

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

**Die Renaissance des Internationalen Währungsfonds**  
Ist der IWF den neuen Herausforderungen gewachsen?  
*Heribert Dieter*

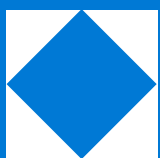
**Mythos Weltwirtschaftsrat**  
Die Rolle der Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen bleibt unklar  
*Frank Schröder · Jürgen Stetten*

**Gehört der regionalen Währungs Kooperation die Zukunft?**  
Neue regionale Finanzregime als Antwort auf weltweite  
Ungleichgewichte  
*Heiner Flassbeck · Laurissa Mühlich*

**Zehn Jahre Brahimi-Bericht**  
Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin  
vor großen Herausforderungen  
*Thorsten Benner · Philipp Rotmann*

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

**Frauenrechtskommission | 54. Tagung 2010**  
*Christa Wichterich*



**Nomos**

**3 10**

58. Jahrgang | Seite 97-144  
ISSN 0042-384X | M 1308 F

# Globale Finanz- und Wirtschaftskrisen bewältigen

Als im Herbst 2008 mit der Pleite der amerikanischen Bank Lehman Brothers die schwerste globale Finanz- und Wirtschaftskrise seit 1929 ihren Lauf nahm, wurde allerorts gefragt, wie es dazu kommen konnte. Immerhin waren 1944/1945 Institutionen ins Leben gerufen worden, um derlei künftig zu verhindern: die Bretton-Woods-Institutionen und in den Vereinten Nationen der Wirtschafts- und Sozialrat, mit dem expliziten Ziel, den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard zu fördern.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) und der Wirtschafts- und Sozialrat konnten jedoch aus unterschiedlichen Gründen diese zweite globale Finanz- und Wirtschaftskrise nicht verhindern. Der IWF, vor allem die dort tonangebenden Finanzminister der G-7-Staaten, hätten die Anzeichen der Krise ignoriert, so **Heribert Dieter**. Der IWF habe über lange Zeit jenes gesunde Maß an Skepsis gegenüber den Finanzmärkten vermissen lassen, das kritische Beobachtung ausmacht. Wenn der IWF die Stimmverteilung zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenländer anpasst, seine Abneigung gegenüber Kapitalmarktkontrollen ablegt, den Staatsbankrott Griechenlands verhindert und ein internationales Insolvenzverfahren entwickelt, könnte er jedoch zum Zentrum der internationalen Finanzarchitektur des 21. Jahrhunderts werden und dann dazu beitragen, künftige globale Finanzkrisen zu verhindern, so der Autor.

Der in den UN für Wirtschaftsfragen zuständige Wirtschafts- und Sozialrat konnte die Krise erst recht nicht verhindern, weil die Industriestaaten innerhalb der UN das Gremium nicht mit den Befugnissen dazu ausgestattet haben. Sie haben die Vereinten Nationen nie als Forum für multilaterale Wirtschaftsverhandlungen genutzt, sondern sind auf die G-7/8 ausgewichen, in der sie allein entscheiden können. Dass jener Klub nun auf Schwellenländer ausgeweitet wurde, sei ein erster wichtiger Schritt, obwohl auch die G-20 viele Schwächen habe, so **Frank Schröder** und **Jürgen Stetten**. Die bislang radikalsten Vorschläge zur Reform des globalen Finanz- und Wirtschaftssystems kamen aus den Reihen der UN, nämlich von der vom damaligen Präsidenten der Generalversammlung eingesetzten ›Stiglitz-Kommission‹. Doch diese Vorschläge, unter anderem die Einrichtung eines ›Weltwirtschaftskordinierungsrats‹, ähnlich dem UN-Sicherheitsrat, werden von den Industriestaaten abgelehnt.

Da es auf internationaler Ebene kaum möglich scheint, ein gerechteres und krisenresistentes globales Finanz- und Wirtschaftssystem zu errichten, wurde in den UN nach anderen Wegen gesucht. **Heiner Flassbeck** und **Laurissa Mühlich** stellen den in der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) entwickelten Ansatz regionaler Währungskooperationen vor. Neben der Eurozone gebe es auch in anderen Weltregionen Währungskooperationen, die ausgebaut und vertieft werden müssten. Verstärkte Zusammenarbeit auf regionaler Ebene würde die Entwicklungs- und Schwellenländer gegenüber Krisen widerstandsfähiger machen und zu einem stabilen internationalen Währungs- und Finanzsystem beitragen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



## Inhalt

Heribert Dieter

**Die Renaissance des Internationalen Währungsfonds**

Ist der IWF den neuen Herausforderungen gewachsen?

99

Frank Schröder · Jürgen Stetten

**Mythos Weltwirtschaftsrat**

Die Rolle der Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen bleibt unklar

104

Heiner Flassbeck · Laurissa Mühlich

**Gehört der regionalen Währungs Kooperation die Zukunft?**

Neue regionale Finanzregime als Antwort auf weltweite Ungleichgewichte

110

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

**Zehn Jahre Brahimi-Bericht**

Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor großen Herausforderungen

115

Christian R. Manahl

**Friedenserhaltung im Grenzbereich**

Robuste Friedenssicherung und der Schutz der Zivilbevölkerung am Beispiel der UN-Mission in Kongo

120

**AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN****Allgemeines**

Anja Papenfuß

**Generalversammlung** | 63. Tagung 2008/2009

127

**Politik und Sicherheit**

Katharina Höne

**Sicherheitsrat** | Tätigkeit 2009

130

**Sozialfragen und Menschenrechte**

Christa Wichterich

**Frauenrechtskommission** | 54. Tagung 2010

133

**BUCHBESPRECHUNGEN**

135

**DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN**

139

**Wiederkehrende Gedenkanklässe** | Übersicht

141

**English Abstracts**

143

**Impressum**

144

# Die Renaissance des Internationalen Währungsfonds

## Ist der IWF den neuen Herausforderungen gewachsen?

Heribert Dieter

**Nach Jahren des schleichenden Bedeutungsverlustes erlebt der Internationale Währungsfonds (IWF) inmitten der Weltfinanzkrise eine Renaissance. Vor allem die Rettungsaktion für Griechenland stellt für den Fonds eine einmalige Chance, aber zugleich ein hohes Risiko, dar. Gelingt die Sanierung der griechischen Wirtschaft und Staatsfinanzen mit Hilfe des IWF, wird der Fonds zum Zentrum der internationalen Finanzarchitektur werden. Ein wichtiger Schritt dahin ist, dass der IWF einige alte Paradigmen, etwa die Ablehnung von Kapitalverkehrskontrollen, aufgegeben hat.**

Noch vor wenigen Jahren sah die Zukunft des Internationalen Währungsfonds (IWF) düster aus. Der Fonds hatte bis zum Ausbruch der Weltfinanzkrise im Herbst 2007 dramatisch an Bedeutung verloren. Seit der letzten größeren Krise eines Entwicklungs- oder Schwellenlands – Brasilien im Jahr 2002 – hatte es an den Finanzmärkten von Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern keine größeren Turbulenzen gegeben. Die Debatte über die künftige Arbeit des Fonds beschäftigte sich seitdem mit wenig kontroversen Themen, etwa der Verbesserung der Finanzmarktaufsicht. Vernachlässigt wurden die problematischen Fragen: Weder bei der Krisenvorsorge noch beim wesentlich bedeutenderen Krisenmanagement hatte der IWF bis dahin überzeugende neue Konzepte vorgestellt. Die erfolgreicher Ökonomien, vor allem asiatische und lateinamerikanische Länder, wandten sich vom IWF ab, was sich deutlich in dessen Bilanzen niederschlug. Die Summe ausstehender Kredite ging von rund 98 Milliarden US-Dollar im Jahr 2003 auf etwa 18 Milliarden US-Dollar im März 2007 zurück. Diese Entwicklung führte nicht nur zu einem Bedeutungsverlust des IWF, sondern bereitete ihm handfeste Finanzierungsprobleme.

Wie sehr hat sich dieses Bild im Jahr 2010 doch gewandelt. Der Internationale Währungsfonds ist wieder bedeutend, und er ist nicht nur mit der Krisenprävention und der Beobachtung der Weltwirtschaft beschäftigt. Er verfügt zum einen über eine deutlich verbesserte Finanzausstattung. Allein durch bilaterale Kreditlinien und der Neuen Kreditvereinbarung stehen dem IWF 550 Milliarden US-Dollar zur Verfügung. Der Fonds war tonangebend an den Maßnahmen für Lettland und Ungarn beteiligt. Zum anderen ist der IWF erstmals seit den Rettungsaktionen für Italien und Großbritannien in den siebziger Jahren wieder von einem langjährigen Mitglied

der Europäischen Union um Beistand gebeten worden. Die Hilfe für das überschuldete Griechenland ist zugleich eine große Chance und ein großes Risiko für den Fonds. Gelingt die Vermeidung eines Staatsbankrotts und die Schaffung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung in Griechenland, hat der seit November 2007 von Dominique Strauss-Kahn geleitete Fonds sein Meisterstück abgeliefert. Scheitert er an der Athener Herkulesaufgabe, wird die Renaissance des IWF nur von kurzer Dauer sein. Doch wie gut ist der Fonds auf seine neue Rolle vorbereitet?

In diesem Beitrag soll zunächst der Weg des IWF in die Krise skizziert werden. Anschließend werden die wichtigsten Reformen und neuen Instrumente untersucht und bewertet. Im Ausblick sollen mögliche weitere reichende Reformen, einschließlich der Schaffung eines Insolvenzrechts für Staaten, vorgestellt werden.

### Der Weg des IWF in die Krise

Über viele Jahre hinweg war der Währungsfonds relativ leicht einzuordnen. Er predigte die Vorzüge umfassender Deregulierung der nationalen Finanzmärkte und sprach sich uneingeschränkt für die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs aus. Diese Orientierung an einem auf die Rationalität der Finanzmärkte setzenden Paradigma hat den Fonds in eine Sackgasse geführt. Der IWF ist von der Finanzkrise in den USA nicht nur überrascht worden. Seit dem Ausbruch der Krise muss er zudem seine Empfehlungen für die Organisation nationaler Finanzmärkte revidieren.

Für frühere Kunden des IWF war die Erkenntnis, dass zu großes Vertrauen in die Finanzmärkte extrem gefährlich ist, nicht neu. Asiatische Gesellschaften hatten in den neunziger Jahren erleben müssen, dass Euphorie und Panik auf den Märkten einander rasch ablösen. Der IWF hatte sich lange den Erkenntnissen von Wirtschaftshistorikern, die auf die Krisenanfälligkeit von Finanzmärkten hinwiesen, verschlossen. Er hatte sehr lange an der Illusion festgehalten, durch geeignete finanzpolitische Maßnahmen Finanzkrisen verhindern zu können. Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff haben in ihrem rasch zum Standardwerk avancierten, 2009 erschienenen Werk ›This Time Is Different‹ betont, dass die Annahme, aus früheren Finanzkrisen gelernt zu haben und nun vor neuen Krisen gefeit zu sein, sehr verbreitet war. Immer wieder setzte sich die Illusion durch, dieses Mal seien die Märkte besser reguliert,



**Dr. rer. pol. Heribert Dieter**, geb. 1961, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und Privatdozent an der Freien Universität Berlin.

Der Fonds hat lange jenes gesunde Maß an Skepsis gegenüber den Finanzmärkten vermissen lassen, das kritische Beobachtung ausmacht.

oder neue Instrumente würden die Ausbreitung von Krisen verhindern. Der IWF stand bis vor kurzem im Zentrum dieser Illusionskunst. Anders als etwa die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich hat der Fonds lange jenes gesunde Maß an Skepsis gegenüber den Finanzmärkten vermissen lassen, das kritische Beobachtung ausmacht. Vielmehr propagierte er im Gleichklang mit der Wall Street, die Innovationen auf den Märkten. Vor allem verkündete er, dass die Verbriefung von Kreditrisiken, das heißt die Bündelung in Wertpapieren, zu einer breiteren Streuung der Risiken geführt habe. Noch kurz vor Ausbruch der Krise in den USA lobte der IWF die angeblich Risiken minimierende Wirkung von Verbriefungen. Über sehr lange Zeit wurde das amerikanische Finanzsystem Entwicklungs- und Schwellenländern als Modell gepriesen. Amerika verfügte, so die vom IWF vertretene Einschätzung, über ein überlegenes Finanzsystem. Im Jahr 2005 führte der IWF die mit allen Mitgliedstaaten regelmäßig durchgeführten Konsultationen durch. Dabei wurde auch der Finanzsektor überprüft und als krisenfest bewertet. Der IWF betonte, die Verbriefung der Kreditrisiken habe zu einer Senkung der Risiken für den amerikanischen Finanzsektor geführt.<sup>1</sup>

Die Bedeutung der amerikanischen Finanzkrise für die Glaubwürdigkeit des vom IWF lange propagierten Modells, das angelsächsisch geprägte Finanzmärkte als besonders empfehlenswert ansah, ist kaum zu überschätzen. Die Verbriefung von Krediten sollte in Verbindung mit der verstärkten Nutzung von derivativen Finanzprodukten<sup>2</sup> dazu führen, dass die Kreditrisiken besser zu bewerten sein und aus dem Bankensystem herausgenommen werden sollten. Die Risiken sollten von jenen Akteuren auf den Finanzmärkten übernommen werden, die dazu am besten in der Lage seien. Die erhoffte Stabilisierung der Finanzmärkte ist aber nicht eingetreten. Stattdessen landeten die Risiken auf den Schultern von Gläubigern, die gar nicht verstanden, welche Risiken sie übernommen hatten. Die Finanzmärkte wurden durch die Verbriefung von Krediten intransparenter und damit krisenanfälliger.

Noch weniger hat der Fonds vor den von derivativen Produkten ausgehenden Gefahren gewarnt. Dies blieb Praktikern wie der amerikanischen Investorenlegende Warren Buffet vorbehalten, der schon zu Beginn des letzten Jahrzehnts Derivate als mögliche ›Massenvernichtungswaffen der Finanzmärkte‹ geißelte. Der IWF hatte es als unproblematisch betrachtet, dass es überhaupt keine Transparenz, geschweige denn Kontrolle derivativer Instrumente gab. So konnte die Versicherungsgruppe AIG die sagenhafte Summe von 400 Milliarden US-Dollar an Kreditausfallversicherungen verkaufen, ohne dass AIG hierfür Rückstellungen hätte vornehmen müssen. Erst im Nachhinein kritisierte der Fonds die fehlenden Regulierungen, aber selbstredend ist dies wohlfeil.

Unter den 186 Mitgliedsländern des IWF gab es bis zum Ausbruch der jüngsten Krise im Wesentlichen drei Gruppen.

Die erste Gruppe bestand aus früheren Krisenländern, viele davon in Asien und Lateinamerika. Diese Länder wussten um die Fragilität der Finanzmärkte und rüsteten sich durch den Aufbau von beispielsweise hohen Währungsreserven vor neuen Finanzmarkturbulzen. Dank hoher Währungsreserven, die sich in Asien auf weit über vier Billionen US-Dollar belaufen, sind die meisten Volkswirtschaften Ostasiens in der Lage, spekulative Attacken auf die eigene Währung oder einen dramatischen Abfluss von ausländischem Kapital mit großer Aussicht auf Erfolg abzuwehren. Den IWF benötigen sie dazu nicht mehr. Zum Vergleich: In der Asien-Krise wurden Indonesien, Südkorea und Thailand vom Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und bilateralen Gebern Kredite von insgesamt 110 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt. Selbst ein Land wie Brasilien, das von 1982 bis 2002 immer wieder den Fonds um Unterstützung bitten musste, baute hohe Währungsreserven auf. Im April 2009 verkündete Brasiliens Staatspräsident Luiz Inácio Lula da Silva auf dem G-20-Gipfel in London voll bübischer Freude, inzwischen könne Brasilien dem Internationalen Währungsfonds mit neuen Mitteln unter die Arme greifen.

Die zweite Gruppe bestand aus den alten Industrieländern, im Wesentlichen den transatlantischen Ökonomien. Diese Volkswirtschaften waren in vollem Umfang dem Dieses-Mal-ist-alles-anders-Syndrom erlegen und glaubten, von den eigenen Finanzmärkten gehe kein Risiko aus. Diese Gruppe hat die Politik des IWF bislang maßgeblich geprägt und sah vor dem Hintergrund der massiven Unterschätzung der Risiken natürlich auch keinen Anlass, im IWF auf eine Veränderung der Politik hinzuwirken. Noch in den Jahren 2006 und 2007 wurden Warnungen vor einer bevorstehenden, zumindest möglichen Krise von den Finanzministerien der G-7-Länder als Schwarzmalerei abgetan. Die fehlende Sensibilität für mögliche Finanzkrisen in den Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) war also nicht nur dem Unvermögen des Fonds geschuldet, diese Entwicklung zu erkennen, sondern auch aus der verbreiteten Ignoranz in den Finanzministerien der wichtigsten IWF-Mitgliedsländer.

Die dritte Gruppe schließlich bestand aus den ärmeren, vorwiegend afrikanischen Entwicklungsländern, an denen die Akteure auf den internationalen Finanzmärkten kein wirtschaftliches Interesse hatten. Aus heutiger Sicht hatte das Desinteresse der Wall Street an dieser Gruppe natürlich den großen Vorteil, dass jene Volkswirtschaften von der Weltfinanzkrise nicht direkt, sondern nur mittelbar betroffen sind.

Noch in den Jahren 2006 und 2007 wurden Warnungen vor einer bevorstehenden Krise von den Finanzministerien der G-7-Länder als Schwarzmalerei abgetan.

## Der Wandel des IWF: neue Instrumente, neue Paradigmen

In vielerlei Hinsicht hat der IWF in jüngster Zeit mit unkonventionellen Vorschlägen auf sich aufmerksam gemacht. Ein Beitrag hierzu war der im Rahmen der Frühjahrstagung 2010 gemachte Vorschlag einer doppelten Bankenabgabe, mit der Rücklagen für künftige Finanzkrisen aufgebaut werden sollen. Dem Fonds schwebt dabei ein Volumen von zwei bis vier Prozent der Wirtschaftsleistung eines Landes vor. Im Falle der USA wären dies gewaltige 290 bis 580 Milliarden US-Dollar.<sup>3</sup> Dieser Vorschlag des IWF stellt in zweierlei Hinsicht einen bemerkenswerten Tabubruch dar. Zum einen räumt der Fonds damit ein, dass es nicht gelingen wird, Finanzkrisen vollständig zu vermeiden. Zum anderen empfiehlt der IWF, die Kosten von Finanzkrisen von den Verursachern, dem Finanzsektor, tragen zu lassen und kritisiert damit implizit die steuerfinanzierten Rettungsaktionen der Vergangenheit.

Doch die Reformwelle im IWF geht noch weiter. Ein zentraler Kritikpunkt von Entwicklungs- und Schwellenländern war in der Vergangenheit, dass Hilfen des IWF stets mit umfassenden Auflagen verbunden waren, die oft sehr wenig mit der eigentlichen Finanzkrise zu tun hatten. Der Fonds hat darauf mit der Einführung einer neuen Fazilität, der ›Flexible Credit Line‹ (FCL) reagiert. Anders als deren erfolgloser Vorgänger, der ›Contingent Credit Line‹ (CCL), stoßen die FCL bei möglichen Kreditnehmern auf Interesse. Bislang haben sich Kolumbien, Mexiko und Polen beim Fonds für die mögliche Nutzung dieser mit sehr geringen Auflagen versehenen Kreditlinie registrieren lassen. Allerdings scheuen sich bislang die asiatischen Schwellenländer, sich vorsorglich beim IWF registrieren zu lassen.<sup>4</sup> Dort sitzt die Erinnerung an die von Politik und Gesellschaft als Demütigung empfundenen Interventionen des IWF noch zu tief.

Nicht allein die Schaffung neuer Instrumente ist von Belang. Wesentlich bedeutender ist, dass der IWF seine wirtschaftspolitischen Paradigmen angesichts der Krise revidiert und bislang geächtete Instrumente auf seine Empfehlungsliste gesetzt hat. Dazu gehören in erster Linie Kapitalverkehrskontrollen. In der Nachkriegsfinanzordnung von Bretton Woods waren Beschränkungen des internationalen Kapitalverkehrs ein wesentliches Instrument, ohne die das damalige System fester Wechselkurse instabil gewesen wäre.

Politisch war die Aufhebung der Kapitalverkehrsbeschränkungen seit 1973 ein Erfolg für jene Akteure, die von unbeschränktem Kapitalverkehr profitieren. Dies sind selbstredend vor allem Banken und andere Akteure des Finanzsektors. Erkauft wurde deren Erweiterung von Geschäftsfeldern mit Kosten für die Teile einer Volkswirtschaft, die von schwanken-

den Wechselkursen negativ betroffen sind. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die verarbeitende Industrie. Woraus resultiert dieser Zusammenhang?

Für Unternehmen, die Produkte auch außerhalb des eigenen Währungsraums verkaufen, bedeuten schwankende Wechselkurse zunächst einmal Kosten. Firmen können sich gegen schwankende Wechselkurse absichern, aber diese Absicherung kostet Geld. Während im System von Bretton Woods stabile Wechselkurse von staatlicher Seite gewährleistet wurden, wird diese Dienstleistung heute nur noch von privaten Akteuren bereitgestellt. Das Ende von Bretton Woods war also eine der größten Privatisierungsaktionen der Wirtschaftsgeschichte, ohne dass dies in den siebziger Jahren so diskutiert wurde. Gewinner dieses Wandels wirtschaftspolitischer Aktivitäten war fraglos der Finanzsektor und dabei insbesondere die Unternehmen, die unmittelbar im Devisenhandel aktiv sind oder die Wechselkursicherungsgeschäfte anbieten. Der IWF hatte sich bis zur Revision seiner Politik Anfang des Jahres 2010 zum Erfüllungsgehilfen des Finanzsektors gemacht.

Vielfach wird in der Diskussion zu Kapitalverkehrsbeschränkungen angemerkt, dass eine Rückkehr zu Bretton Woods nicht möglich sei. Allein der technische Fortschritt und die damit zusammenhängende leichtere Transferierbarkeit von Kapital würden es unmöglich machen, den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr wieder zu regulieren und zu reglementieren. Bei genauer Betrachtung kann dieses Argument indes nicht überzeugen. Der technische Fortschritt ermöglicht nämlich vielmehr die vergleichsweise lückenlose Kontrolle des Kapitalverkehrs. Während in der Vergangenheit das Risiko, bei Verstößen ertrappelt zu werden, eher gering war, könnten heute durch die elektronische Überwachung von Kontobewegungen Verstöße gegen Auflagen leichter entdeckt werden.

Außerdem müssen Kapitalverkehrskontrollen nicht alle Transaktionen erfassen. Es genügt, wenn bestimmte Arten des Kapitalverkehrs erschwert oder verteuert werden. Dabei handelt es sich um solche

Der IWF empfiehlt, die Kosten von Finanzkrisen von den Verursachern, dem Finanzsektor, tragen zu lassen.

Das Ende von Bretton Woods war eine der größten Privatisierungsaktionen der Wirtschaftsgeschichte, ohne dass dies in den siebziger Jahren so diskutiert wurde.

<sup>1</sup> Article IV Consultation with the United States 2005, IMF Country Report 05/257. Der IWF hat – anders als eine Reihe von Beobachtern – in der Kombination von stark ansteigenden Immobilienpreisen und der Verbriefung von Kreditrisiken kein Problem gesehen.

<sup>2</sup> Dies sind Instrumente, deren Wert von anderen Vermögenswerten abgeleitet ist. Einfache Derivate sind etwa ›Futures‹, mit denen der heutige Preis einer in der Zukunft liegenden Lieferung, zum Beispiel von Agrarprodukten, festgeschrieben werden kann. Komplexer sind Derivate, deren Wert von anderen Derivaten abgeleitet ist.

<sup>3</sup> Neue Zürcher Zeitung, 22.4.2010, S. 25.

<sup>4</sup> Simon Johnson, Replacing the International Monetary Fund, CASE Network E-briefs, 10/2009, [http://www.case.com.pl/upload/publikacja\\_plik/27087176\\_2009\\_10%20E-Brief%20Simon%20Johnson.pdf](http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/27087176_2009_10%20E-Brief%20Simon%20Johnson.pdf)

Ziel von Beschränkungen des Kapitalverkehrs muss nicht die komplette Abschottung von nationalen Finanzmärkten sein, sondern deren bessere Abschottung vor spekulativen Kapitalzu- und abflüssen.

Transaktionen, die weder der Finanzierung des Warenhandels noch für Direktinvestitionen im Ausland vorgesehen sind. Ziel von Beschränkungen des Kapitalverkehrs muss nicht die komplette Abschottung von nationalen Finanzmärkten sein, sondern deren bessere Abschottung vor spekulativen Kapitalzu- und abflüssen.

Auch das Argument, die Zeit lasse sich nicht zurückdrehen und eine Wiedereinführung von Kapitalverkehrsbeschränkungen sei unmöglich, kann nicht überzeugen. Bei nationalen Finanzmärkten wurde vor der heutigen Krise die Fähigkeit des Staates, bestimmte spekulative Transaktionen, etwa Leerverkäufe von Aktien, zu unterbinden, angezweifelt. Die Weltfinanzkrise hat deutlich gezeigt, dass Staaten sehr viel handlungsfähiger sind als dies die Protagonisten unregulierter Finanzmärkte lange prophezeit haben.

Noch weniger überzeugend wird der unregulierte Kapitalverkehr, wenn man zwischen Entwicklungs- und Industrieländern unterscheidet. Ein wesentliches Argument für die Abschaffung von Kapitalverkehrsbeschränkungen war die Kapitalknappheit in Entwicklungsländern. Die Aufhebung von Kapitalverkehrsbeschränkungen sollte dazu führen, dass Kapital aus den reichen, entwickelten Ländern in die armen, unterentwickelten Länder fließt. Zumindest in den letzten Jahren – nach den Finanzkrisen der neunziger Jahre – war dies jedoch nicht mehr der Fall. Kapital floss gleichsam stromaufwärts, nämlich aus armen Ländern in die USA. Die Vereinigten Staaten absorbierten in diesem Jahrzehnt bis zu 70 Prozent der weltweiten Kapitalexporte und verwendeten diese Mittel nicht zuletzt zur Finanzierung von Immobilien und anderem Konsum.

Der IWF hat alle Argumente, die für Kapitalverkehrsbeschränkungen vorgetragen wurden, stets verworfen. Beispielsweise wurden die Beschränkungen, die Malaysia im September 1998 erließ, vom IWF heftig kritisiert. Umso überraschender war die Kehrtwende, die der Fonds in dieser Frage vollzog. Im Februar 2010 wurde ein Papier zu möglichen Anwendungen von Kapitalverkehrsbeschränkungen vorgestellt, das zwar als so genanntes Staff Paper firmierte und damit nur halboffiziellen Charakter trug. Aber selbst ein solches Papier hatte der Fonds bislang noch nie veröffentlicht.<sup>5</sup> Die IWF-Mitarbeiter haben in diesem Papier in vorsichtigen Worten die Einschätzung zahlreicher unabhängiger Ökonomen bestätigt: Unter bestimmten Bedingungen können Beschränkungen des Kapitalzuflusses sehr hilfreiche Instrumente sein, um die Überhitzung einer Ökonomie oder andere Fehlentwicklungen zu verhindern.<sup>6</sup>

### Welche Maßnahmen sollte der IWF ergreifen?

Seit langem wird das hohe Gewicht der Europäer im Fonds kritisiert. Die Länder der Europäischen Union

verfügen nicht nur über fast ein Drittel der Stimmrechte, sondern stellen auch sieben der insgesamt 24 Exekutivdirektoren des IWF. Europa könnte durch eine Reduzierung der Einlagen beim IWF auf einen erheblichen Teil seiner Stimmrechte verzichten, sich auf einen gemeinsamen EU-Exekutivdirektor einigen und damit die Möglichkeit eröffnen, die Unterrepräsentation vor allem asiatischer Akteure auszugleichen. Damit ließe sich auch deutlich machen, dass Europa in der internationalen Finanzpolitik mit einer Stimme spricht – so wie dies in der Handelspolitik schon seit Jahren der Fall ist.

Allerdings achten kleine wie große europäische Länder sehr genau darauf, dass ihr Gewicht und ihre Vertretung im Fonds nicht eingeschränkt werden. Bundesbankpräsident Axel Weber hat sich mehrfach sehr deutlich gegen eine Reduzierung des europäischen Stimmengewichts ausgesprochen und kritisierte einen solchen Schritt als Verletzung des ›Prinzips der Gleichbehandlung aller IWF-Mitglieder‹.<sup>7</sup> Weber betont, dass die Stimmrechte im IWF die Kapitalanteile der einzelnen Mitgliedsländer widerspiegeln sollten. Er fordert die Beibehaltung des Prinzips ›One dollar, one vote‹. Überzeugen kann Webers Argumentation allerdings nicht. Die großen Staaten haben zumindest bisher im IWF kein Geld verloren, da die Kreditnehmer des IWF die Kosten des Betriebs dieser Organisation getragen haben. Für die Industrieländer war der große Einfluss auf die Politik des Fonds nicht mit Kosten verbunden. Positionen wie die von Weber werden zuverlässig verhindern, dass der IWF im 21. Jahrhundert von den Entwicklungs- und Schwellenländern als wahrhaft multilaterale Organisation betrachtet werden wird.

Nach wie vor sinnvoll, wenn auch schon seit längerem in der Diskussion, sind Vorschläge, im Fonds bei der Entscheidungsfindung so genannte doppelte Mehrheiten einzuführen. Beispielsweise könnten sowohl eine Mehrheit der Stimmrechtsanteile, die nach ökonomischen Kriterien festgelegt werden, als auch die Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedsländer die Bedingung für die Umsetzung von Beschlüssen sein.<sup>8</sup>

Der Fall Griechenland im Frühjahr 2010 hat deutlich gemacht, dass der IWF die nach der Argentinien-Krise begonnene Debatte zur Schaffung eines internationalen Insolvenzverfahrens wieder aufnehmen sollte. Die Zahlungsunfähigkeit von Staaten kommt vergleichsweise häufig vor. Zwischen 1800 und 2009 waren mehr als 250 Fälle davon zu beobachten. Auch in jüngerer Vergangenheit, seit 1970, hat es in Europa immer wieder Staatsbankrotte gegeben, etwa Polen 1981, Bulgarien 1990 oder Russland 1998.

Zahlungsausfälle gibt es also immer wieder, aber diese verlaufen stets chaotisch und werden *ad hoc* organisiert. Zur Vermeidung dieser unkontrollierten Situationen sollte der IWF Verfahren zur Lösung von Schuldenkrisen entwickeln. In den letzten Jahr-

Der Fall Griechenland hat deutlich gemacht, dass der IWF die Debatte zur Schaffung eines internationalen Insolvenzverfahrens wieder aufnehmen sollte.

zehnten wurde der internationale Kapitalverkehr, auch innerhalb der Europäischen Union, immer weiter liberalisiert, aber dabei wurde auf den Aufbau von Strukturen verzichtet, die in nationalen Finanzmärkten als völlig selbstverständlich betrachtet werden. Vor allem fehlt ein internationales Insolvenzrecht, mit dem der Konkurs eines staatlichen Schuldners abgewickelt werden kann. Dabei ist die Idee keineswegs neu: Bereits Mitte der achtziger Jahre hat der Österreicher Kunibert Raffer vorgeschlagen, nationales Insolvenzrecht auf die internationale Ebene zu übertragen. Prioritäres Ziel eines Insolvenzverfahrens ist in allen Fällen, dem Schuldner einen wirtschaftlichen Neuanfang zu ermöglichen. Dafür erfolgt in der Regel eine teilweise Entschuldung, um den Schuldner in die Lage zu versetzen, Zins- und Tilgungszahlungen für den reduzierten Schuldenstand zu leisten.

Vor allem geht es bei einem Staatsbankrott darum, sowohl die Last des Schuldendienstes zu reduzieren als auch die Gläubiger an den Kosten der Restrukturierung zu beteiligen. Dieses Verfahren ist auch der Privatwirtschaft wohl bekannt. Ein Insolvenzverfahren dient der Verringerung der Altschulden und soll den Fortbestand des Unternehmens sichern. Während es in entwickelten Volkswirtschaften bewährte Verfahren zur Entschuldung von Unternehmen gibt, fehlt ein solches Verfahren auf der internationalen Ebene. Dabei hat sich gezeigt, dass Ökonomien von Umschuldungsverfahren enorm profitieren können. Der russische Staatsbankrott des Jahres 1998 – auf Rubel lautende Anleihen Moskaus im Volumen von 40 Milliarden US-Dollar wurden nicht mehr bedient – markiert den Beginn einer wirtschaftlichen Aufschwungphase, die erst durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise unterbrochen wurde. Argentinien, das sich Anfang des Jahres 2002 zahlungsunfähig erklärte, hatte anschließend ebenfalls eine mehrjährige Phase mit hohen Wachstumsraten.

Während der Argentinien-Krise 2001 hatte der IWF unter der Leitung von Horst Köhler einen Vorschlag für ein Insolvenzverfahren gemacht. Demnach sollten überschuldete Länder in Absprache mit dem IWF für mehrere Monate die Zahlung von Zinsen und Tilgung einstellen können. In dieser Zeit dürften die Länder auch Kapitalverkehrskontrollen zur Verhinderung von Kapitalflucht erlassen. Im ursprünglichen Vorschlag des IWF sollten Staaten innerhalb von 90 Tagen Schutz vor den Gläubigern erhalten. Es wäre untersagt, während dieser Zeit einen Staat wegen ausgebliebener Zins- und Tilgungszahlungen juristisch zu belangen und Aktiva des Staates beschlagnahmen zu lassen.

