

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)



Die UN und Asien

AUS DEM INHALT

Selbstbewusste Macht

Chinas stärkeres Engagement in den
Vereinten Nationen kann beiden Seiten nutzen

Janka Oertel

Chinas Menschenrechtspolitik in den UN

Beijings Normauslegung erfordert deutliche
Antworten, auch von Deutschland

Katrin Kinzelbach

ASEAN und die Vereinten Nationen

Schwache Strukturen und Souveränitätsdenken stehen
einer vertieften Kooperation im Weg

Katja Freistein

An der Verantwortung gescheitert?

Die Vereinten Nationen und das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka

Gerrit Kurtz

Khmer-Rouge-Tribunal *revisited*:

Meilenstein oder Mogelpackung?

Jelka Mayr-Singer



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

213

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

Unterstützung willkommen, Einmischung nicht

Asien ist spätestens seit der Finanzkrise zum Wachstumsmotor der Welt geworden. Die Wirtschaft und die gerechtere Verteilung des Wohlstands stehen an erster Stelle. Welche Rolle spielen die Vereinten Nationen in Asien? Als Helfer bei der Armutsbekämpfung und Wirtschaftsförderung werden sie begrüßt, doch als Mahner beim Menschenrechts- und Klimaschutz argwöhnisch belauert. Einmischung in innere Angelegenheiten ist nach wie vor nicht erwünscht. Dies gilt vor allem für die Vormacht China. Ihre Politik in den Vereinten Nationen ist von wachsendem Selbstbewusstsein im Sicherheitsrat, stärkerer Beteiligung bei den Friedensmissionen und höheren Investitionen in die Entwicklungspolitik gekennzeichnet, so **Janka Oertel**. Das seit einem Jahrzehnt stetig gewachsene Engagement in der Weltorganisation kann beiden Seiten nutzen, birgt aber auch Gefahren.

Eine Gefahr ist die Relativierung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen. **Katrin Kinzelbach** hat die Politik der Volksrepublik im Bereich Menschenrechte in den UN, vor allem im Menschenrechtsrat, verfolgt. Beijing lehnt einen universellen Prüfungsmaßstab und länderspezifisches Monitoring als Einmischung in innere Angelegenheiten grundsätzlich ab und findet mit dieser Position breite Unterstützung. Starres Souveränitätsdenken und schwache Strukturen hindern auch den Verband Südostasiatischer Staaten daran, mit den UN intensiver zusammenzuarbeiten. Die ASEAN ist zwar Ständiger Beobachter bei den UN, seit Dezember 2008 zudem Völkerrechtssubjekt und kann daher eine vertiefte Kooperation eingehen. Doch fehlen dazu bislang der politische Wille und die institutionellen Strukturen, wie **Katja Freistein** erläutert.

Als Anfang 2009 der Bürgerkrieg in Sri Lanka in die letzte Phase ging, zog sich das UN-Landesteam aus dem umkämpften Gebiet zurück. In den Folgemonaten kamen knapp 40 000 Zivilisten ums Leben. **Gerrit Kurtz** sieht hierin ein Versagen des UN-Sekretariats und des UN-Sicherheitsrats, die Bevölkerung in Sri Lanka nicht geschützt zu haben. Sri Lanka selbst zeigt kein allzu großes Interesse an der Aufarbeitung der Verbrechen. So bleibt nur die Hoffnung, dass zumindest im UN-Sekretariat die richtigen Lehren gezogen werden.

Kambodscha hat zwar den wichtigen Schritt in Richtung Vergangenheitsbewältigung getan und ein Gericht eingerichtet, um die Verbrechen der Roten Khmer aus den siebziger Jahren zu ahnden. Doch steht das Tribunal kurz vor dem Scheitern. Politische Einflussnahme und chronische Unterfinanzierung sind hierfür die Gründe, wie **Jelka Mayr-Singer** ausführt.

So heterogen Asien auch ist, eines ist den Staaten der Region gemein: Unterstützung der UN bei der Armutsbekämpfung ist willkommen, eine Einmischung in innere Angelegenheiten, auch zum Schutz der Menschenrechte, jedoch nicht.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

In eigener Sache

Die Übersicht über die Gedenkanlässe und Internationalen Tage, Jahre und Jahrzehnte, die bisher in Heft 2 oder 3 jedes Jahrgangs abgedruckt war, wird nun auf der Internetseite der Zeitschrift in der Rubrik ›Übersichten‹ zu finden sein.

Die UN und Asien

Inhalt

Janka Oertel

Selbstbewusste Macht

Chinas stärkeres Engagement in den Vereinten Nationen kann beiden Seiten nutzen 51

Drei Fragen an Noeleen Heyzer 56

Katrin Kinzelbach

Chinas Menschenrechtspolitik in den UN

Beijings Normauslegung erfordert deutliche Antworten, auch von Deutschland 57

Katja Freistein

ASEAN und die Vereinten Nationen

Schwache Strukturen und Souveränitätsdenken stehen einer vertieften Kooperation im Weg 63

Gerrit Kurtz

An der Verantwortung gescheitert?

Die Vereinten Nationen und das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka 69

Jelka Mayr-Singer

Khmer-Rouge-Tribunal *revisited*:

Meilenstein oder Mogelpackung? 75

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Politik und Sicherheit

Annette Froehlich

Weltraumausschuss | Tagungen 2012 79

Oliver Meier

Abrüstungskonferenz | Tagungen 2012 80

Sozialfragen und Menschenrechte

Theodor Rathgeber

Menschenrechtsrat | Tagungen 2012 81

PERSONALIEN 83

BUCHBESPRECHUNGEN 85

»Wer Menschenrechte stärken will, darf öffentliche Kontrolle nicht fürchten.«

Rede des deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck vor dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 25. Februar 2013 in Genf 90

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN 92

English Abstracts 95

Impressum 96

Selbstbewusste Macht

Chinas stärkeres Engagement in den Vereinten Nationen kann beiden Seiten nutzen

Janka Oertel

Die Volksrepublik China hat in den vergangenen zehn Jahren ihre zuvor geübte Zurückhaltung in den Vereinten Nationen schrittweise aufgegeben. Sie beteiligt sich immer stärker an UN-Friedenseinsätzen, tritt im Sicherheitsrat selbstbewusster auf und nimmt im Bereich der Entwicklungspolitik vermehrt Einfluss. Chinas UN-Politik ist differenzierter und professioneller geworden. Es ist zu erwarten, dass die Volksrepublik diesen Weg fortsetzen und ihr Engagement in den UN verstärkt dazu nutzen wird, ihr Ansehen in der Welt zu verbessern und eigene Präferenzen durchzusetzen.

Bereits vor einigen Jahren skizzierte Sven Bernhard Gareis in dieser Zeitschrift den Wandel chinesischer UN-Politik. Die Volksrepublik setze ihre »Position und die damit verbundenen Möglichkeiten mit wachsendem Selbstbewusstsein und zunehmender Selbstverständlichkeit«¹ ein, um eigene Ziele zu verwirklichen. Der jüngst vollzogene Wechsel an der Spitze der Staats- und Parteiführung gibt Anlass, rückblickend die UN-Politik der Ära Hu Jintao genauer zu betrachten. Im Verlauf seiner Amtszeit war die chinesische Führung bereit, neue Akzente zu setzen. Innenpolitische Erwägungen spielten eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung der chinesischen UN-Politik; internationaler Druck zeigte nur bedingt Wirkung. Es ist zu erwarten, dass die neue Führung unter Staats- und Parteichef Xi Jinping den eingeschlagenen Kurs fortführen und UN-Politik instrumentell einsetzen wird, um eigene Präferenzen durchzusetzen.

Neue Führung vor wachsenden Herausforderungen

Im vergangenen Jahr wurde auf dem 18. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) der Wechsel zur fünften Führungsgeneration seit Bestehen der Volksrepublik eingeleitet. Xi Jinping ersetzte Hu Jintao an der Spitze der Kommunistischen Partei. Gleichzeitig übernahm er den Vorsitz der zentralen Militärkommission und wurde damit zum Chef der chinesischen Streitkräfte. Anfang März 2013 sind nun auch die Staatsämter an die nachfolgende Führungsgeneration übergeben worden.

Xi Jinping verfügt durch seine Spitzenfunktion in Staat und Partei über die notwendige Macht, um künftig die Grundzüge der chinesischen Außenpolitik zu gestalten. Dies jedoch unter veränderten Vorzeichen: Im Verlauf der Amtszeit Hu Jintaos haben die rasante wirtschaftliche Entwicklung und der stei-

gende Wohlstand zu einer stärkeren Fragmentierung des politischen Systems geführt. Eine größere Zahl innenpolitischer Akteure wirkt mittlerweile auf die Politikprozesse ein. Die Entscheidungsfindung zwischen den zahlreichen Ministerien und Interessengruppen ist schwieriger geworden. Dies gilt auch für den Bereich der chinesischen UN-Politik.

Nachholendes Lernen

Chinas Verhältnis zu den Vereinten Nationen war in der Vergangenheit von einem Prozess nachholenden Lernens geprägt. Da die Republik China (Taiwan) bis 1971 den chinesischen Sitz in der Generalversammlung und den ständigen Sitz im Sicherheitsrat innehatte,² konnte eine Beteiligung der Volksrepublik China an der Arbeit der UN erst mit einer Verzögerung von mehr als 25 Jahren beginnen. Geübtes Taktieren auf multilateralem Parkett zählte deshalb zunächst nicht zu den Stärken chinesischer UN-Diplomaten. China wurde im Verlauf der achtziger Jahre Mitglied in fast allen UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programmen, ohne jedoch auch nur ansatzweise eine Führungsrolle zu übernehmen.³ Bis in die neunziger Jahre stieg die Aktivität chinesischer UN-Politik im Zuge der Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping zaghaft an.

Der Fall der Berliner Mauer 1989 und der Zusammenbruch der Sowjetunion wenig später sorgte für eine Machtverschiebung innerhalb der Vereinten Nationen zugunsten der Vereinigten Staaten. In China wurden im Jahr des Mauerfalls Proteste gegen die Staatsführung auf dem Platz des himmlischen Friedens gewaltsam niedergeschlagen. Die Volksrepublik war daraufhin viele Jahre geächtet: Es wurden internationale Sanktionen verhängt, von denen einige, wie das europäische Waffenembargo, bis heute in Kraft sind. Eine aktivere UN-Politik war seit-

¹ Sven Bernhard Gareis, Das Ende der Zurückhaltung? Chinas UN-Politik wird aktiver und machtbewusster, Vereinte Nationen, 4/2005, S. 127–131.

² Dazu näher: Gareis, a.a.O. (Anm. 1), S. 127f.

³ Vgl. Samuel S. Kim, China and the United Nations, in: Elizabeth Economy/Michel Oksenberg (Eds.), China Joins the World. Progress and Prospects, Council on Foreign Relations, New York 1999, S. 46; Gudrun Wacker, Chinas »Grand Strategy«, in: Gudrun Wacker (Hrsg.), Chinas Aufstieg. Rückkehr der Geopolitik?, SWP-Studie S 3, Berlin, Februar 2006, S. 62.



Dr. des.

Janka Oertel, geb. 1983, ist Programm Managerin im Bereich Internationale Politik im Hauptstadtbüro der Körber-Stiftung, Berlin. Im Februar 2013 schloss sie ihre Promotion zum Thema »China and the United Nations« an der Friedrich-Schiller-Universität Jena ab.



Chinesische Pioniereinheit im Dienst von UNAMID in Nyala, Sudan, Juli 2008.

UN-Foto: Stuart Price

Die Ständige Vertretung Chinas in New York wurde aufgewertet, doch der Anteil der chinesischen Mitarbeiter im UN-Sekretariat ist weiterhin gering.

her auch Mittel, den Paria-Status abzuschütteln und das Ansehen Chinas in der Welt zu verbessern. Dieses instrumentelle Verständnis der chinesischen Führung von multilateraler Diplomatie in den Vereinten Nationen setzt sich bis heute fort.

Ära Hu Jintao

Hu Jintao trat sein Amt kurz nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 an. Die Weltorganisation stand vor neuen Herausforderungen, die weitreichende Richtungsentscheidungen erforderten. UN-Generalsekretär Kofi Annan sprach gar von einer »Weggabelung« an der sich die Vereinten Nationen befänden.⁴

Unter dem Eindruck der Terroranschläge herrschte zunächst Einigkeit unter den Mitgliedern des Sicherheitsrats. China zeigte – zumindest auf rhetorischer Ebene – Solidarität mit den USA und kooperierte bei den umfangreichen Maßnahmen zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus, die im Verlauf beschlossen wurden. Dies entsprach durchaus den Präferenzen der chinesischen Staatsführung: so konnten vermeintlich terroristische Netzwerke separatistischer Bewegungen in China (insbesondere der islamischen Minderheit der Provinz Xinjiang) im Rahmen internationaler Kooperation bekämpft werden. Das amerikanische Vorgehen gegen Irak im Frühjahr 2003 wurde jedoch von chinesischer Seite klar verurteilt. Die Kritik am Alleingang der »Koalition der Willigen« versuchte die chinesische Führung zu nutzen, um sich als »attraktive Alternative zum unilateralen Vorgehen der Amerikaner«⁵ zu präsentieren. Der Imageverlust der Amerikaner sollte damit zu einem Imagegewinn für die Chinesen werden. Die Legitimität der Kommunistischen Partei kann innenpolitisch durch eine positive internationale Wahr-

nehmung als verantwortungsbewusste Macht gestärkt werden. Zusätzlich ist die chinesische Führung daran interessiert, ein friedliches internationales Umfeld zu schaffen, um die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Legitimationsgrundlage für den Alleinvertretungsanspruch der KPCh nicht zu gefährden.

Personelle Entwicklungen

Dabei spielt Außenpolitik insgesamt für China eine bedeutsamere Rolle. Im Gegensatz zum traditionell nach innen gerichteten Blick zeigte die chinesische Führung unter Hu Jintao außenpolitisch neues Selbstbewusstsein. Dieser Bedeutungszuwachs der Außenpolitik hat auch das Auftreten chinesischer Diplomaten verändert. Sie sind deutlich professioneller geworden und ihren westlichen Kollegen durchaus ebenbürtig. Gleichzeitig scheuen sie nicht mehr davor zurück, öffentlich aufzutreten, sondern nutzen mediale Aufmerksamkeit für die Ziele chinesischer »public diplomacy«.⁶

Die Ständige Vertretung Chinas in New York wurde während der Amtszeit Hu Jintaos aufgewertet. Die Mitarbeiterzahl ist auf knapp 80 gestiegen, um den komplexeren Aufgaben im UN-System besser Rechnung zu tragen und die Arbeit in den zahlreichen Ausschüssen, Fonds, Programmen und Sonderorganisationen wirksam begleiten zu können.

Im Gegensatz dazu ist der Anteil der chinesischen Mitarbeiter im UN-Sekretariat weiterhin gering: Gegenwärtig sind nur knapp ein Prozent der UN-Bediensteten chinesische Staatsbürger. Die Zahl der chinesischen Beschäftigten ist zwar seit dem Jahr 2006 um mehr als 25 Prozent gestiegen. Da jedoch im selben Zeitraum die Gesamtzahl der Sekretariatsmitarbeiter um 40 Prozent gestiegen ist – von 30 548 (2006) auf 42 887 (2012) – hatte der Zuwachs einen geringeren Effekt.⁷ Auch wenn eine direkte Bewerbung möglich ist, stellen chinesische UN-Mitarbeiter nach wie vor einen sehr geringen Anteil des UN-Personals und können so nur bedingt Einfluss auf die Arbeitsweise der Vereinten Nationen nehmen.

Schlüsselrolle in der Entwicklungs- und Umweltpolitik?

Allerdings wurden an wichtigen Stellen Personalveränderungen zugunsten Chinas vorgenommen. Bei seiner Amtsübernahme im Januar 2007 stellte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sein »Kabinett«, die so genannte »Senior Management Group«, um. Anstelle des weniger bedeutsamen Postens des Untergeneralsekretärs für Generalversammlung und Konferenzmanagement, den China bis dahin bekleidet hatte, sprach Ban der Volksrepublik die wichtigere Position des Untergeneralsekretärs für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten zu. Ban trug mit dieser Personalentscheidung den veränderten Rahmenbedingun-

gen im 21. Jahrhundert und der neuen Rolle Chinas im globalen System Rechnung.

Bis Juli 2012 hatte Sha Zukang dieses Amt inne. Er konnte in seiner Arbeit wenig Akzente setzen und genoss in der Öffentlichkeit einen eher zweifelhaften Ruf.⁸ Shas Nachfolger, Wu Hongbo, ist den deutschen Beobachtern gut bekannt: Er war von 2009 bis 2012 Botschafter in Berlin.

Eine Bewertung seiner Arbeit kommt zu diesem Zeitpunkt zu früh, die Aufgaben, die vor ihm liegen, sind allerdings außerordentlich umfangreich: Die größte Herausforderung wird sein, die Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen für die Zeit nach 2015 mitzugestalten. Dabei müssen die auf dem ›Rio+20-Gipfel‹ vom Juni 2012 angestoßenen Initiativen in konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung weltweit umgesetzt werden. Wus Abteilung kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu.

Zweifellos hat sich Chinas Wirtschaft in den letzten fünfzehn Jahren rasant entwickelt, und die Zahl der Menschen, die in Armut leben, wurde drastisch verringert. Dies verleiht dem Land eine gewisse Glaubwürdigkeit in Entwicklungsfragen – eine entwicklungspolitische ›street credibility‹. Allerdings ist die fehlende Nachhaltigkeit die Achillesferse des chinesischen Entwicklungswegs. Massive Umweltprobleme und ungleiche Verteilung des Wohlstands sind die Kehrseite des vermeintlichen Erfolgs der autoritären Staatsführung.

Insbesondere im Bereich Klimaschutz ist China bislang weit davon entfernt, eine Vorreiterrolle einzunehmen. Dies tritt auch im Bereich der Vereinten Nationen immer wieder deutlich zutage. Die chinesische Führung ist derzeit nicht bereit, die Wachstumsmaxime Umweltbelangen unterzuordnen. Die Legitimität der Partei ist eng an den wirtschaftlichen Erfolg der vergangenen Jahrzehnte gekoppelt. Der Druck aus der Bevölkerung wird gerade mit Blick auf das Thema Umweltverschmutzung immer größer und schlägt sich jährlich in zehntausenden Protesten in China nieder. Auch wenn die Volksrepublik internationale Vereinbarungen nur zögerlich unterstützt, ist Umwelt- und Klimaschutz auf nationaler Ebene ein Kernthema für die neue Führung unter Xi Jinping.

