

# 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

### **Mittendrin statt nur dabei?**

Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen  
und nachgeordneten Gremien der UN

*Jan Scheffler*

### **Die UN-Behindertenrechtskonvention**

Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie

*Theresia Degener*

### **Obama, die USA und die UN**

Amerikas neue UN-Politik tut sich noch schwer

*Ian Williams*

## **Aus dem Bereich der Vereinten Nationen**

**Generalversammlung | 64. Tagung 2009/2010 | Haushalt**

*Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg*

**Beitragsschlüssel für den Haushalt**

**der Vereinten Nationen 2010 bis 2012**



**Nomos**

**210**

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

# Die UN-Politik von EU und USA – Besserer Rechtsschutz

Das Verhältnis EU und UN wurde in der Vergangenheit in VEREINTE NATIONEN bereits einige Male thematisiert. **Jan Scheffler** untersucht nun in diesem Heft, auf welche Art und Weise sich die Europäische Union in die Sonderorganisationen und untergeordneten Organe der Vereinten Nationen einbringt. Er hat festgestellt, dass die EU auf unterschiedlichste Weise an der Entscheidungsfindung von UN-Gremien beteiligt ist. Dies reiche von bloßer Beobachtung mit wenig Einfluss bis hin zur vollen Mitgliedschaft mit allen Rechten. Je fachspezifischer die UN-Organisation und je größer die Kompetenzen der EU in diesem Bereich, desto größer seien die Beteiligungsmöglichkeiten. Der Vertrag von Lissabon werde die Möglichkeiten zwar nicht grundlegend verbessern, doch den weiteren Ausbau der Beteiligungsrechte in den UN-Gremien sicherlich fördern.

Ein Jahr nach dem Amtsantritt von Barack Obama als Präsident der USA zieht der britische Journalist **Ian Williams** eine erste Bilanz über dessen UN-Politik: Die offenere Haltung gegenüber den Vereinten Nationen sei überaus positiv. Dies dürfe aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Voraussetzungen für ein stärkeres Engagement in der Weltorganisation gegenwärtig nicht gegeben sind. Der Kongress sei immer noch kein einfacher Partner in Sachen Multilateralismus, die beiden Kriege in Irak und Afghanistan sowie die großen innenpolitischen Probleme schränken Obama enorm ein. Unter diesen Voraussetzungen seien große Fortschritte in Richtung internationaler Verpflichtungen vorerst nicht zu erwarten.

Für die geschätzten weltweit 650 Millionen Menschen mit Behinderungen ist das Inkrafttreten des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen am 3. Mai 2008 sicherlich eine gute Nachricht. **Theresa Degener**, die an der Ausarbeitung des Übereinkommens beteiligt war, sieht in dem Vertrag einen Paradigmenwechsel vom medizinischen Modell von Behinderung zum menschenrechtlichen Modell. Darüber hinaus enthält das Übereinkommen nicht nur Bestimmungen, die Diskriminierung verhindern sollen, sondern auch alle wesentlichen Menschenrechte, die bereits in den bestehenden UN-Menschenrechtskonventionen enthalten sind. Neu sind die Mechanismen zur Überwachung auf nationaler Ebene. In Deutschland ist dafür das Deutsche Institut für Menschenrechte zuständig. Diese Vorkehrung gewährleistet, dass die Umsetzung des Übereinkommens weitaus besser kontrolliert werden kann, als bei den anderen UN-Menschenrechtskonventionen.

Für die Mitarbeiter der Vereinten Nationen wurde ebenfalls ein neues Rechtsinstrument geschaffen. Sie können nun ihre Beschwerden gegen ihren Arbeitgeber auf zunächst informellen, dann formalen Weg vorbringen. **Thomas Fitschen** und **Wolfgang Münch** erklären das seit Juli 2009 bestehende neue zweigleisige System der internen Rechtspflege. Damit sei ein für das effektive Funktionieren der Weltorganisation weiterer wichtiger Reformschritt vollzogen worden.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## Inhalt

Jan Scheffler

### **Mittendrin statt nur dabei?**

Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN 51

---

Theresia Degener

### **Die UN-Behindertenrechtskonvention**

Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie 57

---

Ian Williams

### **Obama, die USA und die UN**

Amerikas neue UN-Politik tut sich noch schwer 64

---

Thomas Fitschen · Wolfgang Münch

### **Besserer Rechtsschutz für UN-Bedienstete**

Neues System der internen Rechtspflege eingerichtet 69

---

## AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

### **Politik und Sicherheit**

Kai-Uwe Schrogl

**Weltraumausschuss** | Tagungen 2009 72

---

### **Wirtschaft und Entwicklung**

Wolfgang Kleinwächter

**Internet Governance Forum** | 4. Treffen 2009 73

---

### **Sozialfragen und Menschenrechte**

Theodor Rathgeber

**Menschenrechtsrat** | Tagungen 2009 75

---

**Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2010 bis 2012** | Übersicht 78

---

### **Verwaltung und Haushalt**

Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg

**Generalversammlung** | 64. Tagung 2009/2010 | Haushalt 80

---

## PERSONALIEN 83

---

## BUCHBESPRECHUNGEN 86

---

## DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN 91

---

## English Abstracts 95

---

## Impressum 96

---

# Mittendrin statt nur dabei?

## Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN\*

Jan Scheffler

**Traditionell sind internationale Organisationen an der Arbeit anderer internationaler Organisationen – wenn überhaupt – als eher passive Beobachter beteiligt. Dies war auch die Ausgangslage für die Einbindung der Europäischen Union in die Entscheidungsstrukturen des UN-Systems. Vor allem in einigen Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien sind die Beteiligungsrechte jedoch deutlich in Richtung einer eigenständigen EU-Mitwirkung ausgebaut worden – nicht zuletzt aufgrund der stetigen Erweiterung der EU-Kompetenzen. Der Beitrag gibt zunächst einen systematischen Überblick über die in diesen Gremien anzutreffenden Beteiligungsformen, gefolgt von einer Analyse der Bestimmungsfaktoren für den Zuschnitt der einzelnen Modelle. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf die (potenzielle) weitere Entwicklung der Beteiligung der Europäischen Union im UN-System.**

Vorab bedarf das Thema der organschaftlichen Beteiligung<sup>1</sup> der EU in den UN-Gremien eines (nicht nur) terminologischen Hinweises: Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gab es kein einheitliches Völkerrechtssubjekt mit dem Namen ›Europäische Union‹. Unstreitig mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet war nur die Europäische Gemeinschaft (EG), auf die sich bisher alle organschaftlichen Beteiligungsrechte im UN-System bezogen haben. Diese Konstellation hat sich nun geändert. Die bisherigen drei Säulen: Europäische Gemeinschaft(en), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Polizeilich-Justizielle Zusammenarbeit (PJZS) werden in der nunmehr mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Europäischen Union<sup>2</sup> zusammengeführt. Die EU tritt dabei als Rechtsnachfolgerin an die Stelle der EG.<sup>3</sup> Dies bedeutet, dass die EU auch die organschaftlichen Beteiligungsrechte der EG in den UN-Gremien übernimmt.<sup>4</sup>

### Die Beteiligungsmodelle: eine kaum überschaubare Vielfalt

Die Art der EU-Beteiligung im UN-System variiert je nach betroffenem Gremium. Eine eindeutige Systematisierung mit klar voneinander abgrenzbaren Kategorien ist kaum möglich, da es nahezu genauso viele Beteiligungsmodelle wie Gremien gibt. Dennoch erlaubt eine Ordnung entlang der Intensität der Beteiligung, näherungsweise Fallgruppen zu bilden und unterschiedliche Muster der Einbindung sichtbar zu machen (siehe auch die drei Tabellen auf den folgenden Seiten).<sup>5</sup>

### Beobachterstatus

Die Beobachterrolle ist die althergebrachte und auch heute noch am häufigsten auftretende Form der organschaftlichen Beteiligung der EU in den UN-Gremien. Sie knüpft an den entsprechenden Status in der Generalversammlung an.<sup>6</sup>

Die Essenz des Beobachterstatus ist das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen und Beratungen des entsprechenden Gremiums. Daher besitzt die EU in den Gremien, in denen sie als Beobachterin auftritt, stets ein solches Teilnahmerecht.<sup>7</sup> Es kann aber durchaus sein, dass die EU von gewissen Sitzungen und Beratungen eines UN-Gremiums, insbesondere von informellen Sitzungen, in denen häufig wichtige Weichenstellungen erfolgen, ausgeschlossen bleibt.<sup>8</sup>

Das Teilnahmerecht der EU als Beobachterin geht in allen betroffenen UN-Gremien mit einem Rede-



**Dr. Jan Scheffler**, M.A. HSG (St. Gallen), geb. 1978, Mitarbeiter am Lehrstuhl für Völker- und Europarecht, ausländisches öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Universität St. Gallen.

\* Der vorliegende Beitrag beruht auf der Dissertation des Autors ›Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen‹, Springer-Verlag, Heidelberg, im Erscheinen.

**1** Organschaftliche Beteiligung (Partizipation, Mitwirkung) meint hier das Vorhandensein von Strukturen, dank derer die EU über eine rechtlich verbürgte Möglichkeit zur Beteiligung an den Entscheidungs- und Normsetzungsprozessen des jeweiligen Gremiums verfügt.

**2** Artikel 47 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon (EUV). Text in: Amtsblatt der Europäischen Union C 115 v. 9.5.2008.

**3** Artikel 1 Absatz 3 Satz 3 EUV.

**4** Vgl. den Briefwechsel zwischen der EU und dem UN-Generalsekretär vom November/Dezember 2009, <http://www.un.int/protocol/documents/NV-Denomination%20Change-EU.pdf>

**5** Sofern die diesbezüglichen Einzelheiten im Folgenden nicht durch Verweise auf Rechtsdokumente oder die Literatur abgestützt werden, handelt es sich um Informationen aus der Rechtspraxis, die der Autor in den Jahren 2007 bis 2010 durch schriftliche, telefonische und persönliche Interviews mit Mitarbeitern der betroffenen UN-Gremien und der EU sowie mit Vertretern der EU-Mitgliedstaaten erhalten hat.

**6** UN Doc. A/RES/3208(XXIX) v. 11.10.1974. Im Sicherheitsrat hat die EG beziehungsweise die EU dagegen bis heute keinerlei eigenständige Beteiligungsrechte erhalten. Vgl. Johan Verbeke, EU Coordination on UN Security Council Matters, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Eds.), *The United Nations and the European Union*, Den Haag 2006, S. 49–60, hier S. 51.

**7** Dies gilt ebenso für einen eigenständigen Zugang der EU zu Dokumenten und Informationen der Gremien.

**8** So etwa in der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und lange Zeit auch im Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR).

## Sonderorganisationen (Auswahl)

Gremium	Art der EU-Beteiligung				Bemerkungen
	Beobachter	Verstärkter Beobachter*	Vollberechtigte Teilnahme	Mitgliedschaft	
FAO				●	Komplementäres Mitgliedschaftsmodell, Vorbild für Codex-Alimentarius-Kommission
ICAO	●				Ausbau der ursprünglich nur rudimentären Beteiligungsrechte seit 2004
IFAD	●				
ILO	●				Dreigliedrige Struktur der ILO als Hindernis für weitreichendere Beteiligung
IMO	●				Beobachterstatus nur der Europäischen Kommission zugesprochen
ITU	●				Kommission als ›Mitglied‹ in den so genannten Sektoren (ohne Stimmrecht), aber ›normale‹ Beobachterin in übrigen Gremien
IWF	●				Beobachterstatus nur für Europäische Zentralbank; System der Stimmrechtsgruppen als Erschwernis für weiter gehende Beteiligung
UNESCO	●				
UNIDO	●				
UPU	●				Status eigentlich nicht Beobachter, sondern ›Invitée‹ (lediglich beschränkte Rechte)
Weltbank	●				Beobachterrechte stark eingeschränkt; lediglich Kommission als Beobachterin im gemeinsamen Entwicklungsausschuss von IWF und Weltbank
WHO	●				Aufwertung der EU bei Verhandlung und Abschluss internationaler Übereinkommen und bei Sekundärrechtsetzung
WIPO		●			Vollberechtigte Teilnahme in mehreren Fachausschüssen
WMO		●			EU verfügt auch über (begrenzt) Vorschlagsrecht

\* Von einem verstärkten Beobachterstatus wird gesprochen, wenn die EU in den wichtigsten oder in allen Bereichen des UN-Gremiums Beteiligungsrechte besitzt, die über den klassischen Beobachterstatus hinausgehen, aber nicht insgesamt als vollberechtigte Teilnahme bezeichnet werden können.

recht einher. Traditionell ist das Recht, das Wort zu ergreifen, von einer speziellen Einladung durch den Sitzungspräsidenten abhängig und kann häufig erst zum Tragen kommen, nachdem sich alle Mitglieder des Gremiums, die dies wünschen, geäußert haben.<sup>9</sup> In einigen UN-Gremien<sup>10</sup> sind diese restriktiven Regelungen jedoch (inzwischen) gelockert, so dass der EU eine breitere Beteiligung an den Debatten möglich ist, was bereits eine Art ›Verstärkung‹ des klassischen Beobachterstatus darstellt.

Ein Vorschlagsrecht zählt im Regelfall nicht zu den Vorrechten eines Beobachters in internationalen Organisationen. So ergeht es von wenigen Ausnahmen abgesehen<sup>11</sup> auch der EU als Beobachterin in den Gremien des UN-Systems. Gänzlich ausgeschlossen bleibt die EU vom Stimmrecht und auch vom aktiven

und passiven Wahlrecht zu Ämtern in den UN-Gremien.<sup>12</sup> Sie muss zudem keine finanziellen Beiträge zu deren ordentlichen Haushalten entrichten.

### Vollberechtigte Teilnahme und sonstige ›Verstärkungen‹ des Beobachterstatus

Ein so genannter ›vollberechtigter Teilnehmer‹ besitzt ebenfalls kein Stimmrecht; im Hinblick auf die anderen oben diskutierten Rechte – Teilnahmerecht, Rederecht, Vorschlagsrecht sowie das Recht des Zugangs zu Dokumenten und Informationen – bestehen jedoch (fast) keine Unterschiede zu den Mitgliedern eines Gremiums.

Seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 (Rio-Gipfel) hat die EG an einer ganzen Reihe der großen UN-Konferenzen vollberechtigt teilgenommen. In den ständigen Gremien der UN hat sich die vollberechtigte Teilnahme der EU/EG in der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), die in der Folge des Rio-Gipfels geschaffen wurde, und im UN-Waldforum durchgesetzt. Im Oktober 2009 wurde der EU/EG ein solcher Status auch im Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) gewährt.<sup>13</sup> *De facto* ist die EU zudem vollberechtigte Teilnehmerin in der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC), auch wenn die entsprechende Beteiligungsform nicht direkt auf das Rio-Gipfel-Modell zurückgeht.<sup>14</sup>

Eine ›Verstärkung‹ der EU-Beteiligungsrechte über einen klassischen Beobachterstatus hinaus lässt sich abgesehen von den genannten Fällen der vollberechtigten Teilnahme auch in einer ganzen Reihe von anderen Konstellationen erkennen. So gestehen einige UN-Gremien, in denen die EU Beobachterstatus hat, ihr eine vollberechtigte Teilnahme etwa in spezialisierten Ausschüssen oder Arbeitsgruppen zu.<sup>15</sup>

Über den ursprünglichen (Beobachter-)Status hinaus geht die Beteiligung der EU zudem dann, wenn diese sich vollberechtigt an Verhandlungen beteiligen kann, die im Rahmen einer UN-Teileinheit zum Zwecke des Abschlusses eines multilateralen Übereinkommens geführt werden, und beziehungsweise oder wenn sie ein solches Übereinkommen im Anschluss als Vertragspartei abschließen kann. Die Beispiele hierfür sind zahlreich – unter anderem im Kontext der IMO, der WIPO, der UNESCO oder der Weltgesundheitsorganisation (WHO).<sup>16</sup>

Im Zuge der Diskussion über verstärkte Beteiligungsmodelle für die Union sind schließlich auch jene Fälle zu erwähnen, in denen die EU eine Aufwertung ihres Status im Hinblick auf das Gesamtgremium anstrebt beziehungsweise bereits erreicht hat. In erster Linie ist hier an die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und die Codex-Alimentarius-Kommission zu denken, in denen die Gemeinschaft Vollmitglied geworden ist. Konkrete Pläne (seitens der Europäischen Kommission) für eine Mitgliedschaft in der Internationalen

Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und in der IMO liegen ebenfalls vor;<sup>17</sup> im UNHCR wird eine vollberechtigte Teilnahme angestrebt.<sup>18</sup> Die Umsetzung dieser Pläne ist bisher allerdings an mangelnder Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten und/oder am Widerstand von Drittstaaten in den betroffenen Gremien gescheitert.

### Mitgliedschaftliche Beteiligung

Internationale Organisationen kennen üblicherweise nur Staaten als Mitglieder. Dies gilt gemäß Artikel 4 UN-Charta auch in den Vereinten Nationen. Allerdings haben viele Gremien und Teileinheiten innerhalb des UN-Systems eigene Satzungen, in denen die Mitgliedschaftsregeln nicht zwingend mit denjenigen der UN übereinstimmen. In einigen wenigen Bereichen hat auf dieser Grundlage eine Öffnung für eine Mitgliedschaft der EU/EG beziehungsweise für so genannte Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration (Regional Economic Integration Organizations – REIOs), unter deren Definition bisher lediglich die EU fällt,<sup>19</sup> stattgefunden. Das herausragende Beispiel ist die Mitgliedschaft der EU in der FAO, die im Jahr 1991 ihre Satzung änderte, um die EG als Mitglied aufzunehmen.<sup>20</sup> Dabei wurde ein so genanntes komplementäres Mitgliedschaftsmodell eingerichtet – die EU ist also neben ihren Mitgliedstaaten (nicht etwa an deren Stelle) Mitglied der FAO. Um eine europäische Überrepräsentation zu verhindern, kommt es zu einer alternativen Ausübung der Mitgliedschaftsrechte (auch der Stimmrechte<sup>21</sup>) der EU und ihrer Mitgliedstaaten – je nachdem, ob die Kompetenz für eine bestimmte Materie bei jener oder diesen liegt (Artikel II.8 FAO-Satzung). Diese Lösung erscheint zwar als ›gerecht‹, ist aber keineswegs unproblematisch. Durch die Vorschrift der Alternativität sind die EU und ihre Mitgliedstaaten gezwungen, die Aufgaben präzise untereinander aufzuteilen und die Kompetenzen klar voneinander abzugrenzen. Dies hat zumindest in den neunziger Jahren zu zahlreichen Konflikten und sogar zu einem Rechtsstreit zwischen Kommission und Rat vor dem Europäischen Gerichtshof geführt.<sup>22</sup>

Abgesehen von der FAO betreffen die maßgeblichen Fälle der komplementären Mitgliedschaft<sup>23</sup> die Vertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten im UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) beziehungsweise der Internationalen Meeresbodenbehörde (ISA) und in der Codex-Alimentarius-Kommission.<sup>24</sup> Hinzu tritt eine größere Zahl mehr oder weniger stark an das UN-System angebundener multilateraler Verträge mit schwächer ausgebildeten institutionellen Strukturen, bei denen die EU ebenfalls ein zu ihren Mitgliedstaaten komplementäres Mitglied ist.<sup>25</sup>

Beim alleinigen Mitgliedschaftsmodell wird die EU hingegen ohne ihre Mitgliedstaaten Mitglied eines Gremiums. Dies kommt dann in Frage, wenn die EU im Tätigkeitsbereich des Gremiums (nahezu

durchgehend über ausschließliche Kompetenzen verfügt. Die alleinige Mitgliedschaft der EU in interna-

**9** Vgl. Frank Hoffmeister/Pieter-Jan Kuijper, *The Status of the European Union at the United Nations*, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, a.a.O. (Anm. 6), S.9–34, hier S. 15.

**10** Etwa im Welternährungsprogramm (WFP), im UN-Umweltprogramm (UNEP), in der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) oder in der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO).

**11** Über ein (beschränktes) Vorschlagsrecht verfügt die EU zum Beispiel gemäß Artikel 108 der Allgemeinen Verfahrensordnung in der WMO.

**12** Vgl. Hoffmeister/Kuijper, a.a.O. (Anm. 9), S. 14f.

**13** Vgl. dazu die entsprechende Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 29.10.2009, <http://www.delind.ec.europa.eu/pdfs/climate-change-ippc.pdf>

**14** Vgl. dazu Martina Spornbauer, *Musical Chairs Revisited: Status and Terms of Participation of the European Union in the UN Peacebuilding Commission*, *International Organizations Law Review*, 5. Jg., 2008, S. 299–322.

**15** So etwa die WIPO, die Weltkonferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und die Internationale Fernmeldeunion (ITU).

**16** Vgl. Hoffmeister/Kuijper, a.a.O. (Anm. 9), S. 21, mit weiteren Nachweisen.

**17** Vgl. die entsprechende Empfehlung der Europäischen Kommission, EU-Dok. SEK(2002) 381 endg. v. 9.4.2002.

**18** Vgl. Frank Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, *Common Market Law Review*, 44. Jg., 2007, S. 41–68, hier S. 50.

**19** Die meisten einschlägigen Satzungen und Übereinkommen, in denen REIOs genannt werden, verlangen von einer solchen eigene, von ihren Mitgliedstaaten unabhängige Vertragsschlusskompetenzen und eine Befähigung zur verbindlichen Beschlussfassung im Anwendungs- beziehungsweise Tätigkeitsbereich des Gremiums/des Übereinkommens (vgl. etwa Artikel II.4 der FAO-Satzung). Über solche Kompetenzen verfügt außer der supranational aufgestellten EU derzeit keine andere internationale Organisation.

**20** Vgl. ausführlich etwa Rachel Frid, *The European Economic Community – A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, *European Journal of International Law*, 4. Jg., 1993, S. 239–255.

**21** Stimmt die EU ab, verfügt sie über so viele Stimmen wie ihre Mitgliedstaaten, die bei den entsprechenden Beratungen stimmberechtigt wären (Artikel II.10 FAO-Satzung).

**22** Europäischer Gerichtshof, EuGH, Rs. C-25/94, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Rat der Europäischen Union, 19.3.1996, Slg. 1996, I–1469.

**23** Davon zu unterscheiden ist das Modell der zusätzlichen Mitgliedschaft, bei dem die EU neben ihren Mitgliedstaaten als weiteres Mitglied mit eigenen, unabhängigen Rechten auftritt. Dies ist nur im Fall des Protokolls zum Madrider Abkommen über die internationale Registrierung von Marken vom 27.6.1989 verwirklicht – aufgrund der speziellen EU-internen Kompetenzverteilung im Markenrecht.

**24** Vgl. dazu ausführlich Jørgen Mærsk Pedersen, *FAO-EU Cooperation*, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys, a.a.O. (Anm. 6), S. 63–91, hier S. 82ff.

**25** Vgl. etwa das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, 15.11.2000; Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, 20.10.2005.

## Programme, Fonds und Nebenorgane von UN-Generalversammlung und ECOSOC (Auswahl)

Gremium	Art der EU-Beteiligung				Bemerkungen
	Beobachter	Verstärkter Beobachter	Vollberechtigte Teilnahme	Mitgliedschaft	

### Generalversammlung

Menschenrechtsrat	●				
UNCTAD		●			Vollberechtigte Teilnahme in spezialisierten Ausschüssen und Arbeitsgruppen
UNDP	●				
UNEP		●			EU mit weitgehend unbeschränktem Rede- und Vorschlagsrecht
UNFPA	●				
UN-Habitat	●				
UNHCR	●				Antrag der EU auf vollberechtigte Teilnahme schwebend
UNICEF	●				
UNRWA	●				
WFP		●			Weitreichende Partizipationsrechte inklusive Vorschlagsrecht

### ECOSOC

Fachkommissionen (außer CSD)	●				
CSD			●		Beteiligungsform aus der Teilnahme der EG am Rio-Gipfel hervorgegangen
Regionale Wirtschaftskommissionen	●				
Waldforum			●		

## Andere Gremien (Auswahl)

Gremium	Art der EU-Beteiligung				Bemerkungen
	Beobachter	Verstärkter Beobachter	Vollberechtigte Teilnahme	Mitgliedschaft	
Codex-Alimentarius-Kommission				●	Übernahme des FAO-Modells
Internationale Rohstofforganisationen				●	EG schon seit den siebziger Jahren Mitglied; zunehmend alleinige statt komplementäre Mitgliedschaft
IPCC			●		
PBC			●		Status der EU als so genannte ›institutionelle Geberin‹; Beteiligungsrechte im Einzelnen nicht exakt definiert, pragmatische Handhabung
UNAIDS	●				
UN-SRÜ / ISA				●	Komplementäres Mitgliedschaftsmodell

tionalen Organisationen ist ein Ausnahmefall – vor allem deshalb, weil eine umfassende Kompetenzzustattung der Union über den gesamten Tätigkeitsbereich der Organisation kaum je vorliegt. Im UN-System ist die EU lediglich in einigen internationalen Rohstofforganisationen unter dem Dach der UNCTAD ohne ihre Mitgliedstaaten Mitglied geworden.

## Bestimmungsfaktoren für die Beteiligungsform

### Interne Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten

#### Vorhandensein von Kompetenz der EU

Das Vorliegen einschlägiger Kompetenzen im Außenverhältnis ist die maßgebliche Voraussetzung für die Beteiligung der EU in den UN-Gremien. Als eine auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhende Organisation ist die EU von der Kompetenzzustattung abhängig, welche ihr ihre Mitgliedstaaten zuweisen. Es gibt aber keinen Automatismus in dem Sinne, dass es etwa bei einer ausschließlichen Zuständigkeit der EU im Tätigkeitsbereich des UN-Gremiums in jedem Fall zu einer mitgliederschaftlichen Beteiligung kommt. Dem können andere Faktoren sowohl auf interner als auch externer Ebene entgegenstehen.

### Politischer Wille der EU-Mitgliedstaaten

Laut Artikel 351 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>26</sup> sind die EU-Mitgliedstaaten (und die Unionsorgane) verpflichtet, der Union im völkerrechtlichen Verkehr einen kompetenzgerechten Status<sup>27</sup> zu verschaffen. Diese Pflicht erfüllen die EU-Mitgliedstaaten jedoch nicht in jedem Fall mit demselben Nachdruck. Der Einsatz für einen Ausbau der Beteiligungsrechte der EU wird nur dann ernst genommen, wenn eine solche Änderung des institutionellen Rahmens auch aus nationaler Sicht politisch gewinnbringend erscheint. Ist dies nicht der Fall, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Status quo beibehalten wird. Als Beispiel lässt sich der Internationale Währungsfonds (IWF) anführen. Dort ist eine stärkere Beteiligung der EU, die aus rein kompetenzrechtlicher Sicht geboten ist, bisher gescheitert. Ein gewichtiger Grund liegt darin, dass EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die im IWF eine privilegierte Stellung haben, wenig Drang verspüren, zugunsten der EU zurückzutreten.

### Externe Ebene der UN-Gremien und Drittstaaten

#### Charakteristika der Gremien

Einen wichtigen Faktor für die Antwort auf die Frage, ob die rechtlich-institutionelle Einbindung der EU in ein UN-Gremium eher leicht- oder schwerfällt, stellt dessen ›Alter‹ dar. Grundsätzlich ist die Betei-

ligung der EU in neu zu gründenden Gremien, bei denen die Regeln für die Mitwirkung direkt festgeschrieben werden können (etwa CSD) besser möglich als in etablierten Strukturen (zum Beispiel ILO, IWF, WHO, UNESCO). In den ›alten‹ Organisationen müssen lange eingespielte prozedurale Strukturen aufgebrochen und politisch häufig schwer durchsetzbare Satzungsänderungen vorgenommen werden. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist der institutionelle Verdichtungsgrad des Gremiums: Eine Beteiligung in ständigen Gremien lässt sich schwieriger erreichen als bei einmaligen UN-Konferenzen, da bei Letzteren in weniger starkem Maße Präzedenzfälle geschaffen werden. Hinderlich für eine substanzielle eigenständige Partizipation der EU sind darüber hinaus institutionelle Strukturen, deren Anpassung besonders kompliziert ist. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa die Dreigliedrigkeit der ILO (Regierungen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) oder die Organisation des IWF, die gleich mehrere Barrieren aufweist: die begrenzte Mitgliedschaft des zentralen Entscheidungsgremiums (Exekutivdirektorium), das System der Subskriptionszahlungen und der davon abhängigen Stimmrechte sowie die Einteilung der Mitglieder in Stimmrechtsgruppen.<sup>28</sup>

#### Weiter gehende politische und rechtliche Erwägungen

Als die EG als neuartiger, supranationaler Akteur die internationale Bühne betrat, sah sie sich prinzipiellen Vorbehalten vor allem der Sowjetunion und ihrer Verbündeten gegenüber. Die sozialistischen Regime lehnten deren Teilnahme in internationalen Gremien ab,<sup>29</sup> weil sie sie als ›Waffe‹ des Westens im Sinne eines beabsichtigten Einflussgewinns sahen. Mit der Auflösung des Ostblocks gibt es in den internationalen Beziehungen jedoch keine wichtigen Akteure mehr, welche die Völkerrechtsfähigkeit der EU (beziehungsweise bisher der EG) *a priori* in Frage stellen.

Politische und rechtliche Vorbehalte im Einzelfall bestehen jedoch weiterhin. Grundsätzlich gilt, dass eine Beteiligung der EU in politisch ›sensiblen‹ Foren schwieriger ist als in eher technisch ausgerichteten Gremien. Dies ist ein Grund für die eher geringen Beteiligungsrechte der EU in den meisten bedeutsamen Sonderorganisationen (IWF, Weltbank, WHO, ILO) und anderen Schlüsselgremien (zum Beispiel Menschenrechtsrat). Die Furcht vor einer europäischen Überrepräsentation (und der Schaffung von Präzedenzfällen) zeigt sich darüber hinaus auch im Zuschnitt von Beteiligungsrechten, die an sich durchaus weitreichend sind. So zeichnet sich das komplementäre Mitgliedschaftsmodell in der FAO durch eine Fülle von Regeln aus, welche die Teilnahme der EU und ihrer Mitgliedstaaten detailliert einhegen und dabei teilweise dysfunktionale und rechtlich fragwürdige Nebeneffekte verursachen.<sup>30</sup>

Neben den Staaten können auch andere Akteure bremsend wirken. So wehren sich etwa die (nationalen) Sozialpartner, die im Rahmen des dreigliedrigen Systems der ILO eine einflussreiche Stellung innehaben, mit Nachdruck gegen eine Stärkung der EU in der ILO. Sie befürchten, dass auf diese Weise ihre privilegierte Stellung untergraben werden könnte.

Eine tendenzielle Aufwertung des Status der EU lässt sich dagegen erwarten, wenn bereits eine ›Beteiligungstradition‹ in einem bestimmten Politikfeld oder in verwandten Institutionen besteht. Dies gilt etwa für das ›Überschwappen‹ des FAO-Modells auf die Codex-Alimentarius-Kommission. Ebenfalls förderlich für eine fortgeschrittene Einbindung der EU in den Entscheidungsprozess des UN-Gremiums ist, wenn die EU bei der Umsetzung dieser Entscheidungen dringend gebraucht wird (zum Beispiel im Bereich der Friedenskonsolidierung).

Schließlich spielt es auch eine Rolle, inwiefern es den EU-Mitgliedstaaten und den Unionsorganen gelingt, die anderen Mitglieder eines UN-Gremiums von der Notwendigkeit einer eigenständigen Beteiligung der EU zu überzeugen. Im Falle der FAO etwa ist dies gelungen, weil die europäischen Akteure glaubhaft vermitteln konnten, dass eine Aufgabenwahrnehmung allein durch die intern vielfach gar nicht mehr zuständigen EU-Mitgliedstaaten die Arbeit der FAO zunehmend behindern würde.

Eine Beteiligung der EU in politisch ›sensiblen‹ Foren ist schwieriger als in eher technisch ausgerichteten Gremien.

<sup>26</sup> Vgl. vor allem EuGH, verb. Rs. 3, 4 u. 6/76 (Kramer), 14.7.1976, Slg. 1976, 1279.

<sup>27</sup> Mit einem ›kompetenzgerechten Status‹ ist gemeint, dass sich die Intensität der Beteiligung in einem Gremium nach der Reichweite der betroffenen EU-Kompetenzen richten soll. Vgl. Christoph Vedder, Die EU und internationale Organisationen, in: Wolfgang Benedek/Hubert Isak/Renate Kicker (Hrsg.), Essays in Honour of Konrad Ginther, Frankfurt a.M. 1999, S. 501–515, hier S. 513.

<sup>28</sup> Näher zu den damit verbundenen Problemen etwa Lorenzo Bini Smaghi, A Single EU Seat in the International Monetary Fund?, in: Knud Erik Jørgensen, The European Union and International Organizations, London 2009, S. 61–79.

<sup>29</sup> Vgl. Catherine Flaesch-Mougin, Les relations avec les organisations internationales et la participation à celles-ci, in: Jean-Victor Louis/Marianne Dony (Eds.), Commentaire J. Mégret, vol. XII, 2e ed., Brüssel 2005, Rn. 326.

<sup>30</sup> Unter Umständen kann es dabei im Sinne der Schaffung eines kompetenzgerechten Status zu einer unheiligen Allianz zwischen skeptischen Drittstaaten und führenden EU-Mitgliedstaaten kommen, die ihrerseits einem eng gefassten EU-Status und damit einer Bewahrung eigener, einzelstaatlicher Vorrechte durchaus etwas Positives abgewinnen können. Vgl. für diese Kritik schon Jörn Sack, Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied internationaler Organisationen, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 631–660, hier S. 649.