Wie erwähnt ist die Feststellung der Überschuldung eines Staates ein sehr subjektives Verfahren. Während aus Gläubigersicht in der Regel Ausgaben-senkungen – etwa bei Sozialleistungen – oft möglich

erscheinen, sieht die Einschätzung der Verschuldungsposition aus Schuldnersicht in der Regel ganz anders aus. Da es bei staatlicher Überschuldung kein objektives Kriterium – die Unternehmensbilanz – gibt, ist auf internationaler Ebene ein Schiedsverfahren notwendig. Ziel des Verfahrens ist, ein noch akzeptables Maß des Schuldendienstes festzulegen. Denkbar ist im internationalen Kontext die Berufung eines neutralen Gerichts zur Lösung der staatlichen Insolvenz, dessen Mitglieder zu gleichen Teilen von den Haltern der Staatsanleihen und dem betroffenen Staat benannt werden sollten. Aus den Reihen der IWF-Mitglieder könnte dann ein Vorsitzender gewählt werden, um durch ungerade Stimmenzahl eine Mehrheitsbildung zu ermöglichen. Der Schiedsspruch dieses internationalen Insolvenzgerichts wäre dann für beide Seiten bindend.

Im Mittelalter wurde staatliche Überschuldung gern sehr rustikal gelöst: Französische Könige haben bei den acht Staatsbankrotten zwischen 1500 und 1800 ihre wichtigsten Schuldner enthaupten lassen. Heute geht es zivilisierter zu, aber die Verfahren sind noch immer chaotisch. Wie erratisch die Restrukturierung von Staatsschulden ohne ein geordnetes Insolvenzverfahren abläuft, hat vor allem der Fall Argentinien gezeigt. Die Gläubiger des Landes mussten die einseitig verkündeten Bedingungen der Umschuldung akzeptieren und hatten keinen Einfluss auf die Festlegung der Konditionen. Vor dem Hintergrund des wachsenden Risikos von Staatsbankrotten in den kommenden Jahrzehnten sollte der IWF das Thema aufgreifen und ein Insolvenzverfahren für souveräne Schuldner entwickeln.

Für den IWF werden die kommenden drei Jahre schicksalhaft werden. Aus heutiger Sicht erscheint es möglich, sogar wahrscheinlich, dass Griechenland trotz Unterstützungszahlungen in dreistelliger Milliardenhöhe in die Zahlungsunfähigkeit rutscht. Der Internationale Währungsfonds wird, falls dies geschieht, nur ein kurzes Zwischenhoch erlebt haben. Gelingt hingegen die Sanierung Athens ohne teure Zuschüsse anderer Länder, könnte der IWF zum Zentrum der internationalen Finanzarchitektur des 21. Jahrhunderts werden.

Französische Könige haben bei den acht Staatsbankrotten zwischen 1500 und 1800 ihre wichtigsten Schuldner enthaupten lassen.

5 Jonathan D. Ostry et al., Capital Inflows: The Role of Controls, IMF Staff Position Note, SPN/10/04, 19.2.2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spm1004.pdf>

6 Ostry et al., a.a.O. (Anm. 5), S. 15.

7 Axel Weber, Die Legitimität des IWF ist in Gefahr, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.9.2009, S. 13.

8 Peter Chowla, At Issue: Double Majority Decision Making at the IMF, in: The Bretton Woods Project, Oktober 2007, <http://www.brettonwoodsproject.org/doc/wbimfgov/implementingDM.pdf>



# Mythos Weltwirtschaftsrat

## Die Rolle der Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen bleibt unklar

Frank Schröder · Jürgen Stetten



**Frank Schröder**, geb. 1970, ist Mitarbeiter im ›Climate Change Support Team‹ des UN-Generalsekretärs in New York.

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



**Jürgen Stetten**, geb. 1964, leitet das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Von 2005 bis 2008 war er Direktor des FES-Büros am Sitz der Vereinten Nationen in New York.

**Die gegenwärtige globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass es an globalen Strukturen mangelt, mit deren Hilfe derartige Krisen bewältigt werden können. Als neues Gremium scheint sich die G-20 zu etablieren. In den Vereinten Nationen war der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) für diese Aufgabe vorgesehen, doch konnte er sie nie erfüllen. Den UN in Wirtschafts- und Finanzfragen eine größere Rolle zuzuweisen, wurde zwar immer wieder gefordert, scheiterte aber bislang am Widerstand der Industrieländer. Weder ein neuer Weltwirtschaftskordinationsrat noch eine Aufwertung des ECOSOC werden ernsthaft diskutiert. Eine Expertengruppe, ähnlich dem Weltklimarat, scheint noch der realistischste Vorschlag zu sein. Angesichts der gegebenen machtpolitischen Konstellationen werden die UN wohl noch auf absehbare Zeit in Wirtschafts- und Finanzfragen keine führende Rolle einnehmen, obwohl sie in den neunziger Jahren mit den Weltkonferenzen ihre Fähigkeit dazu unter Beweis gestellt haben.**

Auch eingefleischte Multilateralisten reagierten zurückhaltend als Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem Höhepunkt der Wirtschafts- und Finanzkrise einen »Wirtschaftsrat bei den Vereinten Nationen« forderte, »der dem VN-Sicherheitsrat ähnlich ist«<sup>1</sup>. Die Skepsis ist berechtigt. Denn weder ist der Vorschlag neu, noch hat es in der abgelaufenen Dekade an Bemühungen gefehlt, den Vereinten Nationen in wirtschafts- und entwicklungspolitischen Fragen eine größere Rolle zuzuweisen. Dass die Weltorganisation bei wirtschaftlichen Themen, anders als in der Friedens- und Sicherheitspolitik, ein unklares Profil aufweist, hat neben strukturellen Schwächen im UN-Gefüge vor allem mit machtpolitischen Faktoren zu tun. Das Gravitationszentrum liegt bei den Bretton-Woods-Institutionen, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, in denen die großen und reichen Staaten gemäß dem Prinzip ›One dollar, one vote‹ den Ton angeben. IWF und Weltbank haben in der gegenwärtigen Krise ihr Beharrungsvermögen eindrucksvoll unter Beweis gestellt.<sup>2</sup> Nicht nur wurden die Mittel und Aufgaben beider Institutionen deutlich ausgeweitet. Mit dem G-20-Prozess<sup>3</sup> haben sie auch die aktuelle geopolitische Metamorphose vollzogen. War es bislang die G-7/8, die in globalen Krisensituationen hinter den Kulissen die politische Steuerung der Aktivitäten von IWF und Weltbank wahrnahm, ist zumindest die Funktion des Krisenmanagements nun auf die G-20 übergegangen. Damit haben erstmals auch die großen Schwellenländer den einst

geschmähten Washingtoner Institutionen neue Zuständigkeiten verschafft.<sup>4</sup>

Aus Sicht der Vereinten Nationen ist diese Entwicklung ambivalent zu bewerten. Einerseits ist infolge der Machtzugeständnisse im G-20-Prozess zu erwarten, dass die Regierungen der G-7/8 die aufstrebenden Schwellenländer davon überzeugen, die Foren in New York für die Behandlung wirtschaftlicher Fragen in Zukunft weniger zu nutzen. Andererseits zeigen sowohl die offensichtlichen Defizite im ökonomischen Krisenmanagement als auch die Mammutaufgabe der Klimapolitik und -finanzierung, dass die universelle Plattform der Vereinten Nationen zur Klärung dringender wirtschafts- und entwicklungspolitischer Fragen sowie zur Koordinierung globaler Initiativen mehr denn je von Nöten ist.

### Die Debatte in den UN

Der jüngste und womöglich kühnste Versuch, die Vereinten Nationen als wirtschaftspolitisches Forum zu nutzen, stammt vom Präsidenten der 63. Generalversammlung, dem Nicaraguaner Miguel d'Escoto Brockmann. Als der ehemalige Befreiungstheologe Ende 2008 eine Expertenkommission zur Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems ins Leben rief, sorgte er auch jenseits des East Rivers für Aufsehen. Es war zwar kein kleiner Erfolg, dass die so genannte Stiglitz-Kommission, der die damalige Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wiecek-Zeul angehörte, mit ihrem Abschlussbericht vom September 2009 eine umfassende Analyse des globalen Währungs- und Finanzsystems sowie einen detaillierte Katalog von Reformvorschlägen vorlegte.<sup>5</sup> Jedoch fiel die Resonanz, die diese Empfehlungen in den anschließenden Debatten der Generalversammlung und in der Öffentlichkeit fanden, bescheiden aus im Vergleich zu dem Donnerhall, den der Gipfelmarathon des neuen G-20-Prozesses auslöste. Woran liegt es, dass sich die Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen trotz aller Reformversuche so schwer tun? Wo liegen ihre Stärken? Und welche Perspektiven haben sie mittelfristig, eine größere Rolle zu übernehmen?

### Globales Krisenmanagement

Der Ruf nach einem Weltwirtschaftsrat, den die Stiglitz-Kommission mit dem Vorschlag eines Weltwirtschaftskordinationsrats bekräftigt hat, verweist nicht

nur auf die höhere Repräsentativität und Legitimität der Vereinten Nationen. Er ist auch Ausdruck der weitverbreiteten Unzufriedenheit mit dem Management globaler Finanz- und Wirtschaftskrisen, das sowohl von den betroffenen Regierungen und Bevölkerungen als auch von zahlreichen Experten als nicht ausreichend fair, transparent, effektiv und nachhaltig kritisiert wird. Die Schuldenkrisen Lateinamerikas in den achtziger Jahren, die Asien-Krise Ende der neunziger Jahre, der Beinahe-Kollaps der globalen Finanzmärkte infolge der Immobilienkrise in den Vereinigten Staaten 2008/2009 wie auch die Bewältigung der Griechenland-Krise im Jahr 2010 liefern hierfür genügend Anschauungsmaterial.

### Erste Phase

Vor dem Ruf nach neuen institutionellen Arrangements muss jedoch die Frage stehen, welche Funktionen ein umsichtiger Krisenmanager zu erfüllen hat. Die erste und vordringlichste Aufgabe in akuten Wirtschafts- und Finanzkrisen ist die Koordinierung der makroökonomischen Interventionen, insbesondere das Bereitstellen von Liquidität. Um in Not geratene Staaten schnell mit Krediten zu versorgen, verfügen die Bretton-Woods-Institutionen und hier vor allem der IWF über ein umfangreiches Instrumentarium. Eine Ausnahme bilden Akteure wie etwa die Vereinigten Staaten, die sich aufgrund ihrer Bonität und dem Umstand, dass sie selber eine Reservewährung ausgeben, zu fiskal- und geldpolitischer Selbsthilfe greifen und kurzfristig auch andere Staaten mit Liquidität versorgen können.<sup>6</sup>

### Zweite Phase

Nach dem unmittelbaren Krisenmanagement geht es in der zweiten Phase darum, die im Verhalten einzelner Akteure begründeten Krisenursachen zu identifizieren und diese dazu zu bewegen, Maßnahmen zur Prävention weiterer Probleme zu ergreifen. Wenn die Probleme (wie im Fall Griechenlands) auf das Verhalten einzelner Regierungen zurückzuführen sind, verfügen die Bretton-Woods-Institutionen mit den Konditionalitäten, die sie in ihre Notkredite einbauen, über einen mächtigen Hebel, Verhaltensanpassungen durchzusetzen.

### Dritte Phase

Neben individuellen Verhaltensänderungen geht es in der dritten Phase darum, die »systemischen Risiken«, die einer Krise zugrunde liegen, in den Blick zu nehmen. Dort wo Marktversagen vorliegt, geht es um die Frage einer besseren Regulierung durch nationalstaatliche und internationale Akteure. Dies ist der wichtigste und zugleich schwierigste Teil der Krisenbearbeitung. Denn in der Regel schwindet in den Regierungen der politische Wille und Mut, die komplexen und in der Regel auf starke Widerstände von Interessengruppen stoßenden systemischen Fragen an-

zupacken, sobald die Auswirkungen der Krise aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden sind.

Traditionell geben in allen drei Phasen des Krisenmanagements jene Staaten den Ton an, die internationale Reservewährungen ausgeben. Sie verstehen die Kredite des IWF weniger als kollektive Notfonds (die sie formal gesehen sind), sondern als Instrument, mit dem sie im Interesse der Stabilität der globalen Märkte »ihr Geld« den von Insolvenz bedrohten Staaten auf Zeit zur Verfügung stellen. Obwohl die Kreditvergabe von den jeweiligen Gremien in IWF und Weltbank vollzogen wird, werden die Interventionen im Fall potenziell ansteckender Krisen in informellen Abstimmungsprozessen koordiniert. Diese Rolle, die traditionell den G-7/8 zufiel, ist im Zuge der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die G-20 übergegangen und schließt damit erstmals die großen Entwicklungs- und Schwellenländer ein.

Ob die Staaten der G-20 jemals bereit wären, Nichtmitglieder in ihre Krisenzentrale zu lassen, hängt maßgeblich von realpolitischen Faktoren ab. Daneben stellt sich jedoch die Frage, welchen Mehrwert ein universelles Gremium wie die Vereinten Nationen als Krisenmanager überhaupt hätte. Die folgenden Punkte sprechen für ein stärkeres UN-Engagement:

**1** Merkel will Weltwirtschaftsrat schaffen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.1.2009.

**2** Zur Rolle des IWF siehe: Heribert Dieter, Die Renaissance des Internationalen Währungsfonds. Ist der IWF den neuen Herausforderungen gewachsen?, in diesem Heft, S. 99–103.

**3** Die Gruppe der 20 wurde 1997 im Nachgang der Asien-Krise gegründet. Zur Bewältigung der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise traf sich die G-20 im Jahr 2008 in Washington, im Jahr 2009 in London und Pittsburgh. Sie besteht aus folgenden Staaten: Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Republik Korea, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Türkei, Vereinigte Staaten, siehe: <http://www.g20.org/>

**4** Die Staats- und Regierungschefs von Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC) mahnen in der Abschlusserklärung ihres Gipfels im April 2010 unter Hinweis darauf, dass sie sich aktiv an der aktuellen Aufstockung der Mittel des IWF beteiligt haben, eine Formalisierung ihrer neuen Rolle durch eine Stimmrechtsreform bei Weltbank und IWF an. Siehe »Communiqué from BRIC Summit in Brasília«, Reuters, 15.4.2010.

**5** Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System (Stiglitz Report), New York, 21.9.2009.

**6** So stellte beispielsweise die amerikanische Zentralbank auf dem Höhepunkt der Finanzkrise im Oktober 2008 Brasilien, Mexiko, Singapur und Südkorea kurzfristig Liquidität in Höhe von 120 Milliarden US-Dollar zur Verfügung. Ein weiteres Beispiel ist das Griechenland-Paket der Europäischen Union vom Mai 2010.

Traditionell geben in allen drei Phasen des Krisenmanagements jene Staaten den Ton an, die internationale Reservewährungen ausgeben.



Gipfeltreffen der G-20 im November 2008 in Washington, D.C. UN-Foto: Mark Garten

### Die Schwächen der G-20

Das Argument, die Vereinten Nationen seien zu groß, zu politisch komplex und zu schwerfällig, trifft nur wenig abgeschwächt auch auf die G-20 zu.

Die kleinen reichen Staaten und die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer sehen sich neben der wirtschaftlichen Marginalisierung durch die ›Club Governance‹ unfair behandelt.

Als erstes ist hier die ›neue Unübersichtlichkeit‹ in der G-20 zu nennen. Während sich die G-7 nicht nur als Interessen-, sondern auch als Wertegemeinschaft versteht, ist die G-20 stärker ›UN style‹, das heißt in der Zusammensetzung heterogen und in den Entscheidungsfindungsprozessen komplex. Ohne vorherige Beratungsrunden zwischen den Mitgliedsländern der EU, der G-7/8, den in der G-20 vertretenen Mitgliedern der Entwicklungsländer beziehungsweise der G-24<sup>7</sup> sowie der Gruppe der großen Schwellenländer (insbesondere BRIC) ist ein Konsens im G-20-Format nicht zu erzielen. Das Argument, die Vereinten Nationen seien zu groß, zu politisch komplex und zu schwerfällig, trifft nur wenig abgeschwächt auch auf die G-20 zu. Zudem verfügt die G-20 nicht über feste Arbeitsstrukturen. Sie hat im Unterschied zu den UN kein ständiges Sekretariat, und die Arbeitsgruppen, die von ihr im Rahmen der globalen Krise geschaffen wurden, sind bereits wieder aufgelöst worden. Letzteres bedeutet auch, dass die G-20 zunächst noch beweisen muss, ob sie sich analog zur G-7/8 von einem Krisenklub zu einem ernst zu nehmenden Entscheidungsgremium für andere globale Fragen entwickeln kann.<sup>8</sup>

Hinzu kommt zweitens, dass die Aufwertung der G-20 die Frustration der Nichtmitglieder verstärkt hat, von wichtigen politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen zu sein. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der kleinen reichen Staaten. Aber auch die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer (G-77) sieht sich neben der wirtschaftlichen Marginalisierung durch die ›Club Governance‹ unfair behandelt. Die politische Marginalisierung dieser ›G-172‹ ist aber nicht nur ein Statusproblem, sondern entspringt dem Gefühl, in globalen Wirtschafts- und Finanzkrisen einer fairen Interessenvertretung beraubt worden zu sein. Ein aktueller Ausdruck dieser Unzufriedenheit ist der Vorstoß der ›Global Governance Group‹ (3G), die im März 2010 unter der Leitung von Singapur in der UN-Generalversammlung

eine Diskussion über die Frage eröffnet hat, ob und in welcher Form die Vereinten Nationen als Scharnier zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern der G-20 fungieren sollten.<sup>9</sup> Zusätzlich zur Formalisierung der Teilnahme des UN-Generalsekretärs an den G-20-Gipfeltreffen fordern sie, einen regelmäßigen Kommunikationskanal zwischen UN und G-20 herzustellen. Außerdem wird angeregt, in der G-20 nach dem Prinzip der ›variablen Geometrie‹ zu verfahren, das heißt, den Club von Fall zu Fall und abhängig von der zu behandelnden Thematik für Nichtmitglieder zu öffnen.

Womöglich am überzeugendsten ist drittens das Argument, dass von allen Funktionen, die die Vereinten Nationen ausüben, ihre größte Stärke darin liegt, Leitbilder in die Diskussion zu bringen und internationale Normen festzulegen. Angesichts des Ausmaßes und der Komplexität der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, die durch die Herausforderungen des Klimawandels verstärkt wird, stellt sich die Frage, ob der normative Rahmen, in dem die Weltwirtschaft arbeitet, einer grundsätzlichen Reform bedarf, an deren Ende eine Generalüberholung des Bretton-Woods-Systems stehen sollte.

Trotz dieser Silberstreifen am Horizont wird sich die Staatengemeinschaft auf absehbare Zeit schwer damit tun, die Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen mit weiteren Aufgaben zu betrauen. Dies hat auch mit den zahlreichen Fehlversuchen zu tun, die es bei der Reform des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) und anderer wirtschafts- und entwicklungspolitischer UN-Gremien zu verbuchen gab.

### Im UN-Reformtunnel: ECOSOC & Co

Die wirtschaftspolitische Schwachbrüstigkeit der Vereinten Nationen scheint genetisch veranlagt zu sein und trat bereits kurz nach der Geburt der Weltorganisation zutage.<sup>10</sup> Zwar sieht die UN-Charta vor, dass sich die Vereinten Nationen mit den vielfältigen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Herausforderungen der Weltgemeinschaft beschäftigen und legte dazu die Grundsätze der Spezialisierung und Koordinierung fest. Gemäß dem Grundsatz der Spezialisierung wurden mehrere Sonderorganisationen gegründet, darunter die Weltbank, der IWF und die Weltgesundheitsorganisation. Dem ECOSOC wiederum sollte die Aufgabe zufallen, die Arbeit dieser Sonderorganisationen zu koordinieren. In Wirklichkeit hat der ECOSOC dieses Mandat jedoch nie ausgeübt.

Die Industrieländer achteten insbesondere im IWF und in der Weltbank stets penibel darauf, dass die dort von ihnen *de facto* ausgeübte Koordinierungsfunktion nicht durch die Vereinten Nationen beschnitten wurde. Dies wiederum führte dazu, dass die Entwicklungsländer beziehungsweise die G-77 die Vereinten Nationen in Wirtschaftsfragen als ›ihr

Forum« betrachten und in New York den Takt angeben. Wer nach dieser Logik die Bretton-Woods-Institutionen und die UN als antagonistische Spieler betrachtet, muss feststellen, dass zwischen beiden Akteuren keine Waffengleichheit herrscht. Während Weltbank und IWF tausende hoch qualifizierte und spezialisierte Ökonomen beschäftigen, sind die personellen Ressourcen der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (Department for Economic and Social Affairs – DESA) äußerst begrenzt und konzentrieren sich darauf, den Konferenz- und Sitzungsbetrieb der verschiedenen Gremien aufrechtzuerhalten. Anders als IWF und Weltbank, deren Berichte zur Lage der Weltwirtschaft oder zu ausgewählten wirtschaftspolitischen Fragen Referenzcharakter haben, werden die Expertisen und Publikationen von DESA nur von kleinen Expertenkreisen wahrgenommen.<sup>11</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass sich auch die Wortführer der G-77 zunehmend vom ECOSOC abgewandt haben. Stattdessen nutzen sie die formal höherrangige Generalversammlung und dort den für Wirtschaftsfragen zuständigen 2. Ausschuss. Von diesem ging auch der im Jahr 2002 in Monterrey beschlossene Prozess der Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FfD) aus. Er ist der bislang erfolgreichste Versuch der Entwicklungsländer, die Dominanz der Bretton-Woods-Institutionen zu brechen.

Der ECOSOC kämpft dagegen mit dem Image, ein strukturell reformunfähiges Gremium zu sein. Dabei ist kein anderes Organ der Vereinten Nationen so häufig Gegenstand von Reformdebatten und -bemühungen wie der Wirtschafts- und Sozialrat.<sup>12</sup> Der letzte Anlauf wurde auf dem Weltgipfel 2005 unternommen, bei dem unter anderem mit dem Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum – DCF) ein neues entwicklungspolitisches Gremium unter dem Dach des ECOSOC geschaffen wurde. Obwohl das DCF potenziell eine interessante Nische besetzt, stößt es bislang auf geringe Resonanz seitens der (großen) Mitgliedsländer.<sup>13</sup>

Die Marginalisierung, gegen die die Vereinten Nationen seit jeher in Wirtschaftsfragen kämpfen, hat inzwischen auch die zahlreichen Programme und Fonds erfasst, mit denen die Weltorganisation vor Ort als entwicklungspolitischer Akteur auftritt. Der Anteil der offiziellen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA), der über UN-Kanäle fließt, nimmt seit Jahren ab. In Reaktion auf diesen Trend hat im Jahr 2006 eine hochrangige Experten- gruppe, die auf Druck wichtiger UN-Geberländer ins Leben gerufen worden war, unter der Überschrift »Eine UNO« (Delivering as One) einen Prozess ins Leben gerufen, mit dem das immer unübersichtlicher gewordene Gebilde von Durchführungsinstitutionen gestrafft werden soll. Obwohl eine offizielle Zwischenbilanz der Initiative noch aussteht, werfen kriti-

sche Stimmen den UN vor, den Prozess nicht konsequent genug voranzutreiben.<sup>14</sup> Vom vorübergehenden Aufwuchs der ODA-Mittel in den letzten Jahren haben die UN-Fonds und -Programme jedenfalls nicht profitieren können. Ihr Anteil an allen ODA-Mitteln liegt derzeit bei lediglich fünf Prozent.<sup>15</sup>

### Kein Krisengewinnler: die FfD-Konferenz in Doha

Mit dem Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 war zu befürchten, dass deren soziale und ökonomische Folgen zu einer neuen Entwicklungskrise führen könnten. Angesichts des Zusammenfallens der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise mit der Welternährungskrise und den immer drängenderen Auswirkungen des Klimawandels, standen die Vereinten Nationen vor zusätzlichen politischen Herausforderungen. Es bestand nicht nur die Gefahr, dass das Erreichen der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) durch die Krise noch weiter gefährdet werden, sondern auch dass eine ausreichende Mobilisierung neuer Finanzressourcen zur Eindämmung der Auswirkungen der glo-

Der Prozess der Entwicklungsfinanzierung ist der bislang erfolgreichste Versuch der Entwicklungsländer, die Dominanz der Bretton-Woods-Institutionen zu brechen.

**7** Die zwischenstaatliche Gruppe der 24 zu Fragen der internationalen Währungspolitik und Entwicklung (G-24) wurde 1971 gegründet. Ihr Hauptziel ist, die Positionen der Entwicklungsländer in Fragen der Währungspolitik und der Entwicklungsfinanzierung abzustimmen. Ihr gehören ausschließlich Länder aus den Regionen Afrika, Asien sowie Lateinamerika und Karibik an. Siehe: <http://www.g24.org>

**8** So wurde bei den letzten G-20-Gipfeln deutlich, dass die Schwellenländer nicht bereit sind, in diesem Gremium Entscheidungen zu Fragen des Klimawandels zu treffen.

**9** Siehe Brief des Ständigen Vertreters Singapurs an den UN-Generalsekretär, UN Doc. A/64/706 v. 11.3.2010.

**10** Siehe Jürgen Stetten und Frank Schröder, Chancen und Defizite. Der Beitrag des ECOSOC und der SEK, in: Christoph Linzbach et al., Globalisierung und Europäisches Sozialmodell, Baden-Baden 2007.

**11** Dies mindert freilich nicht ihre Qualität. Beispielsweise hat der von der DESA herausgegebene »World Economic and Social Survey« früher als die meisten anderen Institutionen auf die Risiken hingewiesen, die von den Entwicklungen globaler Ungleichgewichte und von neuen Finanzinnovationen auf die Weltwirtschaft ausgingen; UN-DESA, World Economic and Social Survey 2005, New York 2005.

**12** Siehe Gert Rosenthal, The Economic and Social Council of the United Nations: An Issues Paper; Dialogue on Globalization Occasional Paper No. 15, Friedrich-Ebert-Stiftung, New York 2005.

**13** Siehe Thomas Fues, Emerging Donors, MDGs and the United Nations, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, Mai 2010 (unveröffentlichtes Manuskript).

**14** Siehe Sandra Sequeira und Christian Schornich, Is »Delivering as One« failing to deliver?, Aid-watch, 17.12.2009.

**15** Ebenda.

Bei den Vereinten Nationen hofften viele, dass die internationale Staatengemeinschaft den UN die Aufgabe zuweisen würde, eine konzertierte Antwort auf die entwicklungspolitischen Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zu formulieren.

Als sofortigen Schritt schlug die Stiglitz-Kommission die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Expertengruppe unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen vor.

balen Krise auf die ärmsten Länder des Südens ausbleiben würde. Im Unterschied zu den Ländern des Nordens verfügt die Mehrheit der Entwicklungsländer weder über soziale Sicherheitssysteme noch über ausreichende Finanzmittel, um mit Hilfe von Stabilisierungs- und Konjunkturprogrammen die Folgen einer globalen Krise abzufedern, die nicht durch sie verursacht worden war.<sup>16</sup>

Das gleichzeitige Auftreten globaler Krisen in verschiedenen Bereichen und ihre Interdependenzen verlangte zudem eine kohärente entwicklungspolitische Antwort, die alle Entwicklungsländer einschließt. Durch die Krise wurde offenbar, dass das bestehende Ordnungssystem der Wirtschafts- und Finanzinstitutionen deutliche Mängel aufweist, denn es war weder in der Lage, die Krise frühzeitig zu erkennen, noch wiesen die ersten internationalen Reaktionen die notwendige Kohärenz und Entschlossenheit auf. Bei den Vereinten Nationen hofften daher viele, dass die internationale Staatengemeinschaft den UN, nicht nur eine koordinierende Rolle im Krisenmanagement, sondern auch die Aufgabe zuweisen würde, eine konzertierte Antwort auf die entwicklungspolitischen Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zu formulieren.

In der Öffentlichkeit setzte sich zudem die Auffassung durch, dass die marktliberalen Bedingungen des ›Washingtoner Konsenses‹, unter anderem strikte fiskalpolitische Disziplin und Staatsabbau, die von Seiten der Weltbank und des IWF in vorherigen Finanzkrisen den Entwicklungsländern verordnet wurden, politisch endgültig ihre Legitimität verloren hatten.<sup>17</sup> Vor dem Hintergrund, dass die USA und andere Industrieländer mit massiven antizyklischen Ausgabenprogrammen gegen solche Bedingungen verstießen und angesichts des globalen Ausmaßes der Krise wurde – wenn auch unfreiwillig – der Weg für eine Debatte über die Neugestaltung der Weltwirtschaftsordnung geebnet. Der Ruf nach einer zweiten Bretton-Woods-Konferenz unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen war in aller Munde und dieser Gedanke wurde auch von wichtigen Regierungs- und Staatsoberhäuptern unterstützt.<sup>18</sup>

Die zweite UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FfD), die vom 29. November bis 2. Dezember 2008 in Doha, Katar, stattfand, diente daher als erstes Stimmungsbarometer, inwieweit den Vereinten Nationen neue Verantwortlichkeiten übertragen werden könnten. Die Doha-Konferenz stand jedoch im Schatten des neuen G-20-Prozesses, bei dem bereits erste Schritte im globalen Krisenmanagement auf den Weg gebracht worden waren. Im Hinblick auf die Teilnahme wichtiger globaler Akteure stand die Konferenz in Doha deshalb unter ungünstigen Vorzeichen. Abgesehen von wenigen Ausnahmen blieben die meisten Staats- und Regierungschefs der Industriestaaten, die Spitzenvertreter der wichtigsten Schwellenländer

sowie die Leiter von IWF und Weltbank dem UN-Gipfel fern. Die Doha-Erklärung, die aus der Konferenz hervorging, bestätigte lediglich die Ziele und Verpflichtungen des Konsenses von Monterrey und kündigte an, die politischen Anstrengungen zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele angesichts der neuen vielfältigen Herausforderungen zu verstärken. Ein wesentlicher Erfolg der Konferenz war die Verständigung auf eine internationale UN-Konferenz »auf höchster Ebene«, die sich mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer befassen sollte.<sup>19</sup>

## Die Vorschläge der Stiglitz-Kommission

Kurze Zeit nach der Doha-Konferenz nahm die vom d'Escoto Brockmann ins Leben gerufene und von Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz geleitete ›Kommission zur Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems‹ ihre Arbeit auf. Sie sollte einen wesentlichen Beitrag für die Regierungsverhandlungen zur UN-Konferenz über die globale Finanzkrise, die vom 24. bis 26. Juni 2009 in New York stattfand, leisten.

In ihrem Zwischenbericht, der bereits im Mai 2009 vorlag, forderte die Stiglitz-Kommission die Regierungen der G-20 auf, die Vereinten Nationen bei der Analyse und Umsetzung der politischen Schritte voll einzubeziehen. Notwendig seien hierfür auf der institutionellen Ebene die Schaffung neuer globaler Institutionen, die Reform der Bretton-Woods-Institutionen und die Errichtung eines neuen Weltwährungssystems.<sup>20</sup>

Als sofortigen Schritt schlug die Stiglitz-Kommission die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Expertengruppe (Intergovernmental Panel of Experts) unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen vor. Diese Gruppe sollte die systemischen Risiken in Bezug auf die Weltwirtschaft sowie ihre Ursachen und Folgen für die menschliche Entwicklung analysieren. Sie hätte ferner die Aufgabe, eine umfassende soziale, ökologische wie auch entwicklungsbezogene Perspektive auf die globale Wirtschaft zu entwickeln. Das mit renommierten Experten aus Industrie- und Entwicklungsländern zu besetzende Gremium sollte wissenschaftliche Expertise zu präventiven Maßnahmen erarbeiten, um zukünftige Krisen rechtzeitig zu erkennen und ein Frühwarnsystem etablieren, um kohärente und repräsentative Politikempfehlungen schneller auf den Weg zu bringen. Ein solches System könne dazu beitragen, die möglichen Auswirkungen einer Krise auf die Entwicklungsländer schon im Vorfeld einzudämmen. Es wäre zudem denkbar, dass die Expertengruppe eine wichtige Koordinierungsfunktion übernehmen könnte.

Die Stiglitz-Kommission war der Auffassung, dass die mangelnde Koordinierung der nationalen Stabi-

lisierungs- und Konjunkturprogramme infolge der globalen Krise zu erheblichen Ungleichgewichten geführt hat, die in Zukunft durch eine Expertengruppe korrigiert werden könnten. Die Kommission wollte daher im Bereich der globalen Wirtschaftspolitik mit dem Vorschlag für eine Expertengruppe eine Lücke in der bestehenden Ordnungsstruktur schließen, die durch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise offenbar geworden war. Als Vorbild für dieses neu zu schaffende Gremium wählte die Kommission den Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), in dem international anerkannte Wissenschaftler ehrenamtlich ihre Expertise zur Erforschung der Folgen des Klimawandels einbringen.

Die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Expertengruppe wäre daher ein erster wichtiger Schritt, um die Koordinierung der internationalen Wirtschaftspolitik zu verbessern und kohärenter zu gestalten, ohne dabei soziale und ökologische Implikationen zu vernachlässigen. Ein weiterer Vorteil dieses Vorschlags ist, dass er im Unterschied zur Idee, einen UN-Wirtschaftskoordinierungsrat zu schaffen, viel schneller umgesetzt werden könnte, wobei Letzterer als Fernziel erhalten bliebe. Sollten eines Tages die politischen Hürden für die Umsetzung eines Weltwirtschaftsrats überwunden sein, könnte die Expertengruppe, ähnlich wie der IPCC, diesen wissenschaftlich beraten.