Eine weitere bemerkenswerte UN-Personalie im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ist Margret Chan. Chan ist seit Ende 2006 Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und wurde im vergangenen Jahr für eine zweite Amtszeit (bis Ende Juni 2017) wiedergewählt. Sie ist die erste Chinesin, die an die Spitze einer UN-Organisation gewählt wurde. Die Ärztin hatte sich in ihrer Funktion als Direktorin der Hongkonger Gesundheitsbehörde um die Bekämpfung der SARS-Epidemie im Jahr 2003 verdient gemacht und genießt einen exzellenten Ruf als Expertin für Fragen der öffentlichen Gesundheit. Chan kann an der Spitze der WHO maß-

geblich zur Ausgestaltung der Politik beitragen. Der WHO kommt eine zentrale Rolle bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu. Die Bekämpfung von Armut und Gesundheitsgefahren wie Malaria oder HIV/Aids ist inzwischen im UN-System zu einem Kernaspekt eines umfassenden Entwicklungsverständnisses im Sinne menschlicher Entwicklung geworden.

Millenniums-Entwicklungsziele

Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) bilden seit dem Millenniums-Gipfel im Jahr 2000 den Referenzrahmen für die Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen. Auch wenn inzwischen klar ist, dass nicht alle Ziele bis 2015 erreicht werden, so zeigt sich die chinesische Führung doch stolz, in der Gesamtbewertung einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der weltweiten Bilanz geleistet zu haben.⁹ Tatsächlich ist es insbesondere China zu verdanken, dass die regionalen Daten für Asien in vielen Bereichen eine Annäherung an gesetzte Ziele erkennen lassen.¹⁰

China, das sich offiziell weiterhin als Entwicklungsland sieht, ist lediglich an die ersten sieben der acht Ziele gebunden. MDG 8, das ›Erreichen einer globalen Entwicklungspartnerschaft‹, nimmt die Industrieländer in die Pflicht. Sie sollen durch Entwicklungshilfe, Technologietransfer, Schuldenerlass und die Verbesserung der globalen Handelsbedingungen dazu beitragen, die Entwicklungsländer auf ihrem Weg zu unterstützen. Die chinesische Führung legt Wert darauf, dass Chinas massive Anstrengungen in

Auch wenn die Volksrepublik internationale Vereinbarungen nur zögerlich unterstützt, ist Umwelt- und Klimaschutz auf nationaler Ebene ein Kernthema für die neue Führung unter Xi Jinping.

⁴ Kofi Annan, Address to the General Assembly, 23.9.2003, www.un.org/webcast/ga/58/statements/sgzeng030923.htm

⁵ Yong Deng, *China's Struggle for Status*, Cambridge 2008, S. 236.

⁶ Vgl. Jean-Pierre Cabestan, *China's Foreign- and Security-Policy Decision-Making Processes under Hu Jintao*, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 38. Jg., 3/2009, S. 83.

⁷ Vgl. UN Doc. A/61/257 v. 15.8.2006 und UN Doc. A/67/329 v. 28.8.2012. Dabei lag der Anteil am Sekretariatspersonal, dem Personalschlüssel entsprechend, beispielsweise im Jahr 2010 im vorgesehenen Rahmen, allerdings im unteren Bereich, so dass China in den Jahren 2011 und 2012 offiziell den Status ›unterrepräsentiert‹ im Bericht des Generalsekretärs erhielt.

⁸ Siehe hierzu u.a. Colum Lynch, *Exclusive: China's John Bolton*, *Foreign Policy* (Online), 8.9.2010 http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/09/08/chinas_john_bolton?

⁹ Vgl. u.a. Ministry of Foreign Affairs China und The UN System in China, *China's Progress Towards the Millennium Development Goals 2010*, www.un.org.cn/cms/p/resources/30/1539/content.html

¹⁰ Department of Economic and Social Affairs, *Millennium Development Goals: 2011 Progress Chart*, [www.un.org/millenniumgoals/pdf/\(2011E\)_MDReport2011_ProgressChart.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/(2011E)_MDReport2011_ProgressChart.pdf). Für detaillierte Daten zu den einzelnen MDGs siehe *Millennium Development Goals Indicators*, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx>

China wolle, obwohl es dazu nicht verpflichtet sei, einen Beitrag zur Unterstützung anderer Entwicklungsländer leisten.

Für die chinesische Führung liegt eine stärkere Einbindung in internationale Friedenseinsätze durchaus im eigenen Interesse.

dieser Hinsicht wahrgenommen werden. Man wolle, obwohl man dazu nicht verpflichtet sei, einen Beitrag zur Unterstützung anderer Entwicklungsländer leisten.¹¹ Die chinesischen Entscheidungsträger unterstreichen damit Chinas Führungsanspruch unter den Entwicklungsländern, seine Rolle als *primus inter pares*. Dies soll das internationale Ansehen Chinas verbessern und Vorwürfe mit Blick auf Chinas neue Rolle im Rohstoffsektor auf dem afrikanischen Kontinent entschärfen. Das Ansehen Chinas in der Welt war und ist einer der wenigen Ansatzpunkte, um von internationaler Seite Druck auf chinesische Politikentscheidungen auszuüben.

Erfolg hatte dies zum Beispiel in der Phase kurz vor den Olympischen Spielen im Jahr 2008. Die chinesische Führung wollte sich als moderne Macht präsentieren und durch dieses internationale Großereignis den eigenen Machtanspruch festigen. Dies konnten andere Akteure im Rahmen der Vereinten Nationen nutzen, um China beispielsweise Unterstützung bei der Frage des Einsatzes einer UN-Friedenssicherungsmission in Darfur (UNAMID) abzurufen.¹²

Neue Rolle in der Friedenssicherung

Chinas verstärkte Beteiligung an UN-Friedenseinsätzen hat in den vergangenen Jahren internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen und wurde viel diskutiert.¹³

Wie die Tabelle (unten) zeigt, waren in den Jahren 2008/2009 über 2100 chinesische Militärkräfte im Einsatz. Ausgehend von rund 100 Blauhelmen im Jahr 2002 hat sich damit die Zahl in den sechs Jahren zwischen 2002 und 2008 knapp verzwanzigfacht. Gegenwärtig liegt die Anzahl des chinesischen Militärpersonals bei 1836 (Stand: Februar

2013). Damit belegt die Volksrepublik nicht nur Rang 15 der größten Truppensteller, sondern ist auch der mit Abstand größte Truppensteller unter den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern, die laut UN-Charta eine besondere Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens haben.¹⁴

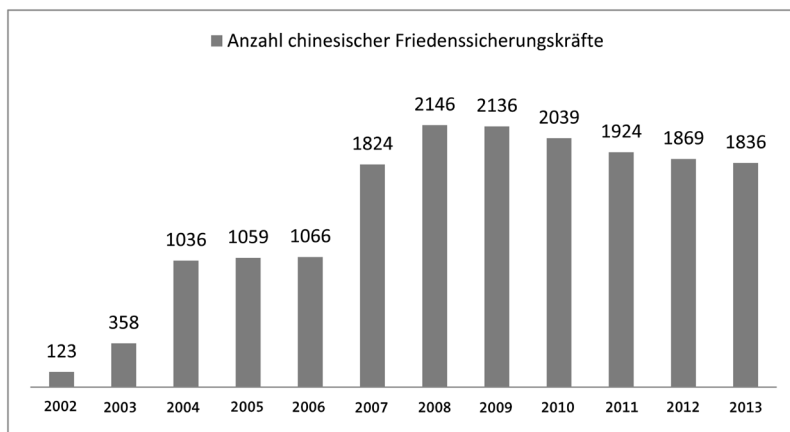
Zudem entsendet China – im Gegensatz zu vielen anderen truppenstellenden Staaten – hochqualifiziertes Personal, das andere Einheiten befähigt, Einsätze erfolgreicher durchzuführen. Dazu gehören unter anderem Pioniereinheiten oder Sanitätsoffiziere. Chinesische Friedenssicherungskräfte genießen einen ausgezeichneten Ruf und haben sich bislang kein Fehlverhalten zu Schulden kommen lassen. Zudem wird ihr Einsatz innenpolitisch als wichtiges Element der wachsenden globalen Rolle Chinas – im Sinne einer verantwortungsbewussten Großmacht – betrachtet.

Für die chinesische Führung liegt eine stärkere Einbindung in internationale Friedenseinsätze durchaus im eigenen Interesse. Auch wenn bislang keine Kampftruppen entsendet wurden, können chinesische Einheiten in den Einsätzen ihre Fähigkeiten trainieren und ausbauen. Die Operationen sollen zu einem friedlicheren Image der Volksbefreiungsarmee beitragen und deren Engagement für den internationalen Frieden betonen. Diese Botschaft richtet sich sowohl an die internationale als auch nationale Öffentlichkeit. Gleichzeitig hat die chinesische Führung großes Interesse an stabilen internationalen Bedingungen, um freie Handelswege zu garantieren und Investitionen chinesischer (Staats-)Unternehmen in potenziellen Krisenregionen, insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, abzusichern.¹⁵

Im Fall der chinesischen Blauhelme, die während des verheerenden Erdbebens auf Haiti bei ihrem Einsatz in der UN-Stabilisierungsmission (MINUSTAH) im Januar 2010 ums Leben kamen, zeigte sich die instrumentelle Herangehensweise Beijings deutlich. Die getöteten Blauhelm-Soldaten wurden mit höchsten militärischen Ehren beigesetzt. An der Trauerfeier, die live im chinesischen Staatsfernsehen übertragen wurde, nahmen nicht nur Staatschef Hu Jintao, sondern auch Mitglieder der neuen Führungsgeneration (Xi Jinping und Li Keqiang) sowie zahlreiche weitere einflussreiche Kader teil. Die mediale Aufmerksamkeit wurde konstruiert und genutzt, um die Opferbereitschaft im Einsatz für den Weltfrieden zu unterstreichen und nationalistische Empfindungen zu unterstützen.

Voraussetzung für die Befürwortung UN-mandatiertes Einsätze bleibt für China, trotz der deutlich gewachsenen Unterstützung für die Friedensmissionen, weiterhin die Zustimmung des betroffenen Staates. Zwangsmaßnahmen steht das Land grundsätzlich kritisch gegenüber. Die vermeintliche Aufweichung dieses Prinzips im Fall Libyens stellt keine grundsätzliche Abkehr davon dar.

Chinesische Friedenssicherungskräfte in UN-Friedenseinsätzen (2002–2013)*



* Stand jeweils Dezember des Jahres (für 2013: Stand Februar)

Quelle: www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml

Schutzverantwortung und Sanktionen

Libyen

Am 26. Februar 2011 stimmte China im Sicherheitsrat für Resolution 1970, die unter anderem weitreichende Sanktionen gegen das Gaddafi-Regime verhängte. Bemerkenswert war, dass der Sicherheitsrat sich direkt auf die Schutzverantwortung (R2P) bezieht.¹⁶ Dieses Vorgehen lehnte die chinesische Führung nicht grundsätzlich ab. Die chinesische Unterstützung beruhte dabei aber auf der Tatsache, dass die relevanten Regionalorganisationen, Afrikanische Union und Arabische Liga, sich für einen internationalen Einsatz ausgesprochen hatten und Russland keinen Einspruch erhoben hatte. Die Beziehung Chinas zu Libyen war aufgrund der Kontakte des Gaddafi-Regimes zu Taiwan und wiederholten negativen Äußerungen der libyschen Führung in Bezug auf das chinesische Engagement in Afrika ohnehin angespannt.¹⁷

Die Maßnahmen gegen Libyen wurden mit Resolution 1973, die den bewaffneten Einsatz gegen das Regime legitimierte, deutlich verschärft. Hier enthielt sich China im Sicherheitsrat der Stimme. Chinas Unterstützung für Sanktionen und die Schutzverantwortung findet ihre Grenzen, sobald die territoriale Integrität eines souveränen Staates betroffen ist. So hatte wohl Hu Jintao selbst ernste Bedenken gegenüber Luftschlägen auf libyschem Gebiet geäußert, da diese seines Erachtens gegen die eigentliche Intention der Sicherheitsratsresolution verstießen.¹⁸ In der chinesischen Berichterstattung wurde unterstrichen, dass die Norm der Schutzverantwortung vor einem Missbrauch durch die westlichen Staaten geschützt werden müsse.¹⁹ Im Jahr 2012 folgte die chinesische Führung in Bezug auf die Situation in Syrien konsequent dieser Linie. Die erneute Autorisierung von Zwangsmaßnahmen, die dann von westlicher Seite für einen Regimewandel missbraucht würde, sollte so selbst um den Preis einer Ausweitung des Bürgerkriegs verhindert werden.

Nordkorea

Mit Blick auf Sanktionen gegen Nordkorea hielt China früher prinzipiell eine schützende Hand über den international ansonsten weitgehend isolierten Verbündeten. Während der Amtszeit Hu Jintaos ist die chinesische Unterstützung für internationale Sanktionen hingegen gewachsen, eine grundsätzliche Blockadehaltung wurde aufgegeben. China hat kein Interesse daran, dass die Situation auf der koreanischen Halbinsel eskaliert. Genauso wenig ist aber der Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes für die chinesische Führung wünschenswert. Der Erhalt des Status quo hat deshalb Priorität. Die jüngsten Sanktionen des Sicherheitsrats, die Anfang März 2013 als Reaktion auf den Nukleartest vom 12. Fe-

bruar 2013 verabschiedet wurden, haben gezeigt, dass China inzwischen durchaus willens und bereit ist, härtere Maßnahmen gegen Nordkorea mitzutragen.²⁰ Resolution 2094 sieht eine ganze Reihe von verschärften Eingriffen vor. Diese betreffen unter anderem Finanzströme nach Nordkorea. Sie verpflichtet zudem alle Mitgliedstaaten, alle in ihrem Hoheitsgebiet oder im Transit durch dieses befindlichen Ladungen von und für Nordkorea zu überprüfen, wenn diese im Verdacht stehen, dem nordkoreanischen Nuklearprogramm zu dienen. Die Tatsache, dass die chinesische Führung diese Maßnahmen im Sicherheitsrat unterstützt, heißt nicht, dass sie sich nachdrücklich für die Umsetzung stark machen wird. Hier wird sich zeigen, wie nachhaltig das chinesische Engagement wirklich ist. Einen deutlichen Bruch mit der Praxis der Vergangenheit stellt die Zustimmung zur Resolution an sich noch nicht dar.²¹

Der Erhalt des Status quo in Nordkorea hat für China Priorität.

11 Vgl. Ministry of Foreign Affairs, China and The UN System in China, China's Progress towards the Millennium Development Goals (Nationaler MDG-Bericht), 2010, S. 54.

12 Vgl. u.a. Gaafar Karrar Ahmed, The Chinese Stance on the Darfur Conflict (Occasional Paper), Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA) 2010, S. 13 und Nicola P. Contessi, Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China's Stance on Darfur in the UN Security Council, Security Dialogue, 41. Jg., 3/2012, S. 323–344, hier S. 329.

13 Vgl. u.a. Miwa Hirono, China's Charm Offensive and Peacekeeping: The Lessons of Cambodia? What Now for Sudan?, International Peacekeeping, 18. Jg., 3/2011, S. 328–343; Bates Gill/Chin-Hao Huang, China's Expanding Role in Peacekeeping. Prospects and Policy Implications, SIPRI Policy Paper, Nr. 25, 2009; Janka Oertel, Chinese and European Engagement in UN Peace Operations, in: Frans-Paul van der Putten/Shulong Chu (Eds.), China, Europe, and International Security: Interests, Roles, and Prospects, London 2010, S. 158–177.

14 Frankreich folgt auf Rang 24, Großbritannien auf Rang 45, die USA auf Rang 60 und Russland auf Rang 62 von derzeit 114 truppenstellenden Staaten, Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, United Nations, 31.1.2013.

15 Vgl. The International Crisis Group, China's Growing Role in UN Peacekeeping. Asia Report No.166, 2009, S. 10–18.

16 Vgl. Janka Oertel, China und das Sanktionsregime der Vereinten Nationen, SWP-Aktuell 23, April 2011.

17 Vgl. Yitzhak Shichor, Libya Cautions China: Economics Is No Substitute to Politics, China Brief, 9. Jg., Nr. 24, Dezember 2009.

18 Vgl. Tiewa Liu, 保护的责任与中国的视角. 以中国对利比亚问题的态度为例 (Responsibility to Protect and Chinese Perspective. China's Attitude towards Libyan Issue as a Case), Briefing Paper, UNA-China, Beijing Foreign Studies University 2012.

19 Vgl. Zongze Ruan, 西方滥用「保护的责任」推行新干涉主义 (Western Abuse of the 'Responsibility to Protect' and the Implementation of Neo-Interventionism), 7.3.2012.

20 Vgl. UN-Dok. S/RES/2094 v. 7.3.2013.

21 Vgl. u.a. Victor Cha/Ellen Kim, UN Security Council Passes New Resolution 2094 on North Korea, 7.3.2013.

Drei Fragen an Noeleen Heyzer



Hat sich die Rolle der Vereinten Nationen in der Region Asien-Pazifik in den letzten zehn Jahren gewandelt?

Die UN haben ihre Rolle in der Region Asien-Pazifik ganz entschieden gestärkt. Sie haben eine bisher nicht dagewesene Unterstützung durch ihre Mitglieder erhalten, insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle, Asien dabei zu helfen, seinen Platz in der Welt zu finden – wirtschaftlich, sozial und in zunehmendem Maße auch ökologisch.

Worin liegen für die 62 Mitgliedstaaten der ESCAP die größten Herausforderungen in den kommenden Jahren? Wie kann die ESCAP helfen?

