Dollar			
303,94	391,19	359,35	600,00

**Quellen:** Für 2004 und 2005: Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen in den Jahren 2004 und 2005, Drucksache 16/3800; für 2006: Auswärtiges Amt; für 2007: eigene Schätzung.

# Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2007 bis 2009

(UN-Dok. A/RES/61/237 v. 22.12.2006)

Mitgliedstaat	Prozent	Mitgliedstaat	Prozent	Mitgliedstaat	Prozent
Vereinigte Staaten	22,000	Bahrain	0,033	Armenien	0,002
Japan	16,624	Costa Rica	0,032	Burkina Faso	0,002
<b>Deutschland</b>	<b>8,577</b>	Guatemala	0,032	Haiti	0,002
Großbritannien	6,642	Litauen	0,031	Madagaskar	0,002
Frankreich	6,301	Tunesien	0,031	Nicaragua	0,002
Italien	5,079	Kasachstan	0,029	Papua-Neuguinea	0,002
Kanada	2,977	Trinidad und Tobago	0,027	Seychellen	0,002
Spanien	2,968	Uruguay	0,027	Swasiland	0,002
China	2,667	Brunei	0,026	Afghanistan	0,001
Mexiko	2,257	Dominikanische Republik	0,024	Belize	0,001
Korea (Republik)	2,173	Vietnam	0,024	Benin	0,001
Niederlande	1,873	Panama	0,023	Bhutan	0,001
Australien	1,787	Ecuador	0,021	Burundi	0,001
Schweiz	1,216	Serbien	0,021	Dominica	0,001
Russland	1,200	Belarus	0,020	Dschibuti	0,001
Belgien	1,102	Bulgarien	0,020	Eritrea	0,001
Schweden	1,071	El Salvador	0,020	Gambia	0,001
Österreich	0,887	Lettland	0,018	Grenada	0,001
Brasilien	0,876	Malta	0,017	Guinea	0,001
Norwegen	0,782	Bahamas	0,016	Guinea-Bissau	0,001
Saudi-Arabien	0,748	Estland	0,016	Guyana	0,001
Dänemark	0,739	Sri Lanka	0,016	Kambodscha	0,001
Griechenland	0,596	Syrien	0,016	Kap Verde	0,001
Finnland	0,564	Irak	0,015	Kirgisistan	0,001
Portugal	0,527	Botswana	0,014	Kiribati	0,001
Polen	0,501	Jordanien	0,012	Komoren	0,001
Indien	0,450	Mauritius	0,011	Kongo (Republik)	0,001
Irland	0,445	Bangladesch	0,010	Laos	0,001
Israel	0,419	Jamaika	0,010	Lesotho	0,001
Türkei	0,381	Kenia	0,010	Liberia	0,001
Singapur	0,347	Liechtenstein	0,010	Malawi	0,001
Argentinien	0,325	Sudan	0,010	Malediven	0,001
Vereinigte Arabische Emirate	0,302	Barbados	0,009	Mali	0,001
Südafrika	0,290	Côte d'Ivoire	0,009	Marshallinseln	0,001
Tschechien	0,281	Kamerun	0,009	Mauretanien	0,001
Neuseeland	0,256	Andorra	0,008	Mikronesien	0,001
Ungarn	0,244	Gabun	0,008	Moldau	0,001
Venezuela	0,200	Simbabwe	0,008	Mongolei	0,001
Malaysia	0,190	Usbekistan	0,008	Montenegro	0,001
Thailand	0,186	Jemen	0,007	Mosambik	0,001
Kuwait	0,182	Korea (Demokratische Volksrepublik)	0,007	Nauru	0,001
Iran	0,180	Albanien	0,006	Niger	0,001
Chile	0,161	Bolivien	0,006	Palau	0,001
Indonesien	0,161	Bosnien-Herzegowina	0,006	Ruanda	0,001
Kolumbien	0,105	Namibia	0,006	Salomonen	0,001
Slowenien	0,096	Tansania	0,006	Sambia	0,001
Ägypten	0,088	Turkmenistan	0,006	Samoa	0,001
Algerien	0,085	Aserbaidshan	0,005	São Tomé und Príncipe	0,001
Katar	0,085	Honduras	0,005	Sierra Leone	0,001
Luxemburg	0,085	Mazedonien	0,005	Somalia	0,001
Peru	0,078	Myanmar	0,005	St. Kitts und Nevis	0,001
Philippinen	0,078	Paraguay	0,005	St. Lucia	0,001
Oman	0,073	Ghana	0,004	St. Vincent und die Grenadinen	0,001
Rumänien	0,070	Senegal	0,004	Suriname	0,001
Slowakei	0,063	Äthiopien	0,003	Tadschikistan	0,001
Libyen	0,062	Angola	0,003	Timor-Leste	0,001
Pakistan	0,059	Fidschi	0,003	Togo	0,001
Kuba	0,054	Georgien	0,003	Tonga	0,001
Kroatien	0,050	Kongo (Demokratische Republik)	0,003	Tschad	0,001
Nigeria	0,048	Monaco	0,003	Tuvalu	0,001
Ukraine	0,045	Nepal	0,003	Vanuatu	0,001
Zypern	0,044	San Marino	0,003	Zentralafrikanische Republik	0,001
Marokko	0,042	Uganda	0,003		
Island	0,037	Äquatorialguinea	0,002		
Libanon	0,034	Antigua und Barbuda	0,002		
				<b>Insgesamt</b>	<b>100,00</b>

Am 22. Dezember 2006 verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten den **Beitragsschlüssel für die Aufteilung der Ausgabenlast der Vereinten Nationen**. Dieser in Resolution 61/237 enthaltene Schlüssel ist für die Jahre 2007 bis 2009 gültig und wurde am letzten Tag des Hauptteils der 61. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung angenommen. Die Mitgliedstaaten einigten sich darauf, dass die im Jahr 2000 festgelegte Methode zur Berechnung des Schlüssels (A/RES/55/5 B), die im Jahr 2006 zur Revision anstand, weiterhin ihre Gültigkeit behält. Die auf der gegenüberliegenden Seite abgedruckte Tabelle führt die 192 Mitgliedstaaten nach der Höhe ihrer Beitragssätze in absteigender Reihenfolge auf. Bei gleichen Prozentsätzen werden die Staaten alphabetisch sortiert.

Im Vergleich zum Beitragsschlüssel 2004–2006 sind die Beiträge Japans und Brasiliens gesunken, während jene Chinas, Großbritanniens, Indiens, Russlands und zahlreicher anderer Staaten angehoben wurden.

Der Anteil der am geringsten veranlagten Staaten beträgt etwas mehr als ein Viertel: 54 der 192 Mitgliedstaaten entrichten den Mindestsatz von 0,001 Prozent. Knapp ein Zehntel, 17 Staaten, entrichten mehr als 1 Prozent und tragen damit gemeinsam 86,514 Prozent der Beitragslast. Die drei größten Beitragszahler werden in den drei Jahren eine etwas geringere Last tragen als im zurückliegenden Dreijahreszeitraum: Die Vereinigten Staaten, Japan und Deutschland werden gemeinsam nur noch mit 47,201 Prozent in die Pflicht genommen (2004–2006: 50,13 Prozent). Es folgen drei weitere westliche Industrieländer: Großbritannien, Frankreich und Italien mit Sätzen über fünf Prozent. Der Beitrag der Vereinigten Staaten bleibt unverändert seit dem Jahr 2000 bei 22 Prozent.

**Japan** konnte seine Ende 2004 begonnene Kampagne zur Senkung seiner Beitragslast von einem Teilerfolg gekrönt sehen. Nach langen Verhandlungen konnte das Land eine Absenkung seines Beitragssatzes um wesentliche 2,844 Prozentpunkte von 19,468 Prozent (2004–2006) auf 16,624 Prozent durchsetzen. Als zweitgrößter Beitragszahler war die Regierung schon seit längerem und insbesondere nach dem gescheiterten Versuch im Jahr 2005, ständiges Mitglied im Sicherheitsrat zu werden, mit seiner hohen Beitragslast un-

### Beitragssätze ausgewählter Mitgliedstaaten (in Prozent)

	2004–2006	2007–2009	Steigerung/Senkung
USA	22,0	22,0	-
Japan	19,468	16,624	-2,844
Deutschland	8,662	8,577	-0,085
Großbritannien	6,127	6,642	+0,515
Frankreich	6,030	6,301	+0,271
China	2,053	2,667	+0,614
Brasilien	1,523	0,876	-0,647
Russland	1,100	1,200	+0,100
Indien	0,421	0,450	+0,029
EU	(EU-25) 36,525	(EU-27) 38,857	+2,332

zufrieden. Japan hatte daher eine grundsätzliche Änderung der Berechnungsmethode angeregt, die jedoch abgelehnt wurde. Nach der angewandten Methode besteht eine Diskrepanz von fünf Prozent zwischen dem Schlüssel und dem errechneten Bruttonationaleinkommen eines Mitgliedstaats. Für Japan bedeutete dies, dass sein Beitrag höher war, als die Beiträge der ständigen Sicherheitsratsmitglieder China, Großbritannien, Frankreich und Russland zusammen. Durch die Absenkung ist dies jedoch nun nicht mehr der Fall. Auch Japans zweiter Vorschlag, einen Mindestsatz von drei beziehungsweise fünf Prozent für die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats festzulegen (Press Release GA/AB/3689 v. 9.10.2006), fand keine Zustimmung. Diese Forderung hätte China und Russland betroffen. Beide mussten zwar eine Erhöhung ihrer Beiträge akzeptieren, sie liegt aber mit 0,614 beziehungsweise 0,1 Prozent unter der Forderung Japans (siehe Tabelle diese Seite).

**Deutschlands** Beitrag ist geringfügig gesunken, von 8,662 Prozent (2004–2006) auf 8,577 Prozent. Von den Staaten der **Europäischen Union** unter Einschluss der im Jahr 2007 beigetretenen Länder ist Deutschland das am höchsten, Estland mit 0,016 Prozent das am niedrigsten veranlagte Mitglied. Gemeinsam tragen die 27 EU-Mitglieder 38,857 Prozent der Beitragslast. Die zwei Neumitglieder Bulgarien und Rumänien steuern zusammen 0,090 Prozent bei.

Weiterhin auf Platz 9 der Tabelle rangiert **China**, dessen Beitrag sich um 0,614 Prozent auf nunmehr 2,667 Prozent erhöht hat. Innerhalb der letzten sieben Jahre hat sich Chinas Zahlung in den Haushalt der Vereinten Nationen mehr als verdoppelt (2000: 0,995 Prozent). Der Abstand zwischen China und Russland hat

sich für die gegenwärtige Gültigkeitsdauer minimal verringert: **Russland**, nun auf Platz 15, zahlt mit 1,2 Prozent weniger als die Hälfte des chinesischen Beitrags in den UN-Haushalt ein. Höchstveranlagtes Entwicklungsland ist mit 2,257 Prozent noch immer **Mexiko**, gefolgt von Brasilien als der am höchsten belastete lateinamerikanische Staat. **Brasiliens** Beitrag wurde jedoch fast um die Hälfte abgesenkt (0,647) und rangiert mit 0,876 Prozent im Vergleich zu 1,523 Prozent (2004–2006, Platz 14) auf Platz 19.

Das am höchsten veranlagte Land Asiens ist, nach Japan und China, die Republik Korea (2,173 Prozent, Rang 11). Mit wesentlichem Abstand folgt Saudi-Arabien (0,748 Prozent); danach **Indien**, neben China die zweite Wirtschaftsmacht mit sehr hohem Wachstum, mit 0,450 Prozent auf Platz 27.

Auch mit seinem bisher geringsten Beitragssatz von 0,290 Prozent steht **Südafrika** für diese Haushaltsperiode mit Platz 34 an der Spitze der afrikanischen Länder. Es folgen Ägypten (0,088 Prozent, Platz 47) und Algerien (0,085 Prozent, Platz 48).

Durch eine Staatenbildung haben sich Beitragssätze ebenfalls geändert. **Montenegro**, seit Juni 2006 neues Mitglied der Vereinten Nationen, wurde mit dem Mindestsatz von 0,001 Prozent veranlagt, Serbien mit 0,021 Prozent. Vor der Trennung in zwei eigenständige Staaten lag der Betrag für die Republik Serbien und Montenegro bei insgesamt 0,019 Prozent.

**Zurückliegende Beitragstabellen sind abgedruckt in:** VN, 2/2004, S. 52f. (2004–2006); VN, 2/2001, S. 61f. (2001–2003); VN, 1/1998, S. 21ff. (1998–2000); VN, 1/1995, S. 20f. (1995–1997).

Monique Lehmann · Anja Papenfuß

## »Für Liberia ist Bildung die Priorität Nr. 1«

Interview mit Ellen Johnson-Sirleaf, Staatspräsidentin Liberias

Das westafrikanische Liberia ist ein Land im Übergang. Nach 14 Jahren Bürgerkrieg begann mit dem Friedensabkommen von Accra im August 2003 eine Phase zunehmender Stabilisierung. Heute scheint Liberia politisch und wirtschaftlich auf dem Weg in eine bessere Zukunft.

Der Friedensprozess wird gestützt durch die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL). Sie ist mit rund 15 000 Soldaten, Polizisten und zivilen Mitarbeitern gegenüber der zweitgrößten UN-Friedensmission weltweit.