Dementsprechend plädierte die Stiglitz-Kommission langfristig für die Schaffung eines Weltwirtschaftsrats unter dem Dach der Vereinten Nationen (Global Economic Coordination Council – GECC). Dieser Schritt wurde vor allem mit der mangelnden Legitimität der G-20 begründet und durch die Auffassung bekräftigt, dass die globalen Herausforderungen nachhaltig nur durch eine wahre Nord-Süd-Allianz zu lösen seien, die eine repräsentative Mehrheit der Entwicklungsländer in den Entscheidungsprozessen einschließt. Die Schaffung eines UN-Wirtschaftskoordinierungsrats sollte gewährleisten, dass ein gemeinsames Dach für alle UN-Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialorganisationen und sukzessive auch für die Bretton-Woods-Institutionen entstehen würde.<sup>21</sup> Der Rat wäre dafür zuständig, die Arbeitsteilung und Kohärenz zwischen diesen Organisationen sicherzustellen sowie gemeinsame Ziele zu setzen und zu überprüfen. Auch wenn die Stiglitz-Kommission betonte, dass ein solches Gremium, um effiziente Entscheidungen treffen zu können, eher klein bleiben müsse, sah die Kommission von dem Vorschlag ab, den bestehenden ECOSOC zu reformieren oder zu einem effektiveren Gremium umzugestalten. Im Gegensatz zu den Empfehlungen anderer Kommissionen soll mit dem Wirtschaftskoordinierungsrat eine völlig neue Institution geschaffen werden, während der ECOSOC seine ›traditionellen Funktionen‹ beibehalten soll.

## Ausblick: heiter bis wolkig

Krisen schweißen zusammen – sagt man. Die jüngste wirtschaftspolitische Debatte bei den Vereinten Nationen hat jedoch die Interessengegensätze noch stärker hervorgekehrt, die in der Staatengemeinschaft nach wie vor bestehen. Beispielsweise haben die Entwicklungsländer die oben beschriebenen Empfehlungen der Stiglitz-Kommission fast einhellig begrüßt. Die Industrieländer traten dagegen erneut als Bremser auf. In der Schlusserklärung der mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise befassten UN-Konferenz im Juni 2009, die nur nach langem Tauziehen ausgehandelt werden konnte, wird ein neu zu schaffender Weltwirtschaftskoordinierungsrat nicht einmal erwähnt. Der Vorschlag, ein ständiges zwischenstaatliches Expertengremium für Wirtschaftsfragen nach dem Vorbild des IPCC einzurichten, wurde an den ECOSOC ›zur Prüfung‹ weitergeleitet. Verschärfend kommt hinzu, dass die für die Nachbereitung der Debatte zuständige *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe der UN-Generalversammlung nur langsam in Schwung kommt.

Der Weltwirtschaftskoordinierungsrat kann angesichts der beschriebenen ›Mühen der UN-Ebene‹ nur ein fernes Ziel sein. Die entscheidende Lehre aus der aktuellen Krise ist, dass es kollektiver Mechanismen bedarf, die ein schnelles Abgleiten in ein ›business as usual‹ verhindern. Der G-20-Prozess ist ein erster, aber keineswegs ausreichender Schritt in diese Richtung. Die Vereinten Nationen haben mit ihren Gipfelkonferenzen in den neunziger Jahren bewiesen, dass sie, wenn es darauf ankommt, ein Forum bieten, in dem der buchstäbliche ›politische Ruck‹ mobilisiert werden kann. Es ist die Aufgabe der politisch Verantwortlichen, dieses Forum zur Prävention und Bearbeitung weiterer Krisen zu nutzen.

Die entscheidende Lehre aus der aktuellen Krise ist, dass es kollektiver Mechanismen bedarf, die ein schnelles Abgleiten in ein ›business as usual‹ verhindern.

**16** Näheres zu Möglichkeiten für Entwicklungsländer siehe Heiner Flassbeck/Laurissa Mühlich, Gehört der regionalen Währungs Kooperation die Zukunft? Neue regionale Finanzregime als Antwort auf weltweite Ungleichgewichte, in diesem Heft, S. 110–114.

**17** Globalization Revolution, Newsweek, 9.1.2010.

**18** Siehe James M. Boughton: A New Bretton Woods, Finance and Development, 46. Jg., Nr. 1, International Monetary Fund, Washington, D.C. 2009.

**19** Abs. 79 der Doha-Erklärung, UN Dok. A/RES/63/239 v. 24.12.2008, Annex; Näheres zur Konferenz: Jens Martens, Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008, Vereinte Nationen, 1/2009, S. 32f.

**20** Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, New York, Mai 2009, <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf>

**21** Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, New York, September 2009, [http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf)

# Gehört der regionalen Währungs Kooperation die Zukunft?\*

## Neue regionale Finanzregime als Antwort auf weltweite Ungleichgewichte

Heiner Flassbeck · Laurissa Mühlich



Prof. Dr.

**Heiner Flassbeck**, geb. 1950, ist Leiter der Abteilung für Globalisierung und Entwicklung bei der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) in Genf.

**Die gegenwärtige Unordnung des internationalen Finanzsystems ist durch starke Schwankungen der Wechselkurse internationaler Schlüsselwährungen sowie volatile kurzfristige Kapitalströme gekennzeichnet. Insbesondere für Entwicklungs- und Schwellenländer ist es unter diesen Bedingungen schwierig, eine wachstumsorientierte makroökonomische Politik zu verfolgen. Der vorliegende Beitrag beschreibt, wie regionale Währungs Kooperation ein Schutzschild gegen externe Schocks sein kann und wie sie die Verwirklichung wettbewerbsfähiger realer Wechselkurse unterstützen kann. Voraussetzung dafür ist, dass es der Region als Ganzes gelingt, wettbewerbsfähige reale Wechselkurse und niedrige, aber positive reale Zinsniveaus zu erreichen oder beizubehalten.**

Die gegenwärtige Finanzkrise und die anhaltende Debatte über angemessene politische Reaktionen darauf haben erneut gezeigt, dass das größte Risiko für das weltweite Wirtschaftswachstum darin liegt, dass globalen Ungleichgewichten in den Währungs-, Finanz-, Handels- und Investitionsbeziehungen unzureichend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dennoch sind Schritte in Richtung eines gerechten und transparenten internationalen Rahmens für Handels- und Währungsbeziehungen bislang kaum zu erkennen.<sup>1</sup>

Auch wenn eine verbesserte Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene sicherlich vorzuziehen wäre, können auch gut gestaltete Handels- und Währungsregime auf regionaler Ebene zu einem stabilen internationalen Währungs- und Finanzsystem beitragen. Regionale Währungs Kooperation kann insbesondere dazu beitragen, dass offene Volkswirtschaften leichter eine wachstumsfördernde makroökonomische Politik verfolgen können, solange es auf internationaler Ebene an Reformen fehlt.

Daher hat die vielversprechende Idee, sich mittels regionaler Währungs Kooperation gegen externe makroökonomische Instabilität abzusichern, Auftrieb bekommen. Insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer haben wiederholt ihre Absicht bekundet, regionale Währungs Kooperation zu verstärken, um damit ihre Anfälligkeit für externe Währungs- und Handelsschocks einzudämmen. Der Trend, Wirtschafts- und Währungsblöcke zu bilden, nimmt zu: Nicht nur die Zahl regionaler Handelsabkommen ist in den letzten 20 Jahren rapide gestiegen, auch die regionale währungspolitische Kooperation zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern nimmt zu.

Insbesondere Letztere sind daran interessiert, effektive Mechanismen zu entwickeln, um globalen währungs- und finanzpolitischen Stürmen standzuhalten. In diesem Sinn betonte der Generalsekretär der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) bereits zu Beginn des Jahres 2009: »Jetzt ist der richtige Zeitpunkt, Wege zu finden, wie eine verstärkte Süd-Süd-Kooperation den Entwicklungsländern bei der Bewältigung der Krise helfen kann.«<sup>2</sup> Ähnlich unterstreichen die Regionalkommissionen der Vereinten Nationen die Bedeutung regionaler währungspolitischer Strategien als Antwort auf die gegenwärtige weltweite Finanzkrise, vor allem in Südostasien: »Auf regionaler Ebene bleibt jene Debatte größtenteils ausgeblendet, die sich mit der Formulierung effektiver und koordinierter makroökonomischer Maßnahmen befasst, um eine krisenwiderstandsfähige Region zu einer krisenresistenten Region zu machen. Der Druck, in der gegenwärtigen, von Exportschwierigkeiten gekennzeichneten Situation, die eigene Währung abzuwerten, würde zu einer ›Beggart-hy-neighbor‹-Politik<sup>3</sup> führen, die allen Staaten einer Region zum Nachteil gereicht. Das Sekretariat möchte daher anregen, bald einen Konsens mit Blick auf besser koordinierte und dauerhafte regionale Wechselkursvereinbarungen zu finden.«<sup>4</sup>

Vier Aspekte sind bedeutsam, um den gegenwärtigen Ruf nach regionaler Währungs Kooperation für Entwicklungs- und Schwellenländer als währungspolitische Antwort auf die Unsicherheiten des internationalen Finanzsystems zu verstehen.

Erstens, Regionen haben das Problem der ›Ansteckung‹, sind sie doch gemeinsam von den Auswirkungen externer Schocks betroffen. Zu diesen Schocks zählen etwa die abrupte Umkehr von Kapitalbewegungen, ein Rückgang der Exporte, gefolgt von geringeren Kreditvolumina und weniger Investitionen sowie wachsender Arbeitslosigkeit. Regionale Kooperation ist eine Möglichkeit, mit solch negativen Effekten umzugehen.

Zweitens ist der Ruf nach regionaler Kooperation auch deshalb so laut, weil es bisher eine internationale Kooperation, die auf multilateralen, weltweiten Vereinbarungen beruht, nicht gibt.

Drittens, jede Form von regionaler Kooperation liefert Lerneffekte für die bessere Koordinierung gemeinsamer politischer Forderungen auf internationaler Ebene oder um die Erfahrungen im Bereich politischer Kooperation zu vertiefen, um die Region als gewichtige Stimme in internationalen Verhandlungen zu stärken.



**Laurissa Mühlich**, geb. 1977, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Ökonomie am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin.

Viertens, weltweite Ungleichgewichte wirken sich insbesondere auf Entwicklungs- und Schwellenländer aus. Wenn keine weltweite Währungs Kooperation besteht, wie es etwa das Bretton-Woods-System bis in die siebziger Jahre war, müssen diese Länder stärkere makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen ergreifen als Industrienationen: Das Bretton-Woods-System garantierte ein sehr stabiles makroökonomisches Umfeld fester aber anpassungsfähiger Wechselkurse gegenüber dem US-Dollar. Heute hingegen sehen wir einen Wettstreit zwischen den größten Währungsblöcken, insbesondere dem US-Dollar und dem Euro, um die Spitzenposition als internationale Reservewährung. In solchen Situationen können auch kleine Änderungen von Zinsen und Wechselkursen zur *Ad-hoc*-Umschichtung von Kapital führen, nicht nur zwischen Schlüsselwährungen, sondern auch an der Peripherie der internationalen Kapitalmärkte.

Die Bildung von Wirtschafts- und Währungsblöcken zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern sollte daher als währungspolitische Strategie dieser Länder verstanden werden, sich gegen internationale Ungleichgewichte und Volatilität schützen zu wollen. Regionale Währungs Kooperation (RWK) zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern kann vielfältige Formen annehmen, von eher kleinen Initiativen regionaler, handelsbezogener Zahlungssysteme, über Entwicklungsinitiativen für den regionalen Finanzmarkt bis hin zu Systemen regional fixierter Wechselkurse. Bei den wenigsten der fortgeschritteneren Abkommen dieser Art wird auf eine der internationalen Reservewährungen, wie etwa den Euro oder den US-Dollar, zurückgegriffen.<sup>5</sup>

Die Liste der bestehenden oder geplanten RWKs ist lang (siehe Karte, S. 112)<sup>6</sup>: Die wohl bekanntesten Beispiele von RWK zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern sind: ›Association of South East Asian Nations‹ (ASEAN), ›Common Monetary Area of Southern Africa‹ (CMA) sowie neu geschaffene Initiativen innerhalb des Golf-Kooperationsrats (Gulf Cooperation Council) oder den ›Fondo Latinoamericano de Reservas‹ (FLAR) in Lateinamerika. Weitere Regionen haben wiederholt versucht, regionale Währungs Kooperationen zu schließen, wie etwa der ›Mercado Común del Sur‹ (MERCOSUR), in den osteuropäischen Ländern der ›Commonwealth of Independent States‹ (CIS), in der Karibik die ›CARICOM Single Market and Economy‹ (CSME) und in subregionalen Initiativen die pan-afrikanische Initiative der ›West African Monetary Zone‹ (WAMZ). Die jüngsten Initiativen sind in Lateinamerika zu finden. Dort gibt es etwa die ›Alternativa Bolivariana para las Américas‹ (ALBA) sowie die in Planung befindliche ›Banco del Sur‹ als potenzielle Finanzinstitution für Investitionsfinanzierung auf regionaler Ebene. Die jüngste Initiative ist die SUCRE-Initiative, die erst Anfang 2010 ein handelsbezogenes Zahlungssystem eingerichtet und einen Langzeitplan aufgestellt hat,

um eine einheitliche regionale Währung, den SUCRE, zu schaffen.

Die verstärkte Süd-Süd-Kooperation scheint als Antwort auf weltweite Ungleichgewichte Zukunft zu haben. Es bestehen jedoch Zweifel, ob die Herausbildung regionaler Währungsblöcke in den Entwicklungs- und Schwellenländern tatsächlich zu den erwarteten Ergebnissen führt, wie etwa zu makroökonomischer Stabilisierung und Wachstum. Im Folgenden soll erklärt werden, wie regionale Währungs Kooperation dazu beitragen könnte, eine wachstumsfördernde Entwicklung in den teilnehmenden Ländern zu unterstützen, und unter welchen Voraussetzungen dies geschehen kann.

## Regionale Währungs Kooperation verstehen

RWK zielt darauf ab, einen institutionalisierten politischen Dialog auf regionaler Ebene zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Währungsinstitutionen und den Regierungen einzurichten. Diese ersten Maßnahmen zur Entwicklung regionaler, währungspolitischer Netzwerke bilden die Grundlage für eine gemeinsame Währungs- und Wechselkurspolitik. Jede Form von RWK erfordert eine wachsende Bereitschaft nicht nur zu währungspolitischen Anpassungen auf nationaler Ebene, sondern auch zur gemeinsamen Bewältigung von Schocks auf regionaler Ebene. Eine vollständige regionale Währungs-

Die Bildung von Wirtschafts- und Währungsblöcken zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern sollte als währungspolitische Strategie dieser Länder verstanden werden, sich gegen internationale Ungleichgewichte und Volatilität schützen zu wollen.

Regionale Währungs Kooperation zielt darauf ab, einen institutionalisierten politischen Dialog auf regionaler Ebene zwischen Währungsinstitutionen und den Regierungen einzurichten.

\* Dieser Beitrag beruht auf der Studie: UNCTAD, Regional Monetary Cooperation and Growth-enhancing Policies: The New Challenges for Latin America and the Caribbean, Genf 2010.

1 Vgl. Detlef J. Kotte, Entwicklung durch Handel?, Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 10/2010, S. 16–22.

2 Supachai Panitchpakdi, Expert Meeting on International Cooperation: South-South Cooperation and Regional Integration, Genf, 4.2.2009, <http://www.unctad.org/templates/webflyer.asp?docid=11041&intItemID=3549&lang=1>

3 ›Beggar-thy-neighbour‹ bezeichnet in den Wirtschaftswissenschaften den Versuch eines Staates, sich auf Kosten eines anderen Staates Vorteile zu verschaffen.

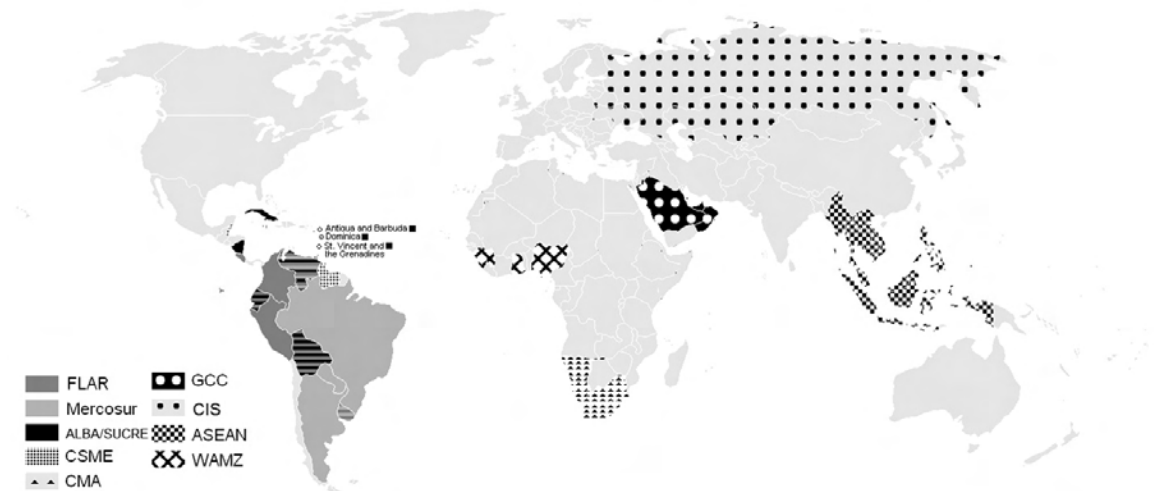
4 The Global Financial Crisis: Impact and Response of the Regional Commissions, UN, 2009, S. 11, <http://www.un.org/regionalcommissions/crisis/global.pdf>

5 Vgl. Barbara Fritz/Laurissa Mühlich, South-South Monetary Integration: The Case for a Research Framework beyond the Theory of Optimum Currency Area, International Journal of Public Policy, 6. Jg., 1–2/2010, S. 118–135.

6 Die Zahl der regionalen Handelsabkommen, das heißt Präferenz- und Freihandelsabkommen zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern, ist weit größer: Laut Welthandelsorganisation (WTO) hat sich die Zahl seit Gründung der Organisation beinahe verdreifacht: Seit 1995 sind 300 regionale Integrationsprojekte weltweit entstanden, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>



## Regionale Währungskooperationen zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern



Quelle: Autor und Autorin.

tegration hat dann stattgefunden, wenn eine gemeinsame Institution für währungspolitische Angelegenheiten eingerichtet und eine regionale, einheitliche Währung geschaffen und in Umlauf gebracht ist. Wie kann regionale Währungspolitik die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten fördern?

Die Entscheidung, die nationale Währung aufzugeben, zeigt besser als alles andere, wie verzweifelt die Lage kleiner offener Volkswirtschaften in ihrem Kampf gegen unvorhersehbare Änderungen der globalen Kapitalströme ist.

Um diese Frage zu beantworten, ist es wichtig zu verstehen, welche Rolle Geld in der wirtschaftlichen Entwicklung spielt: Vereinfachend gesprochen, gibt es in der Wirtschaftstheorie zwei gegensätzliche Ansichten zu dieser Frage: In der neoklassischen Theorie wird Geld ausschließlich als Austauschmedium verstanden, das Transaktionen in der realen Wirtschaftswelt ermöglicht, aber auf die Entwicklung der Wirtschaft keinen Einfluss nimmt. Bei diesem neoklassischen Ansatz sind Investitionen die unmittelbare Folge der Neigung zum Sparen; und der Einfluss von finanzpolitischen Maßnahmen auf die Entscheidungen der Privathaushalte, zu sparen oder zu konsumieren, wird als eher gering angesehen. Hier wird eine Stabilisierung der Preise lediglich als notwendig erachtet, um Verzerrungen bei der optimalen Allokation von Ressourcen zu vermeiden.

Im Gegensatz dazu ist in der eher keynesianisch-schumpeterschen Sicht, die in der UNCTAD favorisiert wird, Geld nicht neutral, sondern ein einflussreiches Instrument, um Wohlstand zu schaffen oder zu vernichten. Die Schaffung von Geld *ex nihilo*, das heißt durch Maßnahmen der Zentralbank, ist der wichtigste Mechanismus zum Generieren von Krediten, die gebraucht werden, um Investitionen zu ermöglichen, die wiederum Einkommensschaffung, Beschäftigung und Gewinne für Unternehmen ermöglichen, welche reinvestiert werden können. In diesem Fall benötigt nachhaltiges Einkommens- und Beschäftigungswachstum ein proaktives makroökonomisches Management der Wirtschaft, um Investitionsniveaus zu erreichen, die die Sparniveaus übersteigen.

Dies bedeutet, dass eine regelmäßige Überbewertung der Währung und eine Währungskrise sowie zu hohe reale Zinssätze vermieden werden müssen. Zudem ist es von essenzieller Bedeutung, die Risiken von Währungs- und Finanzkrisen zu verringern, indem man sich gegen externe Schocks absichert. Die den Entwicklungsländern in diesem Zusammenhang zur Verfügung stehenden währungspolitischen Instrumente sind jedoch sehr begrenzt: Einerseits sind schwankende Wechselkurse einer der Hauptgründe für Instabilität und sorgen oft für wirtschaftliche Schocks, in erster Linie infolge einer Überbewertung des Wechselkurses. Demgegenüber wird andererseits das Argument vorgebracht, flexible Wechselkurse wären keine Option für die Mehrzahl der Entwicklungsländer. Unilaterale Währungsunionen, wie etwa eine Dollarisierung der Ökonomie, seien die Lösung, um das Währungsrisiko zu beseitigen. In vielen Fällen hat sich jedoch gezeigt, dass die Beseitigung der Währungsrisiken durch unilaterale Fixierung der Wechselkurse den Verlust der Kerninstrumente für eine wachstumsorientierte Wirtschaftsentwicklung, geldpolitische Einflussnahme auf Zins, Preisniveau und Wechselkurs zur Folge hat, die erwarteten Vorteile der Wechselkursstabilität aber nicht nachhaltig sind.<sup>7</sup> Die Entscheidung, die nationale Währung aufzugeben, zeigt besser als alles andere, wie verzweifelt die Lage kleiner offener Volkswirtschaften in ihrem Kampf gegen unvorhersehbare Änderungen der globalen Kapitalströme ist.<sup>8</sup>

### Regionale Währungskooperation und Wirtschaftswachstum

Angesichts ihrer begrenzten währungspolitischen Optionen und konfrontiert mit dem Währungschaos der Nach-Bretton-Woods-Ära, müssen Entwicklungsländer nach anderen passenden Instrumenten suchen,

um makroökonomische Bedingungen zu schaffen, die eine wachstumsorientierte Entwicklung ermöglichen. Eine wichtige Voraussetzung für eine solche Entwicklung ist, dass massive wirtschaftliche Schocks vermieden werden können. Allerdings würde eine Region auch dann nicht automatisch auf einen Weg nachhaltigen Wirtschaftswachstums gelangen, wenn sie sich vor externen Schocks schützen könnte. Zusätzlich sind ein effektiver, wettbewerbsfähiger und stabiler Wechselkurs sowie ein wachstumsorientiertes makroökonomisches Regime im Allgemeinen von wesentlicher Bedeutung.

Im Folgenden wird skizziert, wie RWK dazu beitragen kann, die notwendigen Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum zu schaffen, indem sie die Fähigkeit der Länder, globalen Schocks standzuhalten, in unterschiedlichem Ausmaß erhöht. Vier Hauptformen regionaler Währungs Kooperation können dabei unterschieden werden:

**1. Regionale handelsbezogene Zahlungssysteme**, wie in der SUCRE-Initiative vorgesehen, zielen darauf ab, den Handel innerhalb der Region zu erleichtern. Dies geschieht durch das Verrechnen intraregionaler Handelsströme, so dass nach einer bestimmten Abrechnungsperiode nur noch Nettzahlungen vorgenommen werden, die darüber hinaus auch in regionalen Währungen beglichen werden können. Handelsbezogene Zahlungssysteme haben zum Ziel, die Transaktionskosten intraregionalen Handels zu reduzieren. Abhängig von der Intensität intraregionalen Handels können solche Mechanismen dazu beitragen, die ›terms of trade‹ der beteiligten Länder etwas zu verbessern. Um die erhofften Ergebnisse zu erzielen, ist es äußerst wichtig, die makroökonomischen Maßnahmen und insbesondere die Wechselkurse zu koordinieren. Die Koordinierung der Wechselkurse bewahrt auch die kleinsten Formen von Währungs Kooperation davor, dass bereits erreichte Kooperationsschritte zunichte gemacht werden oder die Kooperation gänzlich auseinanderbricht. Ohne eine Kooperation dieser Art kommt es im Fall externer Schocks allzu oft zu ›Beggart-thy-neighbour‹-Maßnahmen, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen, mit negativen Effekten auf die Nachbarländer, die das Integrationsprojekt insgesamt in Frage stellen können.

**2. Regionale multilaterale ›Swap‹-Vereinbarungen und regionales ›reserve pooling‹** wie in der ASEAN-Region zielen darauf ab, regionale Mechanismen gegenseitiger Absicherung gegen Liquiditätsengpässe zu schaffen, die effizienter sind als eine Anhäufung von Währungsreserven im Alleingang. Wenn sich die Länder innerhalb der Region darauf einigen, sich in Zeiten von Zahlungsbilanzproblemen gegenseitig *ad hoc* Geldmittel zur Verfügung zu stellen, müssen sie nicht so viele ausländische Währungsreserven vorhalten. Regionales ›reserve pooling‹ kann auch zu einer Diversifizierung der Risiken auf die gesamte Region

führen, mit regional beschlossenen und gegenseitig zugesicherten Konditionen für das Bereitstellen von Liquidität. Um jedoch zu einer wachstumsfördernden Wirtschaftsentwicklung beizutragen, müssen sich die teilnehmenden Staaten beim gemeinsamen Zugriff auf Liquidität in höchstem Maße darauf verpflichten, die vereinbarten Verteilungsregeln und Konditionalitätskriterien durchzusetzen.

**3. Regionale Initiativen zur Entwicklung des Finanzmarkts** zielen darauf ab, sowohl die Nutzung lokaler Währungen für Handels- und Finanztransaktionen zu erleichtern als auch Mittel für externe Finanzierungsinstrumente zu schaffen. Anleihen in lokalen Währungen und weitere innovative Formen weniger riskanter externer Finanzierung, die beispielsweise an Indikatoren für Wirtschaftsleistung gebunden sind, wie etwa an das Bruttosozialprodukt, haben in diesem Zusammenhang größere Beachtung gefunden. In regionalen Gemeinschaftsinitiativen schaffen Länder gemeinsam Marktinfrastruktur, Nachfrage und Angebot. Hierfür ist die Schaffung einer regionalen multilateralen Finanzinstitution, wie beispielsweise der ›Asian Development Bank‹ in Südostasien, von besonderer Bedeutung.

**4. Regionale Wechselkurskooperation**, wie sie in der CMA-Region umgesetzt ist, soll verhindern, dass einzelne Länder einseitige Wettbewerbspolitiken verfolgen, um einen kompetitiven Wettbewerb innerhalb der Region und das Auseinanderfallen der regionalen Wirtschaftsintegration zu verhindern. Es handelt sich dabei um striktere oder weitere Formen der wechselseitigen regionalen Wechselkursfixierung, entweder in Form von Wechselkursbändern oder in Form von festen aber anpassbaren bilateralen Wechselkursen. Jeder Schritt in Richtung engerer regionaler Zusammenarbeit verlangt von jedem Land mitzuarbeiten, um externe Effekte unilateraler makroökonomischer Politikentscheidungen auf die gesamte Region abzufedern. Wenn es keine regionale Währungs Kooperation mit einer Wechselkursvereinbarung gibt, lassen unilaterale Maßnahmen dieser Art eine Region sehr leicht in eine Abwärtsspirale von ›Beggart-thy-neighbour‹-Maßnahmen laufen.

Allerdings können hier genannte mögliche Vorteile einer regionalen Währungs Kooperation nur dann zum Tragen kommen, wenn diese Kooperation umfassend ist, das heißt, wenn eine gemeinsame Währung geschaffen oder angenommen wird und eine gemeinsame, an einem wachstumsfördernden makro-

Die Koordinierung der Wechselkurse bewahrt auch die kleinsten Formen von Währungs Kooperation davor, dass bereits erreichte Kooperationsschritte zunichte gemacht werden oder die Kooperation gänzlich auseinanderbricht.

<sup>7</sup> Vgl. Alberto Acosta, The False Dilemma of Dollarization, Nueva Sociedad, Nr. 172, März/April 2001, über: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/173/30438.html>

<sup>8</sup> Vgl. UNCTAD, Trade and Development Report: Global Partnership and National Policies for Development, United Nations, New York/Genf 2006.

ökonomischen Regime orientierte Einkommens-, Fiskal- und Währungspolitik verfolgt wird. Nur mit einer gemeinsamen regional ausgerichteten Politik haben alle Staaten der Region eine gleichberechtigte Stimme bei der Ausgestaltung der kurzfristigen Währungs- und makroökonomischen Politiken entsprechend der spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Volkswirtschaften.

Die Krise in Europa sollte nicht als die Folge eines fiskalpolitischen Fehlverhaltens eines einzelnen kleinen Landes wie Griechenland missverstanden werden.

Auch wenn eine engere regionale Kooperation im makroökonomischen Bereich zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern in den Ohren mancher realistisch denkender Politikerinnen und Politiker utopisch klingen mag, gibt es für die Entwicklungsländer zurzeit keine währungspolitische Alternative, um erfolgreich Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und steigende Einkommen zu generieren. RWKs können zu wachstumsorientierter Wirtschaftspolitik beitragen, erstens, wenn durch die Kooperation globale Währungsschocks besser abgefedert werden als durch nationale Maßnahmen; und zweitens, wenn die Kooperation es den Ländern erlaubt, Währungspolitiken zu verfolgen, die das Wachstum fördern, ohne gleichzeitig Gefahr zu laufen, die Inflation anzuziehen, sobald die reale wirtschaftliche Aktivität an Fahrt gewinnt.

Dennoch zeigt das Beispiel Europa, dass der Weg zur Währungsintegration nicht nur ein langer und steiniger ist, sondern es zeigt auch, dass die Erfordernisse in Bezug auf makroökonomische Kooperation über die Harmonisierung von Inflationsraten, staatlichen Defiziten und Schuldenständen hinausgehen.<sup>9</sup> In diesem Zusammenhang spricht die Krise der Eurozone des Jahres 2010 Bände, wenn man sehen will, was passiert, wenn ein Regime regionaler Währungsintegration keine gemeinsame Lohnpolitik hat und untragbare intraregionale Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite entstehen. Die Krise in Europa sollte daher nicht als die Folge eines fiskalpolitischen Fehlverhaltens eines einzelnen kleinen Landes wie Griechenland missverstanden werden.

Die Erfahrungen in Europa zeigen, dass regionale Währungs Kooperation oder auch eine vollständige Integration kein Selbstzweck ist.

Die Erfahrungen in Europa zeigen, dass regionale Währungs Kooperation oder auch eine vollständige Integration kein Selbstzweck ist: Eine regional geschaffene Absicherung gegen externe Schocks durch regionale Währungs Kooperation ist nur eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg. Selbst wenn eine Gruppe von Ländern äußerst erfolgreich die Anfälligkeit ihrer Währungen verringern und die Anpassung des nominalen Wechselkurses auf Inflationsunterschiede glätten würde (was bedeutet, die realen Wechselkurse langfristig zu stabilisieren), wäre eine erfolgreiche Kooperation im Sinne regionalen Wirtschaftswachstums, Beschäftigung und Einkommen nur dann realisierbar, wenn die Region als Ganzes die richtige Wahl in Bezug auf das gesamte wirtschaftspolitische Regime der Region trifft.

## Regionale Währungs Kooperation ist kein Allheilmittel

Wechselkursschocks und langfristige reale Überbewertungen der Währungen von Entwicklungsländern sind die größten Hindernisse für eine erfolgreiche Entwicklung und für mögliche Gewinne aus der Integration in den Weltmarkt. Hohe Zinssätze (vor allem höher als die realen Wachstumsraten) sind mehr als alles andere für einen Mangel an Investitionsdynamik mit geringer Produktivität und Beschäftigung verantwortlich.

Sollen RWK-Initiativen langfristig Erfolge erzielen, ist es notwendig, einen Fahrplan mit den für die gesamte Region geltenden Zielen festzulegen: nämlich wettbewerbsfähige reale Wechselkurse und niedrige reale Zinssätze, die durch gemeinsam vereinbarte Instrumente befristeter währungspolitischer Intervention aufrechterhalten werden. In diesem Fall ist eine Einigung auf eine umfassende und kohärente wirtschaftspolitische Strategie und auf das Endziel einer Währungs Kooperation unabdingbar. In der Tat sollte der wichtigste erste Schritt zu Beginn einer Kooperation der sein, über den Ansatz zu diskutieren, den die Region mit Blick auf die Rolle währungs- und fiskalpolitischer Maßnahmen sowie der Arbeitsmarktinstitutionen verfolgen will.

Das politische Ziel einer regionalen Währungs Kooperation zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern sollte also klar sein, denn Schritte in Richtung vertiefter Kooperation können Schritte in die richtige Richtung oder ins Nichts sein. Paradoxerweise wissen wir wenig über die Auswirkungen kleiner Schritte in jegliche Richtung. Wir wissen etwas mehr, wenn es darum geht, wichtige makroökonomische Variablen zu beeinflussen – Zinssätze und Wechselkurse –, die Wachstum und Beschäftigung bestimmen. Es ist jedoch klar, dass die Vorteile einer regionalen Währungs Kooperation nur dann zum Tragen kommen werden, wenn der politische Wille und die politische Führung stark genug sind, um bei den wichtigeren Fragen einer vernünftigen regionalen wirtschaftspolitischen Strategie einen Konsens zu finden: ein gemeinsames Inflationsziel und die Konsequenzen desselben auf die Lohnentwicklungen in der Region im Verhältnis zur nationalen Produktivität und der Rolle der Fiskalpolitik in einem solchen Rahmen. Geschieht dies nicht, bleibt regionale Währungs Kooperation eine leere Hülse, weit davon entfernt, wertvolle neue währungspolitische Optionen für Wirtschaftsentwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländern angesichts globaler Ungleichgewichte zur Verfügung zu stellen.