Die mittelfristig größte Herausforderung für die Länder wird sein, alternative Motoren für nachhaltiges Wachstum nach der Weltfinanzkrise zu finden, da die Industrieländer nicht in der Lage sind, der Nachfrage, auf der asiatisches Wachstum aufbaut, nachzukommen. Die ESCAP will die Länder davon überzeugen, dass entwicklungspolitische Herausforderungen, wie Armut und große Unterschiede in der sozialen und physischen Infrastruktur, in CO₂-arme Möglichkeiten für nachhaltigeres Wachstum in der Zukunft umgewandelt werden können. Unsere ›unterste Milliarde‹ kann – wenn sie aus der Armut befreit werden und am Konsum in der Region teilnehmen kann –, ein asiatisch-pazifisches Wachstum für Jahrzehnte sicherstellen. Die ESCAP hilft, indem sie Forschungsergebnisse, Trendanalysen, Politikoptionen und regionale ›Best Practices‹ zur Verfügung stellt. Die ESCAP ist auch die größte, inklusivste zwischenstaatliche Plattform der Region, um Abkommen zu grenzüberschreitenden Schlüsselfragen auszuhandeln. Ziel ist, die regionale wirtschaftliche Integration so voranzutreiben, dass die Region inklusiver, nachhaltiger und widerstandsfähiger wird.

Was wünschen sich die asiatisch-pazifischen Staaten für die globale Entwicklungsagenda nach 2015?

Die ESCAP-Mitgliedstaaten erwarten von der Post-2015-Agenda, dass sie transformativ ist, den Menschen in den Mittelpunkt stellt, sich um den Planeten kümmert und einen gerecht verteilten nachhaltigen Wohlstand generiert. Die Menschen unserer Region verlangen nach einem neuen Gesellschaftsvertrag für nachhaltige Entwicklung – zwischen Staat und Bürger sowie zwischen Staat und Markt. Dieser Vertrag muss dafür sorgen, dass Ressourcen und Finanzen besser verwaltet und kontrolliert werden, einschließlich Fragen der Geldwäsche und Korruption; er muss für stärkere Rechenschaftslegung sorgen, sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, und qualitativ hochwertige Dienstleistungen für alle sicherstellen. Der Entwicklungsrahmen für die Zeit nach 2015 muss den Unterschieden zwischen den Ländern Rechnung tragen und angepasst werden können. Wonach wir suchen, ist CO₂-armes Wachstum bei gleichzeitig maximaler Reduzierung von Armut und Ungleichheit. Wichtig ist auch, Geschlechtergleichheit zu erreichen und Gewalt gegen Frauen und Mädchen einzudämmen. Kurz: die asiatisch-pazifischen Länder wünschen sich eine Welt, die widerstandsfähiger ist, auf geteiltem Wohlstand, sozialer Gleichheit, Sicherheit der Bürger und Nachhaltigkeit aufbaut.

Dr. Noeleen Heyzer aus Singapur ist seit August 2007 UN-Untergeneralsekretärin und Exekutivsekretärin der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – ESCAP) mit Sitz in Bangkok/Thailand. Die ESCAP ist mit ihren 62 Mitgliedstaaten die bevölkerungs- und flächenmäßig größte der fünf UN-Regionalkommissionen.

Als Vorreiter der Weiterentwicklung neuer Normen zum Schutz der Zivilbevölkerung und harter Sanktionspolitik sollte China somit trotz grundsätzlicher Unterstützung nicht angesehen werden. Die chinesische Führung ist durchaus bereit, von prinzipiengeleitetem Handeln abzuweichen und internationale Entscheidungen mitzutragen, sofern dies den eigenen Präferenzen nicht entgegensteht. Wenn in die staatliche Souveränität und territoriale Integrität eingegriffen werden soll, wird die chinesische Führung vermutlich weiterhin als Bremser auftreten.

Fazit

Das im Jahr 2005 durchaus angemessene Fragezeichen im Titel des Beitrags von Sven Bernhard Gareis ›Das Ende der Zurückhaltung?‹ kann mittlerweile getrost entfallen. Chinas Auftreten entspricht nicht mehr dem, was Samuel S. Kim noch in den neunziger Jahren als ›prinzipienlosen Angelausflug in trüben Gewässern‹ bezeichnete.²² Die chinesische Staatsführung setzt ihr Engagement in den Vereinten Nationen strategisch ein, um den eigenen Führungsanspruch zu festigen. Sie spielt geschickt mit dem Selbstverständnis als Entwicklungsland mit Großmachtambitionen. Die Referenzpunkte für die eigene Identität sind dabei die anderen Entwicklungsländer der G-77 und die Vereinigten Staaten. An den Beziehungen zu diesen Akteuren richtet sich das chinesische Selbstverständnis aus.

Die Beziehungen zwischen China und der Weltorganisation sind keine Einbahnstraße. Durch die stärkere Präsenz auf multilateralem Parkett ist die chinesische Führung stärker einer kritischen internationalen Öffentlichkeit ausgesetzt. Zugeständnisse selbst in sensiblen Bereichen, wie etwa dem Menschenrechtsschutz, werden wahrscheinlicher, wenn ein Imageverlust sowohl nach innen als auch nach außen droht.

Die Vereinten Nationen profitieren ebenso vom stärkeren chinesischen Engagement. Dies hat sich bereits im Bereich der Friedenssicherung und bei der Umsetzung der MDGs gezeigt. Ein starkes, selbstbewusstes China, das sich klar zum Primat der Vereinten Nationen in der internationalen Politik bekennt, kann die Weltorganisation in vielen Bereichen stärken und deren Handlungsspielraum erweitern. Bis zur Durchführung tiefgreifender politischer Reformen in der Volksrepublik mangelt es China jedoch an Glaubwürdigkeit, um dieses Potenzial tatsächlich gewinnbringend einzusetzen.

²² Samuel S. Kim, *China's International Organizational Behaviour*, in: Thomas Robinson/David Shambaugh (Eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Oxford 1994, S. 424.

Chinas Menschenrechtspolitik in den UN

Beijings Normauslegung erfordert deutliche Antworten, auch von Deutschland

Katrin Kinzelbach

Die Volksrepublik China lehnt die Idee universeller Menschenrechte nicht mehr grundsätzlich ab. Dennoch vertritt China in den Vereinten Nationen eine eigene Normauslegung. Beijing widerspricht einem universellen Prüfungsmaßstab und geißelt länderspezifisches Monitoring als Einmischung in innere Angelegenheiten. Das Recht auf Entwicklung wird über die bürgerlich-politischen Rechte gestellt und Dialog über öffentliches Anprangern. China gelingt es in UN-Menschenrechtsdebatten immer wieder, eine breite Unterstützung durch andere Staaten zu finden und damit die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte in Frage zu stellen.

Im Dezember 2012 schied China turnusgemäß aus dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen aus. Es ist daher ein guter Zeitpunkt, um Bilanz zu ziehen. Bisher wird Chinas internationale Menschenrechtspolitik noch zu wenig diskutiert. Sowohl wissenschaftliche als auch politische Diskussionen über die chinesische Menschenrechtspolitik beschäftigen sich fast ausschließlich mit der Situation im Land, beziehungsweise mit den Versuchen der kommunistischen Führung, internationale Kritik an Chinas Menschenrechtssituation einzudämmen. Dies ist ein schweres Versäumnis, denn die Volksrepublik ist längst zu einem einflussreichen Akteur in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen geworden.

Nationale und internationale Versuche, der chinesischen Regierung größere Achtung der bürgerlichen und politischen Rechte nahezubringen, haben bisher kaum gefruchtet. China landet auf gängigen Indizes stets auf den letzten Rängen. Im jüngsten Bericht der nichtstaatlichen Organisation ›Freedom House‹ zum Beispiel wurde China abermals als »nicht frei« klassifiziert. Die Volksrepublik erhielt die schlechteste Bewertung bei den politischen Rechten und die zweitschlechteste für bürgerliche Freiheiten.¹ Es gibt daher gute Gründe, sich auch weiterhin mit der Menschenrechtssituation in China zu befassen.

Angesichts der aktuellen geopolitischen Verschiebungen stellen sich jedoch noch weitere, nicht weniger dringliche Fragen: Welchen Einfluss hat die Volksrepublik auf das internationale Menschenrechtssystem? Welche Positionen vertritt sie in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen? Fordern chinesische Diplomaten die in den Menschenrechten kodifizierte normative Ordnung heraus, und haben sie damit Erfolg?

Rückblick

Als die Volksrepublik im Jahr 1971 den chinesischen Sitz in den Vereinten Nationen von Taiwan übernahm, blieb Beijing der UN-Menschenrechtskommission, dem Vorläuferorgan des UN-Menschenrechtsrats, zunächst fern. Die chinesische Delegation nahm erstmals im März 1979 als Beobachter an der jährlichen Kommissionstagung teil. Obwohl dies zeitlich mit Deng Xiaopings Öffnungspolitik zusammenfiel, nutzten Beijings Diplomaten die Menschenrechtskommission zunächst jedoch vor allem als Plattform, um Vietnams militärisches Eingreifen in Kambodscha zu verurteilen.² Im Jahr 1982 erhielt die Volksrepublik China die volle Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission.

Zunächst spielte China in der Kommission eine untergeordnete Rolle. Es setzte weder bedeutende Akzente, noch wurde die Menschenrechtssituation in China von anderen Kommissionsmitgliedern thematisiert. Letzteres änderte sich 1989 schlagartig mit dem Tiananmen-Massaker. Die chinesische Regierung reagierte auf die internationale Kritik mit einigen taktischen Konzessionen, zum Beispiel im Jahr 1997 mit der Unterzeichnung des UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dessen Ratifizierung im Jahr 2001. Sein Pendant, den Pakt über bürgerliche und politische Rechte, hat das Land im Oktober 1998 unterzeichnet, aber bis heute nicht ratifiziert.³ Zusätzlich zu diesen Konzessionen übte die chinesische Regierung Druck auf andere Mitglieder der Menschenrechtskommission aus und verhinderte auf diese Weise die Annahme eines wiederholt vorgelegten Resolutionsentwurfs zu China.



Foto: Thorsten Jochim

Dr. Katrin Kinzelbach, geb. 1977, leitet das Menschenrechtsprogramm am Global Public Policy Institute (GPPI) in Berlin. Zuvor war sie unter anderem für das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen tätig.

¹ Freedom House, *Freedom in the World 2013*, Washington, D.C. 2013, S. 6.

² Rana Siu Inboden/Titus C. Chen, *China's Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights*, *The International Spectator*, 47. Jg., 2/2012, S. 45–57, hier S. 49.

³ Bei thematisch fokussierten Menschenrechtsverträgen ist China weniger zurückhaltend. Die Frauenrechtskonvention, die Antirassismuskonvention, die Antifolterkonvention und die Völkermordkonvention hat Beijing bereits in den achtziger Jahren ratifiziert. 1992 folgte die Kinderrechtskonvention und 2008 die Behindertenrechtskonvention.

China in der Defensive

Nach dem Tiananmen-Massaker befand sich China in der Defensive, ging jedoch niemals so weit, die internationalen Menschenrechtsnormen direkt in Frage zu stellen. Zwar unterstützte China auf der Weltmenschrechtskonferenz im Juni 1993 in Wien das kulturellrelativistische Konzept der sogenannten asiatischen Werte, doch letztlich akzeptierte Beijing die Wiener Erklärung, welche die Universalität der Menschenrechte bekräftigte. Immer wieder bestätigten Staatenvertreter in unterschiedlichen UN-Gremien Chinas Zustimmung zu den internationalen Menschenrechten. So betonte etwa der damalige Vizeaußenminister Wang Guangya im April 2002, dass China, wie die gesamte Menschheit, bestrebt sei, die Menschenrechte zu fördern.⁴ Im Oktober 2008 bekräftigte die chinesische Delegation im unter anderem für Menschenrechte zuständigen 3. Ausschuss der Generalversammlung, dass Beijing den Geist und die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte befolge.⁵ Ähnliche Formulierungen finden sich in fast allen Stellungnahmen Chinas in UN-Menschenrechtsdebatten.

Gleichzeitig nutzten chinesische Diplomaten trotzdem jede Gelegenheit, um durch geschickte rhetorische und prozedurale Manöver die Arbeit der Menschenrechtskommission zu untergraben. Die Grundlinien der chinesischen Defensive blieben über viele Jahre unverändert:

1. Die Menschenrechte seien zwar universell, nationale Gegebenheiten jedoch unterschiedlich; daher könne es in der Umsetzung kein einheitliches Modell und auch keinen globalen Maßstab geben;
2. Staaten träfen souveräne Entscheidungen, die respektiert werden müssten;
3. Politische und bürgerliche Rechte sollten nicht überbetont werden, denn das Recht auf Entwicklung habe Vorrang;
4. UN-Menschenrechtsorgane seien verpflichtet, die Kooperation zu fördern; sie dürften sich nicht in nationale Angelegenheiten einmischen.⁶

China warf wiederholt einzelnen Ländern vor, die Kommission für nationale Interessen zu missbrauchen. Es akzeptierte, dass sich die Vereinten Nationen mit Menschenrechtsfragen beschäftigen, bezichtigte jedoch westlich-demokratische Vertreter in der Kommission der Verlogenheit. Daran leide, so lautete die Kritik Chinas, vor allem die Glaubwürdigkeit des UN-Menschenrechtsregimes.

Über viele Jahre leistete sich China besonders mit den Vereinigten Staaten regelrechte Schlagabtausche und stellte auch die Aufrichtigkeit anderer Länder infrage. Als zum Beispiel der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer im März 2002 kritische Worte zu China vortrug, beharrte die chinesische Delegation auf dem prozeduralen Recht der Erwiderung. Sie betonte, dass Deutschland nicht an-

dere Länder kritisieren, sondern sich zunächst auf den Kampf gegen Neonazis im eigenen Land konzentrieren solle. Offenbar sei es für Deutschland angenehmer, mit dem Finger auf andere zu zeigen.⁷

Beijings Diplomaten versuchten zudem, menschenrechtliche Diskussionen auf die UN-Gremien in Genf zu beschränken und sie aus Entscheidungen in New York, vor allem im Sicherheitsrat, herauszuhalten. So blockierte China wiederholt Sicherheitsratsresolutionen mit menschenrechtlichem Inhalt.⁸

Streit um Länderresolutionen

Aus der rein abwehrenden Strategie, die darauf abzielte, Kritik an China einzudämmen, wurde schnell eine Offensive gegen die länderspezifische Beobachtung. Damit wandte sich China gegen einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Menschenrechtsregimes. Beijing vertritt bis heute die Position, dass sich UN-Resolutionen mit thematischen Menschenrechtsfragen befassen sollten, und dass länderspezifische Resolutionen unterbunden oder zumindest extrem reduziert gehörten.

Von Chinas prinzipiellem Widerspruch gegen Länderresolutionen profitieren Länder, die für systematische Menschenrechtsverletzungen bekannt sind: etwa Belarus, Iran, Kuba, Myanmar, Nordkorea, Russland, Simbabwe, Sri Lanka, Sudan, Turkmenistan und Usbekistan. In einer Debatte über einen Resolutionsentwurf zur Menschenrechtslage in Kuba im April 2005 erklärte beispielsweise Sha Zukang (chinesischer Botschafter und später, von 2007 bis 2012, UN-Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten), dass der Resolutionsentwurf ein schamloser Versuch sei, Kuba zu demütigen. Diese Art politischer Konfrontation untergrabe die Autorität der Menschenrechtskommission.⁹ Als Belarus im November 2006 in der Generalversammlung eine Resolution zur Menschenrechtslage in den USA einbrachte, stellte Botschafter Liu Zhenmin¹⁰ konsequenterweise klar, dass China aus Prinzip gegen alle Resolutionen sei, die sich mit einzelnen Ländern befassen. Der Resolutionsentwurf wurde daraufhin abgelehnt.¹¹

In einer anderen Debatte in der Menschenrechtskommission verlas der chinesische Botschafter Sha Zukang eine gemeinsame Stellungnahme von 19 Ländern, die beklagten, dass vor allem Entwicklungsländer Gegenstand von Länderresolutionen würden. Länderresolutionen würden ohne jegliche Transparenz verhandelt, zeugten von Doppelstandards und seien Ausdruck einer kontraproduktiven Politik des Anprangerns.¹² In diesem Punkt hatte China eine relativ große Allianz mit gleichgesinnten Staaten geschmiedet, zu der zum Beispiel auch Indien gehörte.

Als im Zuge der UN-Reform die Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat ersetzt wurde, versuchte China, länderspezifische Menschen-

Über viele Jahre leistete sich China besonders mit den USA regelrechte Schlagabtausche und stellte auch die Aufrichtigkeit anderer Länder infrage.

Aus der rein abwehrenden Strategie wurde schnell eine Offensive gegen die länderspezifische Beobachtung.

rechtsresolutionen ein für alle Mal zu verhindern. Sha Zukang rechnete vor, dass die Menschenrechtskommission nach dem Ende des Kalten Krieges in über 100 Länderresolutionen fast ausschließlich Entwicklungsländer an den Pranger gestellt habe. In Wirklichkeit habe kein einziges Land eine perfekte Bilanz. Die Länderresolutionen der Menschenrechtskommission seien zu einem Privileg der Starken und Mächtigen verkommen, mit dem Entwicklungsländer angegriffen würden.¹³

Aus Sicht Beijings verletzen nicht nur Länderresolutionen, sondern auch länderspezifische UN-Sonderberichtersteratter eine grundlegende Norm der internationalen Ordnung: die staatliche Souveränität. Die Vereinten Nationen dürften Menschenrechtsverletzungen weder anklagen noch zensieren; ihre eigentliche Aufgabe sei es, einen respektvollen Dialog zu fördern. Beijing griff daher auch länderspezifische Sonderberichtersteratter an. Diese seien ein wichtiger Grund für die leidige Politisierung von UN-Menschenrechtsdebatten. Ländermandate würden in der Regel erst nach bitteren Verhandlungen und knappen Abstimmungen eingerichtet und oftmals von den betroffenen Ländern abgelehnt. Sie seien Ergebnis von Doppelstandards und politischer Selektivität und daher unvereinbar mit den Grundsätzen der Kooperation und des Dialogs. Auch dürfe das neue UPR-Verfahren (Universal Periodic Review), in dem alle Länder regelmäßig Bericht über ihre Menschenrechtslage erstatten, nicht gleichzeitig mit konfrontativen Instrumenten eingesetzt werden.¹⁴

Beijings Diplomaten versuchten also während der Gründungsphase des Menschenrechtsrats verschiedene Formen der länderspezifischen Beobachtung einzuschränken – sie konzentrierten sich bei weitem nicht nur darauf, Kritik an China entgegenzuwirken. Die einzige Ausnahme in der sonst konsequent eingehaltenen Position war Beijings Unterstützung für einen Sonderberichtersteratter über Menschenrechte in den besetzten palästinensischen Gebieten. Die Volksrepublik begründete diese Ausnahme mit dem Argument, dass es kein übliches Ländermandat sei, weil Besetzung die schwerwiegendste Menschenrechtsverletzung überhaupt sei.¹⁵

China konnte jedoch weder die komplette Abschaffung von Ländermandaten durchsetzen, noch fand sein Vorschlag Anklang, dass eingebrachte Länderresolutionen erst dann offiziell diskutiert werden dürften, wenn ein Drittel des Rates dies befürwortete. Immerhin sorgte China aber dafür, dass die Staaten, die Länderresolutionen einbringen, eine breite Unterstützung von mindestens 15 Staaten vorweisen müssen, bevor die Resolution vom Rat formell erörtert wird. Der Menschenrechtsrat hat heute deutlich weniger länderspezifische Instrumente als die frühere Menschenrechtskommission.