Ellen Johnson-Sirleaf, geb. 1939, ist die erste demokratisch gewählte Staatspräsidentin Afrikas. Sie trat ihr Amt am 16. Januar 2006 an. In der Stichwahl hatte sie sich im November 2005 mit 59,4 Prozent der Stimmen gegen den Fußballstar George Weah durchgesetzt.

### **Frage: Frau Präsidentin, vor welchen zentralen Herausforderungen steht Ihre Regierung gegenwärtig?**

**ELLEN JOHNSON-SIRLEAF:** Wir wollen die Menschen in Liberia in die Lage versetzen, ihre persönlichen Ziele und Wünsche unter den Bedingungen des Friedens anstreben und verwirklichen zu können. Dazu müssen wir unser Haus ökonomisch in Ordnung bringen. Wir müssen für Stabilität im Lande sorgen und dazu unsere eigenen Sicherheitskräfte ausbilden. Und wir müssen die Infrastruktur wiederherstellen, also Schulen, Häuser, Straßen wiederaufbauen. In all diesen Bereichen haben wir erste wichtige Schritte getan.

### **Wie kann die internationale Gemeinschaft den Prozess in Liberia unterstützen?**

Wir haben den privaten Sektor als den entscheidenden Motor für den Wiederaufbau identifiziert. Das entspricht ganz der Tradition Liberias. Wir wollen keine wirtschaftlichen Restriktionen; in diesem Sinne bietet Liberia günstige Rahmenbedingungen für Investoren. Wir hoffen auf finanzielle Unterstützung aus den G-8-Staaten, aber auch darüber hinaus.

### **Gibt es Hindernisse auf Seiten der staatlichen Strukturen?**

Ja, und die Aufgaben stecken voller Herausforderungen. Der öffentliche Dienst braucht eine neue Struktur. Das Justizsystem muss dringend reformiert werden. Und wir bekämpfen die Korruption.

### **Wie lange soll die UN-Friedensmission UNMIL in Liberia bleiben?**

Es ist wichtig, dass wir den Kurs der vergangenen Jahre fortsetzen. Wenn wir ein stabiles Fundament geschaffen haben und unsere Verantwortung in die eigenen Hände nehmen können, ist die Zeit für UNMIL gekommen, Liberia zu verlassen. Das ist das Kriterium. Ich denke, das kann vielleicht in zwei bis drei Jahren der Fall sein.

### **Wie bewerten Sie heute die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen in Liberia?**

Ausgezeichnet. Der Leiter der UNMIL-Friedensmission Alan Doss pflegt eine enge, konstruktive Beziehung zur Regierung in Monrovia. Wir begrüßen das sehr. Die gegenseitige partnerschaftliche Zusammenarbeit läuft vorzüglich. Für Liberia sind Beratung und Unterstützung durch die Vereinten Nationen eine große Hilfe.



Ellen Johnson-Sirleaf und Ekkehard Griep

Foto: K. Schuster

### **Welchen Stellenwert haben Bildung und Ausbildung im Liberia von heute?**

Bildung hat für uns absolute Priorität. Wir brauchen ausgebildete Menschen, vor allem junge Leute, die in der Lage sind, sich aktiv am Prozess des nationalen Wiederaufbaus zu beteiligen, also am Aufbau unserer staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen mitwirken. Wir leiden darunter, dass in der Vergangenheit viele Liberianer das Land verlassen haben, nach Europa oder Amerika gegangen sind. Wir müssen also wieder neu anfangen. Nach vielen Jahren, in denen das Land durch den Konflikt in Mitleidenschaft gezogen wurde, liegen die Chancen unserer Kinder heute ausschließlich in guter Bildung und Ausbildung. Es gibt wirklich keine Alternative für die jungen Menschen. Es geht um ihre Zukunft.

### **Was tut sich konkret beim Wiederaufbau?**

Der Wiederaufbau hat begonnen, wir sind bereits mitten in diesem Prozess. Wenn Sie sich im Lande umschauen, dann können Sie das erkennen. Auch UNMIL-Angehörige tragen dazu bei, indem sie mit uns Straßen, Brücken oder Schulen bauen. Ganz sicher muss noch vieles getan werden. Aber vieles ist auch schon geschehen.

Das Gespräch in englischer Sprache fand am 22. Mai 2007 in Berlin statt. Die Fragen stellte Ekkehard Griep.

Weitere Informationen und Analysen über Liberia, verfasst von Teilnehmern einer DGVN-Studienreise (März 2007) siehe: Blickpunkt Liberia – Peacebuilding in einem fragilen Staat, Blaue Reihe Nr. 101, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, vorauss. Juli 2007.



# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Ausschuss gegen Folter:

#### 36. und 37. Tagung 2006

- Fakultativprotokoll in Kraft getreten
- Zahlreiche Berichte seit bis zu 17 Jahren überfällig
- Keine ausreichende Bekämpfung von Folter als Verhörtechnik

Friederike Reck

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Reck, Ausschuss gegen Folter, VN, 6/2006, S. 250 ff., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) hatte bis zur 37. Tagung 2006 142 Vertragsstaaten.

Das Fakultativprotokoll zu der Anti-Folter-Konvention ist zwischen der 36. und der 37. Tagung, am 22. Juni 2006, in Kraft getreten. Es sieht einen neuen Mechanismus zur Durchsetzung der Anti-Folter-Konvention vor: Das Protokoll etabliert ein System regelmäßiger Kontrollen von Haftanstalten durch unabhängige internationale und nationale Experten. Bis zur 37. Tagung ist das Fakultativprotokoll von 28 Staaten ratifiziert worden.

Dem **Ausschuss gegen Folter (CAT)** sind mit dem Berichtsverfahren und dem vertraulichen Prüfverfahren (Art. 19 und 20 Anti-Folter-Konvention) sowie – bei entsprechendem Einverständnis der Vertragsstaaten – der Staaten- und der Individualbeschwerde (Art. 21 und 22 Anti-Folter-Konvention) Instrumente an die Hand gegeben, mit denen er die Einhaltung der Konvention und ihres Fakultativprotokolls überwacht. Bis Ende 2006 hatten 52 Staaten die Befugnis des CAT zur Entgegennahme von Staaten- und Individualbeschwerden nach den Art. 21 und 22 der Konvention anerkannt. Einige weitere Staaten lassen nur eines der beiden Beschwerdeverfahren zu. Großbritannien, Japan, Uganda und die USA billigen nur die Befugnis des Ausschusses zur An-

nahme von Staatenbeschwerden. Aserbaidschan, Burundi, Guatemala, Mexiko und die Seychellen akzeptierten nur die Individualbeschwerdekompetenz des Ausschusses.

Obwohl der CAT am 13. Mai 2005 Richtlinien zur Erstellung der Staatenberichte angenommen hatte, die den Vertragsstaaten ihre Berichtspflicht erleichtern sollten, ist die Zahl der ausstehenden Berichte im Jahr 2006 weiter angestiegen. Bis Ende September 2006 waren 38 Erstberichte seit bis zu 17 Jahren überfällig. Von den nachfolgenden, periodischen Berichten lagen 188 seit bis zu 15 Jahren über der ursprünglichen Frist. Bei dem 18. Treffen der Vorsitzenden aller Menschenrechtsausschüsse vom 22. bis zum 23. Juni 2006 sind einheitliche Richtlinien für die Staatenberichte verabschiedet worden, die die Standards zukünftiger Staatenberichte festlegen.

Die zehn unabhängigen Experten des Ausschusses gegen Folter trafen sich vom 1. bis 19. Mai 2006 (36. Tagung) und vom 6. bis 24. November 2006 (37. Tagung) in Genf, um die Berichte der Vertragsstaaten mit deren Vertretern zu diskutieren. Unter Ausschluss der Öffentlichkeit untersuchte der Ausschuss außerdem substanzielle Hinweise auf systematische Folter in Vertragsstaaten nach Art. 20 und Individualbeschwerden nach Art. 22 der Konvention.

### 36. Tagung

Auf seiner 36. Tagung lagen dem Ausschuss die Erstberichte von Katar und Togo sowie die periodischen Berichte von Peru, Georgien, Guatemala, den Vereinigten Staaten und der Republik Korea vor.

Der CAT lobte insbesondere die Arbeit der Wahrheits- und Versöhnungskommission (Truth and Reconciliation Commission) in **Peru**. Positiv zu bewerten seien außerdem die von Peru ergriffenen Maßnahmen zur Anerkennung und Entschädigung von Folteropfern. Jedoch erhält der Ausschuss weiterhin Beschwerden über das Verhalten von Polizeikräften, Armeeangehörigen und Polizeibediensteten. Außerdem sind dem CAT Berichte über Folterungen an Rekruten zugeleitet wor-

den. Der Ausschuss empfahl Peru unter anderem, alle Foltervorwürfe umgehend, unparteiisch und sorgfältig zu untersuchen sowie sicherzustellen, dass angemessene Strafen verhängt und Entschädigungen an die Opfer gezahlt werden.

Der Ausschuss begrüßte, dass **Georgien** dem Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention beigetreten ist und die Zuständigkeit des CAT für Beschwerden nach den Artikeln 21 und 22 des Übereinkommens anerkannt hat. Der Ausschuss nahm jedoch mit Besorgnis zu Kenntnis, dass insbesondere in Gefängnissen und bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität weiterhin gefoltert wird. In einem Gespräch des Ausschusses mit dem Sonderberichterstatter für Folter Manfred Nowak am 2. Mai 2006 traten zudem alarmierende Haftbedingungen zu Tage. Schließlich kritisierte der CAT, dass Art. 18 Abs. 4 der georgischen Verfassung bei nationalen Notständen Ausnahmen vom Folterverbot zulasse. Der Ausschuss empfahl Georgien zur Vorbeugung von Folter unter anderem, für alle Hierarchieebenen des Polizeiapparats eine Null-Toleranz-Politik einzuführen. Ziel dieser Politik sollte sein, Probleme zu identifizieren, einen Verhaltenskodex für Amtsträger sowie ein System regelmäßiger Kontrolle durch eine unabhängige Institution zu entwickeln. Außerdem legte der CAT Georgien nahe, Art. 18 Abs. 4 seiner Verfassung mit der Anti-Folter-Konvention in Einklang zu bringen.

In **Guatemala** konnte der Ausschuss Verbesserungen der Menschenrechtslage feststellen. Insbesondere gebe es keine Politik des Verschwindenlassens von Personen mehr. Auch war dem Ausschuss nicht mehr von geheimen Gefängnissen berichtet worden. Der CAT missbilligte jedoch, dass Guatemala zum Kampf gegen Kriminalität das militärische Personal um 3000 Mann verstärkt hatte und empfahl dem Vertragsstaat, stattdessen die Zahl der Polizisten zu erhöhen.

Der Ausschuss begrüßte, dass die **Vereinigten Staaten** ein Gesetz gegen Vergewaltigung in Gefängnissen (Prison Rape Elimination Act 2003) und ein Gesetz, das Folter und unmenschliche Behandlung von Gefangenen verbietet (Detainee Treatment

Act 2005), erlassen hat. Positiv sei auch, das Vorhaben der Regierung, in einem neuen Militärhandbuch (Army Field Manual) für geheimdienstliche Verhöre Verhörtechniken festzulegen, die zur Gänze mit der Anti-Folter-Konvention übereinstimmen. Bisher seien einige Verhörtechniken der USA jedoch besorgniserregend. Der CAT bedauerte auch, dass die USA der Ansicht sind, das Übereinkommen fände in bewaffneten Konflikten keine Anwendung. Der Ausschuss wies auf seine Rechtsauffassung hin, dass die Vertragsstaaten in allen Gebieten unter ihrer effektiven Kontrolle – ungeachtet, welche seiner Behörden diese Kontrolle ausüben – an die grundlegenden Vorschriften der Anti-Folter-Konvention gebunden sind. Die USA müssten in den von ihr kontrollierten Gebieten sicherstellen, dass niemand in Geheimgefängnissen untergebracht ist. Von Verhörtechniken, die Folter oder unmenschliche Behandlung beinhalten einschließlich sexueller Erniedrigungen, ›water boarding‹ und ›short shackling‹, müsse Abstand genommen werden. Außerdem forderte der CAT die USA auf, das Gefangenenlager in Guantánamo Bay zu schließen und den dortigen Gefangenen Zugang zu einem fairen Verfahren zu gewähren oder sie so bald wie möglich freizulassen.

Der Ausschuss zeigte sich erfreut, dass die neue Verfassung von **Katar** Folter verbietet und unter Strafe stellt. Des Weiteren begrüßte der Ausschuss die Maßnahmen, die Katar gegen Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Kindern, unternommen hat. Jedoch wünschte der CAT, dass Katar seine Vorbehalte bei der Anti-Folter-Konvention zurückzieht. Sorge bereitete dem Ausschuss, dass das Strafgesetzbuch Prügelstrafen und Steinigungen vorsieht. Solche Strafen seien mit der Anti-Folter-Konvention nicht vereinbar.

In **Togo** waren positive Entwicklungen zu verzeichnen. Im Jahr 1998 wurde ein Gesetz erlassen, das weibliche Genitalverstümmelung verbietet. Im Jahr 2005 wurde eine Institution ins Leben gerufen, die Haftdauer und -bedingungen überwacht (General Inspectorate of Security Services). Außerdem unterzeichnete Togo im selben Jahr das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention. Folter, Verschwindenlassen von Personen und Vergewaltigungen von Frauen durch Armeemitglieder waren im Berichtszeitraum in

des noch weit verbreitet und wurden nur unzureichend verfolgt. Der CAT legte Togo nahe, alle Gefängnisse rechtlicher Aufsicht zu unterstellen und Verstöße gegen das Folterverbot strafrechtlich zu verfolgen. Außerdem kritisierte der Ausschuss, dass sich der ehemalige Präsident der Zentralafrikanischen Republik Ange-Felix Patasse, der wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit an den Internationalen Strafgerichtshof ausgeliefert werden soll, in Togo aufhält. Der CAT verlangt von Togo, ihn an den Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen.