<sup>9</sup> Vgl. Peter Bofinger/Heiner Flassbeck, The European Monetary System (1979–1988). Achievements, Flaws and Applicability to Other Regions of the World, Genf 2000, [http://www.unescap.org/DRPAD/projects/fin\\_dev/bofinger.pdf](http://www.unescap.org/DRPAD/projects/fin_dev/bofinger.pdf)

# Zehn Jahre Brahimi-Bericht

## Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor großen Herausforderungen\*

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

**Im August 2000 stellte die von Lakhdar Brahimi geleitete ›Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen‹ ihre Schlussfolgerungen vor. Der ›Brahimi-Bericht‹ formulierte ambitionierte Ziele: robustere Doktrin, realistischere Mandate, schneller verfügbare Einsatzkräfte sowie eine grundlegende Stärkung der UN-Verwaltung. Zehn Jahre später ist die Bilanz gemischt. Trotz der beträchtlichen Professionalisierung des UN-Sekretariats steht das Instrument Friedenssicherung vor ungelösten politischen Herausforderungen.**

### Wichtige Trends im Jahrzehnt nach ›Brahimi‹

»Ohne ein erneutes Engagement der Mitgliedstaaten, ohne tief greifende institutionelle Reformen und ohne eine höhere finanzielle Unterstützung werden die Vereinten Nationen die entscheidenden Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsaufgaben nicht bewältigen können, die ihnen von den Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten und Jahren übertragen werden. Es gibt viele Aufgaben, deren Erfüllung von den UN-Friedenstruppen nicht verlangt werden sollte, und viele Orte, an die sie nicht geschickt werden sollten. Sobald jedoch die Vereinten Nationen ihre Truppen zur Wahrung des Friedens aussenden, müssen sie auch darauf vorbereitet sein, den hartnäckigen Kräften von Krieg und Gewalt entgegenzutreten, und müssen über die Fähigkeit und die Entschlossenheit verfügen, diese Kräfte zu besiegen.«<sup>1</sup> Dieses Plädoyer des Brahimi-Berichts fasst die Lehren aus den Erfahrungen der neunziger Jahre zusammen. Es ist nur zu verstehen vor dem Hintergrund der einschneidenden Erfahrungen dieses Jahrzehnts. Zum einen das blutige Scheitern der UN-Blauhelme in Somalia, Ruanda und Srebrenica, das dem vorübergehenden Aufblühen des Instruments Friedenseinsätze im ersten Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges ein jähes Ende zu bereiten drohte. Zum anderen der (angesichts der daraus entstandenen Krise) unerwartete ›Jahrtausendwendeboom‹: Im Jahr 1999 macht der UN-Sicherheitsrat die Blauhelme zu vorübergehenden Alleinherrschern Kosovos und Timor-Lestes und betraute sie mit einer höchst schwierigen Mission in der unfriedlichen Demokratischen Republik Kongo.

Dieser Jahrtausendwendeboom gab einen Vorschmack auf die wesentlichen Entwicklungen der Friedenssicherung im Jahrzehnt nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts. Drei Trends sind da-

bei auszumachen: das rapide Wachstum, die Erweiterung des Aufgabenbereichs sowie Fragen zum Einsatz von Gewalt.<sup>2</sup>

### Wachstum

Das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts war eine Zeit kontinuierlichen Wachstums für die UN-Friedenssicherung. 1998 war die Zahl der Blauhelme infolge der Krise auf einen Tiefstand von 15 000 gesunken. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts im August 2000 hatte sich die Zahl bereits verdreifacht. In den folgende Dekade stiegen die Zahlen weiter an. Im Frühjahr 2010 wiesen die 16 von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) geführten Friedensmissionen einen Personalstand von 124 000 auf – eine Verzehnfachung im Vergleich zum Tiefstand von 1998.<sup>3</sup> Der Anstieg betraf sowohl Blauhelmsoldaten (88 000) und UN-Polizei (13 000) als auch die internationalen (5800) wie lokalen (14 000) Zivilkräfte und UN-Freiwillige (2400). Auch der Haushalt hat sich fast verzehnfacht im Vergleich zu 1998: von 800 Millionen US-Dollar auf knapp acht Milliarden US-Dollar im Jahr 2009. In dieser Zahl sind die Beiträge aus humanitären und Entwicklungshaushalten zu UN-Friedensmissionen nicht eingerechnet. Für die gesamten restlichen Aktivitäten des UN-Sekretariats stehen nur ein Drittel des Haushalts für Friedenseinsätze zur Verfügung. Daran wird deutlich: Friedenseinsätze sind das Kerngeschäft des UN-Sekretariats, mit dem das Ansehen der Weltorganisation steht und fällt. In puncto Rekrutierung und Ausbildung von Friedenskräften stellt das Wachstum große Herausforderungen an das UN-Sekretariat. Diese wurden bereits im Brahimi-Bericht klar benannt. Deren Dringlichkeit

\* Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Projekts ›Learning to Build Peace? UN Peace Operations and Organizational Learning.‹

1 Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (im Folgenden: Brahimi-Bericht), UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000, S. VI.

2 Die folgende Analyse beruht auf Kapitel 2 von Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann, Learning to Build Peace? UN Peace Operations in Global Perspective, Oxford 2011 (in Vorbereitung).

3 Siehe Fact Sheet United Nations Peacekeeping, DPI/2429/Rev.7, März 2010, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>



**Thorsten Benner**, geb. 1973, ist Associate Director des Global Public Policy Institute (GPPI), Berlin.



**Philipp Rotmann**, geb. 1980, ist McCloy-Stipendiat an der Kennedy School of Government, Harvard University, und Fellow am Global Public Policy Institute (GPPI), Berlin.

hat sich in den letzten Jahren aufgrund des rapiden Wachstums verstärkt.

### Erweiterung des Aufgabenspektrums

Das Aufgabenspektrum von Friedenseinsätzen hat sich im letzten Jahrzehnt stetig erweitert. Der Sicherheitsrat trug den Missionen immer ehrgeizigere Ziele auf. Zum Standardprogramm gehört heute der Aufbau und die Reform von staatlichen Institutionen in Kernbereichen wie Sicherheit (Militär/Polizei) und Justiz sowie die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Dienste. Hinzu kommen die Wahrung der Menschenrechte und der Schutz von Zivilisten sowie die Unterstützung der politischen Verständigung und demokratischen Entwicklung in schwierigen Situationen. Der Brahimi-Bericht thematisierte die Fragen des Institutionenaufbaus im Sicherheits- und Justizbereich stark unter dem Eindruck der UN-Übergangsverwaltungen in Kosovo und Timor-Leste. Mit Blick auf die allgemeinen Friedenskonsolidierungsaufgaben empfahl der Bericht: »Daraus ergibt sich, dass sich das UN-System mit den bisher bestehenden grundlegenden Mängeln bei der Planung, Finanzierung und Durchführung von Friedenskonsolidierungsstrategien und -maßnahmen wird auseinandersetzen müssen.«<sup>4</sup>

Die beiden Übergangsverwaltungen sind mittlerweile abgewickelt worden, und neue Experimente direkter UN-Regierung stehen derzeit nicht auf der Tagesordnung. Dafür ist der Aufbau nationaler politischer Institutionen zur Kernaufgabe geworden, insbesondere im schwierigen Sicherheits- und Justizbereich. Für das DPKO waren diese Aufgaben weitgehend neu. »Unser Wissen darüber, wie Friedensmissionen erfolgreich zur Rechtsstaatlichkeit beitragen können, steckt noch in den Kinderschuhen. Dies steht im direkten Widerspruch zur starken und wachsenden Nachfrage. (...) Der Bedarf an Expertise für den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit für eine nachhaltige Übergabe an nationale Institutionen wird weiter zunehmen.«<sup>5</sup> Die UN-Verwaltung hatte kaum Erfahrungen mit Sicherheits- und Justizsektorreform, die wenigsten davon waren positiv. Qualifiziertes Personal zu finden war schwierig. Noch schwieriger tat sich das Sekretariat damit, den Kräften vor Ort klare Empfehlungen dafür zu geben, wie Programme etwa zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit zu gestalten sind. Ebenso schwierig ist die effektive Zusammenarbeit verschiedener Teile des UN-Systems, die am Institutionenaufbau im Rahmen von Friedenskonsolidierung beteiligt sind.

### Einsatz von Gewalt

Der Brahimi-Bericht stellte fest, dass Friedensmissionen zunehmend in Bürgerkriege (wie etwa in Kongo) entsandt werden, »bei denen keine Seite als Sieger hervorgegangen war, wo eine militärische Patt-situation und/oder internationaler Druck zwar zur

Einstellung der Kampfhandlungen geführt hatte, wo aber zumindest einige der Konfliktparteien nicht ernsthaft zur Beendigung der Konfrontation bereit waren.«<sup>6</sup> Mit anderen Worten: Die UN-Missionen werden nicht in Nachkonfliktsituationen entsandt, sondern versuchen, eine Nachkonfliktsituation erst zu schaffen. Dies wirft gravierende Fragen mit Blick auf die traditionellen Prinzipien der UN-Friedenssicherung auf: Zustimmung der örtlichen Parteien, Unparteilichkeit und die Gewaltanwendung ausschließlich zur Selbstverteidigung. Der Brahimi-Bericht bekennt sich einerseits ausdrücklich zu diesen Prinzipien. Andererseits stellt der Bericht hinsichtlich der neuen Einsatzsituation in Bürgerkriegen heraus: »Dies bedeutet, dass die Militäreinheiten der Vereinten Nationen in der Lage sein müssen, sich selbst, die anderen Anteile der jeweiligen Friedensmission und ihr Mandat zu verteidigen. Die Einsatzrichtlinien sollen daher hinlänglich robust sein und die UN-Kontingente nicht dazu zwingen, ihren Angreifern die Initiative zu überlassen. Dies wiederum bedeutet, dass das Sekretariat bei der Einsatzplanung nicht vom günstigsten zu erwartenden Fall ausgehen darf, wenn das bisherige Verhalten der örtlichen Akteure den ungünstigsten Fall nahe legt. Es bedeutet außerdem, dass in dem Mandat einer Mission die Ermächtigung zur Anwendung von Gewalt klar festgelegt sein muss. Es bedeutet schließlich größere und besser ausgerüstete Truppen, die zwar mehr kosten, aber eine glaubhafte Abschreckungskapazität haben. Insbesondere UN-Truppen für komplexe Einsätze sollten mit den Feldaufklärungs- und sonstigen Fähigkeiten ausgestattet werden, die für eine wirksame Verteidigung gegen gewalttätige Angreifer notwendig sind.«<sup>7</sup>

Diese Aussagen des Brahimi-Berichts können in Verbindung mit dem Bekenntnis zu den traditionellen Prinzipien bestenfalls als Spannungsverhältnis, eher jedoch als möglicher Widerspruch gedeutet werden. Insofern sind die heftigen Streitigkeiten unter den Mitgliedstaaten darüber, inwieweit Missionen von den traditionellen Prinzipien abweichen dürfen und sollen, nicht überraschend. Diese Streitigkeiten wurden durch die Debatte um Souveränität und Intervention (auch im Nachgang des Irak-Kriegs 2003) weiter aufgeheizt. Gleichzeitig schrieb der Sicherheitsrat immer ambitionierte Ziele zum Schutz von Zivilisten in die Mandate von Friedenseinsätzen. Vor Ort mussten UN-Missionen ganz praktisch Mittel und Wege finden, sich selbst und die schutzbefohlenen Zivilisten vor der schlimmsten Gewalt zu schützen.

### Reform des UN-Sekretariats

Die drei Trends machen deutlich: Im Jahrzehnt nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts fand sich eine stetig steigende Zahl von Blauhelmen mit immer breiteren Aufgaben in politisch wie militärisch immer schwierigeren Situationen wieder.

Der Aufbau nationaler politischer Institutionen ist zur Kernaufgabe geworden.

Die heftigen Streitigkeiten unter den Mitgliedstaaten darüber, inwieweit Missionen von den traditionellen Prinzipien abweichen dürfen und sollen, sind nicht überraschend.

Sekretariat und Mitgliedstaaten befanden sich meist im *Ad-hoc*-Modus, um die jeweils aktuellen Missionen zu steuern und umzusetzen. Zeit und politische Aufmerksamkeit für längerfristige Reformbemühungen zu sichern, war (und ist) in einem solchen von Tagespolitik geprägten Umfeld eine Herausforderung. Vor dem Hintergrund, dass Reformen in einem von Krisen getriebenen Geschäft wie Friedenseinsätze besonders schwierig durchzusetzen sind, wurden in den vergangenen zehn Jahren beträchtliche Fortschritte erzielt.<sup>8</sup> Der Brahimi-Bericht war ein zentrales Leitbild für derlei Bemühungen, da er zu Beginn des Jahrzehnts eine ambitionierte Reformagenda vorlegte, auf die sich reformwillige UN-Beamte und Staatenvertreter berufen konnten.

Die UN-Verwaltung versuchte, den Schwung des Brahimi-Berichts zu nutzen, um (in Zusammenarbeit mit unterstützenden Staaten wie Großbritannien und Kanada) die internen Reformen voranzutreiben. Dies betrifft vor allem das DPKO, welches im Jahr 2007 in zwei Abteilungen unterteilt wurde im Zuge der Schaffung der Hauptabteilung Unterstützung für Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS). In puncto Reform zeichnete sich vor allem das Team des DPKO-Leiters Jean-Marie Guéhenno aus, der im Herbst 2000 als Untergeneralsekretär die Verantwortung für die Friedensmissionen übernahm. Guéhenno erlebte in seiner täglichen Arbeit, wie dringend geboten ein Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze war. Im Vergleich zu einer geordneten französischen Bürokratie hatte das DPKO nur einen geringen Institutionalisierungsgrad – zu gering, um eine wachsende Zahl immer komplexerer Missionen effektiv versorgen und steuern zu können. Guéhenno lernte, dass der Erfolg oder Misserfolg von UN-Friedenseinsätzen nicht nur von einer hinreichenden Ressourcenausstattung und den richtigen politischen Rahmenbedingungen vor Ort und von Seiten der Geberländer abhängt. Auch Qualität, Kompetenz und Lernfähigkeit der Einsatzunterstützung durch die Zentrale in New York sind entscheidende Komponenten. Daraus leitete er das Ziel ab, bis 2010 deutliche Fortschritte in fünf Kernbereichen zu erreichen: Personalentwicklung, Doktrinentwicklung, engere Partnerschaften mit anderen Organisationen, eine effektivere Organisationsstruktur und mehr Ressourcen.<sup>9</sup> Guéhenno scharte ein Team von Reformern um sich, die versuchten, den Prozess intern und gegenüber den Mitgliedstaaten voranzubringen. Teile der »alten Garde« des DPKOs reagierten skeptisch auf Guéhennos Reformplan »Peace Operations 2010«. Ihnen waren die organisationsinternen Professionalisierungsbemühungen der Truppe um Guéhenno suspekt. Sie fürchteten, dem UN-Sekretariat werde durch eine Überstandardisierung die Fähigkeit genommen, flexibel auf Krisen in Friedenseinsätzen zu reagieren.

Dem Untergeneralsekretär gelang es, die Kritiker seiner »Peace Operations 2010«-Agenda für sich ge-

winnen, indem er zusätzliche Mittel für das DPKO von den Mitgliedstaaten einwarb. Der Personalbestand erhöhte sich im letzten Jahrzehnt in der Folge deutlich. Guéhenno ging somit ein vom Brahimi-Bericht benanntes Problem an: »So ist es beispielsweise völlig unzureichend, dass 32 Offiziere die militärische Planung und Beratung für 27 000 Friedenssicherungssoldaten im Feld übernehmen, dass neun Zivilpolizisten bis zu 8600 Polizisten auswählen, überprüfen und anleiten und dass 15 politische Referenten für 14 laufende und zwei neue Einsätze zuständig sind.«<sup>10</sup> Die Wirkung des zusätzlichen Personals in der Zentrale wurde allerdings oft durch die steigenden Blauhelmzahlen im Feld teilweise neutralisiert. Dennoch geht das DPKO personell gestärkt aus dem Jahrzehnt hervor. Wichtig ist jetzt, sicherzustellen, dass die Personalstärke im Zuge von Sparmaßnahmen nicht wieder gedankenlos heruntergefahren wird. Im Vergleich zum Militär vieler Staaten sowie zu anderen internationalen Organisationen ist das DPKO immer noch personell äußerst bescheiden aufgestellt.

Mit Blick auf das Personalwesen sind kleine Fortschritte erzielt worden. Der Brahimi-Bericht forderte: »Das Sekretariat sollte sich darüber hinaus dringend mit der Notwendigkeit befassen, ein transparentes und dezentralisiertes Rekrutierungssystem für ziviles Feldpersonal einzurichten, die Verbleibquote der für jede komplexe Friedensmission benötigten zivilen Fachkräfte zu erhöhen und Verfügungsbereitschaftsabkommen zur Erleichterung ihrer raschen Entsendung zu schließen.«<sup>11</sup> Zwar ist der durchschnittliche Stellenleerstand in UN-Missionen immer noch sehr hoch und dauern Rekrutierungsprozesse noch unverhältnismäßig lang, doch ist die UN-Verwaltung dabei, die Rekrutierungssysteme zu verbessern. Es wurden gleichzeitig (jedoch in einem bislang unzureichenden Maße) Systeme zur schnelleren Verfügbarkeit von Fachkräften für die Polizei und den Justizbereich eingerichtet. Generell ist die Personalentwicklung noch ein Schwachpunkt im UN-System,

Im Jahrzehnt nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts fand sich eine stetig steigende Zahl von Blauhelmen mit immer breiteren Aufgaben in politisch wie militärisch immer schwierigeren Situationen wieder.

Wichtig ist, sicherzustellen, dass die Personalstärke des DPKO im Zuge von Sparmaßnahmen nicht wieder gedankenlos heruntergefahren wird.

<sup>4</sup> Brahimi-Bericht, S. XII.

<sup>5</sup> Jake Sherman/Benjamin Tortolani/J. Nealin Parker, *Building the Rule of Law: Security and Justice Sector Reform in Peace Operations*, in: Center for International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2010*, Boulder/Colorado 2010, S. 12.

<sup>6</sup> Brahimi-Bericht, S. VI.

<sup>7</sup> Brahimi-Bericht, S. XII.

<sup>8</sup> Vgl. Wolfgang Seibel, *UN-Friedensmissionen: Zwischen politischer und bürokratischer Logik*, Universitas, 44. Jg., 4/2009, S. 346–371.

<sup>9</sup> Vgl. Thorsten Benner/Philipp Rotmann, *Operation Blauhelmreform. Ban Ki-moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze*, Vereinte Nationen, 5/2007, S. 177–182.

<sup>10</sup> Brahimi-Bericht, S. XI.

<sup>11</sup> Brahimi-Bericht, S. X.

insbesondere weil sich Zivilkräfte in Blauhelm-Missionen oft von Kurzzeitvertrag zu Kurzzeitvertrag hangeln müssen und ihnen eine klare Karriereperspektive fehlt – vom Zugang zu Weiterbildungsprogrammen ganz zu schweigen.

Weil das Personal in Friedensmissionen sehr oft wechselt, ist es besonders wichtig, dass die im Feld tätigen Bediensteten Zugang zu klaren Empfehlungen für die Ausführung bestimmter Aufgaben haben sowie ihre Erfahrungen für andere nutzbar machen und ins institutionelle Gedächtnis der Organisation einspeisen. Unter dem Stichwort ›Doktrinentwicklung‹ und ›Best Practices‹ versuchte Guéhenno's Reformagenda deshalb, den Umbau der UN-Verwaltung in eine ›lernende Organisation‹ voranzutreiben.<sup>12</sup> Die im Zuge der Reformen eingeführte Lerninfrastruktur umfasst neben Doktrin- und Leitfadententwicklung Plattformen für den Erfahrungsaustausch (auch dezentral in ›Communities of Practice‹) sowie die Einführung von ›Best Practice Officers‹ in Feldmissionen. Hier hat das UN-Sekretariat in den letzten Jahren beträchtliche Fortschritte gemacht. Zu zentralen Aufgaben wurden wichtige Leitfäden und Handbücher entwickelt, und die Organisation begann, auch kulturell die grundlegende Rolle der Ressource Wissen zu akzeptieren. Nach den Bemühungen der letzten fünf Jahre bleibt hier noch einiges zu tun, damit diese Erkenntnis auch weiter umgesetzt wird, da Guéhenno und einige seiner reformorientierten Mitarbeiter das DPKO verlassen haben. Auch fehlt bislang der Abschluss des Lernkreislaufs, da die Evaluierungskapazität von Friedensmissionen weiterhin stark unterentwickelt ist. Es klaffen weiterhin eklatante Lücken im Richtlinien- und Doktrinbestand, etwa zum Umgang mit lokalen Konflikten, zum Beispiel um Land, die in Ländern mit Blauhelmmissionen bestehen.<sup>13</sup>

Ferner ist zu betonen, dass die Analyse- und Aufklärungskapazität des UN-Sekretariats weiterhin schwach ist. Das vom Brahimi-Bericht vorgeschlagene Sekretariat für Information und strategische Analyse (SISA) wurde von den UN-Mitgliedstaaten schnell in den Papierkorb gescheiterter Ideen befördert – aus Angst, das Sekretariat könnte präventiv zu viele Informationen über Mitgliedstaaten sammeln. Im Feld gibt es neue Verfahren zur Koordinierung von Analyse zwischen Militär, Polizei, zivilen und humanitären Komponenten der Missionen. Dies ist ebenfalls ein kleiner Fortschritt mit Blick auf das Ziel integrierter Missionen, welcher auch aus dem Brahimi-Bericht erwuchs. In der Praxis ist dieses Ziel jedoch schwer umzusetzen, obwohl es deutliche Fortschritte in einzelnen Missionen mit Blick auf Planungs- und Umsetzungsprozesse gibt. Dabei ist das Problem: Kein Teil der Mission möchte gern zum Gegenstand der Integration werden. Insofern reproduziert das UN-Sekretariat nur die oft dysfunktionalen Arbeitsbeziehungen, die auf nationaler Ebene etwa in Deutschland

zwischen Außen-, Entwicklungshilfe-, Innen- und Verteidigungsministerium bestehen.

Trotz allem gilt: im Jahr 2010 ist die Verwaltung für Friedenseinsätze um einiges besser organisiert als bei der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts. Es bleibt noch viel zu tun an verwaltungsinternen Reformen, doch die größten Gefahren für die Friedenseinsätze erwachsen aus unter den Mitgliedstaaten ungelösten politischen Fragen.

## Ungelöste politische Fragen

»Es kann nicht sein, dass einige das Blut beisteuern und andere das Geld. Das sind nicht die UN, die wir wollen«, sagte Lakhdar Brahimi nach der Präsentation des Berichts.<sup>14</sup> An dieser Situation hat sich indes im letzten Jahrzehnt nichts geändert. Jene, die über Missionen entscheiden (Sicherheitsrat) und sie finanzieren (finanzkräftigste Mitgliedstaaten) haben kaum Schnittmengen mit jenen, die Truppen zu Friedenseinsätzen beisteuern. Die größten vier Truppensteller sind Bangladesch, Pakistan, Indien und Nigeria. Die größten vier Geber sind die USA, Japan, Großbritannien und Deutschland. Die Entscheidungen fallen im Sicherheitsrat die fünf Vetomächte China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Was das uniformierte Personal angeht, machen sich die Friedenseinsätze stark von Südasien und Afrika abhängig. Dies muss mit Blick auf die Truppen kein Problem sein, sind doch viele der Kräfte gut ausgebildet und bisweilen einsatzfreudiger als westliche Truppen. Es könnte dann zu einem Problem werden, wenn aufstrebende Mächte wie Indien beschließen, weniger Truppen zu entsenden. Es gibt in Indien durchaus Stimmen, die in Frage stellen, ob eine aufstrebende Macht weiterhin in einem solchen Ausmaß Soldaten für die UN bereitstellen sollte. Ein Grund dafür ist auch, dass sich viele der truppenstellenden Staaten unzureichend in Entscheidungen des Sicherheitsrats eingebunden sehen. Sie prangern an, dass der Sicherheitsrat komplexe, in sich widersprüchliche und dadurch riskante Mandate beschließt, die ihre Soldaten gefährden – insbesondere wenn Friedensmissionen in Länder entsandt werden, in denen es keinen Frieden zu erhalten gibt. Dies trifft auf die Missionen in Tschad und Sudan zu sowie in Kongo. Hier gilt die Devise: »Mit Blauhelmen nach Konflikten werfen«<sup>15</sup>. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die Konflikte zwischen Sicherheitsrat und Truppenstellern höchst bedenklich. Ein erster Schritt, das Missstrauen abzubauen, war als der amerikanische Präsident Barack Obama zu Beginn der Generalversammlung im September 2009 auf die truppenstellenden Länder zugeht. Dieser Geste müssen jedoch Taten folgen: Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und die großen Zahler müssen sich an der Bereitstellung von Personal für Friedenseinsätze stärker beteiligen.

Generell ist die Personalentwicklung noch ein Schwachpunkt im UN-System.

Die Truppensteller prangern an, dass der Sicherheitsrat komplexe, in sich widersprüchliche und dadurch riskante Mandate beschließt, die ihre Soldaten gefährden.

Das Problem des Mit-Blauhelmen-nach-Konflikten-Werfens lenkt den Blick auf eine weitere unter Mitgliedstaaten ungelöste Frage: Welche Rolle können und sollen Friedenseinsätze in Situationen spielen, in denen es kein Friedensabkommen gibt beziehungsweise die Regierung gegen die UN-Präsenz arbeitet? Letzteres trifft etwa auf Sudan zu. Immer noch offen ist auch die damit verbundene Frage nach den Grenzen der Robustheit von Friedenseinsätzen. Es ist mittlerweile breit akzeptiert, dass UN-Missionen gegen ›Störenfriede‹, also einzelne Milizen, vorgehen soll. Doch was ist zu tun in einer Situation (wie in Kongo), in der es eine Vielzahl von ›Störenfriede‹ gibt und zudem die nationale Armee, die man eigentlich unterstützen soll, an Menschenrechtsverletzungen beteiligt ist? Eine solche Situation lässt sich für eine UN-Mission nicht rein militärisch lösen. Doch dies politisch anzugehen, heißt oft, faule Kompromisse mit lokalen Machthabern zu schließen.

Kongo, Sudan, Tschad: Blauhelme operieren hier in einer Grauzone, die sich sehr weit entfernt hat von der traditionellen Friedenssicherung. Dies birgt große Risiken. Welche Alternativen gibt es? Sollten das UN-Sekretariat und der Sicherheitsrat ›Nein‹ sagen zu solchen Missionen wie in Darfur, die auf schlechten politischen Kompromissen beruhen? Dies wirft schwierige ethische Fragen auf, denn oft sind die Vereinten Nationen die letzte Anlaufstelle für solche Krisenfälle. Die Alternative wäre, den Konflikt ›ausbluten‹ zu lassen, was nur wenige offen als Option vertreten würden.

### Ausblick: der Tragik von Friedensmissionen ins Auge sehen

Zehn Jahre nach Brahimi ist der Befund klar. Intern müssen die Vereinten Nationen die vom Brahimi-Bericht angestoßenen Reformen vorantreiben. Dafür sind nachhaltige Investitionen in die Fähigkeiten notwendig. Vor allem im Personal- und Beschaffungswesen sowie der Logistik sind große Schritte nach vorn notwendig, um die noch immer gefährlichen langen Wartezeiten zu verkürzen, die im ersten Jahr einer Mission auftreten. Begleitend sollten Mitgliedstaaten die Haushaltsprozesse so optimieren, dass das Sekretariat flexibler und schneller handeln kann. Die Investitionen in die Infrastruktur für Doktrinenentwicklung und das Lernen sollten fortgeführt werden, insbesondere die Evaluierungskapazität sollte gestärkt werden. Zudem sollte das Sekretariat in Zukunft mit Entschiedenheit Fällen von sexuellem Missbrauch durch Blauhelme entgegentreten. Zur Absicherung eines geordneten Abzugs (der in den nächsten Jahren etwa in Timor-Leste oder Liberia anstehen wird) sollten Mitgliedstaaten Krisenreaktionskräfte bereitstellen.<sup>16</sup> Dies sollte nach Möglichkeit gemeinsam mit Regionalorganisationen geschehen.

Die UN-Friedenseinsätze können in den letzten zehn Jahren auf einige Erfolge zurückblicken. Die Fäl-

le Liberia und Timor-Leste (in zweiter Auflage) zeigen, dass das Instrument Friedenseinsätze kleine Länder dann stabilisieren kann, wenn auf Seiten der Mitgliedstaaten der Atem lang genug ist. Doch solche kleinen Erfolge spielen in der gegenwärtigen Wahrnehmung kaum eine Rolle. Das Schicksal des Instruments Friedenseinsätze entscheidet sich an den schwierigen afrikanischen Missionen: Kongo, Sudan, Tschad (und Somalia). Die gegenwärtige Malaise im UN-Sekretariat speist sich aus dem möglichen Scheitern dieser schwierigen Einsätze. Vor diesem Hintergrund müssen sich die UN-Mitgliedstaaten von Neuem die von Brahimi aufgeworfene Frage nach realistischen Mandaten und Erwartungen in solchen Situationen stellen. Soll man das Instrument Friedenssicherung überhaupt in Situationen einsetzen, die die Bezeichnung ›post-conflict‹ nicht verdienen? Welche realistischen Erwartungen an Stabilisierung und Konflikttransformation kann man in einem Umfeld stellen, das reich an Konflikten und arm an glaubwürdigen Partnern für Frieden und Staatsaufbau ist? Es geht darum, der Tragik des Instruments Friedenseinsätze nüchtern ins Auge zu sehen: »Die Tragik von Friedenseinsätzen im letzten Jahrzehnt ist, dass die UN zwar ihre institutionellen Fähigkeiten beträchtlich verbessert, aber gleichzeitig falsche Erwartungen geweckt haben, was die Einsätze erreichen können. Derweil sind die Einsatzkräfte vor Ort gezwungen, schlechte Optionen abzuwägen und gefährliche Entscheidungen zu treffen. Mit Blick auf die Zukunft müssen UN-Beamte, Diplomaten im Sicherheitsrat und außenstehende Beobachter die tragischen, zwiespältigen und oft einfach hässlichen Realitäten von Friedenseinsätzen anerkennen.«<sup>17</sup>

Zu hoffen ist, dass es nicht eines katastrophalen Fehlschlags à la Srebrenica bedarf, um die Mitgliedstaaten aufzurütteln, die bestehenden massiven Probleme von Friedensmissionen zu lösen.

Kongo, Sudan, Tschad: Blauhelme operieren hier in einer Grauzone, die sich sehr weit entfernt hat von der traditionellen Friedenssicherung.

Welche realistischen Erwartungen an Stabilisierung kann man in einem Umfeld stellen, das reich an Konflikten und arm an glaubwürdigen Partnern für Frieden und Staatsaufbau ist?

<sup>12</sup> Peacekeeping Best Practices, Bericht des UN-Generalsekretärs, UN Doc. A/62/593 v. 18.12.2007.

<sup>13</sup> Séverine Autesserre, *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, Cambridge 2010.

<sup>14</sup> Zitiert in Colum Lynch, *Providing U.N.'s Peacekeepers. Critics Say U.S., Europe Put Unfair Burden on Poor Countries*, Washington Post, 15.11.2000.

<sup>15</sup> Denis M. Tull, *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte*, SWP-Studie S 1/Januar 2010, Berlin 2010, S. 14.

<sup>16</sup> Bruce Jones/Richard Gowan/Jake Sherman, *Building on Brahimi. Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty*, New York 2009.

<sup>17</sup> Richard Gowan, *The Tragedy of 21st Century UN Peacekeeping*, *World Politics Review* 2010, <http://worldpoliticsreview.com/features/39/u-n-peacekeeping-the-new-blue>



# Friedenserhaltung im Grenzbereich

## Robuste Friedenssicherung und der Schutz der Zivilbevölkerung am Beispiel der UN-Mission in Kongo

Christian R. Manahl



**Christian R. Manahl**, geb. 1960, ist seit September 2009 Koordinator für Ost-Kongo. Zuvor war er stellvertretender politischer Direktor bei der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) in Kinshasa.

Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder und ist keine offizielle Stellungnahme der Vereinten Nationen.

**Der vom UN-Sicherheitsrat vorgeschriebene Schutz der Zivilbevölkerung stellt an Friedensmissionen neue Anforderungen. Er erfordert die bessere Analyse von Bedrohungsszenarien, verstärkte Präsenz in schwer zugänglichen Konfliktgebieten und eine bessere Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung. Für die UN-Mission in Kongo kommt die Zusammenarbeit mit einem problematischen Partner, der Regierungsarmee, hinzu, die sich aus verschiedenen ehemaligen Rebellengruppen zusammensetzt und zahlreiche mutmaßliche Kriegsverbrecher in ihre Ränge aufgenommen hat. Unter diesen Umständen ist eine Verbesserung der Menschenrechtslage nur mittelfristig möglich, durch die Verbindung von Schutzmaßnahmen mit einer umfassenden Armeereform sowie einer schrittweisen Stärkung der Militärgerichtsbarkeit.**

Am 11. November 2009 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Debatte über den Schutz der Zivilbevölkerung in Friedensmissionen abgehalten. Ergebnis dieser Debatte war die Verabschiedung der Resolution 1894, die diesen Aspekt von Friedenserhaltung erneut betont. Das in den letzten Jahren gestiegene Interesse an diesem Thema ist den Erfahrungen in einigen Missionen der Vereinten Nationen geschuldet, in denen die Blauhelme zunehmend mit Übergriffen auf die Zivilbevölkerung seitens verschiedener Konfliktparteien konfrontiert waren.