Ein Grund dafür ist sicherlich, dass westlich-demokratische Staaten, anders als zu Zeiten der

Menschenrechtskommission, im Menschenrechtsrat nicht mehr überrepräsentiert sind; dort sind nun die asiatischen und afrikanischen Staaten in der Mehrheit. Doch die Verschiebung der Machtverhältnisse in UN-Menschenrechtsorganen hatte bereits vor der Gründung des Menschenrechtsrats und seiner neuen Stimmverteilung eingesetzt. Die westlichen Demokratien konnten ihren durchgreifenden Einfluss in den Abstimmungen der Menschenrechtskommission und im 3. Ausschuss der Generalversammlung im Grunde nur bis zur Jahrtausendwende halten. Bereits im Jahr 2000 wurden die von der Europäischen Union erzielten Zustimmungsraten von wichtigen Gegenspielern überflügelt, so auch von China.¹⁶ Mit anderen Worten: der Einfluss Chinas auf den Ausgang von Menschenrechtsabstimmungen in den Vereinten Nationen stieg bereits vor Gründung des UN-Menschenrechtsrats merklich an.

Chinas Rolle im Menschenrechtsrat

Im Jahr 2006 wurde China mit 146 Stimmen in den Menschenrechtsrat gewählt und gehörte damit zu den 47 Gründungsmitgliedern.¹⁷ Bei der Bestätigung

Die Vereinten Nationen dürften Menschenrechtsverletzungen weder anklagen noch zensieren.

⁴ Commission on Human Rights, Fifty-Eighth Session, Summary Record of the 21st Meeting, UN Doc. E/CN.4/2002/SR.21 v. 8.4.2002, Abs. 1.

⁵ General Assembly, Sixty-Third Session, Third Committee, Summary Record of the 32nd Meeting, UN Doc. A/C.3/63/SR.32 v. 22.12.2008, Abs. 35.

⁶ Vgl. Katrin Kinzelbach, Will China's Rise lead to a New Normative Order? An Analysis of China's Statements on Human Rights at the United Nations (2000–2010), *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 30. Jg., 3/2012, S. 299–332.

⁷ Commission des Droits de l'Homme, Cinquante-huitième session, compte rendu analytique de la 5e séance. UN Doc. E/CN.4/2002/SR.5 v. 16.9.2002, Abs. 102.

⁸ Sonya Sceats/Shawn Breslin, *China and the International Human Rights System*, London 2012, S. 24.

⁹ Commission on Human Rights, Sixty-First Session, Summary Record of the 50th Meeting, UN Doc. E/CN.4/2005/SR.50 v. 21.4.2005, Abs. 43.

¹⁰ Liu Zhenmin ging 2006 als Stellvertreter mit Botschafferrang nach Genf und ist seit 2012 Chinas Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in Genf.

¹¹ General Assembly, Sixty-First Session, Third Committee, Summary Record of the 52nd Meeting, UN Doc. A/C.3/61/SR.52 v. 18.1.2007, Abs. 86.

¹² Commission on Human Rights, Sixty-First Session, Summary Record of the 2nd Meeting, UN Doc. E/CN.4/2005/SR.2 v. 5.7.2005, Abs. 48.

¹³ Commission on Human Rights, Sixty-First session, Summary Record of the 20th Meeting, UN Doc. E/CN.4/2005/SR.20 v. 8.4.2005, Abs. 14–16.

¹⁴ Human Rights Council, Second Session, Summary Record of the 25th Meeting, UN Doc. A/HRC/2/SR.25 v. 6.12.2006, Abs. 44f.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Richard Gowan/Franziska Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, European Council of Foreign Relations, London 2008, S. 26.

¹⁷ General Assembly, Sixtieth Plenary, 80th Meeting, UN Press Release GA/10459, 9.5.2006.

Eindeutig offensiv ist Chinas Rolle im Menschenrechtsrat bisher nur selten.

für eine zweite Amtszeit im Mai 2009 erzielte das Land mit 167 Stimmen sogar ein noch besseres Ergebnis.¹⁸ Nach zwei Amtszeiten schied China im Dezember 2012 turnusgemäß aus dem Rat aus. Es wird allerdings erwartet, dass China auch ohne Stimmrecht versuchen wird, die Entscheidungen des Rates zu beeinflussen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass sich China im Jahr 2014 wieder erfolgreich zur Wahl stellen wird.

Dass China im Menschenrechtsrat eine einflussreiche Rolle spielt, steht außer Frage – vor allem auch, weil China ausdrücklich ein Entwicklungsmodell vertritt, das Wirtschaftswachstum und steigenden Wohlstand ohne Demokratie und individuelle Freiheiten generiert. Obwohl Beijings Vertreter nicht müde werden zu betonen, dass China im Menschenrechtsrat nicht als Rivale des Westens auftreten wolle, sprechen Abstimmungszahlen eine andere Sprache. Die Übereinstimmungsrate zwischen den Positionen Chinas und jenen westlicher Staaten ist äußerst gering; eine sehr hohe Übereinstimmung von mindestens 95 Prozent hat China dagegen mit Ägypten, Aserbaidzhan, Kuba, Mali, Pakistan und Sri Lanka sowie mit den zwei BRICS-Staaten Russland und Südafrika. Auch die zwei anderen BRICS-Staaten kommen im Menschenrechtsrat insgesamt auf relativ hohe Übereinstimmungsraten mit China: Brasilien liegt dabei mit 83 Prozent vor Indien mit 78 Prozent.¹⁹ Betrachtet man jedoch nur das Abstimmungsverhalten im letzten Jahr, erscheint China innerhalb der BRICS-Gruppe deutlich isolierter als die obigen Zahlen suggerieren. Manche Beobachter sprechen daher von einer Trendwende.²⁰

China hat sich als Mitglied des Menschenrechtsrats auch über die Kontrolle des OHCHR hinaus darum bemüht, die Unabhängigkeit von UN-Menschenrechtsgremien zu beschränken.

Eindeutig offensiv ist Chinas Rolle im Menschenrechtsrat bisher nur selten. Nach den Verhandlungen über das Mandat und die Arbeitsstrukturen des neuen Gremiums, in die sich Beijing stark eingebracht hatte, verhielt sich China als Ratsmitglied in den ersten Jahren eher zurückhaltend. Die chinesische Delegation ist bei ihren Kollegen für eine passive, beobachtende Rolle bekannt und wird nur in Ausnahmefällen vom Botschafter persönlich vertreten. Dies gilt vor allem für die informellen Sitzungen, wo die wichtigsten Entscheidungen des Rates vorverhandelt werden.²¹ Die chinesischen Vertreter melden sich in der Regel nur dann zu Wort, wenn die Vorverhandlungen Themen betreffen, die einen direkten Bezug zu Chinas nationalen Interessen haben. In den offiziellen Sitzungen und während des UPR-Verfahrens gibt es hingegen häufigere Wortmeldungen. Dennoch hat China bisher nur sehr wenige Themen und Resolutionen vorangetrieben.²²

Neben altbekannten Schwerpunktthemen wie internationale Solidarität, das Recht auf Entwicklung und das Recht auf Nahrung verfolgt China im Menschenrechtsrat auch das Anliegen, staatliche Kontrolle über UN-Menschenrechtsgremien zu gewährleisten. Vor allem soll aus Sicht Beijings das Amt der

Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) stärker kontrolliert werden. Bei Erstellung des Arbeitsplans des Amtes für 2008–2009 forderte die chinesische Delegation beispielsweise, dass der Plan vor der Umsetzung dem Menschenrechtsrat vorgelegt werden müsse. Auch dürften die Länderbüros des OHCHR nur Aktivitäten vorbereiten, die von der jeweiligen Landesregierung erwünscht seien.²³

Die Auseinandersetzung über eine stärkere Kontrolle des OHCHR wurde auch in die Generalversammlung getragen. Hier ermahnte die chinesische Delegation die Hohe Kommissarin Navi Pillay, dass sie die Kommunikation und Koordinierung mit dem Menschenrechtsrat ausbauen und die Leitlinien des Rates befolgen müsse.²⁴ Auch im Vorfeld des Arbeitsplans für 2010–2011 forderte China im 3. Ausschuss der Generalversammlung, dass sich die Hohe Kommissarin stärker durch den Menschenrechtsrat kontrollieren lassen müsse. Navi Pillay wies dieses Anliegen mit deutlichen Worten zurück. Sie begrüßte die enge Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsrat, betonte aber zugleich die Unabhängigkeit ihres Amtes. In direkten Bezug auf die Wortmeldung Chinas machte sie deutlich, dass das Amt Teil des UN-Sekretariats sei. Sie sei daher dem UN-Generalsekretär unterstellt und dem Menschenrechtsrat gegenüber nicht rechenschaftspflichtig. Eine Kontrolle durch den Menschenrechtsrat würde die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des Amtes untergraben.²⁵

China hat sich als Mitglied des Menschenrechtsrats auch über die Kontrolle des OHCHR hinaus darum bemüht, die Unabhängigkeit von UN-Menschenrechtsgremien zu beschränken. Ein weiteres Beispiel dafür ist die Einführung eines Verhaltenskodex für UN-Sonderberichterstatter, der von China in den Jahren 2006 und 2007 maßgeblich vorangetrieben wurde. Die endgültige Fassung erlegt den Sonderberichterstattern weniger Beschränkungen auf als zunächst vorgeschlagen. Dennoch steht der einseitige Kodex (der Pflichten für die Sonderberichterstatter festlegt, ohne gleichzeitig auch staatliche Pflichten zu erwähnen), für eine Machtverschiebung zwischen unabhängigen UN-Experten einerseits und Staaten andererseits.

Zwischen Annäherung und Offensive

Nach einer kurzen Zeit als relativ passiver, wenngleich einflussreicher Akteur im Menschenrechtsrat, macht China seit Ende 2011 durch deutlich aktiveres Verhalten in Menschenrechtsfragen auf sich aufmerksam – sowohl in Genf als auch in New York. Im Jahr 2011 wurden einige Entscheidungen Chinas im UN-Sicherheitsrat zunächst als Zeichen einer Annäherung aufgefasst, vor allem seine Entscheidungen zur Lage in Libyen. Beijing stimmte im Februar 2011 für die Resolution 1970, die nicht nur die Meinungs- und Versammlungsfreiheit explizit erwähnte, sondern

die libysche Regierung auch an ihre Schutzverantwortung erinnerte, Sanktionen verhängte und den Internationalen Strafgerichtshof aufforderte, Ermittlungen aufzunehmen. Im März 2011 ließ Beijing durch seine Enthaltung auch die Sicherheitsratsresolution 1973 passieren. Weil China als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat über Vetomacht verfügt, wurde die Enthaltung als versteckte Zustimmung für die Resolution 1973 interpretiert. Damit wurde der Weg für ein militärisches Eingreifen (und für den Regimewechsel) in Libyen geebnet.

Chinas Zustimmung zu Resolution 1970 und Billigung der Resolution 1973 stehen in deutlichem Widerspruch zur Ablehnung jeglicher Form von Intervention im Namen der Menschenrechte, die sich China in gut zwei Jahrzehnten nach 1989 auf die Fahnen geschrieben hatte. Das Abstimmungsverhalten untergräbt auch Chinas langjährige Bemühungen, menschenrechtliche Debatten auf die Genfer UN-Gremien zu beschränken. Li Baodong, heute Chinas Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York und vorher für mehr als ein Jahrzehnt Beijings Chefdiplomat in Sachen Menschenrechte, erklärte das überraschende chinesische Votum mit der Anerkennung der Forderungen der Arabischen Liga und der Afrikanischen Union.²⁶ Hier klingt ein lang bekanntes Argument wieder an, nämlich dass die Meinung des betroffenen Staates sowie die Positionen der angrenzenden Staaten unbedingt zu beachten seien. Obwohl für die Resolution 1973 selbstverständlich keine Zustimmung aus Tripolis vorlag, so hatte sich doch zumindest die libysche UN-Vertretung von Staatschef Muammar al-Gaddafi losgesagt, und auch die Arabische Liga befürwortete westliche Militärfaktionen.

Wenige Tage vor dieser weitreichenden Entscheidung war der Menschenrechtsrat am 25. Februar 2011 zu einer Dringlichkeitssitzung zusammengekommen, um über die Situation in Libyen zu beraten. Hier wurde unter anderem beschlossen, der Generalversammlung die Suspendierung von Libyens Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat zu empfehlen. Zwar betonte der chinesische Vertreter Wang Qun, dass diese Suspendierung keinen Präzedenzfall schaffen dürfe,²⁷ dennoch billigte China den bemerkenswerten Schritt, erstmals ein amtierendes Mitglied zeitweise aus dem Menschenrechtsrat auszuschließen.

Die Libyen-Entscheidung war ein Wendepunkt für die chinesische Menschenrechtsdiplomatie in den Vereinten Nationen. Die Auslegung der Resolution und das Ausmaß westlicher Militärfaktionen wurden in China äußerst kritisch gesehen und dem chinesischen Außenministerium wurde im Inland vorgeworfen, eine Fehlentscheidung getroffen zu haben. Die kompromisslose Haltung Chinas im Falle Syriens ist zweifelsohne auch auf diese interne Debatte zurückzuführen. Obwohl Beijing hinter verschlossenen Türen bemüht ist, sich in der Syrien-Frage nicht

gänzlich zu isolieren, blockierte es bisher nicht nur Resolutionen des Sicherheitsrats, sondern votierte auch gegen die vom Menschenrechtsrat eingesetzte Untersuchungskommission zu Menschenrechtsverletzungen in Syrien. Neben China stimmten am 22. August 2011 nur Ecuador, Kuba und Russland gegen die Untersuchungskommission;²⁸ ein Jahr später, im Juni 2012, wurde Chinas Widerstand gegen die Untersuchungskommission in der bislang letzten Sondertagung des Menschenrechtsrats zur Lage in Syrien nur noch von Kuba und Russland geteilt – Ecuador enthielt sich gemeinsam mit Uganda.²⁹ Anders als im Fall Libyens war China nicht mehr gewillt, die Forderungen der Arabischen Liga zu unterstützen.

Li Baodong, der im Jahr zuvor noch Chinas überraschendes Votum zu Libyen vertreten hatte, betonte im August 2012, dass China jede Form der Einmischung in Syriens innere Angelegenheiten und vor allem militärische Aktionen unter dem Vorwand humanitärer Gründe ablehne.³⁰ Und der Ständige Vertreter bei den Vereinten Nationen in Genf erklärte in einer Debatte im Menschenrechtsrat kurz darauf, dass Chinas Ausgangspunkt in der Syrien-Frage die Grundsätze internationaler Beziehungen sowie die Charta der Vereinten Nationen seien, darunter die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Länder. China sei von militärischen Schritten nicht überzeugt und wersetze sich Bestrebungen,

Chinas Zustimmung zu Resolution 1970 und Billigung der Resolution 1973 stehen in deutlichem Widerspruch zur traditionellen Ablehnung jeglicher Form von Intervention im Namen der Menschenrechte.

Die Libyen-Entscheidung war ein Wendepunkt für die chinesische Menschenrechtsdiplomatie in den Vereinten Nationen.

18 General Assembly, Sixty-Third Plenary, 83rd Meeting, UN Press Release GA/10826, 12.5.2009.

19 Sceats/Breslin, a.a.O. (Anm. 8), S. 21–23.

20 Siehe Richard Gowan, Who Is Winning on Human Rights at the UN? ECFR, 24.9.2012, www.ecfr.eu/content/entry/commentary_who_is_winning_on_human_rights_at_the_un

21 Sceats/Breslin, a.a.O. (Anm. 8), S. 15.

22 Sceats/Breslin, a.a.O. (Anm. 8), S. 16.

23 Human Rights Council, Sixth Session, Summary Record of the 27th Meeting, UN Doc. A/HRC/6/SR.27 v. 8.1.2008, Abs. 50–51.

24 General Assembly, Sixty-Third Session, Third Committee, Summary Record of the 20th Meeting, UN Doc. A/C.3/63/SR.20 v. 19.1.2009, Abs. 14.

25 General Assembly, Sixty-Fifth Session, Third Committee, Summary Record of the 22nd Meeting, UN Doc. A/C.3/65/SR.22 v. 2.2.2011, Abs. 40.

26 United Nations Security Council, Sixty-Sixth Year, 6498th Meeting, The Situation in Libya, UN Doc. S/PV.6498 v. 17.3.2011, S. 10.

27 Siehe UN Webcast: <http://webcast.un.org/ramgen/ondemand/conferences/unhrc/special/15/hrc110225am2-eng.rm?start=00:09:57&end=00:12:00>

28 Report of the Human Rights Council on Its Seventeenth Special Session, UN Doc. A/HRC/S-17/2 v. 18.10.2011, S. 8.

29 Human Rights Council, Nineteenth Special Session, Resolution Adopted by the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/S-19/1 v. 4.6.2012, S.3.

30 Siehe www.china-un.org/eng/hyyfy/t964995.htm

Beijing agiert heute weitaus weniger defensiv als noch vor einem Jahrzehnt, auch weil China in Folge der Finanz- und Schuldenkrise seinen Einfluss auf internationaler Ebene stärken konnte.