## Bewertung und Perspektiven

Die Gesamtschau der organschaftlichen Beteiligung der EU in den nachgeordneten Gremien und den Sonderorganisationen der UN wirft im Wesentlichen zwei Fragen auf: Lassen die Beteiligungsformen – trotz ihrer augenscheinlichen Patchwork-Struktur – ein schlüssiges und funktionales Gesamtsystem erkennen? Und welche Perspektiven ergeben sich für die Einbindung der EU in den betrachteten Gremien beziehungsweise im UN-System insgesamt?

Aus Sicht der EU liegen gestaffelte Beteiligungsformen nahe, weil sie im Prinzip der differenzierten EU-Kompetenzstruktur Rechnung tragen.

Zur ersten Frage ist festzuhalten, dass im UN-System hinsichtlich der für die EU zur Verfügung stehenden Beteiligungsmodi nicht mehr Einheitlichkeit erwartet werden kann, als das UN-System selbst besitzt: Dessen institutionelles Gefüge ist derart verzweigt und durch Partikularismen geprägt, dass eine übergreifende Lösung für die rechtlich-institutionelle Mitwirkung der EU nur schwer vorstellbar erscheint. Aus Sicht der EU selbst liegen gestaffelte Beteiligungsformen ebenfalls nahe, weil sie im Prinzip der differenzierten EU-Kompetenzstruktur Rechnung tragen.

Obwohl die EU als supranationale Organisation keine idealen Voraussetzungen für eine hervorgehobene Rolle im nach wie vor staatenzentrierten UN-System besitzt, hat sich ihre Stellung in vielen UN-Gremien durch den Ausbau der Beteiligungsrechte konsolidiert. Es gibt eine Art Aufwertungstrend.<sup>31</sup> Allerdings ist (noch) nicht überall eine rechtlich und funktional angemessene Lösung gefunden worden. So haben unter anderem die speziellen Strukturen einiger Gremien (etwa IWF und ILO) bisher verhindert, dass die EU einen ihrer Kompetenzausstattung angemessenen Status erhalten kann. Insgesamt ist der Zuschnitt der Beteiligungsmodelle zumeist Ausfluss der politischen Opportunität und weniger eine Folge von Überlegungen zu einem schlüssigen Ineinandergreifen der völker- und europarechtlichen Normen.

Durch den Vertrag von Lissabon werden keine weitreichenden neuen Kompetenzen geschaffen, die einen unausweichlichen Veränderungsdruck im Hinblick auf den EU-Status in den UN-Gremien zur Folge hätten.

Wie ist vor diesem Hintergrund die zukünftige Entwicklung der EU-Beteiligung einzuschätzen – insbesondere in Bezug auf die Reformen durch den Vertrag von Lissabon? Eine unmittelbare Wirkung auf den EU-Status in den UN-Gremien kann von den internen Neuerungen nicht ausgehen, weil die Entscheidung über die Art der EU-Mitwirkung nach wie vor den betroffenen Gremien beziehungsweise deren Mitgliedern obliegt. Hinzu kommt, dass das Kompetenzsystem der EU mit dem Vertrag von Lissabon zwar gestrafft wird und eine übersichtlichere Struktur erhält.<sup>32</sup> Es werden aber keine weitreichenden neuen Kompetenzen geschaffen, die einen unausweichlichen Veränderungsdruck im Hinblick auf den EU-Status in den UN-Gremien zur Folge hätten.

Dennoch könnte die Umsetzung des Vertrags von Lissabon Effekte haben, die nicht nur die internen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte betreffen, sondern auch die Gestalt dieser Beteiligungsrechte selbst. Ein Anknüpfungspunkt ist ohne Zweifel die Überwindung der alten EU-Säulenkonstruktion, die es Dritten (und teilweise auch den ›Europäern‹ selbst) stark erschwert hat, überhaupt zu erkennen, mit welchem Handlungsträger sie es jeweils zu tun hatten und wem rechtliche Handlungen zuzurechnen waren.

Nunmehr ist die Europäische Union als einheitliche Rechtsperson eine klar identifizierbare Einheit. Die bessere Sichtbarkeit, Ansprechbarkeit und Interaktionsfähigkeit der EU in den UN wird auch durch die Umstrukturierung der Außenvertretung (Schaffung von Delegationen der Union, Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), Bündelung der außenpolitischen Leitungs- und Vertretungsfunktionen im Amt des Hohen Vertreters) gefördert.<sup>33</sup> Die praktische Umsetzung dieser Reformen ist im Gange. Zwar stehen einige wichtige Weichenstellungen (zum Beispiel die Entscheidung des Rates der EU über die genaue Gestalt des EAD) und aussagekräftige praktische Erfahrungen mit den neuen Regeln noch aus. Im Grundsatz aber verbessern die Lissabonner Reformen die Rahmenbedingungen für eine weitere Stärkung der Beteiligungsrechte der EU in den nachgeordneten UN-Gremien und den Sonderorganisationen.

Möglicherweise geschieht dies nicht nur dort: Auf der New Yorker Bühne gibt es unter den EU-Mitgliedstaaten erste Überlegungen, ob im ›Lissabon-Zeitalter‹ nicht sogar der nur mit bescheidenen Rechten ausgestattete Beobachterstatus in der Generalversammlung revisionsbedürftig sei.<sup>34</sup> Welche ›Verstärkungen‹ gegebenenfalls angestrebt werden sollen, ist noch Gegenstand EU-interner Diskussionen. Ein entsprechender Vorstoß der EU-Mitgliedstaaten (und der Kommission) würde die anderen UN-Mitglieder in jedem Fall in Zugzwang bringen und die Grundlage für eine aktivere Rolle der EU auch in der Generalversammlung schaffen.

<sup>31</sup> Hoffmeister/Kuijper, a.a.O. (Anm. 9), S. 34.

<sup>32</sup> Vgl. dazu insgesamt etwa Beate Braams, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon, in: Ingolf Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, Baden-Baden 2008, S. 115–134.

<sup>33</sup> Vgl. für eine ausführliche Bewertung Daniel Thym, Die Europäische Union in den Vereinten Nationen, Der Vertrag von Lissabon fördert Kohärenz und Sichtbarkeit, Vereinte Nationen, 56. Jg., 3/2008, S. 121–126.

<sup>34</sup> Für den Sicherheitsrat wird die Frage einer eigenen organschaftlichen Beteiligung der EU schon wegen des in der GASP nach wie vor vorherrschenden Prinzips der Zwischenstaatlichkeit hintangestellt (vgl. dazu insgesamt Jan Scheffler, Möglichkeiten und Grenzen eines ständigen europäischen Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Sicherheit und Frieden, 24. Jg., 2/2006, S. 85–91); wohl aber wird die möglichst effektive Umsetzung der neuen Bestimmung des Artikel 34 Absatz 2 Unterabsatz 3 EUV, wonach der Hohe Vertreter in der Regel den Standpunkt der Union im Sicherheitsrat vortragen soll, intensiv diskutiert.

# Die UN-Behindertenrechtskonvention

## Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie

Theresia Degener

**Die neue Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen ist ein modernes Menschenrechtsinstrument, das einen Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung darstellt. Mit der Konvention wurde der universal anerkannte Menschenrechtskatalog auf den Kontext von Behinderung zugeschnitten. Doch sie ist kein reiner Antidiskriminierungsvertrag, sondern ein inhaltlich umfassendes Menschenrechtsinstrument mit entwicklungspolitischer Komponente. Ihre Umsetzungs- und Überwachungsinstrumente fügen sich in das bestehende UN-Menschenrechtssystem ein, modernisieren und erweitern es sogar. Die Behindertenrechtskonvention birgt somit Potenzial für eine Modernisierung des Völkerrechts und der Behindertenpolitik im 21. Jahrhundert.**

Als erste Menschenrechtskonvention des 21. Jahrhunderts zeichnet sich das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (kurz: **Behindertenrechtskonvention** oder **BRK**) als modernes Menschenrechtsinstrumentarium aus. Sie ist die UN-Menschenrechtskonvention mit der kürzesten Verhandlungsgeschichte und der höchsten Unterzeichnerzahl in den ersten zwei Jahren ihrer Existenz. Für ihre Entstehung wurden nur fünf Jahre (2001–2006)<sup>1</sup> benötigt. Das Übereinkommen wurde am 13. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution 61/106 verabschiedet und ist am 3. Mai 2008 in Kraft getreten. Bereits am ersten Tag ihrer Auslegung, dem 30. März 2007, wurde die BRK von 80 Mitgliedstaaten unterzeichnet. Die Zahl der Unterzeichnerstaaten hat sich mittlerweile auf 144 erhöht, die der Vertragsstaaten auf 84 (Stand: April 2010). Eine derart rasche Zeichnung von so vielen Staaten kann nicht einmal die von fast allen Staaten unterzeichnete Kinderrechtskonvention vorweisen.

### Inhalt

Die Behindertenrechtskonvention gliedert sich in zwei Völkerrechtsverträge: das Übereinkommen mit 50 Artikeln und das Fakultativprotokoll mit 18 Artikeln. Das Fakultativprotokoll enthält ähnlich wie andere Menschenrechtsverträge ein Individualbeschwerdeverfahren, mit dem sich Individuen oder Gruppen gegen erlebte Menschenrechtsverletzungen wehren können. Außerdem enthält es ein besonderes Untersuchungsverfahren für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen. Das Fakultativprotokoll wurde

von 88 Staaten unterzeichnet und von 52 ratifiziert (Stand: April 2010).<sup>2</sup>

### Behinderte Menschen als Menschenrechtssubjekte

Mit der BRK wurde ein Paradigmenwechsel der Behindertenpolitik auf internationaler Ebene vollzogen, der sich auf nationaler Ebene schon länger angekündigt hatte.<sup>3</sup> Das medizinische Modell von Behinderung, bei dem sich der Blick einseitig auf die gesundheitlichen Beeinträchtigungen als individuelles Problem richtet, wurde durch das menschenrechtliche Modell von Behinderung ersetzt. Danach hindern nicht die Beeinträchtigungen die behinderten Menschen an der Teilhabe an der Gesellschaft, sondern die gesellschaftlichen Strukturen und Bedingungen. Nicht die Tatsache, dass jemand einen Rollstuhl benutzt oder langsamer und anders denkt oder fühlt, verursacht die Aussonderung aus der Gesellschaft, sondern Diskriminierungen und die Vorenthaltung von Menschenrechten. Dieser Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen beziehungsweise sozialen Modell von Behinderung kann als Leitmotiv der BRK betrachtet werden. Dies kommt auch in dem verwendeten Behindertenbegriff zum Ausdruck, etwa in der Präambel, die darauf verweist, dass Behinderung durch die Wechselwirkung zwischen Individuum und Gesellschaft entsteht, oder in der Beschreibung des Personenkreises der behinderten Menschen in Artikel 1.<sup>4</sup> Von einer expliziten De-

\* Ich danke meiner Mitarbeiterin Franziska Witzmann für wertvolle redaktionelle Unterstützung.

<sup>1</sup> In dieser Zeit fanden die acht Treffen des *Ad-hoc*-Ausschusses statt, der die BRK erarbeitete. Der erste Entwurf wurde von einer Arbeitsgruppe des Ausschusses im Januar 2003 erarbeitet. Die Verfasserin nahm für die deutsche Regierung an dieser Arbeitsgruppe und als Beraterin der Bundesregierung an den Verhandlungen des Ausschusses teil. Die Dokumentation der Treffen ist zu finden unter: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1423>

<sup>2</sup> Siehe: <http://www.un.org/disabilities/>

<sup>3</sup> Theresia Degener, Antidiskriminierungsrechte für Behinderte: Ein globaler Überblick, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 65. Jg., 2005, S. 887–935.

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 1: » (...) Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.«



**Prof. Dr. Theresia Degener, LL.M.**, geb. 1961, ist Professorin für Recht und »Disability Studies« an der Evangelischen Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe in Bochum und außerordentliche Professorin an der juristischen Fakultät der University of the Western Cape Bellville/Kapstadt, Südafrika.

Die Behindertenrechtskonvention ist eine Antidiskriminierungs- und zugleich eine umfassende Menschenrechtskonvention.

definition von Behinderung wurde nach langer Diskussion in den Verhandlungen Abstand genommen. Erstens bestand die Gefahr, dass mit jeder Definition auch Personen ausgeschlossen werden, und zweitens wollte man sich der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich mit der Zeit immer wieder verändert, nicht verschließen.<sup>5</sup>

Der Paradigmenwechsel kommt zudem im Charakter der BRK zum Ausdruck. Bei den Verhandlungen gab es diesbezüglich drei Optionen:

1. eine reine **Antidiskriminierungskonvention**, ähnlich der Frauenrechtskonvention von 1979;
2. eine **umfassend inhaltliche Konvention**, vergleichbar der Kinderrechtskonvention von 1989, die sowohl bürgerliche und politische Rechte als auch soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte enthält, oder
3. eine **Hybridfassung** aus den ersten beiden Optionen.

Die BRK entspricht der letzten Option. Sie ist eine Antidiskriminierungskonvention, denn die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Gleichheit sind die tragenden Säulen des Übereinkommens und finden auch in nahezu jeder Vorschrift Erwähnung. Die BRK ist zudem eine ganzheitliche Menschenrechtskonvention, da der gesamte Katalog der Menschenrechte aufgenommen und auf den Kontext von Behinderung zugeschnitten wurde. Schließlich hat das Übereinkommen eine starke entwicklungspolitische Komponente, was dem Umstand geschuldet ist, dass zwei Drittel der weltweiten behinderten Bevölkerung von 650 Millionen in Entwicklungsländern leben.

### Allgemeine Grundsätze und Staatenpflichten

Die Betonung der Menschenwürde ist ein wesentliches Merkmal der BRK. Autonomie, Unabhängigkeit und die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, werden allgemein als Bestandteile der Menschenwürde aufgefasst. Gerade im Hinblick auf Behinderte mit intellektuellen und/oder psychischen Beeinträchtigungen werden diese Fähigkeiten jedoch in Frage gestellt. Die Konvention setzt dagegen einen anderen Maßstab und gewährt auch jenen Autonomie, Unabhängigkeit und die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, die die herkömmlichen Anforderungen an Vernunft und Normalität nicht erfüllen und gegebenenfalls Unterstützung bei der Entscheidungsfindung benötigen. Das wird bekräftigt durch den Grundsatz der »Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und [der] Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit.« (Artikel 3 d)

Der allgemeine Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 3 b) als das Herzstück der Konvention wird ergänzt durch die Grundsätze der Chancengleichheit (Artikel 3 e) und der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (Artikel 3 c) sowie das Prinzip der Zugäng-

lichkeit/Barrierefreiheit (Artikel 3 f). Damit soll klar gestellt werden, dass Gleichheit behinderter Menschen nicht durch formale Gleichstellung erreicht werden kann.<sup>6</sup> Gleichheit ohne Chancengleichheit lässt die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen außer Acht, die behinderte Menschen oft haben. Gleichheit ohne Zugänglichkeit bedeutet, die Tore für Behinderte zu öffnen, ohne die Barrieren zu beseitigen, die vor den Toren stehen. Und Gleichheit ohne Inklusion<sup>7</sup> bedeutet Assimilation um den Preis der Unterdrückung oder der Vernachlässigung der Unterschiedlichkeit, die wichtig für die Identität oder die Entwicklung der einzelnen Menschen sind. Weil in der BRK der Grundsatz der Nichtdiskriminierung begleitet wird von den Grundsätzen der Inklusion, Chancengleichheit und Barrierefreiheit,<sup>8</sup> ist davon auszugehen, dass die BRK einem substantziellen Gleichheitskonzept folgt, das faktische und rechtliche Gleichheit, Gruppenidentität und Dominanzverhältnisse berücksichtigt. Dies ergibt sich auch aus der weiten Definition von Behindertendiskriminierung. Mit ihr werden jegliche Formen von Diskriminierung erfasst, direkte und indirekte, aber auch das schlichte Nichtstun, wenn es eine Anpassungspflicht gibt. Letzteres ist mit dem Ausdruck »Versagung angemessener Vorkehrungen« gemeint. Die BRK definiert in Artikel 2 »angemessene Vorkehrungen« als »notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.«

Weil behinderte Frauen und behinderte Kinder zu den besonders gefährdeten Gruppen gehören, die Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, wurden ihnen eigenständige Artikel gewidmet. Dies unterstreicht die Bedeutung von geschlechter- und alterssensibler Behindertenpolitik. Artikel 6 handelt von behinderten Frauen. Darin wird die mehrfache Diskriminierung behinderter Frauen und Mädchen anerkannt, und die Staaten verpflichtet sich, Fördermaßnahmen zur Stärkung und Entwicklung behinderter Frauen zu ergreifen.

Artikel 7 benennt drei wichtige Staatenpflichten, die im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Menschenrechte von Kindern zu berücksichtigen sind: erstens die Gleichberechtigung mit nicht behinderten Kindern (Artikel 7 (1)), zweitens der Vorrang des Wohles des Kindes bei allen Maßnahmen (Artikel 7 (2)) und schließlich die Beteiligungsrechte des Kindes und die Gewährleistung seiner Meinungsfreiheit in allen es betreffenden Angelegenheiten (Artikel 7 (3)). Artikel 7 stellt den Versuch dar, die Kinderrechtskonvention in ihrer Gesamtheit für behinderte Kinder anwendbar zu erklären.

Die Konvention gewährt auch jenen Autonomie, Unabhängigkeit und die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, die die herkömmlichen Anforderungen an Vernunft und Normalität nicht erfüllen.

Neben weiteren Verweisen auf Kinder und Frauen an verschiedenen Stellen<sup>9</sup> ist durch die Stellung der Artikel 6 und 7 am Anfang der BRK auch deren horizontale Wirkung für alle genannten Menschenrechte gesichert.

Artikel 4 enthält die allgemeinen Pflichten, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Menschenrechtskonvention zu beachten haben, und ist daher als ›rechtliche Herzstück‹ für die Umsetzung anzusehen.<sup>10</sup> Er enthält eine ganze Reihe allgemeiner Staatenpflichten, die die bekannte menschenrechtliche Pflichtentrias der Mitgliedstaaten, nämlich die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung aller Menschenrechte, für das Übereinkommen konkretisieren. Dazu gehört nicht nur, dass alle konventionswidrigen Gesetze abgeschafft werden müssen, sondern auch ebensolche Praktiken. Die staatliche Pflicht, Diskriminierung zu beseitigen, erstreckt sich auch auf benachteiligendes Verhalten durch private Personen, Organisationen und Unternehmen.<sup>11</sup> Für Menschenrechtsverträge neu ist die Pflicht, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen (Artikel 4 Absatz 1 c), was man als Konzept des ›disability mainstreaming‹ interpretieren könnte, auch wenn der Begriff in der BRK ausdrücklich nur für den Bereich der nachhaltigen Entwicklung verwendet wurde.<sup>12</sup>

Erstmals in einer Menschenrechtskonvention wurden Staaten verpflichtet, Fachkräfte der Sozialberufe über das Übereinkommen zu schulen. Das Thema der Bewusstseinsbildung wird in Artikel 8 noch einmal gesondert aufgeführt. Die Staaten sind aufgerufen, mit vielfältigen Maßnahmen, »Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderung« (Artikel 8 Absatz 1 b) zu bekämpfen und in der Gesellschaft allgemein positiv über Behinderung aufzuklären. Dabei haben die Medien eine wichtige Rolle zu spielen (Artikel 8 Absatz 2 c). Diese Obliegenheit gehört wie die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit nach Artikel 9 zum Innovationspotenzial der BRK.<sup>13</sup>

## Die Menschenrechte

Die in der BRK enthaltenen Menschenrechte sind jene, die auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den beiden grundlegenden Menschenrechtspakten von 1966, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), enthalten sind. Während der Verhandlungen über die BRK wurde immer wieder betont, dass keine neuen Menschenrechte geschaffen, sondern der universal anerkannte Katalog der Menschenrechte auf den Kontext von Behinderung zugeschnitten werden sollte. Hintergrund dieser Entscheidung war die Erkenntnis, dass Sonderbehandlung und Sonder-

rechte für behinderte Menschen immer wieder deren Aussonderung zur Folge hatten und gleichzeitig die Universalität der Menschenrechte in der Praxis in Frage gestellt wird, wenn die Bedürfnisse behinderter Personen nicht berücksichtigt werden.

Ob die Konvention im Ergebnis wirklich keine neuen Menschenrechte enthält oder nicht doch im Hinblick auf einige Formulierungen von neuen Rechten gesprochen werden muss, ist noch nicht eindeutig geklärt.

Der besondere Zuschnitt dieser Menschenrechte auf den Kontext von Behinderung lässt sich exemplarisch an den Rechten auf gleiche Anerkennung als (geschäftsfähige) Person vor dem Gesetz, auf Meinungsfreiheit und auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinde darstellen.

Das Recht auf Anerkennung vor dem Gesetz (Artikel 12) nimmt Bezug auf die beiden zentralen Rechtsverletzungen, die behinderte Menschen diesbezüglich erleben: die diskriminierende Aberkennung der Geschäftsfähigkeit im Rechtsverkehr und der unzureichende Schutz gegen Ausbeutung und Fremdbestimmung im Rechtsverkehr. Dagegen bekräftigt Artikel 12 das Recht, als gleichberechtigte geschäftsfähige Person anerkannt zu werden, und manifestiert

Ob die Konvention wirklich keine neuen Menschenrechte enthält oder nicht doch von neuen Rechten gesprochen werden muss, ist noch nicht eindeutig geklärt.

<sup>5</sup> Zur Entstehungsgeschichte der BRK unter anderem: Theresia Degener, Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen, 54. Jg., 3/2006, S. 104–110; Stefan Trömel, A Personal Perspective on the Drafting History of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in: Gerard Quinn/Lisa Waddington (Eds.), European Yearbook of Disability Law, 1. Jg., 2009, S. 115–138.

<sup>6</sup> Gerard Quinn et al., Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability, New York und Genf 2002, S. 11–12.

<sup>7</sup> Die Verfasserin bevorzugt den Begriff ›Inklusion‹, statt der amtlichen Übersetzung ›Integration‹ für das englische ›inclusion‹.

<sup>8</sup> Auch beim englischen Begriff ›accessibility‹ bevorzugt die Verfasserin die deutsche Übersetzung ›Barrierefreiheit‹ statt der amtlichen Übersetzung ›Zugänglichkeit‹.

<sup>9</sup> Zum Beispiel in dem für diese Gruppen so wichtigen Artikel 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch).

<sup>10</sup> Valentin Aichele, Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll: Ein Beitrag zur Ratifizierungsdebatte, Berlin 2008, S. 6.

<sup>11</sup> Artikel 4 Absatz 1 e). Näher dazu Aichele, a.a.O. (Anm. 10), S. 10 sowie United Nations/Inter-Parliamentary Union, From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Persons with Disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Genf 2007, S. 18.

<sup>12</sup> Präambel g); vgl. zum Begriff Katrin Grüber, Disability Mainstreaming, Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft (IMEW), IMEW konkret, 10/2007, <http://www.imew.de/index.php?id=72>

<sup>13</sup> Vgl. Heiner Bielefeldt, Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte, Essay No. 5, 2006.

das Prinzip der unterstützenden Entscheidungsfindung im Gegensatz zum paternalistischen Stellvertreterprinzip.

Das Ergebnis der Diskussionen ist ein innovatives Überwachungssystem, das dem vorhandenen System der einzelnen Ausschüsse sehr ähnelt.

Das Recht auf Meinungsfreiheit (Artikel 21) enthält das aus Artikel 19 Zivilpakt bekannte Recht auf ungehinderte Meinungsfreiheit. Allerdings wird die Freiheit, sich Informationen und Gedankengut zu beschaffen, empfangen und weiterzugeben, dahin gehend qualifiziert, dass dies barrierefrei und unter Nutzung verschiedener Mittel, Formate und Formen der Kommunikation einschließlich der Gebärdensprache möglich sein muss.

Das Recht auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinde (Artikel 19) schließlich geht einerseits auf das Recht der Freizügigkeit gemäß Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zurück, konturiert dieses Recht jedoch insbesondere im Hinblick auf die Freiheit, außerhalb von Heimen mit gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu leben. Artikel 19 ist unter anderem als Antwort auf die zunehmende Internierung von Menschen mit Behinderungen zu sehen.

Diskutiert wird auch, ob alle der genannten Menschenrechtsnormen alter Wein in neuen Schläuchen sind oder nicht doch etwas neuer Wein beigemischt wurde. Im gegenwärtigen Stadium ist es wohl zu früh, hierauf eine abschließende Antwort zu finden. Die Umsetzung der Konvention und deren Überwachung werden ausreichend Gelegenheit für eine juristische Debatte darüber geben.

Neu an dem Verfahren der Individualbeschwerde ist, dass Gruppen und Individuen auch im fremden Namen Beschwerden einreichen können.

## Umsetzung und Überwachung

Die Umsetzung und Überwachung der BRK gehören zu den strittigsten Fragen während der Verhandlungen. Hintergrund war zum einen die zunehmende Kritik an der Arbeitsweise und dem System der UN-Menschenrechtsausschüsse im Hinblick auf das Staatenberichtsverfahren. Die vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) initiierte Reformdiskussion, in der auch die Option diskutiert wurde, die einzelnen Menschenrechtsausschüsse durch einen einzigen Ausschuss für alle Kernkonventionen zu ersetzen,<sup>14</sup> sorgte für Unsicherheiten im Entwurfsstadium.

Zum anderen gab es jedoch auch unterschiedliche Positionen zur Frage der Umsetzung und Überwachung der Konvention. Jene, die die BRK in der Kontinuität der Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte<sup>15</sup> sahen, favorisierten ein ähnliches Überwachungssystem mit einem Sonderbeauftragten und einem durch die großen internationalen Behindertenverbände besetzten Expertengremium. Eine andere Haltung nahmen jene ein, die den Zweck der BRK darin sahen, das Thema Behinderung zum festen und gleichwertigen Bestandteil des UN-Menschenrechtssystems zu machen. Diskutiert wurde auch die Variante, einem

der bestehenden Menschenrechtsausschüsse – namentlich dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – die Überwachung der Behindertenrechtskonvention zu übertragen. Das Ergebnis der Diskussion ist ein innovatives Überwachungssystem, das dem vorhandenen System der einzelnen Ausschüsse sehr ähnelt. Es besteht aus zwei Säulen, der internationalen und der nationalen Überwachung.

## Internationale Überwachung

Wie die anderen Menschenrechtskonventionen wird auch die Einhaltung der BRK von einem mit unabhängigen Experten und Expertinnen besetzten Ausschuss überwacht. Für die BRK ist dies der **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)**. Der Ausschuss besteht zunächst aus zwölf Mitgliedern. Nach der 80. Ratifizierung des Übereinkommens wird er auf 18 Mitglieder erweitert (Artikel 34 Absatz 2).

## Staatenberichte

Dem CRPD stehen sowohl bekannte als auch neue Überwachungsinstrumente zur Verfügung. Das wichtigste Instrument ist das bekannte Staatenberichtsverfahren (Artikel 35ff.). Demnach müssen die Vertragsstaaten alle vier Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Konvention vorlegen. Das Verfahren wurde mit einigen innovativen Aspekten ausgestattet. Dazu gehört die Möglichkeit, säumige Vertragsstaaten auch ohne Vorliegen eines Staatenberichts zu überprüfen sowie UN-Sonderorganisationen und andere zuständige Stellen in die Überprüfung der Berichte einzubeziehen. Die Beziehung zwischen dem CRPD und den Sonderorganisationen, anderen zuständigen Organen der Vereinten Nationen und insbesondere den anderen Menschenrechtsausschüssen wurde im Sinne einer kohärenten und nachhaltigen Zusammenarbeit kodifiziert. Damit wurde zwar kein Neuland betreten, denn eine entsprechende Praxis hat sich im UN-Menschenrechtssystem in den letzten zehn Jahren bereits herausgebildet. Diese Reformbemühungen zur effizienteren Gestaltung des Überwachungsverfahrens wurden aber nun in der BRK verbindlich festgelegt.

## Individualbeschwerde

Als weiteres Überwachungsinstrument steht dem CRPD die Individualbeschwerde nach Artikel 1 des Fakultativprotokolls der BRK (BRK-FP) zur Verfügung. Das Verfahren der Individualbeschwerde ähnelt dem anderer Übereinkommen. Neu ist jedoch, dass nicht nur Individuen und Gruppen in eigenem Namen berechtigt sind, eine Beschwerde einzureichen, sondern dies auch im fremden Namen tun zu können. Diese Möglichkeit ist in anderen Übereinkommen nicht vorgesehen, wird in der Praxis jedoch in Ausnahmefällen auch von anderen Ausschüssen ak-

zeptiert.<sup>16</sup> Diese Neuerung ist dem Umstand geschuldet, dass insbesondere behinderte Opfer von Menschenrechtsverletzungen keinen Zugang zur Justiz haben, weil sie isoliert werden oder die Verfahren nicht barrierefrei sind.

### Vertrauliches Prüfverfahren

Schließlich gibt es als innovatives Instrument das aus der UN-Anti-Folter-Konvention bekannte Vertrauliche Prüfverfahren gemäß Artikel 6 BRK-FP. Dieses ermöglicht dem CRPD, bei Verdacht auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der Konventionsrechte Untersuchungen einzuleiten. Dieses in den Verhandlungen umstrittenste Instrument wurde allerdings mit einer fakultativen Rücktrittsklausel versehen (Artikel 8 BRK-FP).

### Vertragsstaatenkonferenzen

Das zweite Organ zur internationalen Überwachung ist die im zweijährigen Rhythmus stattfindende Konferenz der Vertragsstaaten. Sie kann sich gemäß Artikel 40 Absatz 1 mit jeder Angelegenheit im Zusammenhang mit der Durchführung der Konvention befassen. Ihre Hauptaufgabe besteht jedoch in der Wahl der Ausschussmitglieder (Artikel 34 Absatz 5), weshalb die erste Vertragsstaatenkonferenz bereits sechs Monate nach dem Inkrafttreten der BRK (30.10.–1.11.2008) zusammenkam. Sie hat im September 2009 ein weiteres Mal in New York getagt und die ersten zwölf Mitglieder des Behindertenrechtsausschusses gewählt. Insbesondere das zweite Treffen hat jedoch gezeigt, dass die Staatenkonferenz sich nicht nur als Wahlgremium versteht, sondern durchaus gewillt ist, einen substanziellen Beitrag zur Umsetzung der BRK zu leisten. An drei Runden Tischen wurde über zentrale inhaltliche Fragen diskutiert, darunter Barrierefreiheit, Zugang zur Justiz, Gleichberechtigung im Rechtsverkehr und Geschäftsfähigkeit.<sup>17</sup> Auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz im September 2010 wird es insbesondere um die Wahl neuer Ausschussmitglieder gehen. Die Amtszeit der ersten sechs Mitglieder läuft Ende 2010 aus, und mit der 80. Ratifizierung der Konvention am 18. Februar 2010 durch Frankreich steht nun die Erweiterung auf 18 Mitglieder an.

### Erste Tagungen des Ausschusses

Der Behindertenrechtsausschuss hat bisher dreimal getagt.<sup>18</sup> Er kommt in Genf zusammen. Die Mehrzahl der Menschenrechtsexpertinnen und -experten sind behinderte Personen mit Erfahrungen in der Behindertenpolitik und -wissenschaft. Erwartungsgemäß hat sich der CRPD auf seiner ersten Tagung mit der Erarbeitung der Geschäftsordnung beschäftigt und sich dabei weitgehend an den anderen Ausschüssen orientiert. Die auf der zweiten Tagung verabschiedeten Leitlinien für die Staatenberichte<sup>19</sup> sehen eine Aufteilung der Berichte in einen allgemeinen

Kernteil (core document) und einen vertragspezifischen Teil (treaty-specific document) vor und orientieren sich damit an den gemeinsamen Leitlinien der Menschenrechtsausschüsse.<sup>20</sup> Die vertragspezifischen Leitlinien für Staatenberichte sind bislang eher moderat als reformorientiert einzustufen. So gehen zum Beispiel die Leitlinien zum Recht auf Bildung (Artikel 24) nicht so sehr auf die Schaffung eines inklusiven Bildungssystems ein wie angesichts der Diskussionen während der Verhandlungen über das Überkommen zu erwarten gewesen wäre. Immerhin führte der Ausschuss bereits während seiner zweiten Tagung am 21. Oktober 2009 einen so genannten Tag der Allgemeinen Diskussion durch, und zwar zu einem der umstrittensten Rechte der BRK, dem Recht auf gleiche Anerkennung als Person vor dem Gesetz (Artikel 12). Zahlreiche Expertinnen und Experten sowie Verbände der Zivilgesellschaft wurden zum Thema der Geschäftsfähigkeit von Menschen mit geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen angehört. In zwei Arbeitsgruppen wurde über gesetzliche und praktische Maßnahmen diskutiert, die erforderlich sind, um den Grundsatz der unterstützenden Entscheidungsfindung umzusetzen.<sup>21</sup> Eine ausführliche Kommentierung zu Artikel 12, die so genannte Allgemeine Bemerkung, soll in naher Zukunft folgen.<sup>22</sup>

### Nationale Überwachung

Die Behindertenrechtskonvention enthält im Unterschied zu anderen UN-Menschenrechtsverträgen nicht nur ein internationales Überwachungssystem, son-

Die vertragspezifischen Leitlinien für Staatenberichte sind bislang eher moderat als reformorientiert einzustufen.

<sup>14</sup> Degener, a.a.O. (Anm. 5).

<sup>15</sup> UN-Dok. A/RES/48/96. Diese am 20.12.1993 als Instrument des ›soft law‹ verabschiedete Resolution der Generalversammlung gehört zu den wichtigsten Rechtsquellen vor der BRK.