Das Problem ist nicht neu, auch wenn man traditionell friedenserhaltende Operationen mit der Überwachung eines Waffenstillstands in Verbindung brachte, wie etwa in Zypern, auf den Golan-Höhen oder in jüngerer Zeit an der Grenze zwischen Eritrea und Äthiopien. Doch in vielen der heutigen Konfliktgebiete sind Blauhelme, die mit dem Fernglas an der Grenze auf Posten sitzen, bereits die Ausnahme. In einigen Fällen hat die mangelnde konzeptionelle Klarheit, die sich vom zögerlichen Sicherheitsrat über restriktive militärische Einsatzregeln auf die Truppen im Konfliktgebiet übertragen hat, zu dramatischen Fehlentscheidungen geführt. Beispiele, die in diesem Zusammenhang traurige Berühmtheit erlangt haben, sind Ruanda, wo die UN-Mission im April 1994 inmitten des Völkermords auf wenige hundert Soldaten reduziert wurde und somit zu klein war, um den Massakern Einhalt zu gebieten, oder Srebrenica im Juli 1995, wo tausende bosnische Männer und Jugendliche von serbischen Milizen unter Führung von General Ratko Mladic umgebracht wurden.

### Robuste Friedenssicherung: Grauzone zwischen Friedenserhaltung und Friedensdurchsetzung

Die Debatte über robuste Friedenseinsätze und den Schutz der Zivilbevölkerung ist nicht nur späte Aufarbeitung dieser Tragödien der neunziger Jahre, die bereits im Brahimi-Bericht<sup>1</sup> aus dem Jahr 2000 berücksichtigt wurden. Sie ist vor allem eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen einer ganzen Reihe von Friedensmissionen der Vereinten Nationen, die sich mehr der Eindämmung der Gewalt widmeten als der eigentlichen Friedenserhaltung. Zwar hat es in den meisten Fällen – von Ost-Timor über Burundi bis Haiti – Friedensverträge gegeben, doch die Situation war in vielen Fällen so, dass entweder nicht alle Streitparteien oder nicht alle Faktionen innerhalb dieser Parteien an den bestehenden Abkommen teilhatten oder diese unterstützten.

Einer der Grundsätze friedenserhaltender Operationen<sup>2</sup> – die Zustimmung der Konfliktparteien – war daher nur teilweise gegeben, und die Blauhelme mussten um den nicht (mehr) bestehenden Frieden kämpfen. Klassische Beispiele hierfür waren die Krisen in der Demokratischen Republik Kongo nach dem Abkommen von Pretoria vom Dezember 2002<sup>3</sup>: die massive Zunahme ethnischer Gewalt in Ituri im Jahr 2003, die Bukavu-Krise 2004, die Kämpfe in der Kivu-Region zum Jahresende 2007 sowie im September und Oktober 2008. Die Truppen der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) befanden sich damit an der Grenze zwischen traditioneller Friedenssicherung und Friedensschaffung mit militärischen Mitteln (peace enforcement), weil die Bekämpfung irregulärer Milizen nicht mehr Friedenserhaltung im traditionellen Sinne ist. Im Fall der Ituri-Krise im Jahr 2003 war die MONUC offensichtlich überfordert, und die Vereinten Nationen baten die Europäische Union um militärische Hilfe. Diese kam in Form der ›Operation Artemis‹ – der ersten Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU außerhalb Europas.

In den Kivu-Krisen von 2007 und 2008 kam die MONUC zudem unter starken Druck der kongolesischen Regierung und Öffentlichkeit. Diese forderten, unter Hinweis auf die im Mandat der Mission vorgeschriebene Unterstützung der demokratisch gewählten Regierung, eine aktivere Beteiligung der MONUC am Krieg gegen die Truppen des Rebellengenerals Laurent Nkunda. Damit war auch der

zweite der drei Grundsätze der Friedenssicherung, die Unparteilichkeit, in Frage gestellt. Die UN-Mission beschränkte sich darauf, den Vormarsch von Nkundas Milizen aufzuhalten, mit dem Verweis auf die im Mandat vorgeschriebene Priorität des Schutzes der Zivilbevölkerung.

## Die Lage in Kongo nach den Wahlen von 2006

Die konkrete Umsetzung dieses Kernelements des Missionsmandats, die von verschiedenen Seiten aus unterschiedlichen und teils widersprüchlichen Gründen kritisiert wurde,<sup>4</sup> ist nur vor dem spezifischen Hintergrund der politischen und militärischen Lage in Ostkongo zu verstehen: Nach den Wahlen von 2006 verfügte die Demokratische Republik Kongo erstmals seit Jahrzehnten über eine demokratisch legitimierte Regierung, aber noch nicht über disziplinierte Sicherheitskräfte, die eine effektive staatliche Kontrolle über das riesige und großteils schwer zugängliche Land sicherstellen konnten. In der Kivu-Region im Osten des Landes war die Regierung mit der andauernden Rebellion des Nationalkongresses zur Verteidigung des Volkes (Congrès National pour la Défense du Peuple – CNDP) konfrontiert. Dieser beanspruchte, die Sicherheitsinteressen der kongolesischen Tutsi zu vertreten, vor allem angesichts der Hutu-Milizen der Demokratischen Kräfte zur Befreiung Ruandas (Forces Démocratiques de Libération du Rwanda – FDLR), die teilweise von den Drahtziehern des Völkermords von 1994 in Ruanda angeführt werden. Diese ethnisch geprägte Konfliktlage war damit nicht nur ein nationales, sondern auch ein regionales Problem: Ruanda und Kongo beschuldigten sich gegenseitig, die FDLR und den CNDP militärisch und politisch zu unterstützen<sup>5</sup>.

Ein weiteres Problem waren die unzureichend ausgebildeten, schlecht bezahlten und unterversorgten Regierungssoldaten und Polizeibeamten, denen zahlreiche schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden. Die MONUC sollte zwar gemäß ihrem Mandat aus Resolution 1756 vom 15. Mai 2007 die neu gewählte Regierung und ihre Sicherheitsorgane unterstützen, doch hatte sie von Anfang an einen schwierigen Partner und vertrat zudem die Auffassung, dass ein massiver Feldzug gegen den CNDP militärisch riskant war und die humanitäre Krise in Nord-Kivu nur verschlimmern würde.

Die Regierung versuchte dennoch zweimal eine militärische Lösung – gegen den ausdrücklichen Rat der internationalen Gemeinschaft und des kongolesischen Parlaments. In beiden Fällen führte diese zu peinlichen Niederlagen und zur massiven Vertreibung von Zivilisten sowie zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen durch beide Kriegsparteien. Erst das zweite Debakel führte zu einer politischen Kehrtwende und einer diplomatisch-politischen Lösung un-

ter Einbeziehung Ruandas, wie dies bereits im ›Gemeinsamen Kommuniqué von Nairobi‹ vom November 2007<sup>6</sup> vorgezeichnet war. Dieses unter den Auspizien der Vereinten Nationen verhandelte Abkommen betonte außerdem, dass die beiden Probleme, die von kongolesischen Tutsi dominierte CNDP-Rebellion und die sich in den Kivus aufhaltenden ruandischen Hutu-Milizen der FDLR, nur gemeinsam und im Rahmen einer umfassenden Strategie gelöst werden können.

Zu Jahresbeginn 2009, nach der zweiten Niederlage der Regierungsarmee, der ›Forces armées de la République démocratique du Congo‹ (FARDC), und der darauffolgenden diplomatischen Annäherung zwischen Ruanda und Kongo, überstürzten sich die Ereignisse: Etwa 16 000 der ehemaligen Rebellen des CNDP sowie der zwei Dutzend regierungsnahen lokalen bewaffneten Gruppen, die so genannten Mayi-Mayi<sup>7</sup>, wurden in die Regierungsarmee eingegliedert. Diese neu formierte Regierungsarmee unternahm gemeinsam mit der ruandischen Armee umgehend einen militärischen Feldzug gegen die FDLR.

Die Vereinten Nationen – und die internationale Gemeinschaft im weiteren Sinn – spielten in den Ver-

Ein Problem waren die unzureichend ausgebildeten, schlecht bezahlten und unterversorgten Regierungssoldaten und Polizeibeamten, denen zahlreiche schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden.

<sup>1</sup> Bericht der Sachverständigenkommission für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000, [http://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_sonst/a55305.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_sonst/a55305.pdf)

<sup>2</sup> Gemäß der ›Capstone Doctrine‹ (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, New York 2008) sind Zustimmung der Konfliktparteien, Unparteilichkeit und Nichtanwendung von Gewalt außer zur Durchsetzung des Mandats die Grundsätze friedenserhaltender Operationen. Anhand dieser Grundsätze wird Friedenserhaltung auch von Friedensdurchsetzung mit militärischen Mitteln (peace enforcement) unterschieden.

<sup>3</sup> Ein umfassendes Abkommen über eine Machtaufteilung unter den wichtigsten kongolesischen Konfliktparteien wurde am 17. Dezember 2002 in Pretoria, Südafrika, unterzeichnet, nach monatelangen Verhandlungen in Sun City. Das Abkommen stellte die Grundlage dar für die Übergangsregierung bis zu den Wahlen im Jahr 2006.

<sup>4</sup> Siehe unter anderem: Thorsten Benner und Philipp Rotmann, Heillos überfordert: UN-Friedenseinsätze und der Schutz der Zivilisten in Konfliktzonen, Vereinte Nationen, 4/2009, S. 147–152.

<sup>5</sup> Eine ausführlichere Darstellung dieser Problematik findet sich in: Christian R. Manahl, Eskalation im Ostkongo: Staatliches Kapazitätsdefizit als Konfliktfaktor und internationale Herausforderung, Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation, Februar 2009, [http://www.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/VIDC/pics/vidc.org-news/Manahl\\_Kongo.pdf](http://www.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/VIDC/pics/vidc.org-news/Manahl_Kongo.pdf)

<sup>6</sup> UN Doc. S/2007/679 v. 9.11.2007, Annex.

<sup>7</sup> Die Mayi Mayi sind ursprünglich ethnische Selbstverteidigungsgruppen, die sich aber im Zuge des Krieges von 1998 bis 2002 und in den nachfolgenden Auseinandersetzungen mit dem CNDP auf die Seite der Regierung geschlagen haben. Der Name stammt von angeblich magischen Praktiken, im Zuge derer sich die Kämpfer dieser Gruppen mit Wasser (im kongolesischen Suaheli-Dialekt ›Mayi Mayi‹) besprenkelten.



UN Cartographic Section: MONUC, No. 4121 Rev. 46, April 2010.

handlungen mit Ruanda keine Rolle. Sie wurden an der ursprünglichen Planung der Militäroperation gegen die FDLR nicht beteiligt. Aber das Ende des bewaffneten Konflikts unter den kongolesischen Kriegsparteien und die Versöhnung mit Ruanda eröffnete erstmals seit Beginn des Krieges im Jahr 1998 die Möglichkeit einer umfassenden, ganzheitlichen Lösung der Konflikte in der Kivu-Region. Die MONUC unterstützte daher – mit ausdrücklicher Zustimmung des Sicherheitsrats<sup>8</sup> – den Integrationsprozess der kongolesischen bewaffneten Gruppen (CNDP und Mayi-Mayi) sowie die militärischen Operationen der Regierungsarmee gegen die FDLR, die dem gemeinsamen kongolesisch-ruandischen Feldzug nahtlos folgten.

Die MONUC-Mitarbeiter waren sich durchaus bewusst, dass sie unter schwierigen politisch-militärischen Sachzwängen operierten.

Die MONUC-Mitarbeiter waren sich durchaus bewusst, dass sie unter schwierigen politisch-militärischen Sachzwängen operierten: Ein Scheitern der militärischen Operationen gegen die FDLR hätte sehr wahrscheinlich erneut zu einem Auseinanderbrechen der Regierungsarmee und zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen in der Kivu-Region geführt. Doch angesichts des Zustands der Regierungsarmee, die nichts

anderes ist als eine Ansammlung von mehr als 50 ehemaligen Rebellengruppen, führten die Operationen unweigerlich zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen. Dieses Risiko wurde verstärkt durch die enge Verknüpfung der FDLR mit der lokalen Bevölkerung und durch die allgegenwärtige ethnische Dimension der Konflikte in der Kivu-Region. Die MONUC konnte daher bestenfalls versuchen, die Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Operationen gegen die FDLR einzudämmen, diese aber nicht völlig unterbinden.

Die Bemühungen der Friedensmission, den Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten, welche im Folgenden skizziert werden, müssen daher vor diesem Hintergrund gesehen und beurteilt werden.

### Grundlagen des Schutzes der Zivilbevölkerung

Zunächst ein kurzer Rückblick: Im Fall von MONUC haben die Sicherheitsratsresolutionen 1856 vom 22. Dezember 2008 und 1906 vom 23. Dezember 2009 verfügt, dass der Schutz der Zivilbevölkerung die wich-

tigste Aufgabe dieser Friedensmission sein soll. Im Sicherheitsrat besteht außerdem Einigkeit darüber, dass dieser Aufgabe in den Mandaten von friedenserhaltenden Missionen Priorität vor allen anderen eingeräumt werden soll. Dies wurde in der Resolution 1894 vom 11. November 2009 festgeschrieben. Es besteht jedoch keine Klarheit darüber, was der Schutz der Zivilbevölkerung in friedenserhaltenden Missionen genau bedeutet, denn Resolution 1894 er sucht den Generalsekretär der Vereinten Nationen auch, ein Konzept dafür auszuarbeiten. Die Resolution unterstreicht ebenfalls, dass friedenserhaltende und andere Missionen mit klaren, glaubwürdigen und erreichbaren Mandaten für den Schutz der Zivilbevölkerung ausgestattet werden sollen.<sup>9</sup>

Diese Formulierung ist möglicherweise auf die wiederholte Kritik an MONUC (und vermutlich anderen Friedensmissionen) zurückzuführen, dass sie ihre militärischen Mittel entweder zu wenig oder zu viel einsetzen: Im Jahr 2008 erhoffte sich die kongolesische Regierung mehr militärische Unterstützung von der MONUC in der Offensive der Regierungsarmee gegen den CNDP von Laurent Nkunda, während manche nichtstaatliche Organisationen (NGOs) zur gleichen Zeit für resolute militärische Aktionen der UN-Mission gegen die FDLR plädierten. Ein Jahr später wurde der CNDP kampfflos in die Regierungsarmee eingegliedert und manche jener NGOs, die militärisches Eingreifen gegen die FDLR gefordert hatten, kritisierten nun die MONUC für die Unterstützung der kongolesischen Regierungsarmee in der Operation Kimia, die auf eine Neutralisierung eben dieser ruandischen Rebellen Gruppe abzielte<sup>10</sup>.

### Resolution 1265

Während sich das allgemeine Konzept für den Schutz der Zivilbevölkerung noch in Arbeit befindet, haben die MONUC und andere Friedensmissionen ihr eigenes Instrumentarium für diese Aufgabe entwickelt, aufbauend auf relevanten Dokumenten des Sicherheitsrats und verschiedener UN-Organisationen. Die Resolution 1265 vom 17. Dezember 1999, die erste spezifische Resolution zu diesem Thema, vertrat noch eine recht umfassende Begriffsbestimmung des Schutzes der Zivilbevölkerung: Sie führt diese Aufgabe zurück auf internationale humanitäre Grundsätze, Menschenrechte, die Haager Kriegsrechtskonventionen von 1899 und 1907 sowie die Genfer Abkommen von 1949. Resolution 1265 spricht auch von vorbeugenden Maßnahmen, Konfliktregelungsmechanismen, dem Kampf gegen die Straflosigkeit, der Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Rebellen, der Kontrolle des Waffenhandels und von Minenräumungsmaßnahmen. Damit schließt diese Resolution eine Reihe von Aufgaben ein, die zwar zum Schutz der Zivilbevölkerung beitragen, aber gleichzeitig spezielle, technische Zielsetzungen verfolgen.

### Resolution 1894

Resolution 1894 verfolgt einen engeren Ansatz, der sich stärker auf den Schutz von Zivilpersonen im Fall unmittelbarer Bedrohung bezieht sowie auf humanitäre Hilfe, den Kampf gegen die Straflosigkeit, die Ausbildung von Sicherheitskräften und auf bewusstseinsbildende Maßnahmen für die Konfliktparteien. Die Resolution verweist auch auf das Prinzip der Schutzverantwortung (responsibility to protect), auf das sich die internationale Gemeinschaft auf dem Weltgipfel 2005 geeinigt hat.

Die meisten Mandate gegenwärtiger Friedensmissionen folgen diesem engeren Ansatz und beschreiben den Schutz der Zivilbevölkerung als eine spezifische Aufgabe unter (vielen) anderen, und nicht als ein allgemeines Ziel. Das Mandat der MONUC beispielsweise legt fest, dass die Mission in enger Zusammenarbeit mit der kongolesischen Regierung den effektiven Schutz von Zivilisten, einschließlich des humanitären Personals, vor unmittelbarer physischer Gewalt sicherstellen soll<sup>11</sup>.

Die Umsetzung dieser Aufgabe wurde von MONUC folgendermaßen interpretiert:

- a) Schutz von Zivilpersonen, insbesondere Frauen und Kindern sowie besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen wie Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen;
- b) Verhinderung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und allgemein von Gewaltakten gegen Zivilisten;
- c) Schutz humanitärer Hilfsmaßnahmen und des humanitären Personals und
- d) Schutz grundlegender Menschenrechte im Einklang mit den nationalen Gesetzen und dem Völkerrecht.

### Konkrete Maßnahmen im Rahmen von MONUC

Doch wie soll eine Friedensmission, selbst eine von der Größe der MONUC mit rund 20 000 Soldaten und Militärbeobachtern, 1200 Polizisten und etwa 3700 Zivilkräften, die Sicherheit einer Bevölkerung von 65 Millionen gewährleisten, noch dazu in einem Land von der Größe Westeuropas mit einem halben

Die meisten Mandate gegenwärtiger Friedensmissionen folgen einem engeren Ansatz und beschreiben den Schutz der Zivilbevölkerung als eine spezifische Aufgabe unter (vielen) anderen.

<sup>8</sup> Die Entwaffnung und Demobilisierung bewaffneter Gruppen, wenn nötig auch mit Gewaltanwendung, ist in der Resolution 1856 ausdrücklich vorgesehen (Absätze 3f und 5).

<sup>9</sup> Abs. 20.

<sup>10</sup> Congo: A Comprehensive Strategy to Disarm the FDLR, International Crisis Group, Africa Report No. 151, 9.7.2009; You will be punished, Human Rights Watch, Report of 13 December 2009.

<sup>11</sup> Siehe Resolution 1856, Abs. 3 a) und Resolution 1906, Abs. 5 a); der letzte Teil dieser Anweisung ist nur in der Resolution 1856 enthalten.

Keine Friedensmission kann alle Menschen eines Landes überall und jederzeit schützen.

Dutzend bewaffneter Gruppen und mit praktisch un- ausgebildeten und oft undisziplinierten Polizeikräften und Regierungssoldaten? Im Grunde ist dies eine unmögliche Aufgabe: Keine Friedensmission kann alle Menschen eines Landes überall und jederzeit schützen. Üblicherweise enthalten Sicherheitsratsresolutionen daher die Einschränkung »(...) im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kapazitäten und dort, wo die Friedenstruppen sich im Einsatz befinden«<sup>12</sup>.

Unter der Voraussetzung dieser Einschränkung kann eine Friedensmission die Sicherheitslage in einem Land maßgeblich beeinflussen. In Kongo ist die Unsicherheit großteils auf einzelne Provinzen im Osten und Nordosten beschränkt, weil sich dort die meisten, zumeist ausländischen, Rebellengruppen und auch die meisten der erst kürzlich eingegliederten Regierungstruppen aufhalten. Dementsprechend hat auch die MONUC ihre Blauhelme auf diese Gebiete konzentriert: Mehr als 95 Prozent der Truppen befinden sich in Nord- und Süd-Kivu, im Norden Katangas, in Ituri und Haut Uélé. Und da die Gewalt auch innerhalb dieser Provinzen ungleich verteilt ist, hat die MONUC verschiedene Maßnahmen getroffen, um die Zivilbevölkerung besser zu schützen: Bedrohungsanalyse und Antizipation von Risikobereichen, Abschreckung durch Präsenz und der Kampf gegen Straflosigkeit in den staatlichen Sicherheitsorganen.

### Bedrohungsanalyse

Die Bedrohungsanalyse ist ein zentrales Element jeder erfolgreichen Schutzstrategie. Es ist unumgänglich, Bedrohungsszenarien vorausszusehen und die entsprechenden Gegenmaßnahmen rechtzeitig einzuleiten, insbesondere die gezielte Entsendung von Truppen oder Polizeieinheiten in Risikogebiete. Bereits vor den Wahlen für das Präsidentenamt und das Parlament im Juli 2006 hat die MONUC eine Analyseeinheit geschaffen, die Informationen aus verschiedenen Quellen sammelt und systematisch auswertet (Joint Mission Analysis Cell). Aus ihrer Arbeit gehen regelmäßig Bedrohungsanalysen hervor, welche die Entsendung des militärischen, polizeilichen und zivilen Personals bestimmen. Seit dem Jahr 2009 hat die MONUC außerdem eine Frühwarn- und Reaktionseinheit geschaffen, um die politischen und militärischen Analysen spezifisch auf den Schutz der Zivilbevölkerung auszurichten. Diese Einheit (Rapid Response and Early Warning Cell) besteht aus dem Personal verschiedener ziviler Abteilungen – Menschenrechte, politische und zivile Angelegenheiten, Schutz von Kindern und Jugendlichen – sowie aus Beamten des polizeilichen und militärischen Nachrichtendienstes. Sie wertet die Berichte der 15 zivilen Büros der Friedensmission im Landesinnern, der Polizeieinheiten, der militärischen Posten in den östlichen und nordöstlichen Konfliktgebieten sowie die Infor-

mationen internationaler und lokaler humanitärer Organisationen und NGOs aus.

### Antizipation von Risikobereichen

Eine weitere neue Initiative sind die »Joint Protection Teams« (JPT). Dies sind multidisziplinäre Gruppen von Zivilbeamten und UN-Polizisten, die mehrtägige Missionen in Risikogebiete unternehmen, um die dort entsendeten Blauhelme bei der Zusammenarbeit mit lokalen Verwaltungsstrukturen und der Zivilbevölkerung zu unterstützen. Da die Friedenstruppen oft nur über sehr begrenzte lokale Sprachkenntnisse verfügen, verbessern die JPTs die Kommunikation mit der einheimischen Bevölkerung und damit das Verständnis spezifischer Bedrohungen. Sie helfen überdies bei der Einrichtung lokaler Frühwarnsysteme, die im Fall von bevorstehenden Angriffen durch Rebellengruppen die Blauhelme zu Hilfe rufen können und damit ein rechtzeitiges Eingreifen ermöglichen. In vielen Fällen ist es damit gelungen, Angriffe abzuschrecken, in einem sehr frühen Stadium einzugreifen oder Zivilisten im Fall militärischer Auseinandersetzungen zwischen Rebellen und Regierungskräften vorübergehend aus der Kampfzone zu evakuieren.

### Abschreckung durch Präsenz

Im Bereich »Abschreckung durch Präsenz« hat die MONUC ebenfalls Pionierarbeit geleistet. In der Kivu-Region, in Ituri und Haut Uélé hat die Friedensmission über 70 kleine militärische Posten eingerichtet; viele davon sind auf dem Landweg gar nicht erreichbar, oft in abgelegenen, aber konfliktträchtigen Zonen und meist nur in Kompaniestärke. In vielen Gebieten wurde durch diese »Company Operational Bases« (COBs) die Entsendung staatlicher Organe – Polizei und Verwaltung – zum ersten Mal ermöglicht. Die COBs haben aufgrund ihrer geringen Truppenstärke nur eine begrenzte operative Kapazität, aber allein ihre Präsenz hat vielfach eine stabilisierende Wirkung, auch auf das Verhalten der staatlichen Sicherheitskräfte, die im umliegenden Gebiet im Einsatz sind.

Allerdings ist ihre Wirkung bei militärischen Auseinandersetzungen begrenzt. Dies hat sich tragischerweise beim Massaker von Kiwanja gezeigt: In den ersten Novembertagen 2008 wurde diese Kleinstadt im Bezirk Rutshuru, nördlich der Provinzhauptstadt Goma, von einer Mayi-Mayi-Gruppe eingenommen. Am 4. November folgte ein Angriff der Truppen des CNDP, der die Mayi-Mayi aus der Stadt vertrieb. Dies wiederum führte zur Flucht mehrerer Tausend Zivilisten, die sich beim MONUC-Posten in Kiwanja am Rande der Ortschaft in Sicherheit brachten. Die Kompanie des Kiwanja-Postens konnte zwar diesen Zivilisten effektiven Schutz bieten und – gemäß dem Mandat – die humanitären Hilfskräfte aus der Kampfzone evakuieren. Doch damit war ihre Kapazität erschöpft. Es war nicht möglich, in die Kampfhand-

Es ist unumgänglich, Bedrohungsszenarien vorausszusehen und die entsprechenden Gegenmaßnahmen rechtzeitig einzuleiten.

lungen in der Stadt selbst einzugreifen, im Zuge derer mindestens 67 Zivilisten umgebracht wurden<sup>12</sup>.

Die MONUC wurde später von Menschenrechtsorganisationen für die vermeintliche Untätigkeit in Kiwanja kritisiert. Doch dieser Fall zeigt deutlich die Grenzen einer Friedensmission: Sie kann durch ›präventive Präsenz‹ Angriffe von Rebellen und Übergriffe undisziplinierter Regierungstreitkräfte abschrecken. Wenn es jedoch zu offenen Kampfhandlungen kommt – insbesondere in bewohnten Ortschaften –, ist ein Eingreifen oft zu riskant. Im konkreten Fall von Kiwanja hätten die Blauhelme die 5000 Zivilisten, die sich zum MONUC-Posten geflüchtet hatten, ihrem Schicksal überlassen müssen. Ferner hätte ihr militärisches Eingreifen zu zusätzlichen zivilen Opfern führen können, da sich die noch in der Stadt verbliebenen Zivilisten im Kreuzfeuer zwischen MONUC-Soldaten und CNDP-Rebellen befunden hätten.

Abschreckung durch Präsenz ist daher stets eine operative Gratwanderung, deren Wirkung bei Ausbruch offener Feindseligkeiten normalerweise unzureichend ist. Damit zeigt sich vielleicht am deutlichsten die Grenzlinie zwischen Friedenserhaltung und Friedensdurchsetzung: Ein Friedenseinsatz ist eben keine militärische Intervention, und selbst robuste Friedenssicherung ist noch Friedenserhaltung und nicht Friedensdurchsetzung; wenn der Frieden bricht, müssen andere Instrumente der internationalen Politik zum Einsatz kommen.

Abschreckung durch Präsenz hat sich gleichwohl in einem anderen Bereich als durchaus wirkungsvoll erwiesen, und zwar bei der gemeinsamen Planung und Ausführung militärischer Operationen gegen irreguläre bewaffnete Gruppen. Die Erfahrung hat bereits in Ituri und zuletzt in der Kivu-Region gezeigt, dass deutlich weniger Menschenrechtsverletzungen von Soldaten der Regierungsarmee begangen werden, wenn diese gemeinsam mit MONUC-Soldaten im Einsatz sind. Im Gegensatz dazu gibt es die meisten Übergriffe, wenn die Regierungsarmee im Alleingang Kampfeinsätze durchführt.

### Begleitschutz

Ein anderes wichtiges Element der Zivilschutz-Strategie von MONUC sind die so genannten Markt-Patrouillen in abgelegenen Gebieten. Blauhelme begleiten dabei die Bauern an festgelegten Wochentagen auf ihrem Weg zu den Dörfern, in denen sie ihre landwirtschaftlichen Produkte verkaufen. Die Präsenz der Soldaten stellt sicher, dass sie weder auf dem Markt noch auf dem Weg dorthin und zurück von Banditen überfallen oder durch Regierungssoldaten illegal besteuert werden. In manchen Gebieten nehmen Hunderte Einheimische an diesen Markt-Patrouillen teil. Die MONUC organisiert auch regelmäßig geschützte Konvois auf den wichtigsten Verbindungsstraßen in beiden Kivu-Provinzen und in Haut Uélé für humanitäre Organisationen und Zivilpersonen.

### Kampf gegen die Straflosigkeit

Was das Problem der Straflosigkeit angeht, hat sich die MONUC stets für die kompromisslose strafrechtliche Verfolgung krimineller Handlungen in den Kreisen der Regierungsarmee oder der kongolesischen Nationalpolizei (PNC) eingesetzt, in Übereinstimmung mit Absatz 4 c) der Resolution 1856. Außerdem wird über die Rechtsstaats-Abteilung der Friedensmission die Justizverwaltung einschließlich der Militärgerichtsbarkeit unterstützt. Weil eine gründliche juristische Untersuchung in oft unzulänglichen Gebieten aber relativ viel Zeit in Anspruch nimmt, hat die MONUC auch gemeinsam mit der Militärgerichtsbarkeit und der Kommandostruktur der Regierungsarmee in der Kivu-Region eine Untersuchungskommission eingerichtet. Sie kann im Fall von Übergriffen kurzfristig Überprüfungsmissionen durchführen und sofortige Disziplinarmaßnahmen einleiten.

### Schwierige Zusammenarbeit mit der ›Regierungsarmee‹

Die Wirkung all dieser Maßnahmen auf den Schutz der Zivilbevölkerung abzuschätzen, ist nicht einfach. Der Erfolg bei der Umsetzung des Mandats wird schließlich nicht daran gemessen, wie viele Menschenrechtsverletzungen verhindert werden, denn dies kann naturgemäß nicht beziffert werden, sondern daran, wie viele Überfälle, Morde und Vergewaltigungen trotz aller Schutzmaßnahmen verübt werden. Dies führt zu einem schwerwiegenden Dilemma für jede UN-Mission, die nationale Streitkräfte unterstützt, die zahlreiche Straftäter in ihre Ränge aufgenommen haben und damit zu einem Teil des Problems geworden sind. Gemäß dem Mandat soll die MONUC die nationale Armee unterstützen, aber gleichzeitig wird die Mission dafür kritisiert, dass Teile dieser Armee die Bevölkerung berauben und sich zahlreicher Übergriffe schuldig machen. Der MONUC wurde sogar eine mögliche Komplizenschaft an Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorgeworfen, weil sie die Regierungsarmee bei den Operationen gegen die FDLR und die im Norden Ugandas operierende ›Lord's Resistance Army‹ (LRA) unterstützt und weil im Zuge dieser Operationen von einzelnen Elementen der Regierungsarmee derartige Verbrechen begangen wurden.

Die MONUC hat versucht, diesem Dilemma durch die Einführung einer Politik der strikten Konditiona-

Im Fall von Kiwanja hätten die Blauhelme die 5000 Zivilisten, die sich zum MONUC-Posten geflüchtet hatten, ihrem Schicksal überlassen müssen.

Gemäß dem Mandat soll die MONUC die nationale Armee unterstützen, aber gleichzeitig wird die Mission dafür kritisiert, dass Teile dieser Armee die Bevölkerung berauben und sich zahlreicher Übergriffe schuldig machen.

<sup>12</sup> »...within the limits of its capacity and in the areas where its units are deployed«, Resolution 1906, Abs. 6.

<sup>13</sup> Interner Bericht des ›Joint Human Rights Office‹ über die Menschenrechtsverletzungen in Kiwanja, MONUC/Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, November 2008.

lität für die Unterstützung der Regierungsarmee zu entkommen: Im Zuge dieser Politik werden nur Einheiten der Armee unterstützt, deren Kommandanten keine strafrechtliche Vorgeschichte haben und nur dann, wenn Offensiven gemeinsam geplant werden und die Ausführung eine ausreichende Kontrolle von Seiten der MONUC erlaubt. Sollten dennoch Übergriffe stattfinden, dann wird die Armeeführung sofort davon in Kenntnis gesetzt und aufgefordert, Disziplinarmaßnahmen und gegebenenfalls strafrechtliche Schritte einzuleiten. Geschieht dies nicht, wird die Unterstützung der MONUC für die betroffenen Einheiten ausgesetzt oder eingestellt. Konkret angewendet wurde diese Politik mit der Suspendierung der Unterstützung für die 213. Brigade der Regierungsarmee im November 2009, nachdem bekannt wurde, dass eine Einheit dieser Brigade bis zu 60 Zivilisten bei Kämpfen gegen die FDLR ermordet hatte.

Niemand, nicht einmal die kongolesische Regierung, behauptet, dass die Armee das ist, was sie sein sollte: eine gut trainierte und disziplinierte Armee. Die kongolesischen Streitkräfte sind nach wie vor eine Ansammlung von mehr als 50 ehemaligen bewaffneten Gruppen, die im Laufe des zehnjährigen Friedensprozesses in die Armee integriert wurden. Diese Integration, als ›brassage‹ bezeichnet, war politischen Sachzwängen unterworfen und nicht das Ergebnis sorgfältiger Planung und der Auswahl jener Kandidaten, die aufgrund ihrer physischen, intellektuellen und moralischen Eigenschaften für einen professionellen Wehrdienst geeignet sind. Der Friedensprozess ließ keine Zeit für systematisches ›vetting‹, das heißt die Prüfung der Kandidaten für die Armee auf eine mögliche kriminelle Vorgeschichte. Daher wurden zahlreiche Soldaten aufgenommen, die sich während des Krieges verschiedener Gewaltakte schuldig gemacht haben.<sup>14</sup>

Eine umfassende Armeereform war seit dem ›nationalen Dialog‹ von Sun City (2002 bis 2003) zwar geplant, wurde aber bis heute nicht in die Tat umgesetzt. Der jüngste Plan für eine Armeereform wurde dem Parlament im Juli 2009 unterbreitet, das sich noch nicht dazu geäußert hat.