Der anstehende Turnus im Menschenrechtsrat, in dem China erstmals nicht Mitglied ist, sollte daher genutzt werden, um länderspezifisches Monitoring und die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte wieder zu stärken.

einen Regimewechsel zu erzwingen.³¹ Und im 3. Ausschuss der Generalversammlung erklärte Botschafter Wang Min im November 2012 mit scharfen Worten, dass »bestimmte Länder« die Menschenrechte als Ausrede benützten, um Entwicklungsländer zu kritisieren und sich in ihre inneren Angelegenheiten einzumischen.³²

Auch auf regulären Tagungen des Menschenrechtsrats trat China gegen Ende seiner Amtszeit offensiver auf. Am 13. September 2011, während der 18. Tagung, verlas China zum Beispiel eine Erklärung im Namen von 32 Staaten. Darin wird betont, dass friedliche Proteste in Gewalt umschlagen könnten, und dass es die Aufgabe von Regierungen sei, für Stabilität zu sorgen. Soziale Medien spielten bei gesellschaftlichem Aufruhr eine besonders problematische Rolle und solche negativen Folgen müssten verhindert werden.³³ Während der 19. Tagung im Februar/März 2012 äußerte sich China im Namen von 30 Ländern wieder zur Regulierung des Internets. Obwohl das Recht auf freie Meinungsäußerung explizit anerkannt werde, sei dennoch eine konzertierte Vorgehensweise notwendig, um den Missbrauch der Meinungsfreiheit im Internet zu bekämpfen. Internetnutzer müssten nicht nur die Rechte und Würde anderer achten, sondern zu gesellschaftlicher Stabilität und nationaler Sicherheit beitragen.³⁴

Was diese Stellungnahmen besonders auszeichnet, ist weniger ihr Inhalt als vielmehr die Tatsache, dass China sie im Namen vieler Länder im Menschenrechtsrat verlas. Zwar hatte China in der Menschenrechtskommission bereits vom Instrument gemeinsamer Stellungnahmen Gebrauch gemacht, doch nach der Gründung des Rates 2006 hatte Beijing eine derartige Führungsrolle zunächst nicht eingenommen. Die Allianzen, die China schmieden konnte, waren jedoch nur von begrenztem politischem Gewicht. Zahlenmäßig ist die Gruppe groß, doch von den BRICS-Ländern erhielt China wieder nur von Russland Unterstützung, und westliche Länder waren ohnehin nicht mit von der Partie.

Fazit

China vertrat in seinen ersten zwei Amtszeiten im höchsten UN-Menschenrechtsgremium letztlich keine grundlegend neuen Standpunkte. Eckpunkte der chinesischen Menschenrechtsdiplomatie in den Vereinten Nationen blieben weiterhin die Ablehnung eines universellen Prüfungsmaßstabs, der nachdrückliche Schutz staatlicher Souveränität, die Relativierung politischer und bürgerlicher Rechte sowie das Ende einer Politik des öffentlichen Anprangerns.

Beijing agiert heute weitaus weniger defensiv als noch vor einem Jahrzehnt, auch weil China in Folge der Finanz- und Schuldenkrise seinen Einfluss auf internationaler Ebene stärken konnte. Dennoch sind die chinesischen Diplomaten in Genf und New York

weiterhin auch aus Eigenschutz dazu angehalten, Menschenrechtsdebatten in den Vereinten Nationen nach Möglichkeit auf thematische Fragen zu beschränken und länderspezifische Initiativen abzuwehren. Obwohl in Zukunft ein Abweichen von dieser Linie nicht auszuschließen ist, so sind weitere Ausnahmen in Folge der umstrittenen Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1973 eher unwahrscheinlich. Hinzu kommt, dass bei Ausbleiben eines innenpolitischen Wandels in der Volksrepublik China eine grundsätzliche Neuausrichtung von Chinas Menschenrechtspolitik in den Vereinten Nationen nicht zu erwarten ist.

Chinas Gegendiskurs konzentriert sich bisher auf die Normauslegung, nicht auf die Normen an sich. Auch die bürgerlich-politischen Rechte werden nicht gänzlich abgelehnt, sondern vielmehr dem Entwicklungsstand eines Landes untergeordnet. Chinas internationale Stärke und seine geschickte Rhetorik in Menschenrechtsfragen erschweren deutliche Antworten. Nicht zuletzt wegen der frühen Kritik an Menschenrechten als bewusster Täuschung der Bourgeoisie sowie der weiterhin besorgniserregenden Menschenrechtssituation im Land, gilt Chinas Teilnahme in UN-Menschenrechtsdebatten bereits als Erfolg. Westliche Diplomaten in Genf sind bemüht, China nicht zu verprellen. Doch obwohl China die Menschenrechte nicht an sich angreift, weicht seine Normauslegung doch wesentliche Aspekte des internationalen Menschenrechtsregimes auf, insbesondere die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte.

Angesichts der Abstimmungstrends im letzten Jahrzehnt kann nicht davon ausgegangen werden, dass Chinas Gegendiskurs auf Dauer abgewandt werden kann. Der anstehende Turnus im Menschenrechtsrat, in dem China erstmals nicht Mitglied ist, sollte daher genutzt werden, um länderspezifisches Monitoring und die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte wieder zu stärken. Hier ist vor allem auch Berlin gefragt, denn Deutschland wurde im Januar 2013 wieder in den Rat gewählt. Deutschland sollte nicht, wie bisher geplant, nur thematischen Prioritäten wie das Recht auf Wasser, die Situation von Kindersoldaten und den Kampf gegen Menschenhandel angehen. Diese drei Themen sind vor allem eines: unkontrovers. Deutschland sollte seine Mitgliedschaft besser nutzen, um den UN-Menschenrechtsrat zu gezieltem Handeln bei bedenklichen Ländersituationen zu bewegen und so der chinesischen Präferenz für thematisches, länderspezifisches Handeln eine deutliche, wertegeleitete Haltung entgegenzusetzen.

³¹ Siehe www.china-un.ch/eng/rqrd/thsm/t970292.htm

³² Siehe www.china-un.org/eng/hyyfy/t987111.htm

³³ Siehe www.china-un.ch/eng/rqrd/thsm/t859047.htm

³⁴ Siehe www.china-un.ch/eng/hom/t910174.htm

ASEAN und die Vereinten Nationen

Schwache Strukturen und Souveränitätsdenken stehen einer vertieften Kooperation im Weg

Katja Freistein

Die Beziehungen der Vereinten Nationen zum Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) sind bislang noch wenig ausgebaut. Nach institutionellen Veränderungen der ASEAN durch ihre Charta sind nun neue Ansätze und die Absicht zu mehr Zusammenarbeit erkennbar. Hindernisse wie ein schwaches Sekretariat und der fehlende Wille zur Einschränkung staatlicher Souveränitätsrechte stehen einer vertieften Kooperation jedoch bislang im Weg.

Der Verband Südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) wurde im Jahr 1967 gegründet, mit dem Ziel, die regionale wirtschaftliche, politische und soziale Zusammenarbeit zu verbessern. Er besteht heute aus zehn Staaten, die zusammengenommen 8,8 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen sowie die zehntgrößte Wirtschaftsmacht der Welt darstellen würden. Welche Rolle spielt die ASEAN heute und wie sind ihre Beziehungen zu den Vereinten Nationen? Diese Fragen sollen im vorliegenden Beitrag erörtert werden.

Mit der Verabschiedung einer Charta im Jahr 2007 hat die ASEAN gute Bedingungen geschaffen, um die Beziehungen zu den Vereinten Nationen zu intensivieren. Die Vereinten Nationen sind nun offizieller Dialogpartner der ASEAN. Bislang hatte die Zusammenarbeit mit den UN keine Priorität in den Außenbeziehungen der ASEAN. Allerdings pflegt die Organisation vor allem mit dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP) seit Jahrzehnten enge Beziehungen. Sie bezieht überdies von einigen UN-Organisationen finanzielle Unterstützung zum Unterhalt des Sekretariats und zur Vertiefung der regionalen Integration. Für die Vereinten Nationen ist die Kooperation mit Regionalorganisationen erst in jüngerer Zeit in den Vordergrund gerückt. Diese Kooperation baut sie systematisch aus; der ASEAN wird damit ein neues, verstärktes Interesse zuteil. Wie konkret eine Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der ASEAN in Zukunft ausgestaltet wird, hängt vor allem von zwei Dingen ab: den institutionellen Kapazitäten der ASEAN und dem Willen ihrer Mitgliedstaaten, längerfristige Verpflichtungen gegenüber der Weltorganisation einzugehen.

Allgemein kann man die Beziehungen zwischen der ASEAN und den UN vor allem in drei großen Bereichen verorten: Der erste Bereich umfasst konkrete Kooperationsprojekte in unterschiedlichen Politikfeldern wie Entwicklung, Katastrophenmanage-

ment oder Umwelt. Der zweite Bereich ist die Kooperation einzelner Staaten mit den UN. Die Entsendung von Beobachtern in Krisenregionen und vor allem die Festlegung länderspezifischer Entwicklungsziele im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) sind hier zu nennen. Für die südostasiatischen Staaten, in denen in der Mehrzahl Armut und soziale Ungleichheit nach wie vor große Probleme sind, werden auch mittelfristig die MDGs (sowie langfristig die Post-MDGs) eine wichtige Rolle spielen. Da mit den MDGs oft klar definierte, zeitlich begrenzte Entwicklungsvorgaben gemacht werden, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der Staaten abgestimmt sind, kann die ASEAN hier nur vermitteln, aber kaum selbst Schwerpunkte setzen.

Schließlich kann man als dritten Bereich der Beziehungen den Transfer bestimmter Normen sehen, meist als eher indirekter Einfluss der UN auf die Region – hingegen bislang wenig in umgekehrter Richtung, der ASEAN und ASEAN-Staaten auf die UN. Ein Wandel regionaler Normen kann zum einen Folge aktiver Bemühungen von UN-Organisationen sein, beispielsweise im Bereich Menschenrechte. Wandel kann jedoch auch indirekt durch die Beteiligung von Staaten an UN-Gremien und den Austausch von Expertise des ASEAN-Sekretariats mit UN-Behörden entstehen. Diskussionen in der UN-Generalversammlung, die Entsendung von Personal in UN-Gremien oder die Teilnahme an UN-Konferenzen haben bereits global verhandelte Themen auf die regionale Agenda gebracht – selten jedoch im Konsens. Mit Konzepten wie menschliche Sicherheit, Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) oder menschliche Entwicklung, die eng an Diskussionen im UNDP anschließen, befasst sich auch die ASEAN. Dies geschieht jedoch nicht ohne Widerstand einiger Staaten, die viele dieser Konzepte als zu ›westlich‹ ablehnen.² Diese Vorbehalte haben immer auch die Zusammenarbeit zwischen der ASEAN und den UN geprägt.

Seit Bestehen der ASEAN gab es mit den Vereinten Nationen nur punktuell Kooperationsversuche,

¹ Auch wenn die deutsche Übersetzung für ASEAN Verband südostasiatischer Staaten ist, hat sich bei der Nutzung der Abkürzung ASEAN die weibliche Form durchgesetzt. Daher wird auch in diesem Beitrag von ›der‹ nicht ›dem‹ ASEAN gesprochen.

² Siehe Diane K. Mauzy, *The Human Rights and ›Asian Values‹ Debate in Southeast Asia: Trying to Clarify the Key Issues*, *The Pacific Review*, 10. Jg., 2/1997, S. 210–236.



Dr. Katja Freistein, geb. 1975, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sonderforschungsbereich 882 ›Von Heterogenitäten zu Ungleichheiten‹ an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Seit 2006 hat die ASEAN den Beobachterstatus in den Vereinten Nationen inne, kann also die südostasiatischen Staaten in der Generalversammlung offiziell vertreten.

etwa im Hinblick auf wirtschaftliche Entwicklung oder die Bewältigung von Krisen. Insgesamt waren es jedoch nur wenige gemeinsame Projekte. Dies soll sich nun ändern. Seit dem Jahr 2006 hat die ASEAN als Organisation offiziell den Beobachterstatus in den Vereinten Nationen inne, kann also die südostasiatischen Staaten auf den Tagungen der UN-Generalversammlung offiziell vertreten und gemeinsame Interessen artikulieren. Wichtig in diesem Zusammenhang ist vor allem, dass die ASEAN seit dem Inkrafttreten der Charta im Dezember 2008 erstmals einen offiziellen Status als Völkerrechtssubjekt besitzt. Dadurch konnte sie ihre Stellung in der internationalen Politik, auch gegenüber anderen internationalen Organisationen wie den UN, stärken.

Als Verband eher kleiner und weltpolitisch wenig einflussreicher Staaten – trotz der Größe Indonesiens und der Wirtschaftskraft Singapurs – schafft die ASEAN einen Rahmen für ihre Mitglieder, die ansonsten kaum Gewicht in internationalen Verhandlungen und Foren hätten. Für das Sekretariat und andere Organe der UN sind der ASEAN-Generalsekretär und sein Sekretariat wichtige Ansprechpartner, wenn es um regionale Belange geht. Insbesondere der Generalsekretär selbst ist mit seinem neuen ministeriellen Status, den er durch die Charta zugesprochen bekommen hat (Art. 11), aufgewertet worden. Das Amt wird nur für fünf Jahre vergeben, eine Wiederwahl ist nicht möglich. Seit Januar 2013 vertritt der Vietnameser Le Luong Minh die ASEAN als Generalsekretär nach außen; zuvor war er vietnamesischer Botschafter bei den Vereinten Nationen in Genf und New York und ist mit der Arbeitsweise unterschiedlicher UN-Organisationen gut vertraut. Dies könnte sich positiv auf die künftigen Beziehungen zwischen den beiden Organisationen auswirken.

Mit den Entwicklungen der letzten Jahre hat die ASEAN versucht, ein neues Profil nach außen zu präsentieren. Dabei hat die Regionalorganisation mit etlichen Reformen ihr Gesicht verändert.

Die ASEAN im Wandel

Die ASEAN vereint zehn sehr unterschiedliche Mitgliedstaaten. Mit der schrittweisen Erweiterung seit den achtziger Jahren sind zu den Gründungsmitgliedern Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand zunächst Brunei Darussalam, dann Vietnam, Myanmar, Laos und zuletzt Kambodscha hinzugekommen. Wie mit dem jüngsten Staat der Region, Timor-Leste, verfahren werden soll, wird noch verhandelt. Das Land hat im Jahr 2011 einen formalen Beitrittsantrag gestellt, der jedoch nicht von allen Mitgliedern unterstützt wird.³

Die südostasiatische Regionalorganisation, als Forum wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit geplant, wandte sich nach ihrer Gründung 1967 zunächst vor allem sicherheitspolitischen Aufgaben zu;

in erster Linie sollten intraregionale Konflikte verhindert werden. Unter dem Eindruck des Kalten Kriegs, der sich mit dem Vietnam-Krieg spürbar in die Region ausbreitete, formierten sich die fünf Gründungsstaaten zu einer Gemeinschaft von Entwicklungsstaaten, deren Hauptziel innere Stabilität war. Antikommunistisch orientiert, konzentrierten sich die ASEAN-Staaten zunächst auf ihr Wirtschaftswachstum, während sie untereinander durch regelmäßige Treffen und vor allem durch auf Konfliktvermeidung zielende Abkommen regionale Stabilität zu garantieren suchten. Bekannt wurde die ASEAN – ähnlich wie andere Zusammenschlüsse ehemaliger Kolonien – für ihr Bekenntnis zu gegenseitiger Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten.

Seit den achtziger Jahren steht die wirtschaftliche Zusammenarbeit stärker im Mittelpunkt. Mit guten Wachstumsprognosen in großen Teilen der Region galt der Verband bald als Vorzeigeeinstellung wirtschaftlichen Aufstiegs. Die Debatte über ›asiatische Werte‹, angestoßen vom damaligen Premierminister Singapurs Lee Kuan Yew, brachte die Besonderheit der ›asiatischen‹ Kultur in einen Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Erfolg der Staaten und rechtfertigte gleichzeitig demokratische Defizite, die Vernachlässigung individueller Rechte und fehlende politische Freiheiten. Auch für die ehemaligen kommunistischen Nachbarstaaten wurde die ASEAN damit attraktiv, insbesondere da das Prinzip der Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten weiterhin prägend blieb. Der Verzicht auf weitreichende Bedingungen für einen Beitritt ermöglichte es Vietnam, Laos und Myanmar sowie Kambodscha trotz massiver Kritik von außen, bis 1999 die ASEAN auf ihre nun zehn Mitglieder zu vervollständigen. Die Beitritte Myanmars (das durch ein repressives politisches Regime gekennzeichnet war) und Kambodschas (in dem im Jahr 1997 ein Staatsstreich stattfand) waren auch in der Region nicht unumstritten.

Mit der Asien-Krise 1997/1998, die zunächst eine Krise der Bank- und Finanzsektoren der ost- und südostasiatischen Staaten war, geriet die ASEAN massiv unter Druck. Die Asien-Krise führte über die unmittelbaren Folgen hinaus zu tiefen Veränderungen zumindest in den älteren Mitgliedstaaten. Massenarbeitslosigkeit, Armut und soziale Unruhen bedrohten die Stabilität einiger Staaten; insbesondere Indonesien machte eine politische Krise durch. Da der Verband nicht über die Kapazitäten und das Mandat verfügte, steuernd in die Politik seiner Mitglieder einzugreifen, war er bald mit Vorwürfen konfrontiert, seinen Aufgaben nicht gerecht zu werden, und sah sich in seiner schwersten Krise seit Bestehen.

Der Ruf nach Reformen und einer Stärkung von Entscheidungsstrukturen innerhalb der ASEAN führte zu einer Reihe von Beschlüssen, die dauerhaft zu Veränderungen führen sollten. Mit der zweiten Erklärung von Bali (2003) und dem Programm von

Die Beitritte Myanmars und Kambodschas waren auch in der Region nicht unumstritten.