Der Ausschuss begrüßte die Einrichtung eines Nationalen Menschenrechtsausschusses in der **Republik Korea**, der mit der Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen und der Inspektion von Haft- und Erziehungsanstalten beauftragt ist. Jedoch beunruhigt den CAT, dass der hohen Anzahl von Beschwerden über Fälle von Folter nur wenige Anklagen, Verurteilungen und disziplinarische Maßnahmen gegenüberstehen. Auch vermisst der Ausschuss Programme zur Versorgung, Rehabilitation und adäquater Entschädigung von Folteropfern.

### 37. Tagung

Auf seiner 37. Tagung prüfte der Ausschuss die Erstberichte von Burundi, Guyana, Südafrika und Tadschikistan sowie die periodischen Berichte Mexikos, Russlands und Ungarns.

Seinem Erstbericht zufolge hat **Tadschikistan** erfreulicherweise alle größeren internationalen Menschenrechtskonventionen und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert. Positiv sei auch, dass die Hoheitsgewalt über die Gefängnisse vom Innenministerium auf das Justizministerium übergegangen ist. Besorgniserregend sei jedoch, dass Folter in Tadschikistan ein gängiges Mittel ist, um Geständnisse zu erzwingen. Der Ausschuss gab Tadschikistan auf, außerhalb seiner Strafverfolgungsbehörden ein unabhängiges Organ zu schaffen, welches die rechtmäßige Durchführung von Ermittlungen überwacht. Außerdem müssen nach Ansicht des CAT alle Foltervorwürfe untersucht und strafrechtlich verfolgt werden, einschließlich der Fälle von Folter aus den Jahren 1995 bis 1999.

Der Ausschuss begrüßte, dass **Mexiko** das Fakultativprotokoll ratifiziert und die Individualbeschwerdekompetenz des Aus-

schusses nach Art. 22 des Übereinkommens anerkannt hatte. Ebenso erfreulich waren die Schulungsprogramme, die der Vertragsstaat eingerichtet hatte, um das Menschenrechtsbewusstsein der Strafverfolgungsorgane zu schärfen. Indes bereiteten Berichte über willkürliche Haft und die Tatsache, dass Militärpersonal für Folter nur nach dem Wehrrecht zur Verantwortung gezogen würde, dem Ausschuss Sorgen. Vor allem aber empfahl der CAT Mexiko, die Geschehnisse rund um die Unruhen vom 3. und 4. Mai 2006 in San Salvador Atenco zu untersuchen. Diesbezüglich hätte der Ausschuss Beschwerden über Folter und sexuelle Gewalt an Frauen erhalten. Es müsse sichergestellt werden, dass die Opfer angemessen entschädigt werden und Zugang zur notwendigen medizinischen und psychologischen Betreuung erhalten.

In **Burundi** sind Institutionen zum Schutz von Menschenrechten geschaffen worden. Der Ausschuss war jedoch alarmiert ob der Vielzahl von Fällen von Folter zwischen Juli 2005 und Juli 2006, über die ihm Informationen zugekommen sind, und ob der Berichte über zahlreiche Fälle von Verschwindenlassen von Personen. Auch bedauerte er die Straflosigkeit solcher Akte. Der Ausschuss empfahl Burundi, Exekutive und Judikative stärker zu trennen, um eine unabhängige Justiz zu schaffen. Außerdem müsse Burundi die Straflosigkeit von Folter bekämpfen, indem es ein Übergangsrechtssystem schafft – eine Wahrheitskommission und eine Sonderkammer innerhalb des Gerichtssystems – wie es der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1606(2005) beschlossen hatte.

Erfreulich sei, dass in **Russland** eine neue Strafprozessordnung in Kraft getreten ist, die das Recht auf ein faires Verfahren besser umsetzt. Jedoch leidet das Strafverfahren nach Ansicht des CAT darunter, dass die Karrieren innerhalb der Strafverfolgungsbehörden an die Anzahl gelöster Kriminalfälle geknüpft sind. Dadurch entstünde ein Anreiz, Geständnisse durch Folter zu erzwingen. Beunruhigend sei des Weiteren, dass Folter innerhalb der Armee verbreitet ist und Folteropfer weitere Misshandlungen fürchten müssten, wenn sie Anzeige erstatten. Sorge bereiteten dem Ausschuss auch Berichte über Berohungen und Tötungen von Journalisten und Menschenrechtsaktivisten, zuletzt Anna Politkowskaja. Auch verlässliche Berichte über

inoffizielle Haftanstalten, Folter und das Verschwindenlassen von Personen in Tschetschenien wurden vom Ausschuss thematisiert. Er forderte von Russland, die benannten Missstände zu beseitigen.

Der Ausschuss lobte den friedlichen Übergang von dem Apartheidregime zu einer demokratischen Gesellschaft in **Südafrika**. Auch die Arbeit der Wahrheits- und Versöhnungskommission sei erfreulich. Jedoch bestünde nach wie vor *De-facto*-Straflosigkeit von Personen, die für Folter zu Zeiten des Apartheidregimes verantwortlich waren. Sorge bereite dem CAT auch die hohe Anzahl von Todesfällen in Gefängnissen. Der Ausschuss legte Südafrika nahe, die Haftbedingungen in den oft überfüllten Gefängnissen zu verbessern. Auch müssten die Regelungen zur Untersuchungshaft – insbesondere für Kinder – überarbeitet werden.

Der CAT begrüßte, dass **Guayana** die zentralen Menschenrechtsübereinkommen und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert hat. Jedoch bedauerte er, dass in dem Bericht Informationen zur Einhaltung von Art. 3 der Anti-Folter-Konvention fehlen. Er erinnerte Guayana an das absolute Verbot, eine Person an einen Staat auszuliefern oder in einen solchen abzuschicken, bei dem substantiierte Gründe dafür sprechen, dass die Person dort gefoltert werden würde. Der Ausschuss nahm mit Sorge die geringe Anzahl von Polizeikräften indoguyanischer Abstammung und die hohe Anzahl von Todesfällen indoguyanischer Häftlinge zur Kenntnis und schloss einen Zusammenhang nicht aus. Der CAT forderte von Guayana, umgehend Maßnahmen zu ergreifen, um die Praxis außergerichtlicher Tötungen durch Polizeiangehörige zu beenden. Ferner müsse ein effektives Beschwerdesystem für Fälle sexueller Gewalt in den Haftanstalten geschaffen werden.

Die fortschreitende Reform des Rechtssystems, die **Ungarn** in seinem Erstbericht darlegte, wurde vom Ausschuss positiv bewertet. Jedoch würde bei Verhaftungen das Recht auf Beistand durch einen Rechtsanwalt und auf Zugang zu medizinischer Versorgung nicht immer beachtet. Auch der Umgang mit Asylsuchenden und anderen Ausländern, die von der Grenzpolizei teilweise bis zu zwölf Monate in Gewahrsam genommen würden, wurde kritisiert. Der CAT empfahl Ungarn, bei Polizeikräften und Gefängnispersonal durch

weitergehende Schulungen mehr Bewusstsein für die Vorschriften der Anti-Folter-Konvention zu schaffen. Auch müsse ein Verhaltenskodex für alle Amtsträger niedergeschrieben werden. Es bedürfe zudem eines unabhängigen Aufsichtsorgans, das die Einhaltung des Übereinkommens überwacht.

## Rechtsfragen

### Völkerrechtskommission:

#### 58. Tagung 2006

- **Abschluss der Arbeiten zum diplomatischen Schutz, zur Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten, zu den einseitigen Akten von Staaten und zur Fragmentierung des Völkerrechts**
- **Fortschritte bei der Kodifizierung zu den Gemeinsamen natürlichen Ressourcen, der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen und dem Praxisleitfaden zu Vorbehalten bei Verträgen**

Nina Hüfken

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Nina Hüfken über die 57. Tagung 2005, VN, 4/2006, S. 168, fort.)

Äußerst produktiv verlief die 58. Tagung der **Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission – ILC)** in Genf. Das Expertengremium konnte auf seinen zwei jeweils sechswöchigen Sitzungen (1.5.–9.6. und 3.7.–11.8.2006) gleich vier Themenbereiche abschließen und mit Empfehlungen bezüglich der weiteren Vorgehensweise an die Generalversammlung weiterleiten.

Hierzu gehört das Thema **Diplomatischer Schutz**. Das in zweiter Lesung angenommene Regelwerk definiert diplomatischen Schutz und trifft detaillierte Aussagen darüber, welcher Staat zu dessen Ausübung berechtigt ist. Einzelne Bestimmungen betreffen den Wechsel der Staatsangehörigkeit, mehrfache Staatsangehörigkeit, Staatenlose und Flüchtlinge. In Bezug auf Unternehmen knüpft der Entwurf nun primär an den Gründungsort an, lässt

aber eine eng definierte Ausnahme zugunsten des Sitzstaates bei fehlenden Anknüpfungspunkten zum Gründungsstaat zu. Es finden sich ferner Regelungen zur Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs. Im Gegensatz zum Vorentwurf bleibt die Frage offen, ob der Staat eigene Rechte oder zumindest auch Rechte des betroffenen Individuums geltend macht. Ein neu aufgenommener Artikel empfiehlt die Einbeziehung der geschädigten Personen in die Planung der Vorgehensweise und die Weiterleitung von Entschädigungszahlungen an die Opfer. Laut Kommentar handelt es sich insofern um Staatenpraxis, deren gewohnheitsrechtliche Geltung sich nicht sicher nachweisen lässt. Das Regelwerk wurde der Generalversammlung weitergeleitet mit der Empfehlung, es zu einer Konvention auszuarbeiten (siehe UN-Dok. A/RES/35 v. 18.12.2006) .

Ebenfalls abgeschlossen sind die Arbeiten zur **Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten** mit der Annahme eines Entwurfs von Grundsätzen für die Schadenszuordnung im Falle grenzüberschreitender Schäden durch gefährliche Tätigkeiten in zweiter Lesung. Die acht Grundsätze ergänzen den auf der 53. Tagung angenommenen Teil zur Prävention derartiger Schäden. Hauptanliegen des Entwurfs ist es, geschädigten Einzelpersonen und Staaten schnell eine angemessene Entschädigung zukommen zu lassen und zum Erhalt der Umwelt beizutragen. Als Leitlinie dient das Verursacherprinzip. Die strittige Frage des Rechtscharakters lösten die Experten zugunsten einer Aufstellung von Grundsätzen mit empfehlendem Charakter, obwohl der Wortlaut stellenweise eine Kodifizierung verbindlicher Rechtspflichten nahelegt. Hiervon erhoffen sie sich eine größere Akzeptanz unter den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig soll mehr Flexibilität bei der Umsetzung in nationales Recht ermöglicht werden. Dementsprechend empfiehlt die Kommission der Generalversammlung die Aufnahme der Grundsätze in eine Resolution, verbunden mit einer Aufforderung an die Staaten, Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene zu treffen.

Nach den kontroversen Diskussionen der letzten Jahre kommt auch Bewegung in die Arbeiten zu den **Gemeinsamen natürlichen Ressourcen**. Auf Grundlage der von einer Arbeitsgruppe überarbeitete-

ten Artikelentwürfe aus dem dritten Bericht des Berichterstatters Chusei Yamada zum Bereich der grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen nahm die Kommission einen Entwurf von 19 Artikeln in erster Lesung an. Dessen Zielsetzung besteht in einer gleichberechtigten und sinnvollen Nutzung dieser Vorkommen. Im Mittelpunkt steht die Verpflichtung, anderen Staaten mit Zugang zu demselben Grundwasservorkommen keinen Schaden zuzufügen. Weitere Artikel betreffen Kooperationspflichten, den Austausch relevanter Daten und Maßnahmen zum Schutz der Ökosysteme. Der Entwurf orientiert sich in weiten Teilen an dem Übereinkommen über das Recht der nicht-schiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete aus dem Jahr 1997. Angesichts des niedrigen Ratifikationsstands, der ein Inkrafttreten dieses Übereinkommens bisher verhinderte, ist aber weiter offen, welche Form der Entwurf nach Abschluss der Arbeiten annehmen soll.

Mit der Annahme von 14 Artikelentwürfen schritt die Kodifizierung der **Verantwortlichkeit internationaler Organisationen** gewohnt zügig voran. Diese betreffen Umstände, welche die Rechtswidrigkeit einer Handlung ausschließen, und die Verantwortlichkeit eines Staates im Zusammenhang mit der Handlung einer internationalen Organisation. Wie in den Vorjahren konnte insofern auf das Recht der Staatenverantwortlichkeit zurückgegriffen werden. Zusätzlich sieht der Entwurf die Haftung eines Mitgliedstaats einer internationalen Organisation für den Fall vor, dass der Staat eigene völkerrechtliche Verpflichtungen umgeht, indem er die Organisation mit entsprechenden Kompetenzen ausstattet und letztere eine Handlung begeht, die bei Vornahme durch den Staat völkerrechtswidrig wäre. Einen Mitgliedstaat trifft außerdem eine nachrangige Haftung für Akte einer Organisation, sofern er die Verantwortlichkeit übernimmt oder die geschädigte Partei dazu verleitet, auf seine Verantwortlichkeit zu vertrauen.