<sup>16</sup> Etwa vom Menschenrechtsausschuss. Nachweise bei Lauri P. Rothfrit, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen, Frankfurt/Main u.a. 2010, S. 140, Fn. 445.

<sup>17</sup> UN Doc. CRPD/CSP/2009/2 v. 11.1.2010.

<sup>18</sup> 1. Tagung: 23.–27.2.2009; 2. Tagung: 19.–23.10.2009; 3. Tagung: 22.–26.2.2010.

<sup>19</sup> Guidelines on Treaty-Specific Document to Be Submitted by State Parties under Article 35 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. CRPD/C/2/3 v. 18.11.2009.

<sup>20</sup> Harmonisierte Leitlinien für die Berichterstattung an die Organe zur Überwachung der Einhaltung der internationalen Menschenrechtsverträge, UN-Dok. HRI/MC/2006/3 v. 10.5.2006, <http://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/hri-mc-2006-3.pdf>

<sup>21</sup> Vgl. Webseite zum Tag der Allgemeinen Diskussion: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGD2102009.aspx>

<sup>22</sup> Berichte der ersten beiden Tagungen: Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Its First Session, UN Doc. CRPD/C/1/2 v. 8.10.2009; Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Its Second Session, UN Doc. CRPD/C/2/2 v. 2.2.2010.

Die Staaten sind verpflichtet, einen nationalen Überwachungsmechanismus einzurichten.

dern auch ein nationales. Dieses aus der Anti-Folter-Konvention bekannte Instrument der nationalen Verfahrensverstärkung wurde für den Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen modifiziert. Artikel 33 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine oder mehrere Anlaufstellen (focal points) für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der BRK einzurichten und die Schaffung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus zu prüfen. Darüber hinaus wird verlangt, einen unabhängigen nationalen Überwachungsmechanismus einzurichten (Artikel 33 Absatz 2).

Anlaufstellen, Koordinierungsmechanismus und nationale Überwachung sind nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsstrukturen einzurichten, womit den Vertragsstaaten ein breiter Handlungsspielraum eröffnet wurde. Dies birgt die Gefahr der uneinheitlichen und unübersichtlichen nationalen Umsetzung.<sup>23</sup> Jedoch gibt es zwei Vorgaben, die dem entgegenwirken können. Gemäß Artikel 33 Absatz 3 ist die Zivilgesellschaft, insbesondere in Gestalt ihrer Behindertenverbände »in vollem Umfang« in den Überwachungsprozess einzubeziehen. Angesichts der guten internationalen Vernetzung der Behindertenverbände und ihrer professionellen Lobbyarbeit ist zu erwarten, dass sie ihren Einfluss bei der Einrichtung der nationalen Stellen geltend machen werden. Zum anderen sind bei der Schaffung des nationalen Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 2 Satz 2 »die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte« zu berücksichtigen. Damit sind die 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Grundsätze zur Errichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen gemeint, die ihrerseits einheitliche Leitlinien zur wirksamen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention vorgeben. Die Vernetzung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen ist ebenfalls weit vorangeschritten.<sup>24</sup> Einen Beitrag dazu stellt auch die vom OHCHR am 22. Dezember 2009 veröffentlichte Studie über nationale Mechanismen zur Umsetzung und Überwachung der Behindertenrechtskonvention dar. Sie unterstreicht die Bedeutung, die der effektiven nationalen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention seitens der Vereinten Nationen zugemessen wird. Die Vorgaben zur nationalen Umsetzung und Überwachung gehören zu den größten Innovationspotenzialen der BRK, die sich nicht nur auf die Behindertenpolitik, sondern auf das Menschenrechtssystem insgesamt auswirken wird.<sup>25</sup>

Die Vorgaben zur nationalen Umsetzung und Überwachung gehören zu den größten Innovationspotenzialen der Konvention.

### Welche Schritte sind in Deutschland erforderlich?

Deutschland hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behin-

derungen und das dazugehörige Fakultativprotokoll am 21. Dezember 2008 ratifiziert. Beide sind seit 26. März 2009 Bestandteil der deutschen Rechtsordnung.<sup>26</sup> In der zum Ratifikationsgesetz erstellten Denkschrift<sup>27</sup> wird seitens der (alten) Bundesregierung vertreten, dass keinerlei gesetzlicher Reformbedarf zur Umsetzung der BRK in Deutschland gegeben sei, da die bestehenden Gesetze den Anforderungen des Übereinkommens entsprächen. Bereits während der Anhörung zum Ratifikationsgesetz vor dem Deutschen Bundestag zweifelte die Mehrheit der Sachverständigen diese Einschätzung an.<sup>28</sup> Inzwischen liegen Rechtsgutachten vor, die eindeutigen legislativen Handlungsbedarf feststellen.<sup>29</sup> Ob die gegenwärtige Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP an der in der Denkschrift formulierten Einschätzung festhält, wird sich noch zeigen.

Auf institutioneller Ebene wurden bereits einige wichtige Entscheidungen getroffen. Als Anlaufstelle wurde das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) bestimmt, während die Koordinierungsstelle durch den Behindertenbeauftragten der Bundesregierung besetzt wird. Das Deutsche Institut für Menschenrechte, das zu den akkreditierten nationalen Menschenrechtsinstitutionen nach den Pariser Grundsätzen gehört, wurde mit der Einrichtung eines nationalen Überwachungsmechanismus beauftragt. Es hat dafür eine eigene Abteilung im Institut errichtet und die Arbeit aufgenommen. Zu ihren Aufgaben gehören Politikberatung, anwendungsorientierte Forschung, die Durchführung von Veranstaltungen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Bereitstellung von Informationen.

Noch zu Zeiten der alten Bundesregierung hat die damalige Behindertenbeauftragte Karin Evers-Meyer eine Kampagne namens »Alle inklusive!« zur Umsetzung der BRK ins Leben gerufen. Im Rahmen der Kampagne wurden acht Fachveranstaltungen zu unterschiedlichen Themenfeldern der Konvention abgehalten. Die von Januar bis März 2009 in verschiedenen deutschen Regionen und unter aktiver Beteiligung von 22 Behindertenverbänden durchgeführten Konferenzen wurden inzwischen ausgewertet und die zentralen Forderungen, die behinderte Menschen und ihre Verbände an die Regierungen auf Bundes- und Landesebene haben, dokumentiert.<sup>30</sup> Ergebnis ist eine brauchbare Checkliste von Fragen und Forderungen, die bei der Erstellung des nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der BRK unter der Ägide des BMAS und des neuen Behindertenbeauftragten Hubert Hüppe hilfreich sein kann.

### Resümee

Die BRK als erste Menschenrechtskonvention des 21. Jahrhunderts kann sowohl aus völkerrechtlicher als auch aus behindertenrechtlicher Perspektive als modernes und innovatives Menschenrechtsinstru-

ment bezeichnet werden. Aus behindertenrechtlicher Sicht ist zu begrüßen, dass die Behindertenthematik nun endlich als Menschenrechtsfrage behandelt und das Übereinkommen inhaltlich den Bedürfnissen behinderter Menschen gerecht wird. Der Zuschnitt des anerkannten Katalogs der Menschenrechte auf den Kontext von Behinderung ist gelungen und die BRK kann als umfassende Antwort auf Menschenrechtsverletzungen an Menschen mit den unterschiedlichsten Beeinträchtigungen angesehen werden. Sie liefert zudem ein Wertegerüst, das beruhend auf so wichtigen Grundsätzen wie Nichtdiskriminierung, Autonomie, Inklusion, Respekt vor der Vielfalt, Geschlechter- und Kindergerechtigkeit den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts entspricht und zu Recht als ›Empowerment-Konvention‹ bezeichnet wird.<sup>31</sup> Mit der BRK wurde der Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung auf internationaler Ebene vollzogen.

Völkerrechtlich weist die BRK eine Reihe von Neuerungen auf, die – wie die erstmalige Möglichkeit des Beitritts regionaler Organisationen zum Beispiel der Europäischen Union<sup>32</sup> – hier nicht alle behandelt werden können. Bedeutsam ist die Stärkung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen und des nationalen Umsetzungssystems, zu dem zum ersten Mal dezidierte Anforderungen in einem Übereinkommen formuliert werden. Innovativ ist auch die herausragende Bedeutung, die der Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte behinderter Menschen mit Artikel 32 eingeräumt wird.<sup>33</sup> Es lässt sich zudem festhalten, dass die spätestens seit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 einsetzende Abkehr von der Trennung der Menschenrechte in bürgerliche und politische Rechte einerseits und soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte andererseits mit der Behindertenrechtskonvention manifestiert wurde.

Die Konvention fügt sich nahtlos in das bestehende Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen ein und fördert dessen Reform durch Verbesserungen im Bereich der Überwachung. Ob sie wirksam ist, wird sich zeigen. Der Behindertenrechtsausschuss hat seine Arbeit in Genf aufgenommen und seine Erweiterung auf 18 Mitglieder steht unmittelbar bevor. In Deutschland wurden die institutionellen Entscheidungen für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention getroffen, wobei insbesondere zu begrüßen ist, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Aufgabe der unabhängigen nationalen Überwachung betraut wurde. Dies stärkt die deutsche Menschenrechtspolitik insgesamt und stellt sicher, dass die Behindertenfrage in den deutschen Menschenrechtsdiskurs einbezogen wird. Ob die gegenwärtige Bundesregierung sich genauso zur Konvention bekennt wie die vorhergehende, wird der für den Herbst 2010 erwartete nationale Aktionsplan zur Umsetzung der BRK zeigen.

Die Behindertenrechtskonvention bietet nicht nur Potenzial für umfassende Reformen in der Behinderten- und Menschenrechtspolitik, sie bietet auch die Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie.<sup>34</sup>

**23** Vgl. Rothfritz, a.a.O. (Anm. 16), S. 148.

**24** Amrei Müller/ Frauke Seidensticker, *Handbook: The Role of National Human Rights Institutions in the United Nations Treaty Body Process*, Berlin 2007.

**25** Gerard Quinn, *Resisting the ›Temptation of Elegance‹: Can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Socialise States to Right Behaviour?* in: Oddný Arnadóttir/Gerard Quinn (Eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, Boston 2009, S. 215–256.

**26** Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2008, Bundesgesetzblatt 2008, II, Nr. 35, S. 1419ff., <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar61106-dbgbl.pdf>

**27** Bundestagsdrucksache 16/10808 v. 8.11.2008.

**28** Theresia Degener, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. November 2008 in Berlin zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 19. November 2008, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 16. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 16(11)186, S.21–25.

**29** Zum Beispiel Ralf Poscher et al., *Von der Integration zur Inklusion: Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung*, Baden-Baden 2008; Theresia Degener, *Welche legislativen Herausforderungen bestehen in Bezug auf die nationale Implementierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Bund und Ländern?*, *Behindertenrecht*, 2/2009, S. 34–51.

**30** Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, *Alle inklusive! Die neue UN Konvention ... und ihre Handlungsaufträge. Ergebnisse der Kampagne Alle inklusive!*, Berlin 2008.

**31** Bielefeldt, a.a.O. (Anm. 13).

**32** Gemäß Artikel 44. Die Europäischen Gemeinschaften sind am 30. März 2007 der BRK beigetreten.

**33** Zur Bedeutung dieser Norm für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vgl. Christian Jahn/Theresia Degener, *Umsetzung der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Eschborn 2008.

**34** Vgl. Sigrid Graumann, *Assistierte Freiheit*, Utrecht 2009.



# Obama, die USA und die UN

## Amerikas neue UN-Politik tut sich noch schwer

Ian Williams



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

**Mit dem Amtsantritt Barack Obamas als Präsident der USA im Januar 2009 hat sich der Ton in den internationalen Beziehungen grundlegend gewandelt. Statt der bis dahin vorherrschenden generellen Skepsis gegenüber den Vereinten Nationen haben der neue Präsident und seine Regierung eine positive Haltung zum Multilateralismus. Die Begleichung der Schulden gegenüber den UN ist nur ein Beleg dafür. Gehemmt ist die Regierung gegenwärtig durch einen unwilligen Kongress, zwei Kriege und die Folgen der Finanzkrise. Sollten diese Hemmnisse nicht überwunden werden, wird es den USA nicht gelingen, ihre Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen, um gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten eine Führungsrolle in den UN zu übernehmen.**

Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine zukünftige Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika wieder einmal versuchen wird, die Vereinten Nationen zu Liebe und Unterwerfung zu zwingen, doch die gegenwärtige Regierung unter Barack Obama gibt dafür keinerlei Anzeichen. Es ist vielmehr ermutigend zu sehen, dass der Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon Washington mit immer mehr Nachdruck auf UN-Prinzipien hinweist, spürt er doch weniger Druck, da die beflissentlich nachtragende Aufmerksamkeit, die die USA dem UN-Sekretariat früher hat angedeihen lassen, nachgelassen hat.

Doch manche Dinge ändern sich nie. Noch immer zwingt die Regierung den Vereinten Nationen amerikanisches Personal auf – wie zuletzt im Fall von Anthony Lake, der ab Mai 2010 die Leitung von UNICEF übernehmen wird –, aber wenigstens sind diese Personen dem gesamten Konzept multilateraler Organisationen gegenüber nicht feindlich eingestellt und bringen, wie Lake, sogar einige Qualifikationen für die Posten mit.

Obamas Ernennung von Betty King als Ständige Vertreterin in Genf und Susan Rice als Ständige Vertreterin in New York sandte die richtigen Signale sowohl an die diplomatischen Kollegen als auch an das UN-Personal. Der Präsident zog damit einen Schlussstrich unter die Ära John Bolton, die ein einziger Affront gegen die Organisation war, ob gewollt oder ungewollt. Zugleich wurde der Posten des Ständigen Vertreters in New York wieder auf Kabinettscherebene angesiedelt, wie es die bei demokratischen Regierungen symbolträchtige Tradition ist.

Neben der Personalpolitik haben sich die USA auch in vielen anderen Bereichen wieder in die Organisation eingebracht. Ihre Entscheidung, für einen Sitz im

Menschenrechtsrat zu kandidieren (und ihn auch zu gewinnen), findet seine Parallele in mehreren Ernennungen von Personen mit erwiesener positiver Einstellung zum Multilateralismus und Völkerrecht, auch wenn sie manchmal durch die Versuche der Regierung, ihre moralischen Positionen mit heimischer Realpolitik in Einklang zu bringen, eingeschränkt zu sein scheinen.

Es überrascht daher kaum, dass Ban Ki-moon kürzlich in einem Interview<sup>1</sup> den Präsidenten lobte als »jemanden, der seine volle Unterstützung für die Vereinten Nationen deutlich und öffentlich erklärt hat. Ich bin sehr dankbar für seine Führungsrolle und sein Engagement – und, natürlich hat er die Schulden bezahlt, er hat im Kongress eine Erhöhung des Budgets eingereicht.«

### Bessere Zahlungsmoral

Finanzielles Engagement ist fast genauso wichtig wie politisches Engagement. Für Organisationen wie für Menschen gleichermaßen ist finanzielle Sicherheit ein unschätzbare Wert. Es erlaubt ihnen, statt mit Rechnungen zu jonglieren, sich auf die inhaltliche Arbeit und zukünftige Planungen zu konzentrieren. Im Fall der UN beliefen sich diese Rechnungen auf Milliarden an Dollar, weil die USA über Jahre ihre Schulden nicht beglichen haben.

In diesem Jahr haben Ban und die UN ein solches Stadium der Sicherheit erreicht. Dank Barack Obama und der neuen Mehrheit der Demokraten im Kongress ist Ban der erste Generalsekretär seit Jahrzehnten, der sich weniger um unbezahlte Rechnungen sorgen muss, da die USA sich schließlich bereit erklärt haben, ihre ausstehenden Pflichtbeiträge zum ordentlichen Haushalt und zum Haushalt für Friedensmissionen zu begleichen. Die Überweisung der Beiträge steht allerdings noch aus.

### Feindseliger Kongress

Jahrzehntlang hat der Kongress sich standhaft geweigert, seine Pflichtbeiträge in vollem Umfang oder termingerecht zu zahlen. Er zwang nachfolgende Generalsekretäre, im besonderen Maße auf amerikanische Interessen Rücksicht zu nehmen, vor allem fielen dabei die Vorurteile verschiedener Interessengruppen im Kongress ins Gewicht. War einmal die Entscheidung gefallen, die Beitragszahlungen zu reduzieren, um die UN dazu zu zwingen, Programme für Palästinenser fallen zu lassen, öffnete dies Tor und

Tür für andere. Die Nahost-Problematik ist weitgehend konstant geblieben. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass viele Demokraten diese Politik unterstützten, nicht alle aktiv, aber dahingehend, dass viele zögerten, den UN in dieser Angelegenheit den Rücken zu stärken.

Auf Seiten der Republikaner verstärkte sich die offene Feindschaft gegenüber dem gesamten Konzept der Vereinten Nationen mit dem Einfluss der ideologischen Rechten. Auch wenn die Konservativen wussten, dass sie für einen Austritt aus der Organisation keine Unterstützung finden würden – weder im Kongress noch in der Öffentlichkeit – haben sie alle möglichen Gründe ins Feld geführt, um Beitragszahlungen zu kürzen: Einmal war es die Missbilligung der Position der UN gegenüber dem Nahen Osten, ein anderes Mal waren es vermeintliches Missmanagement und Korruption. Kürzlich hat die Waffenlobby den geplanten Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty) benutzt, um Gelder einzutreiben und damit einen vermeintlichen globalen Angriff auf im zweiten Verfassungszusatz festgeschriebene Rechte, abzuwehren.<sup>2</sup>

Auf der pragmatischeren Ebene haben amerikanische Politiker die Macht des Geldes sehr wohl erkannt: Einen Vorschlag des schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme aus dem Jahr 1985, die amerikanischen Beitragszahlungen für den ordentlichen Haushalt von damals 25 auf 15 Prozent zu reduzieren, hat die amerikanische Regierung abgelehnt. Eine solche Kürzung hätte den Einfluss Amerikas auf die Organisation verringert.

Selbst amerikanische Regierungen, die sich in den UN stark engagierten, wie die von George Bush senior, wurden von feindlich gesinnten Politikern im Kongress daran gehindert, den Schuldenberg abzubauen. Bill Clinton war den UN gegenüber zwar positiv eingestellt, doch ging er nicht so weit, sie auch zu verteidigen, wenn dies die Gegnerschaft der Konservativen eingebracht hätte. Der Kongress vermochte nicht einmal dann die Rückstände zu begleichen, als 1997 im Senat der parteiübergreifende Beschluss zwischen dem republikanischen Senator Jesse Helms und dem demokratischen Senator Joe Biden dazu gefasst wurde. Auch Bush junior nutzte seine Position nicht, um im Sinne Washingtons etwas zu erreichen, obwohl sich seine Regierung weitaus mehr in den UN engagierte als dies seine ungehobelte Rhetorik vermuten lässt. Seine Berater, Condoleezza Rice und Colin Powell, haben ihn mit großer Wahrscheinlichkeit davon abgehalten, seinen eigenen Vorurteilen nachzugeben.

Die Amerikaner hatten sich so an diese negative Grundeinstellung gewöhnt, dass ihnen möglicherweise die erlösende Kraft von Obamas Rede bei der Verleihung des Friedensnobelpreises an ihn am 10. Dezember 2009 in Oslo entgangen sein mag. Er sagte: »die Vereinigten Staaten können nicht darauf beste-

hen – wie es auch kein anderes Land kann –, dass sich andere an die Regeln halten, wenn wir selbst das nicht tun. Denn wenn wir es nicht tun, erscheint unser Handeln willkürlich und die Legitimität zukünftiger Interventionen wird untergraben – und seien sie auch noch so gerechtfertigt.«<sup>3</sup>

## Neue Konstellationen

Acht Jahre kalkulierter Zorn auf »global governance« und acht davor liegende Jahre an Ausflüchten und Tatsachenverdrehungen unter Clinton hatten es nicht zugelassen, dies zuzugeben. Mit Obama gibt es nun einen Präsidenten, der – mit Mehrheiten in beiden Kammern des Kongresses – den UN seine Unterstützung zugesagt hat. Seine Nahost-Politik ist, wenn nicht unbedingt identisch, so doch näher an den vereinbarten UN-Parametern orientiert als bei jedem seiner Vorgänger. Im Kongress unterstützt eine bedeutende Pro-Israel-Fraktion stillschweigend die Politik der Regierung.

Des Weiteren hat Ban Ki-moon, auch wenn er ursprünglich ein Kandidat von George W. Bush und John Bolton war, enge Beziehungen zum Kongress und zum Weißen Haus aufgebaut. Er war in Bezug auf die Frage der Beitragszahlungen ziemlich beharrlich. Er sprach davon, wie »ich nach Washington ging, um mich mit wichtigen Abgeordneten des Kongresses, Senatorinnen und Senatoren, dem Präsidenten und Ministern zu treffen. Ich hatte Frühstückstreffen mit dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Repräsentantenhauses und traf den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Senats.« Letztes Jahr war er sogar so freimütig, dass er vom Weißem Haus eine Rüge dafür erhielt, dass er die USA einen »säumigen Geber« nannte. Obamas Pressesprecher ließ dazu verlauten, seine Wortwahl sei »unglücklich«.<sup>4</sup>

In der Tat folgt seine Direktheit einem Muster: hart im Privaten und unverbindlich in der Öffentlichkeit, was eine hervorragende diplomatische Vorgehensweise ist. Doch er hatte es mit dem amerikanischen Kongress zu tun, in dem Diplomatie für einige seiner Mitglieder ein Oxymoron ist. Sie ließen die Kommentare Bans durchsickern und taten anschließend so, als seien sie entrüstet. Ban jedoch erreichte sein Ziel, die Beiträge wurden gezahlt und der Sturm legte sich rasch.

Bans Direktheit folgt einem Muster: hart im Privaten und unverbindlich in der Öffentlichkeit.

<sup>1</sup> Interview des Autors mit Ban Ki-moon am 23. Februar 2010 in New York. Alle folgenden Zitate im Text stammen aus diesem Interview.

<sup>2</sup> Vgl. UN Press Release GA/DIS/3396, 21.10.2009, <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/gadis3396.doc.htm>

<sup>3</sup> Deutsche Übersetzung siehe Amerika-Dienst: <http://amerikadienst.usembassy.de/>

<sup>4</sup> The White House, Briefing by Press Secretary Robert Gibbs, 12.3.2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/briefing-white-house-press-secretary-robert-gibbs-31209>

## UN-Gegner halten sich zurück

Überraschend ist, dass sich die übliche Anti-UN-Gruppe relativ ruhig verhält. Natürlich hat die konservative Heritage Foundation fast schon reflexartig Obama bezichtigt, den amerikanischen Steuerzahler auszuverkaufen, weil er die Beiträge für den Haushalt und für die Friedenstruppen vollständig bezahlte. Zusätzlich stimmten 30 republikanische Senatoren für eine Änderung an dem Gesetz für Kriegsveteranen, durch die alle Beiträge für die UN an die Kriegsveteranen umgeleitet würden.<sup>5</sup> Auch wenn die meisten von ihnen wussten, dass dieser Änderungsantrag nicht durchgehen würde, stimmten sie dennoch dafür. Sie wollten sich damit vorsorglich gegen Angriffe der erzkonservativen ›Tea Party‹-Bewegung absichern.<sup>6</sup> Letztere aber war zu sehr mit dem Defizit, der Geburtsurkunde Obamas und der Gesundheitsreform beschäftigt, als dass sie an die UN zu viele Gedanken hätte verschwenden können.

Die zahlreichen Think Tanks der Rechten, deren Diskurs die Ausrichtung der Außenpolitik unter Bush junior bestimmt hat, haben keinen Einfluss mehr auf die gegenwärtige Regierung. Diese lässt sich von weit liberaleren und multilateral orientierten Institutionen beraten, wie etwa dem ›Center for American Progress‹.

## Veränderte Position für die USA

Durch die Zwischenwahlen im November 2010 könnte es zu einer Rückkehr des Kongresses zu seiner vorherigen Haltung kommen. Aber in der Zwischenzeit wird, abgesehen von der offensichtlichen Erleichterung Bans und des UN-Sekretariats, die Begleichung der ausstehenden Beiträge vorerst genügen, um die Glaubwürdigkeit der USA in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat wieder herzustellen.

In der Tat bringt das erneute Engagement der USA in den UN eigene Probleme mit sich. Es war ungeschickt, aber zutreffend von der amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright, im Jahr 1998 die USA als »unverzichtbare Nation« zu bezeichnen. Heute allerdings ist dies weniger zutreffend. Mit zwei fortwährenden Kriegen und einer massiven Wirtschaftskrise drohen die USA sich militärisch und finanziell zu übernehmen, was sie heute eher verzichtbar macht. Andere UN-Mitgliedstaaten haben gegenwärtig für eine Sonderbehandlung der USA weniger Verständnis als zuvor. Washington muss härter arbeiten, um seine Ansprüche auf Führerschaft zu rechtfertigen.

Generalsekretär Ban drängt darauf, die Beziehungen zwischen den UN und den USA näher zu bestimmen, nicht zuletzt, weil er, zumindest ursprünglich, ein Kandidat der USA war. »Die Vereinigten Staaten sind natürlich einer der wichtigsten Staaten, aber bitte vergessen Sie nicht, dass der ganze Sicherheitsrat und alle Mitgliedstaaten mich ernannt ha-

ben. Die Partnerschaft zwischen den UN und den USA ist von grundlegender Bedeutung, ohne eine solche Unterstützung wird es sehr schwierig. Dennoch verlangt meine Rolle als Generalsekretär, gleichermaßen enge Beziehungen zu anderen Mächten zu pflegen, und ich denke, dass ich in der Lage war, die Unterstützung und das Vertrauen von allen wichtigen Mitgliedern zu erhalten.«

## Klimawandel als gemeinsames Thema

Ein Thema, bei dem sich die gleichgültige und feindliche Haltung der Vergangenheit noch auf die Obama-Agenda auswirkt, ist der Klimawandel. Ban weist darauf hin, dass Obama der erste amerikanische Präsident war, der an einem Klimagipfel teilgenommen hat und vergleicht dies mit dessen Vorgänger: »Der ehemalige Präsident Bush kam zwar zum Gipfel, nahm aber nicht an den offiziellen Treffen teil, sondern nur an dem informellen Gipfel-Abendessen und Gipfel-Treffen.« Ban machte den Klimawandel zu einer seiner Prioritäten, als er sein Amt antrat. Er ist sichtlich erleichtert, dass die Regierung von Barack Obama in dieselbe Richtung geht. Beide arbeiteten eng zusammen, um für den Klimagipfel in Kopenhagen im Dezember 2009 eine hohe Beteiligung sicherzustellen, was ihnen immerhin gelang.

Dennoch hat der Präsident mit einem widerspenstigen Kongress zu kämpfen, in dem viele seiner eigenen Parteigänger Bergbau- oder andere kohlenstoffintensive Industrien vertreten. Wenn sie also nicht unbedingt zu den Klima-Skeptikern gehören, so haben sie dennoch ein berechtigtes Interesse, jegliche effektive Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung zu vereiteln. Damit waren Obamas Möglichkeiten eingeschränkt, große Gesten zu machen, die vielleicht geholfen hätten, einige Delegationen in Kopenhagen umzustimmen. Seine umfassende Unterstützung für verbindliche Maßnahmen entzog allerdings jenen Ländern, die solche Maßnahmen ablehnen, die Möglichkeit, sich hinter dem zuvor von Bush nur wenig kaschiertem Skeptizismus und seiner Gleichgültigkeit zu verstecken. Zudem sind die sich nun wieder engagierenden Vereinigten Staaten, angeschlagen durch die Finanzkrise, weitaus schwächer und weniger bedrohlich als die Vereinigten Staaten, die sich zuvor zurückgehalten haben. Auch wenn man bei der ›Kopenhagen-Vereinbarung‹ nur bedingt von einem Erfolg sprechen kann, wäre sie ohne das Team Ban und Obama wohl kaum zustande gekommen. Bans Bemühungen wären von der Vorgängerregierung vereitelt oder ignoriert worden.

## Lange Liste unerledigter Aufgaben

Dennoch kann die Regierung Obama nach mehr als einem Jahr im Amt – verständlicherweise von der Wirtschaftskrise und der Gesundheitsreform in Be-

Die zahlreichen Think Tanks der Rechten haben keinen Einfluss mehr auf die gegenwärtige Regierung.

Mit zwei fortwährenden Kriegen und einer massiven Wirtschaftskrise drohen die USA sich militärisch und finanziell zu übernehmen, was sie heute eher verzichtbar macht.

schlag genommen – bislang nur enttäuschend wenig Fortschritte bei vielen wichtigen multilateralen Fragen vorweisen. Auch wenn alle die neue offenere Haltung begrüßen, gibt es immer noch eine lange Liste an internationalen Übereinkommen, denen die USA beitreten sollte, will das Land ein kooperativer Partner in der Weltgemeinschaft und ein vorbildliches UN-Mitglied werden. Es stehen zum Beispiel aus: die Unterzeichnung und Ratifizierung des Seerechtsübereinkommens, befürwortet vom Verteidigungsministerium; die Ratifizierung des Umfassenden Teststoppabkommens, von entscheidender Bedeutung für die neue Nichtverbreitungspolitik der Regierung; die Unterzeichnung und Ratifizierung der Ottawa-Konvention und die Ratifizierung der Kinderrechtskonvention, beides wichtige Themen für Obamas Wählerschaft. Nicht zuletzt äußert sich die Regierung wohlwollend gegenüber einem möglichen Waffenhandelsvertrag und gegenüber dem Internationalen Gerichtshof, doch sieht sie sich einer starken innenpolitischen Opposition ausgesetzt.

### Seerechtsübereinkommen

Einige dieser Unterzeichnungen und Ratifizierungen, wie die des Seerechtsübereinkommens, von entscheidender Bedeutung für amerikanische Besitzansprüche in der rasch schmelzenden Arktis, sind derart »niedrig hängende Früchte«, dass nur die außergewöhnlich intensive Beschäftigung mit innenpolitischen Fragen das Unvermögen, damit fortzufahren, erklären kann.

Das Seerechtsübereinkommen ist der Lackmустest, ob auf dem Capitol Hill die Vernunft in internationalen Angelegenheiten überlebt oder nicht. Der einzige Grund für eine Ablehnung des Übereinkommens ist eine grundsätzliche quasi-theologische Opposition einiger Konservativer gegen eine »Weltregierung«. Wenn die Regierung die Ratifizierung eines Instrumentes, das den Vereinigten Staaten so viele Vorteile bietet, das vom Pentagon, von der Marine, von Unternehmen und dem überwiegenden Teil des Kongresses gewollt ist, nicht sicherstellen kann, dann besteht wenig Hoffnung für Fortschritte an dieser Front. Die Hoffnung schwindet noch mehr, sollte nach den diesjährigen Zwischenwahlen die demokratische Mehrheit im Senat schrumpfen oder verloren gehen und sollten die letzten vernünftigen Republikaner in den Ruhestand treten oder aus dem Amt gedrängt werden.

### Internationaler Strafgerichtshof

Was den Internationalen Strafgerichtshof angeht, entsandte die Regierung immerhin eine Beobachterdelegation zur letzten Vertragsstaatenkonferenz im November 2009 nach Den Haag. Sowohl Außenministerin Hillary Clinton als auch der für Kriegsverbrechen zuständige Sonderbotschafter Stephen Rapp brachten ihren grundsätzlichen Wunsch, dem Statut beizutreten, zum Ausdruck. Rapp relativierte dies je-

doch umgehend: »Wir haben noch nicht ratifiziert. Die Frage, ob die Vereinigten Staaten in dieser Frage voranschreiten werden, ist immer noch, wie ich glaube, viele Jahre entfernt.«<sup>7</sup>

Die Regierung muss natürlich irgendwann noch ihre Absicht kundtun, die Rücknahme der Unterzeichnung des Statuts wieder aufzuheben. Sicher ist nur, dass sie nicht zu einer Opposition wie in den Bush-Jahren zurückkehren wird. Darin kann man durchaus einen Fortschritt sehen, aber im Grunde genommen kehrt die Regierung lediglich zurück zur Haltung Bill Clintons: die der wohlwollenden Tolerierung des Gerichtshofs.

### Nichtverbreitung

Bei einer Frage hinsichtlich der Unterzeichnung von Verträgen brauchen die USA sicherlich die Unterstützung der UN, nämlich bei den Themen Nichtverbreitung und Abrüstung. Sie brauchen sie sowohl generell als auch in den speziellen Fällen Iran und Nordkorea. Im letzteren Fall hat Ban Ki-moon seinen Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten Lynn Pascoe entsandt, um einen möglichen Besuch Bans später im Jahr vorzubereiten. Erfolg ist bei Pjöngjang immer unvorhersehbar, aber Bans persönlicher Hintergrund lässt hoffen, dass er zumindest verstehen wird, was vor sich geht – was bei vielen anderen Unterhändlern nicht der Fall ist.

Was das Thema Nichtverbreitung allgemein betrifft wird die internationale Gemeinschaft auf der 8. Überprüfungs-konferenz des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) im Mai 2010 die Aufrichtigkeit der »erlaubten« Nuklearmächte, vor allem der USA, auf die Probe stellen. Letztes Jahr hat die Regierung Obama noch vor Inspektionen unter dem Übereinkommen über biologische Waffen zurückgeschreckt. Daraus lässt sich schließen, dass das Verteidigungsministerium immer noch einen zu großen Einfluss auf die Politik haben könnte.

Jeglicher Hinweis, die Politik der Regierung Obama könne der Natur seiner Vorgängerregierung ähneln, nach dem Motto: »Macht das, was wir sagen, aber nicht das, was wir machen«, wird den Widerstand von Nuklearwaffenstaaten sicherlich vergrößern.

