

VEREINTE 50 Jahre NATIONEN

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

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



AUS DEM INHALT

Prioritäten setzen

Die UN-Politik Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins
Günther Unser

Standpunkt | Syrien, Annan und ein Optionen-Mix

Ekkehard Griep

›Beste Freunde der Vereinten Nationen‹?

Die UN-Politik der nordischen Staaten
Johannes Varwick · Jana Windwehr

Partizipation und Legitimation

Zu den Einflussmöglichkeiten der nichtständigen Mitglieder
im UN-Sicherheitsrat
Helmut Volger

Essay | 50 Jahre Vereinte Nationen – eine Fachzeitschrift im digitalen Zeitalter

Hannah Birkenkötter

Der Wandel der UN im Spiegel eines neuen Friedensverständnisses

Julia Harfensteller



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

212

60. Jahrgang | Seite 49–96
ISSN 0042-384X | M 1308 F

Kleine Staaten, große Politik?

Den Vereinten Nationen gehören gegenwärtig 193 Staaten an. Eine beträchtliche Mehrheit von ihnen sind kleine und mittlere Staaten – gemessen an ihrer Einwohnerzahl. Welchen Stellenwert hat die Mitgliedschaft in den UN für sie? Messen sie ihr größere Bedeutung zu, weil die Organisation Schutz bietet und ein Forum ist, um die eigenen Interessen wirkungsvoller durchzusetzen? Sehen sich diese Staaten von den großen Mitgliedstaaten an den Rand gedrängt? Diesen Fragen gehen in diesem Heft drei Beiträge nach. **Günther Unser** hat die UN-Politik der drei deutschsprachigen Länder Österreich, Schweiz und Liechtenstein untersucht, ihre Gemeinsamkeiten und ihre Unterschiede herausgearbeitet. Allen gemeinsam ist, dass sie sich als kleine Staaten auf einige wenige Politikfelder beschränken und sich mit anderen kleinen Staaten zusammenschließen müssen, um ihre Interessen durchzusetzen. Wenn sie dies aber tun, können sie in diesen Bereichen überproportional Einfluss nehmen. Dies gilt auch für die sehr homogene Gruppe der nordischen Staaten. Die UN-Politik Dänemarks, Finnlands, Islands, Norwegens und Schwedens haben **Johannes Varwick** und **Jana Windwehr** untersucht. Sie haben einige Gemeinsamkeiten festgestellt, die zum Teil über eine sporadische informelle Zusammenarbeit, wie bei den deutschsprachigen Ländern, weit hinausgehen. So arbeiten die Staaten nicht nur im militärischen Bereich eng zusammen, sondern geben auch in der UN-Generalversammlung regelmäßig gemeinsame Stellungnahmen ab.

Helmut Volger hat sich der Frage angenommen, ob sich der Status der nichtständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat seit Ende des Ost-West-Konflikts geändert hat. Die nichtständigen Mitglieder sind zwar nicht immer kleine oder mittlere Staaten, doch haben sie, da sie nur für kurze Zeit im Rat vertreten sind und kein Vetorecht besitzen, im Vergleich zu den ständigen Mitgliedern einen erheblich geringeren Einfluss auf die Entscheidungen des Gremiums. Dennoch, so stellt Volger fest, sind Einfluss und Teilhabe über die Jahre stetig gewachsen und damit einhergehend auch die Legitimation des Rates.

Einem anderen Thema widmet sich **Julia Harfensteller**. Sie hat untersucht, wie sich der Begriff Frieden in den Vereinten Nationen seit ihrer Gründung gewandelt hat und wie sich parallel dazu auch die Organisation und deren Handeln geändert haben. Über die mehr als 65 Jahre ihres Bestehens hat in den UN ein stetiger konzeptueller Wandel stattgefunden. Aus einer rudimentären staatenzentrierten Friedensordnung wurde ein umfassendes normatives Friedensregime, das nichtstaatliche Akteure einbezieht und das Individuum in den Mittelpunkt rückt.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



Inhalt

Günther Unser Prioritäten setzen Die UN-Politik Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins	51
Ekkehard Griep Standpunkt: Syrien, Annan und ein Optionen-Mix	59
Johannes Varwick · Jana Windwehr „Beste Freunde der Vereinten Nationen“? Die UN-Politik der nordischen Staaten	60
Helmut Volger Partizipation und Legitimation Zu den Einflussmöglichkeiten der nichtständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat	65
Hannah Birkenkötter 50 Jahre Essay 50 Jahre VEREINTE NATIONEN – eine Fachzeitschrift im digitalen Zeitalter	70
Julia Harfensteller Der Wandel der UN im Spiegel eines neuen Friedensverständnisses	71
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Politik und Sicherheit	
Oliver Meier Abrüstungskonferenz Tagungen 2011	77
Jana Hertwig UN-Waffenübereinkommen 4. Überprüfungskonferenz 2011	78
Sozialfragen und Menschenrechte	
Theodor Rathgeber Menschenrechtsrat Tagungen 2011	80
Rechtsfragen	
Christian Schliemann Völkerrechtskommission 63. Tagung 2011	83
PERSONALIEN	85
ERRATUM	86
BUCHBESPRECHUNGEN	87
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	
Wiederkehrende Gedenkanklässe Übersicht	93
50 Jahre RÜCKSCHAU: Aus Heft 1/1962	94
English Abstracts	95
Impressum	96

Prioritäten setzen

Die UN-Politik Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins

Günther Unser

Die drei überwiegend deutschsprachigen Länder Österreich, die Schweiz und Liechtenstein haben außer der Sprache auch viele Gemeinsamkeiten in Bezug auf ihre Politik in den Vereinten Nationen. Als kleine und mittlere Staaten können sie nur sehr begrenzt Einfluss auf die Entscheidungen in den wichtigen UN-Gremien nehmen. Daher ist ihre Devise, Prioritäten zu setzen. Während Österreich sich traditionell stark im Bereich Friedenssicherung engagiert, profilieren sich Liechtenstein und die Schweiz über finanzielles Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit und über die S-5-Initiative zur Reform des Sicherheitsrats.

Mit der Republik Österreich, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein gehören – neben Deutschland – drei im Wesentlichen deutschsprachige Staaten den Vereinten Nationen an. Welcher außenpolitische Stellenwert kommt in diesen Ländern dabei der Mitgliedschaft in der Weltorganisation zu? Welche Rolle wollen und können sie dort spielen? Und welche Interessen, welche Handlungsstrategien verfolgen sie?

Die vorliegende vergleichende Untersuchung soll Anhaltspunkte dafür geben, welche Handlungsmöglichkeiten mittlere und kleinere Staaten in den Vereinten Nationen haben und wo die Grenzen liegen.

Beitritte zu den Vereinten Nationen

Die Beitrittsszenarien der drei Staaten weichen nicht nur hinsichtlich der Zeitpunkte (Österreich 1955, Liechtenstein 1990, Schweiz 2002) voneinander ab, sondern auch in Bezug auf die jeweiligen politischen, insbesondere innenpolitischen Voraussetzungen.

Nach der im April 1945 proklamierten ›Wiederherstellung der Demokratischen Republik Österreich‹ stellte die damalige österreichische Bundesregierung bereits im Juni 1947 einen formellen Antrag auf Aufnahme in die Vereinten Nationen. Doch erst nach Abschluss des Staatsvertrags mit den vier Besatzungsmächten im Mai 1955 öffneten sich am 14. Dezember 1955 die Türen in New York: Österreich wurde als 70. UN-Mitglied aufgenommen.¹ In Anlehnung an das Schweizer Modell vertraglich der Neutralität verpflichtet, entwickelte der damalige Regierungschef Bruno Kreisky eine eigenständige Neutralitätsvariante. Diese bestand in einer tatkräftigen und kooperativen Neutralitätspolitik und erlaubte es dem Land, von Beginn an in der Weltorganisation als ›normales‹ Mitglied »aktiv mitzuarbeiten und die

Möglichkeiten dieser Organisation für seine außenpolitischen Grundsätze auszuschöpfen.«²

Liechtenstein hatte den Grundstein zur Zusammenarbeit mit dem weitverzweigten System der Vereinten Nationen vor seinem Beitritt zur politischen Kernorganisation 1990 bereits im März 1950 mit dem Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH) gelegt. Das Fürstentum war des Weiteren Mitglied in zahlreichen UN-Organisationen: seit 1962 im Weltpostverein (UPU), seit 1963 in der Internationalen Fernmeldeunion (ITU), seit 1968 in der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) und seit 1972 in der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO).

Der UN-Beitritt Liechtensteins ist zweifellos das Verdienst eines Mannes – seiner Weitsicht und Beharrlichkeit: Fürst Hans-Adam II.³ Er war der eigentliche Motor in der Beitrittsfrage. Gegen – zumindest anfängliche – innenpolitische Vorbehalte und Widerstände in der Bevölkerung trieb er den Beitritt voran.

Überschattet wurden die frühen Beitrittsambitionen durch eine seit Ende der sechziger Jahre in den UN geführte Diskussion. Dabei wurde über Sinn und Zweck einer Mitgliedschaft von Staaten mit geringer Bevölkerung, Staatsfläche und wirtschaftlichem Potenzial debattiert.⁴ Dieser Vorgang weckte in Vaduz unangenehme Erinnerungen: Hatte doch die Völkerbundversammlung Ende 1920 das Aufnahmegesuch Liechtensteins mit der Begründung abgelehnt, der Kleinstaat sei nicht in der Lage, alle in der Satzung enthaltenen Verpflichtungen zu übernehmen.

Erst um die Jahreswende 1984/1985 prüfte die liechtensteinische Regierung die Vor- und Nachteile einer UN-Mitgliedschaft und stimmte schließlich Ende Oktober 1989 dem Beitritt zu. Am 18. September 1990 wurde das Fürstentum als 160. Mit-



Dr. Günther Unser, geb. 1936, Akademischer Oberrat a. D., Lehrbeauftragter am Institut für Politische Wissenschaft der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

¹ Zusammenfassend zur Beitrittsgeschichte Erwin A. Schmidl, Blaue Helme, Rotes Kreuz. Das österreichische UN-Sanitärkontingent im Kongo, 1960 bis 1963, 2. Aufl., Innsbruck 2010, S. 13–15.

² Peter Jankowitsch, Die Neutralitätspolitik Österreichs und die Vereinten Nationen, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 8. Jg., 3/1979, S. 332.

³ Vgl. hierzu ausführlich Günther Unser, Liechtenstein: rühriger Fürst, zögerndes Volk. Der Weg eines europäischen Kleinstaates in die Vereinten Nationen, Vereinte Nationen (VN), 5/1990, S. 163–167.

⁴ Vgl. hierzu Wolfgang Ramonat, Mikrostaaten in den Vereinten Nationen, Aussenpolitik, 32. Jg., 1981, S. 282–295.

Kenndaten zu Österreich, Schweiz und Liechtenstein

	Österreich	Schweiz	Liechtenstein
Fläche (Weltrang) ^a	83 871 km ² (113)	41 285 km ² (132)	160 km ² (189)
Einwohner (Weltrang) ^b	8,3 Mio. (91)	7,7 Mio. (94)	36 000 (190)
UN-Beitritt	14.12.1955	10.9.2002	18.9.1990
Pflichtanteil, ordentlicher UN-Haushalt (2010–2012) (Weltrang) ^c	0,851 Prozent (20)	1,13 Prozent (16)	0,009 Prozent (106)
Pflichtbeiträge, ordentlicher UN-Haushalt (2011) ^d	20,0 Mio. US-Dollar	26,5 Mio. US-Dollar	211 383 US-Dollar
Pflichtanteil, Friedenssicherung (2010–2012) ^e	0,851 Prozent	1,13 Prozent	0,009 Prozent
Pflichtbeiträge, Friedenssicherung (2011) ^d	66,7 Mio. US-Dollar	84,3 Mio. US-Dollar	632 803 US-Dollar

Quellen:

- a World Population Prospects: The 2010 Revision, 6o. Jg., Demographic Yearbook 2008, United Nations
- b Social Indicators, Juni 2011, UN-Statistikabteilung
- c UN-Dok. A/RES/64/248 v. 24.12.2009
- d Angaben der jeweiligen Ständigen Vertretungen sowie eigene Berechnungen
- e UN Doc. A/64/220 v. 23.9.2009

glied – und damals kleinster Staat – in die Vereinten Nationen aufgenommen.

Die **Schweiz** fand nach Überwindung zahlreicher innenpolitischer Hürden erst 2002 sehr spät Zugang zu den Vereinten Nationen. Der entscheidende Grund dafür war: Die Eidgenossenschaft ist weltweit das einzige Land, in dem die Bevölkerung direkt über den Beitritt zur Weltorganisation entscheiden konnte – und das bedeutete lange Zeit Blockade.⁵

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kam für die Schweiz zunächst eine Mitgliedschaft auch deshalb nicht in Frage, weil die Vereinten Nationen für diesen Schritt die schweizerische Neutralität ausdrücklich hätten anerkennen müssen. Da dies – anders als im Falle der ohne Auflagen erfolgten Mitgliedschaft des neutralen Österreich – nicht möglich war, wurde die offizielle Haltung Berns zu den Vereinten Nationen für mehr als 20 Jahre durch drei Leitlinien bestimmt: 1. genaue Verfolgung der Tätigkeit der Weltorganisation, 2. Beitritt zum Statut des IGH und zu den UN-Sonderorganisationen sowie 3. Förderung der Ansiedlung von UN-Einrichtungen auf schweizerischem Boden. Genf war bereits im Jahr 1946 europäischer Sitz der Vereinten Nationen geworden, und zwei Jahre später erhielt die Schweiz – als erster Staat überhaupt – in New York den Beobachterstatus.

Erst Ende der sechziger Jahre kam Bewegung in die innenpolitische Diskussion über eine mögliche Vollmitgliedschaft. 1972 gelangte die Regierung zu der Überzeugung, dass sich die UN-Zugehörigkeit mit der Neutralitätspolitik vereinbaren ließe. Doch in einem Referendum am 16. März 1986 lehnten die Bürger mit 75,7 Prozent den UN-Beitritt massiv ab.

Ab 1997 erhielt die Beitrittsfrage wieder Auftrieb.⁶ Nach kontroversen rechtlichen und innenpolitischen Debatten sowie einer hitzigen Abstimmungskam-

pagne zeichnete sich schließlich eine Weichenstellung für einen zweiten Beitrittsanlauf ab. Am 3. März 2002 votierte eine Mehrheit von 54,6 Prozent für eine UN-Mitgliedschaft, und am 10. September 2002 erfolgte in New York die Aufnahme in die Weltorganisation als 190. Mitglied.

Erste Etappen der UN-Mitgliedschaft Österreichs und Liechtensteins

Im damaligen Spannungsverhältnis zwischen Ost und West erlegte die Neutralitätspolitik **Österreich** allerdings in den ersten Jahren der Mitgliedschaft vor allem in der Generalversammlung ein »gewisses Maß an Zurückhaltung« auf.⁷ Im weiteren Verlauf erwies sich die Neutralität immer weniger als Hemmschuh für eine engagierte UN-Politik, und im Frühjahr 1970 gab die Regierung Kreisky die Bewerbung Österreichs für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat bekannt. Als Anerkennung des österreichischen Auftretens in der Organisation durfte wohl die Wahl Kurt Waldheims zum Generalsekretär der Vereinten Nationen im Dezember 1971 angesehen werden; 1976 wurde sein Mandat um weitere fünf Jahre verlängert. Am 20. Oktober 1972 erfolgte die Wahl Österreichs in den Sicherheitsrat für die Periode 1973/1974. Während der Zugehörigkeit im Rat hat die Regierung »stets klar und eindeutig ... Stellung genommen«.⁸

Ein wichtiger Pfeiler in der Verankerung Österreichs im System der Vereinten Nationen ist die UN-Präsenz in Wien, die bereits im Oktober 1957 mit der ersten Generalkonferenz der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) begann. (Am Rande bemerkt: Die Sowjetunion schlug 1961 die Verlegung des UN-Amtssitzes von New York nach Wien vor, also in ein neutrales Land.⁹) Seit 1967 ist Wien

Ein wichtiger Pfeiler in der Verankerung Österreichs im System der Vereinten Nationen ist die UN-Präsenz in Wien.

neben Genf europäischer Sitz der Weltorganisation und zugleich Heimstatt zahlreicher UN-Organisationen. Seit 1979 arbeiten die UN-Einrichtungen in dem damals neu errichteten spektakulären Gebäudekomplex, dem Internationalen Zentrum Wien (Vienna International Centre – VIC).

Vor dem Hintergrund des weltpolitischen Wandlungsprozesses nach Ende des Ost-West-Konflikts bewarb sich Österreich erneut um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat für die Jahre 1991/1992. Eine Dialog-, eine Brücken- und Kompromissfunktion sowie eine Antriebsfunktion zu erfüllen, das war der Anspruch der Regierung.¹⁰ Mit dem besten Wahlergebnis von allen Kandidaten zog Österreich Anfang 1991 in den Sicherheitsrat ein. Insgesamt konnte Wien während dieser Zugehörigkeit zum UN-Machtzentrum in den drei konzipierten Funktionsbereichen eine Reihe von Erfolgen verbuchen.¹¹

Ein wesentlicher Beitrag Österreichs zur Arbeit der Vereinten Nationen ist seit Anfang der sechziger Jahre die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen.¹² Verfassungsrechtlich abgesichert durch das sogenannte Entsendegesetz¹³ wurde Österreich nach und nach zu einer Art »Musterland für aktiven Friedenseinsatz«¹⁴ und nahm Ende 1991 unter den damals truppenstellenden Staaten den zweiten Rang ein. Neben den skandinavischen Ländern spielte das Land mit der Gründung zweier internationaler Ausbildungszentren (1987 und 1993) eine bemerkenswerte Vorreiterrolle bei der praxisnahen Einsatzvorbereitung der militärischen und zivilen »Peacekeeper«.

An die ersten mühsamen Gehversuche **Liechtensteins** in den Vereinten Nationen im Herbst 1990 erinnerte die damalige UN-Botschafterin des Fürstentums Claudia Fritsche auf dem Festakt 20 Jahre UN-Mitgliedschaft Liechtensteins im September 2010 in Vaduz.¹⁵ Bereits anlässlich des Beitritts hatte Fritsche darauf verwiesen, dass ein kleines Land wie Liechtenstein sich stets »seiner beschränkten Möglichkeiten« in der Weltorganisation »bewusst sein muss« und dass damit eine Konzentration »auf wenige Themen geboten« sei.¹⁶ Mitwirkungschancen für kleinere Staaten eröffneten sich vor allem im Verbund der verschiedensten Länder- und »Freundes«-Gruppen. Bei dem Eingewöhnungsprozess in New York erhielt Liechtenstein zudem »enorm viel Unterstützung von unserem Nachbarland Österreich«.¹⁷

Die Aktivitäten Liechtensteins in den ersten zehn Jahren der UN-Zugehörigkeit betrafen Themenfelder, auf denen auch später das Hauptaugenmerk liegen sollte.¹⁸

Zur ersten Profilierung des Kleinstaates in der Weltorganisation trug zweifellos der im September 1991 von Fürst Hans-Adam II. persönlich in der Generalversammlung eingebrachte Vorschlag zur Neuinterpretation und Kodifizierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker bei.¹⁹

Außenpolitischer Stellenwert der Vereinten Nationen

In allen drei Ländern ist die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen von hohem nationalem Interesse und damit ein wichtiger Handlungsstrang ihrer jeweiligen Außenpolitik. Die Mitarbeit in den UN zeichnet sich durch eine bemerkenswerte Kontinuität der jeweiligen Arbeitsschwerpunkte aus.

Im Regierungsprogramm der derzeitigen Wiener Großen Koalition aus Sozialdemokratischer Partei Österreichs (SPÖ) und Österreichischer Volkspartei (ÖVP) für die Wahlperiode 2008 bis 2013 wird angesichts der »globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts« der hohe Stellenwert der Vereinten Nationen – als das »Zentrum für einen effektiven Multilateralismus« – in der zu gestaltenden **österreichischen Außenpolitik** betont.²⁰

Wiens Engagement in den Vereinten Nationen – so die Vorgabe des Außenministeriums – ist nach

Die Mitarbeit der drei Staaten in den UN zeichnet sich durch eine bemerkenswerte Kontinuität der jeweiligen Arbeitsschwerpunkte aus.

5 Vgl. hierzu ausführlich Günther Unser, Weil das Volk jetzt will. Der lange Marsch der Schweiz in die Vereinten Nationen, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin u.a. 2003, S. 657–681.

6 Vgl. Thomas Bernauer/Sandra Lavenex, Abschied vom Sonderfall. Die 90-Prozent-Mitgliedschaft der Schweiz in den Vereinten Nationen, VN, 3/2000, S. 89–94.

7 Wolfgang Strasser, Österreich und die Vereinten Nationen, Wien 1967, S. 83.

8 So die Einschätzung des damaligen österreichischen UN-Botschafters Peter Jankowitsch, a.a.O. (Anm. 2), S. 336.

9 Schmidl, a.a.O. (Anm. 1), S. 15.

10 Vgl. Helmut Freudenschuss, Österreich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1991/92 – Versuch einer Bilanz, International, 2–3/1992/93, S. 25–31.

11 So Anselm Skuhra, Österreich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1991/92, ÖZP, 24. Jg., 4/1995, S. 412–414.

12 Vgl. Erwin Schmidl, Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen seit 1960, Graz 2001.

13 Vgl. Rudolf Agstner, Friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen. Die Rechtsgrundlagen der Beteiligung Österreichs, ÖZP, 18 Jg., 4/1989, S. 286–299.

14 So der damalige Bundespräsident Kurt Waldheim, »30 Jahre Beteiligung Österreichs an friedenserhaltenden Operationen«, in: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.), Österreichische außenpolitische Dokumentation, November 1990, S. 17.

15 Claudia Fritsche, Redemanuskript vom 16.9.2010, vielfältig.

16 Claudia Fritsche, in: Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.), Der Beitritt Liechtensteins zu den Vereinten Nationen, Vaduz 1991, S. 44.

17 Ebd.

18 Vgl. Zehn Jahre UNO-Mitgliedschaft, Liechtenstein Pressebulletin, 17/2000, S. 1–6.

19 Vgl. Fürst Adam II. von Liechtenstein, Der Staat im dritten Jahrtausend, Schaan 2010, S. 21f.

20 Vgl. Republik Österreich, Regierungsprogramm 2008–2013. Gemeinsam für Österreich, Wien 2008, S. 246ff.

wie vor auf folgende Bereiche festgelegt: »Friedenssicherung und Konfliktprävention, Menschenrechte, Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Abrüstung und Umwelt sowie Weiterentwicklung des Völkerrechts«. ²¹ Während der Mitgliedschaft Österreichs im Sicherheitsrat 2009/2010 konzentrierte sich die Mitarbeit gezielt auf die Arbeit im Rat. ²² Weiteres wichtiges Ziel ist die Stärkung Wiens als UN-Sitz und als Ort internationaler Begegnungen.

Im Vorfeld des 1990 erfolgten Beitritts **Liechtensteins** zu den Vereinten Nationen hatte die Regierung in Vaduz erklärt, dass das Land »vor allem aus souveränitätspolitischen Gründen und aus Gründen der internationalen Solidarität beitreten sollte«. ²³ Die multilaterale Zusammenarbeit wurde gemäß dieser Maxime ein durchgehend wichtiges Element der liechtensteinischen Außenpolitik, und die UN-Mitgliedschaft »hat sich innert kürzester Zeit zu einem zentralen Instrument unserer Außenpolitik entwickelt«. ²⁴ Im Rahmen seiner beschränkten personellen und finanziellen Möglichkeiten setzt auch das Fürstentum bei seiner Mitarbeit in den Vereinten Nationen auf Kontinuität in den Bereichen Menschenrechte, Völkerrecht, insbesondere Internationaler Strafgerichtshof, humanitäre Hilfe sowie Reformen. ²⁵

In dem jüngsten »Außenpolitischen Bericht 2011« des **Schweizerischen** Bundesrats nimmt der multilaterale Schwerpunkt der eigenen Außenpolitik breiten Raum ein: Da sich im Zuge der Globalisierung »multilaterale Organisationen zunehmend zu Foren entwickelt (haben), in denen Lösungsansätze für globale Herausforderungen formuliert und diskutiert werden«, sind die Organisationen des UN-Systems »wichtige Instrumente der schweizerischen Außenpolitik«. Dort kommen auch Entscheidungen zustande, »die die Schweiz in ihren außenpolitischen Interessen maßgeblich betreffen«. ²⁶ Für die Eidgenossenschaft ist es somit unabdingbar, sich in den Vereinten Nationen zu engagieren. Um ihren Handlungsspielraum zu nutzen, verfolgt sie »eine eigenständige, nicht auf Gruppenzugehörigkeiten und -loyalitäten abgestützte ... Politik«. Sie favorisiert somit »eine flexible Strategie transregionaler Kooperation« ²⁷ und versucht, als »Brückenbauer zu wirken«. ²⁸

Standortbestimmung in der Gegenwart

Alle drei Länder sind heute im UN-System fest verankert: Österreich mit einer Mitgliedschaft von nunmehr 57 Jahren verfügt über die längsten Erfahrungen, Liechtenstein konnte 2010 auf die 20-jährige Zugehörigkeit zurückblicken, und selbst die Schweiz als Nachkömmling begeht Ende 2012 ihr zehnjähriges Beitrittsjubiläum.

Ein Blick auf Mitgliedschaft in den UN-Sonderorganisationen zeigt, dass Österreich und die Schweiz allen diesen UN-Einrichtungen angehören, Liechten-

stein inzwischen sechs dieser Organisationen beigetreten ist.

In den Organen der Vereinten Nationen waren und sind die drei Staaten recht unterschiedlich präsent. Österreich gehörte 2009/2010 zum dritten Mal dem Sicherheitsrat an und dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) nach fünf vorherigen Amtsperioden zuletzt 2006–2008. Während Liechtenstein von 2009 bis 2011 in diesem Gremium mitwirken konnte, erhielt die Schweiz im Rahmen des Rotationssystems der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG) Zugang zum ECOSOC für die Jahre 2011 und 2012. In den Unterorganen orientiert sich die Mitarbeit – auch angesichts der knappen personellen Ressourcen – in erster Linie an den jeweiligen Interessenschwerpunkten.

Dass auch kleinere Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen die Chance haben, prestigeträchtige Spitzenpositionen einzunehmen, beweisen Österreich und die Schweiz: So stellte Österreich von 1972 bis 1981 mit Kurt Waldheim den Generalsekretär, die Schweiz mit Joseph Deiss den Präsidenten der 65. Generalversammlung (2010/2011) und mit Carla del Ponte von 1999 bis 2007 die Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien – um nur einige hochrangige Besetzungen zu nennen.

Hinsichtlich der personellen und räumlichen Ausstattung ihrer Ständigen Vertretungen in New York liegen Österreich und die Schweiz in etwa auf demselben mittleren Niveau. Insgesamt sind derzeit zehn Diplomaten und 15 weitere Personen in der österreichischen Mission tätig. Die Vertretung der Schweiz beschäftigt 33 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. An der Spitze der Ständigen Vertretung Liechtensteins steht Christian Wenaweser, der von sechs diplomatischen und sonstigen Kolleginnen und Kollegen unterstützt wird.

Schwerpunkte der UN-Mitarbeit

Frieden und Sicherheit

Unter den drei Ländern nimmt **Österreich** hinsichtlich seines Mitwirkens auf dem weiten Feld der Friedenssicherung eine vergleichsweise herausgehobene Stellung ein: einmal durch die mehrfache Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, zum anderen als langjähriger Truppensteller.

Die nach einer umkämpften Abstimmung erfolgte neuerliche Wahl Österreichs als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat für die Jahre 2009/2010 stellte für die Diplomatie eine große Herausforderung dar. Inhaltlich wurden im Vorfeld klare thematische Schwerpunkte gesetzt: »Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Schutz von Zivilisten, insbesondere von Frauen und Kindern, sowie Fragen der Non-Proliferation von Massenvernichtungswaffen«.

Österreich und die Schweiz gehören allen UN-Sonderorganisationen an.

Im Bereich Friedenssicherung nimmt Österreich eine vergleichsweise herausgehobene Stellung ein.

Der personelle Mehraufwand konnte durch eine »interne Umschichtung von Personalressourcen ohne finanziellen Mehraufwand« geschultert werden.²⁹

Österreich verfolgte während seiner Mitgliedschaft im Rat nicht nur seine vorgegebenen Schwerpunktinteressen; so wurde die von Wien initiierte und verhandelte Resolution 1894 zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten im November 2009 einstimmig verabschiedet. Die Regierungsvertreter arbeiteten auch konstruktiv und beharrlich an der gesamten zweijährigen Agenda des Sicherheitsrats mit, einschließlich der Aktivitäten in den Sanktionsausschüssen und in anderen Unterorganen. Österreich hatte auch den Vorsitz im 1267-Ausschuss inne, der damals für die Umsetzung der Sanktionen gegen Al Qaida und die Taliban verantwortlich war (heute nur noch gegen Al Qaida).³⁰

Österreich genießt als langjähriger Truppensteller im Rahmen von friedenserhaltenden Operationen hohes Ansehen. Seit 1960 haben nahezu 60 000 Österreicher – durchweg Freiwillige – an UN-Missionen teilgenommen. Mit 545 Soldaten, Militärbeobachtern und Polizisten (Hauptkontingent bei UNDOF auf den Golan-Höhen) nahm Österreich Ende 2011 den 34. Rang unter den gegenwärtig 114 truppenstellenden Ländern ein (zum Vergleich: Deutschland auf Rang 49); die Schweiz lag mit lediglich 22 Militär- und Polizeikräften auf Platz 86.³¹

War in der Schweiz eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat aufgrund Neutralitätspolitischer Vorbehalte lange Zeit ein Tabuthema, so »steuert« das Land in jüngster Zeit »lautlos in Richtung UNO-Sicherheitsrat«. ³² Nach intensiven Vorarbeiten des Außenministeriums beschloss der Bundesrat am 12. Januar 2011, die Kandidatur in der WEOG für eine nichtständige Mitgliedschaft für die Jahre 2023/2024 anzumelden.³³

Liechtenstein, »als kleiner Staat ohne militärische und wirtschaftliche Macht«, hat ein »besonderes Interesse, dass die Staaten sich an völkerrechtliche Regeln halten«. ³⁴ In der UN-Politik des Fürstentums kommt deshalb dem Schutz und der Weiterentwicklung des Völkerrechts – auch zur Wahrung von Frieden und Sicherheit – von Beginn an ein hoher Stellenwert zu. Dies spiegelt sich im starken Engagement für völkerrechtliche Themen wider.

Ein Schwerpunkt der Mitarbeit liegt dabei auf dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Dass dieses Gericht überhaupt geschaffen wurde, daran hatte Liechtenstein, insbesondere sein UN-Botschafter Christian Wenaweser, einen nicht unwesentlichen Anteil. In Würdigung seiner Verdienste wurde Wenaweser für den Zeitraum 2008 bis 2011 zum Präsidenten der Vertragsstaatenversammlung des IStGH gewählt. Unter liechtensteinischer Verhandlungsführung konnten sich die Vertragsstaaten auf der ersten Überprüfungs-konferenz des IStGH-Statuts nach langjährigen vergeblichen Bemühun-

gen schließlich im Juni 2010 im ugandischen Kampala auf eine Definition des Verbrechens der Aggression einigen.³⁵

Menschenrechtspolitik

Da dem Schutz der Menschenrechte in der Außenpolitik aller drei Staaten hohe Priorität eingeräumt wird, ist das jeweilige Engagement in diesem Aufgabenbereich der UN besonders intensiv. Einmal geht es dabei darum, die Menschenrechte normativ zu festigen, zum anderen darum, sich für eine verbesserte Umsetzung der internationalen Menschenrechtsstandards einzusetzen. In jüngerer Zeit konzentriert sich die Mitarbeit auf den im Jahr 2006 gegründeten Menschenrechtsrat (MRR).

Die Gründung des Menschenrechtsrats als Ersatz für die alte Menschenrechtskommission wieder mit

Die Schweiz bewirbt sich für eine nichtständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2023/24.

21 Siehe Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA), www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/internationale-zusammenarbeit

22 Vgl. BMeiA, Österreich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2009/2010, Wien 2011.

23 Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Ziele und Prioritäten der Liechtensteinischen Aussenpolitik, Vaduz 2007, S. 100.

24 So die Außenministerin Liechtensteins Aurelia Frick anlässlich der 20-jährigen UN-Mitgliedschaft des Landes, 16.9.2010, www.llv.li/amtsstellen/llv-ikr-reden/llv-ikr-reden-2010.htm?rid=143992&language=1

25 Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Landtag, Regierung und Gerichte 2010. Rechenschaftsbericht der Regierung an den Hohen Landtag, Vaduz 2011, S. 74f.

26 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Außenpolitischer Bericht 2011, Bern 2012, S. 3f.

27 Daniel Trachsler, Die Schweiz in der UNO: Mittendrin statt nur dabei, in: Andreas Wenger et al. (Hrsg.), Bulletin 2010 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, Center for Security Studies, Zürich 2010, S. 125.

28 Benno Laggner, UN-Politik der Schweiz: Handlungsmöglichkeiten eines Staates mittlerer Größe, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen, Potsdamer UNO-Konferenzen, Potsdam 2009, S. 16.