Zu den **Vorbehalten bei Verträgen** setzten die Experten die Diskussion über den im Vorjahr vorgelegten zehnten Bericht des Berichterstatters Alain Pellet fort und konnten den Praxisleitfaden um fünf Richtlinien zur Wirksamkeit eines Vorbehaltes ergänzen. Ausgangspunkt ist Artikel 19 der beiden Wiener Vertragsrechts-

konventionen, dessen einzelne Merkmale näher erläutert werden. Der Redaktionsausschuss beschäftigte sich außerdem mit Teilen des Praxisleitfadens zur Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Gültigkeit eines Vorbehaltes und zu den rechtlichen Folgen unwirksamer Vorbehalte. Aus Zeitmangel musste die Diskussion dieser bedeutenden Fragestellungen ebenso wie die Debatte über den elften Bericht des Berichterstatters auf die kommende Tagung verschoben werden.

Mit der Annahme von zehn kommentierten Leitlinien zu den **einseitigen Akten von Staaten** beendeten die Völkerrechtler auch die Arbeiten zu diesem Thema. Der Anwendungsbereich der Leitlinien beschränkt sich auf formale Erklärungen, welche mit dem Willen abgegeben werden, rechtliche Verpflichtungen zu erzeugen. Sie treffen Aussagen zur Basis der rechtlichen Bindungswirkung, zur Form der Erklärung, zu den Adressaten sowie zu Auslegungsgesichtspunkten. Einseitige Erklärungen, die im Widerspruch zu einer zwingenden Völkerrechtsnorm stehen, sind nichtig. Weitere Bestimmungen betreffen die fehlende Bindungswirkung gegenüber anderen Staaten und den Widerruf. Angesichts der Tatsache, dass die Eignung der Materie für eine Kodifizierung wiederholt in Frage stand, handelt es sich bei den aufgenommenen Punkten um einen Minimalkonsens, der sich zwar in großen Teilen auf die Rechtsprechung internationaler Gerichte zurückführen lässt, dessen Relevanz aber durch die Tatsache gemindert wird, dass die ILC die Generalversammlung lediglich zur Kenntnisnahme auffordert.

Zu den **Auswirkungen kriegerischer Konflikte auf Verträge** lag der zweite Bericht des Berichterstatters Ian Brownlie vor. Die Diskussion offenbarte, dass noch Klärungsbedarf hinsichtlich des Zuschnitts der Materie besteht. Strittig war insbesondere die Einbeziehung verschiedener Kategorien bewaffneter Auseinandersetzungen. Während Einigkeit darüber herrschte, dass der Ausbruch eines Konflikts nicht automatisch zu einer Beendigung oder Suspendierung völkerrechtlicher Verträge führt, ergaben sich erhebliche Meinungsunterschiede im Hinblick darauf, welche Relevanz dem Willen der Parteien in diesem Zusammenhang zukommt.

Als Diskussionsgrundlage zu dem neu aufgenommenen Thema der **Verpflichtung,**

**Strafverfolgung zu betreiben oder auszuliefern** (*aut dedere aut judicare*), diente ein vorläufiger Bericht des Berichterstatters Zdzislaw Galicki. Während der Debatte zeichnete sich ein Konsens dahingehend ab, den Untersuchungsgegenstand möglichst eng zu fassen. Dagegen bestand Zurückhaltung im Bezug auf die Überlegung des Berichterstatters, über die vertraglichen Grundlagen der Verpflichtung hinaus nach einer Verortung im Gewohnheitsrecht zu fragen.

Schließlich sind auch die Arbeiten zu den **Auswirkungen der Fragmentierung des Völkerrechts** abgeschlossen. Hierzu lag der ILC eine Untersuchung der Studiengruppe unter Vorsitz von Martti Koskeniemi vor. Auf Grundlage dieser Untersuchung wurden der Generalversammlung 42 Schlussfolgerungen zur Kenntnisnahme empfohlen. Inhaltlich geht es um die Frage, wie Kohärenzproblemen aufgrund der zunehmenden Ausdifferenzierung des Völkerrechts durch so genannte ›self-contained regimes‹ und spezielle vertragliche Systeme zu begegnen ist. Die Schlussfolgerungen setzen sich mit der Anwendung anerkannter juristischer Auslegungstechniken auseinander. Besondere Beachtung finden die *Lex-specialis*-Regel und die einschlägigen Vorschriften der Wiener Vertragsrechtskonvention, während die Betrachtung höherrangiger Normen mit einer nicht abschließenden Aufzählung von *Ius-cogens*-Normen sowie der Einbeziehung der UN-Charta und bindender Beschlüsse der UN-Organe eher zurückhaltend ausfällt.

Neu in das längerfristige Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen Immunität staatlicher Amtsträger von ausländischer Strafgerichtsbarkeit, Immunität internationaler Organisationen von der Gerichtsbarkeit, Schutz von Personen im Katastrophenfall, Schutz persönlicher Daten im grenzüberschreitendem Informationsfluss sowie extraterritoriale Zuständigkeit auf. Infolge turnusgemäßer Wahlen wird unter den 34 Sachverständigen mit Georg Nolte auf der kommenden Tagung wieder ein deutsches Mitglied vertreten sein.

International Law Commission, Report on the work of its fifty-eighth session, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10); <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2006/2006report.htm>

# Personalien

## Finanzen

Am 30. Mai 2007 hat der amerikanische Präsident George W. Bush den ehemaligen stellvertretenden Außenminister **Robert Zoellick** für den Posten des Präsidenten der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) nominiert. Die 24 Mitglieder des Exekutivdirektoriums der in Washington ansässigen Kapitalgeberinstitution gaben bekannt, den Auswahlprozess bis zum 30. Juni 2007 abschließen zu wollen. Die Bestätigung Zoellicks gilt jedoch als sicher. Einem ungeschriebenen Gesetz zufolge obliegt den USA als größtem Anteilseigner das Vorschlagsrecht für den Führungsposten der 185 Mitgliedstaaten starken Weltbank. Im Gegenzug dazu behalten sich die Europäer vor, den Geschäftsführenden Direktor des Internationalen Währungsfonds zu stellen. Nach der Bestätigung kann Zoellick am 1. Juli 2007 als 11. Präsident seine fünfjährige Amtszeit antreten. Der 53-jährige Jurist und Politologe mit Harvard-Abschluss begann in den achtziger Jahren seine Karriere im amerikanischen Finanzministerium als Berater von James Baker. Nachdem er als sein Staatssekretär ins Außenministerium wechselte, setzte er sich als Chefunterhändler der USA nach dem Mauerfall bei den Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen für eine zügige Wiedervereinigung Deutschlands ein, wofür er das Bundesverdienstkreuz erhielt. Als stellvertretender amerikanischer Außenminister (Januar 2005 bis Juli 2006) war der passionierte Marathonläufer Condoleezza Rices rechte Hand im Aushandeln eines Friedensabkommens zwischen der Regie-

rung und den Rebellen im sudanesischen Bürgerkrieg. Im Jahr 2006 wechselte Zoellick als stellvertretender Direktor für internationale Fragen zur Investmentbank Goldman Sachs. Nach seiner Nominierung kündigte er an, Afrika zu seiner höchsten Priorität zu machen sowie China weiterhin Kredite zu gewähren, trotz der umfassenden Währungsreserven und rasanten Wachstumsraten des Landes.

Zoellick wird den vorherigen Weltbankchef **Paul D. Wolfowitz** ablösen. Dieser hatte, infolge einer im April bekannt gewordenen Affäre um die Gehaltserhöhung seiner Lebensgefährtin auf Druck der Mitarbeiter und des Exekutivdirektoriums der Weltbank sowie aus Washington, seinen Rücktritt zum 30. Juni 2007 erklärt. Das Exekutivdirektorium akzeptierte Wolfowitz' Versicherung, er habe in seiner zweijährigen Amtszeit, in der er die Bekämpfung der Korruption zu einem Hauptthema gemacht hatte, ethisch korrekt und stets in gutem Glauben gehandelt. Mit der Korruptionsbekämpfung hatte er sich in der Bank viele Feinde gemacht. Kritikern zufolge seien Wolfowitz' Kriterien über die Vergabe von Krediten und die Überwachung von Hilfsprojekten so streng gewesen, dass die Arbeit der Bank für die Entwicklung der ärmsten Länder verzögert und behindert worden sei. Der 1943 geborene Wolfowitz hatte am 1. Juni 2005 das Amt des Präsidenten der Weltbank angetreten (vgl. Personalien, VN, 3/2005, S. 108).

## Friedenssicherung

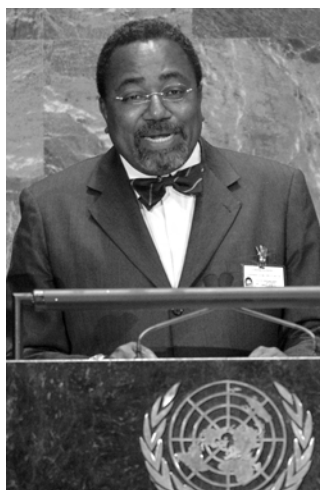
Als eine seiner letzten Amtshandlungen ernannte der ehe-

malige Generalsekretär Kofi Annan am 22. Dezember 2006 seinen Stellvertretenden Sonderbeauftragten für Burundi, **Youssef Mahmoud** aus Tunesien, zum Exekutivbeauftragten für Burundi und zum Leiter des Integrierten Büros in Burundi (BINUB), das am 1. Januar 2007 seine Arbeit aufnahm. Mahmoud, der auch als Residierender Koordinator der Vereinten Nationen, als Residierender Vertreter des UN-Entwicklungsprogramms sowie als Koordinator für humanitäre Maßnahmen arbeitet, blickt auf eine lange und beachtliche Karriere bei den Vereinten Nationen zurück: so war er unter anderem Residierender Koordinator der Vereinten Nationen in Guyana und Direktor der Abteilung Afrika II der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten sowie der UN-Übergangsverwaltung in Kambodscha (UNTAC).

Am 16. Mai 2007 ernannte Ban Ki-moon den Briten **Michael C. Williams** zum neuen Sonderkoordinatoren der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess, Persönlichen Beauftragten des Gene-

ralsekretärs bei der Palästinensischen Befreiungsorganisation und der Palästinensischen Behörde und Sondergesandten des Nahost-Quartetts. Williams war zuvor Sonderberater des Generalsekretärs für die Situation im Nahen Osten und Direktor der Abteilung Asien und Pazifik in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten. Der 1949 geborene Politikwissenschaftler war bereits an den UN-Friedenseinsätzen in Kambodscha und im ehemaligen Jugoslawien in den Jahren 1992 bis 1996 beteiligt. Zudem diente Williams zwischen 1999 und 2005 als Sonderberater der britischen Regierung. Er folgt dem Peruaner **Alvaro de Soto**, der diesen Posten seit Juni 2005 innegehabt hatte (vgl. Personalien, VN, 3/2005, S. 108).

**Rodolphe Adada** wurde am 8. Mai 2007 zum Gemeinsamen Sonderbeauftragten der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen für Darfur und zum Leiter der geplanten Gemeinsamen AU-UN-Friedenssicherungsmission in Darfur ernannt. Er soll den Aufbau der neuen Hybridmission leiten, die die bestehende, aber unzureichend ausgestattete AU-Friedenssicherungsmission in Darfur (AMIS) ersetzen soll. Die Hybridmission stellt die dritte und letzte Phase des Unterstützungsprozesses für die AU durch die UN dar und soll aus bis zu 17 000 Soldaten und 3000 Polizisten bestehen. Der 61-jährige Adada bekleidet seit dem Jahr 1997 das Amt des Außenministers, Ministers für Zusammenarbeit und Beziehungen zu frankophonen Staaten in der Republik Kongo. Zuvor war er Berater des Präsidenten, Kultusminister sowie Minister für Bergbau und Energie.



**Rodolphe Adada** UN-Foto: 41401

## Generalversammlung

Der ehemalige mazedonische Außenminister **Srgjan Kerim** wurde am 24. Mai 2006 per Akklamation zum Präsidenten der 62. UN-Generalversammlung gewählt. Wie seit dem Jahr 2003 üblich, wird der Präsident drei Monate vor Beginn der Ordentlichen Tagung der Generalversammlung bestimmt, um so einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten. Das Vorschlagsrecht für einen Kandidaten rotiert zwischen den Regionalgruppen; dieses Jahr lag es bei den osteuropäischen Staaten. Der 58-jährige promovierte Volkswirt ist derzeit Geschäftsführer des südosteuropäischen Zweiges der WAZ Mediengruppe. Von 2001 bis 2003 war er Botschafter seines Landes bei den Vereinten Nationen und hielt vorher verschiedene Posten in der Regierung inne. In seiner Antrittsrede zählte er den Klimaschutz und die Millenniums-Entwicklungsziele zu den Prioritäten seiner einjährigen Amtszeit, die am 18. September 2007 beginnen wird.