<sup>5</sup> U.S. Senate Rejects False Choice Between Supporting Veterans and UN Funding, UN Dispatch, 20.11.2009, <http://www.undispatch.com/us-senate-rejects-false-choice-between-supporting-veterans-and-un-funding>

<sup>6</sup> Kurz nach Obamas Amtsantritt entstand die »Tea Party«-Bewegung – eine konservative Bürgerbewegung, die sich aus unterschiedlichsten Organisationen zusammensetzt. Der Name ist an die »Boston Tea Party« von 1773 angelehnt, die als wichtiger Meilenstein der amerikanischen Unabhängigkeit gilt. Vgl. Palin feuert »Tea Party Movement« an, Tagesschau, 7.2.2010, <http://www.tagesschau.de/ausland/teapartyconvention102.html>

<sup>7</sup> U.S. to Attend Hague Court Meeting as Observer, Reuters, 16.11.2009, <http://www.reuters.com/article/idUSLG395050>

Das Seerechtsübereinkommen ist der Lackmустest, ob auf dem Capitol Hill die Vernunft in internationalen Angelegenheiten überlebt oder nicht.

Es sind gerade die Beziehungen zu Israel, die am ehesten Fragen zum Verhältnis zwischen den UN und den USA aufkommen lassen, und auch die Hauptursache für den Bruch waren.

Innenpolitische Zwänge werden die Regierung höchstwahrscheinlich davon abhalten, in puncto Ratifizierungen und Beitritte zu internationalen Abkommen sehr viel weiter zu gehen.

ßern. Insbesondere überprüft die Regierung gegenwärtig die amerikanische Nukleardoktrin, die unter Bush junior den Ersteinsatz von Nuklearwaffen nicht ausgeschlossen hat, um zum Beispiel auf einen Angriff mit chemischen oder biologischen Waffen zu reagieren. Ein Kompromissvorschlag ist, wenn die USA erklärten, Nuklearwaffen bei NVV-Staaten, die den Vertrag auch umsetzen, nicht zuerst einzusetzen.

Dennoch hat sich der Ton im Vergleich zur Regierung Bush grundlegend gewandelt. Deren ideologische Opposition gegenüber multilateralen Instrumenten hatte zu einer Sabotage der vorherigen NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2005 geführt und die USA davon abgehalten, den Umfassenden Teststoppvertrag zu ratifizieren.

### Naher Osten

Dies führt zurück zu dem ermüdenden und quälenden Nahost-Problem, das die US-UN-Beziehungen wie ein roter Faden durchzieht. Dass die Vereinigten Staaten die Nuklearwaffen Israels toleriert, wird ihre Bemühungen, Unterstützung zu finden, gefährden, auch wenn die erklärte Politik der Regierung, für eine universelle Mitgliedschaft des NVV zu sein, die Aufmerksamkeit einiger israelischer Politiker erregt und zu einigen Irritationen in Indien geführt hat.

Es sind gerade diese Beziehungen zu Israel, die am ehesten Fragen zum Verhältnis zwischen den UN und den USA aufkommen lassen, und auch die Hauptursache für den Bruch waren. Nicht gerade rühmlich war zum Beispiel im Zusammenhang mit dem ›Goldstone-Bericht über den Gaza-Krieg‹, wie die von Obama ernannten Vertreter in den UN ihre vollmundigen Bekenntnisse zur internationalen Strafgerichtsbarkeit teilweise wieder zurücknahmen, auch wenn ihre relativ moderaten Kommentare zur ›Ausgewogenheit‹ weit von den hysterischen und persönlich verletzenden Beschimpfungen entfernt waren, mit denen andere Kreise auf den Bericht des geschätzten Juristen reagierten. Am Ende haben die USA gemeinsam mit Großbritannien und Frankreich das gutgeheißen, was letztlich das Hauptergebnis des Berichts ist, dass sowohl Israelis als auch Palästinenser glaubwürdige und unabhängige Untersuchungen durchführen sollen.

In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass Obama nicht auf frühere UN-Resolutionen und auch nicht auf die Möglichkeit künftiger Sicherheitsratsresolutionen zurückgegriffen hat, um den Einzeltäter Benjamin Netanjahu auf jenen Pfad zurückzubringen, den der Nahost-Fahrplan vorgegeben hat. Obamas Mitarbeiter waren sehr vorsichtig, indem sie den Ministerpräsidenten lediglich aufforderten, zuvor abgegebene Versprechungen Israels insbesondere in Bezug auf den Fahrplan umzusetzen. Der Kongress ist ambivalent gegenüber jeder UN-Resolution zu Israel, unabhängig davon, wie sich das Außenministerium verhält.

Auf der anderen Seite hat die Regierung Obama den UN-Generalsekretär für seine deutlichen Aussagen zu Gaza auch nicht ›abgestraft‹, weil die eigenen Vertreter ähnliche Standpunkte vertreten haben, wenn auch weniger nachdrücklich. Dies trägt dazu bei, den Druck auf Netanjahu zu erhöhen, damit er seine Pflicht im Hinblick auf Obamas Projekt eines Abchlusses eines Nahost-Friedensabkommens erfüllt.

Die Regierung hat die Friedensinitiative von 2002 der Liga der arabischen Staaten gutgeheißen,<sup>8</sup> die sich auf die von den UN befürworteten Grenzen von 1967 beruft. Doch sie hat sich kaum befließigt, Israel dazu zu bringen, die Grenzen anzuerkennen, geschweige denn seine Verpflichtungen aus dem Nahost-Fahrplan zu erfüllen. Solange dies nicht geschieht, wird die internationale Gemeinschaft zu keinem Urteil darüber kommen, ob die USA sich wahrhaftig wieder den Grundsätzen jener Organisation unterwerfen, die sie selbst gegründet haben.

### Fazit

Es wäre hoffnungslos optimistisch und tatsächlich unrealistisch zu erwarten, dass sich das Verhalten der USA gegenüber den UN der europäischen Art anzunähern beginnt. Doch objektiv betrachtet hat diese Regierung sich schon ein beträchtliches Stück in diese Richtung bewegt. Haltung zählt, und die widerwillige Kooperation der Bush-Jahre durch die gegenwärtige offene Haltung zu ersetzen, macht einen großen Unterschied – für die Vereinten Nationen und für die Welt.

Innenpolitische Zwänge werden die Regierung höchstwahrscheinlich davon abhalten, in puncto Ratifizierungen und Beitritte zu internationalen Abkommen sehr viel weiter zu gehen, doch zumindest wird sie sie nicht bewusst missachten oder sabotieren. Die Zusammenarbeit mit dem UN-Sekretariat und mit den Sonderorganisationen wird ausgeweitet werden und sich verbessern, aber es wird einige Zeit dauern, bis sich die USA in einer freieren Position befinden werden, um mit anderen Mitgliedstaaten gemeinsam die Führung in der Organisation zu übernehmen. Die Erinnerungen an den vormaligen Unilateralismus, gemischt mit einem ausgesprochen revanchistischem Element der Schadenfreude über die gegenwärtige relative Schwäche der USA, wird viele Mitgliedstaaten gegenüber Obamas multilateraler Charme-Offensive resistent machen.

Barack Obama hat maximal zwei Amtszeiten, sie zu umwerben, die ›Ehe zu vollziehen‹ und die Beziehung langfristig beständig zu machen.

<sup>8</sup> Vgl. Interview Barack Obama mit dem Fernsehsender Al Arabiya am 27.1.2009, <http://www.alarabiya.net/articles/2009/01/27/65087.html#004=Al-Arabiya>

# Besserer Rechtsschutz für UN-Bedienstete

## Neues System der internen Rechtspflege eingerichtet

Thomas Fitschen · Wolfgang Münch

**Ineffektiv, umständlich, teuer – mit kritischen Tönen dieser Art hat die UN-Generalversammlung das bisherige System des Rechtsschutzes für UN-Bedienstete bewertet. Seit dem 1. Juli 2009 besteht nun ein neues, von Grund auf reformiertes System. Es setzt darauf, möglichst viele Konflikte auf informellem Wege zu lösen. Wenn dies nicht gelingt, steht den Bediensteten ein professionell besetztes Verwaltungsgericht mit zwei Instanzen zur Verfügung.**

UN-Bedienstete können, genau wie die Beschäftigten deutscher Behörden, mit ihrem Dienstherrn über die Erfüllung ihres Arbeitsvertrags in Streit geraten. Anders als ihre deutschen Kollegen können UN-Mitarbeiter ihren Fall aber nicht einem Arbeits- oder Verwaltungsgericht ihres Heimatstaats vorlegen, denn die Vereinten Nationen genießen nach Artikel 105 UN-Charta Immunität. Dies ist auch richtig, denn nationale Gerichte von 192 Staaten sollen nicht mit bindender Wirkung das Dienstrecht der Vereinten Nationen auslegen und anwenden können. UN-Bedienstete dürfen deshalb jedoch nicht rechtlos gestellt werden. Zum festen menschenrechtlichen Mindeststandard gehört das Recht, in angemessener Zeit in einem justizförmlichen Verfahren Rechtsschutz zu erlangen. Internationale Organisationen müssen daher ein eigenes Rechtsschutzsystem für ihre Bediensteten bereitstellen. Die UN hat kurz nach ihrer Gründung ein System der internen Rechtspflege (administration of justice) entwickelt, in dem ein Bediensteter nach Abschluss eines verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens das Verwaltungsgericht der Vereinten Nationen anrufen konnte. Die meisten Sonderorganisationen hatten sich dagegen dem Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation angeschlossen, das auch noch für eine Vielzahl kleinerer internationaler Organisationen außerhalb der UN-Familie zuständig ist.

### Die Mängel des alten Systems

Das in den frühen Jahren der UN geschaffene System war jedoch mit den Aufgaben und insbesondere mit der Zahl der Bediensteten, die fernab der Hauptdienstsitze arbeiten, nicht mitgewachsen. Während in der Anfangszeit ein Rechtsstreit zwischen einem Bediensteten und dem UN-Sekretariat im schlechtesten Fall nach zwei Jahren abgeschlossen war, konnte das 50 Jahre später bis zu fünf Jahre dauern – ein unhaltbarer Zustand. Zudem verlor das System zunehmend das Vertrauen der Mitarbeiter, da es die Fäl-

le zunächst in verschiedenen Beiräten behandelte, die mit ehrenamtlich tätigen Sekretariatsmitarbeitern besetzt waren und nur – den UN-Generalsekretär nicht bindende – Empfehlungen aussprachen. Dementsprechend wuchs die Unzufriedenheit auch bei den Mitgliedstaaten. Letztere kritisierten das System in für Resolutionen der Generalversammlung ungewöhnlich deutlichen Worten als »langsam, umständlich und teuer«.<sup>1</sup>

Die Aufsichtsgremien der UN, das Büro für interne Aufsichtsdienste (OIOS) und die Gemeinsame Inspektionsgruppe (JIU), hatten im Laufe der Jahre mehrfach Impulse zur Verbesserung der internen Rechtspflege gegeben.<sup>2</sup> Der Durchbruch zu einer umfassenden Reform gelang jedoch erst im Jahr 2006, nachdem eine im Auftrag der Generalversammlung noch von Kofi Annan eingesetzte Expertengruppe – das so genannte »Redesign Panel« – ihren Bericht vorlegte.<sup>3</sup> Darin wurden die Schwächen des Systems bloßgelegt und Maßnahmen vorgeschlagen, die letztlich auf eine völlige Umgestaltung des Rechtswegs hinausliefen.<sup>4</sup> Die Generalversammlung stimmte diesem Ansatz, den auch der neue UN-Generalsekretär Ban Ki-moon nach Beratungen mit dem Koordinierungsausschuss Leitung/Personal weitgehend akzeptierte,<sup>5</sup> überraschend schnell zu und beauftragte ihn, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.<sup>6</sup> In einem intensiven zweijährigen Verhandlungsprozess wurde das neue System von der Generalversammlung in mehreren Schritten ausgehandelt und Ende 2008

1 Vgl. UN-Dok. A/RES/57/307 v. 15.4.2003 oder A/RES/59/283 v. 13.4.2005. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit »UN-Dok.« abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit »UN Doc.«.

2 Zuletzt im Jahr 2004, vgl. die Berichte UN Doc. A/59/280 v. 19.8.2004 und A/59/408 v. 4.10.2004.

3 Vgl. Report of the Redesign Panel, UN Doc. A/61/205 v. 28.7.2006.

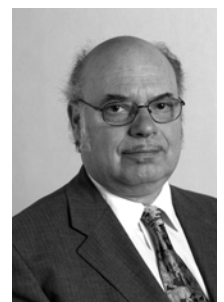
4 Ausführlich dazu: Wolfgang Münch, »Unzeitgemäß, fehlerhaft und ineffektiv«. Ein neuer Bericht zur Reform des Systems der internen Rechtspflege deckt altbekannte Mängel auf, Vereinte Nationen, 55. Jg., 1/2007, S. 20–23; vgl. auch August Reinisch/Christina Knahr, From the UN Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 12. Jg., 2008, S. 447–483.

5 Note by the Secretary-General, UN Doc. A/61/758 v. 23.2.2007.

6 UN-Dok. A/RES/61/261 v. 4.4.2007; darin beschließt die Generalversammlung, »ein neues, unabhängiges, transparentes, professionalisiertes, mit angemessenen Ressourcen ausgestattetes und dezentralisiertes System« einzurichten (Absatz 4).



**Dr. Thomas Fitschen**, geb. 1959, ist seit 1990 im Auswärtigen Amt tätig, dort Leiter des Referats für politische und soziale Fragen in der Generalversammlung. Im Jahr 2008 war er stellv. Vorsitzender des »Ad hoc Committee on the Administration of Justice« und Leiter der informellen Verhandlungen über die Statuten der neuen UN-Dienstgerichtsbarkeit.



**Dr. Wolfgang Münch**, geb. 1951, ist im Bundesministerium der Finanzen für Exportkreditgarantien des Bundes zuständig. Er war von 1996 bis 2005 Mitglied der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) der UN.

verabschiedet.<sup>7</sup> Die Kernpunkte sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

## Das neue System

Das neue System der internen Rechtspflege hat zwei Säulen: das informelle und das formale System.

### Das informelle System

#### Obligatorisches Vorverfahren

Das neue System der internen Rechtspflege hat zwei Säulen: das informelle und das formale System.

Das neue System setzt zunächst einmal stark auf die informelle Beilegung eines Streitiges. Für die meisten Streitfälle gilt nun ein obligatorisches ›Verfahren der verwaltungsinternen Kontrolle‹, in deren Rahmen nicht mehr der Vorgesetzte des Beschäftigten, sondern die Gruppe Verwaltungsinterne Kontrolle (Management Evaluation Unit)<sup>8</sup> – angesiedelt in der Hauptabteilung Management – die Beschwerde prüft. Führt dies für den Bediensteten zu keinem befriedigenden Ergebnis, kann dieser seinen Fall der Ombudsperson vorlegen, um eine gütliche Einigung zu erzielen.

#### Stärkung der Rolle der Ombudsperson

Das seit dem Jahr 2002 bestehende Büro der UN-Ombudsperson wurde mit den bereits vorher errichteten Ombudsbüros der Fonds und Programme zusammengelegt. Es hat Büros in Bangkok, Genf, Nairobi, Santiago de Chile und Wien, um UN-Bediensteten weltweit leichteren Zugang zur Ombudsperson zu eröffnen. Funktional wurde das Büro durch die Einrichtung einer Abteilung Mediation gestärkt, die eine förmliche Konfliktlösung herbeiführen kann. Durch diese drei Änderungen stehen nunmehr die Chancen gut, dass die Zahl der Streitfälle, die in die formale UN-Verwaltungsgerichtsbarkeit einmünden, abnimmt.

### Das formale System der internen Rechtspflege

Das formale System der internen Rechtspflege besteht nach dem Willen der Generalversammlung aus zwei Stufen: dem Gericht der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten und dem Berufungsgericht der Vereinten Nationen.

Das formale System besteht aus zwei Stufen: dem Gericht für dienstrechtliche Angelegenheiten und dem Berufungsgericht.

Gelingt keine gütliche Einigung im informellen System, kann der Beschäftigte Klage zum Gericht für dienstrechtliche Streitigkeiten (United Nations Dispute Tribunal – UNDT) erheben. Es ersetzt die Gemeinsamen Beiräte für Beschwerden (Joint Appeals Boards) und die Gemeinsamen Disziplinausschüsse (Joint Disciplinary Boards). Im Unterschied zu deren Voten sind die Urteile des Gerichts für den Generalsekretär bindend. Das Gericht entscheidet durch je einen hauptamtlichen Einzelrichter mit Sitz in New York, Genf und Nairobi, zwei nebenamtliche werden nach Bedarf eingesetzt. Dies trägt der heutigen breiten geografischen Verteilung des UN-Personals Rechnung.

Gegen Urteile des Gerichts der ersten Instanz kann das Berufungsgericht der Vereinten Nationen (Uni-

ted Nations Appeals Tribunal – UNAT) angerufen werden. Es besteht aus sieben Richtern und arbeitet in Kammern von je drei Richtern. Berufungsgründe sind unter anderem Kompetenzüberschreitung durch das erstinstanzliche Gericht oder ein Irrtum des Gerichts über materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Fragen. Da in der ersten Instanz nur ein Einzelrichter entscheidet, kann die Berufung auch auf falsche Tatsachenfeststellungen gestützt werden, sofern diese zu einem offensichtlichen Fehlurteil führten. Die Verfahren sind nunmehr grundsätzlich öffentlich, wenn das Gericht nicht ausnahmsweise anders entscheidet.

Die materiellen Befugnisse der neuen Gerichtsbarkeit gehen allerdings kaum über jene des früheren Verwaltungsgerichts hinaus. Insbesondere ist das Recht des Generalsekretärs, einem Bediensteten statt der Erfüllung eines durch Urteil festgestellten Anspruchs auf Weiterbeschäftigung, Beförderung oder Ernennung (nur) eine materielle Entschädigung anzubieten, nicht eingeschränkt worden.

Für beide Gerichte neu ist die Befugnis, einer Streitpartei die Verfahrenskosten aufzuerlegen, wenn sie offensichtlich die neuen Instrumentarien der internen Rechtspflege missbraucht hat.

## Weitere neue Institutionen

Anpassungen sind – zusätzlich zur bereits genannten neuen Gruppe für Verwaltungsinterne Kontrolle – auch auf der Seite des UN-Sekretariats erfolgt.

### Das Büro für interne Rechtspflege

Um das neue Rechtsschutzsystem auch innerhalb des Sekretariats unabhängig zu machen, wurde ein separates Büro für interne Rechtspflege (Office of Administration of Justice) unter der Leitung eines Exekutivdirektors geschaffen, das die Kanzleien der beiden Gerichte und das Rechtsberatungsbüro für Bedienstete umfasst.

Das neue Rechtsberatungsbüro (Office of Staff Legal Assistance) soll die Bediensteten in Rechtsstreitigkeiten mit dem Generalsekretariat juristisch beraten und betreuen. Damit soll größere ›Waffengleichheit‹ zwischen den streitenden Parteien hergestellt werden. Denn während das Sekretariat über eine große Anzahl fachlich versierter Juristen verfügt, musste sich ein Bediensteter bisher oft von Pensionären vertreten lassen oder auf eigene Kosten juristischen Rat bei Anwälten holen.

Die Kanzleien als Eingangsstation für Klagen aller Bediensteten weltweit finden sich ebenfalls dezentral am Sitz der Gerichte in New York, Genf und Nairobi.

### Der Rat für interne Rechtspflege

Zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit der Dienstgerichte wurde der Rat für interne Rechtspflege (Internal Justice Council) eingesetzt.<sup>9</sup> Seine Hauptauf-

gabe ist die Überwachung des neuen Systems. Er schlägt der Generalversammlung Kandidaten für die von ihr zu wählenden Richter der beiden Instanzen vor. Der Rat besteht aus fünf Personen, und zwar aus je einem von den Bediensteten und vom Generalsekretär nominierten Vertreter, zwei externen Juristen (gleichfalls von Seiten der Bediensteten und des Dienstherrn paritätisch nominiert) und einem Vorsitzenden, der im Konsens von den übrigen vier Mitgliedern bestimmt wird. Die Richter werden für eine Amtszeit von sieben Jahren ohne Möglichkeit der Wiederwahl gewählt. Anders als bisher müssen die Kandidaten zwingend über einschlägige richterliche Erfahrung verfügen. Damit soll ein höherer Grad an Professionalität der Rechtspflege sichergestellt werden.

## Schwierige Verhandlungen

Mit der für UN-Verhältnisse zügigen Verabschiedung der neuen zweinstanzlichen Struktur der internen Rechtspflege hat die Generalversammlung auch ein Stück Verfahrensgeschichte geschrieben. Weil die Schaffung einer Dienstgerichtsbarkeit sowohl dienst- und völkerrechtliche als auch verwaltungstechnische und finanzielle Aspekte betraf, hatte die Generalversammlung diese Aufgabe dem 6. Ausschuss (Rechtsfragen) und dem 5. Ausschuss (Verwaltungs- und Haushaltsfragen) gemeinsam übertragen. Die Frage, welches Gremium was zu entscheiden hatte, sorgte anfangs für Spannungen. Denn es war klar, dass ein besserer Rechtsschutz für alle UN-Bediensteten weltweit teuer werden würde.<sup>10</sup> Die USA und einige andere Staaten bestanden daher darauf, dass der Verwaltungs- und Haushaltsausschuss die letzte Entscheidungsbefugnis haben sollte. Andere betonten dagegen, dass sich die rechtsstaatlich gebotenen Elemente des neuen Systems nicht allein nach haushälterischen Erwägungen richten können. Denn natürlich sei ein einzelner Richter ›billiger‹ als eine Kammer, sei die Möglichkeit der Berufung teurer als nur eine Instanz, machten kurze Fristen das Verfahren schneller als die umständliche Rücksichtnahme auf örtliche Besonderheiten. Aber in einem System mit Beschäftigten (und Richtern) aus ganz unterschiedlichen Rechts- und Kulturkreisen, die weltweit unter oft schwierigsten Bedingungen eingesetzt sind, gebe es einen rechtsstaatlich gebotenen Mindeststandard, der nicht aus Kostengründen unterschritten werden könne.

Die Auflösung dieses Spannungsverhältnisses gelang – wie so oft in den UN – durch ein Verfahren, welches alles so lange wie möglich offen ließ. Der 6. Ausschuss hielt seine Empfehlungen nicht wie üblich in einer förmlichen Resolution fest, sondern in Briefen seines Vorsitzenden (über den Präsidenten der Generalversammlung) an den Vorsitzenden des 5. Ausschusses. Diese Briefe banden den 5. Ausschuss nicht, machten aber aktenkundig, was der

6. Ausschuss wollte. Für die Diskussion über die beiden Verwaltungsgerichte wurde ein Sonderausschuss der Generalversammlung (*Ad hoc* Committee on the Administration of Justice) eingerichtet, in dem die Juristen des Rechtsausschusses in fünfwöchigen informellen Verhandlungen die zusammen 30 Artikel mit über 140 Einzelbestimmungen der Statuten beider Gerichte aushandelten. Der Sonderausschuss hat die (Zwischen-)Ergebnisse der verschiedenen ›Lesungen‹ aber nie förmlich verabschiedet, sondern hat sich nur zweimal mündlich vom Vorsitzenden über die Fortschritte berichten lassen und im Übrigen das schriftliche Verhandlungsprotokoll in einem Anhang zu seinen Berichten abgedruckt.<sup>11</sup> Als der Rechtsausschuss diese ›Zusammenfassung‹ dann nach weiteren Beratungen im Oktober 2008 in einen Entwurf umgoss und mit ein paar noch offenen Fragen hauptsächlich finanzieller Art dem Verwaltungs- und Haushaltsausschuss zuleitete, konnte dieser schnell zustimmen.<sup>12</sup> Nach der Wahl der Richter haben die beiden Gerichte ihre Arbeit am 1. Juli 2009 aufgenommen.<sup>13</sup>

## Fazit

Nach Jahrzehnten erfolgloser Reformversuche ist nun innerhalb kurzer Zeit eine wirklich umfassende Neuausrichtung des Systems des organisationsinternen Rechtsschutzes gelungen, die gute Aussichten hat, von den Bediensteten angenommen zu werden. Noch nicht entschieden ist jedoch über die Frage des Rechtsschutzes für Arbeitskräfte, die nicht UN-Bedienstete sind. Dennoch ist mit dem neuen System ein wichtiger Beitrag geleistet worden, um die Zufriedenheit der Bediensteten am Arbeitsplatz und die viel beschworene Effizienz des Managements zu erhöhen. Trotz der zusätzlichen Kosten für das Gericht besteht die Hoffnung, dass die Bediensteten jetzt schnelleren und ›besseren‹ Rechtsschutz bekommen und dass damit mittelfristig die Gesamt-›Kosten‹ sogar sinken.

Trotz der zusätzlichen Kosten für das Gericht besteht die Hoffnung, dass die Bediensteten jetzt schnelleren und ›besseren‹ Rechtsschutz bekommen und dass damit mittelfristig die Gesamt-›Kosten‹ sogar sinken.

<sup>7</sup> UN-Dok. A/RES/61/261 v. 4.4.2007, UN-Dok. A/RES/62/228 v. 22.12.2007, A/RES/63/253 v. 24.12.2008.

<sup>8</sup> UN-Dok. A/RES/62/228 v. 22.12.2007, Abs. 50–56.

<sup>9</sup> UN-Dok. A/RES/62/228 v. 22.12.2007, Abs. 35–38.

<sup>10</sup> Zu den Kosten vgl. den Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/61/758 v. 23.2.2007.

<sup>11</sup> Unter dem höchst ›informellen‹ Titel ›Coordinator's Summary of the Preliminary Observations Made in the Informal Consultations‹, vgl. die Berichte des Sonderausschusses, UN Doc. A/63/55 und A/63/55/Add.1, General Assembly Official Records, Sixty-third Session, Suppl. 55, New York 2008.

<sup>12</sup> Die Statuten sind enthalten in: UN-Dok. A/RES/63/253 v. 24.12.2008.

<sup>13</sup> Die Verfahrensordnung ist enthalten in: UN-Dok. A/RES/64/119 v. 16.12.2009.



# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Weltraumausschuss: Tagungen 2009

- Satellitennutzung und Kopenhagen
- Keine neuen Vereinbarungen

Kai-Uwe Schrogl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kai-Uwe Schrogl, Weltraumausschuss: Tagungen 2008, VN, 1/2009, S. 31, fort.)

Im Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums (kurz: Weltraumausschuss) wurden im Jahr 2009 bedeutende Fragestellungen wieder in Arbeitsgruppen beraten und in Arbeitspläne aufgenommen. Ein wichtiges Thema war hingegen nur in einem versteckten Tagesordnungspunkt präsent: die Rolle der Satellitennutzung im Hinblick auf die Weltklimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009. Die Beobachtung der Erde durch Satelliten ist ein entscheidendes Instrument für den Umgang mit dem Klimawandel. Sie dient nicht nur dazu, Veränderungen des Klimas zu beobachten, sondern ist auch dazu geeignet, die Einhaltung internationaler Vereinbarungen zu überwachen. Die Mehrzahl der so genannten wesentlichen Klimavariablen (essential climate variables) lässt sich durch Satellitenerdbeobachtung systematisch verfolgen, in manchen Fällen ist dies sogar die einzige Möglichkeit. Dennoch wird das Potenzial bislang nicht voll ausgeschöpft. Ein stärkeres Gewicht müsste auf den Transfer von Pilotprojekten in operative Beobachtungsdienste gelegt werden. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Herausforderungen auf dem Gebiet der Standardisierung und die zunehmende Notwendigkeit, das für satellitengestützte Klima-beobachtung bislang noch vorgesehene Frequenzspektrum gegen Ansprüche kommerzieller Telekommunikationsdienste zu schützen. Ein ernsthaftes Bekenntnis zur intensiveren Nutzung der Satellitenerdbeobachtung im Bereich des Klimaschutzes

würde zudem erfordern, dass die Raumfahrtagenturen dies zu einem Kernbereich ihrer Tätigkeiten machen würden.

Auch wenn in Kopenhagen keine völkerrechtlich verbindliche Einigung mit Kontrollmechanismen erreicht wurde, so steht die Satellitenerdbeobachtung bereit, nicht nur den Klimawandel weiter zu beobachten und präzise Angaben für die wichtigsten Indikatoren zu liefern, sondern auch bei Abschluss eines zu überwachenden Abkommens als effizientestes globales Kontrollinstrument zu dienen. Die entsprechenden Diskussionen im Weltraumausschuss blieben jedoch oberflächlich und beschränkten sich auf Präsentationen von Raumfahrt- oder internationalen Organisationen.

Die Arbeit des 69 Mitgliedstaaten umfassenden Weltraumausschusses und seiner beiden Unterausschüsse war jenseits dieser Debatte überwiegend von Routine geprägt. Die Vorsitzenden der drei Gremien konnten zwar kleinere Akzente – insbesondere was die Interessen der Entwicklungsländer betraf – setzen, doch hat die Begrenzung des Mandats für die Vorsitzenden auf zwei Jahre den Elan vom letzten Jahr bereits wieder zum Erliegen gebracht. Dazu beigetragen hat, dass in diesem Jahr unverhältnismäßig viele Fachpräsentationen von Forschungseinrichtungen, Raumfahrtagenturen und internationalen Organisationen stattfanden. Dieser Trend zur Informations- und Leistungsschau schränkt auf den Ausschusstagungen zunehmend den Raum für Diskussionen oder Verhandlungen ein. Er könnte aber auch darauf hindeuten, dass es möglicherweise gar keinen allzu dringenden Diskussionsbedarf gibt. Im Jahr 2009 wurde keine neue Vereinbarung (wie zuletzt zur Eingrenzung von Weltraummüll) ausgehandelt. Der Ausschuss hat jedoch den Weg für konkrete Beratungen über die nachhaltige Nutzung des Weltraums bereitet, indem er für dieses Thema einen Arbeitsplan für die Jahre 2010 bis 2013 aufgestellt hat. In einer Arbeitsgruppe soll ab 2011 unter anderem über Verhaltenskodizes im Weltraum diskutiert werden.

Die Sitzung des wissenschaftlich-technischen Unterausschusses fand vom 9. bis 20. Februar statt und befasste sich mit ei-

ner Vielfalt von Themen. Sie reichte von Katastrophenmanagement über Satellitennavigation bis hin zum Schutz der Erde vor gefährlichen Meteoriten. Insbesondere die Bemühungen der Vereinten Nationen zur Nutzung von Satellitendaten bei der Bewältigung von Naturkatastrophen werden stetig wirkungsvoller, weil sich immer mehr Satellitenbetreiber an einer kostenlosen und schnellen Bereitstellung von Informationen beteiligen. Der Unterausschuss Recht tagte vom 23. März bis 3. April und behandelte neben traditionellen Themen wie der Stärkung der Umsetzung der weltraumrechtlichen Verträge dieses Mal insbesondere die Ausweitung der weltraumrechtlichen Ausbildung (capacity building) als Grundlage für die Anwendung und Einhaltung des Völkerrechts. Zudem tagte zum ersten Mal die Arbeitsgruppe zur nationalen Weltraumgesetzgebung, die in zwei Jahren einen Abschlussbericht über mögliche Harmonisierungsmaßnahmen vorlegen soll.

Der Hauptausschuss hielt seine jährliche Tagung vom 3. bis 12. Juni 2009, ebenso wie die beiden Unterausschüsse in Wien, ab. Da er von den Unterausschüssen keine Vorlagen zur abschließenden Verhandlung erhalten hatte, konnte er sich – wie oben geschildert – größtenteils den fachlichen Präsentationen widmen. Neuigkeitswert hatten einige der Stellungnahmen von Mitgliedstaaten zu Entwicklungen im Bereich der regionalen Kooperation. So befasst sich nun in Afrika die ›African Leadership Conference‹ mit dem Thema Raumfahrt und im Raum Asien/Pazifik wurde für die ›Asia-Pacific Space Cooperation Organization‹ ein Sekretariat in Beijing eingerichtet. Diese neuen Entwicklungen machen deutlich, dass Raumfahrt und insbesondere die Satellitennutzung für nachhaltige Entwicklung und die Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele einen stetig wachsenden Stellenwert bei den Entscheidungsträgern einnimmt.

**Abschlussbericht:** Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, General Assembly, Official Records, Sixty-fourth session, Supplement No. 20, UN Doc. A/64/20, 2009.

# Wirtschaft und Entwicklung

## Internet Governance Forum:

### 4. Treffen 2009

- Größte und hochrangigste Internet-Konferenz
- ICANN weiterhin zuständig
- Zukunft des IGF ungewiss

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 3. Treffen 2008, VN 1/2009, S. 33ff., fort.)

Rund 1800 Expertinnen und Experten aus 112 Ländern, darunter Regierungsvertreter von 96 UN-Mitgliedstaaten und zahlreiche Parlamentarier, nahmen am 4. Treffen des **Internet Governance Forum (IGF)** vom 15. bis 18. November 2009 im ägyptischen Scharm El-Scheich teil. Das IGF wurde auf dem 2. Teil des UN-Weltgipfels über die Informationsgesellschaft (WSIS) im November 2005 in Tunis ins Leben gerufen. Es hat sich mittlerweile zur weltweit größten und hochrangigsten Internet-Konferenz entwickelt. Mit Blick auf das Weltwirtschaftsforum wird es gelegentlich auch als das ›Davos des Internet‹ bezeichnet. Das 4. IGF stand unter dem Motto ›Internet Governance: Möglichkeiten für Alle‹.