## Ausblick

Die Regierung Kongos und die Armeeführung haben inzwischen verschiedene Maßnahmen getroffen, um die Militärgerichtsbarkeit zu stärken und schrittweise die Disziplin zu verbessern. Es wurden Sondergerichtshöfe eingerichtet für die Operationen Rudia und Kimia/Amani leo. Zahlreiche Soldaten und Offiziere wurden verurteilt, manche zur Todesstrafe (die jedoch seit den neunziger Jahren nicht mehr vollstreckt wird). Doch die Regierung und die Armeeführung haben nur eine begrenzte Kontrolle über Einheiten, deren Integration nicht Folge einer militärischen Niederlage ist, sondern das Ergebnis von Verhandlungen oder

von politischem Druck Seitens Ruandas wie etwa im Fall des CNDP.

Solange die Armee reform nicht vollzogen ist, die Probleme der Kommandostruktur, der Bezahlung und Versorgung der Soldaten nicht gelöst und die schlimmsten Verbrecher aus den Rängen der Streitkräfte nicht entfernt worden sind, solange wird es erneut zu Menschenrechtsverletzungen durch Teile der Regierungsarmee kommen. Die Reformprozesse werden Zeit brauchen. Insbesondere die strafrechtliche Verfolgung von Kriminellen in Uniform wird noch für einige Zeit dem begrenzten Spielraum der Regierung ausgesetzt sein, weil eine rasche Verhaftung zahlreicher hoher Offiziere der ehemaligen bewaffneten Gruppen zu einem Auseinanderfallen der Regierungsarmee führen könnte. Unter diesen Bedingungen ist es gegenwärtig und in naher Zukunft nur möglich, Menschenrechtsverletzungen einzudämmen, nicht aber sie völlig zu verhindern.

Die militärischen Operationen gegen die FDLR einzustellen, wie es von einzelnen Menschenrechtsorganisationen oder Forschungsinstituten gefordert wird, würde die Lage auch nicht verbessern. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass sich die rund 50 000 Regierungssoldaten in der Kivu-Region anders verhalten würden, solange sie sich nicht in Kasernen befinden, angemessen bezahlt und ausreichend versorgt werden und solange die kriminellen Elemente nicht aus den Rängen der Armee entfernt und strafrechtlich verfolgt werden.

Alle diese Maßnahmen sind notwendig, sollen die grauenhaften Verbrechen, die seit mehr als zehn Jahren im Osten Kongos begangen werden, eines Tages ein Ende finden. Verschiedene Maßnahmen wurden bereits eingeführt, um den Teufelskreis der Gewalt zu durchbrechen. Doch in der heutigen problematischen Realität und der erhofften friedlichen und gewaltfreien Zukunft müssen schwierige Entscheidungen getroffen werden: Die politische und militärische Leitung der MONUC muss sich zwischen Skylla und Charybdis entscheiden. Entweder setzt sie die Unterstützung der Regierungsarmee fort und sich damit dem Risiko aus, der Komplizenschaft angeklagt zu werden. Oder sie stellt diese Unterstützung ein im vollen Bewusstsein, dass dies unweigerlich zu einer Verschlimmerung der Menschenrechtslage führen würde. Dieses Dilemma ist Teil des Alltags in Friedenseinsätzen. Allerdings sollte die Verantwortung dafür nicht von der MONUC allein getragen werden. Der Sicherheitsrat muss dazu klar Stellung beziehen.

<sup>14</sup> Das Paradebeispiel dafür ist Bosco Ntaganda, jener General, der die Integration des CNDP in die Regierungsarmee im Frühjahr 2009 möglich gemacht hat; der Internationale Strafgerichtshof hat ihn für die Rekrutierung von Kindersoldaten unter Anklage gestellt, aber um den fragilen Friedensprozess nicht zu gefährden, hat die kongolesische Regierung bis auf Weiteres von einer Verhaftung Ntagandas Abstand genommen.

Unter diesen Bedingungen ist es gegenwärtig und in naher Zukunft nur möglich, Menschenrechtsverletzungen einzudämmen, nicht aber sie völlig zu verhindern.

Die politische und militärische Leitung der MONUC muss sich zwischen Skylla und Charybdis entscheiden.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalversammlung:

#### 63. Tagung 2008/2009

- Fakultativprotokoll zum Sozialpakt verabschiedet
- Schaffung einer neuen UN-Frauenorganisation beschlossen
- Verhandlungen über Sicherheitsratsreform aufgenommen

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Generalversammlung, 62. Tagung 2007/2008, VN, 2/2009, S. 79ff., fort.)

Die 63. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen wurde am 16. September 2008 vom Präsidenten der Generalversammlung Miguel d'Escoto Brockmann aus Nicaragua am Amtssitz in New York eröffnet und endete am 14. September 2009. Die Tagung hatte nur wenige Höhepunkte zu verzeichnen. Zu den wichtigsten Beschlüssen zählen die Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt und die Schaffung einer neuen UN-Frauen- und Genderorganisation.

Der Hauptteil der 63. Tagung mit 74 Sitzungen endete am 24. Dezember 2008. Der zweite Teil mit weiteren 31 Sitzungen begann am 20. Februar 2009 und endete am 14. September 2009, einen Tag vor Beginn der 64. Tagung. Obwohl die Tagesordnung erneut kürzer als im Vorjahr war, wurden mehr Resolutionen und Beschlüsse verabschiedet. Unter 160 Tagungsordnungspunkten mit zum Teil bis zu 28 Unterpunkten wurden insgesamt 311 Resolutionen und 102 Beschlüsse verabschiedet – 33 Resolutionen und 21 Beschlüsse mehr als im Vorjahr. Taiwan scheiterte zum 16. Mal in Folge damit, die Frage seiner UN-Mitgliedschaft auf die Tagesordnung setzen zu lassen. Den Delegierten lagen insgesamt 970 Dokumente vor.

In seiner Eröffnungsrede prangerte Versammlungspräsident d'Escoto Brockmann die relative Bedeutungslosigkeit der Ge-

neralversammlung an, zu der das Gremium in den letzten Jahren verurteilt worden sei. Er forderte alle Mitgliedstaaten auf, die Generalversammlung zu stärken und zu fördern, was nur durch eine Demokratisierung der UN erreicht werden könne (GA/10744 v. 16.9.2008). Der ehemalige Außenminister Nicaraguas und katholischer Priester hatte sich während seiner einjährigen Amtszeit mit harscher Kritik, zuweilen polemisch und provokant, bei einigen Staaten des Westens unbeliebt gemacht, allen voran bei den USA und Israel. Mit seinen Äußerungen zur Friedfertigkeit des iranischen Atomprogramms, seiner Ablehnung des Haftbefehls des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir und anderen Stellungnahmen hatte sich der streitbare Kirchenmann von der bis dahin geübten Praxis der Neutralität eines Präsidenten der Generalversammlung entfernt.

### Generaldebatte

Die Generaldebatte bildet den Auftakt der Generalversammlung. In diesen sechs bis zehn Tagen haben die Staats- und Regierungschefs sowie Außenminister aller 192 Mitgliedstaaten Gelegenheit, in jeweils 15 Minuten ihre Haltung zu internationalen Fragen kundzutun. Die Debatte war dieses Mal dem Thema ›Stand der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele‹ gewidmet. Sie begann wie üblich an einem Dienstag (23. September) und endete am 29. September. 111 Staats- und Regierungschefs hatten Reden vor dem Plenum gehalten. Am 6. Oktober nahm die Versammlung den Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Organisation zur Kenntnis (Kommentar: Anja Papenfuß, VN, 1/2009, S. 30).

Einige der Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister waren bereits am 22. September angereist, einen Tag vor Eröffnung der Generaldebatte. An diesem Tag wurde über die Entwicklungsbedürfnisse Afrikas diskutiert. Die Aussprache mündete in die erste, auf der 63. Tagung verabschiedeten Resolution in Form einer 39 Absätze umfassenden Politischen Erklärung. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eröffnete die Generaldebat-

te am 23. September. Er appellierte an die Mitgliedstaaten, sich nicht den globalen Herausforderungen zu verschließen, insbesondere der Bewältigung der Finanzkrise. Er plädierte für regulierende Maßnahmen: »Wir brauchen ein neues Verständnis für Ethik und Verantwortung in der Wirtschaft, mit mehr Mitgefühl und weniger unkritischem Glauben an die ›Magie‹ des Marktes«, so Ban. Wiederholt mahnte er eine Reform der Vereinten Nationen an, das gegenwärtige System sei überholt. Auch der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier warb für allgemeingültige Regeln für die internationalen Finanzmärkte und bekräftigte, wie in den Jahren zuvor alle Vertreter Deutschlands dies getan haben, Deutschlands Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat. (Rede: VN, 6/2008, S. 279ff.).

In seiner achten und letzten Rede vor der Generalversammlung stellte der amerikanische Präsident George W. Bush als Vertreter des Gastlands wiederum den Kampf gegen Terrorismus in den Mittelpunkt. Länder wie Irak und Afghanistan hätten sich von Staaten, die den Terrorismus unterstützten, zu solchen gewandelt, die den Terrorismus bekämpfen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, sich an diesem Kampf zu beteiligen. »Gemeinsam können wir das Böse des Terrorismus bekämpfen«. Auf die Wirtschafts- und Finanzkrise ging er nur kurz ein, indem er mitteilte, die USA hätten für Stabilität gesorgt, indem sie den ungeordneten Konkurs großer Unternehmen verhindert hätten. Viele Vertreter von Entwicklungsländern nahmen in ihren Reden Bezug auf die weltweite Finanzkrise, einige mit Schuldzuweisungen an die USA, und verlangten nach Lösungs- und Kompensationsmaßnahmen. Die Geberländer sollten trotz der Krise die Entwicklungshilfe nicht reduzieren. Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy mahnte eine Reform der UN an und unterstrich die Notwendigkeit, den Sicherheitsrat und die G-8 zu erweitern.

### Arbeitsweise

Im Hinblick auf die Reform ihrer Arbeitsweise kam die Generalversammlung ihrem Versprechen von der letzten Tagung nach und beschloss die Einrichtung »ei-



ner allen Mitgliedstaaten offenstehenden *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe für die Neubelebung der Generalversammlung«. Begrüßt wurde ferner die Abhaltung interaktiver thematischer Aussprachen; der Präsident der Generalversammlung wird gebeten, diese Praxis fortzuführen. Insgesamt wurden während der 63. Tagung elf solcher Aussprachen abgehalten, unter anderem zur Weltfinanz- und Wirtschaftskrise oder zu Fragen der Energieeffizienz, Energieeinsparung und erneuerbaren Energien.

### Reform

Am letzten Tag der Tagungsperiode billigte die Generalversammlung in Resolution 63/311 die Schaffung einer neuen UN-Frauen- und Genderorganisation. Sie soll die vier bestehenden maßgeblichen Institutionen in diesem Bereich in sich vereinen und von einem Untergeneralsekretär geleitet werden. Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung und Finanzierung soll der Generalsekretär auf der 64. Tagung vorlegen (Näheres dazu: Charlotte Bunch, VN, 5/2009, S. 195–203).

Wie auf der letzten Tagung beschlossen, nahm die Generalversammlung am 19. Februar 2009 in informellen Plenarsitzungen zwischenstaatliche Verhandlungen zum Thema Reform des Sicherheitsrats auf. Auf der ersten Sitzung wurden fünf zentrale Diskussionspunkte festgelegt: Mitgliedskategorien, Veto, regionale Repräsentation, Größe eines erweiterten Rates und seine Arbeitsmethoden sowie das Verhältnis zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat. Im Verlauf der 63. Tagung wurden drei Verhandlungsrunden mit jeweils mehreren Treffen durchgeführt. Es wurde beschlossen, die Verhandlungen während der 65. Generalversammlung fortzusetzen (A/DEC/63/565 B). Die Arbeitsgruppe zur Reform des Sicherheitsrats legte pflichtgemäß vor Ende der 63. Tagung ihren Bericht vor (A/63/47). Ziel ist nach wie vor die Vorlage eines Kompromissvorschlags zur Reform des Sicherheitsrats, über den abgestimmt werden kann.

### Abrüstung

Im Bereich Abrüstung sind zwei Resolutionen verabschiedet worden, die sich mit neuen Themen befassen. Die eine (A/RES/63/72) fordert die Mitgliedstaaten auf, Gesetze zu schaffen, um den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waf-

fen zu verhüten und zu bekämpfen. Zum zweiten hat die Generalversammlung sich mit dem nicht im Rahmen der UN zustande gekommenen Übereinkommen über Streumunition befasst. In Resolution 63/71 wird der Generalsekretär aufgefordert, die ihm im Übereinkommen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Am Ende der Tagungsperiode nahm die Generalversammlung noch einmal das Thema Waffenhandelsvertrag auf, welches sie aufgrund finanzieller Fragen aufgeschoben hatte. Sie beschloss in Resolution 63/240, eine offene Arbeitsgruppe einzusetzen, die ab 2009 zu bis zu sechs einwöchigen Tagungen zusammentreten soll, um einen solchen Vertrag auszuarbeiten.

### Wirtschaft und Entwicklung

Die Generalversammlung machte sich in Resolution 63/239 die 90 Absätze umfassende Erklärung von Doha zu eigen. Sie ist das Ergebnis der Internationalen Folgekonferenz über Entwicklungsfinanzierung zur Überprüfung der Umsetzung des Konsenses von Monterrey (Näheres dazu: Jens Martens, VN, 1/2009, S. 32f.). Darin wird unter anderem beschlossen, eine Konferenz auf hoher Ebene über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise abzuhalten (Abs. 79). Datum und Modalitäten der Konferenz wurden in Resolution 63/277 festgelegt. Das darin genannte Datum, 3. bis 5. Juni 2009, wurde schließlich auf den 24. bis 30. Juni verschoben (zu den Ergebnissen der Konferenz: Jens Martens, VN, 4/2009, S. 179ff.). Am 9. Juli stimmte die Generalversammlung dem 59 Absätze umfassenden Ergebnisdokument dieser Konferenz zu (A/RES/63/303). Eine wichtige Forderung darin ist, dass eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden soll, die sich mit den Themen des Ergebnisdokuments weiter befassen und vor Ende der 64. Tagung einen Bericht vorlegen soll.

### Menschenrechte

Anlässlich des 60. Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gaben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen am 10. Dezember 2008 eine Erklärung ab. Sie sehen in dem Dokument ein von allen Völkern und Nationen zu erreichendes Ideal, beklagen jedoch, dass die Menschenrechte noch nicht in allen Teilen der Welt vollständig und allgemein geachtet werden. Sie bekräftigen daher ihre »Entschlossenheit, dafür zu sorgen, dass

alle Menschenrechte, die ja allgemein gültig, unteilbar und miteinander verknüpft sind und einander bedingen und verstärken, für alle uneingeschränkt verwirklicht werden.« (A/RES/63/116)

Am selben Tag verabschiedete die Generalversammlung zudem das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (A/RES/63/117). Damit wurde eine bedeutsame Lücke im UN-Menschenrechtsschutz geschlossen. Denn durch das im Protokoll enthaltene Individualbeschwerdeverfahren wird es nun Einzelpersonen und Gruppen ermöglicht, beim zuständigen Ausschuss über Verletzungen ihrer Rechte aus dem Pakt Beschwerde einzulegen. Dieses Verfahren gibt es für den »Zwillingspakt«, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, bereits seit 1976 (ausführlich dazu: Valentin Aichele, VN, 2/2009, S. 72–78).

In Bezug auf die Institutionen des UN-Menschenrechtsschutzes bemängelte die Generalversammlung in Resolution 167 das regionale Ungleichgewicht bei der gegenwärtigen Zusammensetzung einiger Menschenrechtsausschüsse. Sie empfiehlt daher, dass bei der Prüfung der Möglichkeit, für die Wahl der Mitglieder jedes Ausschusses Quoten nach Regionen festzulegen, flexible Verfahren eingeführt werden. Die EU-Staaten stimmten gegen die Resolution, weil sie ihrer Meinung nach die Gefahr erhöht, dass die Mitglieder dann nicht mehr vornehmlich aufgrund ihres Expertentums, sondern aufgrund ihrer regionalen Zugehörigkeit ernannt werden.

In einem im Vergleich zum Vorjahr (A/RES/62/149) abgeschwächten Text begrüßt die Generalversammlung, dass immer mehr Staaten Moratorien für Hinrichtungen beschließen und dass es weltweit eine Tendenz zur Abschaffung der Todesstrafe gibt. 106 Staaten stimmten dafür, 46 dagegen, und 34 Staaten enthielten sich der Stimme (A/RES/63/168).

Die Generalversammlung begrüßte zudem das Inkrafttreten des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen am 3. Mai 2008: In Resolution 63/192 ersucht sie den Generalsekretär, unter Berücksichtigung des Übereinkommens, auch schrittweise Standards und Leitlinien für den barrierefreien Zugang zu den Einrichtungen und Diensten des UN-Systems anzuwenden, insbeson-

dere bei der Durchführung von Renovierungsarbeiten.

Es wurden drei Resolutionen zur Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern angenommen. Wie schon im Vorjahr wurden die Resolutionen zu Iran, Myanmar und Nordkorea beibehalten. Die Resolution zu Belarus aus dem Vorjahr wurde hingegen nicht übernommen.

### Haushalt

Am letzten Tag vor der Weihnachtspause stimmten die Staatenvertreter einer Erhöhung des laufenden ordentlichen Zweijahreshaushalts 2008/2009 um knapp 17 Prozent zu. Der im Dezember 2007 verabschiedete Haushalt von 4,171 Mrd. US-Dollar wurde auf 4,87 Mrd. US-Dollar erhöht. Die Delegierten nannten diese Zahl als Leitgröße für den nächsten Zweijahreshaushalt, den der Generalsekretär im September 2009 vorlegen musste. Für den Jahreszeitraum 1. Juli 2009 bis 30. Juni 2010 wurde für 14 Friedenssicherungseinsätze ein Budget von insgesamt 7,75 Milliarden US-Dollar in einzelnen Resolutionen bewilligt (GA/10841 v. 30.6.2009). Damit stieg der Friedenssicherungshaushalt um 750 Mio. US-Dollar im Vergleich zum Vorjahr (vgl. Julian Pfäfflin/Jörg Stosberg, VN, 5/2009, S. 226ff.). Die größten Budgets erhielten die Hybridmission in Darfur mit 1,6 Mrd. US-Dollar sowie die in der Demokratischen Republik Kongo (1,35 Mrd. US-Dollar).

Aufgrund der vielfachen Beschwerden der Delegierten werden alle Hauptabteilungen des Sekretariats aufgefordert, ihre Berichte in Zukunft fristgerecht und in einer einheitlichen Struktur vorzulegen. Der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen wird ermächtigt, im Jahr 2009 seine Tagungszeit um zwei Wochen zu verlängern, um den wachsenden Arbeitsanfall besser bewältigen zu können (A/RES/63/248).

### Verwaltung

Die Generalversammlung beschließt in Resolution 63/250 eine Vielzahl an Veränderungen im Personalmanagement. Der 13 Teile umfassende Text enthält Bestimmungen zu den Arbeitsverträgen, zur Harmonisierung der Arbeitsbedingungen, der Einstellungs-, Bewerbungs- und Karriereförderungsmaßnahmen sowie zu Anforderungen der gerechten geografischen Verteilung und der Vertretung von Frauen.

Wichtige Neuerung ist unter anderem, dass mit Wirkung vom 1. Juli 2009 bestehende etablierte Missionen zu für Familien geeignete Missionen und bestehende Sondermissionen zu nicht für Familien geeignete Missionen erklärt werden.

Die im Jahr 2006 begonnenen Reformbemühungen im Bereich der internen Rechtspflege konnten im Jahr 2008 weitgehend abgeschlossen werden. In Resolution 253 billigt die Generalversammlung die Statuten der beiden Gerichtshöfe des zweigliedrigen Systems: des Gerichts der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Angelegenheiten und des Berufungsgerichts der Vereinten Nationen (Näheres dazu: Thomas Fitschen/Wolfgang Münch, VN, 2/2010, S. 69–71).

Die Generalversammlung genehmigt in Resolution 63/260 die Schaffung von 91 neuen Stellen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des Programmhushalts 2008–2009. Sie billigt überdies 49 neue Stellen in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten. Der Generalsekretär hatte 101 Stellen beantragt (vgl. A/62/521 v. 2.11.2007).

Dem allgemeinen Trend zum Rauchverbot folgend beschloss das Staatenvertretergremium am 3. November 2008, ein absolutes Rauchverbot für die Innenräume des Amtssitzes in New York zu verhängen. Ebenso empfiehlt es diese Politik für andere Räumlichkeiten des UN-Systems (A/RES/63/8). Damit vollzieht die Generalversammlung einen weiteren großen Schritt bei der seit 2001 begonnenen Kampagne gegen das Rauchen in den Vereinten Nationen (vgl. Sebastian Heselhaus/Stefan Kirchner, VN, 1/2004, S. 21f.).

### Übereinkommen

Am 11. Dezember 2008 wurde das Übereinkommen über Verträge über die internationale Beförderung von Gütern ganz oder teilweise auf See verabschiedet. Das 96 Artikel umfassende Übereinkommen enthält Regeln für den Transport von Containern. Sie legen fest, welche Rechte und Pflichten die am Transport beteiligten Parteien haben. Das Übereinkommen, auch ›Rotterdam-Regeln‹ genannt, ergänzt und ersetzt drei ältere Verträge (A/RES/63/122).

Am selben Tag nahmen die Staatenvertreter einen Entwurf der Völkerrechtskommission mit 19 Artikeln über das Recht der grenzüberschreitenden Grundwasserleiter

zur Kenntnis. Sie empfehlen sie der Aufmerksamkeit der Regierungen und legen den Staaten nahe, geeignete bilaterale oder regionale Vereinbarungen diesbezüglich zu treffen (A/RES/63/124, Anlage).

### Internationale Jahre und Tage

Die Generalversammlung legte ein neues internationales Jahr und vier neue internationale Tage fest. Das Jahr 2011 wurde zum Internationalen Jahr der Chemie erklärt. Anlass dafür ist unter anderem der 100. Jahrestag der Verleihung des Chemienobelpreises an Marie Curie (A/RES/63/209). Zum Welttag der humanitären Hilfe wurde der 19. August erklärt. An jenem Tag im Jahr 2003 waren der Leiter der UN-Hilfsmission für Irak Sergio Vieira de Mello und 21 weitere Personen bei einem Bombenanschlag in Bagdad in Ausübung ihrer Dienstpflicht getötet worden. Die Mitgliedstaaten und UN-Organisationen sind aufgerufen, den Tag in angemessener Weise jährlich zu begehen (A/RES/63/139). Die Sichelzellenanämie ist, so bekräftigte die Generalversammlung in Resolution 237, ein Problem der öffentlichen Gesundheit. Die Mitgliedstaaten und die Organisationen des UN-Systems sollten jedes Jahr am 19. Juni auf nationaler und internationaler Ebene Projekte zur Sensibilisierung durchführen. Die Sichelzellenanämie ist die am häufigsten zum Tod führende genetische Krankheit. Der 22. April wurde zum Internationalen Tag der Mutter Erde bestimmt (A/RES/63/278). Darüber hinaus soll der 20. Jahrestag der Schließung des Atomwaffentestgeländes Semipalinsk (Kasachstan) von allen Mitgliedstaaten im Jahr 2011 feierlich begangen werden (A/RES/63/279).

### Wahlen und Ernennungen

Die wichtigste Wahl der 63. Tagung fand am 10. Juni 2009 statt: der Posten des Präsidenten der Generalversammlung. Der Präsident wird traditionell drei Monate vor Amtsantritt für ein Jahr gewählt. Das Vorschlagsrecht für die Kandidaten rotiert zwischen den Regionalgruppen; im Jahr 2009 lag es bei der Gruppe der afrikanischen Staaten. Für den Vorsitz der 64. Ordentlichen Tagung wurde per Akklamation der 71-jährige ehemalige libysche Außenminister Ali Abdussalam Treki gewählt. Des Weiteren wurde wieder die Hälfte der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats für eine zweijährige

Amtszeit neu gewählt. Die neuen nicht-ständigen Mitglieder vom 1. Januar 2009 bis 1. Januar 2011 sind Japan, Mexiko, Österreich, die Türkei und Uganda. Die Generalversammlung gewährte folgenden drei Organisationen den Beobachterstatus: dem Südzentrum (South Centre), der Friedensuniversität und dem Internationalen Fonds zur Rettung des Aralsees (Resolutionen 131 bis 133). Am 12. Mai 2009 wählte die Generalversammlung turnusgemäß rund ein Drittel der Mitglieder des Menschenrechtsrats neu, darunter zum ersten Mal die Vereinigten Staaten.

### Verschiedenes

Aufgrund der Kriegshandlungen im Gaza-Streifen vom 27. Dezember 2008 bis 18. Januar 2009 berief die Generalversammlung ihre seit 1997 immer wieder einberufene zehnte Notstandssondersitzung erneut ein. In Resolution A/RES/ES-10/18 vom 16. Januar 2009 verlangt sie die uneingeschränkte Achtung der Resolution 1860(2009) des Sicherheitsrats vom 8. Januar 2009, einschließlich seiner dringenden Forderung nach einer sofortigen, dauerhaften und umfassend eingehaltenen Waffenruhe, die zum vollständigen Abzug der israelischen Truppen aus dem Gaza-Streifen führt. 142 Staaten stimmten dafür (darunter alle EU-Staaten), vier dagegen (Israel, Nauru, die USA und Venezuela) und acht enthielten sich der Stimme.

Nachdem Kosovo sich am 17. Februar 2008 unabhängig erklärt hatte, wandte sich Serbien an die Generalversammlung mit der Bitte, beim Internationalen Gerichtshof ein Gutachten über die Rechtmäßigkeit dieser Erklärung in Auftrag zu geben. Dieser Bitte kam die Versammlung in Resolution 63/3 vom 8. Oktober 2008 nach. 77 Staaten stimmten dafür, sechs dagegen und 74 enthielten sich der Stimme, darunter Deutschland und die meisten EU-Staaten.

Im Bereich Information und Kommunikation beschließt die Generalversammlung, das Amt für Informations- und Kommunikationstechnologie als eigenständige Organisationseinheit einzurichten. Sie soll dem Leiter der Informationstechnologie im Range eines Beigeordneten Generalsekretärs unterstehen. Die Versammlung bewilligt für die Einführung des ERP-Systems (organisationsweite Standardsoftware) 20 Millionen US-Dollar (A/RES/

63/262). Zum Thema Mehrsprachigkeit ersucht die Generalversammlung den Generalsekretär, das Laden aller wichtigen älteren UN-Dokumente in allen sechs Amtssprachen auf die Webseite der UN abzuschließen (A/RES/63/306).

Über das Prinzip der Schutzverantwortung (responsibility to protect) hatte die Generalversammlung in einem der so genannten interaktiven thematischen Aussprachen über vier Tage verteilt im Plenum kontrovers diskutiert. In Resolution 63/308 nimmt sie den Bericht des Generalsekretärs (A/63/677) und eben diese Debatte zur Kenntnis und beschließt, mit der Frage befasst zu bleiben.

*Resolutionen und Beschlüsse der 63. Tagung der Generalversammlung, Band I: Resolutionen, Band II: Beschlüsse, 16. September bis 24. Dezember 2008, Band III: Beschlüsse und Resolutionen, 25. Dezember 2008 bis 14. September 2009, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 63. Tagung, Beilage 49 (A/63/49).*

## Politik und Sicherheit

### Sicherheitsrat: Tätigkeit 2009

- **Aktivität auf niedrigstem Stand seit 1991**
- **Historisches Treffen zur nuklearen Nichtverbreitung**
- **Veto gegen die Verlängerung der Beobachtermission in Georgien**

Katharina Höne

*(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Katharina Höne, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2008, VN, 6/2009, S. 269ff., fort.)*

Die Arbeit des Sicherheitsrats im Jahr 2009 war vor allem durch einen erheblichen Rückgang gekennzeichnet. Die Zahl der Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten fiel auf das niedrigste Niveau seit dem Ende des Kalten Kriegs zurück. Es wurden lediglich 48 Resolutionen und 35 Erklärungen des Präsidenten angenommen. Insgesamt ist dies ein Rückgang von 26 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die

Zahl der öffentlichen Treffen ging um mehr als 20 Prozent zurück, von 217 im Vorjahr auf 171. Dem Sicherheitsrat gehörten im Jahr 2009 neben den fünf ständigen Mitgliedern China, Frankreich, Großbritannien, Russland und Vereinigte Staaten noch folgende zehn weitere nichtständige Mitglieder an: Burkina Faso, Costa Rica, Kroatien, Japan, Libyen, Mexiko, Österreich, die Türkei, Uganda und Vietnam.

### Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

#### Vom Sicherheitsrat behandelte Konflikte und Krisen

Vom Sicherheitsrat verabschiedete Resolutionen betrafen Konflikte, Post-Konflikt-Situationen oder für Frieden und Sicherheit relevante Situationen in: Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, der Demokratischen Republik Kongo, Georgien, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Liberia, im Nahen Osten, in Nepal, Nordkorea, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Timor-Leste, Tschad, Westsahara, der Zentralafrikanischen Republik und Zypern.

Nachdem die Debatten des Rates zum **Gaza-Konflikt** in den letzten Tagen des Vorjahres ohne Ergebnis geblieben waren (S/PV.6060), wurden sie Anfang Januar 2009 wieder aufgenommen. Vom 27. Dezember 2008 bis 16. Januar 2009 hatte es Kampfhandlungen zwischen Israel und der Hamas im Gaza-Streifen gegeben. Nachdem der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde Mahmud Abbas und die israelische Botschafterin bei den UN gehört wurden, verabschiedete der Rat am 8. Januar Resolution 1860. In Absatz 1 der Resolution »erhebt [der Sicherheitsrat] die Forderung nach einer sofortigen, dauerhaften und umfassend eingehaltenen Waffenruhe, die zum vollständigen Abzug der israelischen Truppen aus Gaza führt«. In einer Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2009/14) vom 11. Mai betont er ferner die Dringlichkeit eines Friedens im Nahen Osten und hält »[e]nergische diplomatische Maßnahmen« für nötig. Er spricht sich für die Zwei-Staaten-Lösung aus und die Unumkehrbarkeit der bilateralen Verhandlungen.

Im Fall **Somalia** war der Sicherheitsrat vor allem an Fortschritten im Rahmen des Friedensabkommens von Dschibuti aus

dem Jahr 2008 interessiert. Das 5-Punkte-Kommuniqué der Afrikanischen Union zur Kenntnis nehmend, stellte der Rat Überlegungen an, die Mission der Afrikanischen Union (AMISOM) durch eine UN-Friedenstruppe zu ersetzen (S/RES/1863, Abs. 4). Nach erneut aufflammender und seit Mitte Mai anhaltender Gewalt (SC/9661 und SC/9802) wurde diese Operation, die auch im Zusammenhang mit dem Drei-Phasen-Plan des Generalsekretärs steht, zurückgestellt (SC/9761). Um das Problem der Piraterie vor der somalischen Küste weiterhin einzudämmen, verlängerte der Rat die im Jahr 2008 gegebene Autorisierung (S/RES/1816 und 1846) aller Staaten, gegen die Piraten »mit allen notwendigen Mitteln« vorzugehen und dabei auch in die somalischen Hoheitsgewässer vorzudringen (S/RES/1897). Im Jahr 2008 war diese Art der Autorisierung in einer Resolution des Sicherheitsrats noch völkerrechtliches Neuland. (Ausführlich dazu: Robin Geiß/Anna Petrig, VN, 1/2010, S. 3–8).

Wie schon im Vorjahr blieb **Sudan** ein Schwerpunkt der Tätigkeiten des Rates. Besondere Aufmerksamkeit lag auf der Umsetzung des Umfassenden Friedensabkommens und dem darin vorgesehenen, für 2011 geplanten Referendum über die Unabhängigkeit des Südens (SC/9590). Das Mandat für die UN-Mission in Sudan, UNMIS, wurde bis 30. April 2010 verlängert und explizit mit der Unterstützung der Vorbereitung des Referendums und der für 2010 geplanten nationalen Wahlen betraut (S/RES/1870, Abs. 11 und 12). Ebenso um ein Jahr verlängert wurde mit Resolution 1881 die gemeinsame Mission der UN und der Afrikanischen Union in Darfur (UNAMID). Der Rat ermutigt die UNAMID, von ihrem Mandat und ihren Fähigkeiten in vollem Umfang Gebrauch zu machen und ruft gleichzeitig die Staatengemeinschaft auf, die noch fehlende logistische Unterstützung für die Mission bereitzustellen (Abs. 2 und 3).

Neben dem oben erwähnten Friedensabkommen von Dschibuti beschäftigte sich der Rat auch mit der Umsetzung von Friedensabkommen in Côte d'Ivoire und Nepal. Im Jahr 2009 richtete der Rat keine neue Friedensmission ein, erweiterte jedoch die UN-Mission in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT) um eine militärische Komponente (S/RES/1861). Demnach sollen

der Mission ab dem 15. März 2009 bis zu 300 Polizisten, 25 Verbindungsoffiziere, 5200 Soldaten sowie Zivilpersonal in angemessener Zahl angehören. Sie ersetzen die bis dahin tätige Mission der Europäischen Union, die EUFOR Chad/CAR.

#### Uneinigkeit bei formalen Abstimmungen

Der Sicherheitsrat traf die Mehrzahl seiner Entscheidungen im Konsens. Fünf Resolutionen bedurften einer formalen Abstimmung, bei einer wurde ein Veto eingelegt. Bei der Abstimmung des Rates zum Gaza-Konflikt im Januar enthielten sich die USA der Stimme. Obwohl die Vereinigten Staaten mit den Zielen der Resolution (S/RES/1860) übereinstimmten und ihre Verabschiedung für einen wichtigen Schritt hielten, wurde betont, dass es zunächst wichtig sei, das Ergebnis des ägyptischen Mediationsversuchs abzuwarten bevor eine Resolution verabschiedet werden könne (SC/9567).