## Gesundheit

**Michel Kazatchkine**, der ehemalige französische Botschafter für die internationale HIV/Aids-Bekämpfung, wurde am 8. Februar 2007 zum neuen Exekutivdirektor des Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM) gewählt. Der 61-jährige Arzt hat sich seit über 20 Jahren der Aids-Bekämpfung verschrieben. Er löste den Briten **Sir Richard Feachem** ab, dessen Amtszeit im März auslief. GFATM ist ein wichtiges Finanzierungsinstrument zur weltweiten HIV/Aids-Bekämpfung und zeichnet sich dadurch aus, dass in ihm Geber- und Empfängerländer, Privatwirtschaft und nichtstaatliche Or-



**Srgjan Kerim** UN-Foto: 139990

ganisationen zusammenarbeiten. Dem Globalen Fonds stehen laut aktueller Finanzierungsrunde 846 Mio. US-Dollar für Projekte in 63 Ländern zur Verfügung.

## Kultur

Der erste Hohe Beauftragte des Generalsekretärs für die Allianz der Zivilisationen ist **Jorge Sampaio**. Die Allianz der Zivilisationen soll Misstrauen, Vorurteilen und Polarisierungen zwischen dem Islam und dem Westen entgegenwirken. Sie wurde von Spanien und der Türkei ins Leben gerufen. Der ehemalige portugiesische Staatspräsident Sampaio (März 1996 bis März 2006) wurde am 26. April 2007 vom UN-Generalsekretär für dieses Amt ernannt. Er war zuvor Sondergesandter für die Initiative ›Stopp der Tuberkulose‹ des ehemaligen Generalsekretärs Kofi Annan (vgl. Personalien, VN, 4/2006, S. 170).

## Sekretariat

Am 16. Mai 2007 wurde **Haile Menkerios** aus Eritrea zum neuen Beigeordneten Generalsekretär für Politische Angelegenheiten ernannt. Er wird für die Bereiche Sicherheitsrat und Afrika zuständig sein. Zuvor war Menkerios Stellvertreten-

der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für die Demokratische Republik Kongo. In den Jahren 2003 bis 2005 bekleidete er das Amt des Direktors der Abteilung Afrika I der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten. Der 61-jährige Harvard-Absolvent hatte in den Jahren zwischen 1999 und 2000 verschiedene Posten in der eritreischen Regierung inne: unter anderem als Sondergesandter für Somalia und die Region der Afrikanischen Großen Seen sowie als Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen. Menkerios folgt auf **Tuliameni Kalomoh**, der den Posten zuletzt unter Kofi Annan innehatte.

Neuer Redenschreiber des Generalsekretärs und Direktor für Kommunikation ist seit dem 10. Mai 2007 **Michael R. Meyer**. Er blickt auf eine lange Karriere als Journalist beim amerikanischen Magazin ›Newsweek‹ zurück. So war er zuletzt zuständig für die Region Europa/Nahost bei Newsweek International und davor Leiter des Newsweek-Büros für Mitteleuropa und des Büros in Los Angeles. Im Auftrag der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) arbeitete er in den Jahren 1999 bis 2001 mit der UN-Mission in Kosovo an Entwicklungsprojekten im Bereich Medien und Presse zusammen. Meyer löst den Briten **Edward Mortimer** ab, der die Abteilung Redenschreiben im Büro des Generalsekretärs von 1998 bis Januar 2007 geleitet hat und seit 2001 zusätzlich Direktor für Kommunikation gewesen war.

Zum ersten Direktor des Ethikbüros der Vereinten Nationen wurde am 3. Mai 2007 der kanadische **Anwalt Robert F. Benson** ernannt. Das zu Beginn des Jahres 2006 eingerichtete Büro

gilt als ein Schlüsselement der Verwaltungsreform, die vom Weltgipfel 2005 initiiert wurde. Es soll die schrittweise Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Bediensteten operationalisieren und Maßnahmen zur Förderung ethischen Verhaltens durchführen. Eine weitere Aufgabe wird sein, als vertrauliche Beratungsstelle für Mitarbeiter zu fungieren. Benson war Interims-Ethikkommissar im kanadischen Parlament sowie zuvor stellvertretender Berater für ethische Fragen bei der kanadischen Regierung. Er löst die Interims-Direktorin des Ethikbüros Nancy Hurtz-Soyka ab.

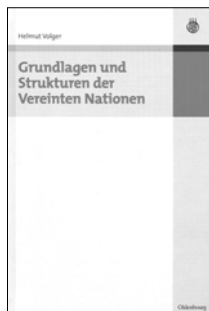
## Umwelt

Seit dem 1. Mai 2007 sind **Gro Harlem Brundtland**, **Han Seung-soo** und **Ricardo Lagos Escobar** Sondergesandte des Generalsekretärs für den Klimawandel. Sie sollen Beratungen mit einer repräsentativen Gruppe von Staats- und Regierungschefs führen, einschließlich der Länder, die eine Schlüsselrolle bei den Klimaverhandlungen spielen, um die unterschiedlichen Positionen auszuloten. Die ehemalige Ministerpräsidentin Norwegens Gro Harlem Brundtland war Vorsitzende der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung und bis 2003 Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Han Seung-soo bekleidete das Amt des Präsidenten der 56. Generalversammlung und war Außenminister, Stellvertretender Ministerpräsident sowie Finanzminister Südkoreas. Ricardo Lagos Escobar war bis zum Jahr 2006 Staatspräsident Chiles und ist nun Präsident der Fundación Democracia y Desarrollo.

Zusammengestellt von Anja Papenfuß und Leoni Schulz.

# Die UN zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Martina Haedrich



Helmut Volger  
(Hrsg.)

**Grundlagen und  
Strukturen der  
Vereinten Nationen**

München, Wien: R.  
Oldenbourg Verlag  
2007  
XIX+576 Seiten,  
49,80 Euro

Der neue von Helmut Volger herausgegebene Band ›Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen‹ richtet sich – wie der Titel suggeriert – nicht nur an Völkerrechtsexperten und Kenner der internationalen Beziehungen. Im Vorwort macht der vor allem mit dem ›Lexikon der Vereinten Nationen‹ bekannt gewordene Herausgeber deutlich, worauf es ihm ankommt: Es sollen Chancen für globale Lernprozesse, Vermittlungsaktionen und gemeinsame Entschließungen in Form von Resolutionen und Verträgen aufgezeigt sowie Reformkonzepte dargestellt werden.

Diesem Anspruch versuchen 16 Autoren und eine Autorin gerecht zu werden. Sie widmen sich dabei in vier Kapiteln den Grundlagen, Arbeitsgebieten, der Funktionsweise sowie den Strukturproblemen und Reformkonzepten der Vereinten Nationen. Diese Titel sind für sich genommen nicht besonders aussagekräftig und die Zuordnung der Beiträge ist zum Teil eher zufällig. So fragt sich der Leser, was Öffentlichkeitsarbeit mit der Funktionsweise zu tun hat oder warum die Entwicklung des Völkerrechts unter die Grundlagen der Vereinten Nationen und nicht unter die Arbeitsgebiete fällt. Die dem vierten Kapitel zugeordneten Aussagen zu den Reformkonzepten finden sich – wohl zwangsläufig – auch in den anderen Kapiteln. Alle Beiträge wurden von Experten der bearbeiteten Materien verfasst und sind praxisnah dargestellt.

Den Auftakt der Beiträge bildet im ersten Kapitel ›Grundlagen‹ eine Abhandlung von **Helmut Volger** über die ethischen Grundlagen der Vereinten Nationen. Er geht davon aus, dass es erforderlich und möglich ist, einen ethischen Minimalkonsens in den UN herzustellen, den er in universellen, für alle Staaten verbindlichen Grundwerten sieht. Volger konstatiert, dass ethische Fragestellungen in den Vereinten Nationen durch den ehemaligen Generalsekretär Kofi Annan ein größeres Gewicht bekommen haben. Daher sei die Einigung auf einen ethischen Minimalconsens und die Anerkennung universeller Grundwerte durchaus möglich. Er solle für alle Staaten verbindlich gemacht werden. Die Frage jedoch, wie das geschehen soll und ob damit eine Rechtsverbindlichkeit einhergeht, beantwortet Volger indes nicht.

An diesen Einführungsbeitrag schließt eine umfassende Darstellung der Entwicklung des Völkerrechts durch die Vereinten Nationen von **Eckart Klein** an. Den Ausführungen über Rechtsbildung und Rechtsfortentwicklung von Vertrags- und Gewohn-

heitsrecht werden grundsätzliche Aussagen zum ›Rechtsformungsprozess‹ vorangestellt. Klein arbeitet heraus, dass durch das Auftreten nichtstaatlicher Akteure in jüngerer Zeit, die Herausbildung und Formung völkerrechtlicher Regelungen nachweislich ›dezentraler‹ geworden ist. So habe sich zum einen die in Art. 38 Abs. 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs angeführten Rechtsquellen erweitert, zum anderen müsse die Rechtsverbindlichkeit von Völkerrechtsregeln in (noch) stärkerer Differenziertheit betrachtet werden. Ausführlich widmet sich der Autor dem Sicherheitsrat. Dessen Tätigkeit komme der Ausübung einer »genuinen Legislativfunktion« sehr nahe. Denn der Rat habe begonnen, mit seinen Resolutionen abstrakt-generelle Normen zu schaffen und sich damit nicht nur die Lösung von Einzelproblemen, sondern auch zukünftiger abstrakter Gefahren zur Aufgabe gemacht. Klein äußert Bedenken wegen des Fehlens einer tragfähigen Rechtsgrundlage. Resümierend wird hervorgehoben, dass der Einfluss der Vereinten Nationen auf das Entstehen, die Auslegung und Durchsetzung von Völkerrechtsnormen weit über den Bereich der UN-Charta hinaus reicht.

Im zweiten Kapitel ›Arbeitsgebiete‹ werden die fünf wichtigsten Bereiche behandelt: Abrüstung, Friedenssicherung, Menschenrechtsschutz, Umweltschutz und Entwicklung.

In seinem Beitrag über die Friedenssicherung lenkt **Manfred Eisele** sein besonderes Augenmerk auf die Blauhelm-Einsätze nach dem Ende des Kalten Krieges. Diese hätten im Gegensatz zu früheren Einsätzen nicht mehr die Überwachung von Friedensabkommen nach Konflikten zwischen Staaten, sondern innerhalb souveräner Staaten zum Gegenstand. An den Beispielen Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegovina macht Eisele deutlich, dass der Sicherheitsrat dem Einsatz militärischer Mittel zur Friedenssicherung nur zögerlich und stets mit Nachbesserungen nachkommt – mit zum Teil fatalen Folgen. Deshalb seien, so Eisele, neue konzeptionelle Ansätze zur Reform der Friedensmissionen besonders zu begrüßen, die eindeutige und erreichbare Handlungsziele vorsehen sowie den multidimensionalen Charakter aller neueren Einsätze berücksichtigen. **Norman Weiß** gibt in seinem Beitrag zum Menschenrechtsschutz einen umfassenden Überblick über die internationalen Verträge und Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte, aber auch über die in den UN selbst angelegten Instrumentarien. Der Autor zeigt den Fortschritt im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz durch

die Überwachungsverfahren auf, kritisiert allerdings die mangelnde Kooperation der Staaten zur Erfüllung ihrer Vertragsverpflichtungen. Obwohl der Menschenrechtsschutz in seiner Bedeutung ständig wachse, könnten die UN auch in diesem Bereich nicht stärker sein, als es ihre Mitglieder zulassen, so Weiß.

Trotz Kritik an der nur zögerlichen Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen durch die Staaten gelangt **Jürgen Maier** in seinem Beitrag zum Umweltschutz zu der Einschätzung, dass das Thema Umwelt in den UN zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Die Erkenntnis, dass Umwelt und Entwicklung in Einklang zu bringen sind, als Ergebnis der Rio-Konferenz des Jahres 1992, kann dabei als Meilenstein für den weltweiten Umweltschutz angesehen werden. Er begrüßt die Bestrebungen einer institutionellen Aufwertung des UNEP bis hin zu einer internationalen zwischenstaatlichen Organisation. Gleichzeitig schätzt Maier jedoch die Aussichten auf ihre Umsetzung als gering ein. Die Widerstände aus Entwicklungsländern und einer Reihe von Industriestaaten, die an der Stärkung eines internationalen Umweltschutzsystems nicht interessiert sind, seien zu groß.

Eine Lanze für die UN-Entwicklungspolitik brechen **Thomas Fues** und **Stephan Klingebiel**. Sie tun dies trotz der von ihnen konstatierten Ineffizienzen, der Schwerfälligkeit der Institutionen und der Defizite, die sich vor allem daran festmachen lassen, dass von den UN keine Kredite vergeben und Investitionen getätigt werden können. Mit gedämpftem Optimismus – insbesondere, weil einige große Industrieländer beständig Kritik an den entwicklungspolitischen Aktivitäten üben – blicken die Autoren auf die Reformbestrebungen seit den neunziger Jahren. Für die Zukunft favorisieren Fues und Klingebiel die Schaffung einer globalen Koordinierungsinstanz für den Wirtschafts- und Sozialbereich im Rahmen der UN-Generalversammlung und sehen darin einen Stützpfeiler einer partizipativen ›Global-Governance-Architektur‹.

Im dritten Kapitel ›Funktionsweise‹ wendet sich **Jochen Prantl** in seinem Beitrag der Entscheidungsfindung in den Vereinten Nationen zu. Darin charakterisiert er das UN-System als lose Konföderation semi-autonomer Einheiten, das eine effiziente Entscheidungsfindung erschwert. Gezeigt wird, dass die Verbesserung von ›governance‹ – im Beitrag exemplarisch an den Bereichen Sicherheit und Entwicklung dargestellt – eher durch unauffällige, im System der UN bereits angelegte Anpassungsmaßnahmen, denn durch große Strukturreformen erreicht wird.