In den zehn Plenarveranstaltungen und den weit über einhundert Workshops, Runden Tischen und Foren des 4. IGF wurden nahezu alle politisch relevanten Internet-Themen angesprochen: Entwicklung der Infrastruktur, Zugang zum Internet, Befähigungsstrategien, Sicherheit des Netzes, Kriminalitätsbekämpfung im virtuellen Raum, Offenheit, kulturelle Vielfalt, Multilingualismus, Schutz der Privatsphäre und des geistigen Eigentums, Recht auf freie Meinungsäußerung und die Verwaltung kritischer Internet-Ressourcen.

### ICANN oder ITU?

Insbesondere das zuletzt genannte Thema steht seit Jahren im Zentrum einer noch immer kontroversen Debatte. Auf dem Tunis-Gipfel im Jahr 2005 hatten viele Regierungen die Erwartung ausgesprochen, dass das in Kalifornien ansässige Unternehmen ICANN (Internet Corpo-

ration for Assigned Names and Numbers) aus der alleinigen Kontrolle durch die USA entlassen und in einen internationalen politisch-rechtlichen Mechanismus eingebunden wird. Insbesondere China hätte es ursprünglich lieber gesehen, ICANN einer UN-Organisation, wie der Internationalen Fernmeldeunion (ITU), zu unterstellen. Auch die Europäische Union war in Tunis für ein ›neues Kooperationsmodell‹ eingetreten. Demnach sollte zwar ICANN weiterhin das Tagesgeschäft betreiben, grundlegende Fragen, die öffentliche Interessen berühren, sollten aber an einen zwischenstaatlichen Rat delegiert werden.

Der in Tunis beschlossene Prozess einer erweiterten Zusammenarbeit (enhanced cooperation) hat aber bislang kein neues Kooperationsmodell hervorgebracht, das besser als ICANN wäre. Wenige Tage vor dem Treffen in Scharm El-Scheich hatte die amerikanische Regierung den seit 1998 gültigen Vertrag mit ICANN ohne eine weitere Verlängerung auslaufen lassen und ICANN in eine weitgehende Unabhängigkeit entlassen. Die neue Vereinbarung ›Affirmation of Commitments‹ (AoC), die die Regierung und ICANN am 30. September 2009 unterzeichneten, verpflichtet ICANN allerdings, im Interesse der globalen Internet-Gemeinschaft zu handeln und in Fragen, die öffentliches Interesse berühren, eng mit dem ›Governmental Advisory Committee‹ (GAC) zusammenzuarbeiten. Das GAC ist ICANN nicht übergeordnet, sondern gibt dem 21-köpfigen ICANN-Vorstand Empfehlungen. Für den Fall, dass ICANN eine GAC-Empfehlung zurückweist, ist ein Konsultationsmechanismus vorgesehen, der jedoch das letzte Entscheidungsrecht bei ICANN belässt. Vor diesem Hintergrund gewinnt das IGF als eine Art öffentliche Plattform zur Diskussion von ICANN-Themen, bei dem alle Interessengruppen gleichberechtigt einbezogen sind, besondere Bedeutung.

### Kritische Internet-Ressourcen

Ein schwieriges Thema in Scharm El-Scheich war das Verfahren für die Vergabe von IP-Adressen. Die IP-Adresse ist eine kritische Internet-Ressource, denn ohne sie ist keine Internet-Kommunikation möglich. Die IP-Adresse ist auch ein Schlüsselement bei der Identifizierung von Nutzern und daher auch wichtig unter anderem für die Verfolgung von Straftaten im

Internet. Das Problem ist, dass das bisherige IPv4-Adressprotokoll mit 4,3 Milliarden IP-Adressen bald an seine Grenzen stoßen wird. Experten rechnen damit, dass im Jahr 2012 alle IPv4-Adressen vergeben sein werden. Daher ist der Übergang zu einem neuen Adressprotokoll, dem IPv6, das über etliche Trilliarden Adressen verfügt, unvermeidlich. Die Übergangsphase wird nun von der ITU genutzt, das bisherige Adressvergabesystem in Frage zu stellen. Gegenwärtig übergibt die ›Internet Assigned Numbers Authority‹ (IANA), eine Unterorganisation von ICANN, Adressblöcke an fünf ›Regional Internet Registries‹ (RIRs), die ihrerseits damit Internet-Dienstleistern (Internet Service Provider- ISPs), ›Registries‹ und andere Endnutzer mit IP-Adressen versorgen. Da die RIRs Adressblöcke nur dann aushändigen, wenn es einen dokumentierten Bedarf gibt, hat dies zu einer unausgewogenen Verbreitung von IPv4-Adressen geführt. So verfügen einige amerikanische Universitäten, die in den neunziger Jahren IPv4-Adressen gesammelt haben, über mehr IP-Adressen als ganz Afrika. Der von einigen Regierungen daraus gezogene Schluss, bei der Zuordnung von IPv6-Adressen müsse diese ›Unausgewogenheit‹ korrigiert werden, ist aber Unsinn. Das IPv6-Protokoll ist im Unterschied zu anderen Kommunikations-Ressourcen, wie Frequenzen oder GEO-Orbitalpositionen, keine begrenzte, sondern eine *de facto* unbegrenzte Ressource. Es hat bislang keinen Fall gegeben, wo ein von einem afrikanischen Land angemeldeter Adressbedarf nicht hätte befriedigt werden können.

Dennoch haben einige ITU-Mitgliedstaaten ein neues Adressvergabesystem vorgeschlagen, bei dem die ITU, als eine zwischenstaatliche Organisation, IPv6-Adressen an nationalstaatliche ›Registries‹ aushändigen würde. Modell für dieses System ist die Zuweisung von Telefonnummern. Die von der ITU vorgeschlagene Neuorganisation der IP-Adressvergabe stößt jedoch auf starken Widerstand der Internet-Gemeinde. Es könnte zu überflüssiger Bürokratisierung führen. Kritiker befürchten, dass die unbegrenzte Ressource durch eine ›nationale Politik‹ künstlich verknappt und dann zu kommerziellen Zwecken genutzt werden könnte. Finanzminister könnten die IP-Adresse als Einkommensquelle entdecken, was eindeutig zu Lasten der Internet-Nutzer ge-

hen würde. Erweitert würden auch die Überwachungsmöglichkeiten von privater Internet-Kommunikation, wenn zukünftig jeder Nutzer eine feste IPv6-Adresse hätte.

In Scharm El-Scheich kam es nun zu einem ersten Schlagabtausch zwischen ICANN und der ITU. ICANN-Präsident Rod Beckstrom verteidigte das bisherige System. Die ITU pocht hingegen auf das Prinzip der nationalen Souveränität. Der ITU-Rat wird sich im April 2010 mit einem unter anderem von der Volksrepublik China unterstützten Resolutionsentwurf beschäftigen. Im November 2010 wird das oberste Entscheidungsgremium der ITU, die Konferenz der Regierungsbevollmächtigten, im mexikanischen Guadalupe darüber beraten.

### Sicherheit im Netz

Eng verbunden mit dem Thema der Verwaltung kritischer Internet-Ressourcen war das Thema Sicherheit im Netz und Schutz der Privatsphäre. Auch das Recht auf freie Meinungsäußerung und der Umgang mit »schädlichen und illegalen Inhalten« im Internet spielte eine große Rolle. Die im Jahr 2007 gebildete »Dynamic Coalition on Internet Rights and Principles« kündigte an, bis zum 5. IGF im September 2010 eine »Erklärung über Internet-Rechte und Internet-Grundsätze« vorzulegen, die von Regierungen, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft und der Technik-Gemeinde gemeinsam getragen würde.

### Befugnisse des IGF

Immer wieder flammte die Diskussion über das Mandat und die Befugnisse des IGF auf. Das Forum hat kein Mandat, Beschlüsse zu fassen, doch unter dem Dach der »Dynamic Coalitions«, eine Art »Koalition der Willigen«, können die »Willigen« einen Beitrag zu einem innovativen globalen politischen Prozess leisten. Aus völkerrechtlicher Sicht wird es eine spannende Frage werden, wie die Rechtsnatur solcher neuen Instrumente, an deren Ausarbeitung alle Interessengruppen gleichberechtigt beteiligt sind, zu bewerten ist.

Diskutiert wurde ferner, ob das IGF nicht anstelle von »Recommendations« eine völkerrechtlich unbelastete Kategorie von so genannten »IGF Messages« einführen sollte. Solche »Botschaften« würden keinen Konsens widerspiegeln, stellten

aber eine wichtige Orientierungshilfe dafür mit einem Entscheidungsmandat ausgestattete Organisationen wie etwa die UNESCO, ITU oder auch ICANN.

Das Multistakeholder-Prinzip wurde vom WSIS eingeführt und bei den Treffen des IGF praktiziert. Es wird als eine große Errungenschaft betrachtet, hat jedoch im zwischenstaatlichen System der UN insgesamt noch nicht Einzug gehalten. Und es gibt zahlreiche Skeptiker, die den einmal aus der Flasche gelassenen Geist eines gleichberechtigten Zusammenwirkens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Entwicklung globaler Maßnahmen wieder loswerden wollen.

### Zukunft des IGF

Dies zeigte sich insbesondere bei der Debatte über die Zukunft des Forums. Der WSIS in Tunis 2005 hat dem IGF ein Mandat für fünf Jahre gegeben. Nun muss der UN-Generalsekretär nach Beratungen mit den IGF-Teilnehmern bis Ende 2010 entscheiden, ob und wenn ja, wie das IGF fortgeführt werden soll. Die Konsultationen, geleitet von UN-Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten Sha Zukang, fanden in Scharm El-Scheich statt. An der Debatte beteiligten sich mehr als 60 hochrangige Vertreter aller Interessengruppen. Dabei sprach sich eine überwältigende Mehrheit für eine Fortsetzung aus. Die anfänglichen Bedenken, das IGF würde nichts anderes werden als eine neue Schwatzbude, hätten sich nicht bestätigt. Gerade der Umstand, dass das Forum kein Mandat zur Beschlussfassung hat, hätte zu einer freieren Diskussionskultur beigetragen und die Debatte auch über schwierige Themen ermöglicht. Es sei zu einer »Quelle der Inspiration«, eine Art Laboratorium oder einem Clearinghaus für alle am dezentralen Internet-Governance-Mechanismus beteiligten Partner geworden. Allein der Regierungsvertreter Chinas sprach sich dafür aus, das IGF in einen zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess zu überführen, bei dem dann Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft nicht mehr einbezogen wären.

Ungeachtet der eindeutigen Diskussionsrichtung in Scharm El-Scheich überraschte bei den jüngsten IGF-Konsultationen im Februar 2010 in Genf der Vertreter der unter Sha Zukangs Leitung stehenden UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten mit der

Ankündigung, über die Zukunft des Forums nicht wie bisher zunächst in der UN-Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (UNCSTD) zu diskutieren, sondern im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Die Schweiz, gegenwärtig Vorsitzender der UNCSTD, protestierte sofort gegen dieses Verfahren und verwies darauf, dass im Unterschied zum ECOSOC die nichtstaatlichen Vertreter in der UNCSTD größere Mitwirkungsrechte haben. Letztlich wird die 65. UN-Generalversammlung auf Empfehlung des UN-Generalsekretärs bis Ende Dezember entscheiden müssen, wie es mit dem IGF weitergeht. Dazwischen wird vom 15. bis 18. September das 5. Treffen in Wilna (Litauen) stattfinden.

### Regionale und nationale Ebene

Unabhängig davon haben sich in den letzten zwei Jahren zahlreiche regionale und nationale IGFs gebildet. Das europäische IGF, der »European Dialogue on Internet Governance« (EURODIG), findet unter Beteiligung des Europarats, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments in April 2010 in Madrid bereits zum dritten Mal statt.

Die deutsche Internet-Wirtschaft, primär über deren Verband »eco« und die deutsche Zivilgesellschaft, ist im IGF gut aufgestellt. Für die Bundesregierung ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie federführend. Leider hat bislang kein deutscher Parlamentarier an einem IGF teilgenommen. Es bleibt zu hoffen, dass vor dem Hintergrund der neuen Enquête-Kommission des Bundestages »Internet und digitale Gesellschaft« sich das Interesse der Parlamentarier auch über den deutschen Gartenzaun hinaus bewegt. Dadurch könnten peinliche Politikpleiten vermieden werden, bei denen zunächst unsinnige nationale Insellösungen durchs Parlament gebracht und später wieder korrigiert werden müssen. Immerhin hat die Bundesregierung im Februar 2010 auf eine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Zypries (SPD) eindeutig erklärt, dass sie sich für eine Fortsetzung des Forums auf der Grundlage des Multistakeholder-Prinzips einsetzt.

**Abschlussdokument:** Fourth Meeting of the Internet Governance Forum (IGF), Sharm El Sheikh, Egypt, 15–18 November 2009, Chairman's Summary, über: <http://www.intgovforum.org/cms/index.php/2009-igf-sharm-el-sheikh>

# Sozialfragen und Menschenrechte

## Menschenrechtsrat: Tagungen 2009

- Vier Sondertagungen
- Streit um Goldstone-Bericht
- Staatenprüfungsverfahren gerät zur Farce

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2008, VN, 2/2009, S. 82ff., fort.)

Im Jahr 2009 führte der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** drei reguläre Tagungen und vier Sondertagungen in Genf durch. Die regulären Tagungen fanden statt: 10. Tagung: 2.–27.3.; 11. Tagung: 1.–18.6. und 12. Tagung: 14.9.–2.10.2009. Die Sondertagungen befassten sich mit ›gravierenden Menschenrechtsverletzungen in den besetzten palästinensischen Gebieten unter Berücksichtigung der jüngsten Aggression im besetzten Gaza-Streifen‹ (9. Sondertagung: 9.1.), den ›Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die universelle Umsetzung und effektive Inanspruchnahme der Menschenrechte‹ (10. Sondertagung: 20.2.), der ›Menschenrechtslage in Sri Lanka‹ (11. Sondertagung: 26.–27.5.) sowie der ›Lage der Menschenrechte in den besetzten palästinensischen Gebieten und Ostjerusalem‹ (12. Sondertagung: 15.–16.10.). Im Vergleich zur früheren UN-Menschenrechtskommission (MRK) absolvierte der Menschenrechtsrat im Jahr 2009 geradezu ein Vollprogramm und erfüllte zumindest bei einigen wichtigen Problemen die Erwartungen an eine zügigere politische Bewertung.

Zu den Tagungen kommen die Treffen der Unterorgane des MRR hinzu: des Beratenden Ausschusses (Advisory Committee), des Sozialforums, des Forums für Minderheitenfragen und des Expertenmechanismus für die Menschenrechte der indigenen Völker. Sie alle leiden unter dem generellen Vorbehalt, dass sie nur auf Beschluss und innerhalb der Vorgaben des MRR tätig sein können. Die ersten Tagungen dieser Unterorgane lassen jedoch noch keine Rückschlüsse auf die Reichweite ih-

rer Tätigkeit und auf Möglichkeiten einer selbstständigen Problembehandlung zu; Letzteres hatte die frühere Unterkommission der MRK ausgezeichnet.

## Länderbewertungen

### Demokratische Republik Kongo

Wie in den Vorjahren verhinderten teilweise knappe Mehrheiten die politische Bewertung der Menschenrechtslage in einzelnen Ländern oder ließen das Vorhaben von vornherein aussichtslos erscheinen. Trotz der Abstimmungsniederlage war jedoch der Entscheidungsprozess zur Krise in der Demokratischen Republik Kongo auf der 10. Tagung im März 2009 bemerkenswert. Sieben Mandatsträgerinnen und -träger der Sondermechanismen (Sonderberichtersteller, Experten und Arbeitsgruppen des MRR) hatten einen gemeinsamen Bericht vorgelegt. Die Experten ließen darin keinen Zweifel an der ungeheuren Dimension, Schwere und Systematik der dortigen Menschenrechtsverletzungen (A/HRC/10/59). Gleichwohl widersetzte sich Ägypten als Sprecher der Regionalgruppe afrikanischer Staaten jeglichem Ansinnen, ein Ländermandat entsprechend dem Vorschlag der Europäischen Union einzurichten (A/HRC/10/L.1). Dieses Mandat hätte drei Maßnahmenpakete enthalten: **1.** Politik- und Rechtsberatung für die kongolesische Regierung durch einen unabhängigen Experten und das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR), **2.** Verurteilung der schweren Verbrechen und **3.** Festlegung von Prüfkriterien, um Veränderungen bemessen zu können. So viel konkrete Überprüfung war jedoch nicht erwünscht, und Ägypten legte einen alternativen Resolutionstext vor (A/HRC/10/L.3). Der Resolutionsentwurf der EU wurde mit 21 zu 18 Stimmen abgewiesen. Die schließlich angenommene Resolution enthielt nur eine allgemeine Aufforderung an den MRR, auf seiner Tagung im März 2010 die Lage der Menschenrechte in Kongo zu beobachten (A/HRC/RES/10/33).

Chiles Botschafter in Genf sorgte allerdings dafür, dass diese Abstimmung den Gewinnern keine wahre Freude bereitete. In einem provokanten Redebeitrag stellte er das Selbstverständnis des MRR in Frage, sollte der Rat zu systematischen Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts schweigen. Er

zitierte den Friedensnobelpreisträger Desmond Tutu, der zu Beginn des Jahres 2009 einen Appell an die Welt gerichtet hatte, die Menschen in Afrika zu schützen. Chile erinnerte die Mitgliedstaaten des MRR an ihre Verpflichtung, auf eben solche Situationen angemessen zu reagieren. Die Abstimmungsniederlage konnte zwar nicht vermieden werden, aber die Rede des chilenischen Botschafters dürfte dazu beigetragen haben, dass sich fünf afrikanische Länder der Stimme enthielten: Burkina Faso, Ghana, Mauritius, Sambia und Senegal. Strategisch betrachtet – der Riss durch die Regionalgruppe afrikanischer Staaten wiederholte sich auf der September-Tagung – deutete sich hier ein Ansatzpunkt für diplomatische Initiativen zur Änderung bisheriger Mehrheiten an.

### Sri Lanka

Ebenso wenig überzeugend fiel die Stellungnahme des Rates zur humanitären Katastrophe und menschenrechtlichen Krise in Sri Lanka aus. Auf dem Höhepunkt des Krieges zwischen den ›Tamil Tigers‹ und der sri-lankischen Armee Anfang 2009, der nach Angaben von ›Human Rights Watch‹ 150 000 Zivilisten in einem schmalen Korridor im Norden des Landes ungeschützt dem gegenseitigen Beschuss auslieferte, blieb der Resolutionsentwurf der EU in der Schublade. Auch kein anderer Mitgliedstaat ergriff die Initiative. Der Appell mehrerer nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), umgehend eine Sondertagung einzuberufen, verhallte ungehört.

Erst im Mai, nach dem Ende der Kämpfe und dem Tod weiterer hunderter Zivilisten, wurde auf Antrag der EU und einiger Länder Osteuropas sowie Lateinamerikas die 11. Sondertagung zur Lage in Sri Lanka einberufen. Sie endete in einer Farce. Den Text der Resolution (A/HRC/RES/S-11/1) hatte die sri-lankische Regierung selbst entworfen, dessen zweiter Präambel-Absatz den Grundsätzen des Menschenrechtsschutzes Hohn sprach. Darin stand, dass nach Artikel 1 und 2 der UN-Charta die Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten nicht gestattet ist – eine gewollte und radikale Herausforderung an Geist und bisherige Praxis der menschenrechtlichen Bewertung von Ländern. Immerhin sagte die Regierung Sri Lankas im vierten Absatz des operativen Teiles zu, innerhalb von sechs Monaten die meisten der damals rund 280 000 Binnenvertrie-

benen in ihre Heimatregionen zurückzubringen. Im Februar 2010 befanden sich freilich immer noch 100 000 Vertriebene in Lagern, wenngleich unter weniger restriktiven Bedingungen als vorher.

#### Nordkorea und Myanmar

Zur Lage in Afghanistan, China, Iran, Irak, Jemen und Simbabwe äußerte sich der MRR ebenso wenig wie zu den geheimen CIA-Gefängissen in Mittel- und Osteuropa. Wie die Menschenrechtskommission in den Jahren zuvor nahm auch der Rat Stellung zur Lage der Menschenrechte in Nordkorea (A/HRC/RES/10/16) und Myanmar (A/HRC/RES/10/27), beides Länder mit nur wenigen Verbündeten. Die Mandate der beiden Sonderberichterstatte wurden um je ein Jahr bis zum März 2010 verlängert. Der Resolutionstext zu Nordkorea spricht von schweren, weit verbreiteten und systematischen Menschenrechtsverletzungen. Zu Myanmar wurde auf der 12. Tagung im September eine zweite Resolution mit speziellem Bezug auf Daw Aung San Suu Kyi und ›andere politische Gefangene‹ eingebracht und ebenfalls im Konsens verabschiedet (A/HRC/RES/12/20). Insbesondere Staaten aus Asien kritisierten, dass eine zweite Länderresolution zu Myanmar in so kurzer Zeit verabschiedet werden sollte. Kuba verwahrte sich gegen den Begriff ›politische Gefangene‹ als menschenrechtlich irrelevant. Niemand beantragte jedoch eine Abstimmung.

Ländermandate für technische Hilfe zur Überwindung der prekären Menschenrechtslage wurden zu Somalia im März (A/HRC/RES/10/32) für ein halbes Jahr und im September für ein ganzes Jahr (A/HRC/RES/12/26) verlängert. Ein entsprechendes Mandat zu Kambodscha wurde im März für ein Jahr (A/HRC/RES/12/25) verlängert.

#### Naher Osten

Bemerkenswerte inhaltliche Bewegungen gab es auf der 10. Tagung im März zum Nahen Osten. Die Resolution zur Verurteilung des israelischen Siedlungsbaus in den besetzten palästinensischen Gebieten (A/HRC/RES/10/18) fand eine große Mehrheit von 46 Ja-Stimmen. Nur Kanada votierte dagegen. Die Länder der EU argumentierten, dass Siedlungen in besetzten Gebieten überall auf der Welt illegal und insofern zu verurteilen seien. Absatz 2

des Resolutionstextes zu den Folgen des militärischen Angriffs Israels auf den Gaza-Streifen (A/HRC/RES/10/19) wurde kurz vor der Abstimmung durch eine Verurteilung der Raketenangriffe von palästinensischer Seite auf israelisches Gebiet ergänzt. Es wurde sogar ein neuer Absatz eingefügt, der alle Parteien aufforderte, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zu achten und Gewalt gegen Zivilisten zu unterlassen. So viel Eingeständnis an Verantwortung auf palästinensischer Seite gab es noch nie, obgleich es nicht für einen Konsens reichte. Mit 35 Ja-Stimmen bei vier Nein-Stimmen und acht Enthaltungen – zumeist europäischer Staaten – wurde die Resolution angenommen.

Die Gelegenheit für eine objektivere Bewertung der Menschenrechtslage im Nahen Osten war im September jedoch wieder vorüber. Die Regionalgruppe westeuropäischer und anderer Staaten unter Führung der USA unternahm zahlreiche Demarchen, um eine Resolution zum Bericht der Untersuchungskommission über den Gaza-Krieg unter Leitung von Richard Goldstone (A/HRC/12/48) zu verhindern. Dies gelang zwar, aber nur zwei Wochen nach Ende der regulären 12. Tagung im September wurde Mitte Oktober auf Antrag der Regionalgruppe afrikanischer Staaten die 12. Sondertagung des Rates einberufen, um den Goldstone-Bericht zu diskutieren. Die mit 25 Ja-Stimmen, sechs Nein-Stimmen und 11 Enthaltungen angenommene Resolution (A/HRC/RES/S-12/1) fordert die betroffenen Parteien auf, innerhalb von sechs Monaten auf den Vorwurf der Kriegsverbrechen schriftlich zu reagieren.

#### Honduras

Dass es neben Nordkorea und Myanmar eine verurteilende Resolution auch zu einem anderen Land geben kann, war dem Putsch am 28. Juni 2009 in Honduras geschuldet. Die diplomatische Vertretung der *De-facto*-Regierung von Honduras wurde von der 12. Tagung des Rates gleich zu Beginn mangels Legitimation ausgeschlossen. Die Resolution zu Honduras (A/HRC/RES/12/14) hatte die Regionalgruppe lateinamerikanischer und karibischer Staaten eingebracht. Dies war insofern bemerkenswert, als dass sich Brasilien bei früheren Gelegenheiten standhaft geweigert hatte, einer Resolution zu einem

Land zuzustimmen, dessen Regierung die Resolution nicht ausdrücklich befürwortet hatte.

#### Sudan

Dieser neue Geist hatte sich schon auf der 11. Tagung im Juni gezeigt, als die Abstimmung über die Resolution zur Lage in Sudan anstand. Entgegen vieler Befürchtungen erreichte die Resolution zur Einsetzung eines unabhängigen Experten für ein Jahr (A/HRC/RES/11/10) eine knappe Mehrheit von 20 zu 18. Bemerkenswert war hier, dass sieben der 13 Mitgliedstaaten der Regionalgruppe afrikanischer Staaten ihrem Sprecher Ägypten die Gefolgschaft verweigerten. Die Regierungsdelegation aus Uganda hatte im Plenum sogar offen den Dissens zum Ausdruck gebracht und Ägypten das Recht abgesprochen, einen Textentwurf im Namen der afrikanischen Staaten vorzustellen. Sambia stimmte der von der westlichen Staatengruppe formulierten Resolution zu.

#### UPR

Die Behandlung der Berichte aus den Anhörungen der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) im Plenum des Rates ist mittlerweile oft Routine, und bei Ländern wie Monaco dauert das gesamte Verfahren bei der Schlussabstimmung – Vorstellung, Aussprache und Abstimmung – nur wenige Minuten. Bei Ländern wie Kuba und China wird jedoch nicht nur die zur Verfügung stehende gesamte Stunde ausgeschöpft. Ferner lassen solche Regierungen nichts unversucht, ihre Freunde unter Regierungen und regierungsnahen NGOs zu mobilisieren, um möglichst viele Plätze auf der Rednerliste mit eigenen Leuten zu besetzen und so kritische Fragen zu verhindern. Dies gelingt zwar nicht ganz, aber das UPR-Verfahren gerät zum manipulationsanfälligen Spektakel.

#### Erfolge

Bei Lichte betrachtet ist dieses Treiben beim UPR-Verfahren nicht nur unwürdig, sondern auch nutzlos. Mit dem Staatenbericht, dem Parallelbericht der Zivilgesellschaft, der Zusammenfassung der Bemerkungen der Menschenrechtsausschüsse, dem Schlussbericht der Anhörung sowie den Anmerkungen der Regierung zu den Empfehlungen liegt zum UPR ein umfassendes, amtlich registriertes Da-

tenmaterial vor, das die Menschenrechtssituation im Land recht gut darstellt und die Politik der Regierung deutlich kenntlich macht. Wer lesen kann, braucht also nur zu lesen. Dies gilt im Übrigen auch für die Berichte des OHCHR und die meisten der Berichte der Sondermechanismen. Hier erfüllt der Menschenrechtsrat seine Aufgabe, die Lage in den Ländern zu untersuchen und aus menschenrechtlicher Perspektive zu bewerten, gut.

Wegen dieser oft deutlichen Worte sehen sich die Sonderberichterstatter und Experten sowie die Hohe Kommissarin immer wieder heftigsten Angriffen auf Ansehen und Person ausgesetzt. China und Pakistan stechen dabei als Sprecher der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) besonders hervor. Im Jahr 2009 wurden der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit (Frank William La Rue), über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen (Philip Alston) und über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten (Leandro Despouy) scharf angegriffen. Sie hatten sich geweigert, ihre Mandate »staatenorientiert« umzusetzen. Prompt initiierten Kuba und Ägypten eine Resolution, um den Verhaltenskodex (Code of Conduct) für die Sondermechanismen zu verschärfen. Die Resolution wurde letztlich nicht zur Abstimmung vorgelegt, was sich aber jederzeit ändern kann. Der Regierungsvertreter Chinas ließ in der September-Tagung anklingen, bei nächster Gelegenheit auch einen Verhaltenskodex für die Expertinnen und Experten der Menschenrechtsausschüsse einführen zu wollen.

Einen noch ungehobenen Schatz stellen die halb- oder ganztägigen Podiumsdiskussionen zu spezifischen Themen dar. Obwohl bislang eher routiniert abgehandelt, gehen die unfrisierten Meinungen der Expertinnen und Experten manchen Hardlinern bereits zu weit. Strategisch ungenutzt blieb bislang die Chance, mittels der Podiumsdiskussion etwa mit Botschafterinnen und Botschaftern aus verschiedenen Regionalgruppen die gegenseitige Kooperation anzustoßen.

### Thematische Mandate und Debatten

Mandate und Debatten, die sich bestimmten Themen widmen, sind weit weniger kontrovers als solche zu Ländern. Bei der Umsetzung der meisten wirtschaftlichen,

sozialen und kulturellen Rechte oder bei der menschenrechtlichen Bewertung des Klimawandels herrscht oft weitgehend Einigkeit. Rund zwei Drittel der thematischen Resolutionen werden daher im Konsens verabschiedet. Seit März 2009 gibt es für drei Jahre das neue Mandat eines »Unabhängigen Experten auf dem Gebiet der kulturellen Rechte« (A/HRC/RES/10/23). Vor allem westliche Staaten hatten Befürchtungen geäußert, dass die Besonderheit kultureller Rechte die Universalität der Menschenrechte relativieren würde. Der Resolutionstext wurde daher soweit abgeschwächt, dass das neue Mandat im Konsens beschlossen werden konnte.

Mit ähnlichen Vorbehalten belastet war der Resolutionstext zu traditionellen Werten (A/HRC/RES/12/21), über den allerdings abgestimmt wurde. Das OHCHR wird beauftragt, im Jahr 2010 einen Workshop durchzuführen, um traditionelle Werte in ihrem Bezug zu den Menschenrechtsstandards darzustellen und zu bewerten. Einerseits könnte dabei herauskommen, dass die kollektiven Land- und Zugangsrechte etwa indigener Völker auf Bodenschätze ein noch unerledigter Auftrag an die Ausgestaltung des Menschenrechtskanons ist. Andererseits ist von interessierter Seite ebenso beabsichtigt, den bestehenden Menschenrechtsstandard unter Bezugnahme auf traditionelle Werte zu relativieren. Die guten Erfahrungen mit dem vom OHCHR 2008 durchgeführten Workshop zu Meinungs- und Religionsfreiheit (A/HRC/10/31/Add.3) lassen jedoch hoffen, dass die Relativierungsabsichten fehlschlagen.

Kontrovers diskutiert wurden thematische Resolutionen zu Rassismus, die Folgen der Finanzkrise und Außenverschuldung, Migration, Entwicklung, Anti-Terrorismus-Maßnahmen, sexueller Orientierung, Religionsfreiheit und unerwartet auch Folter. Der Sonderberichterstatter über Folter Manfred Nowak hatte einen Bericht vorgelegt (A/HRC/10/44), in dem er die Todesstrafe vor dem Hintergrund des Verbots »grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe« einordnete. Einige Länder, wie etwa Ägypten, wollten den Bericht gar nicht zur Kenntnis nehmen, beantragten eine Abstimmung und enthielten sich der Stimme (A/HRC/RES/10/24; 34-Ja-Stimmen, keine Gegenstimme und 13 Enthaltungen). Die Resolutionen zur Religionsfrei-

heit (A/HRC/RES/10/25) und zur Diffamierung von Religionen (A/HRC/RES/10/22) bleiben kontrovers. Die im Jahr 2008 umstrittene Resolution zum Mandat des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit wurde im Jahr 2009 durch Ägypten und die USA soweit entschärft, dass sie im Konsens angenommen werden konnte (A/HRC/RES/12/16).

### Resümee

Ein Jahr vor der von der Generalversammlung anberaumten Überprüfung des Menschenrechtsrats im Jahr 2011 überwiegen im Rat immer noch menschenrechtsferne Interessen die politischen Bewertungen. Instrumentarien und Mechanismen zur guten Geschäftsführung sind beim MRR vorhanden, auch wenn an einigen Stellenschrauben noch zu drehen ist. Regierungen vermeiden jedoch in der Regel die ihnen unliebsamen Themen und Stellungnahmen zu Ländern. Westliche Staaten bilden hier im Prinzip keine Ausnahme, wenngleich sie noch am ehesten selbstkritische Positionen vertreten, aufgrund einer kritischeren Öffentlichkeit in der Heimat. Vor diesem Hintergrund werden die für September 2010 erwarteten ersten Ergebnisse einer Arbeitsgruppe (Resolution A/HRC/RES/12/1) mit Blick auf die Überprüfung mit Spannung erwartet. Fraglich ist, ob die unerledigten Aufgaben und falsch verstandenen regionalen Loyalitäten im Menschenrechtsrat überhaupt benannt werden. Die Risse im Block der Gruppe afrikanischer Staaten geben Grund zur Hoffnung, dass andere daraus lernen. Das Lernen geschieht jedoch nicht von allein, sondern muss von allen Regierungen eingefordert werden.

Die Ratspräsidentschaft vom 19. Juni 2009 bis 18. Juni 2010 hält Belgien inne. Vizepräsidenten sind Ägypten, Chile, Indonesien und Slowenien.

**Berichte:** Report of the Human Rights Council, General Assembly, Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 53 (A/64/53), United Nations, New York 2009; Draft Report of the Human Rights Council on Its Twelfth Session, Advance Unedited Version, UN Doc. A/HRC/12/L.10, v. 2.10.2009; Report of the Human Rights Council on Its Twelfth Special Session, UN Doc. A/HRC/5-12/1, v. 2.10.2009.

# Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2010 bis 2012

(UN-Dok. A/RES/64/248 v. 24.12.2009)

Mitgliedstaat	Prozent	Mitgliedstaat	Prozent	Mitgliedstaat	Prozent
Vereinigte Staaten	22,000	Trinidad und Tobago	0,044	Haiti	0,003
Japan	12,530	Belarus	0,042	Kambodscha	0,003
<b>Deutschland</b>	<b>8,018</b>	Dominikanische Republik	0,042	Kongo (Demokratische Republik)	0,003
Großbritannien	6,604	Island	0,042	Kongo (Republik)	0,003
Frankreich	6,123	Ecuador	0,040	Madagaskar	0,003
Italien	4,999	Estland	0,040	Mali	0,003
Kanada	3,207	Bahrain	0,039	Monaco	0,003
China	3,189	Bulgarien	0,038	Mosambik	0,003
Spanien	3,177	Lettland	0,038	Nicaragua	0,003
Mexiko	2,356	Serbien	0,037	San Marino	0,003
Korea (Republik)	2,260	Costa Rica	0,034	Simbabwe	0,003
Australien	1,933	Libanon	0,033	Suriname	0,003
Niederlande	1,855	Vietnam	0,033	Swasiland	0,003
Brasilien	1,611	Tunesien	0,030	Antigua und Barbuda	0,002
Russland	1,602	Brunei Darussalam	0,028	Guinea	0,002
Schweiz	1,130	Guatemala	0,028	Mongolei	0,002
Belgien	1,075	Uruguay	0,027	Moldau	0,002
Schweden	1,064	Turkmenistan	0,026	Niger	0,002
Norwegen	0,871	Syrien	0,025	Papua-Neuguinea	0,002
Österreich	0,851	Panama	0,022	Seychellen	0,002
Saudi-Arabien	0,830	Irak	0,020	Tadschikistan	0,002
Polen	0,828	El Salvador	0,019	Tschad	0,002
Dänemark	0,736	Sri Lanka	0,019	Belize	0,001
Griechenland	0,691	Bahamas	0,018	Bhutan	0,001
Türkei	0,617	Botswana	0,018	Burundi	0,001
Finnland	0,566	Malta	0,017	Dominica	0,001
Indien	0,534	Aserbaidschan	0,015	Dschibuti	0,001
Portugal	0,511	Bosnien-Herzegowina	0,014	Eritrea	0,001
Irland	0,498	Gabun	0,014	Gambia	0,001
Vereinigte Arabische Emirate	0,391	Jamaika	0,014	Grenada	0,001
Südafrika	0,385	Jordanien	0,014	Guinea-Bissau	0,001
Israel	0,384	Kenia	0,012	Guyana	0,001
Tschechien	0,349	Kamerun	0,011	Kap Verde	0,001
Singapur	0,335	Albanien	0,010	Kirgisistan	0,001
Venezuela	0,314	Angola	0,010	Kiribati	0,001
Ungarn	0,291	Bangladesch	0,010	Komoren	0,001
Argentinien	0,287	Côte d'Ivoire	0,010	Laos	0,001
Neuseeland	0,273	Jemen	0,010	Lesotho	0,001
Kuwait	0,263	Sudan	0,010	Liberia	0,001
Malaysia	0,253	Usbekistan	0,010	Malawi	0,001
Indonesien	0,238	Liechtenstein	0,009	Malediven	0,001
Chile	0,236	Äquatorialguinea	0,008	Marshallinseln	0,001
Iran	0,233	Äthiopien	0,008	Mauretanien	0,001
Thailand	0,209	Barbados	0,008	Mauritius	0,001
Rumänien	0,177	Honduras	0,008	Mikronesien	0,001
Kolumbien	0,144	Namibia	0,008	Nauru	0,001
Slowakei	0,142	Tansania	0,008	Palau	0,001
Katar	0,135	Andorra	0,007	Ruanda	0,001
Libyen	0,129	Bolivien	0,007	Salomonen	0,001
Algerien	0,128	Korea (Demokratische Volksrepublik)	0,007	Samoa	0,001
Slowenien	0,103	Mazedonien	0,007	São Tomé und Príncipe	0,001
Kroatien	0,097	Paraguay	0,007	Sierra Leone	0,001
Ägypten	0,094	Georgien	0,006	Somalia	0,001
Luxemburg	0,090	Ghana	0,006	St. Kitts und Nevis	0,001
Peru	0,090	Myanmar	0,006	St. Lucia	0,001
Philippinen	0,090	Nepal	0,006	St. Vincent und die Grenadinen	0,001
Ukraine	0,087	Senegal	0,006	Timor-Leste	0,001
Oman	0,086	Uganda	0,006	Togo	0,001
Pakistan	0,082	Armenien	0,005	Tonga	0,001
Nigeria	0,078	Afghanistan	0,004	Tuvalu	0,001
Kasachstan	0,076	Fidschi	0,004	Vanuatu	0,001
Kuba	0,071	Montenegro	0,004	Zentralafrikanische Republik	0,001
Litauen	0,065	Sambia	0,004		
Marokko	0,058	Benin	0,003		
Zypern	0,046	Burkina Faso	0,003	<b>Insgesamt</b>	<b>100,00</b>

Am 24. Dezember 2009 verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten den **Beitragsschlüssel für die Aufteilung der Ausgabenlast der Vereinten Nationen**. Er wurde ohne förmliche Abstimmung angenommen. Die Mitgliedstaaten einigten sich, dass die im Jahr 2000 festgelegte Methode zur Berechnung des Schlüssels (A/RES/55/5 B) weiterhin ihre Gültigkeit behält. Es wurde aber beschlossen, alle Elemente dieser Methode baldmöglichst zu überprüfen, mit dem Ziel, noch vor dem Ende der 65. Generalversammlung (September 2011) zu einer Entscheidung zu kommen, die für die nächste Beitragsperiode 2013–2015 wirksam werden könnte. Die auf der gegenüberliegenden Seite abgedruckte Tabelle beruht auf der Resolution 64/248 und führt die 192 Mitgliedstaaten nach der Höhe ihrer Beitragssätze in absteigender Reihenfolge auf. Bei gleichen Prozentsätzen werden die Staaten alphabetisch sortiert.

Im Vergleich zum Schlüssel 2007–2009 sind die Beitragssätze der großen Zahler Japan, Deutschland, Großbritannien und Frankreich gesunken, während die Beitragssätze der großen Schwellenländer, die so genannte BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien und China) und einiger anderer Staaten angehoben wurden.

Der Anteil der am geringsten veranlagten Staaten hat abgenommen: Nur noch 40 (statt vorher 54) der 192 Mitgliedstaaten entrichten den Mindestsatz von 0,001 Prozent. 14 Staaten zahlen daher nun einen größeren Anteil von 0,002 oder gar 0,003 Prozent. Knapp ein Zehntel, 18 Staaten, entrichten mehr als ein Prozent des Haushalts und übernehmen damit gemeinsam den Löwenanteil von 84,733 Prozent. Die drei größten Beitragszahler werden in den drei Jahren wiederum eine etwas geringere Last tragen als in den drei zurückliegenden Dreijahreszeiträumen: Die Vereinigten Staaten, Japan und Deutschland werden gemeinsam nur noch mit 42,548 Prozent in die Pflicht genommen (2007–2009: 47,201; 2004–2006: 50,130 Prozent; 2001–2003: 51,141 Prozent). Damit hat sich die kumulierte Beitragslast der drei Staaten in einem Jahrzehnt um 8,593 Prozentpunkte verringert. Es folgen zwei weitere westliche Industrieländer: Großbritannien und Frankreich. Italien ist unter die Fünf-Prozent-Marke gerutscht. Der Beitragssatz der Vereinigten Staaten liegt unverändert seit dem Jahr 2000 bei 22 Prozent.

### Beitragssätze ausgewählter Mitgliedstaaten (in Prozent)

	2004–2006	2007–2009	2010–2012	Änderung
USA	22,0	22,0	22,0	–
Japan	19,468	16,624	12,530	–4,094
Deutschland	8,662	8,577	8,018	–0,559
Großbritannien	6,127	6,642	6,604	–0,038
Frankreich	6,030	6,301	6,123	–0,178
China	2,053	2,667	3,189	+0,522
Brasilien	1,523	0,876	1,611	+0,735
Russland	1,100	1,200	1,602	+0,402
Indien	0,421	0,450	0,534	+0,084
EU	(EU-25) 36,525	(EU-27) 38,857	(EU-27) 38,992	+0,135

Die Änderung bezieht sich nur auf die Zeiträume 2010–2012 und 2007–2009.

**Japans** Beitragssatz verringerte sich aufgrund einer geringeren Wirtschaftsleistung um 4,094 Prozentpunkte von 16,624 (2007–2009) auf 12,530 Prozentpunkte. **Deutschlands** Beitragssatz ist um einen halben Prozentpunkt gesunken, von 8,577 Prozent (2007–2009) auf 8,018 Prozent. Von den Staaten der **Europäischen Union** ist Deutschland das am höchsten, Malta mit 0,017 Prozent das am niedrigsten veranlagte Mitglied. Gemeinsam tragen die 27 EU-Mitglieder 38,992 Prozent der Beitragslast, 0,135 Prozentpunkte mehr im Vergleich zu 2007–2009. Von Platz 9 auf 8 vorgerückt in der Tabelle ist **China**, dessen Beitragssatz sich um 0,522 Prozentpunkte auf nunmehr 3,189 Prozent erhöht hat. Innerhalb der letzten Dekade hat sich Chinas Finanzbeitrag für den Haushalt der Vereinten Nationen mehr als verdreifacht (2000: 0,995 Prozent). Der Abstand zwischen den beiden ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, China und Russland, hat sich für die gegenwärtige Gültigkeitsdauer um diesen einen Platz vergrößert: **Russland**, immer noch auf Platz 15, zahlt mit 1,602 Prozent etwas mehr als die Hälfte des chinesischen Beitrags in den UN-Haushalt ein. Höchstveranlagtes Schwellenland ist mit 2,356 Prozent noch immer **Mexiko**, gefolgt von Brasilien als dem am höchsten belasteten südamerikanischen Staat. **Brasiliens** Beitrag wurde im Gegensatz zum Vordreijahreszeitraum wieder deutlich angehoben (+0,735) und ist mit 1,611 Prozent sogar etwas höher als der Beitrag Russlands. Es rangiert damit nunmehr auf Platz 14. Das am höchsten veranlagte Land Asiens ist, nach Japan und China, nach wie vor die **Republik Korea** (Rang 11; 2,260 Prozent). Mit wesentlichem Abstand folgt **Saudi-**

**Arabien** (0,830 Prozent). Danach kommt **Indien**, neben China die zweite Wirtschaftsmacht mit sehr hohem Wachstum, mit 0,534 Prozent unverändert auf Platz 27. Nach wie vor an der Spitze der afrikanischen Länder steht **Südafrika** (Platz 31). Es trägt 0,385 Prozent des Haushalts bei. Es folgen Libyen (0,129 Prozent; Platz 49) und Algerien (0,128 Prozent; Platz 50).

\* \* \*

Zusätzlich zu den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen Haushalt sind von den UN-Mitgliedern außerdem Pflichtbeiträge zur Finanzierung der Friedensoperationen der Vereinten Nationen sowie der beiden internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda zu leisten; sie werden separat erhoben. Die deutschsprachigen Mitglieder (Deutschland, Liechtenstein, Österreich und die Schweiz) zahlen zudem Beiträge in einen Treuhandfonds, aus dem der Deutsche Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen finanziert wird. Die Sonderorganisationen besitzen eigene Rechtspersönlichkeit und stellen eigene Haushalte auf; bei ihren Beitragsschlüsseln orientieren sie sich an der New Yorker Skala für den ordentlichen Haushalt der UN. Die freiwilligen Beiträge zu den Aktivitäten der Programme und Fonds (etwa UNDP, UNHCR oder UNRWA) werden außerhalb des ordentlichen Haushalts geleistet.

**Zurückliegende Beitragstabellen sind abgedruckt in:** VN, 3/2007, S. 116f. (2007–2009); VN, 2/2004, S. 52f. (2004–2006); VN, 2/2001, S. 61f. (2001–2003); VN, 1/1998, S. 21ff. (1998–2000); VN, 1/1995, S. 20f. (1995–1997).

Monique Lehmann · Anja Papenfuß



# Verwaltung und Haushalt

## Generalversammlung:

### 64. Tagung 2009/2010 | Haushalt

- 5,156 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2010/2011
- Neuer Beitragsschlüssel 2010–2012
- Überprüfung der Berechnungsmethode bis September 2011

Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Thomas Thomma, Generalversammlung: 62. Tagung 2007/2008, Haushalt, VN, 3/2008, S. 130ff., fort.)

In der Nacht zum 24. Dezember 2009 hat die 64. Generalversammlung der Vereinten Nationen den **Programmhauptplan für den Zweijahresraum 2010–2011** und eine neue Beitragsskala für die Jahre 2010 bis 2012 verabschiedet. Vorausgegangen waren lange, kontroverse Verhandlungen im **5. Hauptausschuss der Generalversammlung** (Verwaltung und Haushalt), vor allem zwischen der Gruppe der 77 (G-77) und China auf der einen Seite und den in Haushaltsfragen weitgehend ›Gleichgesinnten‹ (Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, USA und den Staaten der Europäischen Union) auf der anderen Seite. Beim Haushalt für die Jahre 2010–2011 verständigten sich die Mitgliedstaaten im Konsens auf ein Budget in Höhe von 5 156 029 100 US-Dollar (A/RES/64/244 A–C v. 24.12.2009). Damit steigt der Haushalt wie in den Vorjahren weiter an.

### Vergleich mit Haushalt 2008–2009

Im Vergleich zum verabschiedeten Budget für das Biennium 2008–2009 (A/RES/62/237 A–C v. 22.12.2007) von 4,171 Mrd. US-Dollar stieg der Haushalt um über 23 Prozent. Nimmt man den Abschlusshaushalt 2008–2009 von 4,8 Mrd. US-Dollar (A/RES/64/242 v. 24.12.2009) als Grundlage steigt der Haushalt um 7,4 Prozent. Es ist durchaus möglich, dass das Budget 2010–2011 bis zum Haushaltsabschluss Ende 2011 weiter steigen wird. Gründe für die Abweichungen vom ursprünglich angesetzten Haushalt sind in der Zwischenzeit verabschiedete Mandate, höhere Ausgaben für das Personal

### Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts sind:

1109 Millionen US-Dollar	Politische Angelegenheiten
676 Millionen US-Dollar	Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat
578 Millionen US-Dollar	Management und Unterstützungsdienste
526 Millionen US-Dollar	Regionale Entwicklungszusammenarbeit
517 Millionen US-Dollar	Personal
434 Millionen US-Dollar	Internationale Entwicklungszusammenarbeit

oder den Unterhalt der Gebäude und sonstige unvorhergesehene Ausgaben. Für das Biennium 2010–2011 kommen etwa Ausgaben für die Neuausrichtung der Sicherheit der Bediensteten der Vereinten Nationen und der Gebäude hinzu.

Der Haushalt ist das Ergebnis langwieriger Verhandlungen, die von traditionell gegensätzlichen Positionen zwischen den Gleichgesinnten und der G-77 sowie von unvollständigen Informationen des UN-Sekretariats über den tatsächlichen Mittelbedarf geprägt waren. So waren in den vom Generalsekretär bereits im Sommer vorgelegten Haushaltsvorschlägen mit einem Gesamtvolumen von rund 4,9 Mrd. US-Dollar (ohne Inflationsausgleich) einige wesentliche, bereits absehbare Ausgaben nicht oder nicht vollständig enthalten. Nur zum Teil berücksichtigt waren die Ausgaben für Besondere Politische Missionen (Special Political Missions – SPMs); dazu gehören politische UN-Missionen, Sondergesandte, Expertengruppen und Arbeitsgruppen zur Überwachung von Sanktionen, wie zum Beispiel der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus. Die Kosten dieser SPMs können vom Sekretariat aufgrund der Ungewissheit über die Verlängerung der jeweiligen Mandate zunächst nur geschätzt werden. In den Verhandlungen zeigte sich, dass das Sekretariat die ursprünglich angesetzten Kosten von 829 Mio. US-Dollar für das Biennium 2010/11 zu niedrig angesetzt hat. Mit bereits absehbaren Nachforderungen würde das SPM-Budget auf rund 1,15 Mrd. US-Dollar anwachsen. Um dem vorzubeugen, einigte man sich zunächst darauf, einen Betrag von einer Milliarde US-Dollar für das Biennium bereitzustellen; einerseits, um dem Sekretariat zu einer vorsichtigen Budgetierung und Kosteneffizienz anzuhelfen, andererseits um ihm den nötigen Freiraum bei der Durchführung der Missionen zu geben. Für das Jahr 2010 wurden schließlich 569,5 Mio. US-Dollar be-

willigt. Für das Jahr 2011 stehen dann vorerst 430,5 Mio. US-Dollar zur Verfügung.

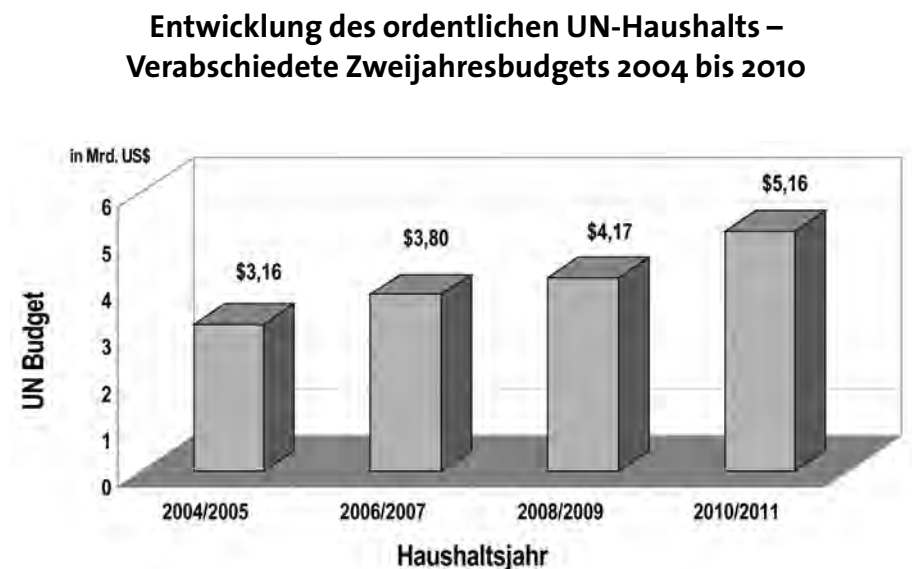
### Konträre Verhandlungspositionen

Die Verhandlungsposition der Gleichgesinnten war stark von konzeptionellen und übergreifenden Ansätzen wie Effizienzsteigerungen und Kostenkontrolle geprägt. Dabei spielte die Auswirkung der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Haushalte der großen Geberstaaten eine wesentliche Rolle. Die EU hatte vor allem zu dem in den bisherigen Budgets automatisch gewährten Ausgleich für Inflation und Währungsschwankungen (recosting) sowie zur künftigen Personalstruktur zahlreiche Einsparvorschläge vorgelegt. In der Haushaltsresolution (A/RES/64/243 v. 24.12.2009) wird das Sekretariat nun aufgefordert, nach Alternativen zu suchen, die die Organisation in gleichem Maße vor Inflationsrisiken und Wechselkursschwankungen schützen. Über erste Ergebnisse soll im nächsten Jahr berichtet werden. Mit dieser Regelung wird die Verantwortung, für den Inflationsausgleich aufzukommen, verstärkt von den Mitgliedstaaten auf die Organisation selbst übertragen, was in der Hoffnung der EU-Staaten zu einer vorsichtigeren Haushaltsaufstellung führen wird.

Einen weiteren Schwerpunkt legten die Geberstaaten auf Fragen des Personalwesens. Ein Vorschlag war, die in den nächsten Jahren zu erwartende Welle von Pensionierungen im UN-Sekretariat dazu zu nutzen, Personal abzubauen. Pensionierungen sollten dabei nur zum Teil nachbesetzt werden, was sich in harten Verhandlungen mit den G-77 allerdings nicht durchsetzen ließ. Als Kompromiss gelang es den Gleichgesinnten aber, die angenommene Anzahl der voraussichtlich offen bleibenden Stellen (Vakanzrate) für den Haushalt auf einen höheren und realistischeren Wert festzusetzen, was sich mindernd auf die Höhe des gesamten Haushalts auswirkt.

Die G-77 konzentrierte sich vor allem darauf, die Mittelausstattung für den Entwicklungsbereich, auch über die Vorschläge des Generalsekretärs hinaus, zu stärken. Zudem drängten sie auf die Bewilligung zusätzlicher Stellen, wie etwa 14 zusätzliche internationale Stellen für das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UN-RWA). Zusätzlich versuchten die G-77-Staaten erneut die mittlerweile gestiegenen freiwilligen Beiträge einiger, vor allem westlicher, Mitgliedstaaten, in den ordentlichen Haushalt zu überführen, um über deren Verwendung in Zukunft mitentscheiden zu können. Während sich die G-77 mit diesem Anliegen nicht durchsetzen konnte, erzielten sie beim Entwicklungskonto (development account), ein Finanzierungsinstrument für Entwicklungsprojekte, gegen den ursprünglichen Widerstand der EU-Staaten und anderer Gleichgesinnter einen Erfolg: Das Konto soll mit 12,5 Mio. US-Dollar mehr Mitteln und mit zwei neuen Stellen für dessen Betreuung ausgestattet werden. Ursprünglich hatte die G-77 hier 50 Mio. US-Dollar zusätzlich und einen automatischen stufenweisen Aufwuchs über mehrere Jahre auf 200 Mio. US-Dollar gefordert, was von den Gleichgesinnten als überzogen abgelehnt wurde. Die Forderung einiger Mitglieder der G-77, aber auch von Mexiko, SPMs künftig aus dem ordentlichen Haushalt herauszunehmen und gemäß der Beitragsskala für friedenserhaltende Maßnahmen mit einem Aufschlag für die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) zu finanzieren, ließ sich gegen den Widerstand der P5 nicht durchsetzen.

Insgesamt verfolgten die EU und andere gleichgesinnte Mitgliedstaaten wie zuvor die Strategie, einige wenige konzentrierte Einsparungsvorschläge und konzeptionelle Weichenstellungen gegen spezifische, aber wenig kostenintensive Zugeständnisse an die G-77 in den Verhandlungen »einzutauschen«. Ist das Verhandlungsergebnis ein Erfolg? Die Mittelausstattung ist großzügig genug, damit das Sekretariat seine Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen kann. Das Sekretariat äußerte sich dementsprechend zufrieden in einer Pressekonferenz. Man gewinnt den Eindruck, dass das Sekretariat bei der Erstellung der Haushaltsvorlage mit erheblichen Kürzungen der Mitgliedstaaten rech-



net, und deshalb einen höheren Haushaltsvorschlag vorlegt, um am Ende den tatsächlich gewünschten Betrag zur Verfügung zu haben. Wären alle für den Zweijahreszeitraum vorgesehenen und ebenfalls zur Entscheidung anstehenden Projekte realisiert worden, hätte das gesamte Haushaltsvolumen bei rund 5,6 Mrd. US-Dollar gelegen. Für sich allein betrachtet, ist das Verhandlungsergebnis aus Sicht der EU-Staaten und anderer Gleichgesinnter daher durchaus als positiv zu bewerten, da substantielle Kürzungen gegenüber dem am Ende auf dem Tisch liegenden Haushaltsentwurf des Generalsekretärs erreicht wurden.

Seinen Aufgaben nur unzureichend nachgekommen ist der **Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ)**. Während der Ausschuss in der Vergangenheit bereits in seinen Empfehlungen auf überhöhte Ansätze des Sekretariats hingewiesen hatte, waren die Empfehlungen dieses Jahr so zurückhaltend, dass er seiner Kontrollfunktion nur bedingt nachkam. Positiv war die enge Abstimmung der EU-Staaten mit gleichgesinnten Partnern, insbesondere, dass auch die USA wieder konstruktiv mitwirkten. Kritisch bleibt festzuhalten, dass sich damit aber auch die Blockbildung immer weiter verstärkt. Mangels straffer Führung zeigte die G-77 oft ein diffuses Bild, das jedoch – und hier neigen viele Industrieländer gelegentlich zu einer Selbsttäuschung – statt zu einem Auseinanderbrechen zu einer Geiselnahme der Gruppe durch einige Staaten, die Partikularinteressen verfolgen, führt.

### Abstimmung über den Beitragsschlüssel

Neben den Verhandlungen zum Haushalt standen in dieser Tagungsperiode Verhandlungen über die Beitragsskala für den ordentlichen Haushalt und die friedenserhaltenden Maßnahmen für die drei Jahre 2010–2012 an. Erst nach zehnstündiger Sitzung auf Botschaferebene am 23. Dezember konnte ein Konsens erzielt werden (A/RES/64/248 v. 24.12.2009). Lange, kontroverse Diskussionen auf Expertenebene hatten zuvor keinen Durchbruch gebracht. Auch die von der thailändischen Verhandlungsführerin zusammen mit dem Schweizer Vorsitzenden des 5. Hauptausschusses vorgelegten Kompromissvorschläge zu beiden Skalen fanden auf Expertenebene keine Akzeptanz. Die G-77 drohte daraufhin mit einer Abstimmung auf der Grundlage ihrer politischen Vorstellungen. Der Trend, Abstimmungen als Drohkulisse zur Durchsetzung von Positionen zu nutzen, setzt sich damit fort und hat das Konsensprinzip des 5. Hauptausschusses untergraben.

Russland wollte sich bis zuletzt dem Konsens über die Skala zum ordentlichen Haushalt nicht anschließen und beharrte (unterstützt von der Ukraine, Kasachstan und Belarus) auf der bereits seit Verhandlungsbeginn erhobene Forderung nach einer Korrektur der Berechnung der Wechselkurse nach der so genannten »Price Adjusted Rate of Exchange«-Methode. Auf diese Weise will das Land seinen Beitragssatz »künstlich« niedrig rechnen. Die Lasten dieses Methodenwechsels wären haupt-

sächlich von den EU-Staaten und anderen gleichgesinnten Mitgliedstaaten zu tragen gewesen. Als sich schließlich ein Konsens ohne Berücksichtigung der russischen Vorschläge abzuzeichnen schien, stellte Russland seine Vorschläge zur Abstimmung. Mit 85 Gegenstimmen, 22 Unterstützern und 27 Enthaltungen wurden diese abgelehnt.

Im Ergebnis wird nun beim Beitragsschlüssel der Status Quo beibehalten, bei dem die Beitragshöhe der Mitgliedstaaten vom Bruttonationaleinkommen (BNE) abhängt, korrigiert um Rabatte für niedriges Pro-Kopf-Einkommen und Außenverschuldung. Die bestehende Formel benachteiligt dabei die größeren Beitragszahler, insbesondere aber die EU-Staaten. Sie müssen für etwa 40 Prozent des UN-Haushalts aufkommen, obwohl sie am Weltationaleinkommen nur einen Anteil von knapp 30 Prozent haben. Die USA zahlen seit 2001 einen, gemessen an ihrem Bruttonationaleinkommen, zu geringen Beitrag: der auf 22 Prozent gedeckelte Beitragssatz ist ein politischer Kompromiss zu Lasten vornehmlich der EU-Staaten. Der deutsche Beitragssatz sinkt durch die Aktualisierung des Bruttonationaleinkommens in den für die Berechnung relevanten Jahren 2002 bis 2007 von bisher 8,577 Prozent auf künftig 8,018 Prozent. Deutschland bleibt damit trotzdem drittgrößter Beitragszahler zum ordentlichen Haushalt hinter den USA und Japan.

Auf Drängen der EU-Staaten beschloss der 5. Hauptausschusses, in einen Überprüfungsprozess einzusteigen, in dem die Methodik zur Berechnung des Beitragsschlüssels grundlegend überprüft und reformiert werden soll. Die EU-Staaten und einige der Gleichgesinnten waren enttäuscht, dass der Schlüssel unverändert beibehalten wird, angesichts der Mehrheitsverhältnisse im 5. Hauptausschusses war dies allerdings keine Überraschung. Durch eine Änderung des bestehenden Rabatts für niedriges Pro-Kopf-Einkommen sollten die schnell wachsenden Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC), die trotz ihres dynamischen Wirtschaftswachstums die Hauptprofiteure der Rabatte sind, höher belastet werden. Dahinter steht die Überlegung, die BRIC durch die stärkere Beteiligung an der Finanzierung der UN zu beteiligen und dadurch in mehr politische Verantwortung zu bringen. Die EU-Staaten leg-

ten ein Angebot vor, dass die Hälfte der durch die Reform erzielten Einsparungen an die am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) umverteilen sollte. Dies sollte zum einen dazu führen, eine gerechtere Verteilung des Rabatts für Entwicklungsländer zu erreichen; zum anderen sollte damit eine Diskussion über die Änderung der Berechnungsmethode auch in der G-77 angestoßen werden. Die Frage war hier, ob der in erster Linie die BRIC begünstigende Rabatt dem Gedanken der Gruppenolidarität entspräche. Obwohl es den EU-Staaten gelang, die Gleichgesinnten lange als Unterstützer ihrer Vorschläge zusammenzuhalten, ging die Strategie nicht auf: Brasilien, Indien und China konnten innerhalb der G-77 genügend Unterstützung mobilisieren, um eine Umsetzung der EU-Vorschläge zu vereiteln, obwohl eine große Zahl von G-77-Mitgliedern teils erheblich davon profitiert hätte.

Unglücklich war aus Sicht der EU-Staaten die Rolle der USA. Sie verstanden es geschickt, die EU-Staaten und andere Gleichgesinnte durch eine grundsätzliche Unterstützung ihrer Vorschläge von einer Hinterfragung der Beitragsgrenze von 22 Prozent abzuhalten. Am Ende sprachen sie sich dennoch für die Beibehaltung des Status Quo aus.

Die EU-Staaten und andere Gleichgesinnte tragen damit auch künftig die Hauptlast des UN-Haushalts. Dieses Verhandlungsergebnis zeigt die starken »Beharrungskräfte« der großen Schwellenländer. Ob die vereinbarte Überprüfung der Beitragsskala bis spätestens September 2011 vor dem Hintergrund der schwierigen Verhandlungssituation ein Erfolg sein und angesichts der bisherigen Blockadeposition der G-77 konkrete Ergebnisse im Sinne der EU hervorbringen wird, bleibt abzuwarten.

### **Beitragsschlüssel für friedenserhaltende Maßnahmen**

Bei den Verhandlungen zur Neugestaltung der Beitragsskala für friedenserhaltende Maßnahmen wurde ebenfalls keine Reform erzielt, im Gegenteil: Die G-77 erreichte durch Androhung einer Abstimmung, dass für die kommenden drei Jahre auch Bahrain und Bahamas einen Rabatt von 7,5 Prozent auf ihre Beiträge für die Friedensmissionen zu Lasten der P5 bekommen. Bisher hatten von dieser Regelung – ein politischer Kompromiss aus

dem Jahr 2000 – lediglich die Golf-Staaten und Singapur profitiert. Hier wurde deutlich, dass die G-77 zunehmend Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten ohne ausreichende sachliche Rechtfertigung und gegen den Willen der zahlenden Minderheit durchsetzen. Auch bei der Skala für friedenserhaltende Maßnahmen wurde der Einstieg in einen Überprüfungsprozess vereinbart, der spätestens bis zur 67. Generalversammlung eine Entscheidung herbeiführen soll.

Die Drohung der G-77 mit einer Abstimmung und der offene Bruch des Konsensprinzips durch Russland ist aus Sicht der EU-Staaten politisch sehr bedauerlich. Damit wurde – nach der Einleitung einer Abstimmung zum Haushalt im Jahre 2007 durch die USA – zum zweiten Mal vom Konsensprinzip im 5. Hauptausschusses abgewichen. Noch bis Mitte der achtziger Jahre wurden Haushaltsbeschlüsse in der Generalversammlung mit Mehrheit verabschiedet. Auf Druck der großen Beitragszahler entschied die Generalversammlung dann im Jahr 1986, dass der für Haushaltsfragen zuständige Hauptausschuss größtmögliche Übereinstimmung bei der Verabschiedung des Haushalts erreichen solle. Ziel dieses Prinzips ist, die kleine Gruppe der großen Beitragszahler davor zu schützen, regelmäßig von der Mehrheit der kleinen Beitragszahler (insbesondere der G-77) überstimmt zu werden. Dieser erneute Bruch des Konsensprinzips könnte die weitere Arbeit des 5. Hauptausschusses, vor allem aber das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in den Vereinten Nationen weiter belasten.

### **Ausblick**

Die Verhandlungen im letzten Jahr haben wieder gezeigt, dass der stetig wachsende Haushalt aufgrund des komplexen und undurchsichtigen Haushaltsverfahrens immer schwieriger zu kontrollieren ist. Nur mit Mühe konnte ein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werden, das den UN für die nächsten zwei Jahre eine solide Arbeitsgrundlage bietet. Die Auseinandersetzung zwischen den westlichen Staaten und der G-77 wird zunehmend härter geführt und belastet das Arbeitsklima. Auf absehbare Zeit muss deshalb Vertrauen auf allen Seiten wieder aufgebaut werden, um zu konsensorientierten und tragfähigen Entscheidungen zu kommen.

# Personalien

## Friedenssicherung

Nach mehr als zwei Jahren als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Sudan und Leiter der UN-Mission in Sudan (UNMIS) gab der Pakistaner Ashraf Jehangir Qazi im Januar 2010 seinen Rücktritt bekannt (vgl. Personalien, VN, 6/2007, S. 248f.). Als Nachfolger ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 2. Februar **Haile Menkerios**. Der 64-jährige Eritreer ist seit dem Jahr 2002 für die UN im Einsatz. Für das schwierige Amt in einem krisengeschüttelten afrikanischen Land bringt Menkerios gute Voraussetzungen mit. Während seiner Zeit als Beigeordneter Generalsekretär für Politische Angelegenheiten brachte er das Gemeinsame Kommuniqué der Regierungen Kongos und Ruandas über ein Konzept zur Beendigung der Bedrohung des Friedens voran. Von 2005 bis 2007 war er Stellvertretender Sonderbeauftragter für Kongo (vgl. Personalien, VN, 3/2007, S. 124).