Vientiane (2004) bemühten sich die Staaten mehr als fünf Jahre nach der Krise, aus den Scherben der alten eine neue ASEAN zusammenzusetzen. Das Programm von Vientiane hat Bestand, die Gemeinschaftsbildung bleibt erklärtes Ziel. Kurz darauf kam ein weiterer Vorschlag auf die Agenda: die ASEAN-Charta. Nach den ursprünglichen Schlüsseldokumenten (Bangkok-Vertrag 1967, Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit 1976) sollte die Charta eine neue Kooperationsgrundlage für alle Mitglieder schaffen.

Menschenrechtspolitik und ASEAN-Charta

Mit der Charta haben sich die südostasiatischen Staaten zum 40-jährigen Bestehen der ASEAN am 20. November 2007 eine Art Regionalverfassung gegeben, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde und am 15. Dezember 2008 in Kraft trat.⁴ Der Beschluss, eine Charta zu entwerfen, war auf dem ASEAN-Gipfel in Kuala Lumpur im Dezember 2005 gefasst worden. Das Dokument wurde nach Beratungen mit Experten und erstmalig auch Vertretern der Zivilgesellschaft erarbeitet. Es führt neue Ziele regionaler Kooperation ein, zu denen auch die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, der Schutz von Menschenrechten und gerechte Möglichkeiten menschlicher Entwicklung gehören. Diese zum Teil kontroversen Forderungen bleiben der Hauptkritikpunkt an der Charta: Sie sei zu wenig ambitioniert und zugleich unrealistisch, dabei kaum umsetzbar und viel zu offen formuliert.⁵

Ein besonders strittiger Punkt in der Charta ist die Einrichtung eines Menschenrechtsmechanismus in der Region (Art. 14). Da nur wenige Mitglieder über nationale Menschenrechtskommissionen verfügten, war dies ein großer Schritt für viele Staaten. Dass der Menschenrechtsschutz in einigen ASEAN-Staaten eine heftig umkämpfte Forderung bleibt, zeigen aktuelle Berichte der Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrats zur Lage in Myanmar und in Kambodscha. Dort werden die Lage von Minderheiten, die Beschneidung bürgerlicher Rechte und Freiheiten sowie gravierende Defizite in der Entwicklung hin zu Rechtsstaatlichkeit mit Besorgnis betrachtet.⁶ Die Vereinten Nationen hatten wiederholt ihre Erwartungen an einen regionalen Menschenrechtsmechanismus zum Ausdruck gebracht, der nicht hinter internationalen Standards zurückbleiben dürfe und der langfristig für die Menschen in vielen südostasiatischen Staaten Verbesserungen ihrer Lebenssituation bringen solle.

Der Umgang mit Menschenrechten in der Region ist traditionell schwierig. Auf der Wiener Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1993 vertraten die südostasiatischen Staaten eine Position, die die allgemeine Gültigkeit von Menschenrechten

Der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN)

| | |
|-------------------|--|
| 8. August 1967 | Gründung durch Bangkok-Vertrag; Sitz: Jakarta/Indonesien; Mitglieder: Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand |
| März 1976 | Beobachterstatus für Papua-Neuguinea |
| 8. Januar 1984 | Beitritt Brunei Darussalams |
| 28. Juli 1995 | Beitritt Vietnams |
| 23. Juli 1997 | Beitritte Myanmars und Laos |
| 30. April 1999 | Beitritt Kambodschas |
| März 2011 | Mitgliedsantrag von Timor-Leste (Annahme steht noch aus) |
| 4. Dezember 2006 | ASEAN erhält den Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen (A/RES/61/44) |
| 15. Dezember 2008 | ASEAN-Charta tritt in Kraft |
| Oktober 2009 | Einrichtung der AICHR (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) |
| 19. November 2011 | Umfassendes Kooperationsabkommen zwischen UN und ASEAN |
| 18. November 2012 | Verabschiedung der ASEAN-Menschenrechtserklärung |
| Stand: März 2013 | |

| | |
|--|--|
| Gebietsgröße | 4.186.703 km ² |
| Bevölkerungszahl | 508.958.000 |
| Bruttoinlandsprodukt | 1,8 Billionen US-Dollar (ohne Myanmar, da für diesen Staat keine Daten vorliegen) |
| Die Zahlen für Gebietsgröße, Bevölkerungszahl und Bruttoinlandsprodukt beziehen sich auf die Jahre 2011/2012 und beruhen auf UN-Statistiken, nachzulesen in: Vereinte Nationen, 1/2013, S. 44ff. | |

mit ihren kulturellen Eigenheiten konfrontierte und einen regionalen Mechanismus für Menschenrechtsschutz, wie es ihn beispielsweise in Europa gibt, in Frage stellte. Denn den Menschenrechten der Allgemeinen Erklärung von 1948 hafte bis heute ein kolonialer Beigeschmack an, wird immer wieder argumentiert. Daher werden etwa das Recht auf Entwicklung – wesentlich in der Gruppe der sogenannten kollektiven Menschenrechte – und das Recht auf Selbstbestimmung als wichtige Ziele für die ASEAN-Staaten hervorgehoben. Gerade das Recht auf Entwicklung, dem die westlichen Staaten so wenig Aufmerksamkeit schenken, bleibt von herausragender Bedeutung. Hier spielt die Anbindung an die UN eine

Gerade das Recht auf Entwicklung bleibt von herausragender Bedeutung.

³ Timor Leste Remains Steadfast to ASEAN Aspiration, ASEAN Secretariat News, 7.12.2012, www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/timor-leste-remains-steadfast-to-asean-aspiration

⁴ ASEAN-Charta siehe: www.asean.org/asean/asean-charter/asean-charter

⁵ Siehe etwa Lee Leviter, The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member Failure?, New York University Journal of International Law and Politics, 43. Jg., 1/2010, S.159–210 oder H.C. Lin, ASEAN Charter: Deeper Regional Integration under International Law?, Chinese Journal of International Law, 9. Jg., 2010, S. 821–837.

⁶ Letzter Bericht zu Myanmar: A/67/383 v. 25.9.2012 sowie zu Kambodscha: A/HRC/21/63 v. 16.7.2012.

wichtige Rolle, denn die Verhandlungen über Definitionen, politische Folgen und die Einbettung von Menschenrechten in den Kontext kultureller Praktiken finden im Rahmen der Vereinten Nationen statt. Kooperationen mit dem Hohen Kommissar für Flüchtlinge (UNHCR) und mit ›UN Women‹ haben hier Einfluss auf die Formulierung von Zielen im Rahmen der ASEAN gehabt.

Die neue zwischenstaatliche Menschenrechtskommission wurde von Beginn an stark kritisiert.

Im Oktober 2009 wurde für zunächst fünf Jahre eine zwischenstaatliche Kommission für Menschenrechte (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) eingerichtet.⁷ Sie besteht aus Regierungsvertretern der zehn ASEAN-Mitgliedsländer.⁸ Immerhin wurde damit eine Einigung darüber erzielt, überhaupt regionsweit Lösungen für Menschenrechtsprobleme anzustreben. Die AICHR sei aber nur ein erster Schritt, wurde auch von Vertretern der Staaten betont. Massive Kritik wurde schon kurz nach der Einrichtung aus der Region, aber auch von Seiten vieler Menschenrechtsorganisationen an einem als zahnlos angesehenen Menschenrechtsmechanismus laut. Dass es zum Beispiel keine Möglichkeit gibt, Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, wird als das größte Defizit angesehen. Weiterhin wird kritisiert, dass das Dokument⁹ mit keiner befriedigenden Definition von Menschenrechten aufwarte.¹⁰

Dabei sind auch die Experten der Vereinten Nationen, die Sonderberichterstatter und der Menschenrechtsrat am Diskussionsprozess beteiligt und beratend tätig; die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay hatte Anfang November 2012 den intransparenten und wenig partizipativen Prozess der Ausarbeitung der ASEAN-Menschenrechtserklärung kritisiert: Der Prozess sei kein Aushängeschild für demokratische ›Global Governance‹ gewesen, wie sie die ASEAN anstrebe, und werde lediglich dazu beitragen, den Respekt und die Teilhabe zu unterwandern, die eine solch wichtige Erklärung eigentlich verdiene. Die Erklärung stünde nicht im Einklang mit globalen Menschenrechtsnormen und bleibe deutlich hinter den Erwartungen zurück. Auch mit Blick auf die Demokratieentwicklung in der Region sei ein ehrgeizigeres und den heutigen Ansprüchen genügendes Instrument zum Menschenrechtsschutz unabdingbar.¹¹ Etwa im Bekenntnis zu politischen Rechten bleibe die Erklärung ungenau. Diese Kritik spiegelt auch die enttäuschten Erwartungen zivilgesellschaftlicher Gruppen wider, die – so auch Pillay – nicht ausreichend in den Beratungsprozess zur Erklärung einbezogen worden waren. Die Konkretisierung bestimmter Menschenrechte – allein die Definitionen sind harte Verhandlungsarbeit – und die Verankerung ihrer Schutzmechanismen sind nun die schwierigsten Aufgaben, die noch anstehen.

Ein weiteres Problem sind die immer noch schwachen Strukturen des Sekretariats, das nur in dem

Umfang Aufgaben übernehmen kann, wie es dafür Ressourcen und Kapazitäten hat. Einige Maßnahmen wurden Anfang der neunziger Jahre umgesetzt, denn erst mit der Charta gab es einen weiteren Reformschub.

Stärkung institutioneller Strukturen

Die Charta verpflichtet die Mitgliedstaaten, der ASEAN eine verlässliche institutionelle Struktur zu geben, die die Interessen ihrer Mitglieder koordinieren und nach außen hin vertreten kann. Lange Zeit war das Sekretariat in Jakarta (Indonesien) klein, mit wenig Kompetenzen und finanziell schlecht ausgestattet. Ein Großteil der Beiträge zum Haushalt setzt sich aus externen Mitteln zusammen (unter anderem bereitgestellt durch Organe der Vereinten Nationen, beispielsweise von UNDP), doch die Mitgliedsbeiträge reichen bei weitem nicht aus. Das Sekretariat soll nun gestärkt werden, bereits bestehende Gremien sollen mit mehr Befugnissen ausgestattet und die Arbeitsfähigkeit im Allgemeinen gesteigert werden. Die wohl wichtigste Änderung, die im Vorfeld gefordert und mit der Charta eingelöst wurde, war, den Verband mit einer Rechtspersönlichkeit auszustatten (Artikel 3 der Charta); so können nicht nur die einzelnen ASEAN-Mitglieder Verträge und Abkommen mit anderen Regierungen oder internationalen Organisationen abschließen, sondern auch die ASEAN selbst. Die ASEAN ist überdies berechtigt, über Eigentum zu verfügen und rechtliche Schritte zu verfolgen. Beschlüsse durchzusetzen oder deren Nichtbefolgung rechtlich zu ahnden, ist ihr allerdings bislang nicht möglich.

In der Kooperation mit externen Partnern, zu denen in erster Linie die Staaten der asiatisch-pazifischen Region zählen, aber traditionell auch verschiedene UN-Organisationen, werden solche organisatorischen Faktoren zunehmend wichtiger werden. Insbesondere dann, wenn die Kooperation über kleine, leicht koordinierbare Vorhaben hinausgehen soll und die ASEAN selbst aktiv werden will, sind institutionelle Kapazitäten wichtig. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang ein Mechanismus, um mögliche Konflikte zwischen den Mitgliedern oder zwischen der ASEAN und Kooperationspartnern beizulegen oder ein Mechanismus für die Überwachung der Einhaltung von Verträgen und Abkommen. Daher arbeiten die ESCAP und das UNDP auch mit dem ASEAN-Sekretariat gemeinsam am schrittweisen Aufbau solcher Kapazitäten.

Kooperation mit den UN

Seit dem Jahr 2000 treffen sich Vertreter der UN mit den Staaten der ASEAN zu gemeinsamen Gipfeln. Das erste Treffen in Bangkok (Thailand) befasste sich mit Themen wie Sicherheit und Frieden, Entwick-

Seit Ende 2008 ist die ASEAN Völkerrechtssubjekt und kann Verträge abschließen.

lung und der zukünftigen Rolle der UN in Südostasien. Auf dem zweiten Gipfel in New York 2005 standen die Vertiefung der Zusammenarbeit sowie die Definition weiterer gemeinsamer Aufgaben (Armutsbekämpfung, Gesundheit, Katastrophenbewältigung) im Mittelpunkt. Der dritte Gipfel im Jahr 2010 in Hanoi (Vietnam) stand stark unter dem Eindruck massiver Naturkatastrophen in Südostasien und machte die Zusammenarbeit in der Katastrophenbewältigung neben den MDGs zu einem Hauptthema.

Im November 2011 nahm UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am vierten UN-ASEAN-Gipfel auf Bali (Indonesien) teil. Dort wurde eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, die Kooperationsziele festlegt.¹² Die Zusammenarbeit baut auf folgenden Dokumenten auf: 1. die gemeinsame Absichtserklärung vom September 2007 (Memorandum of Understanding) und 2. Resolutionen der UN-Generalversammlung.¹³ Kooperationsabkommen bestehen unter anderem zwischen der ASEAN und dem UNDP, der ESCAP, dem UN-Umweltprogramm (UNEP), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds. Weitere Beratungen mit anderen UN-nahen Organisationen, etwa zum Thema atomwaffenfreie Zone Südostasien mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA), finden ebenfalls statt.

Die Ziele der Kooperation zwischen den ASEAN-Gremien und den UN-Organisationen sind vielfältig: Sie reichen von entwicklungspolitischen Zielen wie Armutsbekämpfung, Umsetzung der MDGs, Verhütung und Kontrolle von Infektionskrankheiten und Ernährungssicherheit, über Umweltziele wie Klimawandel, Schutz der Umwelt und Artenvielfalt, über grenzüberschreitende Themen wie Katastrophenhilfe, organisierte Kriminalität, Handel und Investitionen, Frieden und Sicherheit bis zu Schutz und Förderung der Menschenrechte im Einklang mit den Grundsätzen der UN-Charta, der ASEAN-Charta und dem Völkerrecht.¹⁴ Schwerpunkte bisheriger Kooperationsabkommen waren die Zusammenarbeit bei der Katastrophenhilfe, in den Bereichen Finanzen, Frieden und Sicherheit, bei der Verbrechensbekämpfung und im weiten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Da die Staaten der Region extrem unterschiedlich sind, wird es schwierig sein, Ziele zu formulieren, die für alle gleichermaßen erreichbar oder wichtig sind. Bisherige Erfolge und Rückschläge etwa in der Umsetzung der MDGs sind sehr unterschiedlich. Ähnlich sieht es aus, wenn man sich den jeweiligen Stand »menschlicher Entwicklung« (human development) ansieht. Diese werden mit dem Human Development Index (HDI) gemessen, der eine Vielzahl von Kriterien bündelt und Lebens- und Verwirklichungs-

chancen von Menschen über Länder hinweg vergleicht.¹⁵ Einem aktuellen Bericht zufolge sind die Staaten Südostasiens im Schnitt im Bereich der mittleren menschlichen Entwicklung anzusiedeln, wenn auch in einigen Fällen am unteren Ende. Vor allem sind die Unterschiede zwischen wirtschaftlich hoch entwickelten Staaten wie Singapur und Malaysia und Staaten wie Kambodscha, Laos und Myanmar, in denen Armut und soziale Ungleichheiten stark ausgeprägt sind, massiv (siehe Tabelle auf S. 68).

Ältere Kooperationsabkommen bestehen auch mit der UNESCO, mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung (UN-ODC) und dem Sekretariat der ESCAP. Intensiv war die Zusammenarbeit vor allem nach Krisen; zum einen nach der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der neunziger Jahre, zum anderen nach Naturkatastrophen wie dem Zyklon Nargis im Mai 2008, der Myanmar besonders schwer traf.

Die Zusammenarbeit zwischen dem ASEAN-Sekretariat, der myanmarischen Regierung und den

Schwerpunkte bisheriger Kooperationsabkommen waren die Zusammenarbeit bei der Katastrophenhilfe, in den Bereichen Finanzen, Frieden und Sicherheit, bei der Verbrechensbekämpfung und im weiten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

7 Zur Geschichte der AICHR siehe: <http://aichr.org/about/>

8 Siehe Terms of Reference, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, Jakarta: ASEAN Sekretariat, Oktober 2009, <http://aichr.org/download/TOR-of-AICHR.pdf>

9 ASEAN Human Rights Declaration (AHRD), 18.11.2012, Phnom Penh, Kambodscha, http://aichr.org/?dl_name=ASEAN-Human-Rights-Declaration.pdf

10 Kritik kam bereits vor der Verabschiedung der Erklärung bei regionalen Beobachtern auf, etwa von regionalen Menschenrechtsgruppen, siehe: Yuyun Wahyuningrum, Asean Independent Commission on Rights Needs Real Teeth, The Nation, 26.9.2012, www.nationmultimedia.com/opinion/Asean-independent-commission-on-rights-needs-real--30191078.html

11 »This is not the hallmark of the democratic global governance to which ASEAN aspires, and it will only serve to undermine the respect and ownership that such an important declaration deserves«, OHCHR-Pressmitteilung, 8.11.2012, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12753&LangID=E

12 Joint Declaration on Comprehensive Partnership Between the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the United Nations (UN), 19.11.2011, <http://kemlu.go.id/Documents/Joint%20Declaration%20ASEAN%20-%20UN/Joint%20Decl%20Comp%20Part%20btw%20ASEAN-UN%202011%20adopted%20at%20the%204th%20ASEAN-UN%20Summit.pdf>

13 Dies sind: UN-Dok. A/RES/57/35 v. 21.11.2002; A/RES/59/5 v. 22.10.2004; A/RES/61/46 und A/RES/61/44 v. 4.12.2006. Die letzten beiden Resolutionen beziehen sich auf den Beobachterstatus.

14 Joint Declaration, a.a.O. (Anm. 12), S. 2.

15 Dabei werden drei grundlegende Dimensionen menschlicher Entwicklung erfasst: langes und gesundes Leben, Wissen und angemessener Lebensstandard. Rang 1–47 bedeutet sehr hohe menschliche Entwicklung; Rang 48–94 hohe menschliche Entwicklung; Rang 95–141 mittlere menschliche Entwicklung und Rang 142–186 niedrige menschliche Entwicklung.

| ASEAN-Mitglied | Rang bei der menschlichen Entwicklung 2012 im weltweiten Vergleich |
|-------------------|--|
| Brunei Darussalam | 30 |
| Indonesien | 121 |
| Kambodscha | 138 |
| Laos | 138 |
| Malaysia | 64 |
| Philippinen | 114 |
| Singapur | 18 |
| Thailand | 103 |
| Vietnam | 127 |

Quelle: Bericht über die menschliche Entwicklung 2013, Der Aufstieg des Südens: Menschlicher Fortschritt in einer ungleichen Welt, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)/Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (deutsche Ausgabe), Berlin 2013, S. 175.