Einen Einblick über den Diskussionsstand zur Bedeutung von ›global governance‹ gibt **Brigitte Hamm**. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die Vereinten Nationen entsprechend der Aufgabenbeschreibung in der UN-Charta für die Initiierung und Durchführung von Global-Governance-Prozessen prädestiniert

sind. Ferner könne durch das verstärkte Auftreten nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Arena und durch die wachsende Bedeutung des ›soft law‹ das Völkerrecht für ›global governance‹ genutzt werden. Gelungene ›governance‹ erfordert nach Ansicht der Autorin – und damit teilt sie die Meinung der Mehrheit der Global-Governance-Forscher – einen Abbau hierarchischer Strukturen und eine Reduzierung staatlichen Einflusses.

Im letzten Kapitel zu Strukturproblemen und Reformkonzepten zeigt **Yves Beigbeder**, dass alle großen Organisationen Management- und Koordinierungsprobleme haben. Bei den Vereinten Nationen bestünde die Schwierigkeit darin, dass das UN-Sekretariat nicht gegenüber einem Dienstherrn verantwortlich ist, sondern gegenüber 192 Mitgliedstaaten. Die Koordinierung zwischen UN-Sekretariat und den Sonderorganisationen habe sich dabei als besonders schwierig erwiesen; ein Grund dafür sei die mangelnde exekutive Autorität des UN-Generalsekretärs gegenüber den Leitern der Sonderorganisationen.

Dass die Finanzierung der Vereinten Nationen ein ›ökonomischer Hebel‹ zur Durchsetzung politischer Interessen sein kann, zeigt **Klaus Hüfner** und belegt, dass vor allem die Pflichtbeiträge zum ordentlichen Haushalt, aber auch die Sonderhaushalte für die UN-Friedensoperationen Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen sind. Eine Finanzautonomie, so Hüfner, werden die Vereinten Nationen jedenfalls auf absehbare Zeit nicht besitzen.

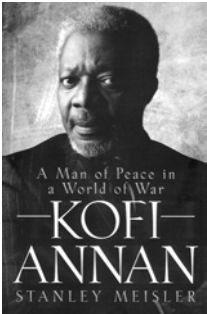
Die UN werden seit ihrer Existenz von Reformdebatten begleitet, an deren Muster sich bis heute nichts grundlegend geändert hat, belegt **Helmut Volger** in seinem zweiten und den Band abschließenden Beitrag zur Reform der Organisation. Der Beitrag beschreibt Meilensteine der Reformetappen, insbesondere den Weltgipfel 2005, und sieht in der Gründung der Kommission für Friedenskonsolidierung ein mögliches Modell für eine stärkere Kooperation zwischen Sicherheitsrat, Generalversammlung sowie Wirtschafts- und Sozialrat. Vorsichtig fällt das Urteil über die Gründung des Menschenrechtsrats mit neuem Wahlmodus, modifizierter Tagungsweise und Aufgabenbeschreibung und der damit verbundenen Kompetenzerweiterung aus.

Nimmt man eine abschließende Würdigung vor, so ist vor allem die thematische Breite des Sammelbands hervorzuheben. Er widmet sich nahezu allen aktuellen Fragen die Weltorganisation betreffend, um deren Beschäftigung man nicht herum kommt, will man auf dem Laufenden sein. Dem im Vorwort beschriebenen Anliegen, die Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen darzustellen, verschiedene Interessenlagen der Staaten zu verdeutlichen und dabei Probleme aufzuzeigen, wird das Buch in vollem Umfang gerecht. Es wird einen breiten Leserkreis, insbesondere interessierte Laien und Studierende, finden.



# Beste Absichten eines Friedensmannes

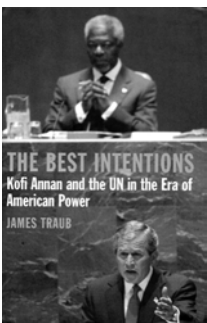
Anja Papenfuß



Stanley Meisler

**Kofi Annan: A Man of Peace in a World of War**

Wiley: Hoboken, New Jersey 2007  
XII+372 S., 30 US-Dollar



James Traub

**The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American Power**

Bloomsbury: London 2006  
XVIII+442 S., 20 brit. Pfund

Zwischen Sommer 2004 und Herbst 2006 müssen sich die beiden amerikanischen Journalisten Stanley Meisler und James Traub im Büro von UN-Generalsekretär Kofi Annan des Öfteren die Klinke in die Hand gegeben haben. Sie hatten Annan dafür gewinnen können, für ausführliche Interviews zur Verfügung zu stehen. Das Ergebnis dieser Interviews und Hintergrundgespräche mit ihm, seinen engsten Mitarbeitern, Freunden und mit Botschaftern ist vor kurzem in Buchform erschienen und in jeder Hinsicht lesenswert. Beide Autoren sind Kenner der UN: sie haben lange Zeit für ihre Zeitungen über die Vereinten Nationen berichtet: Meisler für die ›Los Angeles Times‹ und Traub für das ›New York Times Magazine‹. Trotz gleicher Voraussetzungen und Vorgehensweisen sind zwei recht unterschiedliche Werke entstanden. Während es bei Traub drei Hauptprotagonisten gibt: Annan, die UN und die USA, handelt es sich bei Meislers Buch im Wesentlichen um eine Biografie.

Annan hätte sich kaum ein ehrenvolleres Vermächtnis wünschen können, als es Meisler in ›Kofi Annan: A Man of Peace in a World of War‹ niedergeschrieben hat. Bewunderung und tief empfundene Sympathie für den Mann, der zehn Jahre lang die Geschicke der Vereinten Nationen gelenkt hat, ziehen sich durch die gesamte Erzählung. Das Bild, das von Kofi Annan nach der Lektüre im Kopf bleibt, ist das eines zutiefst integren Mannes, der sein Leben in den Dienst der Weltorganisation gestellt hat und dem nur wenig vorzuwerfen ist.

Sein Werdegang wird nicht über die Maßen ausgebreitet – nur drei von 16 Kapiteln widmen sich dem jungen Annan. Der Schwerpunkt liegt auf den zehn Jahren seiner Amtszeit als Generalsekretär von 1997 bis 2006 und darauf, welche Umstände und Charaktereigenschaften ihm diese außerordentliche Karriere ermöglichten: vom strebsamen Studenten über die ersten Berufsjahre in den Vereinten Nationen in den Bereichen Personal und Buchhaltung zum Krisenmanagement in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze und schließlich zum Generalsekretär. Spannend wird es, wenn der Autor auf die politischen Krisen Anfang der neunziger Jahre eingeht.

Das Ende des Ost-West-Konflikts war auch für die Vereinten Nationen eine Zäsur und ein von der Blockade der Supermächte befreiter Sicherheitsrat hatte der Weltorganisation neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Kofi Annan hatte das Glück, in dieser von Aufbruchsstimmung geprägten Zeit bereits auf Posten zu sein, die eine direkte Einflussnahme ermöglich-

ten. Seine herausragenden Leistungen brachten ihm die Beförderung zum stellvertretenden Leiter der Abteilung Friedenssicherungseinsätze im März 1992 und elf Monate später zum Abteilungsleiter ein. Zwei der schwersten politischen Krisen, für die die UN jemals verantwortlich zeichneten, Ruanda und Srebrenica, fielen in seine Zeit als Leiter der Abteilung. Die Erfahrung des Scheiterns prägten ihn für den Rest seiner Amtszeit und formten zwei Maxime: Erstens, wenn in einem souveränen Staat massive Menschenrechtsverletzungen über einen längeren Zeitraum stattfinden, steht die internationale Gemeinschaft in der Verantwortung, zum Schutz der Zivilbevölkerung einzugreifen. Zweitens, militärisches Eingreifen muss immer ›robust‹ sein, das heißt die Mission muss mit ausreichend Personal, Ausrüstung und einem Mandat versehen sein, das den Schutz der Zivilbevölkerung einschließt.

In seiner ersten Amtszeit wuchs Annans Ansehen, und seine Arbeit war von Erfolg gekrönt, symbolisch nicht zuletzt für die ganze Welt sichtbar durch die Verleihung des Friedensnobelpreises an ihn und die Organisation im Dezember 2001. Das war in den Augen seines Biografen der Höhepunkt seiner Karriere. Von da an ging es langsam aber stetig bergab. Wobei Meisler die Schuld daran nicht Annan anlastet, sondern in erster Linie den veränderten politischen Verhältnissen. Mit dem Einmarsch der USA in Irak ohne Mandat des Sicherheitsrats begann für Annan eine schwierige Zeit, in der er zweimal Phasen tiefer Depression durchlief, in denen er sich seltener im Büro blicken ließ und sogar zeitweise seine Stimme verlor. Irak wurde zum Menetekel für Annan und die UN insgesamt.

Mit Kritik an Annans Handeln hält der Autor dennoch nicht zurück. So glaubt er, dass eine frühere und deutlichere Verurteilung des amerikanischen Einmarschs in Irak sowie ein früheres und umfassendes Abziehen des UN-Personals nach den Anschlägen auf das UN-Hauptquartier in Bagdad der Organisation weniger geschadet hätten. Doch sieht er alle Entscheidungen, mögen sie auch manchmal falsch gewesen sein, als »Ausdruck von Annans Aufrichtigkeit, seiner moralischen Festigkeit und Loyalität gegenüber dem alles überspannenden Geist der Vereinten Nationen und einer tief empfundenen Aversion gegen das Blutvergießen.«

Als das Erbe Annans betrachtet Meisler unter anderem die Etablierung des Prinzips der ›Schutzverantwortung‹; die Wiederbelebung der damals unterbe-

setzten und chaotischen Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sowie die Ausweitung der Einsätze auf Rekordhöhen. In seiner Amtszeit wurden allein 17 Missionen eingerichtet – ein deutliches Zeichen für den Erfolg von Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen. Ebenfalls erheblich ausgeweitet und professionalisiert wurde die Reaktionsfähigkeit der UN auf humanitäre Katastrophen durch die Schaffung des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten. Annan berief den Millenniums-Gipfel ein und ließ die Millenniums-Entwicklungsziele ausarbeiten, die zum Maßstab für die Entwicklungsarbeit der internationalen Gemeinschaft wurden. Nicht zuletzt trug Annan dazu bei, die Arbeit der UN transparenter zu machen. Er gab bereitwillig und detailliert Journalisten Auskunft, gab Berichte über mögliches Fehlverhalten von UN-Missionen oder -Mitarbeitern in Auftrag und schuf damit eine Atmosphäre der Offenheit, die vorher nicht geherrscht hatte und die, nach Meislers Ansicht, auch für seine Nachfolger schwer sein wird, beizubehalten.

Das Buch ist spannend wie ein Politkrimi und gleichzeitig ein guter Augenzeugenbericht. Der Leser hat das Gefühl, bei den entscheidenden Situationen dabei gewesen zu sein, als hätte er im Stuhl hinter Außenminister Colin Powell gesessen, als er seinen ›Irak hat-Nuklearwaffen-Vortrag‹ zum Besten gab. Es fällt daher nicht schwer, sich in die Lobpreisungen einiger Rezensenten einzureihen. Meislers Werk ist eine (angenehme) Pflichtlektüre, für alle, die die Vereinten Nationen besser verstehen wollen.

Auf gleiche Weise unterhaltsam und spannend, aber kritischer und detailreicher als Meisler ist **James Traubs** ›The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American Power‹. Insbesondere die Zeit zwischen Sommer 2004 und Herbst 2005, in der er die meisten seiner über hundert Interviews geführt, Kofi Annan auf einigen Reisen begleitet und an Konferenzen und internen Sitzungen teilgenommen hat, wird mit viel Liebe zum Detail (und zur Dramatik) ausgeleuchtet.

Nicht nur weil Traub Amerikaner ist, sondern auch aufgrund der weltpolitischen Großwetterlage, ist das Verhältnis zwischen den UN und den USA Dreh- und Angelpunkt seiner Aufarbeitung. Er geht mit der erratischen, von eng gefassten nationalen Interessen geleiteten amerikanischen Politik hart ins Gericht, lässt an UN-Botschafter John Bolton kein gutes Haar. Die minutiöse Nacherzählung Boltons hartnäckiger Versuche, die Reformagenda zu unterminieren, ist dabei besonders aufschlussreich.

Wie Meisler beginnt auch Traub mit der Beschreibung der politischen (Kriegs)Schauplätze der UN nach dem Ende des Kalten Krieges: von Somalia und Ruanda über Bosnien, Kosovo, Ost-Timor und Sierra Leone zu Afghanistan, Irak, Kongo und Sudan. Traubs Erzählweise ist dabei nie streng chronologisch. Die Kapitelüberschriften sind journalistisch verkürzt und

dienen nur als grobe Orientierung. Die etwas sprunghafte Erzählweise erschwert die Rekonstruktion der Ereignisse an vielen Stellen, hat aber den Vorteil, dass der Spannungsfaden nie abreißt. Traub schildert den Öl-für-Lebensmittel-Skandal aus Sicht der UN, unterfüttert durch Aussagen Annans und seiner Mitarbeiter. Wie Meisler kommt auch er zu dem Ergebnis, dass der Skandal zu Unrecht dem UN-Sekretariat angelastet wurde. Die beiden Kapitel, die sich diesem Fall widmen, nennt er bezeichnenderweise: »Öl für Lebensmittel: die Hexenjagd« und »Öl für Lebensmittel: der Alptraum«.