29 Vgl. BMeiA, Österreich im Sicherheitsrat, a.a.O. (Anm. 22), S. 75.

30 Eine Übersicht der österreichischen Sicherheitsratsaktivitäten enthält der Rechenschaftsbericht des Außenministeriums, ebd.

31 Siehe www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/dec11_2.pdf

32 Simon Gemperli, Die Schweiz steuert lautlos in Richtung UNO-Sicherheitsrat, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 21.10.2010.

33 EDA, Schweiz meldet Kandidatur für Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat 2023/2024 an, Medienmitteilung, 12.1.2011, über: www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media.html. Vgl. auch EDA, Außenpolitischer Bericht 2010, Bern 2011, S. 1103f.

34 Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein im Rahmen des Festakts anlässlich 20 Jahre UN-Mitgliedschaft, 17.9.2010, www.llv.li/print/amtsstellen/llv-pia-reden/llv-pia-reden-2010.htm

35 Regierung des Fürstentums Liechtenstein, a.a.O. (Anm. 25), S. 75.

Das Bekenntnis zum Multilateralismus bildet gerade für kleinere Länder – nicht zuletzt auch aus Eigeninteresse – die Leitlinie für ihr Handeln.

Sitz in Genf war zweifellos das Verdienst der **schweizerischen** UN-Politik. Die Eidgenossenschaft hatte nicht nur »die Schaffung eines Menschenrechtsrats angeregt«, sondern auch die Umsetzung dieser Idee in den Vereinten Nationen mit diplomatischer Hartnäckigkeit verfolgt.³⁶ Aufgrund ihres Engagements gehörte sie dem MRR bereits in der ersten dreijährigen Amtsperiode (2006–2009) an; nach der unmittelbaren Wiederwahl 2010 ist die Schweiz, die sich als eine »dialogbereite Brückenbauerin«³⁷ versteht, als eines der sieben WEOG-Mitglieder für weitere drei Jahre (2010–2013) in diesem Gremium vertreten. Bei der im Jahr 2011 in Genf durchgeführten ersten Überprüfung der Arbeits- und Funktionsweise des MRR setzte sich die Schweiz für eine Verbesserung der bestehenden Instrumente ein, insbesondere hinsichtlich der Stärkung und Unabhängigkeit der Sonderverfahren und der reibungslosen Durchführung der allgemeinen periodischen Überprüfung (UPR).³⁸

Österreich, das dem MRR im Zeitraum 2011 bis 2014 angehört, hat für seine Mitgliedschaft – und die österreichische UN-Menschenrechtspolitik allgemein – ein Bündel von Prioritäten festgelegt: Nachhaltiges Eintreten für den Respekt der Religions- und Glaubensfreiheit; Entwicklung von Strategien gegen verschiedene Formen des Kinderhandels und der Ausbeutung; Drängen auf Fortschritte im Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung jeglicher Art.³⁹

Auch für **Liechtenstein** steht der Menschenrechtsrat derzeit im Mittelpunkt der menschenrechtlichen Aktivitäten. Zusammen mit dem UN-Botschafter Marokkos wurden der liechtensteinische Vertreter Wenaweser mit der Leitung der von der Generalversammlung in New York vorzunehmenden Überprüfung des MRR betraut und der von ihnen vorgeschlagene Resolutionstext von der Generalversammlung verabschiedet.⁴⁰

Internationale Zusammenarbeit

Die Außenpolitik der Staaten wird inzwischen durchweg von der Erkenntnis bestimmt, dass insbesondere Probleme wie Hunger, Armut und Umweltzerstörung nur auf globaler Ebene zu lösen sind. Das Bekenntnis zum Multilateralismus bildet gerade für kleinere Länder – nicht zuletzt auch aus Eigeninteresse – die Leitlinie für ihr Handeln. Für sie sind die Vereinten Nationen das maßgebliche Forum der multilateralen Zusammenarbeit auf einer Vielzahl von Politikfeldern.

Trotz ihrer beschränkten Leistungskraft engagieren sich alle drei Länder in der Entwicklungszusammenarbeit und in der humanitären Hilfe. Die **Schweiz**, in der die Pflicht zur Entwicklungspolitik in der Verfassung verankert ist, gehört sogar zu den wichtigsten Geldgebern und unterstützt entlang in-

haltlicher Prioritäten gezielt sieben UN-Hilfs- und Entwicklungsprogramme.⁴¹

Konsens besteht darüber, dass die Millenniums-Entwicklungsziele die wichtigste Vorgabe zur Armutsminderung sind; ein entsprechendes Engagement bei der Verwirklichung wird *unisono* zugesagt. So war auf dem Gipfeltreffen der Generalversammlung im September 2010 über den Stand der Umsetzung der Ziele bis 2015 Österreich durch Bundespräsident Heinz Fischer vertreten. Er umriss die Schwerpunkte der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit – etwa durch konkrete Programm- und Projektarbeit – und kündigte gleichzeitig die Erhöhung des entsprechenden Budgets an.⁴²

Der Regierungschef **Liechtensteins** betonte, dass sein Land trotz Haushaltskürzungen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise an der Quote von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für öffentliche Entwicklungshilfe festhalten wolle und weiterhin verschiedene UN-Entwicklungsprogramme (etwa UNDP und UN Women) unterstützt.⁴³ Zudem engagiert sich das Fürstentum seit Jahren im Rahmen der UN-Flüchtlingshilfe.

Im Klimabereich waren die vergangenen Jahre geprägt von intensiven, aber bisher vergeblichen Verhandlungen über ein neues, rechtsverbindliches Klimaregime. Die Schweiz unterstützt in dieser Frage uneingeschränkt die klimapolitische Vorreiterrolle der Europäischen Union (EU). Sie fordert, wie auch Liechtenstein, die Einbeziehung aller großen Treibhausgas-Emittenten (also auch der Schwellenländer) in ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll, welches Ende 2012 ausläuft.⁴⁴ Die Eidgenossenschaft und Liechtenstein sind wie die EU bereit, in einer zweiten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll ihren Ausstoß weiter zu reduzieren. Bern bemüht sich zudem seit Jahren um eine Stärkung des internationalen Umweltregimes.

Alle drei Länder beteiligen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Vorbereitung der im Juni 2012 in Rio de Janeiro stattfindenden Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung (Rio+20). In der Prioritätenliste der Schweiz für die 66. Tagung der UN-Generalversammlung steht diese Konferenz weit oben.⁴⁵ Vorgeschlagen wird auch die Schaffung eines dem UN-Menschenrechtsrat nachempfundenen, der Generalversammlung unterstellten »Globalen Nachhaltigkeitsrats« (Global Sustainability Council).⁴⁶

Reformen

Die Forderung nach Reformen der Weltorganisation hat in den außenpolitischen Agenden der drei Länder seit langem einen festen Platz. Wenn sich auch die drei Regierungen auf unterschiedlichen Reformbaustellen engagieren (von Strukturverbesserungen etwa im Umwelt- und Entwicklungshilfebereich,

Liechtenstein will trotz der Finanzkrise an dem 0,7-Prozent-Ziel festhalten.

über Konsolidierungsvorschläge für das Management bis zur Verbesserung der Haushalts- und Finanzierungsprozesse), stehen allenthalben im Mittelpunkt der Reformdiskussion der ›Dauerbrenner‹ Sicherheitsrat und neuerdings die friedenssichernden Operationen. Während die Schweiz und Liechtenstein mit ausgearbeiteten Vorschlägen die Reform des Machtzentrums voranbringen wollen, ist der Truppensteller Österreich stärker auf Verbesserungen in der Friedenssicherung fixiert.

Die seit den neunziger Jahren angestrebte Reform des Sicherheitsrats zielt im Kern auf eine Erweiterung ab, um dessen Legitimität zu erhöhen. Zum Weltgipfel 2005 lagen am Ende drei unterschiedliche Reformmodelle vor: erstens das Modell der ›Gruppe der Vier‹, der auch Deutschland angehört, zweitens das der ›Gruppe für den Konsens‹ (Uniting for Consensus) und das der ›Gruppe der afrikanischen Staaten‹.

In einem von der damaligen Präsidentin der Generalversammlung veranlassten Bericht versuchten im Mai 2007 zwei sogenannte Fazilitatoren, der liechtensteinische UN-Botschafter Wenaweser und sein chilenischer Kollege Heraldo Muñoz, Anstöße zur Überwindung der festgefahrenen Diskussion zu geben; sie schlugen ein schrittweises Vorgehen nach Sektoren vor und sprachen sich konkret für eine direkte Wiederwahl der nichtständigen Ratsmitglieder aus.⁴⁷

Seit dem Jahr 2008 werden die Verhandlungen, an denen sich alle drei Regierungen aktiv beteiligen, in einem informellen Plenum der Generalversammlung fortgeführt. Da bisher keiner der Vorschläge der Generalversammlung zur Abstimmung vorlag, äußerten die drei Staaten zwar gewisse Präferenzen, vermieden aber eine offizielle Festlegung. Allerdings lehnt die Schweiz neue Vetorechte ab⁴⁸ und unterstützt inzwischen – wie auch Liechtenstein und Österreich – »eine Kompromisslösung, die eine neue Kategorie von nichtständigen Sitzen mit längerer Mandatsdauer und der Möglichkeit einer unmittelbaren Wiederwahl«⁴⁹ vorsieht.

Eindeutiger Schwerpunkt des schweizerischen und liechtensteinischen Engagements zur Reform des Sicherheitsrats bleibt jedoch die Verbesserung seiner Arbeitsmethoden. Angesichts der festgefahrenen, auf eine Erweiterung zielenden Reform des Rates, die eine Charta-Änderung voraussetzt, hatten beide Staaten zusammen mit Costa Rica, Jordanien und Singapur im März 2006 in der Generalversammlung eine Resolution⁵⁰ eingebracht (›Small-Five‹- oder S-5-Initiative), deren konkrete Vorschläge – im Rahmen der Charta – die Transparenz und die Rechenschaftspflicht des Sicherheitsrats erhöhen, Nichtmitglieder stärker in die Entscheidungsfindung einbinden und das Vetorecht einschränken würden.⁵¹

Die Initiative stieß im Plenum auf breite Zustimmung, wurde jedoch insbesondere von den fünf stän-

digen Mitgliedern im Rat mit großer Zurückhaltung aufgenommen. Der Rat reaktivierte daraufhin allerdings eine ratsinterne Arbeitsgruppe, die – von Österreich während seiner Ratsmitgliedschaft unterstützt – ebenfalls Maßnahmen für mehr Transparenz vorlegen soll. Die S-5-Gruppe verstärkt weiterhin ihre Bemühungen und steht in direktem Kontakt zum Sicherheitsrat. Dieser griff die Anregungen der fünf Länder auf und verabschiedete zwischenzeitlich neue Leitlinien zu seinen Arbeitsmethoden.⁵² Am 28. März 2012 brachten die S-5 in der Generalversammlung einen neuen Resolutionsentwurf ein, der die Vorlage von 2006 in einigen Punkten modifiziert.⁵³

Vor dem Hintergrund einer offensichtlich überlasteten Friedenssicherung setzte innerhalb der Vereinten Nationen Ende 2008 erneut eine lebhaft debattierte Reformforderung ein, in die Österreich nicht nur während seiner Mitgliedschaft im Sicher-

Alle drei Länder befürworten eine neue Kategorie von nichtständigen Sitzen mit längerer Mandatsdauer im Sicherheitsrat.

36 EDA, Die Schweiz und die UNO. Bericht des Bundesrats 2006, S. 28; vgl. auch Trachsler, a.a.O. (Anm. 27), S. 145–147.

37 Vgl. Trachsler, a.a.O. (Anm. 27), S. 151f.

38 EDA, Außenpolitischer Bericht 2011, a.a.O. (Anm. 26), S. 1098.

39 Vizekanzler und Bundesminister Michael Spindelegger vor der 66. Generalversammlung, 24.9.2011, über: www.bmeia.gv.at/ausenministerium/presenews/reden-und-interviews/2011/

40 UN-Dok. A/RES/65/281 v. 17.6.2011.

41 Vgl. hierzu die Webseite der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit: www.deza.admin.ch

42 Rede vom 21.9.2011, über: www.un.org/en/mdg/summit2010/debate/21092010.shtml

43 Regierung des Fürstentums 2010, a.a.O. (Anm. 25), S. 108.

44 EDA, Außenpolitischer Bericht 2011, a.a.O. (Anm. 26), S. 103–105.

45 EDA, Prioritäten der Schweiz für die 66. Tagung der UN-Generalversammlung, 26.8.2011, <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intorg/un.html>

46 Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat erteilt Verhandlungsmandat für UNO-Nachhaltigkeitsgipfel Rio+20, 9.3.2012, www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&printstyle=yes&msg-id=4

47 Liechtenstein Pressebulletin 13/2007, 27.7.2007, S. 2.

48 EDA, Außenpolitischer Bericht 2009, Bern 2009, S. 6458.

49 EDA, Prioritäten, a.a.O. (Anm. 45); vgl. hierzu auch: Trachsler, a.a.O. (Anm. 27), S. 139f.

50 UN-Dok. A/RES/60/L.49 v. 17.3.2006.

51 EDA, Außenpolitischer Bericht 2009, a.a.O. (Anm. 48), S. 6458; Einzelheiten in: EDA, Schweiz–UNO. Bericht des Bundesrates 2007, Bern 2007, S. 27.

52 Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrats, UN-Dok S/2010/507 v. 26.7.2010. Vgl. hierzu Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, VN, 5/2010, S. 203.

53 Siehe www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=43970

heitsrat 2009/2010 seine Expertise als langjähriger Truppensteller einbringt. So unterbreitete die Wiener Regierung Vorschläge für einen verbesserten Informationsaustausch zwischen Rat und Generalversammlung sowie Sekretariat und Truppenstellern und plädiert für eine engere Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen; außerdem werden Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung des Schutzes der Zivilbevölkerung gefordert.⁵⁴ Auch die Schweiz, deren personelle Beteiligung an UN-Friedensoperationen »bescheiden ist«, beteiligt sich rege an den Debatten und Verhandlungen zur Zukunft der Friedenssicherung.⁵⁵

Ein wichtiges Reformanliegen der Schweiz und Liechtensteins ist es, die Zusammenarbeit zwischen UN und G-20 zu verbessern.

Ein wichtiges aktuelles Reformanliegen der Schweiz und Liechtensteins ist das Verhältnis der UN zur G-20, die in den letzten Jahren vor allem in Wirtschafts- und Finanzfragen immer mehr Entscheidungen von globalem Ausmaß im geschlossenen Zirkel trifft. Auf Initiative Singapurs hat sich deshalb im Jahr 2009 eine überregionale, informelle Gruppe von nahezu 30 Mitgliedstaaten außerhalb der G-20, darunter auch die Eidgenossenschaft und das Fürstentum, als Interessenverband unter dem Namen »Global Governance Group« (3G) zusammengefunden. Er setzt sich für eine enge Kooperation und Koordinierung zwischen der G-20 und den UN ein und will »Vorschläge zu einer strukturierteren Zusammenarbeit«⁵⁶ erarbeiten.

Joseph Deiss, der Schweizer Präsident der 65. Generalversammlung, griff diese Thematik auf und wählte Global Governance nicht nur als Leitmotiv seiner Amtszeit, sondern setzte erste Schritte der Zusammenarbeit auch um.⁵⁷

Bilanz

Aus der Sicht der drei Regierungen fällt die Bilanz der bisherigen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen im Rahmen der jeweiligen Außenpolitik überaus positiv aus.

Aus der Sicht der drei Regierungen fällt die Bilanz der bisherigen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen im Rahmen der jeweiligen Außenpolitik überaus positiv aus.

»Österreich hat sich durch die aktive Mitarbeit in den UN ein hohes Profil erworben« – so das Wiener Außenamt.⁵⁸ Das Außenministerium in Bern stellt anlässlich der zehnjährigen UN-Mitgliedschaft 2012 fest, dass die Schweiz »als initiativer, selbstbewusster und solidarischer Teamplayer in der internationalen Gemeinschaft anerkannt« ist.⁵⁹ Und auf dem Festakt 20 Jahre UN-Mitgliedschaft des Fürstentums im September 2010 zitierte die langjährige UN-Botschafterin Fritsche Ban Ki-moon, der bei seinem vorangegangenen Besuch in Vaduz versichert hatte, dass die »Ausstrahlung Liechtensteins weit über seine Landesgrösse« hinausgehe.⁶⁰

Und die Außensicht? Zweifellos findet das Engagement der drei kleineren Länder – so der Tenor aus Gesprächen in New York – in den Vereinten Nationen und unter den größeren Mitgliedstaaten große Anerkennung.

Trotz seiner beschränkten Möglichkeiten wirkt das Trio nicht nur am UN-Geschehen mit, sondern versucht auch schwerpunktmäßig mitzugestalten. Eine tragende Rolle kommt dabei dem Spitzenpersonal in den Ständigen Vertretungen vor allem in New York zu. Alle drei – personell sehr überschaubaren – Botschaften werden von Diplomaten geleitet, die über ein langjähriges hohes fachliches und verhandlungstechnisches Profil und ein weitgespanntes Netzwerk verfügen.

Die praktizierte Ausgestaltung der UN-Mitgliedschaft der Schweiz, Österreichs und Liechtensteins ist ein Beispiel dafür, dass kleine und mittelgroße Länder »über interessante Handlungsoptionen in der UNO verfügen«⁶¹ und sogar »eine überproportionale Rolle in der UNO spielen können, wenn sie Prioritäten setzen und in den ausgewählten Bereichen aktiv sind«,⁶² so die Erkenntnis der ersten liechtensteinischen Botschafterin Fritsche, die zwölf Jahre lang die UN-Mission in New York geleitet hat. Eine Sichtweise, die vom derzeitigen UN-Botschafter Liechtensteins Wenaweser nachdrücklich geteilt wird.⁶³

Die Tatsache, dass eine beträchtliche Mehrheit der Mitglieder der UN kleine und mittelgroße Staaten sind, sollte Auftrag und Aufgabe sein, den UN-Politiken dieser Ländergruppe mehr Aufmerksamkeit zu widmen, als dies bisher geschieht.

⁵⁴ Vgl. ausführlich BMeiA, Österreich im Sicherheitsrat, a.a.O. (Anm. 22), S. 54–56.

⁵⁵ EDA, Außenpolitischer Bericht 2010, a.a.O. (Anm. 33), S. 1094.

⁵⁶ EDA, Außenpolitischer Bericht 2010, a.a.O. (Anm. 33), S. 1089f. Vgl. Letter from the Permanent Representative of Singapore to the United Nations Addressed to the Secretary-General, Strengthening the Framework for G-20 Engagement of Non-members, UN-Doc. A/64/706 v. 11.3.2010.

⁵⁷ Vgl. Vortrag von Joseph Deiss, Die Vereinten Nationen und die G20: Konkurrenz, Kooperation oder Konvergenz?, 6.4.2011, Berlin, www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Vortraege/Deiss-Rede-6-4-11.pdf

⁵⁸ Siehe www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/internationale-zusammenarbeit/oesterreich-und-die-vereinten-nationen.html

⁵⁹ EDA, Zehn Jahre UNO-Mitglied Schweiz, Bern 2012, www.eda.admin.ch/de/ch10un

⁶⁰ Fritsche, Redemanuskript, a.a.O. (Anm. 15).

⁶¹ Laggner, UN-Politik, a.a.O. (Anm. 28), S. 22. Laggner ist schweizerischer Botschafter mit langjähriger UN-Erfahrung.

⁶² Fritsche, Redemanuskript, a.a.O. (Anm. 15).

⁶³ Christian Wenaweser, Herausforderungen und Chance des Kleinstaates – am Beispiel Liechtensteins in der UNO, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hrsg.), Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Schaan 2004, S. 277–284.

Syrien, Annan und ein Optionen-Mix

Ekkehard Griep

Mit der Ernennung von Kofi Annan zum Gemeinsamen Sonderbeauftragten von Vereinten Nationen und Arabischer Liga im Februar 2012 hat die internationale Gemeinschaft ein Ass gespielt. Dank seiner Überzeugungsarbeit stehen Russland und China nicht mehr als bloße Neinsager am Rand. Der UN-Sicherheitsrat unterstützt den Sechs-Punkte-Plan Annans einmütig. Ob das Ass allerdings tatsächlich stechen wird, scheint nach wie vor fraglich. Denn letztlich wird sich das vor Ort entscheiden: dort, wo sich die humanitäre Katastrophe offenbar weiter entfaltet, wo bereits mehr als 9000 Menschen in den Kämpfen ihr Leben verloren haben, wo bislang geschätzte 200 000 Menschen zu Binnenvertriebenen wurden. Wie sich 2010 am lautlosen Untergang des von Annan ins Leben gerufenen ›Global Humanitarian Forum‹ zeigte, ist dem früheren UN-Generalsekretär nach dem Ausscheiden aus dem Amt durchaus nicht alles gelungen, was er anpackte. Doch als Friedensnobelpreisträger und weltweit anerkannte moralische Autorität bleibt Annan mit reichlich internationaler Reputation ausgestattet. Es wäre nicht das erste Mal, dass er diese raren Ressourcen zur Geltung brächte. So erreichte er etwa im Jahr 2008 in Kenia, dass eine ausweglos scheinende innenpolitische Spaltung überwunden und der Weg zu einer Regierung der nationalen Einheit geebnet werden konnte. Ist ein solcher Erfolg auch in Syrien möglich?

Auf diese Frage wäre eine einfache Antwort recht verwegen. Denn die Rahmenbedingungen sind hier ungleich komplexer. Innersyrische und regionale Interessen überlagern sich. Atmosphärisch wirken der sogenannte Arabische Frühling und die Diskussion um das angemessene Libyen-Engagement auf jede Entscheidungsfindung ein, national wie international. Immerhin: auch wenn das Scheitern der Annan-Mission nicht ausgeschlossen werden kann, scheint sich doch die Entwicklung schrittweise zum Positiven zu wenden.

Wenn es in der Logik von Annans Sechs-Punkte-Plan tatsächlich zu einem von den wesentlichen syrischen Akteuren getragenen Prozess kommt, dann könnte die internationale Gemeinschaft rasch mit der Frage konfrontiert sein, wie diese Entwicklung abgesichert werden kann. Für ein mögliches Engagement der Vereinten Nationen erscheinen drei Optionen naheliegend:

Erstens: eine **UN-Friedensoperation**. Sie darf keine Alibifunktion haben, sollte stattdessen von vornherein in eine – möglichst breit getragene – politische Strategie eingebettet sein und diese abstützen. Wenn neben dem UN-Sicherheitsrat und der syrischen Regierung auch die regionalen Nachbarn ihre explizite Zustimmung signalisierten, erhöhte dies die internationale Legitima-

tion. Sinnvoll wäre in jedem Fall eine enge Anbindung an den Sicherheitsrat, etwa durch dem Generalsekretär vorgegebene kurze Berichtsintervalle. Die Friedensmission muss glaubwürdig sein, sonst wird sie nicht erfolgreich sein. Auch deswegen sollte das Mandat den Schutz von Zivilpersonen nicht ausklammern.

Zweitens: **Humanitäre Hilfe**, die die Bedürftigen erreicht, im Idealfall mit offizieller syrischer Unterstützung. Falls Zugänge und/oder Schutzzonen in einem nicht-friedlichen Umfeld eingerichtet werden, dann dürfte auch dies nur bei glaubwürdiger Umsetzung überzeugen, das heißt bei wirksamer Absicherung unter einer Kapitel-VII-Autorisierung des Sicherheitsrats. Dabei mahnt eine Lehre der neunziger Jahre, als die nur in unzureichendem Umfang autorisierten Blauhelme für sechs UN-Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina letztlich auf verlorenem Posten standen: Im Spannungsfeld zwischen dem operativ Notwendigen und dem politisch Möglichen sollte eine ungeschminkte Analyse der Situation vor Ort der erste Schritt sein. Sie wäre die beste Voraussetzung für die sachgerechte Dimensionierung internationaler Präsenz.

Drittens: **Kooperation mit Regionalorganisationen**. Schon einige Male zuvor wurde das Modell eines gemeinsamen Beauftragten von UN und einer Regionalorganisation angewandt. Die Verbindung der globalen Legitimation der UN mit regionaler Konfliktkompetenz ist vorteilhaft für beide Seiten. Politische Impulse aus der Region bleiben willkommen, und besonders die Arabische Liga ist hier gefragt – obwohl die syrische Mitgliedschaft suspendiert ist. Andere potenziell in Frage kommenden Regionalorganisationen (wie OIC, OSZE, EU oder NATO) scheinen gegenwärtig nicht geeignet, prägende Rollen zu übernehmen: entweder weil sie über keine jetzt wirksamen Instrumente verfügen oder politisch nicht de-eskalierend wirkten. Das mag sich später ändern.

Eine Lösung könnte darin liegen, Teile der drei Optionen miteinander zu verbinden: Vereinbart werden müsste dabei zunächst der ungehinderte Zugang für humanitäre Helfer. Daneben könnte sich eine maßgeschneiderte UN-Friedensoperation in fragilem Umfeld auf einige wichtige Bestandteile stützen: eine starke Beobachter- und eine starke Menschenrechtskomponente, politische Beratungskompetenz, gegebenenfalls eine reaktive robuste Absicherungskomponente und nicht zuletzt ein hoher Grad regionaler Beteiligung. Zudem wäre zu prüfen, ob auch hier, wie schon im Falle Libyens, der Internationale Strafgerichtshof bei der Aufklärung und Verfolgung schwerster Menschenrechtsverletzungen eine Rolle spielen sollte. Der Sicherheitsrat ist gefragt.



Dr. Ekkehard Griep, geb. 1960, ist stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

›Beste Freunde der Vereinten Nationen‹?

Die UN-Politik der nordischen Staaten

Johannes Varwick · Jana Windwehr



Prof. Dr. Johannes Varwick, geb. 1968, ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Für die fünf nordischen Staaten haben die Vereinten Nationen eine hohe Priorität. Dies äußert sich in einer anhaltend starken finanziellen und ideellen Unterstützung der Vereinten Nationen. Schon immer haben die nordischen Staaten in UN-Fragen eng zusammengearbeitet. Zu den traditionellen Schwerpunkten, wie Friedenssicherung und Entwicklung, sind in jüngerer Zeit die Themen Klima- und Umweltpolitik sowie Reform der Vereinten Nationen hinzugekommen. Die Gründe für die nordische UN-Affinität liegen in einer Mischung aus altruistischen Motiven, genuinen Identitätselementen sowie rationalen Eigeninteressen.

Den nordischen Staaten – Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden – wird häufig eine besondere Rolle in der Weltpolitik, vor allem in den Vereinten Nationen zugesprochen: Sie werden als »norm entrepreneurs«,¹ Internationalisten und »beste Freunde der Vereinten Nationen«² bezeichnet. Dies spiegelt sich nicht nur im Selbstbild der nordischen Staaten und ihrer (außen-)politischen Eliten wider, sondern lässt sich auch in der Praxis an einer Reihe von Indikatoren festmachen. Doch warum genießen die Vereinten Nationen ausgerechnet in den nordischen Staaten ein hohes Ansehen? Sind die Gründe eher in einer spezifischen politischen Kultur und altruistischen Motiven oder in handfesten nationalen Interessen zu suchen? Welche Schwerpunkte setzen die nordischen Staaten in ihrer Arbeit für die Vereinten Nationen? Welche Rolle spielt die Zusammenarbeit untereinander, und ist es angesichts möglicherweise unterschiedlicher nationaler Prioritäten überhaupt gerechtfertigt, von den nordischen Staaten als einheitlichem Akteur zu sprechen? Äußert sich der dieser hohen Priorität geschuldete finanzielle und organisatorische Aufwand in entsprechend überproportionalem Einfluss im UN-System? Diese Fragen sollen im Folgenden beantwortet werden.

Hohes Ansehen

Die nordischen Staaten haben in der Geschichte der Vereinten Nationen stets eine wichtige und sichtbare Rolle gespielt. Dänemark und Norwegen sind bereits seit 1945 Mitglieder der Vereinten Nationen, Schweden und Island folgten 1946, Finnland 1955. In dieser frühen Phase stellte zunächst Norwegen mit Trygve Lie den ersten Generalsekretär (1946–1952), anschließend folgte mit Dag Hammarskjöld ein Schwede, der dieses Amt von 1953 bis zu seinem

Tod 1961 ausübte. Traditionell galten die nordischen Staaten während des Kalten Krieges als »Brückenbauer« zwischen Ost und West sowie zunehmend zwischen Nord und Süd. Weitere Persönlichkeiten aus den nordischen Staaten hatten später wichtige Posten im UN-System inne. Zu den bekanntesten zählen Martti Ahtissaari, Gro Harlem Brundlandt und Hans Blix. Der Finne Ahtissaari war für die UN in vielen Krisen als Vermittler unterwegs, unter anderem in Kosovo; die Norwegerin Brundlandt war nicht nur Leiterin einer Kommission, die 1987 den nach ihr benannten Brundlandt-Bericht »Unsere gemeinsame Zukunft« zu nachhaltiger Entwicklung herausbrachte, sondern auch einige Zeit Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation. Der Schwede Blix leitete die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA).

Die Schwerpunkte sind breit über das Tätigkeitspektrum der Vereinten Nationen verteilt. Sie umfassen Friedenssicherungsaktivitäten ebenso wie Entwicklungshilfe/Nord-Süd-Zusammenarbeit und in jüngster Zeit Umwelt- und Klimaaspekte. Die nordischen Staaten haben, zum Teil einzeln, in der Regel aber gemeinsam, in den UN eine Reihe thematischer Initiativen ins Leben gerufen. Zu Beginn der neunziger Jahre waren dies das »Nordic UN Reform Project« für mehr Effizienz im Wirtschafts- und Sozialbereich³ oder die »Stockholm Initiative on Global Security and Governance«. Weitere Initiativen betrafen Kinderrechte, Folter, die Abschaffung der Todesstrafe sowie der Apartheid, Abrüstung, Drogenbekämpfung, Umweltfragen und Streumunition.

Zieht man die gegenwärtigen finanziellen Beiträge als wesentlichen Indikator für die Bedeutung heran, die einzelne Mitgliedstaaten den Vereinten Nationen beimessen, bestätigt sich der Eindruck einer hohen Wertschätzung: Zum **ordentlichen UN-Haushalt** leisten für die Jahre 2010 bis 2012 zwar alle fünf Staaten zusammengenommen nur 3,279 Prozent (zu den einzelnen Prozentsätzen siehe Tabelle, S. 61). Umgerechnet auf die Beiträge pro Kopf liegen allerdings sowohl Norwegen und Schweden als auch Dänemark in der Spitzengruppe.⁴ Da zudem dieser ordentliche Haushalt nur einen vergleichsweise geringen Anteil der Gesamteinnahmen des UN-Systems ausmacht, empfiehlt sich eine Erweiterung auf die **freiwilligen Beiträge** zu einzelnen wichtigen Programmen und Fonds: Hier finden sich Norwegen, Schweden und Dänemark konstant (Finnland gelegentlich) unter den zehn größten Gebern für UNICEF, das UN-Entwicklungsprogramm, das UN-



Dr. Jana Windwehr, geb. 1981, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Kenndaten zu den nordischen Staaten

	Dänemark	Finnland	Island	Norwegen	Schweden
Fläche (Weltrang) ^a	43 094 km ² (130)	338 424 km ² (64)	103 000 km ² (106)	323 782 km ² (67)	450 295 km ² (55)
Einwohner (Weltrang) ^b	5,5 Mio. (108)	5,3 Mio. (112)	324 000 (168)	4,9 Mio. (115)	9,4 Mio. (88)
UN-Beitritt	24.10.1945	14.12.1955	19.11.1946	27.11.1945	19.11.1946
Pflichtanteil, ordentlicher UN-Haushalt (2010–2012) (Weltrang) ^c	0,736 Prozent (23)	0,566 Prozent (26)	0,042 Prozent (67)	0,871 Prozent (19)	1,064 Prozent (18)
Pflichtbeiträge, ordentlicher UN-Haushalt (2011) ^d	19,5 Mio. US-Dollar	15,0 Mio. US-Dollar	1,1 Mio. US-Dollar	23,1 Mio. US-Dollar	28,2 Mio. US-Dollar
Pflichtanteil, Friedenssicherung (2010–2012) ^e	0,736 Prozent	0,566 Prozent	0,042 Prozent	0,871 Prozent	1,064 Prozent

Quellen:

- a World Population Prospects: The 2010 Revision, 6o. Jg., Demographic Yearbook 2008, United Nations
b Social Indicators, Juni 2011, UN-Statistikabteilung
c UN-Dok. A/RES/64/248 v. 24.12.2009
d UN Secretariat: Assessment of member states' contributions to the United Nations regular budget for the year 2011, UN Doc. ST/ADM/SER.B/824 v. 28.12.2010
e UN Doc. A/64/220 v. 23.9.2009
f Eigene Berechnung auf Grundlage der prozentualen Pflichtanteile und des Friedenssicherungs-Haushalts nach Peacekeeping Factsheet, UN-DPKO, New York, 31.1.2012, www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

Umweltprogramm, das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten und das Welternährungsprogramm.⁵ Beim Anteil der staatlichen **Entwicklungshilfe** am Bruttoinlandsprodukt liegen Schweden, Norwegen und Dänemark über dem global anvisierten 0,7-Prozent-Ziel. Allerdings gehen die Gelder nicht ausschließlich an das UN-System, sondern auch über bilaterale Kanäle sowie über die Weltbank an die Empfängerländer. Zudem gehören alle fünf nordischen Staaten zu den gerade einmal 13 Prozent der Mitgliedstaaten, die ihre Pflichtbeiträge pünktlich zahlen.⁶

Ein anderes Bild ergibt sich hinsichtlich der den UN zur Verfügung gestellten **Truppen** und **Polizisten**: Zwar beteiligten sich die nordischen Staaten seit den fünfziger Jahren regelmäßig an UN-Friedenseinsätzen, doch seit den neunziger Jahren ist eine deutliche Abnahme der nordischen Beiträge zu verzeichnen. Stellte Ende 1996 Dänemark noch 125 Friedenskräfte, Norwegen 732, Schweden 168 und Finnland 924,⁷ waren es im September 2011 nur noch 175/47/51/21. Island als Land ohne eigene Armee leistet lediglich personell begrenzte zivile Beiträge zu UN-Missionen. Die nordischen Staaten rutschten damit auf der Liste der Truppensteller weit nach unten.⁸ Als Gründe lassen sich wie in anderen westlichen Staaten neben der Mehrfachbelastung durch Einsätze unter der Führung von NATO oder EU auch Sorgen um die Sicherheit der eigenen Trup-

pen und die geringe finanzielle Kompensation durch die UN nennen. Erheblich negativ zu Buche schlug auch die Auflösung der Einsatztruppe SHIRBRIG (siehe unten) im Jahr 2009.