Wie schon im Jahr 2008 ließen die Lage in Kosovo und in Georgien Uneinigkeit im Rat sichtbar werden. Mit Blick auf Kosovo sprach sich Russland, im Gegensatz zur Mehrheit der Ratsmitglieder, dagegen aus, die Rolle der UN-Übergangsverwaltungsmision in Kosovo (UNMIK) zu reduzieren (SC/9623 und SC/9683). In punkto Beobachtermission der UN in Georgien (UNOMIG) kam es zur formellen Abstimmung über die Weiterführung der Mission, dabei wurde das einzige Veto des Jahres von Russland eingelegt. Vier Staaten enthielten sich der Stimme: China, Libyen, Uganda und Vietnam. Aus russischer Sicht hat die militärische Auseinandersetzung vom August 2008 die politische und rechtliche Lage in der Region derart verändert, dass das Mandat der UNOMIG, auch in leicht abgeänderter Form, nicht mehr den neuen Realitäten vor Ort entsprechen könne, weshalb eine Zustimmung zur Verlängerung der Mission unmöglich sei (SC/9681). Die Mission wurde am 15. Juni 2009 beendet. (Ausführlich dazu: Marietta S. König, VN, 4/2009, S. 154–162.)

#### Thematische Arbeit

Die Zahl der thematischen Resolutionen des Rates hat sich von zwölf auf zehn verringert, ist damit aber weniger stark zurückgegangen als die Zahl der Resolutionen zu Konflikten und Krisen. Hilfreich

zur Einschätzung ist auch ein Vergleich zum Jahr 2007, in dem lediglich fünf thematische Resolutionen verabschiedet wurden. 2009 beschäftigte sich der Rat mit folgenden Themen: den Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, dem Terrorismus-Sanktionsregime des Rates, dem Schutz der Zivilbevölkerung, insbesondere von Kindern in bewaffneten Konflikten, Frauen und Frieden und Sicherheit sowie Nichtverbreitung und Abrüstung. Hinzu kamen eine Debatte zu Friedenssicherungseinsätzen, die in einer Erklärung des Präsidenten mit einer Reihe von Verbesserungsvorschlägen mündete (S/PRST/2009/24 und SC/9724), sowie eine weitere Debatte zur Friedenskonsolidierung (SC/9712).

Bei der thematischen Arbeit sind für das Jahr 2009 allerdings vor allem vier Entwicklungen hervorzuheben: die Resolution zur Nichtverbreitung von Kernwaffen, zu Kindern in bewaffneten Konflikten, zur Terrorismusbekämpfung und die Diskussion um Möglichkeiten der effektiveren Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union.

Am Ende der vom amerikanischen Präsidenten Barack Obama initiierten und geleiteten Sitzung des Sicherheitsrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 24. September zur Nichtverbreitung von Kernwaffen stand die einstimmige Verabschiedung von Resolution 1887. Dies war die erste bedeutende Aktivität des Rates in diesem politisch sensiblen Bereich seit Mitte der neunziger Jahre. Der Rat erklärt sich entschlossen, »die Bedingungen für eine Welt ohne Kernwaffen zu schaffen«. Außerdem verpflichtete er sich zur Unterstützung der Anstrengungen, die Verbreitung von Kernwaffen zu beenden, spaltbares Material besser zu kontrollieren und bestehende Bestände zu reduzieren.

Im Bereich Kinder und bewaffnete Konflikte verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1882, durch die es nun möglich ist, Konfliktparteien, die »systematisch Kinder töten und verstümmeln und/oder Vergewaltigungen und andere sexuelle Gewalttätigkeiten an ihnen begehen« (Abs. 3) im Anhang der jährlichen Berichte des Generalsekretärs zu Kindern in bewaffneten Konflikten zu nennen.

Bei der Terrorismusbekämpfung verfeinerte der Rat sein Sanktionsregime ge-

gen Al Qaida, Osama bin Laden und die Taliban, vor allem im Hinblick auf die Liste der Terrorverdächtigen des Rates (S/RES/1904).

Die verbesserte Kooperation des Rates mit der Afrikanischen Union (siehe hierzu den Abschnitt ›Länderbesuche‹) im Bereich Friedenssicherung unter Kapitel VIII der UN-Charta beschäftigte den Rat mehrmals im Jahr 2009. Ausführlich wird das Thema in drei Erklärungen des Präsidenten behandelt (S/PRST/2009/3, 11 und insbesondere 26). Der Rat betont die Notwendigkeit, die AU zu unterstützen. Dies kann auch als weiterer Schritt zur Verbesserung des in den neunziger Jahren problembelastenden Verhältnisses beider Organisationen gesehen werden.

### Länderbesuche

Ein weiteres Instrument des Rates sind Besuche in Ländern oder Regionen, mit denen der Rat befasst ist. Wie im Vorjahr fanden zwei Missionen statt. Im März besuchte der Rat Haiti und im Mai vier afrikanische Länder.

Nach seinem ersten Besuch Haitis im Jahr 2005 kehrte der Rat nun erneut auf die krisengeplagte, jedoch vom verheerenden Erdbeben noch verschonte Insel zurück. Das Augenmerk lag auf den bevorstehenden Parlamentswahlen, der UN-Stabilisierungsmission MINUSTAH und den Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft in Haiti im Rahmen der so genannten ›Core Group‹. Nach Abschluss der Mission stellt der Rat in seinem Bericht (S/2009/175) fest, dass sich die soziale und wirtschaftliche Situation deutlich verschlechtert hat (Abs. 38) und die humanitäre Lage weiterhin unzufriedenstellend ist (Abs. 35). Staatliche Strukturen und Institutionen, die die Grundversorgung der Bevölkerung nach wie vor nur eingeschränkt bereitstellen können, sollten mit internationaler Hilfe ausgebaut werden (Abs. 22 und 55). Die Präsenz der Stabilisierungsmission MINUSTAH wurde als weiterhin unbedingt notwendig angesehen, denn, trotz einiger Fortschritte im Bereich Sicherheit, sei die Situation weiterhin fragil (Abs. 10 und 53).

Im Mai besuchte eine Delegation des Sicherheitsrats (S/2009/303) Äthiopien, Ruanda, die Demokratische Republik Kongo und Liberia. Der Besuch in **Äthiopien** war vor allem der Kooperation zwischen dem Rat und der AU gewidmet

(Abs. 3). Gespräche zwischen Delegationsmitgliedern und Vertretern der AU betrafen unter anderem die Mission der AU in Somalia (AMISOM), das Umfassende Friedensabkommen für Sudan und die Situation in Darfur, sowie die gemeinsame UN-AU-Mission in Darfur (UNAMID). Treffen mit dem Friedens- und Sicherheitsrat der AU befassten sich auch mit der Weiterentwicklung einer effektiven Partnerschaft und einer verbesserten Kooperation (Abs. 10). Am Ende des Treffens stand ein gemeinsames Kommuniqué (Anhang II). Der Besuch in **Ruanda** war der erste offizielle Besuch des Rates. Dabei ging es in erster Linie um die verbesserte Beziehung zur Regierung des Nachbarlands, der Demokratischen Republik Kongo, für die der Rat seine starke Unterstützung aussprach (Abs. 29 und 71a). Der daran anschließende Besuch in **Kongo** hatte die Sicherheitslage in der Kivu-Region, die auch Ziel einer gemeinsamen Militäraktion der kongolesischen Regierung und Ruandas gewesen war, zum Gegenstand. Ziel war, die Rolle der UN-Mission in Kongo (MONUC) zu bewerten: dies schloss die Rolle von MONUC bei militärischen Operationen der Regierung sowie beim Schutz der Zivilbevölkerung ein (Abs. 24, 25 und 71g). Ebenso wurde die Ausrichtung des Mandats und die letztlich geplante Abwicklung der Mission besprochen (Abs. 32). Dies war der zehnte Besuch des Rates in die Region der Großen Seen. In **Liberia**, dem letzten Teil der Reise, fand der Rat eine seit seinem letzten Besuch verbesserte Sicherheitslage, wenn auch insgesamt fragile Situation, vor. Ziel war es vor allem, die Rolle der dortigen UN-Mission (UNMIL) zu beleuchten und die Bedingungen für einen schrittweisen Rückzug der Mission zu identifizieren (Abs. 103).

### Arbeitsweise des Rates und Rückgang der Aktivität

Eine offene Debatte über die Arbeitsweise des Rates wie im Jahr zuvor (SC/9436) wurde 2009 nicht geführt. Dennoch gab es einige Veränderungen der Arbeitsweise, zwei seien an dieser Stelle erwähnt. Für die Zusammenarbeit mit Truppen stellenden Staaten stellte das Gremium fest, dass über etwaige Missionen in Zukunft früher und umfassender beraten werden müsse (S/PRST/2009/24). In selbiger Erklärung des Präsidenten beschreibt der Rat die im letzten halben Jahr gemachten Versuche

zur Verbesserung des Dialogs zwischen truppenstellenden Staaten und UN-Sekretariat sowie die noch notwendigen weiteren Schritte. Im Februar nutzte der Rat eine relativ neue Arbeitsmethode, den so genannten ›Informal Interactive Dialogue‹, um die Situation in Sri Lanka behandeln zu können, ohne dabei den Konflikt auf die formale Agenda zu setzen. So konnten russischen Bedenken um die Einmischung in innere Angelegenheiten eines UN-Mitgliedstaats entsprochen werden.

Der Rückgang der Ratsaktivitäten machte sich in erster Linie bei den Länderresolutionen bemerkbar. So verabschiedete der Rat beispielsweise fünf Resolutionen weniger zu Somalia (insgesamt 11) und die Gesamtzahl der Resolutionen zu Sudan verringerte sich von 22 auf 16. Im Bereich Terrorismusbekämpfung ging die Zahl der Resolutionen von drei im Vorjahr auf eine im Jahr 2009 zurück. Vordergründig lässt sich diese quantitative Verschiebung weder mit einer veränderten Stimmung im Rat noch mit einer veränderten internationalen Konfliktlage erklären. Zu betonen ist auch, dass sich einige Ratsaktivitäten, etwa die Arbeit in den Arbeitsgruppen, nicht über die hier erwähnten quantitativen Daten erfassen lassen. Als Erklärung für die gesunkene Aktivität können die Finanzkrise und der Wechsel in der amerikanischen Regierung genannt werden, sie bilden aber für sich allein genommen noch keine zufriedenstellende Erklärung. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Trend im Jahr 2010 fortsetzt.

**Quellen:** Report of the Security Council, 1 August 2008 – 31 July 2009, General Assembly, Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 2, United Nations, New York 2009, UN Doc. A/64/2, [http://www.un.org/Docs/sc/annuallog\\_toc.htm](http://www.un.org/Docs/sc/annuallog_toc.htm); Security Council Round-up 2009, Department of Public Information, United Nations, New York 2009, <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9836.doc>; Allgemeine Informationen: Security Council Report: <http://www.securitycouncilreport.org>

# Sozialfragen und Menschenrechte

## Frauenrechtskommission: 54. Tagung 2010

- Ernüchternde Bilanz von Beijing+15
- Kaum Diskussion über neue UN-Frauenorganisation

Christa Wichterich

(Siehe zum Thema auch Christa Wichterich, *Frauen – die vierte, VN, 3/1995, S. 95–99* und Christa Wichterich, *Von der Mühe der frauenpolitischen Ebenen, VN, 4/2000, S. 121–126.*)

Vom 1. bis 12. März 2010 fand die reguläre zweiwöchige Tagung der **Kommission für die Rechtsstellung der Frau**, kurz: **Frauenrechtskommission**, (Commission on the Status of Women – CSW) in New York statt. Dabei wurde zugleich Bilanz gezogen über die Umsetzung der Aktionsplattform (APF) von Beijing, die auf der Vierten Weltfrauenkonferenz im Jahr 1995 von 189 Regierungen beschlossen worden war. Der Schwerpunkt der Tagung (Beijing+15) sollte auf dem Austausch von Erfahrungen und ›good practices‹ liegen, mit Blick darauf, wie verbleibende Hindernisse und neue Herausforderungen bewältigt werden können. Im Jahr 2000 war für die Beijing+5-Bilanz noch eigens eine Sondergeneralversammlung einberufen worden. Die Einbeziehung von Beijing+10 und Beijing+15 in die reguläre Tagung der CSW signalisiert eine geringere Bewertung des Beijing-Prozesses in der UN-Themenhierarchie.

Die Überprüfung der Umsetzung der Beijinger Aktionsplattform hatte bereits im Jahr 2009 stattgefunden: 140 Regierungen hatten den von den UN verschickten Fragebogen beantwortet. In vier Regionen – Europa, Westasien, Afrika, Asien und Pazifik – wurden Vorbereitungskonferenzen abgehalten. 14 Alternativ- oder Schattenberichte wurden von zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgelegt. Ein Bericht des Generalsekretärs, der die Länder- und Regionalberichte zusammenfasste, weist auf die Ambivalenzen, die Zähigkeit oder gar den Stillstand der Umsetzung hin. Die größten Fortschritte für Frauen liegen im Bildungsbereich, aber immer noch sind zwei Drittel der Analphabeten

weltweit weiblich. Der Anteil von Frauen in Parlamenten ist seit 1995 von 11,3 Prozent auf 18,8 Prozent gestiegen, doch nur 25 der 189 Unterzeichnerländer der APF haben das 30-Prozent-Ziel erreicht. Die skandalös hohe Müttersterblichkeit konnte nicht signifikant gesenkt werden. Zwar konnte die absolute Armut verringert werden, aber hohe Erwerbslosigkeit und Lohndiskriminierung von Frauen bestehen weiterhin.

Das Hauptproblem ist die Umsetzungslücke: Gesetze, die auf Geschlechtergleichheit und Frauenrechte zielen, übersetzen sich nicht in wirkliche Veränderungen im Leben von Frauen; politische Willenserklärungen werden nicht Maßnahmen umgesetzt. 51 Länder in Afrika haben das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) ratifiziert (Ausnahme Somalia und Sudan), aber nur neun Länder liefern ihre Umsetzungsberichte regelmäßig. Auch die USA haben den Vertrag noch nicht ratifiziert. Ein Grund dafür ist, dass einige Senatoren die regelmäßige Berichtspflicht als Eingriff in die Souveränität der USA ansehen.

### Die Abschlusserklärung

Ohne diese Defizite und Widersprüchlichkeiten zu bearbeiten, verabschiedete die Frauenrechtskommission am zweiten Tag einmütig und ohne Diskussion die bereits zuvor beschlossene Abschlusserklärung. Diese Erklärung bestätigt die Aktionsplattform von Beijing; begrüßt Fortschritte und verspricht weitere Bemühungen um die Umsetzung; unterstreicht, dass die Umsetzung der Aktionsplattform Voraussetzung für das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ist; anerkennt, dass die Umsetzung der Aktionsplattform und die Frauenrechtskonvention sich wechselseitig bestätigen und fordert die UN, internationale und regionale Organisationen sowie alle zivilgesellschaftlichen Segmente, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) auf, sich für die Umsetzung der Aktionsplattform einzusetzen (UN Doc. E/CN.6/2010/L.1 v. 24.2.2010).

Die Tatsache, dass der Wortlaut dieser Erklärung identisch ist mit der Erklärung zu Beijing+10 im Jahr 2005, macht den Stillstand der Verhandlungen deutlich. Dass die Erklärung bereits zu Beginn der diesjährigen CSW-Tagung beschlossene Sache war und nicht mehr zur Diskussion

stand, steht für eine neue Intransparenz. Seit zehn Jahren wird dieser Stillstand damit begründet, dass jede ›Öffnung‹ des Beijing-Dokuments aufgrund der konservativen und religiös motivierten Positionen vieler Regierungen lediglich Rückschritte bringen würde.

### Strittige Themen

Politische Pattsituationen bestehen zum Beispiel bei allen Themen, die reproduktive und sexuelle Rechte von Frauen betreffen. So sind die Sexuaufklärung von Jugendlichen und die Selbstbestimmungsrechte von Frauen über ihren Körper beziehungsweise ein Recht auf Abtreibung ein dauerhafter Streitpunkt. Auch die Europäische Union, die bei den UN mit einer Stimme spricht, ist darüber intern gespalten: Das kleine konservative Malta blockiert jeden Fortschritt, häufig unterstützt von Polen und Irland. Dem stehen die skandinavischen Länder, die Niederlande und Belgien mit progressiven Positionen auch zu den so genannten LGBT-Rechten (Lesbian, Gay, Bisexuell, Transgender) gegenüber.

Ein weiterer Grund für die schwierige Konsensfindung ist, dass einige Länder des globalen Südens Fortschritte blockieren, weil sie fürchten, Frauenrechte könnten als neue Konditionalität eingeführt werden. Nachdem Unterstützungsmaßnahmen in der Krise etwa vom Internationalen Währungsfonds erneut an Bedingungen gebunden wurden, sind sie derzeit hochsensibel gegenüber jeglicher Konditionalisierung finanzieller Mittel.

Am Ende der Tagung verabschiedete die CSW sieben Resolutionen, zu der neuen Frauen- und Genderorganisation in den UN; weiblicher Genitalverstümmelung; Frauen, Mädchen und HIV/AIDS; Müttersterblichkeit; der wirtschaftlichen Stärkung von Frauen; Geiselnahme von Frauen und Kindern in bewaffneten Konflikten sowie Frauen in Palästina.

### Die neue Frauen- und Genderorganisation

Die geplante UN-Frauen- und Genderorganisation war das einzige wirklich neue Thema. Am 14. September 2009 hatte die UN-Generalversammlung mit Resolution 63/311 grünes Licht für den Aufbau einer Institution gegeben, in der die bestehenden vier Frauenorganisationen und -büros (UNIFEM, DAW, OSAGI, INSTRAW)

zusammengeführt werden sollen. Diese neue Institution soll Kräfte bündeln und Synergien erzeugen, um der Frauen- und Geschlechterpolitik bei den UN einen höheren Stellenwert zu geben, nachdem sie in den vergangenen Jahren an Aufmerksamkeit verloren hatte. Der Generalsekretär hatte in einem Bericht vom Januar 2010 vorgeschlagen, dass sie als ein Unterorgan der Generalversammlung arbeiten und dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECO-SOC) berichten soll (A/64/588). Die Leitungsposition der neuen Institution wird hochrangig in der UN-Hierarchie angesiedelt, und zwar auf Ebene einer Untergeneralsekretärin. Die Institution soll normative und operative Funktionen zur Geschlechtergleichheit und Stärkung von Frauen verbinden. Dazu soll sie in sechs regionalen UN-Zentren und in 80 Staaten die bestehenden UNIFEM-Stellen übernehmen, und dort mit 760 UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern sowie weiteren 600 lokalen Kräften arbeiten. Im selben Bericht hat Ban Ki-moon ein Jahresbudget von 500 Millionen US-Dollar vorgeschlagen. Frauenorganisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich in einem Netzwerk zusammengeschlossen haben (Gender Equality Architecture Reform – GEAR) und eine geschlechterpolitische Neuaufstellung der UN fordern, halten das Doppelte für angemessen. (Näheres dazu: Charlotte Bunch, VN, 5/2009, S. 195–203).

Die Organisationen von GEAR hatten gehofft, dass die Frauenrechtskommission die Verhandlungen über die Struktur der Institution und ihre finanzielle Ausstattung voranbringen und dass Kandidatinnen für die Leitungsposition benannt werden würden. Nichts davon geschah, obwohl Ban Ki-moon am 8. März, dem Internationalen Frauentag, verkündet hatte, dass er die Stärkung von Frauen (empowerment) zur Priorität erklärt hätte.

Die CSW konnte sich nicht darauf einigen, einen Absatz zur geplanten neuen Frauen- und Genderorganisation in die Erklärung aufzunehmen. Deshalb brachten 18 Staaten eine Resolution (E/CN.6/2010/L.7) ein, die jedoch denkbar knapp blieb: In einem einzigen dürren Satz begrüßt sie die Resolution der Generalversammlung und freut sich auf die Einrichtung der neuen Institution. Nicht einmal der Formulierungsvorschlag, »so schnell wie möglich«, konnte sich durchsetzen.

### Sonstige Themen

Aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise fand die Resolution zur wirtschaftlichen Stärkung von Frauen (E/CN.6/2010/L.5) besondere Beachtung: Sie nimmt den vor einigen Jahren von der amerikanischen Regierung eingebrachten Fokus auf »Beschäftigungsfähigkeit« der Einzelnen und auf Förderung von Unternehmertum zurück, setzt dagegen einen Akzent auf Armutsbekämpfung, auf Krisenbeziehungsweise Konjunkturmaßnahmen und soziale Sicherungsnetze. Ferner übt sie vorsichtig Kritik an Strukturanpassungsmaßnahmen und verknüpft Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Mehrere Runde Tische und interaktive Podiumsveranstaltungen zwischen Delegierten, Vertreterinnen und Vertretern von UN-Organisationen, der Wissenschaft und zivilgesellschaftlicher Organisationen wurden durchgeführt. Im Mittelpunkt stand die Umsetzung der Beijinger Aktionsplattform im Kontext der MDGs und der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise. Seit Jahren werden folgende Formeln – jeweils leicht aktualisiert – wiederholt: Fortschritte wurden bei der Umsetzung gemacht, aber sie sind langsam und ungleich auf die Länder verteilt. Es besteht eine mangelnde Kohärenz zwischen der Umsetzung der Aktionsplattform und der MDGs. Dringend müssen bessere Mechanismen und Instrumente entwickelt werden, um Staaten und andere Akteure in die Verantwortung für Geschlechtergleichheit zu nehmen. Dazu gehören geschlechtsdifferenzierende Daten und Indikatoren, Gender-Analysen und Gender-Budgetierung, Quoten für die Beteiligung von Frauen an ökonomischer und politischer Entscheidungsmacht wie auch an Konfliktlösungen und Friedensprozessen. Ebenso gilt die Institutionalisierung von Kooperation und Abstimmung zwischen Ministerien, Regierungen und verschiedenen UN-Organisationen sowie zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen als Erfolgsvoraussetzung.

Immer häufiger wird gefordert, dass durch politische Maßnahmen wie Elternzeit eine stärkere Beteiligung von Männern an unbezahlter Sorgearbeit gefördert wird. Soziale Sicherungsnetze müssen auf Gruppen ausgedehnt werden, die bisher ausgeschlossen waren, wie im informellen Sektor arbeitende Frauen und Haus-

angestellte. Kernelemente von Armutsbekämpfungsmaßnahmen wie auch von Konjunkturpaketen in der Krise sollen Vollbeschäftigung, menschenwürdige Arbeit und der Zugriff von Frauen auf produktive und finanzielle Ressourcen sein.

### NGO-Präsenz

Bei den 8000 Vertreterinnen von Frauenorganisationen und Netzwerken, die im Laufe der CSW-Tagung nach New York kamen und auf neuen Schwung für die Beijing-Agenda gehofft hatten, war die Enttäuschung groß über die langsamen Fortschritte von Frauenrechten und Geschlechtergleichheit und den geringen Elan der Tagung. Der Unmut wurde verstärkt durch die Intransparenz des Verfahrens und die schwierigen Zugänge zu Sitzungen und Podiumsveranstaltungen, die vordergründig mit den Renovierungsarbeiten am UN-Amtssitz begründet wurden. Die starke Präsenz zum Beispiel von Afrikanerinnen zeigte, dass die Aktionsplattform von Beijing vor allem in Ländern des Südens immer noch als Berufungsgrundlage und normative Richtlinie für Regierungsverantwortung dient. Die Aktivistinnen, NGO-Vertreterinnen, Wissenschaftlerinnen, die sich seit Beginn oder seit Jahren im Beijing-Prozess engagieren, kamen mit dem Gefühl nach New York, dass die Aktionsplattform ihre Sache sei. Sie sahen sie als Vision »einer Transformation von Machtverhältnissen, (...) von sozialer Gerechtigkeit, Gleichheit, Entwicklung und Frieden. 15 Jahre später betrachten die Regierungen sie offenbar als technisches Instrument und ihre Substanz wurde entpolitisiert und verwässert«, heißt es in einer Stellungnahme der Zivilgesellschaft, die in kurzer Zeit von über 100 Frauenorganisationen weltweit unterzeichnet wurde.

Am Ende aller Debatten wurden hohe normative und operative Erwartungen an die geplante UN-Frauenorganisation formuliert, die zukünftig alles koordinieren und richten soll. Für die UN wird dies zunehmend zu einer Frage der Glaubwürdigkeit. Von der Schaffung und der finanziellen und personellen Ausstattung dieser Institution scheint es abzuhängen, ob die UN ihrer Rolle als Sachwalterin von Frauenrechten weiterhin gerecht werden kann und auch in Zukunft ein Forum bleibt für die internationalen Auseinandersetzungen um Geschlechtergleichheit und die Stärkung von Frauen.

# Perspektiven auf den Sicherheitsrat

Manuel Fröhlich

Die viel und oft beschworene Wiederbelebung der Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erfährt in diesem Jahr eine Art Doppeljubiläum, das Anlass zu mancher Bilanz geben wird. Neben dem zehnjährigen Jubiläum des Brahimi-Berichts, der die Schwierigkeiten und Probleme bei der Übernahme von neuen Verantwortlichkeiten in Friedensoperationen thematisierte, ließe sich auch auf das Jahr 1992 verweisen: Der Impuls zur stärkeren Nutzung der Institutionen und Verfahren der Vereinten Nationen ging nicht zuletzt auf das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Sicherheitsrat vom Januar 1992 zurück. Dort wurde dem Generalsekretär der Vereinten Nationen unter anderem der Auftrag zur Ausarbeitung der Agenda für den Frieden gegeben. Dieses Projekt hat im Jahr 2010 sozusagen seine Volljährigkeit erreicht und bietet Anlass und Gelegenheit, einen prüfenden Blick auf das Erreichte der Vereinten Nationen bei der Erfüllung der einst hoch gesteckten Ziele zu werfen. Jeder Versuch in diesem Sinne kommt nicht an jenem Organ vorbei, dem nach der Charta der Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für Frieden und Sicherheit übertragen wurde: dem UN-Sicherheitsrat. Die hier zu besprechenden Publikationen können bei diesem Unterfangen nützlich sein, wobei sie unterschiedliche Zugänge in Form einer kompakten Einführung, eines umfassenden Kompendiums und einer theoriegeleiteten Problematisierung zum Wirken des Sicherheitsrats bieten.

**Edward C. Luck** Darstellung des Sicherheitsrats erschien in der mittlerweile etablierten Reihe ›Global Institutions‹, in der bereits kompakte Darstellungen des Amtes des Generalsekretärs und der Generalversammlung vorliegen. Zu Beginn seiner Analyse hält Luck fest, dass »wenige Institutionen so viel Meinung und Kommentierung, aber so wenig systematische Analyse« (S. xv) erfahren würden wie das äußerst einflussreiche Gremium fünf ständiger und zehn nichtständiger Mitglieder. Tatsächlich stellt er im einleitenden Kapitel einige Überlegungen an, wie man die Amtsausübung des Rates bewerten und messen könne. Dabei identifiziert er etwa Merkmale von Staateninteresse oder Resolutionsfrequenz.

Das Buch ist in drei Teile aufgeteilt: Im ersten Teil wird über die Rekonstruktion der Gründungsgeschichte die Ursprungsentention des Gremiums herausgearbeitet. Dem schließt sich ein knapper Durchgang der relevanten Charta-Bestimmungen an. Der zweite Teil widmet sich den Instrumenten des Rates

zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit: Friedensoperationen, militärische Zwangsmaßnahmen, Sanktionen sowie die Nutzung von Partnerinstitutionen (inner- und außerhalb des UN-Systems). Hinsichtlich der Friedensmissionen sieht Luck durchaus die bekannten Fälle des Scheiterns (Somalia, Bosnien, Ruanda und andere), kommt aber zu dem Ergebnis, dass die gesteigerte Aktivität des Rates durchaus positive Wirkungen habe, etwa in dem Sinne, dass selbst begrenzte lokale Konflikte in ihrem Gefährdungspotenzial für die globale Ebene benannt und behandelt würden. Zugleich warnt er (sowohl die USA als Mitglied als auch die UN als Ganzes) davor, Washington als »ultimativen Durchsetzer« (S. 57) von Resolutionen anzusehen. Die kollektive Verantwortung des Rates vertrage sich nicht mit einseitiger Dominanz.

Im letzten Teil zu den Herausforderungen für den Sicherheitsrat konzentriert sich Luck auf den ›humanitären Imperativ‹, also die Frage, wie humanitäre Standards eingehalten werden können. Dies bezieht sich nicht nur darauf, mit welchen Situationen sich der Sicherheitsrat befasst, sondern auch darauf, wie die von ihm angeordneten Maßnahmen durchgesetzt werden: Diverse Resolutionen zum Schutz von Zivilisten in Konflikten sowie die andauernde, kontroverse Debatte um die Schutzverantwortung belegen die Relevanz dieses Imperativs. Die zweite inhaltliche Herausforderung sieht der Autor in der Verbindung von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen. Zu beiden Themen hat der Sicherheitsrat durchaus bemerkenswerte Resolutionen (etwa 1373 und 1540) erarbeitet sowie neue Verfahren und Strukturen eingerichtet, deren Umsetzung gleichwohl neuartige Probleme der Effektivität und Legitimität birgt. Auch vor diesem Hintergrund schließen den Band Überlegungen zur Reform des Sicherheitsrats ab. Hier äußert sich Luck zurückhaltend: Zum einen verweist er auf die seiner Lesart nach immer noch relevanten Vorschläge des Razali-Plans aus dem Jahr 1997 (an dem er, wie er etwas bescheiden in einer Fußnote erwähnt, als Berater mitgearbeitet hat); zum anderen betont er, dass eine Reform der Zusammensetzung oder Arbeitsmethoden erst gelingen wird, wenn eine Reihe politischer Differenzen in der Mitgliedschaft ausgeräumt seien. Tabellen und Grafiken zu den Unterorganen des Rates, der Entwicklung von Friedensmissionen oder Truppenstellerzahlen sowie ein kurzer bibliografischer Essay, in dem Luck insbeson-

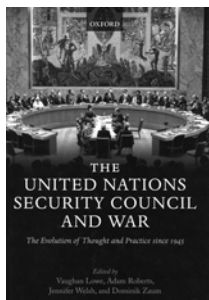


Edward C. Luck

**UN Security Council.  
Practice and  
Promise**

London und  
New York:  
Routledge 2006  
xix+186 S.,  
25,95 US-Dollar





Vaughan  
Lowe/Adam  
Roberts/Jennifer  
Welsh/Dominik  
Zaum

**The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945**

Oxford: Oxford University Press  
2010  
Xxi+793 S.,  
49,95 US-Dollar

dere auf das Standardwerk von David M. Malone (2004) eingeht, runden die Darstellung ab.

Sollte es eine weitere Auflage des Buches geben, wird Luck sicher auch den Sammelband von **Lowe et al.** zum Thema Sicherheitsrat und Krieg in die Bibliografie aufnehmen. Nicht weil Luck zu diesem Werk auch einen der überblicksartigen Einleitungsbeiträge verfasst hat, sondern weil sich dieses umfangreiche Kompendium in einigen Teilen als Aktualisierung, in anderen als Ergänzung des von Malone herausgegebenen Buches lesen lässt (es ist kein Zufall, dass Malone selbst mit James Cockayne als Autor eines Beitrags zum Sicherheitsrat und Irak vertreten ist). Der Blick der Autoren auf Fragen des Krieges beziehungsweise des Einsatzes militärischer Gewalt erklärt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, dass der Band in Teilen auf eine Seminarreihe des Programms ›The Changing Character of War‹ an der Universität Oxford zurückgeht. Vornehmlich Politikwissenschaftler und Völkerrechtler, aber auch Praktikerinnen und Praktiker aus dem UN-System haben sich im Laufe dieser Seminare mit unterschiedlichen Aspekten der Tätigkeit des Sicherheitsrats auseinandergesetzt. Die Breite dieses Unterfangens zeigen die unterschiedlichen Teile des Buches:

Teil I enthält Rahmenbedingungen für das Handeln des Rates. Neben dem geschichtlichen Abriss von Luck findet sich hier ein Beitrag von Christine Gray zu den Grenzen des Einsatzes von Gewalt und ein guter Überblick über die verschiedenen, bislang erfolglosen, Initiativen zur Einrichtung einer ständigen UN-Einsatztruppe von Adam Roberts.

Teil II befasst sich in sechs Beiträgen mit unterschiedlichen Rollen des Rates. Darunter fallen Ausführungen zum Rat und den Großmächten (Nico Krisch) ebenso wie Querschnittsdarstellungen zur Friedenssicherung (Mats Berdal) oder der Sanktionspolitik (David Cortright et al.).

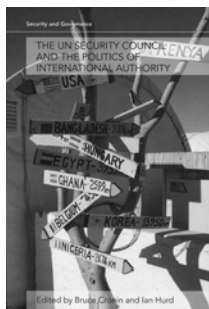
Teil III bietet ein Dutzend Einzelstudien zu Konflikten oder dem Wirken des Rates – vom Korea-Krieg bis zu den Konflikten der neunziger Jahre und der Gegenwart (darunter auch interessant die Sicht des ›Praktikers‹ und ehemaligen Blauhelm-Kommandeurs Rupert Smith zu Bosnien).

Teil IV schließlich befasst sich in sechs Beiträgen angelehnt an die Fragestellung des Oxforder Projekts mit den Reaktionen des Sicherheitsrats auf die veränderte Gestalt des Krieges. Dabei geht es um humane Interventionen (Jennifer M. Welsh), Terrorismus (Jane Boulden) oder private Sicherheitskräfte (Sarah V. Percy). Nützlich erweist sich auch ein umfassender tabellarischer Anhang zu Friedensmissionen, Abstimmungsverhalten und Konfliktgeschehen zwischen 1945 und 2006.