Doch nicht nur in dem aufgebauschten Skandal kommt das schwierige Verhältnis der USA zu den Vereinten Nationen und zum Sekretariat zum Ausdruck; auch die Verhandlungen im Sommer 2005 über das Abschlussdokument des Weltgipfels sind von ständigen Auseinandersetzungen zwischen Annan und dem amerikanischen Botschafter geprägt. Traub beschreibt dieses mühselige Stück Diplomatie mit viel Sympathie für die 38. Etage.

Zum Schluss seines über 400 Seiten langen Werkes stellt der Autor Überlegungen an, wie eine Alternative zu der aus seiner Sicht an vielen Stellen schlecht funktionierenden UN aussehen könnte. Er spielt diese Alternative in Form der bereits in interessierten Kreisen diskutierten ›Allianz der Demokratien‹ durch, nur um zu dem Schluss zu gelangen, dass auch eine solche neue Organisation früher oder später an ähnliche Grenzen stoßen würde.

Traubs Prognose für die Zukunft ist ein erweitertes Verständnis von Multilateralismus, demzufolge Multilateralismus nicht mit einer Verpflichtung nur auf die UN gleichgesetzt würde, sondern auch andere Organisationen wie NATO, EU, OSZE, ECOWAS, AU und OAS gleichberechtigt Teil sein könnten. Die UN werden jedoch seiner Ansicht nach weiterhin unverzichtbar sein, sei es für die Normsetzung, für die Koordinierung der Katastrophen- und Entwicklungshilfe oder einstweilen für die Bereitstellung von Friedenstruppen.

Traub ist der Ansicht, dass Kofi Annan sein Amt, genau wie Dag Hammarskjöld, so weit wie nur irgend möglich ausgeweitet und damit gezeigt hat, dass die Vereinten Nationen alles andere als irrelevant sind. Eine stärkere Rolle der Organisation als unter seiner Ägide kann sich der Autor daher für die Zukunft nicht vorstellen.

James Traubs Aufarbeitung der Ära Annan unter den Bedingungen amerikanischen Unilateralismus' bietet bisher nicht dagewesene Einblicke in die Funktionsweise der Staatenorganisation und die Beweggründe ihrer Hauptprotagonisten in dem zurückliegenden Jahrzehnt. Unterfüttert durch die Erkenntnisse aus den vielen Interviews werden auf sprachlich höchstem Niveau und in spannender, unterhaltsamer Form diese ereignisreiche Dekade UN-Geschichte lebendig.

# Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats des Monats **März 2007** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

## Generalversammlung

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Friedenssicherung	A/RES/61/256	15.3.2007	<b>Die Generalversammlung</b> unterstützt die Neugliederung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, einschließlich der Einrichtung einer Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze. Sie ersucht den Generalsekretär, während ihrer 61. Tagung einen ausführlichen Bericht über die Umstrukturierung einschließlich der Aufgaben, der Haushaltsdisziplin und der gesamten Finanzauswirkungen der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze vorzulegen.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen
	A/RES/61/257	15.3.2007	<b>Die Generalversammlung</b> unterstützt die Einrichtung eines Büros für Abrüstungsfragen, unter Beibehaltung der Haushaltsautonomie und der Integrität der bestehenden Strukturen und Aufgaben der jetzigen Hauptabteilung Abrüstungsfragen, sowie die Ernennung eines Hohen Beauftragten im Rang eines Untergeneralsekretärs zum Leiter des Büros für Abrüstungsfragen. Sie begrüßt es, dass der Hohe Beauftragte direkt dem Generalsekretär unterstehen und an den politischen Entscheidungsprozessen des Sekretariats mitwirken wird. Sie ersucht den Generalsekretär, so bald wie möglich nach der Ernennung des Hohen Beauftragten im Einklang mit den etablierten Verfahren einen Bericht über die finanziellen, administrativen und haushaltsbezogenen Auswirkungen der Ernennung und der Durchführung der dem Büro für Abrüstungsfragen erteilten Mandate vorzulegen. Ferner ersucht sie den Generalsekretär, auf ihrer 62. Tagung über die Tätigkeit des Büros für Abrüstungsfragen Bericht zu erstatten und auf der 63. Tagung einen Bericht zur Überprüfung der Durchführung dieser Resolution vorzulegen.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

## Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/1746(2007)	23.3.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das in Resolution 1662(2006) festgelegte Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 23. März 2008 zu verlängern. Der Rat fordert die afghanische Regierung sowie alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und die internationalen Organisationen erneut auf, den Afghanistan-Pakt und seine Anlagen vollständig umzusetzen. Er unterstreicht die Notwendigkeit weiterer Fortschritte bei der Reform des Sicherheitssektors, um unter anderem dem Ziel ethnisch ausgewogener afghanischer Sicherheitskräfte näherzukommen. Der Rat begrüßt ferner den Beschluss der Europäischen Union, eine Mission auf dem Gebiet der Polizeiarbeit mit Verknüpfungen zum umfassenderen Rechtsstaatlichkeitsaspekt und der Drogenbekämpfung einzurichten. Er begrüßt zudem den erfolgreichen Abschluss des im Oktober 2003 begonnenen Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprozesses. Der Rat fordert ferner die afghanische Regierung auf, mit der Planung und den Vorbereitungen für den nächsten Wahlzyklus zu beginnen.	Einstimmige Annahme

Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Côte d'Ivoire	S/PRST/2007/8	28.3.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt das von Präsident Laurent Gbagbo und Guillaume Soro am 4. März 2007 in Ouagadougou unterzeichnete Abkommen, das unter Vermittlung des Vorsitzenden der Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und Präsidenten Burkina Faso Blaise Compaoré zustande kam (S/2007/144). Er betont, dass dieses Abkommen eine solide Grundlage für eine umfassende und alle Seiten einschließende Beilegung der Krise in Côte d'Ivoire durch die Abhaltung glaubhafter Wahlen bietet und fordert die ivoirischen Parteien auf, es vollinhaltlich innerhalb des darin festgelegten Zeitplans durchzuführen. Der Rat ist bereit, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um den Friedensprozess, insbesondere den Wahlprozess, zu unterstützen und ersucht den Generalsekretär, ihm bis zum 15. Mai 2007 Empfehlungen über die Rolle vorzulegen, die die Vereinten Nationen wahrnehmen sollten.	
Friedenssicherung	S/PRST/2007/7	28.3.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> erkennt die wichtige Rolle der Regionalorganisationen bei der Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten an und erinnert daran, dass die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den regionalen Abmachungen fester Bestandteil der kollektiven Sicherheit ist. Er begrüßt den wachsenden Beitrag der Afrikanischen Union (AU) und die Entschlossenheit ihrer Führer, die Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent anzugehen, und betont im Einklang mit Artikel 54 der Charta der Vereinten Nationen, dass die AU den Sicherheitsrat jederzeit vollständig, umfassend und koordiniert über die entsprechenden Bemühungen auf dem Laufenden zu halten hat. Der Rat erkennt an, dass sich Regionalorganisationen in einer guten Ausgangsposition befinden, um die Ursachen vieler in geografischer Nähe stattfindender Konflikte zu verstehen und aufgrund ihrer Kenntnis der Region auf die Verhütung oder Beilegung dieser Konflikte hinzuwirken.	
Liberia	S/RES/1750(2007)	30.3.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) bis zum 30. September 2007 zu verlängern. Der Rat bekräftigt seine Absicht, den Generalsekretär zu ermächtigen, im Einklang mit den Bestimmungen der Resolution 1609(2005) nach Bedarf vorübergehend Truppen zwischen der UNMIL und der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) zu verlegen. Er ersucht den Generalsekretär, in seinem nächsten Bericht an den Rat einen ausführlichen Plan für den Abbau der Mission mit konkreten Empfehlungen zur Truppenstärke und zu den Optionen für den Abbau vorzulegen. Der Sicherheitsrat beschließt, dass das Mandat der UNMIL das folgende zusätzliche Element umfasst: im Rahmen ihrer Kapazität und innerhalb ihrer Einsatzgebiete sowie unbeschadet der Erfüllung ihrer anderen mandatsmäßigen Aufgaben dem Sondergerichtshof für Sierra Leone für die von ihm mit Zustimmung der Regierung Liberias in Liberia durchgeführten Tätigkeiten administrative und entsprechende sonstige Unterstützung zu gewähren und für seine Sicherheit zu sorgen, auf der Grundlage der Erstattung der damit verbundenen Kosten.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/1748(2007)	27.3.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> nimmt Kenntnis von dem Schreiben des Ministerpräsidenten Libanons vom 21. Februar 2007 an den Generalsekretär (S/2007/159, Anlage), in dem er darum ersucht, das Mandat der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission zu verlängern und beschließt eine Mandatsverlängerung bis zum 15. Juni 2008. Der Rat bekundet seine Bereitschaft, das Mandat zu einem früheren Zeitpunkt zu beenden, sofern die Kommission berichtet, dass sie die Durchführung ihres Mandats abgeschlossen hat.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseegebiet	S/PRST/2007/6	22.3.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt die Ernennung Joaquim Chissanos, des ehemaligen Präsidenten Mosambiks, zum Sondergesandten des Generalsekretärs für die von der Widerstandarmee des Herrn (LRA) betroffenen Gebiete. Er begrüßt ferner das Treffen zwischen der Regierung Ugandas und der LRA am 11. März 2007 und sieht weiteren Fortschritten bei den Gesprächen und der Verlängerung des Abkommens über die Einstellung der Feindseligkeiten mit Interesse entgegen. Er fordert die LRA nachdrücklich auf, im Einklang mit der Sicherheitsratsresolution 1612(2005) sofort alle Frauen, Kinder und anderen Nichtkombattanten freizulassen. Der Rat fordert die internationale Gemeinschaft und die Regierung Ugandas nachdrücklich auf, die humanitäre Unterstützung aufrechtzuerhalten und zu verbessern.	
Ruanda	S/RES/1749(2007)	28.3.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt die positiven Entwicklungen in Ruanda und der Region der Großen Seen, insbesondere die Unterzeichnung des Paktes über Sicherheit, Stabilität und Entwicklung in der Region der Großen Seen vom 15. Dezember 2006 in Nairobi und beschließt, die mit Ziffer 11 der Resolution 1011(1995) verhängten Maßnahmen mit sofortiger Wirkung aufzuheben.	Einstimmige Annahme

# Mitgliedschaften in UN-Menschenrechtsorganen

(Stand: 19. April 2007)

## Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (18)

Mahmoud **Aboul-Nasr**, Ägypten  
 Nourredine **Amir**, Algerien  
 Alexei S. **Avtonomov**, Russland  
 Ralph F. **Boyd (Jr.)**, Vereinigte Staaten\*  
 José Francisco **Cali Tzay**, Guatemala  
 Fatima-Binta Victoire **Dah**, Burkina Faso  
 Kokou Mawuena Ika Kana (Dieudonné) **Ewomsan**, Togo  
 Régis de **Gouttes**, Frankreich (Vorsitzender)  
 Patricia Noziphó **January-Bardill**, Südafrika  
 Morten **Kjaerum**, Dänemark  
 José A. **Lindgren Alves**, Brasilien  
 Raghavan Vasudevan **Pillai**, Indien  
 Agha **Shahi**, Pakistan †  
 Linos-Alexander **Sicilianos**, Griechenland  
 Chengyuan **Tang**, China  
 Patrick **Thornberry**, Großbritannien  
 Luis Valencia **Rodriguez**, Ecuador  
 Mario Jorge **Yutzis**, Argentinien

## Menschenrechtsausschuss (18)

Abdelfattah **Amor**, Tunesien  
 Prafullachandra Natwarlal **Bhagwati**, Indien  
 Christine **Chanet**, Frankreich (Vorsitzende)  
 Maurice **Glèlè-Ahanhanzo**, Benin  
 Edwin **Johnson Lopez**, Ecuador  
 Yuji **Iwasawa**, Japan  
 Walter **Kälin**, Schweiz  
 Rajsoomer **Lallah**, Mauritius  
 Zonke Zanele **Majodina**, Südafrika  
 Iulia Antoanella **Motoc**, Rumänien  
 Michael **O'Flaherty**, Irland  
 Elisabeth **Palm**, Schweden  
 Rafael **Rivas Posada**, Kolumbien  
 Nigel **Rodley**, Großbritannien  
 José Luis **Sanchez-Cerro**, Peru  
 Ivan **Shearer**, Australien  
 Ahmed **Tawfik Khalil**, Ägypten  
 Ruth **Wedgwood**, Vereinigte Staaten

## Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (18)

Mohamed Ezzeldin **Abdel-Moneim**, Ägypten

Clement **Atangana**, Kamerun  
 Rocío **Barahona Riera**, Costa Rica  
 Virginia **Bonoan-Dandan**, Philippinen (Vorsitzende)  
 Maria Virginia **Bras Gomes**, Portugal  
 Chandrashekhar **Dasgupta**, Indien  
 Azzouz **Kerdoun**, Algerien  
 Yuri **Kolovsov**, Russland  
 Jaime **Marchan Romero**, Ecuador  
 Sergei **Martynov**, Belarus  
 Ariranga Govindasamy **Pillay**, Mauritius  
 Eibe **Riedel**, Deutschland  
 Andrzej **Rzeplinski**, Polen  
 Walid **Sa'di**, Jordanien  
 Philippe **Texier**, Frankreich  
 Alvaro **Tirado Mejia**, Kolumbien  
 Barbara Elaine **Wilson**, Schweiz  
 Daode **Zhan**, China

## Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (23)