Trotz der zurückgegangenen personellen Beteiligung an Friedenseinsätzen ergibt sich insgesamt das Bild einer starken und anhaltenden Affinität der nordischen Staaten zu den Vereinten Nationen, das durch die intensive Zusammenarbeit untereinander noch verstärkt wird.

1 Christine Ingebritsen, Norm Entrepreneurs. Scandinavia's Role in World Politics, Cooperation and Conflict, 1/2002, S. 11–23.

2 Halvard Leira et al., Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk [Norwegische Selbstbilder und norwegische Außenpolitik], Oslo 2007.

3 Siehe: www.norway.org/aboutnorway/government-and-policy/peace/un/

4 Vgl. Mary McKenzie, The United Nations: Staffing and Cost, United Nations Association of San Diego, Juli 2008, www.unasd.org/UN%2ostaffing%2oand%2ocost.pdf

5 Zahlen nach Global Policy Forum, New York 2011, www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/the-financing-of-the-un-programmes-funds-and-specialized-agencies.html

6 Global Policy Forum, New York 2011, www.global-policy.org/images/pdfs/Number_of_Countries_Paying_Promptly_and_in_Full.pdf

7 Zahlen nach Global Policy Forum, New York 2011, www.globalpolicy.org/component/content/article/102/40744.html

8 Dänemark Rang 55, Schweden 76, Norwegen 78, Finnland 87, siehe Global Policy Forum, New York, September 2011, www.globalpolicy.org/images/pdfs/Contributions-Size_September_2011.pdf



Parade norwegischer Truppen bei der Rückkehr nach internationalem Dienst im Tschad für MINURCAT II am 22. Juni 2011.
Foto: Taral Jensen/Forsvarets Mediearkiv

Nordische UN-Zusammenarbeit

Die nordischen Staaten arbeiten seit langem außenpolitisch auf unterschiedlichen Ebenen zusammen, auch in Bezug auf die Vereinten Nationen. So stellte der schwedische Historiker Bo Huldt bereits 1987 fest, die nordischen Staaten würden »in Analysen des Abstimmungsverhaltens im allgemeinen als eine der am stärksten homogenen Gruppierungen innerhalb der Generalversammlung angesehen«. ⁹ Bis heute vertreten die fünf nordischen Staaten in der Regel gemeinsame Standpunkte in der Generalversammlung ¹⁰ und präsentieren gemeinschaftliche Beiträge in anderen UN-Gremien; zudem unterhalten sie ein gemeinsames UNDP-Verbindungsbüro in Kopenhagen. Darüber hinaus wurde bereits mehrfach ein »nordischer« Kandidat – mit Unterstützung der übrigen vier – für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat benannt. Auch für weitere Aufgaben und Positionen gibt es gemeinsame Kandidaten oder Rotationslisten, etwa für den Menschenrechtsrat. Gewährleistet wird eine enge Koordinierung vor allem durch wöchentliche Treffen der UN-Botschafter in New York sowie halbjährliche Zusammenkünfte der UN-Beauftragten in den fünf nordischen Hauptstädten. ¹¹

Außerdem legten die nordischen Staaten (außer Island) im Jahr 1964 den Grundstein für eine militärische UN-Zusammenarbeit: Im Rahmen von NORDSAMFN (Nordisk Samarbeidsforum for FN-saker – Nordisches Kooperationsforum für UN-Angelegenheiten) sollte den Vereinten Nationen eine nordische schnelle Eingreiftruppe zur Verfügung gestellt werden. Bis in die neunziger Jahre diente dieses

Arrangement vorwiegend als Forum für die politische und militärische Koordinierung und den Informationsaustausch sowie für Trainingszwecke für friedenssichernde Einsätze. Im Jahr 1993 nahm ein nordisches Bataillon an der UN-Operation in Mazedonien teil. In der Folge beteiligten sich nordische Einheiten verstärkt auch an NATO-geführten Einsätzen, was 1997 zu einer Verbreiterung des Spektrums in Bezug auf Friedenseinsätze und einer Umstrukturierung der Zusammenarbeit unter dem neuen Namen NORDCAPS führte. Im Jahr 2009 wurde mittels eines »Memorandum of Understanding« die »Nordic Defence Cooperation« (NORDEFKO) geschaffen, in der auch NORDCAPS aufging. Die SHIRBRIG, eine im Jahr 1996 auf dänische Initiative gegründete schnell verfügbare Einsatztruppe wurde im Jahr 2009 eingestellt. An ihr hatten sich unter anderem Norwegen und Schweden beteiligt. Aufgrund stetig sinkender Truppenstärke – unter anderem bedingt durch die parallelen Verpflichtungen für EU-Battlegroups und die »NATO Response Force« – wurde die SHIRBRIG nach fünf Einsätzen in Afrika aufgelöst. ¹²

Seit Gründung der Vereinten Nationen lag der gemeinsame Schwerpunkt der nordischen Staaten auf den drei Kernbereichen Förderung der Menschenrechte, Friedenssicherung und Entwicklungszusammenarbeit. In jüngerer Zeit sind der Klimaschutz, die Gleichstellung der Geschlechter und die Reform der Vereinten Nationen (siehe unten) hinzugekommen.

Insgesamt scheint die nordische UN-Zusammenarbeit trotz der potenziell konkurrierenden EU-Mitgliedschaft von drei der fünf nordischen Staaten stabil zu bleiben und kontinuierlich fortgesetzt zu werden. ¹³ Angesichts des Ausmaßes der Zusammenarbeit und der weitgehenden Überschneidungen der jeweiligen Schwerpunkte scheint es in der Tat gerechtfertigt, von »nordischer« UN-Politik zu sprechen. Gleichzeitig verfolgt natürlich parallel jeder der fünf Staaten seine eigene Agenda, beispielsweise in Bezug auf regionale Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit. Zudem koordinieren sich die nordischen EU-Staaten auch mit den übrigen Mitgliedstaaten. Auch für die Zukunft prognostizieren Beobachter eine enge UN-Zusammenarbeit, denn: »ein gemeinsamer nordischer Standpunkt wird wahrscheinlich eher zu hören sein«. ¹⁴ Zumindest von außen betrachtet erscheinen die nordischen Staaten in Bezug auf ihre UN-Politik als eine ausgeprägt homogene Gruppe, die sich vielfach auch als solche zu profilieren versucht. Bemerkenswert ist zudem der pragmatische Charakter der nordischen Zusammenarbeit, die, abgesehen von der militärischen Kooperation, ohne eine vertragliche Grundlage und ohne große Öffentlichkeitswirkung auskommt. So gibt es zum Beispiel keinen gemeinsamen Internetauftritt der nordischen UN-Vertretungen.

Seit Gründung der Vereinten Nationen lag der gemeinsame Schwerpunkt der nordischen Staaten auf den drei Kernbereichen Förderung der Menschenrechte, Friedenssicherung und Entwicklungszusammenarbeit.

Motivsuche

Woher kommt aber diese Nähe zu den und Präferenz für die Vereinten Nationen? Die nordischen Staaten teilen eine Reihe von Charakteristika ›externer‹ wie ›interner‹ Art, die ihre kongruenten UN-Positionen erklären oder zumindest plausibel machen können. Als ›externe‹ Einflüsse, also solche, die durch die Position im internationalen System bedingt sind, sind die geringe Größe (in Bezug auf die Einwohnerzahl), die Randlage in Europa sowie die offenen Volkswirtschaften und die daraus resultierende Abhängigkeit vom Welthandel zu nennen. Für militärisch relativ schwache Kleinstaaten liegt die Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beziehungsweise der Vorrang von Recht vor Macht in ihrem unmittelbaren nationalen Interesse. Norwegen profitiert darüber hinaus in Bezug auf Fischereirechte sowie seine Öl- und Gasressourcen massiv vom geltenden UN-Seerecht mit seinen Regelungen zu nationalen Gewässern, ausschließlicher Wirtschaftszone und Kontinentalsockeln; ebenso hat Island großes Interesse an einem funktionsfähigen internationalen Seerecht. Zumindest für die Zeit des Kalten Krieges war für Schweden und Finnland ein bedeutender Vorteil der Vereinten Nationen gegenüber anderen internationalen Organisationen, dass die Neutralität beider Staaten weder einem Beitritt zu noch einem aktiven Engagement in den Vereinten Nationen entgegenstand. Aus diesen Gründen ziehen die nordischen Staaten bis heute die UN der G-20 vor (zu der sie ohnehin keinen direkten Zugang haben).

Schließlich ist – quasi an der Schnittstelle externer und interner Erklärungsfaktoren – der Rückgriff auf »social power«¹⁵ und die Profilierung innerhalb der Vereinten Nationen für die nordischen Kleinstaaten rational. Sie fanden hier eine außenpolitische Nische vor, die sie besetzen und sich somit international Gehör und Zugang zu maßgeblichen Entscheidungszirkeln (auch außerhalb der UN) verschaffen konnten. Ein Beispiel dafür war Norwegens Rolle im Nahost-Friedensprozess in den neunziger Jahren (Stichwort Oslo-Prozess), der ohne das dauerhafte Engagement als ›Brückenbauer‹ in den UN und das dadurch vorhandene Vertrauen auf Seiten der Verhandlungspartner wohl kaum zustande gekommen wäre. Begünstigt wurde diese Nischenstrategie sicherlich zum einen durch die weitgehende ›koloniale Unschuld‹ der nordischen Staaten. Zum anderen war die Konstellation der ›Nordic balance‹ von Vorteil. Damit ist das sicherheitspolitische ›Gleichgewicht‹ gemeint, zwischen den NATO-Partnern Dänemark und Norwegen, dem NATO-Mitglied Island ohne eigene Armee, dem neutralen Schweden sowie dem ebenfalls neutralen, aber über einen ›Freundschaftsvertrag‹ eng mit der Sowjetunion verbundenen Finnland. Überdies fällt es klei-

nen Staaten mit personell eng begrenzten außenpolitischen Eliten möglicherweise leichter, eine ganzheitliche und kohärente UN-Politik zu betreiben und sich untereinander zu koordinieren.¹⁶

Ein gemeinsamer interner Erklärungsfaktor für die UN-Affinität der fünf Staaten liegt in ihrer sozialdemokratischen Prägung und Präferenz für Konsenslösungen (Island und Finnland stellen hier die am stärksten abweichenden Fälle dar). Insofern wäre eine plausible Hypothese, dass aus dieser parallelen Entwicklung nicht nur eine ähnliche und von Kontinuität geprägte Außenpolitik entstanden ist, sondern auch eine Art Transfer der Ideale des nordischen Wohlfahrtsstaats auf die globale Ebene. Dies manifestiert sich in den gemeinsam verfolgten Zielen, Ungleichheit abzubauen und universelle Menschenrechtsstandards durchzusetzen. Der norwegische Außenminister Jonas Gahr Støre argumentierte unlängst, dass Norwegen als wirtschaftlich und politisch hoch entwickeltes Land eine Verantwortung habe, andere Staaten durch die Vereinten Nationen zu unterstützen.¹⁷

Folglich liegen die Gründe für die nordische UN-Affinität in einer Mischung aus altruistischen Motiven, genuinen Identitätselementen sowie rationalen Eigeninteressen. Ziel ist, international sichtbar zu werden und eine nordische ›Marke‹ zu etablieren, womit eine spezifisch nordische Identität und ein ›besseres‹, nachahmenswertes (außenpolitisches) Modell gemeint ist: »Das Marketing von

Für Schweden und Finnland war ein bedeutender Vorteil der Vereinten Nationen, dass die Neutralität beider Staaten weder einem Beitritt zu noch einem aktiven Engagement in den Vereinten Nationen entgegenstand.

9 Bo Huld, ›Aufrechte Acht‹ und ›Gleichgesinnte‹. Schweden und die anderen skandinavischen Länder in den Vereinten Nationen, Vereinte Nationen (VN), 1/1987, S. 14–19.

10 Eine Übersicht der nordischen Stellungnahmen ist zu finden über: www.swedenabroad.com/Page____119680.aspx

11 Stortingsmelding [Bericht der norwegischen Regierung an das Parlament] 6/2009–2010: Nordisk samarbeid [Nordische Zusammenarbeit], www.regjeringen.no/nn/dep/fad/dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2009-2010/meld-st-6-2009-2010/4.html?id=578699

12 Ausführlicher dazu: Joachim A. Koops, Das Ende der multinationalen UN-Eingreiftruppe (SHIRBRIG). Hintergründe, Lehren und Konsequenzen, VN, 1/2011, S. 15–21.

13 Don Hinrichsen, Nordic Influence at the United Nations, Scandinavian Review, Band 94, 3/2007.

14 »A joint Nordic stance is more likely to be heard«, Nina Græger, Norden in a Changing Global Order, in: Teija Tiilikainen/Kaisa Korhonen (Eds.), Norden – Making a Difference? Possibilities for Enhanced Nordic Cooperation in International Affairs, The Norden 2020 Project Report, Helsinki 2011, S. 25–39, hier S. 34.

15 Ingebritsen, a.a.O. (Anm. 1), S. 13.

16 Udenrigsministeriet (Dänisches Außenministerium), Danmark i FN (Dänemark in den Vereinten Nationen), 2011, <http://um.dk/da/politik-og-diplomati/internationale-organisationer/fn/danmark-i-fn/>

17 Jonas Gahr Støre, A UN for Our Times, Aftenposten, 31.8.2009.

Friedensprodukten durch die nordischen Staaten hält die Marke lebendig«.18

Einfluss und Positionen zur UN-Reform

Den Einfluss eines Staates oder einer Staatengruppe auf eine komplexe internationale Organisation zu messen, ist naturgemäß ein schwieriges Unterfangen. Folglich müssen sich die Ausführungen zum ›Erfolg‹ der nordischen UN-Politik auf einige grobe Anhaltspunkte beschränken: Die nordischen Staaten waren bis auf Island regelmäßig als nichtständige Mitglieder im Sicherheitsrat vertreten: Dänemark viermal: 1953/1954, 1967/1968, 1985/1986 und 2005/2006; Finnland zweimal: 1969/1970 und 1989/1990; Norwegen viermal: 1949/1950, 1963/1964, 1979/1980 und 2001/2002 sowie Schweden dreimal: 1957/1958, 1975/1976 und 1997/1998; Island wurde bisher nicht in den Sicherheitsrat gewählt.19 Durch ihre enge Zusammenarbeit waren die nordischen Staaten damit als Gruppe kontinuierlich vertreten. Zudem ist die Rolle der eingangs genannten hochrangigen Persönlichkeiten nordischer Herkunft, vor allem der beiden Generalsekretäre, nicht zu unterschätzen. In einzelnen Themenbereichen, namentlich in der Friedenssicherung, der Entwicklungszusammenarbeit und später in den Klimaverhandlungen, haben sich die nordischen Staaten internationales Renommee und einen Ruf als Vorreiter und Vermittler erarbeitet. Auszuführen, inwieweit einzelne thematische Initiativen geglückt sind beziehungsweise auf UN-Ebene umgesetzt werden konnten, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Es fällt aber auf, dass die nordischen Staaten häufig Themen auf ihre Tagesordnung gesetzt haben, die in den Folgejahren auch für die UN insgesamt zu wichtigen Punkten auf der Agenda wurden. Ein Beispiel sind die Reformen im Bereich Friedenssicherung in den neunziger Jahren. Diese wurden von den nordischen Staaten stark unterstützt, insbesondere die Gründung der Kommission für Friedenskonsolidierung.

Vor diesem Hintergrund ist es von erheblicher Relevanz, welche Position diese Staaten zu Reformfragen einnehmen. Einigkeit besteht dabei zunächst in Bezug auf den generellen Handlungsbedarf: So bestehe eine wachsende Kluft zwischen den globalen Herausforderungen und den Problemlösungskapazitäten des UN-Systems.20 Auch die Effizienz der Führung und Verwaltung sei verbesserungsbedürftig.21 In Bezug auf die Reform des Sicherheitsrats wird mehr Offenheit, verbesserte Konsultationsmechanismen für Nichtmitglieder sowie eine Erweiterung der Mitglieder zugunsten der Legitimität gefordert. Zugleich werden aber die Möglichkeiten, die Sicherheitsratsreform zu beeinflussen, als realistisch (niedrig) eingeschätzt.22 Weiterhin werden in institutioneller Hinsicht eine Reform des Sekre-

tariats mit dem Ziel erhöhter Effizienz und Verantwortlichkeit sowie eine Stärkung der Kompetenzen des Generalsekretärs gefordert.23

Ansonsten konzentrieren sich die Reformbemühungen vor allem auf jene Bereiche, in denen die nordischen Staaten eine besondere Expertise haben, welche sie (sowie ihre erheblichen finanziellen Beiträge) in Einfluss ummünzen können. Dies gilt insbesondere für die Entwicklungszusammenarbeit. So war Norwegen maßgeblich an der Hochrangigen Gruppe für systemweite Kohärenz (High-level Panel on System-wide Coherence) beteiligt. Deren Bericht ›Delivering as One‹ von 2006 mündete in die ›One UN‹-Initiative, welche zunächst in acht Staaten getestet wird. Die anderen nordischen Staaten unterstützen diese Initiative, vor allem die Verbesserung der Kohärenz der verschiedenen UN-Fonds und -Programme. Zudem werden Reformbemühungen in den Bereichen Gleichstellung, Schutz der Zivilbevölkerung und Minderheitenrechte sowie verstärkt im Umweltbereich, unter anderem durch eine Stärkung des UN-Umweltprogramms, unterstützt. Finnland fordert die UN zu einer stärker koordinierenden Rolle und intensiverer Kooperation mit der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds, der Welthandelsorganisation, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor auf. Nicht zuletzt von den Ergebnissen der Reformen in den nächsten Jahren dürfte abhängen, ob sich die nordischen Staaten ihrer traditionellen Nähe zur UN weiterhin verpflichtet fühlen. Aufgrund der festen Verwurzelung der Bedeutung der Vereinten Nationen in den politischen Eliten wie auch den Bevölkerungen der nordischen Staaten ist jedoch zu erwarten, dass diese kritische, aber gute ›Freunde‹ der UN bleiben werden.

Durch ihre enge Zusammenarbeit waren die nordischen Staaten damit als Gruppe im UN-Sicherheitsrat kontinuierlich vertreten.

Von den Ergebnissen der Reformen in den nächsten Jahren dürfte abhängen, ob sich die nordischen Staaten ihrer traditionellen Nähe zur UN weiterhin verpflichtet fühlen.

18 »The marketing of peace products by the Nordic countries keeps the brand vital«, Kaisa Korhonen, Introduction. The State of Nordic Affairs, in: Tiilikainen/Korhonen, a.a.O. (Anm. 14), S. 8–24, hier S. 14.

19 Die ursprüngliche aussichtsreiche Bewerbung für 2009/2010 scheiterte wohl am Beinahe-Zusammenbruch der isländischen Wirtschaft infolge der Finanzkrise.

20 Stortingsmelding [Bericht der norwegischen Regierung an das Parlament] 15/2008–2009: Interests, Responsibility and Possibilities: Main Developments in Norwegian Foreign Policy, Oslo 2009.

21 Regeringskansliet [Regierungskanzlei/-behörde], Sverige och FN:s budget, styrning och förvaltning [Schweden und die UN: Haushalt, Steuerung und Verwaltung], Stockholm 2011, www.regeringen.se/sb/d/2558/a/70666

22 Rede des norwegischen Außenministers Jonas Gahr Støre, UN Reform in a Time of Crisis – How Can Norway Make a Difference?, 31.8.2009, www.regjeringen.no/en/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/uten_riksministeren/2009/fn_forskjell.html?id=574970

23 Permanent Mission of Iceland to the UN, Iceland and the United Nations, New York 2011, www.iceland.is/iceland-abroad/un/nyc/iceland-and-the-un/

Partizipation und Legitimation

Zu den Einflussmöglichkeiten der nichtständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat

Helmut Volger

Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich durch die politische Aufwertung des Sicherheitsrats und die starke Zunahme seiner Aktivitäten auch die politische Stellung der nichtständigen Ratsmitglieder gegenüber den ständigen Ratsmitgliedern gewandelt: die nichtständigen Mitglieder haben auf dem Wege informeller Reformen der Arbeitsmethoden des Rates eine frühzeitigere und stärkere Einbeziehung in die Entscheidungsfindung erreicht, was letztlich die politische Legitimation des Rates erhöht.

In den letzten zehn Jahren waren einige politisch und wirtschaftlich einflussreiche Staaten nichtständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat. Zu nennen sind hier Brasilien (2004/2005 und 2010/2011), Deutschland (2003/2004 und 2011/2012), Indien (2011/2012), Japan (2005/2006 und 2009/2010) und Südafrika (2007/2008 und 2011/2012). Diese Präsenz wichtiger Staaten der G-20 hat die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit stärker als in der Vergangenheit auf die Rolle der nichtständigen Ratsmitglieder gelenkt, die sonst eher ein Nischendasein führen. Viele Beobachter hofften, diese einflussreichen Mitgliedstaaten könnten während ihrer Amtszeit der Reform des Gremiums neue Impulse verleihen – eine Hoffnung, die sich (bisher) nicht erfüllt hat.

Können die nichtständigen Mitglieder überhaupt genügend Einfluss auf Ratsbeschlüsse nehmen? Schließlich haben doch die ständigen Mitglieder, in der Diplomatensprache kurz »P5« (Permanent Five = die Ständigen Fünf) genannt, bei allen Beschlüssen, die nicht Verfahrensfragen betreffen, ein Vetorecht gemäß Artikel 27 UN-Charta. Beschränkt sich nicht deshalb die Rolle der nichtständigen Mitglieder, die »E10« (Elected Ten = die Gewählten Zehn), auf jene von »Beobachtern«, wie es eine Anekdote von Kishore Mahbubani, dem früheren UN-Botschafter¹ Singapurs, nahelegt? Er erzählt: »Bevor Singapur im Jahr 2001 Mitglied im UN-Sicherheitsrat wurde, hat uns ein kluger chilenischer Diplomat darauf hingewiesen, dass in der Praxis – gleichgültig was die Theorie besagen würde – der Sicherheitsrat fünf Mitglieder (die ständigen Mitglieder) und zehn Beobachter (die gewählten Mitglieder) habe.«²

Die Bemerkung des ungenannten chilenischen Diplomaten spiegelt die Einschätzung vieler UN-Diplomaten und UN-Forscher wider: Weil die E10 kein Vetorecht haben und ihre Mitgliedschaft im Rat sich auf jeweils zwei Jahre beschränkt – ohne Möglichkeit einer unmittelbaren Wiederwahl –, verfügten sie im Gegensatz zu den P5 weder über poli-

tische Machtmittel noch über detaillierte Kenntnisse der politischen Probleme, mit denen sich der Rat auseinandersetzt, oder der Regeln und Verfahren, die angewendet werden. Sie könnten deshalb in den Beratungen des Ratsplenums bestenfalls Auskunft über Details der vorab in kleineren Beratungsrunden – P3 (USA, Großbritannien und Frankreich) und P5 – beschlossenen Texte verlangen und gegebenenfalls geringfügige Änderungen erreichen.

Trifft diese Einschätzung zu? Hat sich durch die politische Aufwertung des Gremiums seit dem Ende des Kalten Krieges die Stellung der E10 geändert?

Interessanterweise gibt es wenig wissenschaftliche Literatur zum Verhältnis der nichtständigen zu den ständigen Ratsmitgliedern. Bei den Veröffentlichungen zur Rolle der nichtständigen Ratsmitglieder handelt es sich überwiegend um Interviews und Erfahrungsberichte von Diplomaten, welche die während der Mitgliedschaft ihres Landes im Sicherheitsrat gesammelten Erfahrungen zusammenfassen,³ sowie um einige wissenschaftliche Analysen.⁴

¹ Die offizielle deutsche Bezeichnung für den Botschafter bei den Vereinten Nationen lautet »Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen« und analog »Ständige Vertretung«. Ich verwende im Folgenden die Bezeichnungen »UN-Botschafter« und »UN-Botschaft«.

² Kishore Mahbubani, Keeping Our Council, in: Blog »Indian Express«, 29.10.2010, www.indianexpress.com [Alle Übersetzungen aus dem Englischen, soweit nicht anders angegeben, vom Verfasser].

³ So z.B. Colin Keating, The United Nations Security Council: Options for Small States, Statement at a Conference, Reykjavik, 16.6.2008, www.securitycouncilreport.org; ders., Reforming the Working Methods of the UN Security Council, FES, Berlin, Dezember 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/o8728-20111216.pdf>; Jim McLay, Making a Difference. The Role of a Small State at the United Nations. Address to Juniata College, Pennsylvania, 27.4.2011, www.nzembassy.com/united-nations/news/address-by-ambassador-jim-mclay-to-juniata-college-pennsylvania; Kishore Mahbubani, The Permanent and Elected Council Members, in: David Malone (Ed.), The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century, New York 2004, S. 253–266 [Anmerkung: Colin Keating war UN-Botschafter Neuseelands in New York von 1993 bis 1996, Jim McLay ist seit 2009 UN-Botschafter Neuseelands].

⁴ So z.B. Paul Romita/Naureen Chowdhury Fink/Till Papenfuss, What Impact? The E10 and the 2011 Security Council, International Peace Institute, Issue Brief, März 2011, www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_e10_and_sc.pdf sowie Richard Gowan, The Security Council Credibility Problem, FES, Berlin, Dezember 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/o8815-20120103.pdf>



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

Hinzu kommen seit dem Jahr 2004 als aufschlussreiche Quellen die offiziellen Berichte über die seit 2003 jährlich im November stattfindenden informellen Workshops des Sicherheitsrats ›Hitting the Ground Running.‹⁵ Diese Workshops sollen den neugewählten Mitgliedern kurz vor Beginn ihrer Amtszeit Gelegenheit geben, sich mit den Praktiken und Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats in informeller Atmosphäre vertraut zu machen. Zugleich soll den ausscheidenden und verbleibenden nichtständigen Mitgliedern sowie den P5 die Möglichkeit gegeben werden, Arbeitsmethoden und Ergebnisse zu reflektieren. Gerade aus diesen informellen Debatten lassen sich interessante Erfahrungen der nichtständigen Ratsmitglieder erschließen.⁶

Die informellen Workshops sind die vertrauliche – und daher aufschlussreichere – Alternative zu den öffentlichen ›Wrap-up Discussions‹ (›zusammenfassende Sitzungen‹), das heißt, bilanzierende formelle Sitzungen des Sicherheitsrats, die sich sowohl mit den Ergebnissen der inhaltlichen Arbeit in dem jeweiligen Monat als auch mit den Arbeitsmethoden beschäftigten. Sie fanden in unregelmäßiger Folge von Juni 2001 bis März 2005 statt.⁷

Die beschränkten Einflussmöglichkeiten der nichtständigen Mitglieder

Angesichts der kontroversen Einschätzungen, die von den beteiligten Politikern sowie den Wissenschaftlern, die sich mit dem Thema befassen, zu den Einflussmöglichkeiten der E10 abgegeben werden, ist eine Darstellung und Diskussion der wichtigsten Argumente nützlich, auf die sich die Einschätzungen stützen.

Die Wirkung des ›versteckten‹ Vetos

Als Hauptargument für eine schwache Position der E10 wird das Vetorecht der P5 angeführt: Allein schon die Androhung des Vetos in den vertraulichen informellen Konsultationen⁸ des Rates – das sogenannte versteckte Veto (hidden veto) – hielte die E10 davon ab, Resolutionsentwürfe zu einem Thema einzubringen. So hob der jamaikanische Botschafter Curtis Ward in einer öffentlichen ›Wrap-up Discussion‹ des Rates im August 2001 hervor, »die bloße Präsenz eines angedrohten Vetos ... beeinflusst entscheidend die Art und Weise, wie der Rat seine Arbeit macht Sie verhindert letztlich jede ernsthafte Diskussion über geeignete Aktivitäten, die der Rat ergreifen sollte ...«. ⁹

Der große Einfluss des Vetorechts auf die Arbeit des Rates ist offenkundig: Zwar legen ständige Mitglieder selten konkret in Abstimmungen ihr Veto ein; es gehört jedoch zur politischen Praxis, dass das angedrohte Veto einer oder mehrerer ständiger Mitglieder entweder die Befassung mit einem politischen Konflikt ganz oder zumindest die Verab-

schiedung von Resolutionen mit einer klaren Stellungnahme und konkreten Forderungen an die Konfliktbeteiligten verhindert. Das Problem ist nicht so sehr, dass die P5 sich dieses Druckmittels bedienen (denn nur wenn sie auf diese Weise ihre Interessen wahren können, unterstützen sie die Institutionen der Vereinten Nationen). Problematisch daran ist, dass die E10, die solchen Vetodrohungen ausgesetzt sind, diesen Vorgang nicht öffentlich machen. Vielmehr verzichten sie darauf, ihren Standpunkt weiter zu vertreten, legen sich eine Art Selbstzensur auf, um Ärger mit den P5 zu vermeiden.¹⁰ Würde der Vorgang öffentlich, würde der politische Druck auf die P5 zunehmen, ihr ›verstecktes‹ Veto nur auf jene Fälle zu beschränken, wo es für sie um wichtige Interessen geht.

Jedoch wird bei der Diskussion um das Vetorecht oft übersehen, dass es nur eine Verhinderungsmacht darstellt, jedoch keine Gestaltungsmacht: Um Entscheidungen herbeiführen zu können, sind die P5 auf mindestens vier Ja-Stimmen aus den Reihen der E10 angewiesen. Dies gibt den E10 ein größeres politisches Gewicht als manche meinen. Oder anders ausgedrückt: Sieben Mitglieder der E10 reichen aus, um einen Beschluss des Sicherheitsrats zu verhindern – eine Art ›gemeinsames Veto‹. Allerdings haben sich die E10 in früheren Jahrzehnten oft nicht getraut, ihre Enthaltung oder Ablehnung in den Verhandlungen anzudrohen. Dies setzt natürlich eine genügende Zusammenarbeit und einen ausreichenden Konsens unter den E10 voraus, was früher selten der Fall war.

Der Wissensvorsprung der P5

Weiterhin wird der Wissensvorsprung der P5 ins Feld geführt: Weil es weder im Sicherheitsrat noch im Sekretariat ein ›institutionelles Gedächtnis‹ gebe, verfügten die P5 über einen immensen Wissensvorsprung. Dies läge daran, dass die Erfahrungen der bisherigen nichtständigen Ratsmitglieder dort nicht schriftlich festgehalten würden und neuen Ratsmitgliedern so nicht zugänglich seien. Zudem seien viele Beratungen des Sicherheitsrats informelle Konsultationen, über die keine UN-Protokolle angefertigt würden.¹¹ Bei einem Ratsworkshop im Jahr 2010 wurde zu diesem Problem kritisch angemerkt: »Mehrere Redner führten aus, die neugewählten Mitglieder wären dadurch substanziell benachteiligt, dass sie ihre Amtszeit ohne das gleiche Wissen über die Arbeitsmethoden, wie es die ständigen Ratsmitglieder besäßen, antreten müssten.«¹²

Verstärkt werde die Wirkung des Wissensvorsprungs der ständigen Mitglieder durch die im Laufe der Jahrzehnte aufgebauten persönlichen Kontakte der P5-Diplomaten zu den Schlüsselpersonen in der Abteilung Angelegenheiten des Sicherheitsrats des UN-Sekretariats (Security Council Affairs Division – SCAD)¹³ sowie durch die erheblich größe-

Bei der Diskussion um das Vetorecht wird oft übersehen, dass es nur eine Verhinderungsmacht darstellt, jedoch keine Gestaltungsmacht.

Sieben nichtständige Mitglieder reichen aus, um einen Beschluss des Sicherheitsrats zu verhindern – eine Art ›gemeinsames Veto‹.

ren personellen Ressourcen in den UN-Botschaften der P5, die sie sich aufgrund ihrer größeren Finanzkraft leisten könnten.