Für die ASEAN war die Post-Nargis-Kooperation der erste Einsatz dieser Art, zumindest in ihrer Funktion als Koordinatorin und regionales Bindeglied.

UN in der ›Tripartite Core Group‹ (TCG) beim Wiederaufbau nach dem Zyklon Nargis war beispiellos und wurde sowohl in der ASEAN als auch in den UN als Erfolg gewertet. Bereits kurz nach dem verheerenden Wirbelsturm formierte sich die TCG, um gegen die schlimmsten akuten Folgen für die Menschen in Myanmar gemeinsam vorzugehen. Für die ASEAN war dies der erste Einsatz dieser Art, zumindest in ihrer Funktion als Koordinatorin und regionales Bindeglied. Während die technische Expertise und Kapazitäten hauptsächlich von UN-Seite gestellt wurden, lieferte die ASEAN den politischen Rahmen, auch um für die Regierung in Myanmar die Schwelle zur Kooperation zu senken. Wie Dan Baker, damaliger humanitärer Koordinator der UN in Myanmar, es ausdrückte: »wurde dies möglich durch enge persönliche Beziehungen und gegenseitiges Vertrauen.«¹⁶ Besonders der damalige ASEAN-Generalsekretär Surin Pitsuwan hatte auf die myanmarische Regierung eingewirkt, Hilfe von außen aus humanitären Gründen trotz großer Skepsis gegenüber externen Interventionen anzunehmen. Als Vermittlerin zwischen den – oft mit dem Hinweis auf die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten abgewiesenen – UN-Organen und den regionalen Staaten hat die ASEAN hier eine wichtige Aufgabe übernehmen können. Dem oben genannten Bericht zufolge soll darauf in den ASEAN-UN-Beziehungen systematisch aufgebaut werden. Ein Zentrum für humanitäre Hilfe in der Region kann zum Ausgangspunkt weiterer, systematischer Zusammenarbeit werden.

Für eine umfassende Zusammenarbeit fehlt es auf Seiten der ASEAN noch an entsprechenden Strukturen.

Über die humanitäre Hilfe hinaus haben die Vereinten Nationen auch Interesse an einer Zusammenarbeit bei den Friedensmissionen und dem Aufbau einer diesbezüglichen Infrastruktur in der ASEAN geäußert. Indonesien hat bereits im Zuge sicherheitspolitischer Reformen in der ASEAN einen Vorschlag für eine regionale Koordinierung gemacht, ist damit aber noch nicht auf ausreichende Unterstützung ge-

stoßen. Der Schutz staatlicher Souveränität ist ein fest verankertes Prinzip, das nur langsam aufgebrochen werden kann. In der Vergangenheit wurden daher Hilfsmissionen und Interventionen von der ASEAN beziehungsweise den ASEAN-Staaten immer wieder als Eingriffe in die eigene Souveränität gewertet, die sie nicht hinzunehmen bereit waren. Frieden und Sicherheit sind wichtige Themen in der Zusammenarbeit der UN mit Regionalorganisationen, wie etwa den lateinamerikanischen Organisationen oder der Afrikanischen Union. In Südostasien soll dies langfristig ebenfalls zu einem Schwerpunkt der Kooperation werden, was zurzeit aber noch durch den Widerstand einiger Staaten erschwert wird. Hier können die Erfahrungen in der Post-Nargis-Kooperation eine gute Grundlage sein, auf der aufgebaut werden kann.

Nach dem UN-ASEAN-Gipfel 2011 stehen viele Schwerpunkte künftiger Zusammenarbeit fest. Die Partnerschaft soll nun ›umfassend‹ werden, sich also nicht nur auf einzelne Bereiche beschränken. Dennoch gibt es klare Prioritäten, die den drängenden Problemen in den südostasiatischen Staaten geschuldet sind. Dazu zählen Ernährungssicherheit, Klimawandel, Energie und wirtschaftliche Entwicklung. Wie in den meisten nationalen MDGs festgelegt, stehen dabei der Umgang mit natürlichen Ressourcen (wie Wasser, Wälder, Zugang zu landwirtschaftlich nutzbarem Land), die Bekämpfung von Krankheiten, Hunger und Mangelernährung sowie erneuerbare Energien auf der Liste von Themen, bei denen die UN mit den ASEAN-Staaten zusammenarbeiten wollen. Auch am Ausbau von Infrastruktur, beispielsweise Transportnetzwerken und Telekommunikation, sowie in der Beschleunigung von Wirtschafts- und Handelsabkommen beteiligen sich UN-Organisationen.

Für eine umfassende, verlässliche und langfristige Zusammenarbeit auf Augenhöhe fehlen jedoch auf Seiten der ASEAN noch Strukturen, mit denen solche Vorhaben umgesetzt werden könnten – und der politische Einfluss des Sekretariats, auch gegen den Willen einiger Staaten Maßnahmen zu beschließen. Wenn die ASEAN in der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen nicht bloß Empfänger technischer und finanzieller Unterstützung bleiben, sondern auch eigene Projekte anstoßen und eigene Akzente in der Zusammenarbeit setzen will, müssen sowohl strukturelle Veränderungen auf den Weg gebracht als auch größere Zugeständnisse an den Normkonsens der Vereinten Nationen gemacht werden.

¹⁶ ASEAN, Charting a New Course. ASEAN-UN Post-Nargis Partnership, Jakarta: ASEAN Sekretariat, August 2010, S. 15, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4234032F5AA6620A49257795002156E9-Full_Report.pdf

An der Verantwortung gescheitert?

Die Vereinten Nationen und das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka

Gerrit Kurtz

Im Mai 2009 endete der 27 Jahre dauernde Bürgerkrieg in Sri Lanka durch die militärische Niederlage der tamilischen Rebellen. Die Reaktion der Vereinten Nationen während der letzten Monate dieses Krieges war unangemessen und hat unzählige Zivilisten nicht vor Tod, Vertreibung und Menschenrechtsverletzungen schützen können. Wie ein UN-interner Untersuchungsbericht verdeutlicht, liegen diesem Versagen grundlegende Probleme in der Arbeit der Vereinten Nationen zugrunde. Doch auch die UN-Mitgliedstaaten hatten ihren Anteil daran: Sie gaben keine klaren Weisungen und billigten das Handeln der sri-lankischen Regierung im UN-Menschenrechtsrat.

Wie sich die Vereinten Nationen in den letzten Monaten des Bürgerkriegs in Sri Lanka verhalten haben, ist Gegenstand massiver Kritik von Seiten verschiedener Menschenrechtsorganisationen und Journalisten. Beobachter wie Column Lynch¹ oder Louise Arbour, Präsidentin der ›International Crisis Group‹, haben das blutige Ende der Rebellion der ›Liberation Tigers of Tamil Eelam‹ (LTTE) im Mai 2009 mit dem internationalen Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P)² in Verbindung gebracht und den Fall Sri Lanka dabei als »katastrophales Versagen der Schutzverantwortung« bezeichnet.³

Ein interner Untersuchungsbericht der Vereinten Nationen, welcher im Auftrag des UN-Generalsekretärs vom langjährigen UN-Mitarbeiter Charles Petrie⁴ verfasst und im November 2012 veröffentlicht wurde, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Trotz der Verdienste einzelner hochrangiger UN-Mitarbeiter stellten die Ereignisse in Sri Lanka »ein schweres Versagen der UN, angemessen auf frühe Warnungen und die sich entwickelnde Situation während der letzten Phasen des Konflikts und seiner Nachwirkungen (...) zu reagieren«⁵, dar. Die folgende Untersuchung des Verhaltens des UN-Landesteams in Sri Lanka, des UN-Sekretariats in New York und der zwischenstaatlichen UN-Organen (Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat) während der letzten Kriegsmomente zeichnet die gravierendsten Probleme nach.⁶ Allerdings wird am Schluss auch deutlich, dass der enge Blickwinkel auf die letzten Kriegsmomente zu kurz greift. Die geringen diplomatischen Einflussmöglichkeiten westlicher Staaten müssen im Zusammenhang mit ihren eigenen Handlungen im Zuge »legitimer Terrorismusbekämpfung« gesehen werden, welche letztlich auf sie zurückfielen.

Das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka

Zum Jahreswechsel 2008/2009 begann sich der Bürgerkrieg in Sri Lanka auf seinen militärischen Höhepunkt zuzubewegen. Die sri-lankischen Streitkräfte hatten im Jahr 2007 die Ostprovinz zurückerobert und wandten sich nun gegen das stetig schrumpfende LTTE-Gebiet im Norden Sri Lankas. Dieses kontrollierte die LTTE von ihrer *De-facto*-Hauptstadt Kilinochchi im dichten Dschungelgebiet des Vanni.⁷ Ein im Februar 2002 mit norwegischer Unterstützung ausgehandeltes Waffenstillstandsabkommen existierte bereits seit dem Jahr 2006 nur noch auf dem Papier.⁸



Gerrit Kurtz, geb. 1985, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin. Als Mitglied des ›Peace and Security Programms‹ von GPPi arbeitet er derzeit an dem Forschungsprojekt ›Global Norm Evolution and the Responsibility to Protect‹.

1 Column Lynch, Is Ban's Legacy Tarnished by Sri Lanka?, Turtle Bay, 13.11.2012, http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/11/13/is_bans_legacy_tarnished_by_sri_lanka?wp_login_redirect=0

2 Auf dem Weltgipfel 2005 hatten sich die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedstaaten darauf geeinigt, dass sie die Verantwortung hätten, »rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen (...) zu ergreifen«, wenn Mitgliedstaaten »offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen,« siehe UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 139.

3 So etwa Louise Arbour auf der Tagung ›Menschenrechte verantwortlich schützen – Konzept der Responsibility to Protect weiterentwickeln‹ der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 8.6.2012, Berlin.

4 Weil er einen UN-Mitarbeiter einen Untersuchungsbericht über das Verhalten der Vereinten Nationen schreiben ließ, wurde Ban wegen mangelnder Unabhängigkeit des Berichts kritisiert, siehe Vidura, Many Shades of Accountability: The UN and Sri Lanka, Groundviews, 5.11.2012, <http://groundviews.org/2012/11/05/many-shades-of-accountability-the-un-and-sri-lanka/>

5 United Nations, Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Actions in Sri Lanka, November 2012 (im Folgenden kurz ›Internal Review Panel‹ genannt), S. 28, www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf

6 Weil die Generalversammlung sich nicht mit der Situation in Sri Lanka befasste, wird sie im Weiteren nicht erwähnt.

7 Das Vanni ist die Landmasse der nördlichen Provinz Sri Lankas, einschließlich der Distrikte Mullaitivu, Vavuniya und Mannar sowie eines Teils von Kilinochchi. Die LTTE kontrollierte einen großen Teil des Gebiets, daher wurde das von ihr kontrollierte Gebiet häufig mit dem Vanni gleichgesetzt.

8 Vgl. zum Hintergrund Jon Lee Anderson, Death of the Tiger. Sri Lanka's Brutal Victory Over Its Tamil Insurgents, The New Yorker, 2011, S. 40–55.

Seit dem Jahr 1983 hatten sich die sri-lankischen Streitkräfte und die LTTE in einem Krieg bekämpft, während Selbstmordattentate der LTTE die sri-lankische Gesellschaft in Atem hielten.

Der Konflikt in Sri Lanka geht auf eine Marginalisierung der tamilischen Minderheit im von Parteien der singhalesischen Mehrheit dominierten postkolonialen Staat und eine Militarisierung des Widerstands zurück.⁹ Seit dem Jahr 1983 hatten sich die sri-lankischen Streitkräfte und die LTTE in einem teilweise konventionell, teilweise aus dem Untergrund geführten Krieg bekämpft, während Selbstmordattentate der LTTE die sri-lankische Gesellschaft in Atem hielten. Die LTTE strebte dabei einen unabhängigen Staat ›Tamil Eelam‹ an.

Anfang 2009 läutet die Einnahme Kilinochchi durch die sri-lankische Armee (SLA) das blutige Ende des Bürgerkriegs ein. Ab Februar 2009 richtete die SLA nacheinander drei Schutzzonen, sogenannte ›No-Fire-Zones‹, ein, in welchen die tamilische Zivilbevölkerung vor den Gefechten sicher sein sollte. Dennoch konzentrierten sich die Kämpfe zunehmend auf diese Gebiete.¹⁰ Die letzten Gefechte fanden auf einem schmalen Küstenstreifen im Nordosten Sri Lankas statt, wo tausende von Zivilisten monatelang an massiver Unterversorgung litten. Am 19. Mai 2009 erklärte Präsident Mahinda Rajapaksa schließlich den Sieg der Streitkräfte über die LTTE und den Tod ihres charismatischen Führers Villupilai Prabhakaran.¹¹

Das UN-Landesteam: engagiert, aber überfordert

Abzug aus dem Vanni

Die Arbeit des UN-Landesteam (UN Country Team – UNCT) in Sri Lanka bestand seit dem erneuten Ausbruch der kriegerischen Auseinandersetzungen im Jahr 2006 vor allem aus humanitärer Hilfe für die notleidenden Zivilisten. Die UN hatten mit der SLA und der LTTE eine Vereinbarung über eine humanitäre Schutzzone um Kilinochchi herum getroffen. Diese wurde jedoch mehrfach von beiden Seiten verletzt.¹² Im September 2008 unterrichtete die sri-lankische Regierung die Vereinten Nationen, dass sie nicht länger für die Sicherheit der UN-Mitarbeiter vor Ort garantieren könne. Wie der damalige Sprecher des UN-Landesteam Gordon Weiss beschreibt, untermauerten Luftschläge gegen Kilinochchi, die auch UN-Einrichtungen beschädigten, diese Warnung.¹³ Der auch für die Sicherheit der UN-Mitarbeiter zuständige Residierende Koordinator Neil Buhne entschied daraufhin, alle Kräfte aus dem LTTE-Gebiet abziehen und die weiteren Hilfslieferungen und die Beobachtung des Konflikts aus dem südlicher gelegenen Vavuniya zu koordinieren.¹⁴

Diese Entscheidung traf auf harsche Kritik. Zivilisten protestierten verzweifelt vor dem Tor des UN-Büros in Kilinochchi, weil sie fürchteten, den Schutz der internationalen Beobachter zu verlieren. Der interne Untersuchungsbericht kritisiert, dass die Ver-

einten Nationen die Quelle der Gefährdung, nämlich ganz überwiegend die Regierungsarmee, gegenüber den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit deutlicher hätten machen sollen. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der Abzug »die wichtigsten Schutzwälle entfernte, sogar als tausende Zivilisten Schutz in der Nähe von UN-Einrichtungen suchten. Die Reaktion des UN-Systems insgesamt auf die Rücknahme der Sicherheitsgarantien der Regierung stellt ein schweres Versagen dar.«¹⁵ Auch innerhalb des UNCT war diese Entscheidung umstritten.¹⁶

Humanitäre Hilfe und das Sammeln von Opferzahlen

Fortan konnte das Welternährungsprogramm nur noch wöchentliche Konvois in das Kampfgebiet schicken. Nachdem der elfte Konvoi im Januar 2009 für zwei Wochen hinter den Linien angesichts heftigen Artilleriebeschusses der sri-lankischen Armee bei Puthukuddurippu feststeckte, stellten die UN die Transporte über Land vollständig ein.¹⁷

Damit waren hunderttausende Zivilisten einer massiven Unterversorgung ausgesetzt. Über die genaue Zahl der eingeschlossenen Zivilisten gab es weit auseinandergehende Angaben. Während die Regierung von lediglich 70 000 Menschen ausging, meldeten lokale Beamte über 400 000 Zivilisten. Die UN gingen bei ihrer humanitären Planung von 200 000 Personen aus, obwohl sie zwischenzeitlich deutlich höhere Angaben machten.¹⁸ Die UN stellten später fest, dass sich im Februar 2009 in der zweiten von der Regierung erklärten Schutzzone zwischen 300 000 und 330 000 Menschen befanden.¹⁹ Genau wird sich

Die Entscheidung des UN-Landesteam, aus dem umkämpften Gebiet abziehen, stieß auf harsche Kritik.

⁹ Vgl. für eine ausführliche Darstellung des Hintergrunds Asoka Bandarage, *The Separatist Conflict in Sri Lanka: Terrorism, Ethnicity, Political Economy*, New York 2009.

¹⁰ United Nations, Report of the Secretary General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka, 31.3.2011, (im Folgenden kurz: ›Panel of Experts‹ genannt), S. 29, www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Executive_Summary.pdf

¹¹ Rede von Mahinda Rajapaksa vor dem Parlament, 19.5.2009, www.president.gov.lk/speech_New.php?id=74

¹² Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 48–49.

¹³ Gordon Weiss, *The Cage. The Fight for Sri Lanka and the Last Days of the Tamil Tigers*, London 2011, S. 103.

¹⁴ UN ›To Relocate Sri Lanka Staff‹, BBC News, 9.9.2008, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7606864.stm

¹⁵ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 17.

¹⁶ Vgl. entsprechende Aussagen ehemaliger UN-Mitarbeiter in der britischen TV-Dokumentation, Channel Four, *Sri Lanka's Killing Fields*, 14.6.2011, www.channel4.com/programmes/sri-lankas-killing-fields/40d

¹⁷ Für eine ausführliche Schilderung der Erlebnisse der UN-Mitarbeiter des elften Konvois vgl. Weiss, a.a.O. (Anm. 13), S. 96–120.

¹⁸ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 18.