Ferdous **Ara Begum**, Bangladesch  
 Magalys **Arocha Dominguez**, Kuba  
 Meriem **Belmihoub-Zerdani**, Algerien  
 Saisuree **Chutikul**, Thailand  
 Dorcas Ama Frema **Coker-Appiah**, Ghana  
 Mary Shanthi **Dairiam**, Malaysia  
 Cornelis **Flinterman**, Niederlande  
 Naela Mohamed **Gabr**, Ägypten  
 Françoise **Gaspard**, Frankreich  
 Hazel **Gumede Shelton**, Südafrika  
 Ruth **Halperin-Kaddari**, Israel  
 Tiziana **Maiolo**, Italien  
 Violeta **Neubauer**, Slowenien  
 Pramila **Patten**, Mauritius  
 Silvia **Pimentel**, Brasilien  
 Fumiko **Saiga**, Japan  
 Hanna Beate **Schöpp-Schilling**, Deutschland  
 Heisoo **Shin**, Korea (Republik)  
 Glenda P. **Simms**, Jamaika  
 Dubravka **Simonovic**, Kroatien (Vorsitzende)  
 Anamah **Tan**, Singapur  
 Maria Regina **Tavares da Silva**, Portugal  
 Zou **Xiaoqiao**, China

## Ausschuss gegen Folter (10)

Essadia **Belmir**, Marokko  
 Guibril **Camara**, Senegal

Felice **Gaer**, Vereinigte Staaten  
 Luis **Gallegos Chiriboga**, Ecuador  
 Claudio **Grossman**, Chile  
 Alexander **Kovalev**, Russland  
 Fernando **Mariño Menendez**, Spanien  
 Andreas **Mavrommatis**, Zypern (Vorsitzender)  
 Nora **Sweaass**, Norwegen  
 Xuexian **Wang**, China

## Ausschuss für die Rechte des Kindes (18)

Agnes Akosua **Aidoo**, Ghana  
 Ghalia Mohd. Bin Hamad **Al-Thani**, Katar  
 Joyce **Aluoch**, Kenia  
 Luigi **Citarella**, Italien  
 Kamel **Filali**, Algerien  
 Maria **Herczog**, Ungarn  
 Moushira **Khattab**, Ägypten  
 Hatem **Kotrane**, Tunesien  
 Lothar Friedrich **Krappmann**, Deutschland  
 Yanghee **Lee**, Korea (Republik)  
 Rosa María **Ortiz**, Paraguay  
 David Brent **Parfitt**, Kanada  
 Awich **Pollar**, Uganda  
 Dainius **Puras**, Litauen  
 Kamal **Siddiqui**, Bangladesch  
 Lucy **Smith**, Norwegen  
 Nevena **Vuckovic-Sahovic**, Serbien  
 Jean **Zermatten**, Schweiz

## Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (10)

Francisco **Alba**, Mexiko  
 José S. **Brilliantes**, Philippinen  
 Francisco **Carrion-Mena**, Ecuador  
 Ana Elizabeth **Cubias Medina**, El Salvador  
 Anamaria **Dieguez Arévalo**, Guatemala  
 Ahmed Hassan **El-Borai**, Ägypten  
 Abdelhamid **El Jamri**, Marokko  
 Prasad **Kariyawasam**, Sri Lanka (Vorsitzender)  
 Mehmet **Sevim**, Türkei  
 Azad **Taghizadet**, Aserbaidschan

\* trat am 17. Oktober 2006 zurück

† verstorben am 6. September 2006

# Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen

## Internationale Tage

- 27. Jan.** Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust
- 21. Feb.** Internationaler Tag der Muttersprache (UNESCO)
- 8. Mär.<sup>1</sup>** Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden (Internationaler Frauentag)
- 21. Mär.** Internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
- 22. Mär.** Weltwassertag
- 23. Mär.** Welttag der Meteorologie (WMO)
- 26. Mär.** Internationaler Gedenktag zum 200. Jahrestag der Abschaffung des transatlantischen Sklavenhandels
- 4. Apr.** Internationaler Tag zur Aufklärung über die Minengefahr und zur Unterstützung bei Antiminenprogrammen
- 7. Apr.** Weltgesundheitstag (WHO)
- 23. Apr.** Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO)
- 3. Mai** Welttag der Pressefreiheit
- 8./9. Mai** Tage des Gedenkens und der Versöhnung zu Ehren aller Opfer des Zweiten Weltkriegs
- 15. Mai** Internationaler Tag der Familie
- 17. Mai** Weltfernmeldetag (ITU)  
Welttag der Informationsgesellschaft
- 21. Mai** Welttag der kulturellen Vielfalt für Dialog und Entwicklung
- 22. Mai** Internationaler Tag für die biologische Vielfalt
- 29. Mai** Internationaler Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen
- 31. Mai** Weltnichtrauchertag (WHO)
- 4. Jun.** Internationaler Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsoffern geworden sind
- 5. Jun.** Tag der Umwelt
- 17. Jun.** Welttag für die Bekämpfung von Wüstenbildung und Dürre
- 20. Jun.** Weltflüchtlingstag
- 23. Jun.** Tag des öffentlichen Dienstes
- 26. Jun.** Internationaler Tag gegen Drogenmissbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr  
Internationaler Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Opfer der Folter
- Erster Samstag im Juli**  
Internationaler Tag der Genossenschaften
- 11. Jul.** Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA)
- 9. Aug.<sup>2</sup>** Internationaler Tag der indigenen Bevölkerungen der Welt
- 12. Aug.** Internationaler Tag der Jugend
- 23. Aug.** Internationaler Tag der Erinnerung an den Sklavenhandel und seine Abschaffung (UNESCO)
- 8. Sep.** Weltalphabetisierungstag (UNESCO)
- 16. Sep.** Internationaler Tag für die Erhaltung der Ozonschicht
- 21. Sep.** Internationaler Friedenstag
- 27. Sep.** Welttourismustag (UNWTO)
- Ein Tag in der letzten Septemberwoche**  
Weltschiffahrtstag (IMO)
- 1. Okt.** Internationaler Tag der älteren Menschen
- 5. Okt.** Welttag der Lehrer
- Erster Montag im Oktober**  
Welttag des Wohn- und Siedlungswesens (Habitat-Tag)
- Zweiter Mittwoch im Oktober**  
Internationaler Tag der Katastrophenvorbeugung
- 9. Okt.** Weltposttag (UPU)
- 10. Okt.** Welttag für psychische Gesundheit
- 16. Okt.** Welternährungstag
- 17. Okt.** Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut
- 24. Okt.** Tag der Vereinten Nationen  
Welttag der Information über Entwicklungsfragen
- 6. Nov.** Internationaler Tag für die Verhütung der Ausbeutung der Umwelt in Kriegen und bewaffneten Konflikten
- 14. Nov.** Weltdiabetistag
- 16. Nov.** Internationaler Tag der Toleranz

## Dritter Sonntag im November

- Weltgedenktag für die Straßenverkehrsoffer
- 20. Nov.<sup>1</sup>** Weltkindertag<sup>3</sup>
- 20. Nov.** Tag der Industrialisierung Afrikas
- 21. Nov.** Welttag des Fernsehens
- 25. Nov.** Internationaler Tag für die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen
- 29. Nov.** Internationaler Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk
- 1. Dez.** Welt-Aids-Tag (WHO)
- 1. Dez.** Internationaler Tag zur freiwilligen HIV-Untersuchung und -beratung<sup>4</sup>
- 2. Dez.** Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei
- 3. Dez.** Internationaler Tag der Behinderten
- 5. Dez.** Internationaler Entwicklungshelfertag für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung<sup>5</sup>
- 7. Dez.** Tag der Internationalen Zivilluftfahrt
- 9. Dez.** Internationaler Tag gegen die Korruption
- 10. Dez.** Tag der Menschenrechte
- 11. Dez.** Internationaler Tag der Berge
- 18. Dez.** Internationaler Tag der Migranten
- 19. Dez.** Tag der Vereinten Nationen für die Süd-Süd-Kooperation
- 20. Dez.** Internationaler Tag der menschlichen Solidarität

## Internationale Wochen

- Beginn 21. Mär.** Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung kämpfenden Völkern
- 23. –29. Apr. 2007** Internationale Woche der Sicherheit im Straßenverkehr
- Beginn 25. Mai** Woche der Solidarität mit den Völkern der Gebiete ohne Selbstregierung
- Beginn 4. Okt.** Internationale Weltraumwoche
- Beginn 24. Okt.** Abrüstungswoche
- Woche, in die jeweils der 11. Nov. fällt**  
Internationale Woche für Wissenschaft und Frieden

## Internationale Jahre

- 2008** Internationales Jahr der Kartoffel  
Internationales Jahr des Planeten Erde  
Internationales Jahr der sanitären Grundversorgung
- 2009** Internationales Jahr der Aussöhnung  
Internationales Jahr der Naturfasern
- 2010** Internationales Jahr der biologischen Vielfalt
- 2011** Internationales Jahr der Wälder

## Internationale Jahrzehnte

- 2001–2010** Internationale Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit zugunsten der Kinder der Welt  
Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung des Kolonialismus  
Dekade zur Zurückdrängung der Malaria in den Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika
- 2003–2012** Alphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen ›Bildung für alle‹
- 2005–2014** Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹  
Zweite Internationale Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- 2005–2015** Internationale Aktionsdekade ›Wasser – Quelle des Lebens‹

- 1 keine generell gültige kalendermäßige Festlegung
- 2 nur während der Internationalen Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- 3 wird in Deutschland am 20. September begangen
- 4 als internationaler Tag vorgeschlagen und zur freiwilligen Entscheidung wird in Deutschland als ›Tag des Ehrenamts‹ begangen
- 5

## ABSTRACTS

Heiko Nitzschke · Peter Wittig

pp. 89–95

**UN Peacekeeping –  
Challenges for German Foreign and Security Policy**

Germany's participation in international peace operations has rarely been under stronger public scrutiny at home than today. This comes at a time when UN peacekeeping has reached record levels. At the same time, regional organizations like NATO and the European Union have become important peacekeeping actors. There are thus different institutional frameworks for Germany's peacekeeping engagement. Given today's enormous challenges to multilateral peacekeeping, a balanced approach to these different formats – including the United Nations – seems expedient.

Manuel Fröhlich

pp. 96–102

**World Organization and Individual.****Kofi Annan's Decade as Secretary-General**

A multitude of reform measures, the war in Iraq, fierce accusations, but also the award of the Nobel peace prize to Kofi Annan and the United Nations, these are some landmark features of the tenure of the seventh Secretary-General. His record is – as those of his predecessors – not only a story of success or failure of an individual, but

in various respects symptomatic for the state of international relations in general and for the project of a world organization in particular. In tackling the threefold management challenge of crisis manager, administrative manager and manager of ideas for the future of the United Nations, Annan has given the UN a new focus: Complementing the predominant state perspective with the situation and concerns of individuals he highlighted the Charter's claim to speak for the people of the world.

Kerstin Lukner

pp. 103–109

**From Enemy State to ›Model Student‹?  
Japan in the United Nations**

In December 2006 Japan celebrated the 50th anniversary of its admission to the United Nations. While Japan, a candidate for a permanent seat on the Security Council, has become one of the most important financial contributors of the organization, the same cannot be said about its personnel and political-diplomatic input. Although Japan came up with the idea of developing a UN-centred foreign policy five decades ago, it seems to be the US and not the UN which is given priority when important foreign policy decisions are made. Subsequently the claim according to which Japan stands as a ›model student‹ in the UN-context has to be scrutinized.

## 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 und DTP:** Monique Lehmann

**Redaktionsanschrift:**

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,

Telefon 030 | 25 93 75-10; Telefax: 030 | 25 93 75-29,

E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

**Druck und Verlag:** Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden

Telefon 0 72 21 | 21 04-0; Telefax 0 72 21 | 21 04-27.

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich.

**Bestellungen:** Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 54,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten;

Einzelheft: Euro 11,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten.

**Bestellungen nehmen entgegen:** Nomos Verlagsgesellschaft, Aloisia Hohmann, Telefon 0 72 21 | 21 04-39,

Telefax 0 72 21 | 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de

sowie der Buchhandel;

Abbestellungen vierteljährlich schriftlich zum Jahresende.

Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

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

**Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:** sales friendly, Bettina Roos, Siegburger Str. 123, 53229 Bonn, Telefon 02 28 | 9 78 98-10, Telefax 02 28 | 9 78 98-20, E-Mail: roos@sales-friendly.de

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

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

## Präsidium

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Klaus Dicke

Bärbel Dieckmann

Hans Eichel

Manfred Eisele

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert

Dr. Manfred Kulesa

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Prof. Dr. Klaus Leisinger

Walter Lewalter

Ingrid Matthäus-Maier

Prof. Dr. Jens Naumann

Karl Theodor Paschke

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers

Annemarie Renger

Prof. Dr. Volker Rittberger

Dr. Irmgard Schwaetzer

Heide Simonis

Dr. Frank-Walter Steinmeier

Prof. Dr. Rita Süssmuth

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Günther Unser

Dr. Hans-Joachim Vergau

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

## Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)

Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Wolfgang Ehrhart

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Armin Laschet

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtwei, MdB

Dr. Christian Tams

Karl-Georg Wellmann, MdB

## Landesverbände

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg

Prof. Dr. Alexander Siedschlag

Vorsitzender, Landesverband Bayern

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Dustin Dehéz

Vorsitzender, Landesverband Hessen

Sabine Birken

Vorsitzende, Landesverband Nordrhein-Westfalen

Dr. Nils Geißler

Vorsitzender, Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

## 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