Die personellen Ressourcen der E10 im Vergleich zu den P5

Während es zweifellos zutrifft, dass die P5 über exzellente Kontakte zum UN-Sekretariat verfügen und oft Berichte des Sekretariats einsehen können, bevor sie den übrigen Ratsmitgliedern zugänglich gemacht werden,¹⁴ ist die Personalsituation differenzierter zu sehen. Tatsächlich haben die kleineren Staaten meist nur wenig diplomatisches Personal, so dass sie während ihrer Ratsmitgliedschaft oft personell überfordert sind: So verfügen beispielsweise die gegenwärtigen Ratsmitglieder Togo über sieben, Guatemala über acht und Aserbaidschan über elf Diplomaten, während den Ratsmitgliedern Kolumbien und Pakistan immerhin je 16, Portugal 19 und Marokko 27, Indien 28 und Südafrika 29 Diplomaten zur Verfügung stehen. Die Zahl der drei zuletzt Genannten reicht dabei durchaus aus, um eine gute Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten.

Drei der P5 haben deutlich mehr Diplomaten als jeder der E10 in ihren UN-Botschaften (USA 151, Russland 82 und China 77 Diplomaten), während sich Großbritannien und Frankreich weniger Personal leisten (47 beziehungsweise 35 Diplomaten). Einen ähnlichen personellen Aufwand wie die P5 betreiben das nichtständige Ratsmitglied Deutschland und das häufig im Rat vertretene Japan, die sich gegenwärtig 70 beziehungsweise 51 Diplomaten leisten. Damit versuchen sie offenbar, den Wissensvorsprung der P5 wenigstens personell zu kompensieren.¹⁵ Dass Quantität nicht unbedingt Qualität bedeuten muss, wird deutlich, wenn man die engagierte Ratsarbeit Großbritanniens und Frankreichs im Vergleich zu den USA, Russland und China betrachtet, sowohl was die Erörterung politischer Konflikte als auch was die Reform der Arbeitsmethoden betrifft.

Einigung der P5 im Vorfeld

Ein weiterer strategischer Vorteil für die P5, so wird angeführt, sind die vielfältigen Informationsquellen (unter anderem ein Netzwerk von Botschaften in allen Weltregionen, Geheimdienstquellen oder Satelliten), die sie nutzen können, um sich dann untereinander schnell informell auf ein geeignetes Vorgehen zu einigen.¹⁶ In den informellen Konsultationen des Ratsplenums können die P5 dann den E10 abgestimmte Resolutionsentwürfe vorlegen, an denen diese nicht mehr viel ändern könnten, wie ein nichtständiges Ratsmitglied beim Workshop 2010 kritisch anmerkte.¹⁷ Ein solches Verhalten sei nachteilig für die Effizienz und Legitimation der Ratsbeschlüsse.¹⁸

Diese hierarchische Arbeitsmethode war tatsächlich über Jahrzehnte üblich, hat sich aber mit der

Zunahme der Friedensmissionen und Sanktionsregime seit Ende des Kalten Krieges allmählich unter dem Druck der E10 und der übrigen UN-Mitgliedstaaten gewandelt: Es hat sich herausgestellt, dass für eine realistische Formulierung der Resolutionen und vor allem für deren wirksame politische Umsetzung die frühzeitige Einbeziehung der E10 unumgänglich ist. Daher werden die E10 seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend früher in die Entscheidungsfindung einbezogen. Sie bekommen nicht mehr fertige Texte vorgelegt, wenn auch nach wie vor die Grundlinien von den P5 vorgegeben werden.

Druckmittel der P5

Das wohl bekannteste Argument im Hinblick auf die Stellung der E10 lautet, die P5, allen voran die USA, verfügten über wirtschaftliche und politische

Mit gegenwärtig 70 Diplomaten versucht Deutschland offenbar, den Wissensvorsprung der P5 wenigstens personell zu kompensieren.

⁵ Die Workshops werden von der Regierung Finnlands gesponsert und in Zusammenarbeit mit der SCAD durchgeführt. Die Berichte über die Workshops 2003–2010 finden sich in: UN Doc. S/2004/135, S/2005/228, S/2006/483, S/2007/137, S/2008/195, S/2009/193, S/2010/177, S/2011/484. Zitierweise: Wenn UN-Dokumente in deutscher Fassung vorliegen, werden sie mit UN-Dok. abgekürzt, in englischer Fassung mit UN Doc.

⁶ Da die nach der sogenannten Chatham House Rule wiedergegebenen vertraulichen Äußerungen in den Workshop-Berichten nicht einzelnen Mitgliedstaaten zugeordnet werden, können sie nur als begründete Annahmen den Gruppen der ständigen und nichtständigen Mitglieder zugeordnet werden.

⁷ Die Wortprotokolle der ‚Wrap-up Discussions‘ des Sicherheitsrats finden sich in folgenden UN-Dokumenten: UN Doc. S/PV.4343, S/PV.4363, S/PV.4432, S/PV.4445, S/PV.4466, S/PV.4482, S/PV.4547, S/PV.4562, S/PV.4677, S/PV.4748 und S/PV.4748/Corr.1, S/PV.4766 und S/PV.4766/Resumption, S/PV.4818 und S/PV.5156.

⁸ Dies sind nicht-öffentliche Ratssitzungen, über die kein Protokoll geführt wird. Sie dienen der Vorbereitung der formellen Ratssitzungen; vgl. Sydney Bailey/Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 3. Ed., Oxford 1998, S. 60–75.

⁹ Wortprotokoll der Sitzung, UN Doc. S/PV.4363 v. 31.8.2011, S. 7. Vgl. zum versteckten Veto: Bailey/Daws, a.a.O. (Anm. 8), S. 249–250; Céline Nahory, *The Hidden Veto*, in: *Global Policy Forum*, März 2004, www.globalpolicy.org/component/article185/42653.html

¹⁰ Vgl. dazu Nahory, a.a.O. (Anm. 9).

¹¹ Vgl. Mahbubani, *The Permanent*, a.a.O. (Anm. 3), S. 260.

¹² UN Doc. S/2011/484, v. 2.8.2011, S. 13.

¹³ Vgl. Mahbubani, *The Permanent*, a.a.O. (Anm. 3), S. 261.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Die Zahlen beruhen auf den Angaben, wie sie die UN-Botschaften gegenüber dem Protokoll- und Verbindungsdienst des UN-Sekretariats machen und wie sie im Internet veröffentlicht werden. Die zitierten Zahlen stammen aus der Ausgabe vom 18. Januar 2012, UN Doc. ST/SG/SER.A/301, www.un.int/protocol/bluebook/bb301.pdf

¹⁶ Vgl. dazu Mahbubani, *The Permanent*, a.a.O. (Anm. 3), S. 259f.

¹⁷ UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 16.

¹⁸ Ebd.

Das Argument, die P5, vor allem die USA, könnten nichtständige Mitglieder durch politischen Druck in ihren Entscheidungen beeinflussen, hat in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich an Überzeugungskraft verloren.

Machtmittel, um ein bestimmtes Abstimmungsverhalten der E10 zu erreichen, etwa die Drohung mit der Kürzung von Entwicklungs- oder Militärhilfe. Tatsächlich hat es immer wieder Situationen gegeben, wo offen oder versteckt solche Druckmittel angewendet wurden.

Gewachsenes politisches Selbstbewusstsein der E10

Gerade das Argument, die P5, vor allem die USA, könnten nichtständige Mitglieder durch politischen Druck in ihren Entscheidungen beeinflussen, hat jedoch in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich an Überzeugungskraft verloren. Zum einen haben sich einige Entwicklungsländer inzwischen zu Schwellenländern mit größeren eigenen wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen entwickelt. Zum anderen haben seit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der ›Blöcke‹ viele der kleinen und mittleren Staaten deutlich an Selbstbewusstsein gewonnen. Ein Beispiel für diese Entwicklung war das Verhalten der E10 im Frühjahr 2003 gegenüber dem Resolutionsentwurf der USA und Großbritanniens zum Irak-Konflikt. Dort hat selbst starker politischer Druck der beiden Staaten kein Bröckeln der Ablehnungsfront der E10 zur Folge gehabt. Die Folge war, dass die USA und Großbritannien darauf verzichteten, den Resolutionsentwurf zur Abstimmung zu stellen.¹⁹

Politische Initiativen der E10

Das gewachsene politische Selbstbewusstsein der E10 drückt sich nicht nur im Widerstand gegen politischen Druck der P5 aus, sondern auch in einer stärkeren Neigung, eigene politische Initiativen zu entwickeln und voranzutreiben: So profilierte sich etwa Costa Rica in seiner Amtszeit im Rat 2008/2009 mit einem Engagement für die Reform der Arbeitsmethoden des Rates und für die Stärkung der Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs.²⁰

Die fehlenden Sachinformationen beschaffen sich die nichtständigen Mitglieder oft über NGOs,²¹ so dass der Wissensvorsprung der P5 und die geringeren personellen Ressourcen der E10 nicht mehr so stark ins Gewicht fallen. Zudem verschaffen den neugewählten Ratsmitgliedern Orientierungskurse, die das Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen (UNITAR) regelmäßig durchführt,²² wichtiges Grundwissen über Geschäftsordnung und Arbeitsweise des Rates. Ferner bemühen sich die Mitarbeiter der SCAD, die E10 mit den von ihnen gewünschten Informationen zu versorgen. Das bestätigen auch die Workshop-Diskussionen.²³

Die E10 sind offensichtlich dabei, die bisher hierarchisch strukturierten Machtverhältnisse im Rat allmählich demokratischer zu gestalten. Eine Untersuchung des ›International Peace Institute‹ aus

dem Jahr 2011 über den Einfluss der nichtständigen Mitglieder stellte fest, dass die E10 auf dem Weg seien, Chancengleichheit im Rat zu schaffen (›leveling the playing field‹).²⁴

Die Nebenorgane des Rates als ›Trainingsplatz‹ für die E10

Die gewählten Ratsmitglieder haben auch davon profitiert, dass der Rat infolge der wachsenden Aktivitäten nach Ende des Kalten Krieges in Ergänzung zu seinen drei ständigen Ausschüssen eine große Zahl von weiteren Nebenorganen (subsidiary bodies) geschaffen hat.²⁵ Zu nennen sind hier insbesondere die Ausschüsse zur Kontrolle von Sanktionsmaßnahmen, die gegen eine Reihe von Staaten und Gruppierungen verhängt wurden, eine Arbeitsgruppe für Friedenssicherungseinsätze, eine Informelle Arbeitsgruppe für die internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe und eine Informelle Arbeitsgruppe für Dokumentation und andere Verfahrensfragen, die sich mit der Reform der Arbeitsmethoden des Rates befasst.

Da in den Vorsitz dieser Nebenorgane überwiegend nichtständige Mitglieder gewählt wurden und werden,²⁶ stellen die Nebenorgane für die E10 eine nützliche Gelegenheit dar, die Arbeitsmethoden kennenzulernen, detaillierte Kenntnisse über einzelne Sachthemen beziehungsweise Konfliktregionen zu erwerben und – vielleicht noch wichtiger – »Gelegenheit, Führungsaufgaben zu übernehmen« und »bedeutende Beiträge zur Arbeit des Sicherheitsrats zu leisten«, wie Teilnehmer des Ratsworkshops 2010 hervorhoben.²⁷ Dadurch haben die E10 zweifellos an Selbstvertrauen gewonnen.

Gestärktes politisches Profil der E10

Um weiter an politischem Profil zu gewinnen, haben viele gewählte Ratsmitglieder während ihrer einmonatigen Ratspräsidentschaft thematische Debatten auf die Tagesordnung gesetzt²⁸ – zum Beispiel zum Thema ›Schutz der Zivilbevölkerung vor bewaffneten Angriffen‹. Das Format der thematischen Ratssitzungen erwies sich als so erfolgreich, dass inzwischen auch ständige Ratsmitglieder dem Beispiel der nichtständigen Mitglieder gefolgt sind.

Der Sicherheitsrat insgesamt hat dadurch ebenfalls an Profil und Legitimation gewonnen, weil er sich nicht mehr ausschließlich mit der Konflikt-schlichtung und Friedenssicherung im strikten Sinne beschäftigt, sondern auch mit den zugrundeliegenden Problemkomplexen, häufig unter Beteiligung von Nichtmitgliedstaaten des Rates.

Ebenso haben bei den bisherigen informellen Reformen der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats die E10 eine entscheidende Rolle gespielt: Fast alle Reformschritte, die in den beiden Mitteilungen des Präsidenten des Sicherheitsrats S/2006/507 und S/2010/507 konsolidiert und bekräftigt wurden,

Die fehlenden Sachinformationen beschaffen sich die nichtständigen Mitglieder oft über NGOs.

gehen auf politische Initiativen gewählter Ratsmitglieder zurück. Dabei handelt es sich um Reformmaßnahmen, die sie in langer, mühsamer diplomatischer Arbeit – oft gegen den Widerstand mehrerer ständiger Ratsmitglieder – durchgesetzt haben.²⁹ Das erstaunliche Ausmaß der informellen Reformen (wie Einbeziehung von Nichtmitgliedstaaten des Rates, Briefing der Medien oder informelle Treffen mit NGOs) spricht für das gewachsene politische Gewicht der E10 im Sicherheitsrat.

Dafür spricht auch die Irritation bei den P5 über die Aktivitäten der gewählten Mitglieder, über die E10-Diplomaten berichten. Kishore Mahbubani teilte in einem Blog im Jahr 2010 mit: »Als einige gewählte Mitglieder zum Beispiel versuchten, die anachronistische Geschäftsordnung des Rates zu ändern, grinsten die P5-Diplomaten insgeheim und fragten, warum die ›Touristen‹ [gemeint waren die E10, der Verf.] die ›Inneneinrichtung‹ des Rates verändern wollten.«³⁰ In ähnlicher Weise kritisierte beim Ratsworkshop 2009 (wohl) ein ständiges Ratsmitglied, durch die »Versuche, die Arbeitsmethoden des Rates zu verändern«, würden die »wichtigeren Aufgaben des Rates« in den Hintergrund gerückt.³¹

Partizipation und Legitimation – Kriterien für die Arbeit des Sicherheitsrats

Die P5 können es sich jedoch nicht mehr leisten, politische Initiativen aus den Reihen der E10 zu ignorieren. Dies umso weniger, wenn es sich um einflussreiche Staaten wie Brasilien, Indien und Südafrika handelt, die über einen starken Rückhalt in ihren jeweiligen Regionalgruppen verfügen.³²

Denn den ständigen Mitgliedern muss an einer wirksamen Umsetzung der von ihnen angestrebten Maßnahmen, beispielsweise in der Friedenssicherung, gelegen sein. Eine erfolgreiche multilaterale Friedenssicherung erspart den Großmächten unilaterale Maßnahmen – ein Zusammenhang, auf den Studien amerikanischer Think Tanks und des amerikanischen Kongresses explizit hingewiesen haben.³³

Eine wirksame Umsetzung ist aber nur zu gewährleisten, wenn die Ratsbeschlüsse eine hohe politische Legitimation aufweisen. Die wiederum ist aber nur gegeben, wenn nach dem Eindruck der Staatengemeinschaft alle Ratsmitglieder angemessen an dem Entscheidungsprozess beteiligt worden sind.³⁴ Das erklärt die vorherrschende Tendenz, Ratsresolutionen im Konsens zu verabschieden, auch wenn dies die Entscheidungsfindung oft verlangsamt und die Texte nur den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen. Doch nur ein Kompromiss, auf den sich der gesamte Sicherheitsrat einigen kann, hat auf Dauer Aussicht, erfolgreich umgesetzt zu werden. So betonte ein Staatenvertreter beim Ratsworkshop 2010, die Einbeziehung der E10 in die Entscheidungsprozesse würde die Identifikation aller Rats-

mitglieder mit den Beschlüssen stärken und »so zu einer größeren Effizienz und Legitimation führen.«³⁵

Fazit

Festhalten lässt sich, dass die nichtständigen Ratsmitglieder an politischem Einfluss gewonnen haben. Dies hat seinen Grund zum einen in der gewachsenen politischen und wirtschaftlichen Macht von Staaten wie Brasilien, Indien und Südafrika, zum anderen im Engagement mittelgroßer Staaten (wie Kanada, Neuseeland, Norwegen und Schweden) sowie kleinerer Staaten (wie die Schweiz, Singapur und Costa Rica), die sich regelmäßig um nichtständige Sitze bewerben und dort wichtige Arbeit leisten. Die ständigen Ratsmitglieder mussten diese Entwicklung akzeptieren – trotz etlicher Versuche, die eigene machtpolitische Position uneingeschränkt aufrechtzuerhalten. Für die Arbeit des Sicherheitsrats ist der größere Einfluss der nichtständigen Ratsmitglieder sehr nützlich, weil er dessen politische Legitimation erhöht.

Das erstaunliche Ausmaß der informellen Reformen spricht für das gewachsene politische Gewicht der E10 im Sicherheitsrat.

19 Vgl. dazu Mahbubani, *Keeping Our Council*, a.a.O. (Anm. 2).

20 Vgl. Romita et al., *What Impact*, a.a.O. (Anm. 4), S. 3.

21 »Mehrere Sprecher betonten, wie wertvoll es sei, die NGOs anzapfen zu können in Bezug auf Ideen und Informationen. ... NGOs hätten geholfen, die Informationslücke zu schließen ...« (Ratsworkshop 2010, UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 22.

22 Vgl. z.B. UNITAR Orientation Course on the Security Council for Members of the Council, 14.–17.11.2011, www.unitar.org/event/orientation-course-security-council-members-council.

23 UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 22.

24 Vgl. Romita et al., *What Impact*, a.a.O. (Anm. 4), S. 2.

25 Im Januar 2012 verfügte der Sicherheitsrat außer den drei Ständigen Ausschüssen über 20 Nebenorgane (subsidiary bodies), vgl. UN Doc. S/2012/2 v. 3.1.2012.

26 Im Januar 2012 stammten alle Vorsitzenden der Nebenorgane aus den Reihen der E10, vgl. UN Doc. S/2012/2 v. 3.1.2012.

27 UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 22–23; vgl. auch Edward C. Luck, *UN Security Council – Practice and Promise*, Oxford 2006, S. 17.

28 Vgl. UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 22f.

29 Vgl. Helmut Volger, *Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats*, VN, 5/2010, S. 195–203.

30 Mahbubani, *Keeping Our Council*, a.a.O. (Anm. 2); vgl. auch Mahbubani, *The Permanent*, a.a.O. (Anm. 3), S. 259.

31 UN Doc. S/2010/177 v. 8.4.2010, S. 13.

32 Vgl. Romita et al., *What Impact*, a.a.O. (Anm. 4), S. 4.

33 So z.B. der Bericht einer vom amerikanischen Kongress eingesetzten Arbeitsgruppe: *United States Institute of Peace, American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the United Nations*, Washington, D.C. 2005.

34 Vgl. Ian Hurd, *Legitimacy, Power and the Symbolic Life of the UN Security Council*, *Global Governance*, 8. Jg., 1/2002, S. 35–51, S. 47f.

35 UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 17.

50 Jahre VEREINTE NATIONEN – eine Fachzeitschrift im digitalen Zeitalter

Hannah Birkenkötter



Hannah Birkenkötter, LL.M., geb. 1986, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht, und Rechtsphilosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Sie ist zudem seit 2012 Mitglied im Bundesvorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Dieses Jahr feiert die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN ihr 50-jähriges Jubiläum. Über Jahrzehnte hat sie Bestand gehabt, wenn auch nicht immer mit uneingeschränkter Unterstützung, wie Alexander Graf York von Wartenburg in seinem posthum erschienenen Essay in Heft 1/2012 gezeigt hat. Mit Einbruch des digitalen Zeitalters stellt sich aber heute die Frage nach der Berechtigung einer Zeitschrift VEREINTE NATIONEN neu.

Trat die Zeitschrift vor 50 Jahren in erster Linie an, die Leserinnen und Leser über die Arbeit der Vereinten Nationen zu informieren und »regelmäßig Bericht vom Hauptsitz der UN« (Heft 1/1962) zu erstatten, kann dies heute nicht mehr zureichend das Ziel sein. Sämtliche Gremien in New York, Genf, Wien und Nairobi und auch immer mehr regionale und lokale Standorte haben umfangreiche Internetpräsenzen, die über ihre Arbeit in allen Facetten berichten. Die Sitzungen vieler Ausschüsse werden per Video in Echtzeit übertragen. Eine Fülle an Blogs, häufig von nichtstaatlichen Organisationen, kommentiert alle Geschehnisse. Ist eine bis auf die Titelseite in schwarz-weiß gedruckte Fachzeitschrift im Zeitalter der RSS-Feeds, Twitter-Nachrichten, Facebook und Push-Dienst auf dem Smartphone nicht obsolet? Sind nicht alle wichtigen Inhalte ohnehin verfügbar, und zwar immer auf dem neuesten Stand? Welche Existenzberechtigung kommt einer alle zwei Monate erscheinenden Fachzeitschrift heute noch zu?

Eine Antwort liegt zumindest scheinbar nahe: In einer Fachzeitschrift selektiert, analysiert, editiert eine Redakteurin oder ein Redakteur. Eine nicht zu unterschätzende Aufgabe: Gibt man »United Nations« bei Google ein, erhält man 669 Millionen Einträge. Auch einzelne, abgegrenzte Themengebiete schaffen es in der Regel auf mehrere hunderttausend Suchergebnisse. Aber kann diese Auswahl nicht auch über das Internet bereitgestellt werden? Gerade hat die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) ihr Internet-Angebot komplett überarbeitet und entwickelt nun eine Strategie zur Nutzung sozialer Netzwerke, um ein breiteres Publikum anzusprechen. Alle Ausgaben von VEREINTE NATIONEN sind ab dem Jahrgang 1999 online verfügbar, noch im Jahr 2012 sollen auch die früheren Jahrgänge auf der Webseite der DGVN bereitstehen. Warum also eine gedruckte Zeitschrift? An dieser Stelle hört man oft, lange Texte am Bildschirm ermüdeten die Augen und die Haptik eines Druckerzeugnisses sei unverwechselbar. Allein das »gute Gefühl, Papier in der Hand zu halten, kann als Begründung nicht genügen, zumal auch hier die Technik nicht Halt macht, sondern etwa mit dem »elektronischen Papier« Lösungen entwickelt hat, die sich langfristig als echte Alter-

native zu einer Vielzahl von Druckerzeugnissen durchsetzen könnten.

Gewichtiger ist da ein weiterer Punkt: Die Spielregeln des Internets – und denen würde sich eine reine Online-Publikation unterwerfen – sind in weiten Teilen noch nicht ausgehandelt. Über eine angemessene Diskussionskultur im Netz wird derzeit ebenso verhandelt wie über staatliche Eingriffe durch Maßnahmen wie die Online-Durchsuchung. Der Umgang mit »Internetgiganten« wie Google und Facebook, urheberrechtliche Fragen, die »Freiheit des Internets« – diese und andere Fragen sind weder rechtlich noch gesellschaftlich geklärt. Das kann für eine Fachzeitschrift dann bedeutsam sein, wenn sie nicht nur informieren, sondern auch archivieren möchte. VEREINTE NATIONEN zeigt über nunmehr fünf Jahrzehnte auf, mit welchen Themen sich die Weltorganisation beschäftigt. Das ist ein wertvoller Bestand. Auch wenn vermehrt digitalisiert und im Internet archiviert wird, ist doch der Stand des Internets als Archivierungsmedium völlig unklar. Die rasante technische Entwicklung führt dazu, dass die Langlebigkeit archivierten Materials weit unsicherer ist als die des immerhin schon an die 2000 Jahre alten Materials Papiers. Möchte die Zeitschrift eine Archivfunktion erfüllen, so ist schon deswegen eine gedruckte Form nicht obsolet. Hinzu kommt: VEREINTE NATIONEN hat einen wissenschaftlichen Anspruch. Gerade in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung ist das Internet zwar längst zum Helfer, in keiner Weise aber zum Hauptmedium avanciert. Im Wissenschaftsdiskurs behauptet sich nach wie vor das gedruckte Wort. Das lässt sich angesichts des heute technisch Möglichen sicherlich kritisieren. Es ist aber Realität. Und hier hat VEREINTE NATIONEN eine Rolle zu spielen: Denn es gibt im deutschsprachigen Raum sonst keine Publikation, die sich ausschließlich mit den UN befasst. Während sich allorts »European Studies« als eigenständige Disziplin etablieren, gibt es ein vergleichbares Feld der »UN Studies« (noch) nicht. Einen Beitrag zur Genese eines solchen Forschungsfelds zu leisten, in deren Mittelpunkt die Weltorganisation steht, hierin liegt der große Mehrwert des Flaggschiffs unter den Publikationen der DGVN.

Auch wenn sich einzelne Formate gewandelt haben oder abgeschafft wurden – zum Beispiel werden seit 2006 Dokumente der Vereinten Nationen nicht mehr im Volltext abgedruckt – bleibt doch der Kern der Zeitschrift bestehen: Hochwertige, ausgewählte, einem wissenschaftlichen Anspruch genügende Texte sollen einem interessierten (Fach-)Publikum zugänglich gemacht werden. Das ist heute genauso notwendig wie vor 50 Jahren.

Der Wandel der UN im Spiegel eines neuen Friedensverständnisses

Julia Harfensteller

Das Friedenskonzept, das als konstitutiver Antrieb und oberstes Ziel 1945 zur Gründung der Vereinten Nationen führte, ist seit 1945 einem fundamentalen Wandel unterzogen. Im Lichte dieser Evolution spiegeln sich auch nachhaltige Veränderungen der UN selbst, wie eine Untersuchung der 65-jährigen Friedenspraxis der UN-Hauptorgane ergeben hat. Entgegen dem gängigen Bild einer bewegungsstarken Weltorganisation zeigt diese Konzeptgeschichte, dass sich die UN sehr wohl im Wandel befindet.

Versteht man den Begriff Frieden in Bezug auf die UN nicht nur als eine abstrakte, von institutionellen Handlungen und Strukturen abgehobene Zielvorstellung, sondern als Organisationskonzept, das seine Prägung durch seine Einbindung in einen spezifischen institutionellen Kontext erhält, dann liefert der Wandel eines Konzepts auch Nachweis eines institutionellen Wandels der Organisation selbst, so der Ausgangsgedanke dieses Beitrags. Als organisationspezifischer Wissensrahmen ist Frieden in Sprache, politischen Entscheidungen und institutionellen Strukturen der UN verankert. Konkret bedeutet dies, dass in offiziellen Dokumenten wie der UN-Charta oder Erklärungen, aber auch aus konkreten Entscheidungen der UN, wie beispielsweise Beschlüsse des Sicherheitsrats bezüglich der Regelung eines Konflikts, ein spezifisches Friedensverständnis vermittelt wird. Ebenso ist ein je spezifischer Friedensbegriff in der Aufgaben- und Rollenverteilung der einzelnen Akteure im UN-System bezüglich der Wahrung des Weltfriedens erkennbar sowie in konkreten Strategien der Friedenswahrung. Dieser organisationspezifische Wissensrahmen, der unterschiedliche Wissensbestandteile enthält (siehe Schaubild 1, S. 72), wurde im Diskurs der UN-Gründungskonferenzen erschaffen und wird durch die tägliche Friedenspraxis von UN-Organen und ihr zugehörigen Organisationen stetig weiterentwickelt.

Mit dieser Verwobenheit von ›Friedenskonzept‹ mit institutionellen, sprachlichen, politischen und normativen Strukturen der UN erklärt sich von selbst, dass der Wandel eines solchen Organisationskonzepts mehr bedeutet als eine semantische Verschiebung von ›engem‹ zu ›weitem‹ oder von ›positivem‹ zu ›negativem‹ Friedensbegriff. Ein Wandel des Friedensverständnisses bedeutet zugleich einen Wandel im elementaren Welt- und Problemverständnis der Weltorganisation (Was ist Frieden und was sind Gefahren für den Weltfrieden?). Zugleich wirkt es sich auf Lösungsansätze und Strategien der UN aus

(Auf welchen Regeln soll eine weltumfassende Friedensordnung beruhen? Welche Akteure, Strategien und Maßnahmen sollen Weltfrieden herbeiführen?). Das UN-Friedenskonzept kann also als erkenntnistheoretisches Brennglas verstanden werden, in welchem Veränderungen einer Organisation, die sich in unterschiedlichen Dimensionen zeigen, thematisch miteinander verknüpft und gleichzeitig anschaulich ›auf den Begriff gebracht‹ werden können. Damit wird eine Begriffsanalyse zur genuinen Institutionenanalyse, die durch ihren Konzeptfokus eine Querschnittsanalyse der Organisation ermöglicht und einen umfassenden Blick über unterschiedliche Organe und institutionelle Ebenen hinweg auf die gesamte Institution erlaubt.

Eine Untersuchung der Friedenspraxis der UN-Hauptorgane als ›friedenspraktische Hauptakteure‹, einschließlich ihrer Sprache, Entscheidungen, Rollenzuweisungen und Aufgaben von 1945 bis 2009,¹ hat ein differenziertes Bild eines umfassenden Wandels gezeichnet, welches im Folgenden im Lichte des Organisationskonzepts ›Frieden‹ konzentriert dargestellt wird. Mit dieser institutionellen Konzeptgeschichte soll gleichzeitig ein innovativer, umfassender Ansatz zur Untersuchung von Organisationen und von institutionellem Wandel vorgestellt werden.

Worin zeigt sich der Wandel des UN-Friedenskonzepts?

Aus der Ferne betrachtet, kristallisiert sich die Entwicklung des Friedensverständnisses auf unterschiedlichen Ebenen der UN heraus. Am deutlichsten lässt sich der konzeptuelle Wandel auf einer sprachlich-diskursiven Ebene identifizieren, beispielsweise anhand neuer Begriffe, die sich mit der Zeit im UN-Jargon etabliert haben. Hier ist an begriffliche Wortneuschöpfungen zu denken wie etwa Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedenserzwingung oder Friedenskonsolidierung, welche jeweils die Institutionalisierung eines neuen eigenständigen Politikfeldes im Rahmen der UN-Friedenspolitik markieren. Eine quantitative linguistische Analyse von offiziellen UN-Dokumenten, wie Resolutionen, Erklärungen oder Berichten, zeigt auch eine schrittweise



Dr. Julia Harfensteller, geb. 1979, ist Co-chair der UN Studies Association.

¹ Ausführlich dazu: Julia Harfensteller, *The United Nations and Peace – The Evolution of an Organizational Concept*, Frankfurt/M. 2011.

Hauptprotagonisten des Friedensverständnisses von 1945 waren Staaten, als von den UN zu schützende Zielgruppe einerseits, als potenzielle Hauptfriedensbedrohung andererseits.

Veränderung des semantischen Felds, welches den Friedensbegriff umgibt, das heißt der Worte und Phrasen, die im Sprachgebrauch der Organisation oft mit ›Frieden‹ in Verbindung gebracht werden. So wird der Begriff Frieden seit den siebziger Jahren immer häufiger im Zusammenhang mit ›Entwicklung‹ genannt, seit 1990 immer häufiger mit Begriffen wie ›Demokratie und Rechtsstaatlichkeit‹.

Neben der rhetorischen Organisationsebene konkretisiert sich der konzeptuelle Wandel auch auf einer inhaltlichen Ebene: in der Friedenspolitik, das heißt in der Agendasetzung, in konkreten (friedenspraktischen) Entscheidungen der UN-Organe, wie beispielsweise den Resolutionen des Sicherheitsrats, oder in anderen Leistungen, wie etwa Berichten des Generalsekretärs. Nicht zuletzt manifestiert sich der konzeptuelle Wandel auf einer strukturellen Organisationsebene. Bedeutsam hierfür kann eine Verschiebung in den konkreten friedensbezogenen Aufgaben und Rollen der einzelnen UN-Organe sein, welche als »Träger friedenspraktischen Handelns«² verstanden werden können.