Der Posten des Generalbeauftragten des Hilfswerks der Ver-



**Haile Menkerios**

UN-Foto: Paulo Filgueiras

einten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ist neu besetzt worden: **Filippo Grandi** folgt der Amerikanerin Karen Koning AbuZayd, deren Amtszeit im Dezember 2009 nach fünf Jahren ausgelaufen war (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 211). Grandi hat am 20. Januar 2010 seine neue Tätigkeit aufgenommen. Er kennt sich bestens mit den Problemen vor Ort aus, denn seit September 2005 war er Koning AbuZayds Stellvertreter. Grandis Laufbahn in den Vereinten Nationen begann vor 22 Jahren. Er war in zahlreichen Missionen und an verschiedenen Dienstorten tätig. Die Erfahrungen des 53-Jährigen reichen von Flüchtlingshilfe und -schutz im Amt des Hohen Flüchtlingskommissars, über Nothilfkoordinierung bis hin zu humanitären und politischen Angelegenheiten vor allem in arabischen und afrikanischen Krisengebieten.

Nach dem verheerenden Erdbeben, das am 12. Januar 2010 Haiti erschütterte, entsandte der UN-Generalsekretär unverzüglich **Edmond Mulet**, um kommissarisch die Leitung der Stabilisierungsmision in Haiti (MINUSTAH) zu übernehmen. Der Guatemalteke hatte von Mai 2006 bis September 2007 schon einmal die Leitung der MINUSTAH inne, wechselte dann aber in die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze nach New York (vgl. Personalien, VN, 6/2007, S. 248). Bei der Katastrophe in Haiti kamen über 200 000 Menschen ums Leben, darunter 101 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der UN – der größte Verlust in der Geschichte der Organisation. Zu den Opfern



**Filippo Grandi**

UN-Foto: Paulo Filgueiras

gehören der Leiter der MINUSTAH, der Tunesier Hédi Annabi, welcher erst im September 2007 den Posten von Mulet übernommen hatte, sein Stellvertreter Luiz Carlos da Costa und der Polizeichef der Mission Doug Coates.

Ban Ki-moon gab am 2. Februar 2010 die Ernennung der Schwedin **Margot Wallström** zu seiner Sonderbeauftragten zur sexuellen Gewalt in Konflikten bekannt. Mit dieser Ernennung sollen die Bemühungen der UN im Kampf gegen Vergewaltigungen und sexuelle Gewalt vor allem an Frauen und Kindern in Kriegsgebieten sowie in der Konfliktfolgezeit verstärkt und besser koordiniert werden. Eines der Ziele Wallströms ist, dass sexuelle Gewalttaten als Kriegsverbrechen anerkannt und geahndet werden. Der neu eingerichtete Posten ergänzt das bestehende Expertenteam des interinstitutionellen Netzwerks ›Aktion der Vereinten Nationen gegen sexuelle Gewalt in Konflikten‹. Das Netzwerk ist Teil des Büros zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung. Die gelernt-

te Bankkauffrau und engagierte Frauenrechtlerin war zuvor zehn Jahre in Brüssel tätig. Von 2004 bis Januar 2010 war sie Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und für interinstitutionelle Beziehungen und die Kommunikationsstrategie der EU zuständig. Seit 2007 sitzt die 55-Jährige der ›Council of Women World Leaders Ministerial Initiative‹ vor und hat sich stark für die Sicherheitsrats-Resolutionen 1325 und 1820 eingesetzt.

An der Spitze der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) hat ein Wechsel stattgefunden. Nach einer umstrittenen Präsidentschaftswahl im November 2009, aus der der bis dahin amtierende Präsident Hamid Karsai als Sieger hervorging, gab Kai Eide, Sondergesandter und Leiter der UNAMA, im Dezember bekannt, für keine weitere Amtszeit zur Verfügung zu stehen. Ihm war von verschiedenen Seiten, unter anderem von seinem Stellvertreter, vorgeworfen worden, offenkundige Wahlfälschungen von Seiten Karsais heruntergespielt zu haben. Ban Ki-moon ernannte im Januar 2010 den Schweden **Staffan de Mistura** zu Eides Nachfolger. Der UN-Veteran nahm am 1. März sein Amt auf. Zuletzt war er als Stellvertretender Exekutivdirektor des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (WFP) für Außenbeziehungen verantwortlich und bekleidete bis 2009 das Amt des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und Leiters der UN-Hilfsmission für Irak (vgl. Personalien, VN, 2/2008, S. 86). Zu Staffan de Misturas Stellvertreter wurde am 9. März 2010 der deutsche Diplomat

**Martin Kobler** ernannt. Er wird für alle politischen Fragen, einschließlich Wahlverfahren und parlamentarische Angelegenheiten sowie für die Reform des Sicherheitsapparats und die Förderung der Menschenrechte in Afghanistan verantwortlich sein. Kobler gehört seit über 25 Jahren dem diplomatischen Dienst an und bringt umfangreiche Erfahrungen aus Einsätzen in Krisengebieten mit. Zuletzt war der 57-jährige Generaldirektor für Kultur und Kommunikation im Auswärtigen Amt; zwischen 2003 und 2007 war er Botschafter in Irak und Ägypten. Der Jurist begleitete zudem als Wahlbeobachter die UN-Missionen in Haiti, Kambodscha und Nicaragua.

Zehn Jahre nach der Verabschiedung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen und Frieden und Sicherheit haben die Vereinten Nationen am 5. März 2010 eine Beratergruppe unabhängiger Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft ins Leben gerufen, die **Zivilgesellschaftliche Beratungsgruppe über Frauen, Frieden und Sicherheit** (United Nations Civil Society Advisory Group on Women, Peace and Security). Die beiden Vorsitzenden der Gruppe sind **Mary Robinson**, ehemalige Präsidentin Irlands sowie ehemalige Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, und die Senegalesin **Bineta Diop**, Exekutivdirektorin der Organisation ›Femmes Africa Solidarité‹. Die Gruppe soll sich ein Bild über die bisher erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der Resolution machen. Zudem soll die 14 Mitglieder zählende Gruppe neue Ziele und Maßnahmen formulieren sowie Mechanismen zur Rechenschaftslegung entwickeln. Der Beratungsgruppe gehören außerdem an:



**Margot Wallström**  
UN-Foto: Eskinder Debebe

Sanam Anderlini, Thelma Awori, Sharon Bhagwan-Rolls, Lahkdar Brahimi, Nyaradzai Gumbonzvanda, Swanee Hunt, Hina Jilani, Elisabeth Rehn, Zainab Salbi, Salim Ahmed Salim, Donald Steinberg und Susana Villarán de la Puente.

### Gesundheit

Der Gesundheitsexperte **David Nabarro** wurde am 29. Oktober 2009 vom UN-Generalsekretär zum Sonderbeauftragten für Ernährungssicherheit und Ernährungsfragen ernannt. Dieser Posten wurde neu geschaffen, da die Zahl der Menschen, die an extremen Hunger leiden, in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Aufgabe des Engländers wird sein, die Maßnahmen der internationalen Organisationen auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit zu koordinieren und vor der Gefahr der Mangelernährung zu warnen. Der 61-Jährige hat sein halbes Leben lang Erfahrungen in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Ernährung und Entwicklungsarbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene gesammelt. Im Jahr 1999 trat er in die Dienste der Weltgesundheitsorganisation, wo er die Initiative zur Zurückdrängung der Malaria leitete. Die Koor-

dinierung des Systems der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung der Vogelgrippe und menschlicher Influenza hatte er im Jahr 2005 inne (vgl. Personalien, VN, 1–2/2006, S. 62). Seit Januar 2009 ist er zusätzlich mit der Koordinierung der Hochrangigen Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise betraut.

### Kinder

Nach fünf Jahren verlässt die Amerikanerin Ann M. Veneman ihren Posten als Exekutivdirektorin des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF). Sie wird abgelöst von ihrem Landsmann **Anthony Lake**, der den Posten am 1. Mai 2010 antreten wird. Ban Ki-moon ernannte den 71-jährigen Professor für Diplomatie der Georgetown University in Washington, D.C. am 16. März. Lake ist seit 48 Jahren im diplomatischen Dienst der USA tätig, war Barack Obamas außenpolitischer Berater während dessen Kampagne zur Präsidentschaftswahl. Während der Amtszeit von Bill Clinton war Lake an Friedensverhandlungen in Bosnien, Äthiopien und Israel beteiligt. Seit dem Jahr 2001 ist er im Vorstand des ›United States Fund

for UNICEF‹ und von 2004 bis 2007 war er dessen Vorsitzender.

### Sekretariat

Zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen wird die Abteilung Polizei in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze von einer Frau geleitet. Die Ernennung der Schwedin **Ann-Marie Orlor** zur obersten Polizeiberaterin fiel mit dem Internationalen Frauentag am 8. März 2010 zusammen. Sie löst den Australier Andrew Hughes ab, der den Posten von 2007 an innegehabt hat. Orlor arbeitet seit dem Jahr 2008 bei den UN als Stellvertretende Polizeiberaterin. Übergangsweise leitete sie bereits seit 2009 die beinahe 13 000 Personen umfassende Polizeieinheit mit Personal aus 100 Ländern, die in 17 UN-Missionen eingesetzt werden. Eine ihrer Herausforderungen besteht darin, bis zum Jahr 2014 den Anteil an Polizistinnen in den UN von etwa acht auf 20 Prozent zu erhöhen. Vor ihrem Dienst bei den UN war die Juristin 20 Jahre im Polizeidienst Schwedens tätig. 1998 war Orlor Generalsekretärin der schwedischen Sektion von Amnesty International.



**Mary Robinson und Bineta Diop**

Foto: Realizing Rights

## Umwelt

Die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe über Klimaänderungen (IPCC oder Weltklimarat) wird einer unabhängigen und umfassenden Kontrolle unterzogen. Dies gaben UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sowie der IPCC-Leiter Rajendra Pachauri auf einer gemeinsamen Pressekonferenz am 10. März 2010 bekannt. Der **InterAcademy Council (IAC)**, eine wissenschaftliche Organisation bestehend aus internationalen Experten, ist damit beauftragt, die Prozesse und Verfahren des IPCC, die Datenerhebung, Fehlerkorrekturprozeduren sowie die Kommunikationsstrategien zu überprüfen, und die Richtigkeit der zu veröffentlichenden Informationen in den zukünftigen Berichten des Weltklimarats zu gewährleisten. Der IPCC war Anfang des Jahres 2010 in die Kritik geraten, da in seinem letzten, dem 4. Sachstandsbericht wenige, jedoch gravierende sachliche Fehler entdeckt worden waren. Die Uberprufungsgruppe des IAC wird geleitet von **Robbert Dijkgraaf**, Präsident der Königlich-Niederländischen Akademie der Künste und Wissenschaften, sowie **Lu Yongxiang**, Präsident

der Chinesischen Akademie der Wissenschaften. Die Wissenschaftler arbeiten ehrenamtlich und unbezahlt. Der 5. Sachstandsbericht des IPCC wird für das Jahr 2014 erwartet.

19 hochrangige Expertinnen und Experten aus Entwicklungs- und Industrieländern sollen in den nächsten zehn Monaten UN-Generalsekretär dabei unterstützen, Finanzmittel für den Kampf gegen den Klimawandel zu mobilisieren. Dazu hatte Ban im Februar 2010 die **Hochrangige Beratergruppe zur Frage der Finanzierung des Klimawandels** ins Leben gerufen. Ihr gehören Regierungschefs, hochrangige Beamte verschiedener Ministerien und Zentralbanken sowie Experten aus dem öffentlichen Finanzwesen oder der Entwicklungspolitik an. Den Vorsitz teilen sich der britische Premierminister Gordon Brown und sein äthiopischer Kollege Meles Zenawi. Die Gruppe soll mögliche Einnahmequellen zur Eindämmung der Folgen des Klimawandels und zur Anpassung an Klimaveränderungen in Entwicklungsländern prüfen und ihre Erkenntnisse noch vor der nächsten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention Ende 2010 in Mexiko vorlegen.

## Deutschland

Im Dezember 2009 hat der deutsche Diplomat **Peter Wittig** sein Amt als Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York angetreten. Er löste Thomas Matussek ab, der an die Botschaft in Neu Delhi wechselte. Der 56-jährige Politologe und Jurist begann seine Karriere im Auswärtigen Dienst im Jahr 1982 und war unter anderem in Bonn, Beirut, Madrid und New York stationiert. 1999 in Zypern fungierte er



Peter Wittig UN-Foto: Mark Garten

gleichzeitig als Botschafter und Sondergesandter der Bundesregierung. Ab 2002 war Wittig als Botschafter und stellvertretender Leiter der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen in der Zentrale des Auswärtigen Amtes in Berlin tätig, bevor er 2006 die Leitung der Abteilung übernahm. Neben seiner Funktion als Botschafter hat Wittig für ein Jahr den Vorsitz des Organisationsausschusses der Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) inne. Eine seiner wichtigsten Aufgaben wird sein, die um die Jahreswende 2010/2011 stattfindende Fünf-Jahres-Überprüfung der Kommission durch die UN-Generalversammlung vorzubereiten.

Der **Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages** hat sich im März 2010 konstituiert. Er tritt damit die Nachfolge des Unterausschusses Vereinte Nationen aus der 16. Legislaturperiode an und übernimmt zusätzlich die Aufgaben des aufgelösten Unterausschusses Globalisierung und Außenwirtschaft. Vorsitzende des neunkopfigen Unterausschusses der 17. Legislaturperiode ist Heike Hänsel, Die

Linke; Stellvertretender Vorsitzender ist Egon Jüttner, CDU/CSU. Marina Schuster, FDP, Mitglied im Bundesvorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), wurde als Stellvertreterin ihres Fraktionsvertreters Bijan Djir-Sarai ebenfalls in den Unterausschuss gewählt. Weitere Mitglieder sind: Erich G. Fritz, Michael Glos, Manfred Grund, Thilo Hoppe, Jürgen Klimke, Sascha Raabe und Heidemarie Wieczorek-Zeul mit ihren jeweiligen Stellvertretern.

Nach einem bundesweiten Auswahlverfahren wurden am 12. Januar 2010 die deutschen Jugenddelegierten zur 65. UN-Generalversammlung ausgewählt. Die 20-jährige **Clara Leiva Burger** und der 21-jährige **Jens Parker** werden auf eine mehrmonatige Deutschlandtour gehen, um mit Jugendlichen über ihre Bedürfnisse und Forderungen zu sprechen. Als Begleiter der deutschen Delegation zur UN-Generalversammlung werden sie dann im Oktober dieses Jahres den Verhandlungen in New York beiwohnen, um sich dort für die Interessen der Jugend in Deutschland stark zu machen. Burger studiert Soziale Arbeit in München. Über ihr Engagement in der Katholischen Jungen Gemeinde (KJG) hat sie vielfältige Erfahrungen in der Jugendverbandsarbeit sammeln können. Der Frankfurter Volkswirtschaftsstudent Parker konnte als Teilnehmer mehrerer ›Model United Nations‹-Simulationen (MUN) Einblicke in die Abläufe und Themenschwerpunkte der Vereinten Nationen gewinnen. Außerdem ist er Mitglied bei Amnesty International und der Grünen Jugend.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Anja Papenfuß.

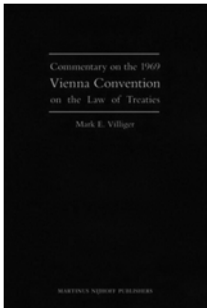


Ann-Marie Orler

UN-Foto: Evan Schneider

# Verträge – und wie man sie beendet

Christian J. Tams



Mark E. Villiger

**Commentary on  
the 1969 Vienna  
Convention on the  
Law of Treaties**

Leiden et al.:  
Martinus Nijhoff  
Publishers 2009,  
xxxiv+1058 S.,  
215,00 Euro

Die Vereinten Nationen werden häufig nur daran gemessen, ob sie Frieden und internationale Sicherheit gewährleisten können. Das ist nicht falsch, aber verkürzt, denn es verdeckt ihre sonstigen Aktivitäten. Zu den vernachlässigten (beziehungsweise den Juristen überlassenen – doch das meint oft dasselbe) Bereichen gehören die Bemühungen der Vereinten Nationen, das Völkerrecht zu kodifizieren und fortzuentwickeln. Diese Aufgabe ist in Artikel 13 UN-Charta niedergeschrieben. Seit 1945 haben sich die Vereinten Nationen ihr angenommen, indem sie vielfältige Bereiche der internationalen Beziehungen ›verrechtlicht‹ haben. Einem der bedeutendsten Ergebnisse dieser Bemühungen um das Völkerrecht sind die beiden hier zu besprechenden Bücher gewidmet: dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge von 1969. Ihre Lektüre vermittelt nicht nur detaillierte Kenntnisse über dieses praktisch bedeutsame Rechtsgebiet, sondern gibt zugleich Anlass zu übergeordneten Bemerkungen über die Bedeutung der Kodifikation im heutigen Völkerrecht.

**Mark E. Villigers** Arbeit ist eine umfassende Analyse des Wiener Übereinkommens, und zwar in Form eines juristischen Kommentars, der jede Bestimmung einzeln erläutert. Der Wert eines solchen Werkes ist deutschen Juristen ohne weiteres klar: Die gesonderte Analyse jeder einzelnen Bestimmung leitet zur gründlichen Arbeit mit dem Text an und hilft, systematische Zusammenhänge aufzuzeigen. Doch ist die Fixierung der deutschen, schweizerischen und österreichischen Rechtswissenschaft durchaus ein Sonderweg. International steckt die Gattung ›Kommentar‹ in den Kinderschuhen. Dies gilt auch für das völkerrechtliche Vertragsrecht, zu dem zwar diverse einführende Texte und viel Spezialliteratur vorliegt, doch keine exakt an den einzelnen Vertragsbestimmungen orientierte Analyse. Und so ist Villigers Werk trotz der immensen Bedeutung des Vertragsrechts der erste Kommentar zum Abkommen in englischer Sprache. Unabhängig von dieser zeitlich bedingten Sonderstellung (die er bald einbüßen wird, denn weitere englischsprachige Sammelwerke sind im Erscheinen) setzt Villiger inhaltlich Maßstäbe. Seine Erläuterungen bieten durchweg zuverlässige Informationen zur Entstehungsgeschichte der einzelnen Normen, ihrer Einbindung in den Zusammenhang des Vertrags, die wesentlichen Auslegungsprobleme und einiges mehr. Der Kommentar zeigt dadurch die Hauptmerkmale des Wiener Übereinkommens klar auf: Dieses regelt – mit Ausnahme der Vertragsverletzungen – die we-

sentlichen Fragen des Rechts zwischenstaatlicher Verträge, von Abschluss und Inkrafttreten über Anwendung und Auslegung bis hin zu Ungültigkeit und Beendigung. Auch wenn ihm längst nicht alle Staaten beigetreten sind, hat es – wie Villiger in einem gesonderten Abschnitt darlegt – die Vertragspraxis geprägt und gibt in weiten Teilen Völkergewohnheitsrecht wieder. Es hat – auch das arbeitet der Autor in den Einzelkommentierungen heraus – viele Grundsatzfragen geklärt, die bis 1969 umstritten waren, so etwa durch Anerkennung eines Beendigungsrechts bei grundlegender Änderung der Vertragsumstände oder durch die weitgehende Anerkennung des Rechts, einzelne Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge durch einen Vorbehalt auszuschließen. Bei allem jedoch ist das Wiener Übereinkommen ein flexibler Rahmen, von dem die Staaten in zwischenstaatlichen Vereinbarungen in aller Regel abweichen können. Bei allen Details, die seine Analyse bietet, verliert Villiger diese großen Linien nie aus dem Blick. Dabei sticht besonders hervor, dass er eine Kommentierung ›aus einem Guss‹ bietet. Anders als heute üblich ist sein Kommentar kein Sammelwerk vieler Bearbeiter, sondern von ihm selbst verfasst. Die einzelnen Kommentierungen sind daher aufeinander abgestimmt, widersprechen sich nicht; es gibt fast keine Wiederholungen, und Villigers ›Handschrift‹ ist von Anfang bis Ende erkennbar.

Es ist nicht zu vermeiden, dass Villiger als Einzelautor zum Teil weniger Details bietet, als in mehrbändigen Sammelbänden verschiedener Autoren zu finden sind. Zum Teil ist dies durchaus positiv als Konzentration auf das Wesentliche zu bewerten. In Einzelfällen aber hätte man sich etwas mehr gewünscht, beziehungsweise man wird, um mehr erfahren zu wollen, auf Alternativwerke zurückgreifen müssen. Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen.

(i) Ein erstes betrifft die Kommentierung zu Artikel 60. Die Bestimmung, eine der wichtigsten des Übereinkommens, untersucht das Recht von Staaten, Verträge zu suspendieren oder zu kündigen, wenn sie von anderen Vertragsparteien verletzt wurden. Dieses vertragsrechtliche Instrument steht in einem Spannungsverhältnis zum weitergehenden Recht der Staaten, sich im Wege von Repressalien von völkerrechtlichen Verpflichtungen zu lösen. Villiger stellt schlicht fest, dass der Artikel 60 und das Repressalienrecht nebeneinander stehen. Die vielfach vertretene These, dass Artikel 60 zugleich auch das Repressalienrecht beschränke, wird kaum mehr als gestreift.

(ii) Als zweites Beispiel mag Villigers Diskussion der Artikel 65 bis 68 dienen. Diese schreiben ein durchaus kompliziertes Verfahren fest, nach dem sich Staaten von Verträgen lösen können. Für die Praxis ist dieses Verfahren offenbar zu kompliziert, jedenfalls wird es zumeist umgangen. Villiger lässt dennoch offen, ob es nicht sogar völkergewohnheitsrechtliche Geltung entfalte. Dies aber scheint kaum haltbar; die Rechtsprechung (die knapp erwähnt wird) weist jedenfalls klar in die entgegengesetzte Richtung.

Doch bereits die knappe Zusammenfassung macht deutlich, dass die Kritik wirklich nur Details betrifft; wer Haare in der Suppe finden will, muss gründlich suchen. Villigers Kommentar ist ein hervorragender Wegweiser durch den Dschungel des völkerrechtlichen Vertragsrechts und ein schönes Geschenk zum 40. Jahrestag des Wiener Übereinkommens.

**Bianca Hofmanns** Arbeit ist anders angelegt. Sie enthält keine Gesamtdarstellung, sondern untersucht einen wichtigen Teilaspekt des völkerrechtlichen Vertragsrechts: die Möglichkeit, sich von vertraglichen Verpflichtungen wieder zu lösen. Dass ein Staat einen einmal geschlossenen Vertrag kündigen oder suspendieren will, ist im Grunde alltäglich. Im Bereich des Menschenrechtsschutzes aber stoßen derartige Versuche auf großes Misstrauen und Proteste, und selbst wenn es Staaten gelingt, sich von ihren rechtlichen Verpflichtungen zu lösen, zahlen sie politisch einen hohen Preis. Bianca Hofmann weiß um die politischen Widerstände, die ein zur Aufkündigung menschenrechtlicher Verträge entschlossener Staat überwinden muss, und sie fasst sie in ihrer Arbeit knapp zusammen. Ihr Interesse gilt aber der vorgelagerten rechtlichen Frage, ob das Vertragsrecht es den Staaten überhaupt ermöglicht, sich von Verpflichtungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes wieder zu lösen.

Blickt man in die einzelnen Menschenrechtsverträge, so mag man diese Frage zunächst für seltsam erachten. Denn die große Mehrzahl der universellen und regionalen Abkommen enthält ein ausdrückliches Kündigungsrecht. Doch tatsächlich haben engagierte Völkerrechtler – getrieben von dem ehrenwerten Bestreben, den einmal erreichten Menschenrechtsschutz nicht wieder abzuschwächen – immer wieder versucht, derartigen Klauseln die Wirksamkeit abzuspüren, etwa weil sie dem Schutz von Individuen dienen oder weil ihnen ein Bestandsschutz zukäme. Hofmann untersucht die verschiedenen Argumente äußerst gründlich, vielleicht gar zu detailliert. Im Ergebnis lehnt sie alle Versuche, vertragliche Kündigungsklauseln wegzuzinterpretieren, ab. Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen. Denn so sehr man auch hoffen mag, dass Staaten ihre rechtlichen Möglichkeiten nicht nutzen, so wenig kann es doch überzeugen, bewusst aufgenommene Kündigungsrechte schlichtweg zu ignorieren.

Rechtlich interessanter ist die Frage, ob auch Verträge gekündigt werden können, die – wie der Inter-

ationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder die afrikanische Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker – das Kündigungsrecht nicht ausdrücklich festschreiben. Dies hängt nach Artikel 56 des Wiener Übereinkommens vom Charakter des Vertrags ab. In ihrer wiederum gründlichen Analyse zeigt Hofmann, dass in diesem Fall der spezielle Charakter der Menschenrechtsverträge gegen ein (ungeschriebenes) Kündigungsrecht spricht. Die Praxis bestätigt dies: So ist Nordkoreas Versuch, den Zivilpakt im Jahr 1997 zu kündigen, gescheitert; mittlerweile sieht sich der Staat jedenfalls nominell wieder als gebunden an. Ebenso überzeugend schließlich zeigt die Autorin, dass eine Kündigung menschenrechtlicher Verträge wegen Vertragsbruchs einer anderen Partei oder grundlegender Änderung der Vertragsumstände (Artikel 60 beziehungsweise 62) nicht in Betracht kommt.

Sämtliche dieser Konstellationen untersucht Bianca Hofmann mit klarem Blick für die zentralen Auslegungsprobleme des Wiener Übereinkommens. Ihre Arbeit verbindet gute Kenntnisse des Vertragsrechts mit einem sicheren Gespür für die Besonderheiten menschenrechtlicher Verträge. Sie zeigt, dass die Wiener Regeln sehr wohl die Eigenheiten dieser besonderen Gattung von Verträgen berücksichtigen können, dass sie aber keine Auslegung von Verträgen gegen ihren klaren Wortlaut zulassen. Man mag dies als Entscheidung für einen gesunden Mittelweg zwischen Menschenrechts-Idealismus und dem Willen der Vertragsparteien werten.

Nimmt man die beiden Arbeiten zum Maßstab, so kann man diese Einschätzung durchaus verallgemeinern. Das Wiener Übereinkommen trifft wichtige Grundsatzentscheidungen und erweist sich doch als anpassungsfähig. Ebenso wie die Kodifikationsarbeit der Völkerrechtskommission auf dem Gebiet der Staatenverantwortlichkeit gibt es einen Rahmen vor, innerhalb dessen völkerrechtlich zu argumentieren ist, lässt aber in seiner Anwendung erheblichen Auslegungsspielraum. Und gerade weil es diesen belässt, ist es allgemein anerkannt und hat die Debatten über völkerrechtliche Verträge vereinheitlicht und vereinfacht. Der 40. Jahrestag des Übereinkommens ist ein willkommener Anlass, an die Bedeutung dieses speziellen Kodifikationsprojekts zu erinnern. Es macht die Welt nicht zu einem besseren Ort und lässt nur die Herzen der eingefleischtesten Völkerrechtler höher schlagen. Doch es sorgt für Berechenbarkeit und Rechtssicherheit und erreicht damit ein wesentliches Ziel aller Bemühungen um Kodifikation und Rechtsfortbildung. Seit ihrer Gründung haben sich die Vereinten Nationen auf diesem Gebiet hervorgetan. Sie ist in vielem eine bewusst politische Organisation, doch zugleich die einflussreichste Gestalterin des modernen Völkerrechts. Ihre Arbeit auf diesem Gebiet verdient auch unter Nichtjuristen Beachtung.



Bianca Hofmann

**Beendigung menschenrechtlicher Verträge. Rechtliche und faktische Schranken**

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Band 32

Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2009, 247 S., 34,00 Euro



# Neue Rechtsordnung nach dem Krieg?

Hans-Joachim Heintze



Friedrich Rosenfeld

**Die humanitäre  
Besetzung –  
Ein Dilemma des  
ius post bellum**

Baden-Baden:  
Nomos 2009  
245 S., 58,00 Euro

Die Grundzüge des modernen Kriegsrechts wurden um 1900 kodifiziert und gelten praktisch bis heute unverändert fort. Gleichzeitig hat sich das allgemeine Völkerrecht aber erheblich weiterentwickelt. Dies zeigt sich beispielhaft am völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz und an dem Umstand, dass die staatliche Souveränität zugunsten immer neuer Felder zurückwich, die einer internationalen Zuständigkeit unterstehen. Ein solches Feld ist die zumindest in der Literatur behauptete Herausbildung des *ius post bellum*, also dem Recht nach dem Krieg. Damit stellt sich die Frage, wie sich das ›traditionelle‹ und das ›neue‹ Recht miteinander zu einem einheitlichen Rechtskörper des heutigen Völkerrechts zusammenfinden. Dabei kann es zu manchem Dilemma kommen; dass es sich bei der ›humanitären Besetzung‹ um ein solches handelt, macht Rosenfeld im Untertitel seines hochaktuellen Buches deutlich.

Spätestens seit der von den USA geführten Intervention in Irak und deren Zielsetzung des ›regime change‹ wurde in der Literatur detailliert über die aus dem humanitären Völkerrecht herleitbaren Pflichten der Besatzungsmacht diskutiert. Die vorliegende Arbeit geht aber weit über das Besatzungsrecht hinaus und stellt die Frage, welche Pflichten die Staatengemeinschaft in Nachkonfliktsituationen haben soll.

Bereits in der Einleitung wird darauf hingewiesen, dass der Begriff ›humanitär‹ im gegenwärtigen Völkerrecht Hochkonjunktur hat. Es ist recht originell, dass der Autor den von ihm benutzten Begriff der ›humanitären Besetzung‹ von dem der ›humanitären Intervention‹ ableitet (S. 21). Er anerkennt, dass das Institut der humanitären Intervention im Völkerrecht umstritten ist, weshalb er sogleich eine Abgrenzung vornimmt. Im Unterschied zur humanitären Intervention gehe es ihm in seiner Analyse um das friedenssichernde Engagement in der Nachkonfliktphase. Die humanitäre Besetzung wird als jegliche Form der Herrschaftsausübung in einem anderen Staat unter Vornahme transformativer Maßnahmen angesehen, die die Menschenrechte sichern und den Frieden konsolidieren (S. 22). Damit geht es in der Arbeit an sich nicht um das eigentliche humanitäre Völkerrecht, sondern um das *ius post bellum* und damit um ein rechtlich nicht klar umrissenes Konzept. Dies eröffnet die Möglichkeit, ein weithin unbeackertes Feld zu bestellen und an der Herausarbeitung dieses neuen Gedankengebäudes mitzuwirken. Sie wurde vom Autor gut genutzt.

Das Buch ist in drei Kapitel unterteilt. Das erste geht auf die Grenzen staatlicher Autonomie ein und beginnt mit Erörterungen zum normativen und faktischen Aspekt der staatlichen Souveränität. Letztlich unterstreicht der Autor die Einheit beider Aspekte. Zutreffend wird hinsichtlich der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) festgestellt, dass der damit verbundene Wandel des Souveränitätsbegriffs als solcher nicht zu einer Abkehr vom Grundsatz der Nichteinmischung geführt hat (S. 33). Dies ist insbesondere all denen entgegenzuhalten, die die R2P allzu optimistisch als das Ende des klassischen Völkerrechts ansehen.

Bei der konkreten Betrachtung der einzelnen Komponenten staatlicher Autonomie wird auf das politische System unter den Gesichtspunkten der menschenrechtlichen Vorgaben und des Selbstbestimmungsrechts der Völker eingegangen. Aus dem Selbstbestimmungsrecht wird ein Recht auf Demokratie abgeleitet (S. 42ff.). Dieser Gedanke wurde in der Literatur unter Verweis auf den Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vielfach vertreten. Allerdings stellt sich damit die Frage, was eigentlich unter dem schillernden Begriff der Demokratie zu verstehen ist, wenn – wie Rosenfeld einräumt – »ein universell konsentiertes Modell dieser Staatsform nicht existiert.« (S. 44) Letztlich beschränkt sich sein Demokratiebegriff auf verfahrensrechtliche Elemente und die Volkssouveränität. Zu fragen ist aber, ob eine solche formale Beschreibung nicht doch zum westlichen Parlamentarismus führen muss. Vor dieser Konsequenz schreckt der Autor jedoch zurück und beschränkt seine Demokratieforderung auf einen nicht näher umschriebenen »demokratischen Mindeststandard« (S. 45), der eingehalten werden muss.

Weitere Grenzen staatlicher Autonomie werden hinsichtlich des Justizsystems, der Verwaltung und der Wirtschaftsordnung gesehen. Besonders interessant sind die Ausführungen in Bezug auf die Pflicht zur Ahndung begangenen Unrechts. Sicher ist es zutreffend, dass zum Beispiel die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords eine solche Verpflichtung enthält (S. 49). Dennoch nehmen sich die Ausführungen vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Staatengemeinschaft in Kambodscha etwas praxisfern aus. Was – so ist zu fragen – ist zu tun, wenn die Abstrafung begangenen Unrechts zum erneuten Ausbruch des gerade eben erst mühsam beigelegten Konflikts führen würde?