Die Herausgeber haben den genannten Teilen eine 60 Seiten lange Einleitung vorangestellt, in der sie ihrerseits eine Bilanz der Tätigkeit des Sicherheitsrats ziehen: Zehn Schwächen (von der Untätigkeit über

ständige Spannungen mit den USA, einer Tendenz zum kleinsten gemeinsamen Nenner und der mangelnden Fähigkeit, militärische Operationen zu kontrollieren) stellen sie acht Stärken entgegen. Diese sind unter anderem die Erfindung der Blauhelm-Missionen, die Verwaltung von Nachkriegsgesellschaften und – alles in allem – die engere und intensivere Kooperation der Großmächte. Ob allerdings, wie sie ausführen, die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit dadurch zu beseitigen ist, dass man die Vereinten Nationen rein definitorisch nicht mehr als System kollektiver Sicherheit ansieht, weil diesem in einer Idealkonstruktion ja schon das Vetorecht widerspreche, scheint fraglich.

Mit Konstruktionen in einem etwas grundsätzlicheren Sinn hat das dritte hier vorzustellende Werk zu tun. Der Sammelband von **Cronin und Hurd** widmet sich der Frage nach den Quellen, Problemen und Wirkungen der Autorität des Sicherheitsrats. Darunter verstehen die Herausgeber die Anerkennung der ihm übertragenen Hauptverantwortung für Frieden und Sicherheit im internationalen System jenseits von bloß rechtsförmigem Befolgen seiner Beschlüsse oder der rhetorischen Infragestellung seiner Machtposition. Autorität ist dabei ein dynamischer und sensibler Begriff: Der Rat ›hat‹ keine Autorität, sondern gewinnt diese jeweils durch sein Handeln und in der Interaktion sowohl mit dem engeren Kreis seiner Mitglieder als auch dem breiteren Kreis der Mitgliedstaaten. Die Nähe einer solchen Problemformulierung zu so genannten konstruktivistischen Ansätzen, die auf die Analyse von Sprechakten und Normsetzungen zielen, liegt auf der Hand. Ergänzt wird diese Perspektive jedoch im vorliegenden Fall durch Beiträge mit realistischem beziehungsweise institutionalistischem Blickwinkel: So wendet Erik Voeten bei der Untersuchung, wie und mit welchen Folgen der Rat Verantwortung delegiert, die Principal-Agent-Theorie an. Jonathan Graubart hinterfragt auf der Grundlage der Kritischen Theorie die Rolle beziehungsweise Instrumentalisierung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) im Entscheidungsprozess des Rates. Cronin und Hurd definieren Autorität in ihrer Einleitung als »eine Beziehung zwischen Akteuren, die einander hierarchisch zugeordnet sind und in denen einem Akteur das Recht und die Kompetenz zugesprochen wird, bindende Entscheidungen für den Rest der Gemeinschaft zu fällen« (S. 6). Autorität stellt sich also als Mischung von Macht und Legitimität dar. Als Quellen dieser besonderen Macht identifizieren die Herausgeber 1. einen ausreichenden Grad an tatsächlicher beziehungsweise möglicher Beteiligung oder Einbeziehung der Mitglieder in Verhandlungs- und Entscheidungssituationen (verstanden als deliberative Handlungen); 2. die Beachtung anerkannter und berechenbarer Verfahren in der Entscheidungsfindung sowie 3. die Effektivität der getroffenen Entscheidungen. Damit tut sich in



Bruce Cronin/  
Ian Hurd

**The UN Security Council and the Politics of International Authority**

London und New York: Routledge  
2008  
X+249 S.,  
34,95 US-Dollar

der Tat ein Forschungsfeld auf, dessen Eckpunkte zugleich auf die politische Debatte um eine Reform des Sicherheitsrats in seiner Zusammensetzung und Arbeitsweise zielen. Autorität erwächst dabei aus politischer Legitimität und diese ist wiederum nicht nur an objektiven Merkmalen zu messen, sondern wandelt sich mit den Präferenzen und Interessen der beteiligten Staaten. Cronin und Hurd schreiben damit der Wahrnehmung und Interpretation der Tätigkeit des Sicherheitsrats eine wichtige Bedeutung zu.

Nachdem die konzeptionellen Grundlagen in Teil I des Buches gelegt sind, widmet sich Teil II in eben diesem Sinne unterschiedlichen Quellen der Autorität des Sicherheitsrats. Im Mittelpunkt dieses Teiles steht der Aufsatz von Ian Johnstone über den Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber (eine Variation seines Aufsatzes zum deliberativen Defizit im Sicherheitsrat, der im April 2008 im ›American Journal of International Law‹ erschien). Anhand der viel diskutierten Resolutionen 1373 und 1450, die im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung allgemeine Rechtspflichten unmittelbar verbindlich ›anordnen‹, rekonstruiert Johnstone den Verhandlungs- und Beteiligungsprozess im Vorfeld der Verabschiedung dieser Resolutionen. Sein Urteil ist differenziert: Zwar sei der Sicherheitsrat sicher kein Ort demokratischer Gleichberechtigung oder des herrschaftsfreien Diskurses, er sei aber andererseits auch nicht mit altmodischen Mustern hegemonialer Machtprojektion gleichzusetzen. Tatsächlich sei der Zugang zum Rat selbst für nichtstaatliche Akteure verhältnismäßig offen. Genau hierin liege Potenzial, seine Legitimation über Verfahrenswege zu erhöhen.

Teil III des Buches lenkt den Blick auf weitere konkrete Fallbeispiele anhand derer die Autorität des Rates näher bestimmt werden kann. Diese umfassen neben der von Graubart diskutierten Rolle von NGOs in den Aktivitäten des Sicherheitsrats zur Friedenskonsolidierung die Einrichtung von Strafgerichten (Wayne Sandelholz) und die (alternative) Anwendung der ›Vereint für den Frieden‹-Resolution in der Generalversammlung. Besonders Sandelholz liefert dabei eine nützliche Operationalisierung der wichtigen Variable Legitimität, indem er diese ins Verhältnis zu erstens den Zielen und Zwecken der Organisation (purposive), zweitens zum Verfahren (procedural) sowie drittens zum Ergebnis der Tätigkeit des Sicherheitsrats (performance legitimacy) setzt. In ihrer Zusammenfassung bilanzieren Cronin und Hurd, dass die Autorität des Sicherheitsrats fragmentarisch, umstritten und problematisch sei. Dennoch wirke sie sich auf das Verhalten von Staaten aus, auf das Völkerrecht und die Struktur des internationalen Systems als Ganzem. Genau deshalb sei die Frage der Autorität konsequenter als bisher auch in der Debatte um mögliche Reformmodelle zu berücksichtigen.

# Keine neue Weltordnung

Friederike Bauer



Stiftung  
Entwicklung und  
Frieden (Hrsg.)

**Globale Trends  
2010. Frieden –  
Entwicklung –  
Umwelt**

Frankfurt/M.:  
Fischer 2010  
416 S., 16,95 Euro

Kaum scheint die größte globale Wirtschafts- und Finanzkrise nach dem Zweiten Weltkrieg halbwegs gebändigt, macht der europäischen Flugbranche eine isländische Aschewolke zu schaffen. Und während diese sich noch verflüchtigt, zieht schon wieder neues finanzpolitisches Unwetter über Europa auf: Ausgelöst durch eine Überschuldung Griechenlands gerät der Euro unter Druck. So geht es Schlag auf Schlag. Eine Ausnahmesituation folgt der nächsten. So wenig Finanzkrise, Vulkanausbruch, Eurostabilität – und viele andere Phänomene der jüngsten Zeit – auf den ersten Blick miteinander zu tun haben, eines ist ihnen gemein: Sie lassen sich nur auf internationaler Ebene lösen. Ob Energiesicherheit oder Erderwärmung, Umschuldung oder Umweltschutz, Flüchtlingsströme oder Finanzmärkte – der Mensch lebt nicht von seinem Staat allein. Was glühende Verfechter der multilateralen Idee schon seit Jahrzehnten ›predigen‹, ihnen aber vielfach als Naivität ausgelegt wurde, erhält in diesen Tagen immer neues Anschauungsmaterial. Fragt sich nur: Wer zimmert diesen zweifellos notwendigen internationalen Rahmen wie zurecht?

Diesen Fragen geht das Buch ›Globale Trends 2010‹, herausgegeben von der Stiftung Entwicklung und Frieden, auf eingehende Weise nach. Es liest sich wie eine Sammlung guter Ratschläge für Politiker in Zeiten globaler Krisen. Einzelnen mögen sie nicht immer überraschen, aber in der Summe zeigen sie doch auf beeindruckende Weise, welche Defizite das internationale System aufweist. Defizite, die nicht einfach nur bedauerlich sind, weil hier mehr wirklich mehr wäre, sondern Defizite, die sich in Zeiten wie diesen besonders bemerkbar machen.

Da wäre zunächst die Sicherheitslücke. Man mag die alte Litanei nach einer Reform des UN-Sicherheitsrats kaum noch runterbeten, wäre sie nicht tatsächlich ein Problem: Afrika und Lateinamerika sind im Rat nicht mit einem ständigen Sitz vertreten und Asien nur unzureichend mit China. Dass hier Handlungsbedarf besteht, ist leicht einsichtig, dass der Wille dazu fehlt, hinlänglich bekannt. Trotzdem bleibt es ein Problem, das immer wieder angesprochen werden muss. Die Autoren **Tobias Debiel**, **Michèle Roth** und **Cornelia Ulbert** schreiben dazu: »Eine Erweiterung um zusätzliche permanente oder auch semi-permanente Mitglieder würde daher nicht nur seine Legitimität erhöhen, sondern auch Akteure einbinden, die bei regionaler Friedenssicherung eine wichtige Rolle spielen und auch auf globaler Ebene an Bedeutung gewinnen.« (S. 19)

Dann wäre als nächstes der Mangel an Regulierung der internationalen Finanzmärkte zu nennen. Mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank sind zwar zwei Institutionen mit dem Potenzial dazu vorhanden. Aber abgesehen vom jahrelangen Glauben an den Segen unregulierter Märkte, herrscht in beiden Institutionen eine fragwürdige Verteilung der Stimmrechte. Im IWF sind die Stimmanteile Deutschlands zum Beispiel größer als die von Afrika südlich der Sahara zusammengenommen, immerhin sind dies 48 Staaten; bei der Weltbank sind die Verhältnisse ähnlich. Außerdem befand sich der IWF – jedenfalls bis vor kurzem – in einer echten Sinnkrise. Wozu braucht man ihn? Was kann er im Vergleich zur Weltbank besser oder anders machen? Bezeichnenderweise waren es denn auch nicht diese beiden Institutionen, mit deren Hilfe versucht wurde, das erste Aufflackern der Finanzkrise zu bändigen, sondern die Entscheidungen dazu wurden in einem informellen Zirkel gefällt: Die G-20 ist ein Gremium, das völkerrechtlich keine bindende Kraft hat und institutionell nirgends verankert ist. Im Buch wird an mehreren Stellen dafür plädiert, mehr zu regulieren und dafür die internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen zu reformieren, ihr Aufgabenprofil zu schärfen – auch die Welthandelsorganisation nehmen sie da nicht aus – und solche ›Clubs‹ wie die G-20 in diese Organisationen einzubinden, damit Politik nicht zum ›Ad-hoc-Geschäft‹ bestimmter, undurchlässiger Kreise wird.

Außerdem bedarf es ihrer Ansicht nach eines ›Weltwirtschaftsrats‹, der – ähnlich wie der Sicherheitsrat – regelmäßig zusammenkommt, um über die größten Herausforderungen in den Bereichen Wirtschaft und Entwicklung zu beraten. Es gibt zwar den UN-Wirtschafts- und Sozialrat, doch hat er im internationalen Gefüge keine wirkliche Bedeutung. Die Entwicklungsbemühungen der reicheren Ländern sind zwar durchaus vorhanden, aber kaum untereinander abgestimmt und häufig noch zu kleinteilig. Die ›Erklärung von Paris‹, in der die größten Geber im Jahr 2005 zugesichert haben, ihre Entwicklungshilfe besser untereinander zu koordinieren, ist noch nicht umgesetzt.

Nicht viel besser sieht es bei ökologischen Themen aus. Zwar hat sich gerade beim Umweltschutz die Idee internationaler Vereinbarungen vielleicht sogar klarer als auf anderen Gebieten durchgesetzt, weil sie hier besonders einsichtig ist. Eine stattliche Reihe an Konventionen legt diesen Schluss jedenfalls nahe, von der Artenvielfalt bis zum Umgang mit giftigen organischen Stoffen. Aber die Geschwindigkeit, mit der die Übereinkünfte getroffen werden, entspricht nicht dem Tempo, mit dem die Menschheit die Ressourcen des Planeten plündert.

Beim Klimawandel ist der Zeitverzug noch offensichtlicher – und wird im Buch klar angeprangert. So schreiben Debiel, Roth und Ulbert: »Der Klima-

wandel ist zum wichtigsten Treiber globaler Umweltveränderungen mit weitreichenden Auswirkungen auf Gesellschaften, Ökonomien und das internationale System geworden.« (S. 13) Trotzdem endete der Klimagipfel in Kopenhagen im Dezember 2009 in einem Fiasko: Es gab keine Einigung auf ein neues Regime für die Zeit nach 2012. Dann läuft das Kyoto-Protokoll aus, das viele Ungereimtheiten und Lücken aufweist, aber immerhin existiert. Fieberhaft suchen seither die diversen Unterhändler nach neuen Lösungen. Doch bisher bleibt nur das nüchterne Fazit: Die Welt schafft trotz klarer Bedrohungsszenarien nicht, das Nötige zu veranlassen. Entsprechend empfehlen die Autoren unter anderem auf S. 20 neben einer schnellen Einigung auf ein Post-Kyoto-Protokoll, die UN-Umweltorganisation UNEP aufzuwerten und alle Zukunftsthemen der Menschheit im Ganzen zu betrachten. Das könne zum Beispiel durch »weltweit anerkannte Expertenpanels« nach dem Vorbild des Weltklimarats (IPCC) geschehen, die durch ihre ganzheitlichere Analyse künftiger Risiken der Politik wichtige Impulse geben könnten.

Wie aber steht es um die Chancen, die Welt von morgen mit all ihren grenzüberschreitenden Herausforderungen mit mehr, nicht weniger gut funktionierenden, multilateralen Strukturen zu versehen? Nicht so gut, wie es die kritische Lage eigentlich erfordert, meinen die Autoren. Denn es scheint zwar vor dem Hintergrund der so genannten Weltrisikogesellschaft, deren Problemlösungen die Nationalstaaten überfordern, ein neues Bewusstsein für die Notwendigkeit verstärkter ›global governance‹ zu geben, aber dieses Bewusstsein hat die alten Muster noch nicht überlagert. Zyniker würden daraus schlussfolgern, dass alles erst noch viel schlimmer kommen, das Finanzsystem richtig zusammenbrechen, der Klimawandel noch spürbarere Folgen mit sich bringen muss, ehe die kurzfristigen Eigeninteressen zugunsten längerfristiger Perspektiven zurückgestellt werden. Zuvorsichtlichere Zeitgenossen würden die gegenwärtige Phase wohl eher als eine Zeit des Umbruchs bezeichnen. Zu letzterer Gruppe gehören auch die mehr als ein Dutzend Verfasser von ›Globale Trends 2010‹, die zwar nichts beschönigen, aber deshalb trotzdem kein Weltuntergangsszenario zeichnen: »Klar ist: Es wird in absehbarer Zeit die ›eine‹ Weltordnung nicht geben. Eine Erkenntnis aus der Zusammenschau der gegenwärtigen Entwicklungen ist, dass auf den unterschiedlichen Ebenen global, regional oder lokal/urban weiterhin verschiedene Steuerungsformen und Ordnungsmodelle miteinander konkurrieren werden. Das macht die Welt vielleicht nicht überschaubarer«, heißt es dort immerhin, »aber die Suche nach Lösungen globaler Probleme möglicherweise vielversprechender.« Ein versöhnliches Fazit eines insgesamt bedrückenden, aber gut lesbaren und sehr informativen Buches zu den wichtigsten internationalen Fragen unserer Zeit.

# Dokumente der Vereinten Nationen

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

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 und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **November 2009 bis April 2010** 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
<b>Nahost</b>	A/RES/64/10	5.11.2009	Die Generalversammlung ist zutiefst besorgt über Berichte, wonach während der am 27. Dezember 2008 eingeleiteten israelischen Militäroperationen im Gaza-Streifen schwere Menschenrechtsverletzungen und schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht begangen wurden. Sie fordert die Regierung Israels sowie die palästinensische Seite auf, innerhalb von drei Monaten alle geeigneten Schritte zur Durchführung unabhängiger, glaubwürdiger und im Einklang mit den internationalen Normen stehender <b>Untersuchungen der von der Ermittlungsmission (Goldstone-Kommission) gemeldeten schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsnormen zu unternehmen</b> , um Rechenschaftspflicht und Gerechtigkeit zu gewährleisten.	+114 (u.a. die EU-Mitgliedstaaten Irland, Malta, Slowenien, Zypern) –18 (u.a. Deutschland, Italien, Niederlande, Portugal, Slowakei, Tschechien, Ungarn), =44 (u.a. Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Rumänien, Schweden, Spanien)

## Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Afghanistan</b>	S/RES/1917(2010)	22.3.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 23. März 2011 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
<b>Friedenskonsolidierung</b>	S/PRST/2010/7	16.4.2010	Der Sicherheitsrat betont, wie entscheidend wichtig die Friedenskonsolidierung nach Konflikten als Grundlage für die Herbeiführung dauerhaften Friedens und nachhaltiger Entwicklung im Gefolge eines Konflikts ist. Er ist sich bewusst, dass die <b>Kommission für Friedenskonsolidierung eine unverzichtbare Rolle</b> bei der Umsetzung der vorrangigen Aufgaben im Bereich der Friedenskonsolidierung <b>wahrnimmt</b> , indem sie insbesondere Unterstützung und Ressourcen mobilisiert und die Planung und Koordinierung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen verbessert. Der Rat ist sich ferner dessen bewusst, dass es einer verstärkten Koordinierung mit der Kommission für Friedenskonsolidierung bedarf, und sieht der <b>für 2010 angesetzten Überprüfung der Kommission</b> und den Empfehlungen über Möglichkeiten <b>zur weiteren Stärkung ihrer Rolle</b> mit Interesse entgegen.	
<b>Friedenssicherung</b>	S/PRST/2010/4	24.2.2010	Der Sicherheitsrat nimmt mit Besorgnis Kenntnis von der in einigen Fällen festzustellenden zunehmenden <b>Verbindung zwischen dem Drogenhandel und der Finanzierung des Terrorismus</b> , insbesondere durch die Nutzung der Erträge aus dem unerlaubten Anbau und der unerlaubten Gewinnung von und dem unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und ihren Vorläuferstoffen sowie dem illegalen Waffenhandel. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, die internationale und regionale Zusammenarbeit auf der Grundlage einer gemeinsamen und geteilten Verantwortung sowie ihre Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen und Verbrechensbekämpfung und dem Internationalen Suchtstoffkontrollamt auszuweiten, um gegen die unerlaubte Herstellung von und Nachfrage nach Drogen und den illegalen Drogenhandel vorzugehen, und neue Tendenzen im Drogenhandel aufzuzeigen.	

Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Internationaler Gerichtshof	S/RES/1914(2010)	18.3.2010	Der Sicherheitsrat <b>bedauert den Rücktritt von Richter Shi Jiuyong am Internationalen Gerichtshof mit Wirkung vom 28. Mai 2010</b> . Er beschließt, dass die Wahl zur Besetzung des frei werdenden Sitzes am 29. Juni 2010 auf einer Sitzung des Sicherheitsrats und einer Sitzung der Generalversammlung auf ihrer 64. Tagung stattfindet.	Ohne förmliche Abstimmung
Internationale Strafgerichte	S/RES/1915(2010)	18.3.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, dass <b>die Gesamtzahl der am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien tätigen Ad-litem-Richter zeitweise die nach Artikel 12 Absatz 1 des Statuts des Gerichtshofs vorgesehene Höchstzahl von zwölf überschreiten darf</b> , wobei sie zu keinem Zeitpunkt mehr als 13 betragen darf und bis zum 30. Juni 2010 oder nach Abschluss des Falles Popovic, falls dieser früher erfolgt, auf höchstens zwölf zurückgeführt werden muss.	Ein stimmige Annahme
Irak	S/PRST/2010/5	26.2.2010	Der Sicherheitsrat begrüßt das Schreiben des Ministers für auswärtige Angelegenheiten Iraks vom 18. Januar 2010, in dem bestätigt wird, dass <b>die Regierung Iraks</b> das internationale Nichtverbreitungsregime unterstützt, die Abrüstungsverträge und anderen einschlägigen internationalen Übereinkünfte einhält, <b>entschlossen ist, zusätzliche Schritte zur Einhaltung der Nichtverbreitungs- und Abrüstungsnormen zu unternehmen</b> . Er begrüßt es, dass Irak dem Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen beigetreten ist sowie dessen Absicht, den Haager Verhaltenskodex gegen die Verbreitung ballistischer Flugkörper zu unterzeichnen. Der Rat begrüßt außerdem, dass Irak 2008 das Zusatzprotokoll zu dem umfassenden Sicherheitsabkommen mit der Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA) unterzeichnet hat, unterstreicht insbesondere, wie wichtig es ist, dass Irak das Zusatzprotokoll ratifiziert. Der Sicherheitsrat unterstreicht seine Bereitschaft, sobald die erforderlichen Schritte unternommen worden sind, die Beschränkungen in den Resolutionen 687(1991) und 707(1991) im Zusammenhang mit Massenvernichtungswaffen und zivilen nuklearen Tätigkeiten im Hinblick auf ihre Aufhebung zu überprüfen.	
Somalia	S/RES/1918(2010)	27.4.2010	Der Sicherheitsrat <b>fordert alle Staaten</b> , namentlich die Staaten in der Region, <b>auf, die Seeräuberei nach ihrem innerstaatlichen Recht unter Strafe zu stellen</b> und die Strafverfolgung mutmaßlicher Seeräuber, die vor der Küste Somalias aufgegriffen werden, sowie die Verhängung von Freiheitsstrafen über verurteilte Seeräuber im Einklang mit den anwendbaren internationalen Menschenrechtsnormen wohlwollend zu prüfen.	Ein stimmige Annahme
Sudan	S/RES/1919(2010)	29.4.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) bis zum 30. April 2011 zu verlängern</b> . Er missbilligt das Fortbestehen örtlich begrenzter Konflikte und Gewalttätigkeiten mit ihren Auswirkungen auf Zivilpersonen, besonders in Südsudan, und <b>fordert die UNMIS auf, eine missionsweite Strategie zum Schutz von Zivilpersonen umfassend im gesamten Missionsgebiet umzusetzen</b> , die auch die Anwendung von Stammesmechanismen zur Konfliktbeilegung einschließt.	Ein stimmige Annahme
Timor-Leste	S/RES/1912(2010)	26.2.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) unter Beibehaltung der derzeit genehmigten Personalstärke bis zum 26. Februar 2011 zu verlängern</b> . Er ersucht die UNMIT, im Rahmen ihres laufenden Mandats die <b>erforderliche Unterstützung für die Kommunalwahlen</b> zu gewähren, wenn die Regierung Timor-Lestes darum ersucht, und legt der internationalen Gemeinschaft nahe, bei diesem Prozess behilflich zu sein. Der Rat <b>billigt die Absicht des Generalsekretärs, die Polizeikomponente der UNMIT umzugliedern</b> und dabei ihre Personalstärke entsprechend dem Prozess der stufenweisen Wiederübernahme der polizeilichen Aufgaben durch die Nationalpolizei von Timor-Leste (PNTL) zu verringern.	Ein stimmige Annahme
Zentralafrika	S/PRST/2010/6	19.3.2010	Der Sicherheitsrat <b>ermutigt alle Mitgliedstaaten</b> , sofern sie es noch nicht getan haben, <b>dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität</b> und seinen Protokollen <b>beizutreten</b> , sie zu ratifizieren und durchzuführen. Er fordert die Staaten der Subregion auf, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um Mechanismen und regionale Netzwerke ihrer zuständigen Behörden zum Informationsaustausch mit dem Ziel der Bekämpfung der unerlaubten Verschiebung von Kleinwaffen und leichten Waffen und des unerlaubten Handels damit zu schaffen.	

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

Internationale Tage	
<b>Januar</b>	27. Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust
<b>Februar</b>	20. Welttag der sozialen Gerechtigkeit 21. Internationaler Tag der Muttersprache (UNESCO)
<b>März</b>	8. <sup>a</sup> Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden (Internationaler Frauentag) 21. – Internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung – Internationaler Nowruz-Tag 22. Weltwassertag 23. Welttag der Meteorologie (WMO) 25. Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer der Sklaverei und des transatlantischen Sklavenhandels
<b>April</b>	2. Welttag der Aufklärung über Autismus 4. Internationaler Tag zur Aufklärung über die Minengefahr und zur Unterstützung von Antiminenprogrammen 7. Weltgesundheitstag (WHO) 22. Internationaler Tag der Mutter Erde 23. Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO) 25. Welt-Malaria-Tag <sup>b</sup> (WHO)
<b>Mai</b>	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 22. Internationaler Tag der biologischen Vielfalt 29. Internationaler Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen 31. Weltnichtrauchertag (WHO)
<b>Juni</b>	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 26. – Internationaler Tag gegen Drogenmissbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr – Internationaler Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Opfer der Folter
<b>Juli</b>	Internationaler Tag der Genossenschaften (erster Samstag im Juli) 11. Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA) 18. Internationaler Nelson-Mandela-Tag
<b>August</b>	9. <sup>c</sup> 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
<b>September</b>	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)
<b>Oktober</b>	1. Internationaler Tag der älteren Menschen 2. Internationaler Tag der Gewaltlosigkeit 5. Welttag der Lehrer (UNESCO) Welttag des Wohn- und Siedlungswesens (Habitat-Tag) (erster Montag im Oktober) Internationaler Tag der Katastrophenvorbeugung (zweiter Mittwoch im Oktober)

- 9. Weltposttag (UPU)
- 10. Welttag für psychische Gesundheit (WHO)
- 15. Internationaler Tag der Frauen in ländlichen Gebieten
- 16. Welternährungstag
- 17. Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut
- 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  
Weltgedenktage für die Straßenverkehrstopfer (dritter Sonntag im November)
- 20.<sup>a</sup> – Weltkindertag<sup>d</sup>  
– 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<sup>e</sup>
- 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

- Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung kämpfenden Völkern (Beginn 21. März)
- Woche der Solidarität mit den Völkern der Gebiete ohne Selbstregierung (Beginn 25. Mai)
- Internationale Weltraumwoche (Beginn 4. Oktober)
- Abrüstungswoche (Beginn 24. Oktober)
- Internationale Woche der Wissenschaft und des Friedens (Woche, in die jeweils der 11. November fällt)

### Internationale Jahre

- 2010 Internationales Jahr der biologischen Vielfalt  
Internationales Jahr der Annäherung der Kulturen  
Internationales Jahr der Jugend: Dialog und gegenseitiges Verständnis
- 2011 Internationales Jahr der Wälder  
Internationales Jahr der Chemie  
Internationales Jahr der Menschen afrikanischer Abstammung
- 2012 Internationales Jahr der Genossenschaften

### Internationale Jahrzehnte

- 2001–2010 Internationale Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit zu Gunsten der Kinder der Welt  
Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung des Kolonialismus  
Dekade zur Zurückdrängung der Malaria in den Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika
- 2003–2012 Alphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen ›Bildung für alle‹
- 2005–2014 Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹  
Zweite Internationale Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- 2005–2015 Internationale Aktionsdekade ›Wasser – Quelle des Lebens‹
- 2006–2016 Dekade für die Wiederherstellung und die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Regionen<sup>f</sup>
- 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

- 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

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 58 | 2010 | No. 3

Heribert Dieter

pp. 99–103

## **The Renaissance of the International Monetary Fund. Can the IMF Handle the New Challenges?**

After years of gradual decline, the International Monetary Fund (IMF) is experiencing a renaissance. The IMF has not only helped countries in Eastern Europe, but has also become a major player in the bailout of Greece. Of course, this is both a welcome opportunity and a big risk for the Fund. Should Athens fail to deliver, the IMF's return to prominence may turn out to be short-lived. However, if Greece's economy prospers, the IMF will be the key player in global financial governance in decades to come. Some recent policy changes will certainly be helpful in this ambitious endeavour. First, the IMF has implicitly given up the illusion that financial markets are self-regulating. Second, the IMF has even acknowledged that restrictions on capital flows can be useful instruments of economic policy. Beyond these policy changes, the IMF should complete its own proposal for a sovereign debt restructuring mechanism.

Frank Schröder · Jürgen Stetten

pp. 104–109

## **Is a Global Economic Coordination Council Merely an Illusion? The UN's Role in Global Economic Governance Remains Unclear**

The global economic and financial crisis has not only revealed a lack of international coordination and regulation, but also brought to the forefront the urgent need to enhance cooperation on issues of global economic and social governance. Several proposals have been made for strengthened leadership of the United Nations. While developing countries have mandated a major role for the UN in global economic governance and backed a comprehensive set of reforms, northern governments have been resistant to structural changes. While exclusive groupings such as the G20 can attempt to represent a global steering group outside of the UN, they lack broad legitimacy in addressing systemic challenges, and so the United Nations remains the most legitimate forum for achieving greater coherence among different actors and for solving global challenges. Hence, the UN is needed more than ever to elicit collective action, but its future role in global economic governance remains unclear.

Heiner Flassbeck · Laurissa Mühlich

pp. 110–114

## **Is Regional Monetary Cooperation Setting the Scene? New Regional Financial Arrangements as Response to Global Imbalances**

The present international financial disorder is marked by pronounced fluctuations of key currencies' exchange rates and highly volatile oscillations in short-term capital flows. In this situation, neither of the traditionally proposed corner options of fully flexible or fully pegged exchange rate regimes can be

considered suitable for most developing countries and emerging markets today. This article outlines how regional monetary cooperation of different forms offers an available alternative monetary policy strategy in support of realizing a growth enhancing macroeconomic regime. It is further argued that these potential benefits can only be reaped if a region harmonizes its macroeconomic policy orientation in a growth enhancing manner. Only if the region as a whole manages to achieve competitive exchange rates and low but positive real interest rates, can anticipated outcomes of regional monetary cooperation with regards to macroeconomic stabilization and economic growth be expected to materialize.

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

pp. 115–119

## **Ten Years Following the Brahimi Report: Unsolved Challenges for UN Peacekeeping Forces**

Ten years ago, in August 2000, the Panel on UN Peace Operations under the leadership of Lakhdar Brahimi presented its far-reaching conclusions in the "Brahimi Report". In the report, the panel outlined ambitious reform goals for UN peace operations: realistic mandates, robust doctrines, rapid deployment of blue helmets and civilian professionals and a strengthening of the UN bureaucracy. A decade later, opinions are still divided as to whether these goals have indeed been met. The UN still lacks a common understanding of how "robust" peace operations should be. Despite a significant professionalization of the UN secretariat, core elements of the Brahimi agenda have yet to be implemented due to a lack of consensus among member states. This presents a serious threat to the instrument of peace operations.

Christian R. Manahl

pp. 120–126

## **Peacekeeping in the Border Zone: The UN Mission in the Congo Between "Robust Peacekeeping" and Civilian Protection**

Following the disasters of the Rwandan genocide and the Srebrenica massacre, the protection of civilians has become a priority for UN peacekeeping missions. However, making this priority a reality remains a challenging and experimental task. The UN peacekeeping mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) has undertaken pioneering work in this respect, but it also finds itself in a sizable dilemma: In order to protect civilians from the predations of foreign armed groups, it has to cooperate with an army which is itself a major violator of human rights, being a patchwork of former rebel groups and including several suspected war criminals. Under such circumstances, reducing human rights violations is possible, but their overall elimination remains a long-term task that requires structural reforms of the army and the strengthening of military justice. The responsibility for inevitable short-term compromises between protecting the peace and administering justice has to be borne as much by the Security Council as by the mission.



## 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: 030 | 25 93 75-10  
Telefax: 030 | 25 93 75-29  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

#### Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden  
Telefon: 0 72 21 | 21 04-0  
Telefax: 0 72 21 | 21 04-27

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich

#### Bezugspreise:

Jahresabonnement (6 Hefte) 63,- Euro\*.  
Einzelheft: 13,- Euro.\* Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt, zuzüglich Versandkosten.

#### Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft  
Aloisia Hohmann  
Telefon: 0 72 21 | 21 04-39  
Telefax: 0 72 21 | 21 04-43  
E-Mail: [hohmann@nomos.de](mailto:hohmann@nomos.de)  
sowie der Buchhandel;  
Kündigung jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an:  
Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

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

#### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos  
Siegburger Str. 123, 53229 Bonn  
Telefon: 02 28 | 9 78 98-10  
Telefax: 02 28 | 9 78 98-20  
E-Mail: [roos@sales-friendly.de](mailto:roos@sales-friendly.de)

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

### Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)  
Detlef Dzembitzki (Stellvertretender Vorsitzender)  
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Sabine Birken  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Astrid van der Merwe  
Dr. Wolfgang Münch  
Winfried Nachtwei  
Sibylle Pfeiffer, MdB  
Marina Schuster, MdB

### Präsidium

Dr. Hans Arnold  
Gerhart R. Baum  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Dr. Fredo Dannenbring  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Prälat Dr. Bernhard Felmberg  
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  
Matthias Kleinert  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans Werner Lautenschlager  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Prof. Dr. Jens Naumann  
Karl Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Prof. Dr. Volker Rittberger  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Dr. Helga Timm  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Richard von Weizsäcker  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wiecezorek-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  
Henni Hensen  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

### Landesverbände

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

Landesverband Bayern  
Vorsitzende:  
Ulrike Renner-Helfmann  
[info@dgvn-bayern.de](mailto:info@dgvn-bayern.de)

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb  
[dgvn-bb@dgvn.de](mailto:dgvn-bb@dgvn.de)

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehéz  
[info@dgvn-hessen.org](mailto:info@dgvn-hessen.org)

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender: Thomas Weiler  
[kontakt@dgvn-nrw.de](mailto:kontakt@dgvn-nrw.de)

Landesverband Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler  
[lv-sachsen@dgvn.de](mailto: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](mailto:info@dgvn.de)  
Internet: [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)