Ein neues Weltbild: von international zu global

Im Ergebnis zeigen sich bezüglich des Friedenskonzepts semantische Entwicklungen, von denen im Folgenden auf drei bemerkenswerte Trends eingegangen werden soll. Zunächst ist eine Verschiebung von einem staatszentrierten Friedensverständnis zu einer

globalen Friedensperspektive erkennbar. In den Gründungskonferenzen von Dumbarton Oaks, 1944, und San Francisco, 1945, setzte sich ein Friedensverständnis durch, welches stark unter dem Einfluss der Weltkriegserfahrungen und den vorherrschenden Weltordnungsvorstellungen der Nachkriegsära stand: Die Idee einer Friedensordnung, die von einem »Weltpolizisten mit Knüppel«³ in Gestalt des Sicherheitsrats behütet und notfalls mit Gewalt beschützt werden müsse, spiegelte den Wunsch des Erhalts des Status quo der Nachkriegsordnung wider, der durch die einmalige Machtstellung der ehemaligen Siegermächte im Sicherheitsrat gewährleistet werden sollte. Ohne Zweifel waren die Hauptprotagonisten dieses Friedensparadigmas Staaten – als von den UN zu schützende Zielgruppe einerseits, als potenzielle Hauptgefahr für die Friedensordnung andererseits. Krieg und zwischenstaatliche Konflikte stellten die schärfste Bedrohung für den Weltfrieden in den Augen der Gründungsväter dar. Wiederum sollten Staaten auch die einzigen ›Hüter des Friedens‹ sein, in Form der im Sicherheitsrat handelnden Großmächte China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Diese ganz und gar staatszentrierte Ontologie wich über die Jahre einer Perspektive, welche neue, nichtstaatliche Akteure integriert. Um konkrete Beispiele zu nennen, die auf den Einbezug vom einzelnen Menschen ins Friedensweltbild der UN verweisen, sei auf die wachsende Rolle von Menschenrechtsstandards in Friedensmissionen oder Friedenskonsolidierungs-Programmen hingewiesen, die

Schaubild 1: Das UN-Friedenskonzept als organisationsspezifischer Wissensrahmen



Das UN-Friedenskonzept als organisationsspezifischer Wissensrahmen umfasst unterschiedliche Wissensbestandteile wie etwa Wissen über Strategien und Mittel zur Friedenswahrung (praktisches Know-how), Wissen über einschlägige Aufgaben und Kompetenzen einzelner Organe (funktionale Wissens Elemente) wie auch Wissen über relevante Normen (normative Wissens Elemente) und gebräuchliche Fachbegriffe. Quelle: Autorin

den Schutz von Individuen stärken sollen. Auch in Bezug auf das Verständnis von Friedensbedrohungen ist man vom nationalstaatlichen Paradigma abgerückt. Hier wurde der ursprüngliche Fokus auf Staaten als primäre Quelle von Friedensgefahren um weitere Akteure erweitert. Heute können auch Individuen, zum Beispiel Terroristen, zu einer Bedrohung des Weltfriedens werden, wie geschehen im Fall von Osama Bin Laden.⁴ Das heutige Verständnis von Friedensbedrohungen bezieht auch Gefahren struktureller Art ein, die den nationalen Rahmen transzendieren. Globale Gefahren, wie transnationale Kriminalität, Epidemien oder Klimawandel, stehen zunehmend im Mittelpunkt der UN-Problemwahrnehmung.⁵

Es sei darauf hingewiesen, dass das Gefahrenverständnis je nach Kompetenz und Aufgabenbereich eines UN-Hauptorgans unterschiedlich eng oder weit gefasst ist. Der UN-Sicherheitsrat, der Kraft seiner Autorität laut Artikel 39 UN-Charta Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beschließen kann, legt naturgemäß ein rigideres Begriffsverständnis von Friedensgefahren an den Tag als andere Hauptorgane, weil sein Begriffsgebrauch in Bezug auf Artikel 39 UN-Charta erhebliche faktische Konsequenzen haben kann.⁶ Trotz einzelner organspezifischer Eigenheiten, die sich in den Friedensverständnissen ausdrücken, lassen sich jedoch gemeinsame Tendenzen in der Konzeptevolution hin zum globalen Friedensbegriff erkennen, die unter anderem dem Wandel des internationalen Umfelds geschuldet sind. Hier ist beispielsweise das Ende des Ost-West-Konflikts als wichtiger Einflussfaktor zu nennen, aber auch die qualitative Veränderung von Konflikten, welche eine Anpassung der UN-Konfliktlösungsinstrumente erforderte. Neben »externen Faktoren« sind auch interne, institutionelle Faktoren ursächlich für den Wandel des Friedensverständnisses. Im Falle der Veränderung der Wahrnehmung von Friedensgefahren muss beispielsweise der maßgebliche Einfluss des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan geltend gemacht werden, der mit seiner Einführung des Ausdrucks »Globale Bedrohungen und Herausforderungen« (Global Threats and Challenges)⁷ eine einheitliche, umfassende Bedrohungswahrnehmung innerhalb der UN einführte, die zudem eine transnationale, globale Perspektive mitbrachte. Der Ausdruck »Globale Bedrohungen und Herausforderungen« ist mittlerweile fest in der UN-Rhetorik verankert.

Von einer rudimentären Friedensordnung zu einem umfassenden normativen Friedensregime

Zu Recht wird die UN-Charta häufig als Wegmarke für den Übergang vom Recht zum Kriege zum Kriegsverbot und als Meilenstein für die entstehende Welt-

friedensordnung angesehen, deren Kern zweifellos das Gewaltverbot in Artikel 2 (4) UN-Charta darstellt. Neben Geboten und Verboten trifft die Charta weitere normative und in diesem Sinne handlungsorientierende Bestimmungen genereller Natur, die für eine Weltfriedensordnung relevant sind. Dazu gehören Ziele und Werte, aber auch Prinzipien, wie etwa das Prinzip der freundschaftlichen Beziehungen, Artikel 1 (2) UN-Charta, oder auch das in Artikel 1 (3) UN-Charta verankerte Prinzip der internationalen Zusammenarbeit.

Ein Blick in die Protokolle der Gründungskonferenzen zeigt jedoch, dass es unter den Unterzeichnerstaaten durchaus unterschiedliche Ansichten über die normativen Grundlagen einer Weltfriedensordnung gab – insbesondere hinsichtlich der Normen und Werte, die in enger Verbindung mit der Aufgabe der Wahrung des Weltfriedens stehen sollten. Abgesehen vom Konsens in Bezug auf das allgemeine Gewaltverbot sowie das Gebot der friedlichen Konfliktbewältigung herrschte unter den 46 Teilnehmerstaaten Uneinigkeit: Sollte der Sicherheitsrat als »Weltpolizist« in der Wahrnehmung seiner Aufgaben an Werte wie Gerechtigkeit oder an internationales Recht gebunden sein?⁸ In dieser Frage setzten sich die ehemaligen Siegermächte gegen den Widerstand kleinerer und vor allem lateinamerikanischer Teilnehmerstaaten wie Kolumbien oder Mexiko durch, die sich für eine deutlichere Charta-Formulierung der Rolle von Gerechtigkeit und Recht (justice) bei der Wahrung des Weltfriedens einsetzten.⁹

² Die Bezeichnung geht zurück auf Johannes Schwerdtfeger, Begriffsbildung und Theoriestatus in der Friedensforschung, Opladen 2001, S. 181.

³ »In 1945 most people thought of the UN primarily as a security organization which would crack down like a policeman with a club or, when needed, a gun, whenever an aggressor raised his head«, Trygve Lie, UN Press Release SG/3, 10.6.1949.

⁴ Siehe beispielhaft hierfür UN-Dok. S/RES/1822 v. 30.6.2008.

⁵ Siehe UN-Dok. A/RES/58/16 v. 3.12.2003 und A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 57.

⁶ So hat der Sicherheitsrat im Gegensatz zur Generalversammlung oder zum Generalsekretär HIV/Aids bisher nicht als Friedensbedrohung bezeichnet, sondern nur als »Risiko für Stabilität und Sicherheit in Gesellschaften«, siehe etwa Resolution S/RES/1308 v. 17.7.2000.

⁷ Die von Kofi Annan eingesetzte Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel brachte einen Bericht heraus, welcher eine detaillierte Definition von globalen Bedrohungen und Herausforderungen enthielt, siehe UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

⁸ Vgl. Report of Rapporteur of Committee 1 to Commission I, The United Nations Conference on International Organization (UNCIO), Vol. 6, Doc. 944, 13.6.1945, S. 453–458.

⁹ Interview mit Alfonso García Robles über die UN-Charta in: Thomas G. Weiss/Tatiana Carayannis/Louis Emmerij/Richard Jolly, The United Nations Intellectual History Project, The Complete Oral History Transcripts, CD-Rom, New York 2005, S. 16.

Das heutige Verständnis von Friedensbedrohungen bezieht auch Gefahren struktureller Art ein, die den nationalen Rahmen transzendieren.

Heute können auch Individuen, zum Beispiel Terroristen, zu einer Bedrohung des Weltfriedens werden.

Schaubild 2: Friedensstrategien und -methoden der UN im Jahr 1945



Das Hauptaugenmerk im Jahr 1945 lag auf der zweigleisigen Strategie von Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung (Kapitel VI UN-Charta) und kollektiven Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII UN-Charta). Quelle: Autorin

Neben der Weiterentwicklung der Kernnormen der Charta haben neue Werte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einen festen Platz in der normativen Friedensordnung erhalten.

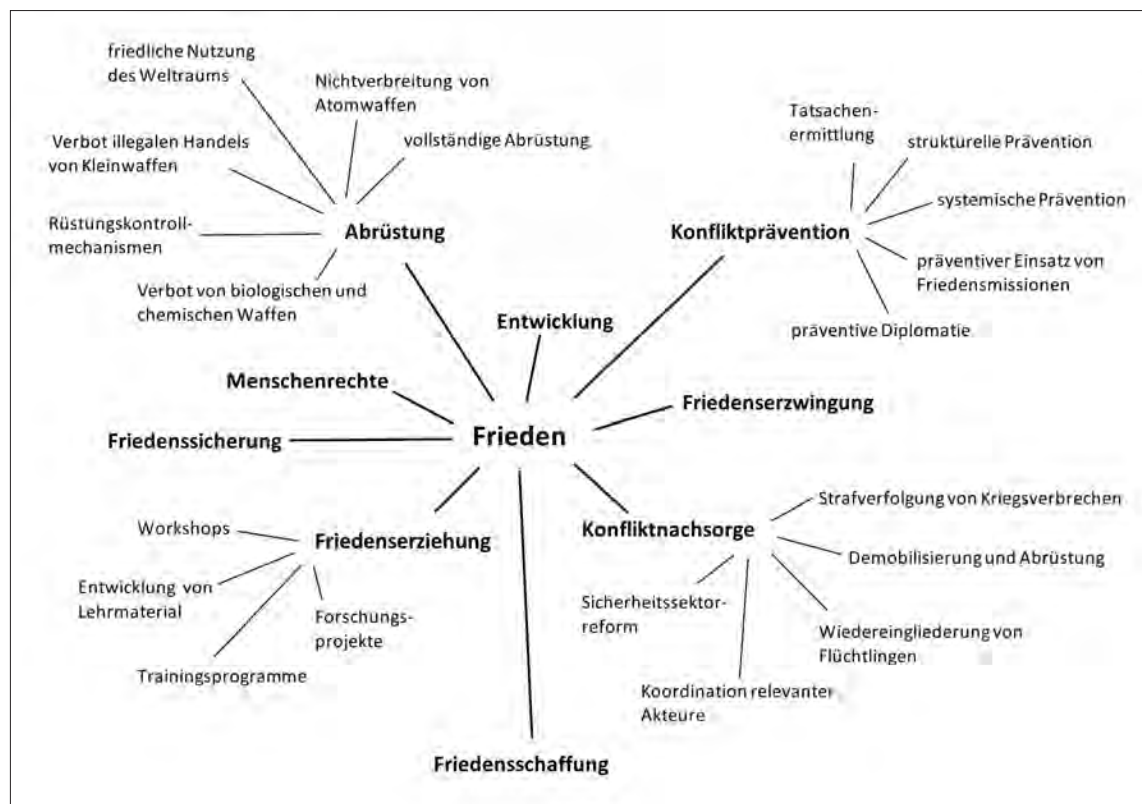
Nach Ansicht der USA, der UdSSR und Großbritanniens hatte die Notwendigkeit eines mit möglichst breitem Ermessensspielraum ausgestatteten Sicherheitsrats oberste Priorität. Insbesondere nach den noch frischen Erfahrungen mit einem aggressiven NS-Staat, der sämtliche Nachbarländer mit in den Krieg gerissen hatte, ließen die Großmächte keinen Zweifel am Bedarf eines schlagkräftigen Organs, durch welches die UN entschlossen und zügig, frei von überflüssigen normativen Schranken handeln könnten. Ebenso umstritten die Frage, welche Rolle Werte und Rechte wie Entwicklungshilfe oder Menschenrechte im Allgemeinen für die UN-Friedenspolitik spielen sollten: Trotz Gegenstimmen wurden diese als nicht relevant für die Friedenspraxis im engeren Sinne des UN-Systems angesehen. Die Friedenspraxis sollte im Kern auf das kollektive Sanktionssystem nach Kapitel VII sowie auf das System der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI reduziert bleiben. Daher fanden Werte wie Gerechtigkeit oder Menschenrechte lediglich als vage formulierte Konzepte Einzug in die Charta.

Dieses in der Charta niedergelegte normative Fundament ist mit den Jahren zu einem komplexen Friedensregime ausgebaut worden. Neben der Weiterentwicklung der Kernnormen der Charta wie dem Gewaltverbot haben neue Werte einen festen Platz in der normativen Friedensordnung erhalten. Dazu zählen Demokratie, gute Regierungsführung, und Rechtsstaatlichkeit (rule of law). Auch wurden Werte wie Recht und Gerechtigkeit (justice) inhaltlich konkretisiert und mit dem Friedenskonzept in Beziehung gesetzt. Dieser Prozess der Werteintegration und -konsolidierung im Bereich der UN-Friedenspolitik verlief nicht konfliktfrei, wie sich beispielsweise auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung

zeigt. Die Weltorganisation war in den neunziger Jahren zunehmend mit Aufgaben des ‚Peacebuilding‘ und dadurch mit ordnungspolitischen Themen in Bezug auf den Wiederaufbau von Gesellschaften beauftragt. Dies brachte notwendigerweise eine Auseinandersetzung mit fundamentalen ethischen Fragen mit sich, wie der Vereinbarkeit von Frieden und Gerechtigkeit/Recht: Inwieweit steht beispielsweise die Förderung von Gerechtigkeit in Form von Bestrafung von Kriegsverbrechern oder der Einsetzung von Wahrheitskommissionen der Aussöhnung von ehemaligen Konfliktparteien und der Friedenskonsolidierung im Wege? Während in frühen Jahren der UN-Friedenspolitik Gerechtigkeitsaspekte zugunsten der zeitnahen Wiederherstellung eines (instabilen) Friedens zurückgestellt wurden, legen die UN heute in vielerlei Hinsicht Zeugnis einer nachhaltigen Friedenskonsolidierungsstrategie ab. Diese zielt auf einen stabilen Frieden ab, der auf Werten wie Gerechtigkeit und Menschenrechten beruht – auch wenn sich dadurch der Prozess der Friedenskonsolidierung verzögert. Diese Überzeugung zeigt sich in zahlreichen Resolutionen der UN-Organe zur Bestrafung von Kriegsverbrechen⁴⁰ und möglicherweise am deutlichsten an der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002. Damit ist der angesprochene Wertkonflikt zwischen Frieden und Gerechtigkeit beziehungsweise Recht ausgestanden, und die Werte Recht und Gerechtigkeit nehmen einen klar definierten Platz in der UN-Friedensordnung ein.

Insgesamt ist das UN-Friedensvölkerrecht, das im Wesentlichen auf Geboten und Verboten zur Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen beruht, zu einem engmaschigen ethischen Konzept ausgewachsen, das sich auch auf den Bereich der po-

Schaubild 3: Friedensstrategien und -methoden der UN heute



Im Vergleich zu 1945 zeigt die heutige Friedensprogrammatische ein weitaus differenzierteres Verständnis von Möglichkeiten der Friedenserhaltung. Quelle: Autorin

litischen Friedenspraxis der UN auswirkt. Auf dem Weg der Konsolidierung der normativen Friedensordnung spielte insbesondere die Generalversammlung eine bedeutende Rolle. Als maßgebliches Forum für die diskursive Herausbildung von universalen Standards und Definitionen ist sie beispielsweise verantwortlich dafür, wie das Konzept der (sozialen und wirtschaftlichen) Entwicklung zu einem elementaren Baustein des UN-Friedensverständnisses wurde. Es spielt heute nicht nur in der UN-Rhetorik,¹¹ sondern auch in der praktischen Friedenspolitik eine zentrale Rolle.

Von einer zweigleisigen Strategie zum umfassenden Programm

Am deutlichsten lässt sich der Wandel des Friedenskonzepts bezüglich funktionell-strukturellen Aspekten des UN-bezogenen Wissensrahmens erkennen (Mit welchen Ansätzen, mit welchen Mitteln und durch welche Akteure soll Weltfrieden erreicht werden?). Ein Blick zurück auf das bei der Entstehung der UN konzipierte Friedensprogramm lässt den Gedanken einer ›reaktiven‹ Friedensagenda als Ausgangspunkt erkennen, welche vornehmlich auf die Lösung von bereits entstandenen Konflikten abzielte. Diese sollten durch den Einsatz einer Doppelstra-

tegie der Konfliktbewältigung eingeeht werden: Zum einen sollten zwischenstaatliche Auseinandersetzungen mit friedlichen Mitteln gelöst werden – beispielsweise durch Verhandlungen, den Einsatz von Schiedsgerichten oder objektive Untersuchungsmissionen (verankert in Kapitel VI UN-Charta). Sollten diese Maßnahmen nicht greifen, so sollten militärische und wirtschaftliche Sanktionen zum Einsatz kommen (Kapitel VII UN-Charta). Die in Kapitel VII festgelegten kollektiven Zwangsmaßnah-

¹⁰ Siehe beispielsweise die Resolutionen des Sicherheitsrats über die Bedeutung der Bestrafung von Kriegsverbrechen und die Bekämpfung der ›Kultur der Straflosigkeit‹ in Konfliktgebieten. Allein im Jahr 2004 verabschiedete der Rat folgende Resolutionen dazu: UN-Dok. S/RES/1542 v. 30.4.2004; S/RES/1545 v. 21.5.2004; S/RES/1580 v. 22.12.2004 sowie S/RES/1576 v. 29.11.2004.

¹¹ Eine der ersten Resolutionen, in der die UN-Generalversammlung Entwicklung klar in Beziehung zum Weltfrieden setzt, vermerkt wie folgt: »[i]n der Erwägung, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der wirtschaftlich weniger entwickelten Länder nicht nur in erster Linie wichtig für diese selbst, sondern zugleich Grundlage für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, [...] ist«, A/RES/1710 (XVI) v. 19.12.1961. Text abgedruckt in: Vereinte Nationen (VN), 5/1962, S. 157f.

Die zweigleisige Friedensstrategie von 1945 wurde zu einem auf fünf Säulen beruhenden Modell der Friedenswahrung ausgebaut.

Innerhalb der UN werden unterschiedliche Friedenskonzepte vertreten, wie sich am Vergleich der Friedenspraxis der Generalversammlung und des Sicherheitsrats zeigt.

men waren als Kerngedanke der Nachkriegsfriedensordnung (neben dem zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingeführten Gewaltmonopol durch ein generelles Gewaltverbot) eine innovative, beinahe revolutionäre Antwort der Gründungsväter auf den Zweiten Weltkrieg: Der Zusammenschluss von Staaten zur Wahrung eines gemeinsamen Guts, namentlich des Weltfriedens, war ein wesentlicher Schritt in Richtung globaler Institutionalisierung von Friedenspolitik. Gleichzeitig impliziert er eine bestimmte Friedensvorstellung: dass nämlich Friede durch Gewalt – wenn auch *ultima ratio* – geschaffen werden kann. Treffend also, wenn der französische Kommentar zur UN-Charta den UN-Frieden als »paix armée«¹² bezeichnet.

Während die UN-Charta den Strategien der friedlichen Streitbeilegung und den Zwangsmaßnahmen zwei ausführliche Kapitel widmet, werden andere Möglichkeiten der Konflikteinhegung allenfalls angedeutet. Dazu zählen präventive Maßnahmen wie auch Abrüstung. Während der Gründungskonferenzen wurde intensiv diskutiert, bis zu welchem Maße auch internationale Zusammenarbeit in Wirtschaft und Sozialem zum engeren Kern der Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens zählen sollte. Die Einrichtung des Rates für wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit war bis zum Ende der Verhandlungen in Dumbarton Oaks ein Streitgegenstand. Insbesondere die Sowjetunion bestand auf die Auslagerung dieses Politikfelds in eine eigenständige Organisation neben der UN, um den Fokus der UN auf die »harten Themen« in Sachen Frieden und Sicherheit zu beschränken.¹³ Großbritannien, die USA und südamerikanische Delegationen setzten sich für eine Zusammenarbeit in Wirtschaft und Sozialem ein, um im Rahmen der UN die Ursachen von Konflikten anzugehen. Ein Kompromiss wurde darin gefunden, dass das Politikfeld der internationalen Zusammenarbeit in der UN-Charta verankert wurde, allerdings nicht als Teil von kollektiven Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII), sondern als eigenständiges Kapitel in der UN-Charta.

Im Vergleich zum heutigen UN-Friedensprogramm muss dieser Ansatz der Friedenswahrung als rudimentär betrachtet werden, zumal er nur eine kleine Auswahl an Akteuren vorsah. Mit der Zeit wurde dieser Ansatz zu einer umfassenden, zirkulären Friedensstrategie erweitert, welche eine Vielzahl von Akteuren, Ansätzen und Instrumenten umfasst. Bei näherem Hinsehen wurde die zweigleisige Friedensstrategie von 1945 (friedliche und nicht-friedliche Maßnahmen zur Friedenswahrung) zu einem auf fünf Säulen beruhenden Modell der Friedenswahrung ausgebaut. Diese sind: Konfliktprävention, Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedenserzwingung und Friedenskonsolidierung. Die Unterschiede dieser Friedensansätze verdeutlichen sich durch den Vergleich der Schaubilder 2 und 3 (auf S. 74 und 75).

Fazit

Zusammenfassend sind in Bezug auf den Wandel des UN-Friedensverständnisses inhaltliche Trends von einer »internationalen« in Richtung einer globalen Friedensperspektive zu beobachten. Gleichzeitig fand im Laufe der 65-jährigen Friedenspraxis eine qualitative Entwicklung im Sinne einer konzeptuellen Ausdifferenzierung und Konkretisierung des Friedensbegriffs statt. Dabei konnte festgestellt werden, dass innerhalb der UN unterschiedliche Friedenskonzepte vertreten werden, wie sich am Vergleich der Friedenspraxis der Generalversammlung und des Sicherheitsrats zeigt. Ferner ist der Konzeptwandel auf unterschiedliche Ursachen und Einflussfaktoren zurückzuführen, wie der Wandel des Konfliktgeschehens oder dem Aufkommen »globaler Bedrohungen«, welche neue Anforderungen an die UN-Friedenspolitik stellen. Von wesentlicher Bedeutung für die zeitliche Entwicklung des UN-Friedenskonzepts sind Verschiebungen politischer Parameter, wie sich deutlich an der Auflösung des Ost-West-Konflikts bewies. Zuletzt stellte sich auch der Einfluss einzelner Akteure als Motor für konzeptuellen und institutionellen Wandel heraus, wie am Beispiel des UN-Generalsekretärs erwähnt.

Im Lichte der Friedensrhetorik und -praxis der UN lässt sich der Wandel der UN am besten im Sinne einer institutionellen Integration begreifen. Dieser Prozess kann auf zwei Ebenen nachvollzogen werden: auf horizontaler Ebene sind zunehmend Themen und Bereiche in Friedenskonzepte und -praxis einbezogen worden – beispielsweise humanitäre Hilfe, Frauenrechte oder das Thema Umwelt. Auf vertikaler Ebene fand eine institutionelle Integration statt, indem bestimmte Werte von einer rein rhetorischen Ebene schrittweise in die Praxis umgesetzt wurden, wie erörtert anhand des Wertes »Recht und Gerechtigkeit« (justice). Zweifelsohne besteht noch erheblicher Integrationsbedarf in der UN-Friedenspraxis: Humanitäre Hilfe wird noch immer nicht ausreichend mit Programmen zum Wiederaufbau verknüpft; ebenso wenig Entwicklungshilfe mit Menschenrechtspolitik. Betrachtet man andererseits die Entwicklung der UN aus größerer Distanz, kann man auch das Glas als halb voll bezeichnen. Um mit Galileo Galilei zu sprechen: Und sie bewegt sich doch!

¹² Jean-Pierre Cot/Allain Pellet, Préambule, in: dies. (Eds.), La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article. 3. Aufl., Paris 2005, S. 294

¹³ Vgl. Robert Hilderbrand, Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security, Chapel Hill/London 1990, S. 84–95.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Abrüstungskonferenz: Tagungen 2011

- Im 15. Jahr keine Einigung auf ein Arbeitsprogramm
- Pläne für FMCT-Verhandlungen außerhalb der CD konkretisieren sich

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, Abrüstungskonferenz: Tagungen 2010, VN, 2/2011, S. 79f., fort.)

Den 65 Mitgliedstaaten der Genfer **Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)** gelang es auch im Jahr 2011 nicht, sich auf die Aufnahme neuer Abrüstungsverhandlungen zu einigen. Die Hürden für einen solchen Schritt blieben auch im fünfzehnten Jahr der Untätigkeit zu hoch. Zu Beginn der ersten Sitzungsperiode (24.1.–1.4.), einigten sich die CD-Mitglieder zwar auf eine Tagungsordnung. Diese führt die gleichen Themen wie in den vergangenen Jahren auf, nämlich die Beendigung des nuklearen Rüstungswettlaufs und nukleare Abrüstung, Verhinderung eines Nuklearkriegs, praktische Schritte zur nuklearen Abrüstung, Maßnahmen zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltall, negative Sicherheitsgarantien, neuartige Massenvernichtungswaffen sowie ein umfassendes Abrüstungsprogramm und Transparenzmaßnahmen.

Uneins sind sich die Mitglieder aber weiterhin bei der Frage, über welche dieser Themen Verhandlungen aufgenommen werden sollen. Viele Staaten wollen nur einem Arbeitsprogramm zustimmen, dass auch Verhandlungen über ein Verbot der Produktion waffenfähigen Spaltmaterials (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT) beinhaltet. Ein solcher Vertrag steht seit langem auf der internationalen Tagesordnung. Die CD einigte sich im Jahr 2009 kurzfristig auf die Aufnah-

me von FMCT-Verhandlungen, konnte diesen Beschluss damals aber nicht umsetzen.

Der pakistanische Vertreter, Botschafter Zamir Akram, stellte erneut klar, dass sein Land einer Aufnahme von FMCT-Verhandlungen nicht zustimmen werde. Akram begründete die Ablehnung eines solchen Vertrags wie in der Vergangenheit damit, dass Pakistan seit dem Jahr 2008 durch die Aufhebung von Lieferbeschränkungen für Nukleartechnologie nach Indien durch die Gruppe der nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers Group – NSG) gegenüber seinem regionalen Kontrahenten benachteiligt sei. Außerdem käme die seit November 2010 von den USA geforderte Aufnahme Indiens in die NSG und andere Exportkontrollregime einem »strategischen Paradigmenwechsel« gleich, der Nichtverbreitungsbemühungen unterminiere und Südasien destabilisiere, so Akram am 25. Januar 2011 in seiner Rede vor der CD. Da in dem Staatenvertretergremium das Konsensprinzip gilt, ist ohne eine Änderung der Haltung Pakistans die Einigung auf ein Arbeitsprogramm nicht möglich.

Es folgten die üblichen Appelle der Staatenvertreter, die eigene Untätigkeit endlich zu überwinden. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hob am 26. Januar in seiner Botschaft an die Konferenz hervor, dass »nur ein oder zwei Staaten nicht auf Dauer Fortschritte blockieren« dürften. Ebenso wie die Mitgliedschaft in der Konferenz, sei die Konsensregel »ein Privileg«, mit dem die Mitglieder verantwortlich umgehen müssten.

Immerhin führte die CD im Rahmen der insgesamt 45 formellen und zehn informellen Plenarsitzungen im Jahr 2011 Beratungen zu einigen der auf der Tagesordnung stehenden Themen durch. Diese Diskussionen dienten allerdings explizit nicht der Vorbereitung von Verhandlungen. Weder in der zweiten (16.5.–1.7.), noch in der dritten Sitzungsperiode (2.8.–16.9.) gelang eine Einigung auf ein Arbeitsprogramm. Die CD-Mitglieder konnten der Generalversammlung am 15. September 2011 so nur erneut einen inhaltsleeren, förmlichen Bericht überweisen.

Im Hintergrund gingen die Beratungen darüber weiter, ob und wann es sinnvoll sein könnte, FMCT-Verhandlungen außerhalb der Konferenz aufzunehmen. Die Meinungen über einen solchen Schritt sowie über eine Reform der Konsensregel gehen weit auseinander. Aber es sind immer mehr Staaten erkennbar bereit, der CD den Rücken zu kehren.

Vom 27. bis 29. Juli 2011 hielt die UN-Generalversammlung auf Antrag von 49 Staaten drei Plenartreffen ab, um über Konsequenzen aus den von Ban am 24. September 2010 einberufenen Konsultationen über eine »Wiederbelebung der Arbeit der Abrüstungskonferenz und Fortschritte bei multilateralen Abrüstungsverhandlungen« zu beraten. Generalsekretär Ban sagte am 27. Juli: »Wenn die CD blockiert bleibt, hat die Generalversammlung eine Verantwortung einzuschreiten.«

Im 1. Ausschuss der Generalversammlung (Abrüstung) wurde deutlich, dass eine breite Mehrheit von Staaten die Aufnahme von FMCT-Verhandlungen unterstützt. Viele westliche Staaten sowie die zehn Mitglieder der blockübergreifenden »Non-Proliferation and Disarmament Initiative« traten offen dafür ein, die Generalversammlung mit der Aufnahme solcher Verhandlungen zu beauftragen. Die EU-Staaten bevorzugten die CD als Verhandlungsort, stellten aber fest, dass die internationale Gemeinschaft »falls notwendig, andere Wege finden muss, um Fortschritte sicherzustellen.« Eine von Kanada eingebrachte Resolution forderte die Generalversammlung auf, Möglichkeiten für die Verhandlung eines FMCT »in Erwägung zu ziehen«, sollte auch im Jahr 2012 in der Konferenz keine Einigung auf ein Verhandlungsmandat zustande kommen. Der Entwurf wurde mit 151 Stimmen gegen das Votum Pakistans und Nordkoreas angenommen.

Die Aufnahme von FMCT-Verhandlungen außerhalb von Genf würde die CD weiter marginalisieren. Dies würden aber vor allem jene Staaten bedauern, die in den vergangenen Jahren der Aufnahme neuer multilateraler Abrüstungsgespräche im Weg gestanden haben.

UN-Waffenübereinkommen:

4. Überprüfungskonferenz 2011

- Kein Protokoll zu Streumunition
- Fortschritte bei der Wiederaufnahme der Verhandlungen über Antifahrzeugminen

Jana Hertwig

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günther Brauch, UN-Waffenübereinkommen: 3. Überprüfungskonferenz 2006, VN, 2/2007, S. 71ff., fort.)

Kaum ein Vertragsstaatentreffen im Bereich der Abrüstung war in letzter Zeit mit so viel Spannung erwartet worden wie die vom 14. bis 25. November 2011 in Genf durchgeführte 4. Überprüfungskonferenz des **Waffenübereinkommens der Vereinten Nationen (Convention on Certain Conventional Weapons – CCW)**. Hatte sich die Vertragsstaaten während der 3. Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 nach heftigen Diskussionen wenigstens auf die Einsetzung einer Expertengruppe zu Streumunition verständigen können, die seitdem an einem Entwurf über ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Streumunition arbeitete, so lag das Augenmerk der 4. Überprüfungskonferenz vollständig auf den abschließenden Diskussionen und der Annahme eines entsprechenden Verbotsprotokolls. Letztlich scheiterten diese Bemühungen vor allem am Widerstand einer Mehrzahl der Vertragsstaaten des Übereinkommens über ein Verbot von Streumunition (Oslo-Übereinkommen), welches parallel zum Genfer CCW-Prozess seit 2007 verhandelt worden war und inzwischen mit einem hohen Schutzstandard in Kraft getreten ist.

Das Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Oktober 1980 zielt darauf ab, den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, in bewaffneten Konflikten zu verbieten oder zu beschränken. Das UN-Waffenübereinkommen besteht aus dem Rahmenvertrag mit 114 Vertragsstaaten (Stand: 1. März 2012) und den bislang fünf Protokollen (mit einer jeweils unterschiedlichen Zahl von Vertragsstaaten) zu nicht entdeckbaren Splintern, Minen, Brandwaffen, blindmachenden Laserwaffen und explosiven Kampfmittelrückständen. Bei entsprechender Einstim-

migkeit können die Vertragsstaaten weitere Protokolle völkerrechtlich verbindlich vereinbaren – so wie es unter anderem im Hinblick auf ein Verbot von Streumunition seit 2006 beabsichtigt war.

Die Überprüfungskonferenz tagte unter anderem in zwei Foren. So beschäftigte sich der erste Ausschuss mit dem Übereinkommen und seinen Protokollen selbst, insbesondere mit deren Funktionsweise. Der zweite Ausschuss widmete sich den Verhandlungen über Vorschläge zu weiteren Protokollen; Gegenstand war hierbei ein Verbotsprotokoll zu Streumunition. Die Vertragsstaaten einigten sich auf einen Abschlussbericht einschließlich einer Abschlusserklärung.