Im zweiten Kapitel geht Rosenfeld auf die Kompetenzen einzelner Staaten ein. Sein Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass viele Staaten die zwingenden Strukturvorgaben des Völkerrechts nicht umgesetzt haben (S. 66). Daraus leitet er die Frage ab, ob externe Akteure dies durch andere Maßnahmen erreichen können. Dazu sucht der Autor nach einem Kompetenztitel, der entweder aus dem humanitären Völkerrecht oder den Menschenrechten hergeleitet werden soll. Zutreffend stellt er die Pflichtenlage nach der Haager Landkriegsordnung und der IV. Genfer Konvention dar. Rosenfeld arbeitet dann heraus, dass das humanitäre Völkerrecht eher auf den Schutz der Kontinuität abzielt und transformativen Maßnahmen deutliche Schranken setzt (S. 80). Daher plädiert der Autor für eine moderne Auslegung dieser Rechtsordnung, die er vor allem in der Heranziehung der Menschenrechte sieht. Er diskutiert einleitend das Verhältnis zwischen dem humanitären Völkerrecht und dem Menschenrechtsschutz. Dazu erfolgt notwendigerweise eine Auseinandersetzung mit dem *Lex-specialis*-Einwand (das heißt, dass die speziellere Regelung vor der allgemeineren zur Anwendung kommt). Ihn schiebt der Autor aber mit der Argumentation beiseite, dass der *Lex-specialis*-Grundsatz keine »kategorische Aussage darüber (erlaube), ob humanitäres Völkerrecht oder Menschenrechte Anwendung finden.« (S. 106). Entscheidend ist folglich die Auslegung der Norm entsprechend des spezifischen Kontextes. Es erscheint aber fraglich, ob diese Betrachtung des *Lex-specialis*-Grundsatzes tatsächlich seiner Spezifik gerecht wird.

Breiten Raum nehmen die Darlegungen zu den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Besatzungsmacht ein (S. 107–142). Dies geschieht völlig zu Recht, denn damit wird dem »neuen Völkerrecht« der gebührende Platz eingeräumt. Demnach wird das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu einer Schranke des Besatzungsrechts, die verhindert, dass das humanitäre Völkerrecht zur Durchsetzung umfassender »Nation-building«-Maßnahmen instrumentalisiert wird (S. 142). Vor diesem Hintergrund wendet sich der Autor im Folgenden der Fallstudie Irak zu. Zutreffend wird die Schlussfolgerung gezogen, dass es hinsichtlich der Transformation Iraks erhebliche Eingriffe der Besatzungsmacht in die Staatsordnung und das Justizsystem gegeben hat, die von der Bevölkerung weithin nicht mitgetragen wurden (S. 156). Insofern sieht der Autor diese Veränderungen eher kritisch und macht deutlich, dass »bei dynamischer Auslegung des humanitären Völkerrechts im Lichte moderner Entwicklungen ... friedenskonsolidierenden Maßnahmen einzelner Staaten enge Grenzen gesetzt werden.« (S. 167).

Im dritten Kapitel befasst sich Rosenfeld mit den Kompetenzen der Vereinten Nationen, insbesondere mit den Befugnissen des Sicherheitsrats. Als Fallstudie bietet sich Kosovo an, wobei der Autor davon

ausgeht, dass das kosovo-albanische Volk Träger des Selbstbestimmungsrechts ist (S. 205). Zu hinterfragen ist folglich, ob nicht auch die anderen Angehörigen des kosovarischen Staatsvolks einen solchen Anspruch haben. Zu teilen ist aber die Auffassung, dass die Anwesenheit der UN-Übergangsverwaltungsmision in Kosovo (UNMIK) eine Beeinträchtigung des Selbstbestimmungsrechts der Kosovaren darstellt.

Rosenfeld kommt am Ende seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass das *ius post bellum* ein lückenhaftes Gebilde ist. Seine Regelungen können die Bestimmungen des Besatzungsrechts bislang zwar ergänzen, die anstehenden Probleme aber nur unzureichend bewältigen. Demgegenüber sind die Menschenrechte präziser formuliert, enthalten aber keinen Kompetenztitel für Eingriffe in die staatliche Souveränität. Dem ist völlig zuzustimmen, so dass das Thema des *ius post bellum* auf der internationalen Tagesordnung bleiben wird.

## Im Sinne Amerikas

Friederike Bauer

Der Vater ein honoriger Botschafter, der Sohn ein ungehobelter Bösewicht? Auf diesen kurzen Nenner lässt sich das gefühlte Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und dem Bush-Clan bringen. Zwei Präsidenten, zwei Agenden, zwei Anhängerschaften, jedenfalls in den UN. Bush senior gilt vielen bis heute als ehrenwerter »elder statesman«, Bush junior als Unfall der Geschichte, belegt allein schon durch seinen umstrittenen Eintritt ins Amt.

George Bush, der Vater, war es, der seine Präsidentschaft und den Zusammenbruch des Ostblocks dazu nutzte, Anfang der neunziger Jahre eine neue Weltordnung auszurufen, in deren Zentrum die Vereinten Nationen stehen sollten. Ganz anders sein Sohn, George W. Bush, nur ein Jahrzehnt später: Er wandte sich ab von der Weltorganisation, lehnte das Kyoto-Protokoll zur Begrenzung der Treibhausgas-Emissionen ab, machte die Unterschrift unter das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs rückgängig und läutete den Vereinten Nationen schon mal voreuseilend das Totenglöcklein. »Wir schufen den Sicherheitsrat, damit unsere Beratungen, anders als beim Völkerbund, mehr wären als Aussprachen, unsere Resolutionen mehr wären als Wünsche«, sagte er im September 2002 vor der Generalversammlung. Wenn die Vereinten Nationen nicht tatkräftig – also im Sinne



Patrick Rosenow

**Weltmacht gegen Weltorganisation? Die UN-Politik der USA unter George W. Bush**

Reihe Politikwissenschaften, Band 24

Marburg: Tectum Verlag 2009

152 S., 24,90 Euro

Amerikas – handelten, würden sie wie der Völkerbund in die Bedeutungslosigkeit fallen, verkündete Bush junior seinerzeit drohend, um nur wenige Monate später ohne Mandat des Sicherheitsrats in Irak einzugreifen. Juristen aus aller Welt betrachteten die Intervention als völkerrechtswidrig, der damalige Generalsekretär Kofi Annan bezeichnete den Akt als ›illegal‹. Später in der achtjährigen Amtszeit Bushs folgten unangemessene Angriffe aus den USA gegen die UN im Zusammenhang mit dem Irak-Programm ›Öl-für-Lebensmittel‹, Rücktrittsforderungen gegen Annan und die Berufung eines UN-Botschafters (John Bolton), der von den 38 (eigentlich sind es 41) Stockwerken des UN-Sekretariats gut auf zehn verzichten wollte, ohne dass es »auch nur den Hauch eines Unterschieds ausmachen würde«. Die Bush-Ära, so viel ist sicher, war alles andere als eine Zeit des harmonischen Miteinanders zwischen Weltmacht und Weltorganisation. Jedenfalls empfand es Kofi Annan so, der damals von einem ›Tiefpunkt‹ in den Beziehungen sprach, zugleich aber immer betonte, dass beide sich einander eigentlich bräuchten.

Tatsächlich aber – und darin liegt das Verdienst des vorliegenden Buches von **Patrick Rosenow** – ist Bush junior für die Vereinten Nationen zwar ein unangenehmer ›Partner‹ gewesen, aber darin keineswegs einzigartig. Er war zwar ein Auswuchs an Eigenwilligkeit, aber kein politischer Sonderling. Vielmehr war George W. Bush der Vertreter einer ›nationalistischen‹ Strömung in den Vereinigten Staaten, die Amerikas Stärke hauptsächlich aus sich selbst schöpfen lassen möchte. Außerdem bilden seine Positionen vor dem Hintergrund der amerikanischen Geschichte und den Vorgaben des politischen Systems ein altbekanntes Muster ab, das – von Rosenow verkürzt dargestellt – folgendermaßen aussieht: Die USA nehmen aufgrund ihrer einzigartigen Geschichte eine Sonderstellung ein. Das höchste Gut aller Amerikaner ist ihre Verfassung; anderen Ländern oder Institutionen ordnet man sich nicht unter oder ein. Die UN werden hauptsächlich als Legitimationsinstrument für die eigene Außenpolitik gebraucht. Erfüllen sie diesen Zweck nicht, geht es auch ohne die Staatengemeinschaft. Jesse Helms, langjähriger Vorsitzender des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, brachte das Ende der neunziger Jahre auf diese Formel: »Kein Vertrag oder Gesetz kann je an die Stelle des einen Dokuments treten, das alle Amerikaner für heilig halten: die Verfassung der Vereinigten Staaten.« Und Helms sprach diese Worte nicht irgendwo, sondern ganz bewusst – im Januar 2000 vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Vor übertriebener Verbrüderung mit anderen Mächten hat übrigens schon der erste amerikanische Präsident George Washington in seiner Abschiedsrede vor gut 200 Jahren gewarnt. Er drängte seine Landsleute dazu, weder langfristige Allianzen noch tiefe Feindschaften mit anderen Ländern pflegen. Denn

von solchen ›Zu- oder Abneigungen‹, also Ausnahme-Beziehungen, lasse sich eine Regierung nur ihren klaren Blick auf die Dinge trüben, mithin ihre Urteilsfähigkeit einschränken. Sie mache sich zum ›Sklaven‹ ihrer Gefühle und vernachlässige dadurch die legitimen Interessen des eigenen Landes. Stattdessen empfahl Washington, mit allen Staaten gleichermaßen freundlich, aber distanziert umzugehen und stets das Fortkommen der Union im Blick zu behalten. In der Tat folgte danach eine lange Periode der Zurückhaltung, der Isolation, die mit dem Eintritt in den Ersten Weltkrieg endete. Das erste Militärbündnis schmiedeten die USA übrigens erst wieder 1949, etwa 150 Jahre nach Washingtons denkwürdigem politischen ›Ausbruch‹ mit Gründung der NATO. Aber bis weit ins 20. Jahrhundert hinein blieben die USA ein Land, das in der Außenpolitik vor allem auf sich selber vertraute, ins Weltgeschehen nur ungern eingriff – und wenn, dann mit einer klaren Führungsrolle. Später wechselten sich – wiederum im Buch verkürzt dargestellt – unilaterale und multilaterale Phasen einander ab. Die UN sind zwar ein Produkt der Vereinigten Staaten, sie gehen auf ihren Führungswillen und ihre Initiative zurück – Franklin D. Roosevelt schuf 1941 den Grundstein dafür mit der Atlantik-Charta –, waren aber immer nur geschätzt, solange sie amerikanische Interessen entsprachen oder legitimierten. Dies galt für alle Präsidenten – mehr oder weniger. Und selbst wenn sie, wie Bill Clinton, eigentlich den UN gegenüber freundlich eingestellt waren, konnte ihnen, wie Mitte der neunziger Jahre geschehen, ein anders besetzter Kongress, der außenpolitischen Verträgen stets zustimmen muss, einen Strich durch die Rechnung machen.

Rosenows Buch stellt George W. Bush richtigerweise in diesen historischen und systemtheoretischen Zusammenhang. Der Autor macht deutlich, wie gespalten das Verhältnis der Vereinigten Staaten generell zu ihrem eigenen ›Produkt‹ ist. Allerdings lässt Rosenow einige Themen unbeachtet, die zu einer Betrachtung der Bush-Ära zwingend dazugehören. Er bezieht zwar den Komplex Klimapolitik ein, aber das Buch enthält keine ausführliche Passage zu Guantanamo, Abu Ghraib oder zum Internationalen Strafgerichtshof, obwohl doch gerade die Menschenrechte auf amerikanische Werte zurückgehen – Roosevelts Frau Eleonore war als amerikanische Unterhändlerin maßgeblich an der Formulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beteiligt – und ihre Missachtung sich mit den Angriffen vom 11. September nicht überzeugend rechtfertigen lassen.

Insgesamt ist ›Weltmacht gegen Weltorganisation?‹ ein Buch mit richtigen Ansätzen, das in der Darstellung zwar spröde und inhaltlich stellenweise unvollständig bleibt, aber einen zentralen Punkt gut herausarbeitet: Bush junior ist kein historischer Unfall, sondern ein extremer Vertreter dieser gewachsenen Zwi-spältigkeit der USA gegenüber den Vereinten Nationen.

# 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 und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **Dezember 2009 bis März 2010** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/PRST/2009/32	8.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>fordert die internationale Gemeinschaft und das System der Vereinten Nationen auf, ihre Zusammenarbeit mit den regionalen und subregionalen Organisationen im Kampf gegen den Drogenhandel, namentlich in Afrika, zu stärken.</b> Er bittet den Generalsekretär zu erwägen, die Frage des Drogenhandels als einen Faktor in die Konfliktverhütungsstrategien, die Konfliktanalyse, die Planung und Bewertung integrierter Missionen und die Unterstützung der Friedenskonsolidierung einzubeziehen. Ferner fordert er den Generalsekretär auf, gegebenenfalls mehr Informationen über den Drogenhandel und damit zusammenhängende Fragen in Fällen vorzulegen, in denen eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit ausgeht.	
Burundi	S/RES/1902(2009)	17.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Burundi (BINUB) bis zum 31. Dezember 2010 zu verlängern.</b> Er beschließt des Weiteren, dass das BINUB in enger Zusammenarbeit mit der Regierung Burundis der Unterstützung des Wahlprozesses, der demokratischen Regierungsführung, der Friedenskonsolidierung, der nachhaltigen Wiedereingliederung und Gleichstellungsfragen besondere Aufmerksamkeit widmen wird. Das BINUB soll im Rahmen seiner vorhandenen Mittel und bei Bedarf in entscheidenden Phasen des Wahlprozesses logistische Unterstützung für die Unabhängige Nationale Wahlkommission bereitstellen.	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/PRST/2009/33	8.12.2009	Der Sicherheitsrat nimmt mit Besorgnis vom <b>Aufschub der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen</b> Kenntnis, die laut Communiqué vom 18. Mai 2009 des Ständigen Konsultationsrahmens des Politischen Abkommens von Ouagadougou, wie von allen ivoirischen politischen Hauptakteuren gebilligt, für den 29. November 2009 angesetzt war. Er fordert die ivoirischen Akteure nachdrücklich auf, die noch verbleibenden Aufgaben anzugehen und möglichst bald offene, freie, faire und transparente Präsidentschaftswahlen im Einklang mit den internationalen Standards abzuhalten.	
	S/RES/1911(2010)	28.1.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI)</b> sowie die den französischen Truppen erteilte Ermächtigung, innerhalb der Grenzen ihres Einsatzes und ihrer Kapazität die UNOCI zu unterstützen, <b>bis zum 31. Mai 2010 zu verlängern</b> , insbesondere um die Organisation freier, fairer, offener und transparenter Wahlen in Côte d'Ivoire zu unterstützen. Ferner bekundet er seine grundsätzliche Absicht, für einen begrenzten Zeitraum die <b>Zahl des genehmigten Militärpersonals</b> von derzeit 7450 nach Bedarf <b>auf bis zu 7950 zu erhöhen</b> , wenn das endgültige Wählerverzeichnis bekannt gemacht wird.	Einstimmige Annahme
Friedenskonsolidierung	S/PRST/2010/1	13.1.2010	Der Sicherheitsrat bekundet seine Absicht, weitere Schritte zur Förderung einer engeren und stärker auf operativer Ebene angesiedelten <b>Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den regionalen und subregionalen Organisationen</b> auf den Gebieten der Konfliktfrühwarnung und Konfliktverhütung sowie der Friedensschaffung, der Friedenssicherung und der Friedenskonsolidierung zu prüfen und die Kohärenz, Synergie und kollektive Wirksamkeit der entfalteten Bemühungen sicherzustellen.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Friedenssicherungseinsätze	S/PRST/2010/2	12.2.2010	Der Sicherheitsrat betont seine Entschlossenheit, »die <b>Personalstärke, das Mandat und die Zusammensetzung der Friedenssicherungseinsätze regelmäßig</b> in Absprache mit den anderen Beteiligten [zu bewerten], <b>damit</b> gegebenenfalls, je nach den erzielten Fortschritten oder sich verändernden Umständen vor Ort, <b>die erforderlichen Anpassungen vorgenommen werden können</b> «. Der Rat betont, dass das übergreifende Ziel darin bestehen sollte, durch die Schaffung der Bedingungen für einen dauerhaften Frieden vor Ort Fortschritte zu erzielen und so die Neugliederung oder den Abzug der betreffenden Friedenssicherungsmission der Vereinten Nationen zu ermöglichen. Der Rat verpflichtet sich zur regelmäßigen Überwachung der Fortschritte und der Vollendung der verschiedenen Phasen eines Friedenssicherungseinsatzes.	
Guinea	S/PRST/2010/3	16.2.2010	Der Sicherheitsrat begrüßt, dass in Guinea Jean-Marie Doré am 21. Januar 2010 zum Premierminister ernannt und am 15. Februar 2010 eine <b>Regierung der Einheit gebildet</b> wurde. Er fordert alle guineischen Interessenträger auf, die Gemeinsame Erklärung von Ouagadougou vom 15. Januar 2010 vollständig umzusetzen und sich an dem Übergang zur Wiederherstellung der normalen verfassungsmäßigen Ordnung durch die Abhaltung von <b>Wahlen</b> innerhalb von sechs Monaten aktiv zu beteiligen.	
Haiti	S/RES/1908(2010)	19.1.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die Truppenstärke der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) zu erhöhen</b> , um die Sofortmaßnahmen zur Wiederherstellung, zum Wiederaufbau und zur Stabilisierung zu unterstützen. Die MINUSTAH soll aus einem militärischen Anteil von bis zu 8940 Soldaten aller Dienstgrade und aus einem Polizeianteil von bis zu 3711 Polizisten bestehen. Der Rat wird die neue Truppen- und Polizeistärke der MINUSTAH nach Bedarf überprüfen.	Einstimmige Annahme
Horn von Afrika	S/RES/1907(2009)	23.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>verlangt, dass Eritrea alle Versuche einstellt, die Übergangs-Bundesregierung von Dschibuti zu destabilisieren oder direkt oder indirekt zu stürzen</b> . Er fordert Eritrea auf, seine Streitkräfte und ihre gesamte Ausrüstung auf die Stellungen des Status quo ante zurückzuziehen und sicherzustellen, dass in dem Gebiet in Ras Doumeira und auf der Insel Doumeira, in dem der Konflikt im Juni 2008 auftrat, keine militärische Präsenz besteht. Der Rat verlangt, dass Eritrea Informationen über die seit den Zusammenstößen vom 10. bis 12. Juni 2008 vermissten dschibutischen Kombattanten verfügbar macht. Der Rat <b>beschließt, dass alle Mitgliedstaaten sofort die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Verkauf oder die Lieferung von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial jeder Art an Eritrea</b> sowie die Bereitstellung von technischer Hilfe, Ausbildung, finanzieller und anderer Hilfe im Zusammenhang mit den militärischen Aktivitäten durch ihre Staatsangehörigen oder von ihrem Hoheitsgebiet aus oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen <b>zu verhindern</b> . Er beschließt ferner, dass alle Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass Personen, die von dem gemäß Resolution 751(1992) eingesetzten Ausschuss benannt werden, in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch ihr Hoheitsgebiet durchreisen.	+13; -1 (Libyen); =1 (China)
Internationale Strafgerichte	S/RES/1900(2009)	16.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>unterstreicht seine Absicht, die Amtszeit aller Hauptverhandlungsrichter beim Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien bis zum 30. Juni 2010 und die Amtszeit aller Berufungsrichter bis zum 31. Dezember 2012</b> oder bis zum Abschluss der ihnen zugewiesenen Fälle <b>zu verlängern</b> . Er beschließt in dieser Hinsicht, dass die Gesamtzahl der am Gerichtshof tätigen <i>Ad-litem</i> -Richter zeitweise die nach Artikel 12 Absatz 1 des Statuts des Gerichtshofs vorgesehene Höchstzahl von zwölf überschreiten darf, wobei sie zu keinem Zeitpunkt mehr als 13 betragen darf und bis zum 31. März 2010 auf höchstens zwölf zurückgeführt werden muss.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1901(2009)	16.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>unterstreicht seine Absicht, die Amtszeit aller Hauptverhandlungsrichter beim Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda bis zum 30. Juni 2010 und die Amtszeit aller Berufungsrichter bis zum 31. Dezember 2012</b> oder bis zum Abschluss der ihnen zugewiesenen Fälle <b>zu verlängern</b> . Er beschließt, dass im Hinblick auf den Abschluss bestehender oder die Durchführung zusätzlicher Verfahren durch den Gerichtshof die Gesamtzahl der am Gerichtshof tätigen <i>Ad-litem</i> -Richter zeitweise die nach Artikel 11 Absatz 1 des Statuts des Gerichtshofs vorgesehene Höchstzahl von neun überschreiten darf, wobei sie zu keinem Zeitpunkt mehr als zwölf betragen darf und bis zum 31. Dezember 2010 auf höchstens neun zurückgeführt werden muss.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Irak	S/RES/1905(2009)	21.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die</b> in Resolution 1483(2003) getroffenen <b>Regelungen für die Einzahlung der Erlöse aus den Exportverkäufen von Erdöl, Erdölprodukten und Erdgas in den Entwicklungsfonds für Irak sowie die</b> in den Resolutionen 1483(2003) und 1546(2004) getroffenen <b>Regelungen für die Überwachung des Entwicklungsfonds durch den Internationalen Überwachungsbeirat bis zum 31. Dezember 2010 zu verlängern.</b> Er ersucht den Generalsekretär, dem Rat vierteljährlich Berichte vorzulegen mit Einzelheiten über die Fortschritte bei der Stärkung der Finanz- und Verwaltungsaufsicht über den derzeitigen Entwicklungsfonds sowie den für die Einführung von Nachfolgemechanismen zu prüfenden rechtlichen Fragen und Optionen. Er <b>fordert die Regierung auf, bis 1. April 2010</b> den erforderlichen Maßnahmen- und Zeitplan aufzustellen und <b>bis 31. Dezember 2010 für den rechtzeitigen und wirksamen Übergang zu einem Nachfolgemechanismus für den Entwicklungsfonds zu sorgen.</b>	Einstimmige Annahme
Liberia	S/RES/1903(2009)	17.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der</b> nach Resolution 1854(2008) ernannten <b>Sachverständigengruppe bis zum 20. Dezember 2010 sowie die</b> mit Resolution 1521(2003) <b>verhängten Maßnahmen betreffend Reisen um zwölf Monate zu verlängern.</b> Der Rat beschließt ferner, dass alle Staaten die erforderlichen Maßnahmen treffen werden, um Folgendes zu verhindern: die Lieferung, den Verkauf oder die Weitergabe, auf direktem oder indirektem Weg, von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihre Staatsangehörigen oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen und die Bereitstellung von Hilfe, Beratung oder Ausbildung, einschließlich Finanzierung und finanzieller Hilfe, im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten an alle nichtstaatlichen Einrichtungen und Personen, die im Hoheitsgebiet Liberias operieren.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/PRST/2009/34	16.12.2009	Der Sicherheitsrat gab folgende <b>ergänzende Erklärung</b> ab: »Bekanntlich heißt es in Ziffer 11 des Berichts des Generalsekretärs über die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (S/2009/597): »... die Situation im Nahen Osten ist angespannt, woran sich voraussichtlich auch nichts ändern wird, solange keine umfassende, alle Aspekte des Nahost-Problems einbeziehende Regelung erzielt werden kann.« Diese Erklärung des Generalsekretärs gibt die Auffassung des Sicherheitsrats wieder.«	
Nepal	S/RES/1909(2010)	21.1.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, im Einklang mit dem Ersuchen der Regierung Nepals und den Empfehlungen des Generalsekretärs <b>das in Resolution 1740(2007) festgelegte Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) bis zum 15. Mai 2010 zu verlängern.</b> Er beschließt, dass die UNMIN in Zusammenarbeit mit den Parteien die <b>für ihren Abzug erforderlichen Vorkehrungen</b> mit der Regierung Nepals <b>treffen</b> soll, namentlich die Übertragung aller noch verbleibenden Überwachungsaufgaben bis zum 15. Mai 2010.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/1906(2009)	23.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, den Einsatz der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) bis zum 31. Mai 2010 zu verlängern.</b> Sie erhält das Mandat, den wirksamen Schutz der Zivilpersonen, des humanitären Personals und des Personals und der Einrichtungen der Vereinten Nationen zu gewährleisten. Darüber hinaus soll die MONUC verstärkte Maßnahmen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung kongolesischer bewaffneter Gruppen und zur Entwaffnung, Demobilisierung, Repatriierung, Neuansiedlung und Wiedereingliederung ausländischer bewaffneter Gruppen (DDRRR) durchführen sowie die von der Regierung geleitete Reform des Sicherheitssektors unterstützen. Der Rat genehmigt bis zu diesem Datum die Beibehaltung eines Personalbestands von bis zu 19 815 Soldaten, 760 Militärbeobachtern, 391 Polizisten und 1050 Angehörigen organisierter Polizeieinheiten.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/PRST/2009/31	3.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt</b> mit allem Nachdruck <b>den Terroranschlag, der sich am 3. Dezember</b> bei einer Abschlussfeier für somalische Medizinstudenten an der Benadir-Universität <b>in Mogadischu ereignete und</b> bei dem unschuldige Zivilpersonen und die somalischen Minister für Gesundheit, Hochschulen und Bildung ums Leben kamen. Er <b>fordert nachdrücklich, dass eine gründliche Untersuchung durchgeführt wird und dass die Urheber dieses Anschlags rasch vor Gericht gestellt werden.</b> Der Rat bekräftigt seine Forderung, dass alle Oppositionsgruppen die Angriffe sofort beenden, ihre Waffen niederlegen, der Gewalt entsagen und sich den Aussöhnungsbemühungen anschließen. Der Sicherheitsrat fordert ferner alle Parteien auf, ihre Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht einzuhalten.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
	S/RES/1910(2010)	28.1.2010	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) bis zum 31. Januar 2011 aufrechtzuerhalten.</b> Der Rat fordert die Übergangs-Bundesregierung auf, alle geeigneten Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitsbedingungen in Somalia zu ergreifen, und ersucht den Generalsekretär, die vorgeschlagene Verlegung von Teilen des Politischen Büros der Vereinten Nationen für Somalia (UNPOS) und anderer Stellen und Einrichtungen der Vereinten Nationen, einschließlich des Büros der Vereinten Nationen zur Unterstützung der AMISOM (UNSOA), nach Mogadischu zu beschleunigen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1916(2010)	19.3.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 1558(2004) genannte <b>Mandat der Gruppe zur Überwachung des Waffenembargos in Somalia mit erweitertem Mandat zu verlängern.</b> Er ersucht den Generalsekretär, so rasch wie möglich die notwendigen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, um die Überwachungsgruppe für einen Zeitraum von zwölf Monaten wieder einzusetzen und dabei gegebenenfalls den Sachverstand der Mitglieder der Überwachungsgruppe nach Resolution 1853(2008) heranzuziehen und im Einklang mit Resolution 1907(2009) <b>drei weitere Sachverständige</b> zu ernennen.	Einstimmige Annahme
<b>Terrorismus</b>	S/RES/1904(2009) + Anlagen I, II	17.12.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Staaten die mit den Resolutionen 1267(1999), 1333(2000) und 1390(2002) verhängten <b>Maßnahmen im Hinblick auf die Al-Qaida, Osama bin Laden und die Taliban und die anderen mit ihnen verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen</b> , die in der nach den Resolutionen 1267(1999) und 1333(2000) aufgestellten Konsolidierten Liste aufgeführt sind, ergreifen werden: die Gelder und anderen finanziellen <b>Vermögenswerte</b> oder wirtschaftlichen Ressourcen dieser Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen unverzüglich einzufrieren, die <b>Einreise</b> dieser Personen in oder ihre Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet zu verhindern sowie zu verhindern, dass ihnen von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihre Staatsangehörigen außerhalb ihres Hoheitsgebiets oder unter <b>Nutzung von Schiffen oder Luftfahrzeugen</b> , die ihre Flagge führen, <b>Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial</b> jeder Art geliefert, verkauft oder weitergegeben werden. Der Rat beschließt, dass dem durch Resolution 1267(1999) eingerichteten Ausschuss bei der Prüfung von Anträgen auf Streichung von der Liste ein für einen Anfangszeitraum von 18 Monaten <b>einzurichtendes Büro der Ombudsperson</b> zur Seite stehen wird. Er beschließt ferner, zur Unterstützung des Ausschusses bei der Erfüllung seines Mandats sowie zur Unterstützung der Ombudsperson das <b>Mandat des derzeitigen Überwachungsteams</b> mit Sitz in New York, das nach Resolution 1526(2004) eingesetzt wurde, unter der Leitung des Ausschusses und mit den in Anlage I beschriebenen Aufgaben <b>um einen weiteren Zeitraum von 18 Monaten zu verlängern.</b> Der Generalsekretär wird ersucht, die dafür notwendigen Vorkehrungen zu treffen.	Einstimmige Annahme
<b>Zentralafrikanische Republik/ Tschad</b>	S/PRST/2009/35	21.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>begrüßt, dass das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) am 1. Januar 2010 für den Zeitraum von einem Jahr eingerichtet wird.</b> Er legt der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs eindringlich nahe, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, damit das BINUCA so bald wie möglich nach dem 1. Januar 2010, im Einklang mit seinem in S/PRST/2009/5 festgelegten Mandat, voll funktionsfähig ist. Der Rat <b>ersucht den Generalsekretär</b> , einen Katalog klarer und messbarer Kriterien vorzuschlagen, die der Mission als Leitlinie für ihre weitere Arbeit dienen und das BINUCA in die Lage versetzen, seine Fortschritte in Bezug auf sein Mandat zu bewerten. Er verlangt, dass die Regierung der Zentralafrikanischen Republik und alle politischen Interessenträger eine freie, faire, transparente und glaubwürdige Vorbereitung und Durchführung der Wahlen 2010 sicherstellen und dass diese innerhalb des von der Verfassung vorgegebenen Zeitrahmens stattfinden.	
	S/RES/1913(2010)	12.3.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das <b>Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT) bis zum 15. Mai 2010 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
<b>Zypern</b>	S/RES/1898(2009)	14.12.2009	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 15. Juni 2010 zu verlängern.</b> Er fordert außerdem mit Nachdruck die Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen und sieht der Vereinbarung und Einleitung weiterer derartiger Schritte, einschließlich der Öffnung weiterer Übergangsstellen, erwartungsvoll entgegen.	+14; -1 (Türkei)

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 58 | 2010 | No. 2

Jan Scheffler

pp. 51–56

## **In the Game or Just Sitting on the Sidelines? The EU's Participation Rights in Specialized Agencies and Subsidiary Organs of the UN**

Traditionally, international organizations participate in the work of other international organizations as observers. This has also been the classical status of the European Union (or the former European Community) in the UN system. But in several specialized agencies and subsidiary organs, EU involvement in the decision-making process has strengthened over the years, markedly due to the extension of EU competencies and the relative decline of state-centrism in international relations. In some bodies, such as the Food and Agriculture Organization, the EU has even become a member with its own membership rights. The article gives a systematic overview of the different types of EU participation in UN specialized agencies and subsidiary organs, followed by an analysis of the crucial factors generating these patterns. To conclude, the (potential) further development of EU participation in the UN system will be reviewed—with a particular focus on the institutional reforms agreed upon in the Lisbon Treaty.

Theresia Degener

pp. 57–63

## **The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Basis for an Inclusive Human Rights Model**

The 2006 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) is a modern human rights instrument that manifests a paradigm shift from the medical to the human rights model of disability. The convention is characterized as a felicitous mixture between a pure anti-discrimination treaty and a substantial and comprehensive human rights convention. It also contains a significant development component. The convention takes the universally accepted human rights catalogue and tailors these human rights to the context of disability. Regarding implementation and monitoring, the CRPD fits neatly into the monitoring system of the other UN human rights treaties while (still) holding potential for reform and innovation. The article analyzes the convention as an innovative instrument for international law and disability policy in the 21st century. It also takes a look at present and future implementation steps in Germany.

Ian Williams

pp. 64–68

## **Obama, the US and the UN. When Will Good Deeds Follow Fine Words?**

When Barack Obama took office as US president in January 2009, the spirit of international relations changed dramatically. Instead of a general attitude of skepticism toward the United Nations that had been felt up to that point, the new president and his government share a positive mindset toward multilateralism. The new ambassadors in New York and Geneva, as well as the settlement of UN debt, are clear indications of the new US philosophy. However, hindered by a reluctant congress, two ongoing wars in Iraq and Afghanistan and the effects of the economic crisis, the US has yet to demonstrate this new philosophy in binding international obligations. Up to now the administration has not signed or ratified one single multilateral agreement. Should it fail to overcome these obstacles, America will not succeed in winning back the faith of the international community or take on a shared leading role in the United Nations.

Thomas Fitschen · Wolfgang Münch

pp. 69–71

## **Improved Legal Protection for UN Staff Members. New System of Administration of Justice Launched**

“Ineffective, cumbersome, expensive” is the way in which the UN General Assembly qualified the old system of redress for UN staff members in employment-related disputes with the Secretariat in a number of resolutions adopted in past years. In 2008, member states, after two years of joint negotiations in the General Assembly's Legal as well as Administrative and Budgetary Committees, agreed on a new and totally redesigned system of administration of justice which entered into force on 1 July 2009. It puts particular emphasis on informal conflict resolution through introduction of a management evaluation procedure and an enhanced role of the ombudsperson. If the case can not be resolved in the informal system, it can be now submitted for formal resolution to a two-tier, professional and decentralized UN tribunal that replaces the old advisory bodies and can institute binding decisions.



## 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 Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Alexander Graf York von Wartenburg

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
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 Dehé  
[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)