Streumunition

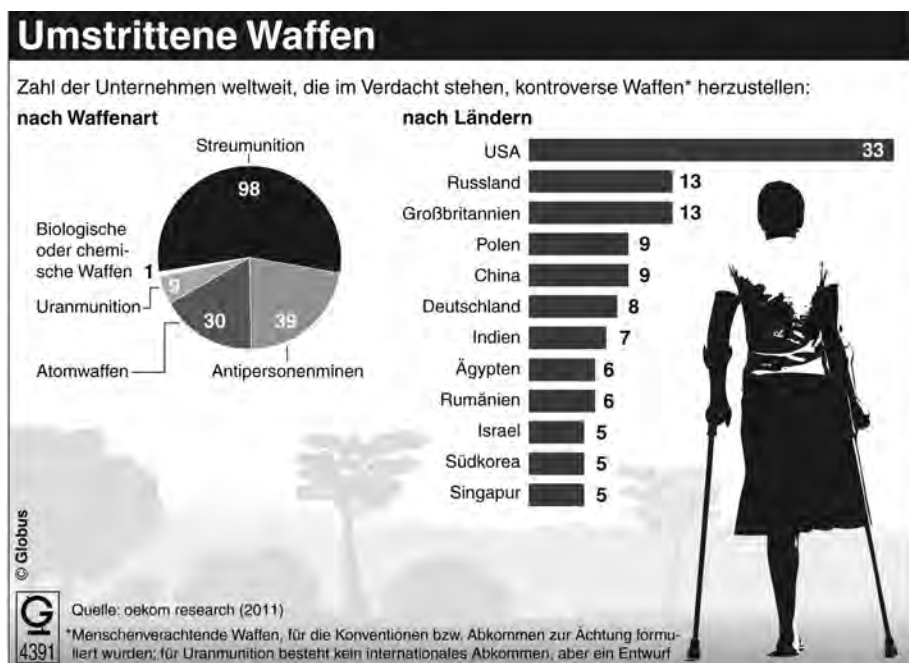
Der Einsatz von Streumunition (cluster munitions) wird seit mehreren Jahren heftig kritisiert, weil ihre Verwendung gegen grundlegende Normen des humanitären Völkerrechts (unter anderem gegen das Verbot unterschiedsloser Angriffe) verstoßen soll. Das größte Problem im Zusammenhang mit der Verwendung von Streumunition ist, dass ihr Einsatz mit einer besonders hohen Blindgängerrate verbunden ist. Streumunition verbleibt explosionsbereit im feindlichen Gebiet und kann somit jederzeit einen Menschen töten oder erheblich verletzen, sollte er sich nähern oder die Munition berühren.

Die Überprüfungskonferenz 2011 des UN-Waffenübereinkommens endete, ohne dass sich die Vertragsstaaten auf ein Protokoll VI ›Verbot von Streumunition‹ einigen konnten. Dieser Verhandlungsausgang wurde von der Zivilgesellschaft und einer Vielzahl von Staaten begrüßt. Der Entwurf des Protokolls VI wurde bereits im Vorfeld der Überprüfungskonferenz mehrfach und heftig kritisiert, weil erstmals in der Geschichte des humanitären Völkerrechts nach einer bereits in Kraft getretenen Übereinkunft, dem Oslo-Übereinkommen, über ein Abkommen zum selben Gegenstand, aber mit einem deutlich geringeren Schutzstandard verhandelt wurde.

Hauptkritikpunkte des Protokollentwurfs betrafen insbesondere zwei Aspekte: So bestimmte der Entwurf kein umfassendes und zum Teil auch kein sofortiges Verbot von Streumunition. Vielmehr verbot er lediglich einzelne Streumunitionskategorien und gewährte darüber hinaus

Übergangsfristen von acht Jahren (um vier Jahre verlängerbar) für Streumunition, die nach 1980 hergestellt wurde und mindestens einen Sicherungsmechanismus besitzt. Zum anderen war die Vernichtung verbotener Streumunition an keine bestimmte Frist gebunden. Die Mehrzahl derjenigen Staaten, die bereits Vertragsstaaten des Oslo-Übereinkommens sind, sprach sich deshalb gegen den Protokollentwurf aus. Damit scheiterte der Protokollentwurf an der im Rahmen des CCW-Prozesses erforderlichen Einstimmigkeit. Hingegen warben Staaten wie die USA, die nicht Vertragspartei des Oslo-Übereinkommens sind und zu den größten Besitzer-, Hersteller- und Einsatzstaaten von Streumunition zählen, für die Annahme des Protokollentwurfs. Denn dieser hätte den USA den weiteren Einsatz einzelner Streumunitionskategorien sowie die Verpflichtung zur Vernichtung verbotener Streumunition ohne eine bestimmte Frist gewährt.

Die Ablehnung des Protokollentwurfs hat zur Folge, dass das Oslo-Übereinkommen die einzige geltende völkerrechtliche Grundlage für ein Verbot von Streumunition bleibt. Es verbietet unter anderem Einsatz, Entwicklung, Herstellung, Erwerb, Lagerung und Weitergabe von Streumunition. Lagerbestände sind innerhalb von acht Jahren gesundheits- und umweltgerecht zu vernichten. Kontaminierte Gebiete sind innerhalb von zehn Jahren zu räumen. Unmittelbar betroffenen Personen sowie deren Familien und Gemeinschaften (›weiter Opferbegriff‹) ist Hilfe zu gewähren. Inzwischen haben 111 Staaten das Oslo-Übereinkommen unterzeichnet und 68 Staaten, darunter Deutschland, ratifiziert (Stand: 1. März 2012). Staaten, die über große Mengen an Streumunition verfügen, sind indes nicht Vertragsparteien. Die Überzeugungskraft der Oslo-Staaten, aber auch der Zivilgesellschaft wird deshalb entscheidend sein, um diese Staaten als Vertragsparteien zu gewinnen. Eine entsprechende Verpflichtung hält das Übereinkommen selbst in Artikel 21 Absatz 1 bereit, wonach jeder Vertragsstaat andere Staaten zum Beitritt ermutigen solle. Die ablehnende Haltung der großen Besitzer-, Hersteller- und Einsatzstaaten von Streumunition sowie die Kritikpunkte, die gegen das Übereinkommen vorgebracht werden (›Zielpunktmunition‹, Militäraktionen mit Nichtver-



einkommens waren von maßgeblich zwei Waffenkategorien bestimmt: Streumunition und Antifahrzeugminen. In beiden Bereichen konnten Erfolge erzielt werden.

Die Ablehnung des Protokollentwurfs zu Streumunition belässt dem Oslo-Übereinkommen seinen Alleinstatus mit dem deutlich höheren Schutzstandard. Damit entfallen die bereits im Vorfeld der Konferenz vielfach geäußerten Kritikpunkte. Offen bleibt indes, ob es in naher Zukunft zu einem Fortgang der Verhandlungen im Rahmen des CCW-Prozesses kommt. Bis dahin bleibt das Oslo-Übereinkommen jedenfalls die einzige geltende völkerrechtliche Grundlage für ein Verbot von Streumunition. Staaten wie die USA, die nicht Vertragspartei des Oslo-Übereinkommens sind und zu den größten Besitzer-, Hersteller- und Einsatzstaaten von Streumunition zählen, können derweil weiterhin von dieser Waffenart profitieren, denn ein Beitritt zum Oslo-Übereinkommen ist auf absehbare Zeit unwahrscheinlich.

Fortschritte erzielten die Vertragsstaaten des UN-Waffenübereinkommens bei den Verhandlungen über die Regulierung von Antifahrzeugminen. So war der von einer Gruppe von Staaten eingebrachte Vorschlag, im Laufe des Jahres 2012 diese Problematik wieder in den Arbeitsprozess des CCW-Verfahrens einzuführen, erfolgreich. Das dreitägige Expertentreffen im April 2012 samt Berichtsvorlage an das nächste Staatentreffen im November 2012 wird entscheidend dafür sein, wie ernst den Staaten die Wiederaufnahme der Verhandlungen eines neuen Protokolls zum UN-Waffenübereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes und Transfers von Antifahrzeugminen sein wird.

Dokumente: Report of the Fourth Review Conference, UN Doc. CCW/CONF.IV/4 v. 15.12.2011; Final Declaration, UN Doc. CCW/CONF.IV/4/Add.1 v. 15.12.2011; Draft Protocol on Cluster Munitions, UN Doc. CCW/CONF.IV/9 v. 18.11.2011; Mines Other than Anti-Personnel Mines (MOTAPM), UN Doc. CCW/CONF.IV/MC.I/INF.1 v. 16.11.2011; Proposal: Establishing a Group of Governmental Experts (MOTAPM), Draft Final Document, Part II, Final Declaration, UN Doc. CCW/CONF.IV/MC.I/WP.2 v. 17.11.2011.

tragsparteien, mangelnde Verifikation, umstrittene Investitionen), wirken hierbei erschwerend (siehe dazu näher Jana Hertwig, Verbot von Streumunition. Das Übereinkommen über Streumunition stärkt das humanitäre Völkerrecht, VN, 1/2011, S. 9–14).

Antifahrzeugminen

Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) wie Handicap International verweisen nach wie vor auf die Gefahren, die von Antifahrzeugminen (Mines Other Than Anti-Personnel-Mines – MOTAPM) ausgehen. Denn ebenso wie Antipersonenminen sollen auch Antifahrzeugminen Zivilisten bedrohen, die Infrastruktur eines Landes lahm legen und damit den Wiederaufbau nach einem bewaffneten Konflikt verhindern. Im Gegensatz zu Antipersonenminen, deren Umgang durch die Ottawa-Konvention verboten ist, ist es bis heute nicht zu einer völkerrechtlichen Ächtung von Antifahrzeugminen gekommen. Insbesondere die Annahme des seit mehreren Jahren angestrebten Verbotsprotokolls im Rahmen des UN-Waffenübereinkommens bleibt ungewiss. Die Verhandlungen während der 4. Überprüfungskonferenz konnten indes einen kleinen Erfolg bewirken.

Schon bei der 3. Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 scheiterte die Verabschiedung eines solchen Protokolls insbesondere am Widerstand von Belarus,

China, Kuba, Pakistan und Russland. Selbst auf ein Verhandlungsmandat konnten sich die Vertragsstaaten nicht einigen. Gleichwohl geriet die Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Regulierung von Antifahrzeugminen nicht vollständig aus dem Blickfeld. Insbesondere Deutschland hat sich seitdem für die Fortsetzung der Verhandlungen eingesetzt.

Auf der 4. Überprüfungskonferenz verstärkte die deutsche Delegation ihr Engagement, indem sie mit Unterstützung von Argentinien, Australien, Irland, Polen und der Schweiz die Gründung einer Expertengruppe forderte. Diese sollte im Jahr 2012 zusammen kommen, um die Umsetzung des humanitären Völkerrechts im Hinblick auf Antifahrzeugminen zu prüfen und Empfehlungen zu erarbeiten. Die Sechsergruppe konnte sich letztlich mit diesem Vorschlag durchsetzen und die anderen Vertragsstaaten des UN-Waffenübereinkommens von der Wichtigkeit der Verhandlungen zu Antifahrzeugminen überzeugen. In der Abschlusserklärung der Überprüfungskonferenz wurde ein entsprechendes Mandat für ein Expertentreffen vom 2. bis 4. April 2012 mit Berichtspflicht an das nächste, am 15./16. November 2012 stattfindende, Staatentreffen vereinbart.

Fazit

Die Verhandlungen während der 4. Überprüfungskonferenz des UN-Waffenüber-

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat:

Tagungen 2011

- Libyen suspendiert und wieder aufgenommen
- Drei Sondertagungen zu Syrien
- Neue Ländermandate zu Côte d'Ivoire und Iran
- Erstmals Resolution zu sexueller Orientierung

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2010, VN, 3/2011, S. 129ff., fort. Siehe auch ders., Verharren auf dem Unfertigen. Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager, VN, 5/2011, S. 215–220.)

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** mit seinen 47 Mitgliedsstaaten erwies sich im Jahr 2011, abgesehen von den mageren Ergebnissen des Überprüfungsprozesses (Review), als innovative und beschlussfreudige Institution. Nicht nur wurden einige neue methodische Elemente bei der Tagungsdurchführung eingeführt, es kam auch zu unerwarteten Ergebnissen bei den Abstimmungen. Ferner wurden zwei neue thematische Mandate, drei neue Länderresolutionen sowie die Umwandlung des Mandats eines Sondergesandten in das einer Arbeitsgruppe beschlossen. Insgesamt konnte der Rat am Ende des Jahres eine stolze Bilanz von 102 Resolutionen und Beschlüssen vorweisen. Darüber hinaus hat der Rat auf die beiden herausragenden politischen Krisen des letzten Jahres, Libyen und Syrien, schnell reagiert. Er kam zu insgesamt vier Sondertagungen zusammen, davon drei zur Lage in Syrien und eine zu Libyen. So viel ›Frühling‹ im Rat war Ländern wie Kuba dann wiederum zu viel, und die 18. Tagung im September 2011 nahm nicht nur kalendarisch Anleihen beim Herbst.

Ergebnisse der regulären Tagungen

Im Jahr 2011 wurden turnusgemäß drei reguläre Tagungen abgehalten (16. Tagung: 28.2.–25.3.; 17. Tagung: 30.5.–

17.6.; 18. Tagung: 12.9.–30.9.2011). Nachdem der institutionelle Rahmen für die Ausführung des MRR-Mandats in den Jahren 2006 und 2007 festgelegt worden war, beherrschte die Arbeit des Rates lange Zeit ein zähes Ringen um die konkrete Ausgestaltung. Dabei sahen sich jene Kräfte und Länder – die meisten lateinamerikanischen und westlichen Staaten sowie einzelne Länder aus Afrika und Asien – in der Defensive, die eine normative, eng am Mandat orientierte Arbeit des MRR anstrebten, vor allem bei schweren und systematischen Verletzungen der Menschenrechte, der Prävention sowie prompten Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen. Andere hingegen stellten die Integrität von Staat und Regierung in den Vordergrund, darunter viele Länder der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM) und der Organisation der islamischen Kooperation (Organisation of Islamic Cooperation – OIC). Die Situation der Opfer von Menschenrechtsverletzungen wurde hier nur am Rande behandelt, und staatliche Verfehlungen wurden mit allerlei Sprachakrobatik immer wieder zu legitimieren versucht.

16. Tagung

Schon der Auftakt zur 16. Tagungsperiode war anders als gewohnt: Zum ersten Mal in seiner jungen Geschichte richtete das Gremium einen Antrag an die UN-Generalversammlung, die Mitgliedschaft Libyens im MRR wegen schlechter Regierungsführung in Sachen Menschenrechte auszusetzen. Dem kam die Generalversammlung am 1. März 2011 umgehend und ohne Gegenstimme nach.

Ein zweites ›erstes Mal‹ betraf die Einrichtung eines neuen Ländermandats bei den Sonderverfahren (Special Procedures). Seit Bestehen des Rates hatte es kein neues Ländermandat gegeben. Im Gegenteil, eine kritische Masse der auf die staatliche Integrität abhebenden Ratsmitglieder hatte es vermocht, bestehende Ländermandate einzuschränken oder gar abzuschaffen (zum Beispiel das zur Demokratischen Republik Kongo). Eine bemerkenswerte Länderkonstellation hatte die Resolution A/HRC/RES/16/9 zur Menschenrechtslage in Iran auf den Weg gebracht: Mazedonien, Moldau, Panama, Schweden, Sambia und die USA. Dies ist besonders bemerkenswert, da in der Vergangenheit Länderresolutionen fast

ausschließlich von westlichen Ländern eingebracht worden waren. Der im März 2011 veröffentlichte Bericht des UN-Generalsekretärs (A/HRC/16/75) hatte die Lage der Menschenrechte in Iran als dramatisch beschrieben und mit dazu beigetragen, dass einige Staaten sich aus der bisherigen Zuordnung über Regional- und Interessengruppen (NAM, OIC) herauslösten und mit ihren Ja-Stimmen oder Enthaltungen neue politische Mehrheiten organisieren halfen. Die diplomatische Vorarbeit insbesondere seitens der USA brachte eine komfortable Mehrheit: 22 Ja-Stimmen, 7 Nein-Stimmen und 14 Enthaltungen. Die Resolution beauftragt den Mandatsträger, der Generalversammlung zu ihrer 66. Tagung ab September 2011 einen Zwischenbericht und dem MRR zur 19. Tagung (März 2012) einen zusammenfassenden Bericht vorzulegen.

Ein drittes ›erstes Mal‹ hatte die Resolution zum Thema Diffamierung von Religionen zum Gegenstand (Combating defamation of religions). Die seit 1999 immer wieder von der OIC eingebrachte Resolution zielte darauf ab, Religion als solche in Schutz zu nehmen – mit potenziell verheerenden Folgen für die Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Unter Verweis auf diese Resolution haben Staaten, vor allem der OIC, die Unterdrückung religiöser Minderheiten oder der Kritik an der Staatsreligion immer wieder als völkerrechtlich abgesichert verteidigt. Im März 2011 erfuhr allein schon der Titel eine wundersame Erweiterung zu: ›Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence, and violence against persons based on religion or belief‹ (A/HRC/RES/16/18). Es stellte ein absolutes Novum dar, in einer von der OIC vorgelegten Resolution so viel Individualrecht, Meinungsfreiheit und insgesamt menschen- und völkerrechtlich stimmige Begrifflichkeit zu lesen. Auch hier hatten die USA im Hintergrund gewirkt, und die amerikanische Botschafterin in Genf sprach von einer Blaupause für künftige Formen der Konsensfindung bei strittigen Themen.

Allerdings versäumten es die USA, weiteren ›ersten Malen‹ bei der 16. Tagung den Weg zu ebneten. Unbeeindruckt aller Erkenntnisse sahen die USA (und andere westliche Länder) keinen menschenrechtlichen Bezug zu Themen wie bör-

senbetriebene, hohe Lebensmittelpreise, Klimawandel oder Auswirkungen und Handhabung der Finanzkrise zu Lasten wenig entwickelter Länder. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay und der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung Olivier De Schutter hatten dies, in Anspielung etwa auf die negativen Auswirkungen des Anbaus von Pflanzen für Bio-Sprit auf die Nahrungssicherheit, anders gesehen und entsprechende Empfehlungen abgegeben.

Weiterhin bemerkenswert war an der März-Tagung zum einen die merkbare Zunahme an Resolutionen, die von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen als Hauptbefürworter eingebracht worden waren: etwa Ägypten und USA zum Thema Meinungsfreiheit oder Mexiko und Neuseeland zu Menschen mit Behinderungen. Zum anderen verfestigte der Rat mit seiner Entscheidung, eine internationale Untersuchungskommission nach Côte d'Ivoire zu schicken (A/HRC/RES/16/25), seine Tendenz, wieder Instrumentarien einzusetzen, die bislang selten zum Einsatz gekommen waren. Auf der 15. Sondertagung zu Libyen im Februar hatte der Rat in Bezug auf Libyen Gleiches beschlossen.

Gegen den Trend war allerdings eine von Russland eingebrachte Resolution zur Beachtung traditioneller Werte bei der Umsetzung der Menschenrechte (A/HRC/RES/16/3). Dieser Text ist geeignet, die Universalität der Menschenrechte zu untergraben. Laut Resolution sollen traditionelle Werte bei der Umsetzung der Menschenrechte stärker beachtet werden. Die Resolution beauftragte den Beratenden Ausschuss des Menschenrechtsrats (Advisory Committee), eine Studie zum besseren Verständnis traditioneller Werte anzufertigen und zur 21. Tagung im September 2012 vorzulegen. Die Befürchtungen wurden durch den (vom russischen Ausschussmitglied Vladimir Kartashkin vorgelegten) ersten Entwurf bestätigt (A/HRC/AC/8/4). Im Kapitel VI stellte der Entwurfstext einen ›Konflikt‹ zwischen der Universalität der Menschenrechte und traditionellen Werten fest und versuchte, die Beachtung letzterer als gleichermaßen verpflichtend zu definieren. Trotz sprachlicher Dehnungen im abschließenden Kapitel blieb das Ansinnen deutlich, die Universalität zu unterminieren. Der Beratende Ausschuss wies

diesen Entwurf jedoch mehrheitlich zurück und mahnte eine normativ getreue Ausarbeitung an.

17. Tagung

Der Bericht der Hohen Kommissarin zur 17. Tagungsperiode im Juni 2011 beleuchtete die konkreten Wirkungen, die die Instrumentarien des Rates entfalten können, etwa beim Aufbau eines Rechtsstaats und einer Übergangsjustiz in den Ländern des ›Arabischen Frühlings‹. Deutlich weniger Wirkung und Resonanz entfaltete der Bericht der Hohen Kommissarin zur Lage der Flüchtlinge aus Nordafrika sowie der Lage der Migranten. Sie benannte dabei ausdrücklich Australien, Dänemark, Frankreich, Italien, den übrigen Europäischen Schengen-Raum sowie Mexiko. Nigeria und Brasilien als Hauptbefürworter nahmen die Mahnungen der Hohen Kommissarin auf und brachten eine Resolution zu Migranten und Asylsuchenden aus Nordafrika ein. In der mit 32 Ja- und 14 Nein-Stimmen verabschiedeten Resolution (A/HRC/RES/17/22) wurden die Zielländer unter Verweis auf eine Entschließung des Europarates vom Mai 2011 aufgefordert, Migranten und Flüchtlinge in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen des internationalen Menschenrechtsschutzes zu behandeln. Außerdem sollte das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) zur Lage der Flüchtlinge aus Nordafrika zur 18. Tagung im September 2011 einen Bericht vorlegen.

Einen Paukenschlag vollführte Südafrika, sekundiert von Brasilien, mit der Vorlage einer Resolution zu sexueller Orientierung und Gender-Identität. Schon im März 2011 hatte Südafrika einen Resolutionsentwurf vorgelegt, worin allerdings vorgeschlagen wurde, das Thema in eine Arbeitsgruppe zu verschieben. In der im Juni verabschiedeten Resolution (A/HRC/RES/17/19) wurde zum ersten Mal in einem amtlichen Dokument des Rates das Thema benannt. Die Resolution beauftragte das OHCHR mit einer Studie zu Gewalt und Diskriminierung im Kontext von sexueller Orientierung und Gender-Identität, deren Ergebnisse zur März-Tagung 2012 vorliegen sollten. Der Rat sollte außerdem im März 2012 eine Podiumsdiskussion durchführen, um zu beraten, wie die Empfehlungen der Studie angemessen nachzubereiten wären.

Eine Abstimmungsblockade durch eine Flut von Geschäftsordnungsanträgen, wie im Jahr 2003 bei der Menschenrechtskommission, wiederholte sich zwar nicht, aber viele OIC-Staaten wiederholten ihre grundsätzliche Ablehnung, das Thema überhaupt als ein Menschenrechtsthema anzusehen. Der Regierungsvertreter von Mauretanien sprach von einem ›widernatürlichem Recht‹. Nigeria beklagte, dass Südafrika mit der Tradition gebrochen habe, keine Resolution gegen den Willen der Gruppe afrikanischer Staaten einzubringen. Immerhin stimmte aus dieser Gruppe Mauritius für die Annahme, Burkina Faso und Sambia enthielten sich. Zusammen mit den Stimmen lateinamerikanischer und westlicher Länder sowie der EU-Mitglieder aus der Gruppe der östlichen Staaten reichte es zu einer knappen 23:19-Mehrheit.

Ein weiteres Novum präsentierte die Europäische Union mit der Länderresolution zu Belarus. Nachdem die mexikanische Delegation drohte, dem Vorhaben die Unterstützung zu versagen, wurde der ursprüngliche Text gründlich überarbeitet, und die EU ließ die Absicht fallen, einen Sonderberichterstatter zu berufen. Statt eines Ländermandats im Rahmen der Sonderverfahren sah die Resolution A/HRC/RES/17/24 nun ein Monitoring durch das OHCHR vor. Die Ergebnisse dieses Monitorings soll das OHCHR zur 20. Tagung im Juni 2012 vorlegen. Die Resolution forderte außerdem andere Mandatsträger der Sonderverfahren auf, in ihren Berichten auf die Lage in Belarus einzugehen.

Weitere nennenswerte Entscheidungen im Juni betrafen die Fortführung des Mandats zum Thema Unternehmensverantwortung und Menschenrechte in Form einer Arbeitsgruppe. Der bisherige Mandatsträger John Ruggie konnte nicht mehr kandidieren und hatte seine Leitprinzipien und seinen letzten Bericht vorgestellt. Die im Konsens angenommene Resolution A/HRC/RES/17/4 sieht darüber hinaus die Einrichtung eines zusätzlichen Forums vor, das die Umsetzung der Leitprinzipien zur Aufgabe hat. Gescheitert war das Anliegen, das Mandat mit einem Beschwerdemechanismus für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen auszustatten, die durch die Geschäftspraktiken von Unternehmen zu Schaden kommen.

Des Weiteren richtete der MRR ein Mandat zu Côte d'Ivoire in Form eines unabhängigen Experten ein (A/HRC/RES/17/21), um die Empfehlungen der Untersuchungskommission unterstützend zu begleiten. Ebenso im Konsens verabschiedete der Rat das dritte Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention (A/HRC/RES/17/18), das Kindern ein Beschwerderecht gegenüber dem Vertragsausschuss einräumt. Schließlich beschloss der Rat, eine Empfehlung aus dem Überprüfungsprozess aufnehmend, das Präsidium des MRR mit einer eigenständigen Sekretariatsstruktur auszustatten (A/HRC/DEC/17/118). Bislang hatte dies das OHCHR übernommen.

18. Tagung

Die 18. Tagung im September brachte wieder Ernüchterung in die Arbeit des MRR. Die NAM mit Kuba als Sprecher verfiel in alte Sprachregelungen und machte seinem Ärger über die jüngst beschlossenen Länderresolutionen Luft. Mit Verfahrenskniffen wurden wieder die Daumenschrauben früherer Tage angesetzt, und die erschwerte Mehrheitsbeschaffung im Rat brachte Kanada dazu, eine beabsichtigte Resolution zu Sri Lanka fallenzulassen. Der wieder polarisierte Streit führte auch zu einem neuen Mandat über eine auf Gleichheit ausgerichtete Weltordnung, wogegen im Grunde nichts einzuwenden wäre. Doch der Zeitpunkt des Vorbringens und die Argumente der Fürsprecher lassen eine Revanche für das Vorantreiben von Ländermandaten des ›Westens‹ vermuten.

Der Rat richtete im Konsens ein weiteres neues Themenmandat ein. Ein Sonderberichtersteller soll sich mit Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien zur Verhinderung neuerlicher, schwerer Menschenrechtsverletzungen beschäftigen (A/HRC/RES/18/7). Ebenso verabschiedete der Rat einen Antrag an die Generalversammlung auf Wiederaufnahme Libyens in den Rat (A/HRC/RES/18/9), dem diese am 15. November 2011 in einer Abstimmung mit 123 zu 4 bei 6 Enthaltungen zustimmte. In einer der eher seltenen Momente beim MRR hatte eine Regierung, die Delegation der libyschen Übergangsregierung, die Arbeit der Untersuchungskommission ausdrücklich begrüßt.

Weitere nennenswerte Resolutionen bestrafen die Einrichtung eines Mandats zur

technischen Zusammenarbeit mit Jemen (A/HRC/RES/18/19), Sudan (A/HRC/RES/18/16) und Südsudan (A/HRC/RES/18/17). Der Rat beschloss, im März 2012 eine Podiumsdiskussion zum Thema Meinungsfreiheit im Internet abzuhalten. Mittels Resolution 18/22 wurde der Rat beauftragt, vor der 19. Tagung einen Workshop zum Thema Klimawandel durchzuführen. Insgesamt hatte der Rat Ende des Jahres 2011 zehn Ländermandate und 36 thematische Mandate der Sonderverfahren eingerichtet.

Sondertagungen

Im Jahr 2011 führte der Rat außerdem vier Sondertagungen (Special Sessions) durch; die 15. Sondertagung zu Libyen (25. Februar) und drei zu Syrien (16. Sondertagung: 29. April; 17. Sondertagung: 22. August und 18. Sondertagung: 2. Dezember). Bemerkenswert an den Sondertagungen zu Syrien war unter anderem die Aufeinanderfolge der eingesetzten Instrumentarien: von einer aus der 16. Sondertagung hervorgegangenen Tatsachenermittlungsmission (A/HRC/S-16/1), zu einer auf deren Ergebnissen beruhenden Untersuchungskommission (A/HRC/S-17/1) bis zur wiederum auf deren Ergebnisse aufbauenden Einrichtung eines Ländermandats mit einem Sonderberichtersteller (A/HRC/S-18/1). Im Unterschied zum UN-Sicherheitsrat schöpfte der Menschenrechtsrat seine Möglichkeiten an dieser Stelle weitgehend aus; wenngleich diese Aktivitäten angesichts der Abschottung des Regimes kaum Wirkung auf die konkrete Lage vor Ort und über die Entlegitimierung des syrischen Regimes hinaus entfalten konnte. Fürsprecher Syriens im Rat waren vor allem Belarus, Iran, Nordkorea und Russland.

Resümee

Der gesellschaftliche und politische Wandel in einigen Ländern Afrikas machte sich nicht nur in Bezug auf die Behandlung Libyens im MRR bemerkbar. In die Länderbewertung ist nicht nur in Bezug auf die Anzahl Bewegung gekommen. Die Palette möglicher Maßnahmen durch den Rat umfasst inzwischen mehr als die Einberufung einer Sondertagung, die Benennung eines Sonderberichterstellers oder das Angebot technischer Hilfe: Es gibt darüber hinaus die Dringlichkeitsdebatte, das Monitoring durch das OHCHR

sowie die öffentliche Auswertung im Plenum und *Ad-hoc*-Tatsachenermittlungsmissionen. Da die öffentliche Befassung einer Ländersituation im Plenum des Rates in der Regel als Abstrafung empfunden wird, war auch über den Überprüfungsprozess versucht worden, eine Diversifizierung der Handlungsmöglichkeiten zu erreichen. Und weil für den Überprüfungsprozess Einstimmigkeit bei Änderungen der institutionellen Struktur vereinbart worden war, konnte dort ein solches Ansinnen blockiert werden. In der täglichen Arbeit des Rates wird jedoch mit einfacher Mehrheit entschieden, und die erweiterten Handlungsmöglichkeiten sind inzwischen eingerichtet.

Die Malediven scheren bei den Abstimmungen mittlerweile fast schon regelmäßig aus der Gruppe der OIC-Staaten aus. Sambia stimmt immer häufiger anders als die Vorgaben der Afrika-Staatengruppe. Ghana erlaubt sich einen eigenen Ton gegenüber der NAM, und Thailand und die Philippinen deuten durch Enthaltungen ihren Dissens zu den Wortführern in der Asien-Staatengruppe an. Die Zusammenarbeit von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen nimmt merklich zu. Die bisherigen Blockaden gegen Ländermandate sind durch neue Mehrheiten auflösbar geworden. Unter den wenigen, die weiterhin an einer Blockbildung festhalten und dies als Inbegriff guter Menschenrechtspolitik verstehen, befinden sich die Staaten der Europäischen Union.

Gleichwohl stellen die aufgezeigten Fortschritte bei der Arbeit und Funktion des Rates keine Garantie für zukünftige Tagungen dar. Eine sachgerechte und automatische, von politischen Konstellationen unabhängige Befassung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen durch den Rat konnte institutionell nicht verankert werden. Politische Änderungen in einzelnen Ländern und Änderungen in der Mitgliedschaft des Rates lassen das Pendel gegebenenfalls wieder zurück schwingen. Wie brüchig das Erreichte ist, zeigt nicht zuletzt die wiederkehrende und zunehmend polarisiert geführte Auseinandersetzung um die personelle Zusammensetzung des OHCHR, die freiwilligen, zweckgebundenen Finanzhilfen für die Arbeit ausgesuchter Mandatsträger sowie die Versuche, Sonderverfahren und OHCHR ans Gängelband des Menschenrechtsrats zu legen.

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

63. Tagung 2011

- 67 Artikel zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen angenommen
- Diskussion über Immunität von staatlichen Amtsträgern und Schutz von Personen im Katastrophenfall

Christian Schliemann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Schliemann, Völkerrechtskommission: 62. Tagung 2010, VN, 3/2011, S. 132ff., fort.)

Im Jahr 2011 setzte die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** auf ihrer 63. Tagung ihre Arbeit im Rahmen zweier fünfwöchiger Tagungsperioden (26.4.–3.6. und 4.7.–12.8.2011) fort.

Die ILC wurde im Jahr 1947 von der UN-Generalversammlung zur Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts eingesetzt. Der Kommission gehören 34 unabhängige Rechtsexpertinnen und -experten an. Vorwiegend ist sie mit der Ausarbeitung von Konventionsentwürfen befasst. Im 64. Jahr ihres Bestehens nahm die Kommission 67 Artikel zur **Verantwortlichkeit internationaler Organisationen** und ihre Kommentierung an. Beides wurde an die Generalversammlung verwiesen. Diese wird die Artikel im Hinblick auf eine mögliche spätere Umsetzung in eine Konvention prüfen. Die Artikel zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen sind als eine logische Ergänzung der bereits verabschiedeten Artikel zur Verantwortlichkeit von Staaten anzusehen und dienen der Vollständigung der allgemeinen Erkenntnisse zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit.

Die Definition einer internationalen Organisation, welche aufgrund ihrer Weite zuletzt kritisiert worden war, blieb erhalten. Sie umfasst nun auch Organisationen, deren Mitglieder nicht nur Staaten sind. Neu ist Artikel 2 (c), der die Definition des Organs einer internationalen Organisation enthält: »organ of an international organization: means any person or entity which has that status in accor-

dance with the rules of the organization«. Diese Einfügung machte es notwendig, dass die Definition des »agent« einer internationalen Organisation geändert werden musste. Dieser wird nun breiter definiert und hängt, im Gegensatz zu Organen, nur von der faktischen Übernahme der Funktionen einer Organisation ab. Starke Kritik wurde geübt an der Etablierung der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen für unverbindliche Empfehlungen an Staaten, Handlungen auszuführen, die aus Sicht der Organisation eine Rechtsverletzung darstellen würden. Diese Bestimmung wurde daher gestrichen. Weitere Kommentare von Staaten und internationalen Organisationen sind durch Konkretisierungen des Wortlauts von Artikeln und Kommentierungen berücksichtigt worden. Sie standen der Annahme letztlich aber nicht entgegen.

Der Praxisleitfaden zu **Vorbehalten zu Verträgen** wurde in seiner vorläufig angenommenen Fassung der letzten Tagung ebenfalls abgeschlossen. Er umfasst eine Einführung, die Richtlinien und ihre Kommentierung. Kurzfristig ergänzt wurde ein Anhang über den sogenannten Vorbehalte-Dialog. Darin wird die Bedeutung der Diskussion über Vorbehalte durch alle Vertragsbeteiligten als wichtiges Mittel zur Erreichung eines Konsenses hervorgehoben. Ferner wurde eine Empfehlung an die Generalversammlung abgegeben, einen Unterstützungsmechanismus für die Streitbeilegung über kritisierte Vorbehalte zu schaffen. Dieser Mechanismus sollte aus einer kleinen Gruppe internationaler Experten bestehen, die bei Abfassung von Vorbehalten und der Beilegung von Streitigkeiten zu Rate gezogen werden können.

Das grundsätzlich auf Vertragsfragen anwendbare Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge will gemäß Artikel 73 explizit keine Regeln für die **Wirkung bewaffneter Konflikte auf Verträge** festlegen, so dass eine Beschäftigung mit dieser Frage im Jahr 2000 von der ILC angeraten und das Thema ab 2005 bearbeitet wurde. Durch die Annahme von 18 Entwurfsartikeln inklusive Kommentierung erreichte die Kommission nunmehr das gesetzte Ziel einer systematischen Kodifikation dieser Problematik. Der Anwendungsbereich der Artikel wurde auf vertragliche Verpflichtungen von Staaten, unter Ausschluss in-

ternationaler Organisationen, begrenzt. Die Definition des bewaffneten Konflikts in Artikel 2 umfasst nun auch nicht-internationale bewaffnete Konflikte, die durch eine fortgesetzte Anwendung von bewaffneten Kampfhandlungen zwischen der Regierung und organisierten bewaffneten Gruppen gekennzeichnet sind.

In Bezug auf Fragen der Aussetzung von Verträgen im Fall bewaffneter Konflikte legt Artikel 4 fest, dass vorhandene Vertragsbestimmungen primär angewendet werden müssen, und Artikel 5 verweist auf die im Wiener Vertragsrechtsübereinkommen enthaltenen Auslegungsregeln. Artikel 6 ergänzt, dass bezüglich einer möglichen Aussetzung des Vertrags alle relevanten Faktoren berücksichtigt werden müssen. Diese sind: die Natur des Vertrags, sein Gegenstand, Ziel und Zweck, die Anzahl der Vertragsparteien sowie die Charakteristika des Konflikts, wie seine Intensität, territoriale Ausdehnung, Dauer und, im Falle nicht internationaler Konflikte, die Einmischung Dritter. Artikel 7 sieht eine im Anhang enthaltene Liste von Vertragsgegenständen vor, bezüglich derer eine Vermutung ihrer Fortgeltung besteht, die jedoch anhand obiger Interpretationsmöglichkeiten widerlegt werden kann. Artikel 9 stellt klar, dass die Beendigung eines Vertrags aufgrund eines bewaffneten Konflikts eine Benachrichtigung voraussetzt, welcher widersprochen werden kann und dass Streitigkeiten hierüber gemäß Artikel 33 UN-Charta gelöst werden sollen.

Die **Immunität staatlicher Amtsträger** vor ausländischer Strafverfolgung wurde vom Berichtersteller in seinem zweiten und dritten Bericht als weiterhin geltende und grundsätzliche Regel des Völkerrechts dargestellt. Ausnahmen von dieser Regel müssten explizit nachgewiesen werden. Dies wurde nicht uneingeschränkt befürwortet und ein gegenteiliger Ansatz, der von der Gleichheit aller Individuen ausgeht und die Anwendbarkeit der Immunität als Ausnahme nachweist, als ebenfalls denkbar dargestellt. Umstritten war ferner, ob die Kommission die Festsetzung bestehender Regeln oder eine progressive Weiterentwicklung beabsichtigt, weshalb hierzu Kommentare der Staaten erbeten wurden.

Konkret analysierte der Berichtersteller im zweiten Bericht unter dem Stichwort des sachlichen Anwendungsbereichs

der Immunität Ausnahmen zur Regel der Immunität. Er kam zu dem, nicht kritikfreien, Ergebnis, dass diese derzeit keine feste Grundlage im Völkerrecht hätten. Im Rahmen des persönlichen Anwendungsbereichs behandelte er den Inhalt der Immunität der Troika aus Staatsoberhaupt, Regierungsoberhaupt und Außenminister sowie ihrer möglichen Ausweitung auf andere Amtsträger, wie den zunehmend international tätigen Handelsminister. Der dritte Bericht widmete sich den prozeduralen Aspekten, wann Immunität in nationalen Verfahren geltend gemacht und berücksichtigt werden müsse, wer den Einspruch der Immunität oder auch des Ausschlusses der Immunität erheben dürfe, und welche Wirkung dies auf die zuständigen gerichtlichen Autoritäten hätte.

Das Thema **Ausweisung von Ausländern** wurde in Bezug auf die Ausweisungsprozedur und die Folgen einer Ausweisung diskutiert. Sieben Entwurfsartikel wurden an den Formulierungsausschuss überwiesen.

Ein neuer Entwurfsartikel zur Durchführung des Ausweisungsbeschlusses sowohl bei freiwilliger als auch erzwungener Ausweisung wurde schon bezüglich des Begriffs der freiwilligen Ausweisung kritisiert und Varianten seiner Abfassung und Kommentierung erörtert. Die Kommissionsmitglieder begrüßten, dass Personen rechtzeitig über die Ausweisung informiert werden müssten. Bedenken bestanden in Bezug auf die vage Formulierung der Möglichkeit, die Zeitspanne bei Entziehungsgefahr zu verkürzen. Erster Aufnahmestaat ist der Staat, dessen Nationalität die auszuweisende Person innehat. Stimmt die Person zu, können aber auch der Staat, welcher das Visum ausgestellt hat, oder der Staat des gewöhnlichen Aufenthalts in Frage kommen. In der Diskussion über das Ausreiseland wurde wiederholt die Bedeutung der Wünsche des Auszuweisenden hervorgehoben. Weitere Artikel verlangen die Beachtung der Menschenrechte des Auszuweisenden im Transitland sowie den Schutz des Eigentums ausgewiesener Personen.

Erweist sich die Ausweisung als rechtswidrig, gewährt Artikel H1 das Recht auf Rückkehr. Eine dahingehende gewohnheitsrechtliche Norm sei aber nicht gegeben, weshalb die progressive Weiterentwicklung des Rechts aufgenommen wurde. Zuletzt beschäftigten sich zwei

Artikel mit der Staatenverantwortlichkeit für eine rechtswidrige Ausweisung und ihrer Geltendmachung mittels diplomatischen Schutzes. Verantwortlichkeit entstehe schon bei einer nur rechtswidrigen Durchführung der Ausweisung. Kontrovers diskutiert wurde die vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte angenommene Entschädigungspflicht für die Beeinträchtigung des Lebensplans bei rechtswidriger Ausweisung. Schließlich wurde das Recht auf Widerspruch gegen einen Ausweisungsbeschluss in Bezug auf seinen Status und potenziellen suspendierenden Effekt diskutiert. In diesem Sinne wurden Staatenkommentare zur nationalen Regelung des suspendierenden Effekts von Widersprüchen gegen Ausweisungsbeschlüsse erbeten.

Bezüglich des **Schutzes von Personen im Katastrophenfall** wurden drei Entwurfsartikel zur Notwendigkeit und Zulässigkeit externer Hilfe an den Formulierungsausschuss weitergeleitet. Zwei dieser Artikel und vier weitere Artikel der letzten Tagung wurden einschließlich Kommentierung angenommen. Grundlage der neuen Artikel ist Artikel 9, der die Pflicht des betroffenen Staates festlegt, Personen auf seinem Territorium zu schützen. Der neue Artikel 10 ergänzt die Pflicht des Staates, Hilfe von außen anzufordern, wenn die Katastrophe seine Kapazitäten überschreitet. Artikel 11 stellt die Durchführung externer Hilfsmaßnahmen grundsätzlich unter den Vorbehalt der Zustimmung des betroffenen Staates. Diese dürfe zudem nicht willkürlich verweigert und eine Entscheidung über Annahme oder Ablehnung eines Hilfsangebots soll, wenn möglich, öffentlich gemacht werden. Der vorgeschlagene Artikel 12 sieht das Recht Dritter vor, ein Hilfsangebot zu unterbreiten. In der Diskussion wurde Unbehagen gegen die Formulierung als ›Recht‹ geäußert. Abschließend verwies der Berichterstatter zur erneuten Anfrage einer intensiveren Beschäftigung mit der Schutzverantwortung der Staaten (responsibility to protect) auf vorherige Aussagen, welche mahnten, dieses Konzept nicht zu überdehnen und die behandelten Katastrophenfälle vorerst auszunehmen.

In einem neu vorgelegten einleitenden Artikel 2 schlug der Berichterstatter vor, die **Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung** (*aut dedere aut judicare*) unter das Dach des Kampfes gegen die Straf-

losigkeit zu stellen. Zwei weitere Artikelvorschläge betrachteten die Verpflichtung unter dem Aspekt des Vertragsrechts und des Gewohnheitsrechts. Bezüglich Ersterer existiere eine Vielzahl von Verträgen mit variierendem Inhalt und unterschiedlicher Klassifikation der Verbrechen. Bezüglich der Geltung einer gewohnheitsrechtlichen Norm bestanden beim Berichterstatter hingegen Zweifel.

Die Diskussion machte deutlich, dass der Vorschlag zu Artikel 2 nicht von allen geteilt wurde. Daher gab der Berichterstatter abschließend ausdrücklich seine Absicht bekannt, diesen Artikel dennoch in der alten Form erhalten zu wollen. Bezüglich der zwei weiteren Artikel wurde auf ihren tautologischen Charakter verwiesen, da eine Pflicht zur Auslieferung oder Strafverfolgung angenommen würde, wenn dies vertraglich oder gewohnheitsrechtlich verankert sei. Ferner wurden die vagen Formulierungen kritisiert und eine genauere Differenzierung der jeweiligen Verbrechen verlangt sowie eine Klärung des Verhältnisses zum Prinzip universeller Gerichtsbarkeit.

Die Studiengruppe zum **Meistbegünstigungsprinzip** diskutierte ein weiteres Arbeitspapier zum Status des Prinzips in Investitionsverträgen und analysierte aktuelle Entwicklungen. Es wurde beschlossen, die Thematik aufgrund ihrer Vielfältigkeit zunächst weiter zu untersuchen. In diesem Sinne wurden Staaten gebeten, weitere Informationen darüber zu liefern, ob das Meistbegünstigungsprinzip außerhalb des Handels- und Investitionsrechts Anwendung findet.

Die Studiengruppe zum Thema **Verträge über Zeit** schloss ihre Diskussion des ersten und zweiten Berichts ab. Der Vorsitzende unterbreitete vorläufige Schlussfolgerungen zur fortgesetzten Bedeutsamkeit der allgemeinen Auslegungsregel des Artikel 31 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens, ihrer unterschiedlich ausgeprägten Anwendung durch Gerichte und Tribunale, der Definition des Begriffs ›nachfolgende Praxis‹ sowie ihrer Heranziehung zur Interpretation einer Vertragsbestimmung.

Bericht: Report of the International Law Commission, Sixty-Third Session, (26 April–3 June and 4 July–12 August 2011), General Assembly, Official Records, Sixty-Sixth Session, Supplement No. 10 (A/66/10), United Nations, New York 2011.

Personalien

Abrüstung

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte am 8. März 2012 **Angela Kane** zur neuen Hohen Beauftragten für Abrüstungsfragen der Vereinten Nationen im Rang einer Untergeneralsekretärin. Damit kehrt die 1948 in Hameln geborene Deutsche als Führungskraft dorthin zurück, wo sie in den achtziger Jahren bei den Vereinten Nationen zu Beginn ihrer Karriere schon einmal arbeitete: in den Bereich Abrüstung. Kane kann auf 35 Jahre UN-Erfahrung in den Bereichen Management, politische Angelegenheiten und Abrüstung zurückblicken. Bis zu ihrem Amtsantritt war sie Untergeneralsekretärin für Management. Von 2004 bis 2008 war sie Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten und davor im selben Rang zuständig für die Generalversammlung und das Konferenzmanagement. In den achtziger Jahren arbeitete sie in der Abteilung für Abrüstungsfragen. Als Hohe Beauftragte für Abrüstungsfragen ist sie nun Leiterin des Büros für Abrüstungsfragen im Sekretariat und insbesondere dafür zuständig, die mit Abrüstung befassten UN-Organen zu koordinieren (vgl. Personalien, VN, 3/2008, S. 134; VN, 5/2005, S. 213f. sowie VN, 6/2004, S. 224). Kane tritt die Nachfolge des Brasilianers Sergio de Queiroz Duarte an, der dieses Amt von Juli 2007 an innehatte.

Friedenssicherung

Um die Krise in Syrien zu entschärfen und den Weg zu einer politischen Lösung zu ebnen, ernannten die Arabische Liga und die Vereinten Nationen



Angela Kane
UN-Foto: Evan Schneider

am 23. Februar 2012 den ehemaligen UN-Generalsekretär **Kofi Annan** zu ihrem gemeinsamen Sondergesandten für Syrien. Die UN-Generalversammlung hatte in einer Resolution vom 16. Februar die Einsetzung eines solchen Sondergesandten empfohlen. Zu seinen beiden Stellvertretern wurden im März ernannt: der ehemalige Außenminister der Palästinensischen Autonomiebehörde Nasser al-Kidwa und der ehemalige UN-Untergeneralsekretär für Friedenseinsätze Jean-Marie Guéhenno. Nach eingehenden Konsultationen unterbreitete Annan der syrischen Regierung einen Sechs-Punkte-Plan, den der Sicherheitsrat in seiner Erklärung vom 21. März 2012 uneingeschränkt unterstützte. Der Plan verlangt unter anderem von der syrischen Regierung, die Kampfhandlungen einzustellen und humanitäre Hilfe zu ermöglichen.

Der ehemalige slowakische Außenminister **Jan Kubis** ist seit Anfang des Jahres 2012 Sondergesandter des Generalsekretärs für Afghanistan und Leiter der dortigen UN-

Mission UNAMA. Der 59-jährige Diplomat war zuvor Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission für Europa (ECE). Während seiner Amtszeit als Außenminister der Slowakei von 2006 bis 2009 bekleidete er auch für zwei Jahre den Posten des Vorsitzenden des Ministerkomitees des Europarats. Von 1999 bis 2005 war er Generalsekretär der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Er löst Staffan de Mistura ab, der diesen Posten von September 2007 bis Ende 2011 bekleidet hatte (vgl. Personalien, VN, 6/2007, S. 248).

Die seit Oktober 2011 vakante Stelle des Sonderkoordinators des Generalsekretärs für Libanon ist seit Mitte Januar 2012 wieder besetzt. **Derek Plumbly** übernahm diesen im Oktober 2005 geschaffenen Posten. Der 1948 geborene Diplomat kann auf eine mehr als 35-jährige Karriere in der britischen Außenpolitik zurückblicken. Er folgt seinem Landsmann Michael C. Williams, der von 2008 bis 2011 in dieser Funktion tätig gewesen war.



Fatou B. Bensouda
UN-Foto: Rick Bajornas

Gerichte

Die bisherige Stellvertretende Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) **Fatou B. Bensouda** wird ihren Vorgesetzten, den Argentinier Luis Moreno-Ocampo, im Amt beerben. Die 51-jährige Gambierin wird ihren neuen Posten am 16. Juni 2012 antreten. Die Amtszeit beträgt neun Jahre. Die Versammlung der Vertragsstaaten des Römischen Statuts, welches dem Gerichtshof zugrunde liegt, hatte die Juristin nach vierwöchigen Konsultationen am 12. Dezember 2011 aus einer Liste von vier Kandidaten gewählt. Bensouda ist seit September 2004 Stellvertretende Chefanklägerin des IStGH. Zuvor war sie Rechtsberaterin am Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda.

Richter **Vagn Joensen** aus Dänemark ist seit 2. März 2012 neuer Präsident des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda (ICTR). Der 1950 geborene Jurist ist seit dem Jahr 2007 an dem Gerichtshof tätig. Der ICTR war vom UN-Sicherheitsrat eingerichtet worden, um den Völkermord in Ruanda im Jahr 1994 aufzuklären und die Täter zu bestrafen. Im Jahr 2010 ist ein Mechanismus eingerichtet worden, um die noch offenen Fälle des ICTR und des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) zum Abschluss zu bringen. Neuer Ankläger dieses sogenannten Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe ist seit 1. März 2012 **Hassan Bubacar Jallow**. Der Gambier Jallow behält seinen derzeitigen Posten als Ankläger des ICTR bei. Er wird den neuen



Ertharin Cousin

Foto: WFP/Marcus Prior

Posten für vier Jahre übernehmen. Zum Präsidenten des Residualmechanismus ernannte der UN-Generalsekretär den Amerikaner **Theodor Meron**. Er wird sein gegenwärtiges Amt als Präsident des ICTY beibehalten und ebenfalls für vier Jahre ab 1. März tätig sein.

Der ehemalige amerikanische Sonderbotschafter für Kriegsverbrechen **David Scheffer** ist seit dem 18. Januar 2012 der neue Sonderexperte der Hilfe der Vereinten Nationen für die Prozesse gegen die Roten Khmer (UNAKART). Er folgt Clint Williamson, dessen Amtszeit am 30. September 2011 ausgelaufen war. Scheffer war beteiligt an der Einrichtung diverser UN-Strafgerichtshöfe, unter anderem dem Jugoslawien- und dem Ruanda-Tribunal. Seine Amtszeit als Sonderexperte ist auf zunächst sechs Monate beschränkt. Das je zur Hälfte aus kambodschanischen und internationalen Richtern zusammengesetzte Khmer-Rouge-Tribunal ist in den letzten Monaten in die Schlagzeilen geraten. Der deutsche Untersuchungsrichter Siegfried Blunk war im Oktober 2011 zurückgetreten mit der Begründung, die Regie-

rung mische sich in die Untersuchung neuer Fälle ein. Im März 2012 kündigte dessen Nachfolger, der Schweizer Laurent Kasper-Ansermet, für Anfang Mai 2012 ebenfalls seinen Rücktritt an. Scheffers Aufgabe wird vornehmlich darin bestehen, die aufgetretenen Probleme lösen zu helfen und so ein mögliches Aussteigen der Vereinten Nationen aus dem Gerichtshof zu vermeiden.

Landwirtschaft

Die Leitung des in Rom ansässigen Welternährungsprogramms (WFP) bleibt in amerikanischer Hand. Seit April 2012 heißt die neue Exekutivdirektorin **Ertharin Cousin**. Ihre Ernennung durch Ban Ki-moon und den Generaldirektor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) José Graziano da Silva am 17. Januar 2012 soll auf einen Vorschlag der amerikanischen Außenministerin Hillary Clinton zurückgehen. Sie folgt auf Josette Sheeran (vgl. Personalien, VN, 1/2007, S. 30), die ihren im Jahr 2007 übernommenen Posten beim WFP für das Amt der Stellvertretenden Vorsitzenden des Weltwirtschaftsforums in Genf aufgibt. Cousin hat Jura studiert und kann auf mehr als 25 Jahre



Jan Eliasson

Foto: Ulrich Keller

Erfahrung aus Führungspositionen in Unternehmen, Regierungämtern sowie gemeinnützigen Organisationen aufbauen. Zuletzt war Cousin Ständige Vertreterin der USA bei den UN-Organisationen in Rom. Seit dem Amtsantritt von Catherine Bertini im Jahr 1992 wird das im Jahr 1961 gegründete WFP von Amerikaner/innen geleitet.

Regionalkommissionen

Sven Alkalaj aus Bosnien-Herzegowina ist neuer Exekutivsekretär der in Genf ansässigen Wirtschaftskommission für Europa (ECE). Er wurde am 8. März 2012 von Ban Ki-moon dazu ernannt. Der 63-jährige Alkalaj war bis vor seinem Amtsantritt Außenminister und von 2004 bis 2007 Botschafter seines Landes in Brüssel sowie von 2000 bis 2004 in Washington, D.C. Er folgt auf Jan Kubis, der zum neuen Sonderbeauftragten für Afghanistan ernannt wurde (siehe oben).

Sekretariat

Der ehemalige schwedische Außenminister **Jan Eliasson** wird ab 1. Juli 2012 neuer Stellvertretender UN-Generalsekretär. Der 71-jährige Diplomat arbeitete immer wieder für, in und bei den Vereinten Nationen. So war er von 2007 bis 2008 Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Darfur. Von September 2005 bis September 2006 bekleidete er den Posten des Präsidenten der 60. Generalversammlung der Vereinten Nationen. Von 1992 bis 1994 war Eliasson der erste UN-Untergeneralsekretär für Humanitäre Angelegenheiten. Er tritt die Nachfolge von Asha-Rose Migiro an, die diesen Posten zeitgleich mit UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Januar 2007



Sven Alkalaj

UN-Foto: Devra Berkowitz

übernommen hatte (vgl. Personalien, VN, 1/2007, S. 31). Eliasson ist der vierte Stellvertretende UN-Generalsekretär, seit dieses Amt im Jahr 1997 geschaffen wurde.

Zusammengestellt von
Anja Papenfuß

Erratum

Im Beitrag von Barbara Unmüßig, Grüne Ökonomie – die neue Zauberformel? Erwartungen an die Rio+20-Konferenz, in Heft 1/2012, S. 3–9, ist im dritten Absatz der rechten Spalte auf S. 4 mehrmals von Millionen die Rede. Es muss aber Milliarden heißen: »Der Schwerpunkt der Investitionen liegt mit 360 Milliarden US-Dollar auf dem Energiesektor, mit erneuerbaren Energien sowie ökologischer und armutsorientierter Energieversorgung im Mittelpunkt. Gefolgt vom ökologischen Transport und Bauwesen (190 beziehungsweise 134 Mrd. US-Dollar), ökologischer Fischerei und Landwirtschaft (110 beziehungsweise 108 Mrd. US-Dollar).«

Memoiren eines Atom-Wächters

Erwin Häckel

Wenn der langjährige Chef einer bedeutenden internationalen Organisation seine Erinnerungen publiziert, darf man gespannt sein, was er uns über das Wesen der internationalen Politik, den Umgang mit den Mächtigen der Welt, den Aufgabenbereich und die Binnenstruktur ›seiner‹ Organisation oder auch die persönlichen Lebensumstände eines internationalen Spitzendiplomaten mitteilt. Das Buch des ägyptischen Friedensnobelpreisträgers **Mohamed ElBaradei** erfüllt diese Erwartungen nur teilweise. Es ist keine Autobiographie, keine Schatzkammer intimer Selbstreflexion oder subtiler Weltbetrachtung, kein Enthüllungspamphlet und keine Abrechnung, aber auch keine polemische Kampfschrift. Über das Innenleben, das Selbstverständnis, die individuelle Entwicklungsgeschichte des Verfassers erfährt man fast nichts. Das Buch ist im Wesentlichen der Erfahrungs- und Rechenschaftsbericht eines Bürokraten, der (neben der Liebe zu seiner Familie, die gelegentlich aufblitzt) nur eine Leidenschaft zu kennen scheint: die unbedingte Loyalität zu der Organisation, der er ein Vierteljahrhundert lang gedient hat.

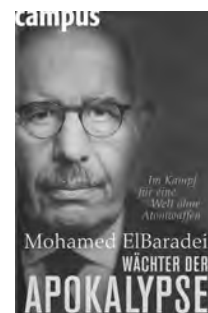
Mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) ist der Name Mohamed ElBaradei in besonderer Weise verknüpft. Zwölf Jahre, von 1997 bis 2009, stand er der Wiener Atombehörde als Generaldirektor vor, nachdem er ihr bereits seit 1984 als leitender Rechtsberater und Direktor für Außenbeziehungen gedient hatte. Bei internationalen Organisationen ist eine so lange, kontinuierliche Zugehörigkeit in Führungspositionen ziemlich ungewöhnlich. Man muss annehmen, dass der gewissenhaft zurückhaltende und hartnäckig rechtschaffene Beamte ElBaradei genau der Mann war, dem die (derzeit 152) Mitgliedstaaten die Lenkung einer Behörde, die hauptsächlich Kontrollfunktionen hat, anvertrauen wollten.

Nach ihrem Statut hat die IAEA die Aufgabe, »in der ganzen Welt den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand zu beschleunigen und zu vergrößern«. In der öffentlichen Wahrnehmung werden damit vor allem Fragen der technischen Sicherheit, energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und ökologischen Verantwortbarkeit von Atomkraftwerken berührt. Davon ist in dem Buch praktisch keine Rede – abgesehen von dem beharrlich vorgetragenen Standpunkt, dass das Recht aller Staaten auf die friedliche Nutzung der Kerntechnik nicht in Frage gestellt werden dürfe. Ein

wenig befremdlich ist es schon, dass der ehemalige Chef der obersten Atombehörde den in vielen Ländern tobenden Streit um die Legitimität der Atomenergie in seinen Erinnerungen einfach ignorieren kann.

Im Vordergrund steht für ElBaradei stattdessen eine Aufgabe, die der IAEA erst allmählich in vollem Umfang zugewachsen ist: die Verhütung der nuklearen Proliferation. Nach dem Nichtverbreitungsvertrag von 1968 obliegt es der IAEA, durch Kontrollinspektionen und sonstige Überwachungsmaßnahmen in den 190 Vertragsstaaten die Abzweigung von Spaltmaterial für militärische Zwecke zu verhindern. Wie und warum dieser Anspruch gegen vielfältige Widerstände aufrechterhalten und durchgesetzt werden muss, das ist die Kernbotschaft des Buches. ElBaradei berichtet ausführlich, wie während seiner Amtszeit mehrere Staaten (namentlich Irak, Iran, Libyen, Nordkorea und Syrien) mehr oder weniger erfolgreich versuchten, sich den IAEA-Kontrollen zu entziehen, die internationalen Inspektionen zu behindern oder zu unterlaufen, durch Tarnung, Täuschung und illegale Beschaffungen den wahren Umfang ihrer Atomprogramme zu verschleiern, um unter dem Deckmantel der friedlichen Nutzung heimlich eine atomare Waffenkapazität aufzubauen. All dies ist nicht wirklich neu, wird hier aber in großer Detailfülle und mit profunder Sachkenntnis erzählt. ElBaradei vertritt den Standpunkt, den er nachdrücklich und nicht ohne Stolz auch gegen Kritiker und Skeptiker verteidigt, dass es der IAEA in jedem Fall gelingt, solche Täuschungsversuche zu entdecken und zu vereiteln. Vorausgesetzt wird allerdings, dass die Mitgliedstaaten dem Professionalismus ihrer gemeinsamen Behörde vertrauen, ihr die nötigen Mittel und Befugnisse übertragen und ihr im Konfliktfall politisch den Rücken stärken.

Was aber, wenn diese Voraussetzungen nicht oder nur ungenügend erfüllt werden? Wenn wichtige Mitgliedstaaten die Fähigkeit der IAEA anzweifeln, geheime Waffenprogramme rechtzeitig aufzudecken? Oder wenn andere sich grundsätzlich gegen allzu aufdringliche Nachforschungen in einem Kernbereich ihrer staatlichen Souveränität verwahren? Wenn die Behörde von den Mitgliedstaaten finanziell und personell am kurzen Zügel geführt wird? Wenn Vereinbarungen, die der IAEA die systematische Suche nach illegalen Atomanlagen erlauben sollen, von vielen Staaten nicht ratifiziert werden? Wenn vertragliche



Mohamed ElBaradei

Wächter der Apokalypse. Im Kampf für eine Welt ohne Atomwaffen

Frankfurt/New York:
Campus Verlag 2011
366 S., 24,90 Euro

Pflichten missachtet oder verletzt werden und ihre Erfüllung von der IAEA nicht erzwungen werden kann?

An dieser Stelle taucht eine Bruchlinie auf, die ElBaradei selbst immer wieder ins Blickfeld rückt, ohne sie jedoch überbrücken zu können. Die IAEA ist unter den internationalen Organisationen fraglos eine der kompetentesten und renommiertesten (der Friedensnobelpreis, den die Behörde 2005 zusammen mit ihrem damaligen Chef erhielt, ist hoch verdient), aber sie ist abhängig von den Mitgliedsstaaten und ihrem weltpolitischen Umfeld. Ihre Wirksamkeit beruht auf Voraussetzungen, die sie nicht selbst schaffen kann. ElBaradeis Buch ist voll von Klagen über die Rücksichtslosigkeit, Verlogenheit und latente Gewalttätigkeit der internationalen Politik, mit der er während seiner Amtszeit konfrontiert wurde. Gleichwohl empfiehlt er unbeirrbar internationale Verhandlungen, geduldige Diplomatie, interkulturellen Respekt und Achtung vor dem Völkerrecht als einzig akzeptable Grundlage einer internationalen Nuklearordnung.

Es fällt auf, dass sich sein Unmut in erster Linie nicht gegen mutmaßliche Schurkenstaaten richtet, die heimlich nach Atomwaffen streben (ihnen billigt er gewissermaßen ein Naturrecht auf Ruchlosigkeit zu), sondern gegen die vermeintlichen Hüter des internationalen Nichtverbreitungsregimes: die fünf anerkannten Kernwaffenstaaten und Vetomächte des UN-Sicherheitsrats, an ihrer Spitze die Vereinigten Staaten von Amerika. Ihnen wirft er »Machtspiele«, Doppelzüngigkeit und Überheblichkeit vor. Sein Groll gegen die Regierung von George W. Bush, mit der er im Vorfeld des Irak-Kriegs von 2003 heftig aneinander geriet, sitzt tief. Streckenweise liest sich das Buch, das eigentlich das Hohelied multilateraler Nukleardiplomatie singen will, wie ein bilaterales Beziehungsdrama zwischen der Wiener Atombehörde und den Vereinigten Staaten. Es wäre aber gut, wenn ElBaradei auch ein paar ausgleichende Worte über die unverzichtbare Rolle der USA als Stütze der IAEA, über die Funktion einer militärischen Drohkulisse in diplomatischen Verhandlungen oder über die ordnungspolitische Verantwortungsscheu der übrigen Atomkräfte gefunden hätte.

Am Schluss des Buches resümiert sein Verfasser, dass die Gefahr einer weltweiten Atomwaffenverbreitung auf Dauer nur gebannt werden könne, wenn die Atomkräfte auf ihre nuklearen Arsenale verzichten würden. Das werde erst im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems gelingen, das »in jeder Hinsicht gerecht und umfassend« wäre und auf der Erkenntnis basieren müsse, »dass auch Armut eine Massenvernichtungswaffe ist«. Wenn dies die Lösung sein soll, ist zu befürchten, dass die Internationale Atomenergie-Organisation auf verlorenem Posten steht.

Revision des humanitären Völkerrechts

Stefanie Haumer



Gerd Hankel

Das Tötungsverbot im Krieg

Hamburg: Verlag
Hamburger Edition
2011, 131 S.,
12,00 Euro

Das humanitäre Völkerrecht bietet keinen angemessenen Rechtsrahmen mehr für gegenwärtige Konflikte und sei daher revisionsbedürftig, so die Kernthese Gerd Hankels in seinem neuen Buch »Das Tötungsverbot im Krieg«. Anhand einer kurzen Übersicht über die Entwicklung des humanitären Völkerrechts stellt der Autor dar, wie »das Tötungsverbot im Krieg ausgeweitet und das humanitäre Völkerrecht moralischer wurde« (S. 43). Neben den Situationen in Irak und Afghanistan, die vorrangig im Fokus des Autors stehen, werden die Konflikte in Sri Lanka und Israel/Palästina beleuchtet, um zu zeigen, wie sich »das Verhältnis zwischen getöteten Militär- und Zivilpersonen immer weiter zu Lasten Letzterer verschoben hat« (S. 79). Diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, ist wesentliches Ziel der Überprüfung des humanitären Völkerrechts in diesem Buch.

Zuzustimmen ist dem Autor darin, dass es teilweise so scheinen mag, als haben »Regeln, gar Regeln mit Rechtskraft und Anspruch auf tatsächliche Beachtung, [...] im Krieg offensichtlich keinen Platz« (S. 9). Dass »Kriege immer wieder geführt werden, grausam geführt werden« oder dass die geltenden Regeln, wie im Zweiten Weltkrieg »planvoll ignoriert« (S. 54) werden, bedeute jedoch »nicht die Sinnlosigkeit kriegsrechtlicher Regelungen« (S. 10), stellt Hankel zu Recht fest. Ansonsten könnte auch argumentiert werden, dass das Strafbuch überflüssig sei, weil es immer wieder Fälle von Mord oder Totschlag gibt.

Gegenwärtige Konflikte, einschließlich solcher unter Beteiligung UN-Sicherheitsratsmandatierter Truppen, sollten gleichwohl zum Anlass genommen werden, das geltende Recht kritisch zu untersuchen und erforderlichenfalls zu verbessern. Verbesserungsbedarf sieht der Völkerrechtler und Sprachwissenschaftler Hankel vor allem mit Blick auf das Tötungsverbot im Krieg. Dieses Verbot, mit »weitgefassten und zudem unklaren Ausnahmeregelungen versehen«, garantiere der Zivilbevölkerung längst nicht den Schutz, »wie er in Lehrbüchern und Kommentaren beschworen wird« (S. 19). Für die Herausforderungen, die sich in den aktuellen bewaffneten Konflikten stellen, sei das humanitäre Völkerrecht »zu fragmentarisch und erlaub[e] ein Maß an militärischer Gewalt, das nicht der Konfliktbegrenzung dien[e]« (S. 20).

Ob dies tatsächlich der Fall ist und das humanitäre Völkerrecht einer Anpassung bedarf, wird in

Literatur und Praxis insbesondere mit Blick auf die technische Fortentwicklung von Waffensystemen und die Einführung moderner Methoden der Kriegsführung diskutiert. Aber auch die Verlagerung asymmetrischer Konflikte – die es seit dem Kampf Davids gegen Goliath immer wieder gab – in urbane Regionen, stellt eine große Herausforderung für das humanitäre Völkerrecht dar.

Bei Überlegungen zu eventuellen Anpassungen des Rechts ist stets zu beachten, dass das humanitäre Völkerrecht ein pragmatisches Rechtsregime ist, dessen Ziel ist, in bewaffneten Konflikten die militärische Notwendigkeit gegen die Humanität abzuwägen. Das humanitäre Völkerrecht ist weder ein Anspruchssystem, noch enthält es Strafnormen. In Situationen eines bewaffneten Konflikts regelt das humanitäre Völkerrecht das Verhalten der am Konflikt beteiligten Parteien. Welche Regelungen dabei Anwendung finden, hängt davon ab, ob eine Situation als internationaler oder als nicht-internationaler bewaffneter Konflikt einzuordnen ist. Wandelt sich der Charakter eines Konflikts, so hat dies unter anderem Auswirkungen auf den rechtlichen Status der Kämpfenden. Da die vier Genfer Abkommen von 1949 in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten – mit Ausnahme des gemeinsamen Artikels 3 – keine Anwendung finden, gelten auch die Vorschriften des III. Genfer Abkommens über Kombattanten nicht für Kämpfende im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt. Ihnen kommen dementsprechend nicht die mit dem Kombattantenstatus einhergehenden Privilegien zu.

Vor diesem Hintergrund gibt Hankel zu bedenken, dass die Kämpfenden im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt »aus der Perspektive des Staates, den sie bekämpfen, Kriminelle« seien; es bedürfe »wohl keines großen Vorstellungsvermögens zu der Annahme, dass eine solche Konsequenz, die oben drein noch rechtlich abgesichert ist, nicht der Befriedung eines Landes dien[e]« (S. 33). Ob eine Anerkennung des Kombattantenstatus an Kämpfende in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten, wie der Autor sie vorschlägt, allerdings bewirkte, dass die Kämpfenden sich überhaupt nicht oder zumindest nicht regelwidrig an den Feindseligkeiten beteiligten, ist nicht ausgemacht. Jedenfalls fehlt es zu einer analogen Anwendung der entsprechenden Regelungen für den internationalen bewaffneten Konflikt, wie Hankel sie andenkt, bevor er eine Neuregelung vorschlägt, an der für eine analoge Anwendung erforderlichen Voraussetzung einer ungeplanten Regelungslücke.

Zur Beantwortung der Frage, ob das humanitäre Völkerrecht nach seinem jetzigen Stand noch zeitgemäß sei, untersucht Hankel zum einen die rechtlichen Gegebenheiten. Dabei richtet er sein Augenmerk insbesondere auf die im internationalen, wie im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt je-

denfalls völkergewohnheitsrechtlich geltende Regelung, nach der ein Angriff verboten ist, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartiger Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis [im Original: excessive] zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen. Zum anderen betrachtet der Autor die Praxis gegenwärtiger bewaffneter Konflikte. Sofern das Kriegsziel sei, »die Bevölkerung eines Landes von einem despotischen, menschenverachtenden Regime zu befreien«, verfolge ein militärischer Einsatz ein »humanitäres Ziel« (S. 94). Dies müsse sich aus Sicht des Autors auch in der Kriegsführung widerspiegeln. Es seien spezielle rechtliche Regelungen zu schaffen, die den Besonderheiten des militärischen Einsatzes zu humanitären Zwecken Rechnung tragen (S. 95).

Hankel schlägt diesbezüglich neue Regelungen für das humanitäre Völkerrecht vor. Die erste dieser Regelungen betrifft die Behandlung von Gefangenen in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten. Dass hier Verbesserungsbedarf besteht, sehen auch die Rotkreuz-/Rothalbmond-Bewegung und die 194 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen so. Hankels Vorschlag lautet:

»Bei internationalen, UN-mandatierten Militärmissionen, die humanitäre Ziele verfolgen, gelten die Mitglieder der bewaffneten Einheiten aller am Konflikt beteiligten Parteien als Kombattanten. Im Falle ihrer Gefangennahme werden sie als Kriegsgefangene behandelt. Sie behalten die mit dieser Rechtsstellung verbundenen Vergünstigungen, auch wenn strafrechtliche Maßnahmen gegen sie ergriffen werden. Mitglieder von bewaffneten Einheiten, die im Widerspruch zu den Regeln des humanitären Völkerrechts heimtückisch kämpfen, verwirken den Anspruch, Kombattanten beziehungsweise Kriegsgefangene zu sein« (S. 98).

Selbstverständlich kann eine solche Regelung als Teil des humanitären Völkerrechts nur dann gelten, wenn die Situation, in der die angesprochenen »internationalen, UN-mandatierten Militärmissionen« stattfinden, einen bewaffneten Konflikt darstellt. Des Weiteren ist zu beachten, dass mit dem Kombattantenstatus nicht nur dessen Privilegien verbunden sind. Hierzu zählt, dass Kombattanten, die in Feindeshand gefallen sind, als Kriegsgefangene zu behandeln sind und insbesondere nicht für ihre Teilnahme an den Feindseligkeiten bestraft werden können. Eine Strafbarkeit kommt gleichwohl in Betracht für Handlungen, die über eine solche bloße Teilnahme hinausgehen, und eventuell schwere Verstöße gegen die Genfer Abkommen und damit Kriegsverbrechen darstellen. Im geltenden humanitären Völkerrecht hat eine Strafverfolgung auf den Status als Kriegsgefangener jedoch keine Auswirkungen, das

heißt dieser Status wird nicht durch die Begehung eines Kriegsverbrechens verwirkt (vgl. hierzu auch die Diskussion um den Begriff ›unlawful combatant‹). Weitere Folge des Kombattantenstatus ist, dass Kombattanten ein legitimes militärisches Ziel darstellen und daher direkt angegriffen werden dürfen. Auch diese Konsequenz ist bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Regelung im Hinterkopf zu behalten.

Unklar bleibt, ob, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen der Autor den Kämpfenden in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten den Status als Kombattanten tatsächlich zubilligen will. Sollen diese, wie Hankel formuliert, nur als Kombattanten »gelten«, diesen Status also tatsächlich nicht innehaben, aber so behandelt werden wie Kombattanten? Bezieht sich der Vorschlag auf alle Mitglieder einer bewaffneten Gruppe oder nur auf diejenigen, die eine ›continuous combat function‹ innehaben? Und soll der Status auch für Personen gelten, die sich direkt an den Feindseligkeiten beteiligen (während der Zeit ihrer Beteiligung)?

Der zweite Bereich, in dem Hankel Verbesserungsbedarf sieht, betrifft das Recht der Besetzung. In Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes eines Staates finden die Genfer Abkommen von 1949 Anwendung gemäß des gemeinsamen Artikels 2 (2). Als neue Regelung schlägt der Autor den folgenden Text vor:

»Nach der militärischen Eroberung des Landes gehen die notwendigen Kompetenzen zur Ausübung der Besetzung auf eine Übergangsregierung über. Die Bildung der Übergangsregierung erfolgt auf Vorschlag von Vertretern des Landes und mit Zustimmung des UN-Sicherheitsrats. Eine internationale Übergangsverwaltung, die vom UN-Sicherheitsrat ernannt wird und diesem untersteht, unterstützt die Übergangsregierung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.« (S. 102ff.)

Um das Nichteinmischungsgebot aus Artikel 2 (7) UN-Charta zu wahren, müsste der Sicherheitsrat eine Übergangsregierung als Maßnahme einsetzen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen im Sinne des Artikels 39 UN-Charta. Des Weiteren ist zu diesem Vorschlag anzumerken, dass weder aus dem Text noch aus dessen Begründung hervorgeht, wer mit ›Vertreter des Landes‹ gemeint ist. Handelt es sich um Personen des vorherigen Regimes? Um – durch wen, wann und wie – gewählte Vertreter? Um bekannte Persönlichkeiten aus den Bereichen der Politik oder des Rechts?

Kritisch zu hinterfragen ist der letzte Satz dieses Vorschlags, wonach sämtliche für die Verwirklichung des humanitären Auftrags zu ergreifenden Maßnahmen im Einklang mit menschenrechtlichen Garantien, »wie sie sich anerkanntermaßen aus internationalen Abkommen ergeben«, stehen sollen. Die

Vereinten Nationen, aufgrund deren Mandats die Operation im betreffenden Fall stattfindet, haben sich in Artikel 1 (3) UN-Charta zum Ziel gesetzt, die Achtung vor den Menschenrechten zu fördern und zu festigen. Sie sind – mit Ausnahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – gleichwohl nicht an internationale Menschenrechtsverträge gebunden. Inwieweit Staaten, als Mitglieder der Vereinten Nationen, extraterritorial an Menschenrechte gebunden sind, ist seit langem umstritten. Es drängt sich daher die Frage auf, was aus Hankels Vorschlag folgt. Eine diesbezügliche Diskussion im Buch wäre wünschenswert gewesen.

Im Rahmen seiner Revision des humanitären Völkerrechts, die zu einem dritten Vorschlag führt, hält Hankel insbesondere für nicht zeitgemäß, dass im bestehenden Recht Angriffe nicht verboten sind, deren Kollateralschäden die Schwelle des ›excessive‹ Kriteriums nicht überschreiten. Man mag dem Autor hierin beipflichten oder nicht, jedenfalls können aber das im deutschen Recht geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Kriterien zu seiner Anwendung nicht unverändert auf das humanitäre Völkerrecht übertragen werden. Grund hierfür ist neben der zu gewährleistenden Praxisauglichkeit des humanitären Völkerrechts, vor allem die gänzlich unterschiedliche Entstehung der beiden Rechtsregime.

Zum dritten Vorschlag des Autors, wonach das Humanitätsgebot Vorrang vor der militärischen Notwendigkeit genießen soll (S. 104), ist noch einmal auf das Ziel des humanitären Völkerrechts zu verweisen, die militärische Notwendigkeit in bewaffneten Konflikten gegen die Humanität abzuwägen. Es geht im humanitären Völkerrecht nicht darum, bewaffnete Konflikte gänzlich zu verhindern; dies ist Ziel des Gewaltverbots aus Artikel 2 (4) UN-Charta. Das *ius ad bellum* ist vom humanitären Völkerrecht *ius in bello* strikt zu trennen. Bewaffnete Konflikte sind jedoch – trotz des Gewaltverbots – Realität. Und in dieser Realität muss das humanitäre Völkerrecht praktisch handhabbar bleiben. Andernfalls lässt sich nicht gewährleisten, dass es den Opfern bewaffneter Konflikte rechtlichen Schutz bietet. Dies zu erreichen, ist Ziel der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen und der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Hankel in diesem Buch interessante Denkanstöße gibt. Als Zielvorstellungen sind seine Vorschläge vertretbar. Wie gezeigt, bleiben allerdings wichtige Fragen unbeantwortet. Es bleibt zu untersuchen, was sich aus den dargestellten Vorschlägen konkret in welcher Situation für wen ergibt. Insbesondere der dritte Vorschlag des Autors würde eine grundlegende Neuorientierung des Sinns und Zwecks des humanitären Völkerrechts bedeuten. Interessant wäre zu erfahren, was die internationale Staatengemeinschaft hierüber denkt.

Dokumente der Vereinten Nationen

Seit dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen nicht mehr 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 Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/Depts/german> oder über

das allgemeine elektronische Dokumentenarchiv 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 die Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **November 2011 bis März 2012** 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
Libyen	A/RES/66/11	18.11.2011	Die Generalversammlung begrüßt die Zusagen Libyens, seine Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsnormen einzuhalten, die Menschenrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit zu fördern und zu schützen. Sie beschließt, die Mitgliedschaftsrechte Libyens im Menschenrechtsrat wiederherzustellen.	+123; -4 (Bolivien, Ecuador, Nicaragua, Venezuela); =6
Nahost	A/RES/66/253	16.2.2012	Die Generalversammlung verurteilt entschieden die weit verbreiteten und systematischen Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die syrischen Staatsorgane. Sie fordert die Regierung der Arabischen Republik Syrien auf , sofort allen Angriffen auf Zivilpersonen ein Ende zu setzen, die Bevölkerung des Landes zu schützen, ihren Verpflichtungen nach dem anwendbaren Völkerrecht uneingeschränkt nachzukommen und die Resolutionen des Menschenrechtsrats S-16/11, S-17/11 und S-18/12 sowie die Resolution 66/176 der Generalversammlung vollständig durchzuführen.	+137; -12 (Belarus, Bolivien, China, Kuba, Demokratische Volksrep. Korea, Ecuador, Iran, Nicaragua, Russland, Simbabwe, Syrien, Venezuela); =17

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Frauen	S/PRST/2012/3	23.2.2012	Der Sicherheitsrat ist höchst besorgt über Fälle sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten und Postkonfliktsituationen , darunter die gezielte, gegen Zivilpersonen gerichtete sexuelle Gewalt, unter anderem aus politischen Beweggründen, und ihren Einsatz als Kriegstaktik. Er stellt ferner mit Besorgnis fest, dass sexuelle Gewalt unverhältnismäßig häufig Frauen und Mädchen, aber auch Männer und Jungen betrifft. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten auf, den Zugang zu Gesundheitsversorgung, psychosozialer Unterstützung, Rechtsbeistand und Diensten zur sozioökonomischen Wiedereingliederung der Opfer, insbesondere in ländlichen Gebieten, zu erweitern.	
Friedenssicherung	S/RES/2033(2012)	12.1.2012	Der Sicherheitsrat bekundet seine Entschlossenheit, wirksame Schritte zum weiteren Ausbau der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und den regionalen und subregionalen Organisationen, insbesondere der Afrikanischen Union (AU), zu unternehmen. Er beschließt, in Abstimmung mit dem Friedens- und Sicherheitsrat der AU, weitere Möglichkeiten zur Stärkung der Beziehungen zwischen den beiden Räten zu erarbeiten, namentlich durch effektivere jährliche Konsultativtagungen, frühzeitige Konsultationen und gegebenenfalls gemeinsame Feldmissionen, um kohärente Positionen und Strategien zu formulieren.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Friedenssicherung	S/PRST/2012/1	19.1.2012	Der Sicherheitsrat fordert alle an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien erneut auf , den nach dem humanitären Völkerrecht für sie geltenden Verpflichtungen nachzukommen und alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um Zivilpersonen zu schützen . Der Rat bekräftigt seine entschiedene Ablehnung der Straflosigkeit für schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsnormen.	
Libyen	S/RES/2040(2012)	12.3.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 11. März 2012 zu verlängern . Er beschließt ferner, dass das geänderte Mandat der UNSMIL darin besteht, den libyschen Behörden bei der Festlegung der nationalen Bedürfnisse und Prioritäten in ganz Libyen behilflich zu sein, gegebenenfalls dementsprechende strategische und technische Beratung anzubieten und Libyen bei seinen Anstrengungen zu unterstützen. Der Rat beschließt zudem, das Mandat der mit Resolution 1973(2011) eingesetzten Sachverständigengruppe zu verlängern und zu ändern, und bis zum 11. März 2013 zusätzlich eine Gruppe von bis zu fünf Sachverständigen einzusetzen.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/PRST/2012/6	21.3.2012	Der Sicherheitsrat bringt seine tiefste Besorgnis über die sich verschlechternde Lage in Syrien zum Ausdruck, die zu einer schweren Menschenrechtskrise geführt hat. Er begrüßt die Ernennung des Gemeinsamen Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Liga der arabischen Staaten Kofi Annan aufgrund der Resolution 66/253 der Generalversammlung vom 16. Februar 2012 und bekundet seine uneingeschränkte Unterstützung für die Bemühungen des Gesandten. Zu diesem Zweck unterstützt der Sicherheitsrat uneingeschränkt den den syrischen Behörden vorgelegten Sechs-Punkte-Ausgangsvorschlag .	
Somalia	S/RES/2036(2012)	22.2.2012	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) zusätzlich zu den in Resolution 1772(2007) festgelegten Aufgaben beauftragt wird, in den im strategischen Konzept für die AMISOM vom 5. Januar 2012 genannten vier Sektoren eine Präsenz aufzubauen. Sie wird befugt sein, in diesen Sektoren in Abstimmung mit den somalischen Sicherheitskräften alle gegebenenfalls erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die von Al-Shabaab und anderen bewaffneten Oppositionsgruppen ausgehende Bedrohung zu vermindern . Der Rat ersucht die Afrikanische Union, bis 31. Oktober 2012 die Personalstärke der AMISOM von 12 000 auf höchstens 17 731 Uniformierte zu erhöhen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2012/4	5.3.2012	Der Sicherheitsrat begrüßt die Abhaltung der Internationalen Londoner Somalia-Konferenz am 23. Februar 2012 und unterstützt das Kommuniké der Konferenz . Der Rat begrüßt den Konsens, wonach das Mandat der Übergangs-Bundesinstitutionen im August 2012 enden wird sowie die Zusagen, auf eine repräsentativere Regierung in Somalia hinzuarbeiten.	
Sudan	S/RES/2035(2012)	17.2.2012	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass am 11. Januar 2012 in Darfur zwei Staaten geschaffen wurden, und bestätigt, dass alle bisherigen Bezugnahmen auf Nord-, Süd- und West-Darfur auf das Gesamtgebiet Darfurs, einschließlich der neuen Staaten Ost- und Zentral-Darfur, Anwendung finden. Der Rat beschließt, das Mandat der gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 17. Februar 2013 zu verlängern , und ersucht den Generalsekretär, möglichst rasch die erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2012/5	6.3.2012	Der Sicherheitsrat bekundet seine große Besorgnis über Meldungen, wonach es zwischen Sudan und Südsudan wiederholt zu grenzüberschreitender Gewalt , einschließlich Truppenbewegungen, Unterstützung von Stellvertreterkräften und Bombenangriffen, gekommen ist. Er erachtet die Situation als eine ernste Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Der Rat fordert die beiden Länder nachdrücklich auf, ihre erzielte Vereinbarung über Nichtangriff und Zusammenarbeit umzusetzen und verlangt, dass alle Parteien die Militäroperationen in den Grenzgebieten einstellen.	

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

Internationale Tage	
Januar	
27.	Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust
Februar	
20.	Welttag der sozialen Gerechtigkeit
21.	Internationaler Tag der Muttersprache (UNESCO)
März	
8. ^a	Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden (Internationaler Frauentag)
21.	Internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
	Internationaler Nouruz-Tag
	Welttag des Down-Syndroms
22.	Weltwassertag
23.	Welttag der Meteorologie (WMO)
24.	Internationaler Tag für das Recht auf Wahrheit über schwere Menschenrechtsverletzungen und für die Würde der Opfer
25.	Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer der Sklaverei und des transatlantischen Sklavenhandels
April	
2.	Welttag der Aufklärung über Autismus
4.	Internationaler Tag zur Aufklärung über die Minengefahr und zur Unterstützung von Antiminenprogrammen
7.	Weltgesundheitstag (WHO)
12.	Internationaler Tag des bemannten Raumflugs
22.	Internationaler Tag der Mutter Erde
23.	Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO)
25.	Welt-Malaria-Tag ^b (WHO)
Mai	
3.	Welttag der Pressefreiheit
8./9.	Tage des Gedenkens und der Versöhnung zu Ehren aller Opfer des Zweiten Weltkriegs
15.	Internationaler Tag der Familie
17.	Weltfernmeldetag (ITU)
	Welttag der Informationsgesellschaft
21.	Welttag der kulturellen Vielfalt für Dialog und Entwicklung
	Internationaler Tag der biologischen Vielfalt
29.	Internationaler Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen
31.	Weltnichtrauchertag (WHO)
Juni	
4.	Internationaler Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsopfern geworden sind
5.	Welt-Umwelttag
8.	Welttag der Ozeane
17.	Welttag für die Bekämpfung von Wüstenbildung und Dürre
20.	Weltflüchtlingstag
23.	Tag des öffentlichen Dienstes
	Internationaler Tag der Witwen
26.	Internationaler Tag gegen Drogenmissbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr
	Internationaler Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Opfer der Folter

Juli	
	Internationaler Tag der Genossenschaften (erster Samstag im Juli)
11.	Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA)
18.	Internationaler Nelson-Mandela-Tag
30.	Internationaler Tag der Freundschaft
August	
9. ^c	Internationaler Tag der indigenen Bevölkerungen der Welt
12.	Internationaler Tag der Jugend
19.	Welttag der humanitären Hilfe
23.	Internationaler Tag des Gedenkens an den Sklavenhandel und seine Abschaffung (UNESCO)
29.	Internationaler Tag gegen Nuklearversuche
30.	Internationaler Tag der Opfer des Verschwindenlassens
September	
8.	Weltalphabetisierungstag (UNESCO)
15.	Internationaler Tag der Demokratie
16.	Internationaler Tag für die Erhaltung der Ozonschicht
21.	Internationaler Friedenstag
27.	Welttourismustag (UNWTO)
	Weltschiffahrtstag (IMO) (ein Tag in der letzten Septemberwoche)
Oktober	
	Welttag des Wohn- und Siedlungswesens (erster Montag im Oktober)
1.	Internationaler Tag der älteren Menschen
2.	Internationaler Tag der Gewaltlosigkeit
5.	Welttag der Lehrer (UNESCO)
9.	Weltposttag (UPU)
10.	Welttag für psychische Gesundheit (WHO)
11.	Internationaler Tag des Mädchens
13.	Internationaler Tag der Katastrophenvorsorge
15.	Internationaler Tag der Frauen in ländlichen Gebieten
16.	Welternährungstag
17.	Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut
20.	Weltstatistiktag
24.	Tag der Vereinten Nationen
	Welttag der Information über Entwicklungsfragen
November	
6.	Internationaler Tag für die Verhütung der Ausbeutung der Umwelt in Kriegen und bewaffneten Konflikten
14.	Weltdiabetestag
16.	Internationaler Tag der Toleranz
	Weltgedenktag für die Straßenverkehrstopfer (dritter Sonntag im November)
20. ^a	Weltkindertag ^d
	Tag der Industrialisierung Afrikas
21.	Welttag des Fernsehens
25.	Internationaler Tag für die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen
29.	Internationaler Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk
Dezember	
1.	Welt-Aids-Tag (WHO)
2.	Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei
3.	Internationaler Tag der Menschen mit Behinderungen

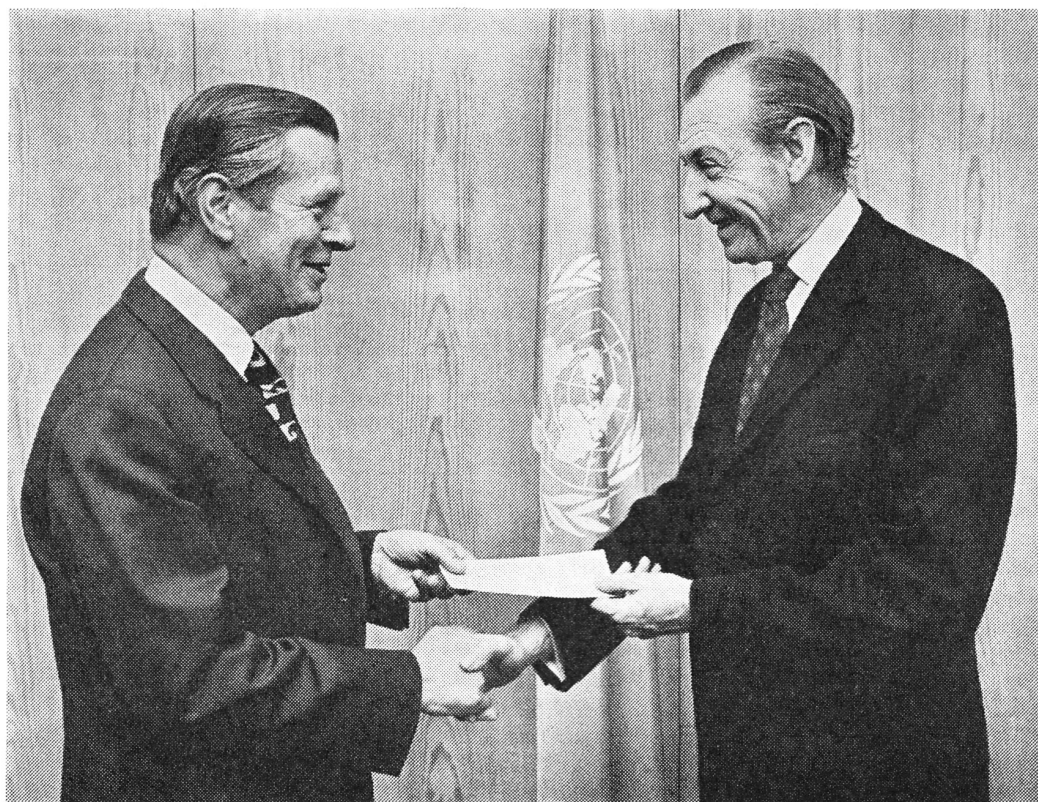
5.	Internationaler Tag der Freiwilligen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung ^e
7.	Tag der Internationalen Zivilluftfahrt
9.	Internationaler Tag gegen die Korruption
10.	Tag der Menschenrechte
11.	Internationaler Tag der Berge
18.	Internationaler Tag der Migranten
19.	Tag der Vereinten Nationen für die Süd-Süd-Zusammenarbeit
20.	Internationaler Tag der menschlichen Solidarität
Internationale Wochen	
Februar	Weltwoche der interreligiösen Harmonie (erste Februarwoche)
März	Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung kämpfenden Völkern (Beginn 21. März)
Mai	Woche der Solidarität mit den Völkern der Gebiete ohne Selbstregierung (Beginn 25. Mai)
Oktober	Internationale Weltraumwoche (Beginn 4. Oktober)
	Abrüstungswoche (Beginn 24. Oktober)
November	Internationale Woche der Wissenschaft und des Friedens (Woche, in die jeweils der 11. November fällt)
Internationale Jahre	
2012	Internationales Jahr der Genossenschaften
	Internationales Jahr der nachhaltigen Energie für alle
2013	Internationales Jahr der Zusammenarbeit im Wasserbereich
	Internationales Jahr der Quinoa
2014	Internationales Jahr der familienbetriebenen Landwirtschaft

Internationale Jahrzehnte	
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‹
2006–2016	Dekade für die Wiederherstellung und die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Regionen ^f
2008–2017	Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung der Armut
2010–2020	Dekade der Vereinten Nationen für Wüsten und der Bekämpfung der Wüstenbildung
2011–2020	Aktionsdekade für Straßenverkehrssicherheit
	Dekade der Vereinten Nationen zur biologischen Vielfalt
	Dritte internationale Dekade für die Beseitigung des Kolonialismus

- * Quelle: United Nations Observances, <http://www.un.org/observances>
- a keine generell gültige kalendermäßige Festlegung
- b als internationaler Tag vorgeschlagen und zur freiwilligen Entscheidung
- c nur während der Internationalen Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- d wird in Deutschland am 20. September begangen
- e wird in Deutschland als ›Tag des Ehrenamts‹ begangen
- f bezieht sich auf die Tschernobyl-Katastrophe

Rückschau: Aus Heft 2/1972

Bei weiterhin planmäßigem Verlauf wird die Bundesrepublik Deutschland in der zweiten Septemberhälfte des kommenden Jahres Vollmitglied in der Organisation der Vereinten Nationen. Schon seit Jahren hat sie im weiten Verband der UNO einen geachteten Platz: sie gehört allen Sonderorganisationen an, wirkt darüber hinaus in den halbautonomen Sonderkörperschaften mit und hat bei der UNO in New York einen Ständigen Beobachter mit einem Stab von Mitarbeitern. — Das Bild zeigt den Ständigen Beobachter der Bundesrepublik Deutschland bei der UNO, Botschafter Walter Gehlhoff (links), wie er dem Generalsekretär der Weltorganisation, Kurt Waldheim, am 18. Oktober 1972 einen Scheck über eine Million Dollar als deutschen Kostenbeitrag für die auf Zypern stationierte Friedensstruppe der Vereinten Nationen überreicht. Der Gesamtbetrag, den die Bundesrepublik seit 1964 diesem Zweck zugeführt hat, beläuft sich nun auf 11,5 Millionen Dollar.



GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 60 | 2012 | No. 2

Günther Unser

Setting Priorities.

Austria, Switzerland, and Liechtenstein and the United Nations

pp. 51–58

In addition to a shared language and shared borders, the three mainly German-speaking countries Austria, Switzerland, and Liechtenstein also have other commonalities. All of them attach great importance to their membership in the United Nations, using it as a major instrument in their foreign policy tool-kit. However, as small and medium-sized states, they have only limited influence in UN decision-making. Thus, their motto is to set priorities and stick to them. While Austria has continuously sent troops to UN peacekeeping missions since the 1960s, Liechtenstein and Switzerland focus on financing development cooperation and on the reform of the Security Council. All three countries put great emphasis on the promotion and protection of human rights and on a strong, legally-binding climate regime. Despite these areas of common interest, however, they do not maintain a strong and institutionalized cooperation as a number of other small countries.

Ekkehard Griep

Comment: Syria, Annan, and a Mix of Options

p. 59

With the crisis in Syria escalating during the recent months the international community comes increasingly under pressure to act in decisive manner. While the UN Security Council was and is still paralyzed, Kofi Annan, the UN's and Arab League's Special Envoy, has proposed a six-point peace plan. In case of the plan's implementation, or crucial parts of it, the international community needs to be prepared to act. In this comment three options for UN engagement are proposed: a peacekeeping operation, a humanitarian mission, and cooperation with regional organizations. Elements of these three options should be part of a coherent answer by the UN to end the crisis in Syria.

Johannes Varwick · Jana Windwehr

The UN's Best Friends?

The Nordic Countries and the United Nations

pp. 60–64

The United Nations feature high on the Nordic Countries' foreign policy agenda, resulting in continual support and engagement. All the Nordic countries, i.e. Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden, make significant financial contributions to the organization, especially to its funds, programs, and specialized agencies. However, similarly to the trend in Western countries, troop contributions to UN peacekeeping missions have decreased over the past decade. Still, the Nordic countries cooperate relatively closely on UN matters, e.g. by expressing common viewpoints, supporting common candidates for Security Council membership and main-

taining troops in the framework of NORDEFECO. Besides traditional key aspects such as peacekeeping and development, Nordic cooperation increasingly includes issues such as climate change, environmental protection, and gender equality or questions concerning institutional and thematic UN reform. The cooperation of the five countries with the UN seems to be fairly stable despite increasing 'competition' with both the EU and NATO. The reasons for Nordic UN affinity lie in a mixture of altruistic motives, genuine identity-related factors, and rational self-interest – the latter including the advantages of a rules-based international order for small-sized countries, international visibility, and reputation.

Helmut Volger

Participation and Legitimization.

The Role of the UN Security Council's Non-Permanent Members

pp. 65–69

This article argues that the role of the non-permanent (elected) members of the Security Council vis-à-vis the permanent members has gradually changed over the last twenty years. The widened scope of Security Council's activities since the early 1990s meant that the permanent members require support from the elected members in order to guarantee the effective implementation of resolutions. Powerful emerging economies like Brazil, India, and South-Africa, as elected members in 2011/2012, claim more participation and influence. And the small and middle-sized states develop their international profile by presenting political initiatives in the arena of the Security Council. As a result the elected members are directly and more substantially involved in the decision-making process—thus increasing the Council's legitimization.

Julia Harfensteller

Changes in the United Nations in Light of a New Concept of Peace

pp. 71–76

The United Nations' concept of peace, which served in 1945 as the key aspiration and essential motivation in the founding of the UN, has undergone a profound change over the decades. In light of these conceptual developments, aspects of institutional change have also become manifest. The paper summarizes a survey of 65 years of UN practice aimed at tracking the conceptual-institutional change and assessing its quality. A comparison of the organizational concept as coined by the UN founders with the concept as framed by subsequent organizational practice has brought to the fore various shifts in fundamental world views and beliefs as to what 'peace' is, and for whom and by what means it is to be established. These developments become evident in several institutional dimensions of the UN: changing rhetoric, peace policy, and institutional structures.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugspreise des BWV:

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

Bestellungen nehmen entgegen:

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

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

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Brigitta Weiss
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Hannah Birkenkötter
Matthias Böhning
Matthias Eiles
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Winfried Nachtwei
Marina Schuster, MdB
Dr. Sven Simon
Katharina Tolle

Präsidium

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

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Rainer Wend
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg †

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Prof. Dr. Thomas Bruha
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Matthias Naß
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst

Landesverbände

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

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

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

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

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Thomas Weiler
kontakt@dgvn-nrw.de

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

Generalsekretariat

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