¹⁹ Panel of Experts, a.a.O. (Anm. 10), S. 28.

diese Zahl wahrscheinlich nicht mehr rekonstruieren lassen, allerdings deutet allein die Registrierung von knapp 280 000 Binnenvertriebenen in den von der Regierung eingerichteten Auffanglagern auf signifikante Fehler in den Regierungsangaben hin.²⁰

Anfangs gab es keine systematische Beobachtung der Opferzahlen seitens der Vereinten Nationen. Erst nachdem die Begleiter des elften Konvois dem UN-Landesteam in Colombo über die Geschehnisse im Vanni aus erster Hand berichteten, richtete eine Gruppe von UN-Mitarbeitern, die »UN Crisis Operations Group« (COG), eine entsprechende Systematik ein. Ihre Zahlen wurden für interne Zwecke benutzt, jedoch nicht veröffentlicht. Als das Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) am 14. März 2009 dennoch die COG-Zahlen veröffentlichte, zweifelte der Residierende Koordinator Buhne auf Druck der Regierung die Richtigkeit der (eigenen) Angaben an. Die UN waren darauf bedacht, die Regierung nicht zu provozieren, um sie zu einer Feuerpause zu bewegen, welche Zivilisten die Flucht ermöglichen sollte.²¹ Diese Bemühungen waren jedoch nicht von Erfolg gekrönt.

Diese Probleme bestanden zum einen aufgrund der mangelnden Ausstattung des UN-Landesteam mit Menschenrechtsberatern und zum anderen aufgrund der Vielzahl an Ansprechpartnern und der unklaren Richtlinien der Führungsebene, die es dem Residierenden Koordinator erschwerten, die richtigen Maßnahmen zu treffen, wie der interne Untersuchungsbericht feststellt.²²

Aufarbeitung von Kriegsverbrechen

Besuch des Generalsekretärs

Wenige Tage nach dem Ende der gewaltsamen Auseinandersetzungen besuchte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon vom 22. bis 23. Mai 2009 das Land. Er flog mit dem Hubschrauber über das Gebiet der letzten Kampfhandlungen und besuchte das Auffanglager Menik Farm bei Vavuniya. Bei einer anschließenden Pressekonferenz schilderte Ban seine Erlebnisse und erklärte, je mehr die Regierung die Sorgen der internationalen Gemeinschaft einbeziehen würde, desto glänzender würde die Zukunft Sri Lankas sein.²³

Auf das Drängen Bans hin schafften es die UN, die Notwendigkeit der Aufarbeitung des Krieges im Abschlusskommuniqué von Ban und Präsident Rajapaksa unterzubringen.²⁴ Wörtlich heißt es dort: »Sri Lanka bekräftigte seine umfassende Verpflichtung auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, wie von internationalen Menschenrechtsstandards und Sri Lankas internationalen Verpflichtungen gefordert. Der Generalsekretär unterstrich die Bedeutung eines Aufarbeitungsprozesses, um sich mit Verletzungen des humanitären Völkerrechts und internationaler Menschenrechte zu befassen. Die Re-

gierung wird Maßnahmen ergreifen, um diese Missstände anzugehen.«²⁵

Einsetzung einer Expertenkommission

Auf diese Passage aus dem Kommuniqué stützten sich Ban und andere hochrangige UN-Vertreter, um sich bei der sri-lankischen Regierung für eine wirksame Aufarbeitung einzusetzen. Während man im Sekretariat über eigene Untersuchungen diskutierte, bemühte sich der Generalsekretär, die sri-lankische Regierung zur Einsetzung einer Kommission zu bewegen.²⁶ Im Juni 2010 ernannte Ban schließlich eine Expertenkommission, die ihn beraten sollte, wie das Kommuniqué hinsichtlich der Verantwortung für mögliche Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht und die Menschenrechte umzusetzen sei.²⁷

Die Kommission bestand aus drei Mitgliedern und einem Sekretariat. Der Menschenrechtsaktivist Marzuki Darusman aus Indonesien fungierte als Vorsitzender. Er wurde unterstützt von dem amerikanischen Völkerrechtsprofessor Steven Ratner und der südafrikanischen Menschenrechtsanwältin Yasmin Sooka. Dies war alles, was die Öffentlichkeit lange Zeit über die Arbeit des Gremiums erfuhr.²⁸ Dementsprechend herrschte eine gewisse Unsicherheit über die Aufgaben der Kommission. Sollte sie eigene Untersuchungen bezüglich der Verbrechen anstellen? Oder sollte sie lediglich die laufenden Bemühungen der sri-lankischen Regierung in dieser Hinsicht bewerten und dem Generalsekretär rechtliche Bewertungsstandards an die Hand geben?

Die große Schwäche der Expertenkommission war, dass sie kein offizielles Mandat eines zwischenstaatlichen Organs, etwa des Menschenrechtsrats, besaß. Diesen Vorwurf musste sich die Kommission insbesondere von der sri-lankischen Regierung gefallen lassen. Diese lehnte die Kommission als »unberechtigte und unnötige Einmischung« vehement ab.²⁹ Dennoch übergab die sri-lankische Regierung

Die UN waren darauf bedacht, die Regierung nicht zu provozieren, um sie zu einer Feuerpause zu bewegen.

Die große Schwäche der Expertenkommission war, dass sie kein offizielles Mandat eines zwischenstaatlichen Organs, etwa des Menschenrechtsrats, besaß.

²⁰ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 18.

²¹ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 12.

²² Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 24.

²³ Secretary-General's Press Conference in Sri Lanka, United Nations, 23.5.2009, www.un.org/sg/offthecuff/?nid=1293

²⁴ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 88.

²⁵ Joint Statement by UN Secretary-General, Government of Sri Lanka, UN Press Release SG/2151, 26.5.2009.

²⁶ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 15.

²⁷ Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Sri Lanka, United Nations, 22.6.2010.

²⁸ Vgl. Ban Appoints Panel to Advise on Human Rights Issues During Sri Lankan Conflict, UN News, 22.6.2010.

²⁹ Ministry of External Affairs Sri Lanka, Statement on the Appointment of the Sri Lanka-Panel of Experts by the Secretary General of the United Nations, Permanent Mission of Sri Lanka to the United Nations, 23.6.2010.

Die sri-lankische Armee sei mit schweren Waffen in die Schutzzonen vorgedrungen und habe dabei den Tod tausender Zivilisten in Kauf genommen.

später eine Reihe von Dokumenten an die Kommissionsmitglieder und schickte eine Delegation nach New York.³⁰ Die Kommission durfte jedoch, trotz intensiver Bemühungen und offizieller Versprechungen, nie nach Sri Lanka einreisen.³¹

Der im April 2011 veröffentlichte Bericht der Expertenkommission kommt zu einem eindeutigen Ergebnis: Die sri-lankische Armee sei mit schweren Waffen in die Schutzzonen vorgedrungen und habe dabei den Tod tausender Zivilisten in Kauf genommen. Sie habe Krankenhäuser und andere humanitäre Einrichtungen gezielt beschossen, humanitäre Hilfe in Form von Nahrungsmitteln und Medizin verweigert sowie die Menschenrechte der Binnenvertriebenen nach dem Konflikt und die Pressefreiheit stark eingeschränkt.³² Auf der anderen Seite habe die LTTE unter anderem Zivilisten als menschliche Schutzschilde benutzt, Zivilisten auf der Flucht erschossen, militärische Ausrüstung in der Nähe von Zivilisten eingesetzt und Minderjährige rekrutiert. Die Kommission befand zudem, dass die bisherigen Bemühungen der sri-lankischen Regierung zur rechtlichen Aufarbeitung dieser Vorwürfe nicht ausreichten.³³ Ferner habe die bereits geschilderte mangelhafte Veröffentlichung von Opferzahlen durch die Vereinten Nationen und das Verhalten der zwischenstaatlichen Organe den Schutz von Zivilisten erschwert.³⁴ Insgesamt lägen glaubhafte Berichte vor, dass bis zu 40 000 Zivilisten in dieser letzten Kriegsphase umgekommen seien.³⁵

Auf der anderen Seite habe die LTTE unter anderem Zivilisten als menschliche Schutzschilde benutzt oder auf der Flucht erschossen.

Der über 200 Seiten lange Bericht enthält eine detaillierte Schilderung der Ereignisse ab September 2008, angereichert durch Karten, Fotos und UN-eigene Satellitenaufnahmen. Insbesondere Letztere lassen laut Bericht den Schluss zu, dass die Artillereschäden in den Schutzzonen überwiegend auf das Konto der sri-lankischen Armee gingen. Daneben analysiert der Bericht die rechtlichen Folgen der dargestellten Fakten. Die Fakten deuteten auf Verletzungen der Genfer Konventionen und relevanter menschenrechtlicher Verpflichtungen durch die Regierung und die LTTE sowie auf individuelle Verantwortlichkeiten für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf beiden Seiten hin.³⁶ Damit legte die Kommission eher einen echten Untersuchungsbericht als lediglich eine Beratungsvorlage vor, wie das Mandat hatte annehmen lassen. Der Bericht stellt die bislang umfassendste internationale Untersuchung der Geschehnisse dar.

Schritte der sri-lankischen Regierung

Ein Jahr nach Kriegsende lagen bereits mehrere Berichte Außenstehender über das Ende des Krieges vor, welche mögliche Kriegsverbrechen der Regierung und der LTTE beschrieben.³⁷ Gleichzeitig liefen die Planungen bei den UN für die Einsetzung der Expertenkommission. Unter diesem Druck stehend setzte die Regierung am 15. Mai 2010 eine ei-

gene Kommission ein: die ›Lessons Learnt and Reconciliation Commission‹ (LLRC). Diese sollte »die Fakten und Umstände, welche zum Scheitern des Waffenstillstandsabkommens vom 21. Februar 2002 [geführt haben] sowie die darauffolgenden Ereignisse bis zum 19. Mai 2009«³⁸ ergründen, Verantwortlichkeiten benennen und Lehren zur Vermeidung eines Wiederaufflammens des Konflikts ziehen. Menschenrechtsorganisationen kritisierten die mangelnde Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Kommissionsmitglieder, denn einige von ihnen hatten während der Untersuchungszeit hohe Regierungsämter inne.³⁹

Die Kommission führte öffentliche Anhörungen sowohl in Colombo als auch im Feld durch und bot vielen Zivilisten eine – wenn auch begrenzte – Gelegenheit, einer offiziellen Stelle ihre Erfahrungen zu schildern. Der im November 2011 veröffentlichte Bericht⁴⁰ sieht die Verantwortung für die zivilen Opfer und Menschenrechtsverletzungen während des Krieges ausschließlich bei der LTTE. Abseits dieser rechtlichen Einschätzungen liefert er jedoch einige überraschend offene Empfehlungen für ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Gruppen in Sri Lanka. Die sri-lankische Regierung berichtet mittlerweile regelmäßig über die Umsetzung dieser Empfehlungen als Teil eines nationalen Aktionsplans.⁴¹

Das Verteidigungsministerium hat mittlerweile zugegeben, dass es während der ›humanitären Operation‹ durchaus zu zivilen Opfern durch die Regierungsarmee gekommen sei. Damit rückte sie von

³⁰ Die entsprechende Korrespondenz ist in Anhang 2 des Berichts ›Panel of Experts‹, abgedruckt, a.a. O. (Anm. 10), S. 125–185.

³¹ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. 6.

³² Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. ii–iii.

³³ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. iv.

³⁴ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. vi–vii.

³⁵ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. 41.

³⁶ Panel of Experts, a.a. O. (Anm. 10), S. 71f.

³⁷ Vgl. International Crisis Group, War Crimes in Sri Lanka, Asia Report No.191. Colombo/Brüssel 2010; US State Department, Report to Congress on Incidents During the Recent Conflict in Sri Lanka, 2009.

³⁸ Report of the Commission of Inquiry on Lessons Learnt and Reconciliation, November 2011, S. 5f., <http://slembassyusa.org/downloads/LLRC-REPORT.pdf>

³⁹ Vgl. International Crisis Group, Reconciliation in Sri Lanka: Harder Than Ever, Asia Report No. 209, Colombo/Brüssel 2011, S. 22–26; Amnesty International, When Will They Get Justice? Failures of Sri Lanka's Lessons Learnt and Reconciliation Commission, Index: ASA 37/008/2011, London 2011.

⁴⁰ Report of the Commission of Inquiry, a.a.O. (Anm. 38).

⁴¹ Vgl. Government of Sri Lanka, National Plan of Action for the Implementation of LLRC Recommendations – Responsibilities by Agency, Januar 2013.

ihrer während der Auseinandersetzungen verfolgten Linie ab, es habe gar keine zivilen Opfer durch das eigene Militär gegeben («zero civilian casualties policy»⁴². Allerdings protestiert Sri Lanka weiterhin scharf gegen die von der UN-Expertenkommission genannten Opferzahlen.⁴³

Unterschiedliche Signale der zwischenstaatlichen UN-Organen

Sicherheitsrat

Während der Krise in Sri Lanka 2008/2009 hielt kein Gremium der Vereinten Nationen eine formelle Sitzung ab. Widerstand der asiatischen Länder, insbesondere Chinas, verhinderte eine formelle Befassung des UN-Sicherheitsrats mit der Situation. Im Gegensatz dazu setzten sich insbesondere Großbritannien, Frankreich und die USA wiederholt bilateral für eine humanitäre Feuerpause ein, allerdings ohne durchschlagenden Erfolg.

Der Sicherheitsrat hielt jedoch vier informelle Treffen ab, bei denen UN-Vertreter dessen Mitglieder unterrichteten.⁴⁴ Erst kurz vor Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen wurde eine gemeinsame Äußerung in Form einer Presseerklärung abgegeben. In dieser verurteilten die Mitglieder des Sicherheitsrats die LTTE für ihren Einsatz von Zivilisten als menschliche Schutzschilde und riefen die sri-lankische Regierung auf, keine schweren Waffen zu benutzen. Sie erkannten jedoch auch explizit das Recht der Regierung an, »Terrorismus« zu bekämpfen.⁴⁵

Menschenrechtsrat

Im Genfer Menschenrechtsrat war die Situation ähnlich. Seit einiger Zeit hatte eine Reihe von Staaten versucht, die nötigen Unterstützer für eine Sondertagung des Menschenrechtsrats zur Situation in Sri Lanka zu sammeln. Diese konnte schließlich am 26. und 27. Mai 2009 stattfinden.

Der Versuch einiger, vor allem westlicher Staaten, die beiden Konfliktparteien wegen ihres Verhaltens zu verurteilen und eine ernsthafte Aufarbeitung der Ereignisse zu fordern, scheiterte jedoch auf fatale Weise. Sri Lanka schaffte es, einen eigenen Resolutionsentwurf zu zirkulieren, bevor Deutschland für die Mitgliedstaaten, welche die Sondertagung beantragt hatten, einen kritischen Entwurf auf die Agenda setzen konnte. Dies hatte zur Folge, dass Sri Lankas Entwurf zuerst diskutiert wurde.⁴⁶ Am Ende nahm der Menschenrechtsrat diesen Entwurf in nur leicht veränderter Form mit 29 zu 12 Stimmen bei sechs Enthaltungen an. Darin begrüßt er Sri Lankas »Einsatz für das humanitäre Völkerrecht und die Einhaltung von Menschenrechten«, kritisiert allein die LTTE und erkennt das Recht der Regierung an, Hilfsorganisationen erst dann zu den geflohenen Zivilisten Zugang zu gewähren, »wenn es nötig« sei.⁴⁷

Anscheinend hielt eine Mehrheit der Mitglieder des Rates es nicht für angebracht, die sri-lankische Regierung direkt nach ihrem endgültigen Sieg über die LTTE und der Beendigung des 26-jährigen Bürgerkriegs für die Bekämpfung einer Organisation zu zensieren, welche in vielen Ländern als terroristisch eingestuft war, nicht zuletzt in den USA, in der EU und in Indien.

Drei Jahre später revidierte der Menschenrechtsrat – in veränderter Besetzung – diese Position. Am 22. März 2012 nahm er einen Resolutionsentwurf der USA an, welcher die sri-lankische Regierung aufforderte, einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen der LLRC zu verabschieden und generell die Aufarbeitung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht voranzutreiben. Im Gegensatz zu 2009 stimmte die Regionalmacht Indien diesmal ebenfalls für den Entwurf – ein diplomatischer Erfolg der USA. Das Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte erhielt den Auftrag, diesen Prozess zu unterstützen und innerhalb eines Jahres Bericht zu erstatten.⁴⁸ Dieser Bericht kommt, wie bereits die Expertenkommission des Generalsekretärs, zu dem Schluss, dass die nationalen Mechanismen nicht ausreichen und weitere Schritte für eine effektive Aufarbeitung der massiven Menschenrechtsverletzungen angezeigt seien.⁴⁹ Der Menschenrechtsrat unterstützte die Empfehlungen dieses Berichts, insbesondere die Forderung nach einer unabhängigen Untersuchung der Geschehnisse durch die Regierung Sri Lankas.⁵⁰

Widerstand der asiatischen Länder, insbesondere Chinas, verhinderte eine formelle Befassung des UN-Sicherheitsrats mit der Situation.

⁴² »Despite the clear intent of the Government of Sri Lanka and the numerous precautions taken, it was impossible in a battle of this magnitude, against a ruthless opponent actively endangering civilians, for civilian casualties to be avoided,« Ministry of Defence Sri Lanka, Humanitarian Operation – Factual Analysis, July 2006 – May 2009, Colombo 2011, S. 3.

⁴³ Ministry of External Affairs Sri Lanka, External Affairs Ministry Statement on »Petrie report«, The Permanent Mission of Sri Lanka to the United Nations Office at Geneva, 23.11.2012.

⁴⁴ Security Council Report, Update Report No. 1: Sri Lanka, 4.6.2009.

⁴⁵ UN Security Council, Security Council Press Statement on Sri Lanka, UN Doc. SC/9659, 13.5.2009.

⁴⁶ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 15.

⁴⁷ A/HRC/RES/S-11/1 v. 27.5.2009. Vgl. dazu auch den kritischen Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2009, Vereinte Nationen, 2/2010, S. 75f.

⁴⁸ UN Doc. A/HRC/19/2 v. 22.3.2012. Die Resolution wurde mit 24 Ja-, 15 Nein-Stimmen und acht Enthaltungen angenommen.

⁴⁹ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Advice and Technical Assistance for the Government of Sri Lanka on Promoting Reconciliation and Accountability in Sri Lanka, UN Doc. A/HRC/22/38 v. 11.2.2013, S. 16–17.

⁵⁰ Promoting Reconciliation and Accountability in Sri Lanka, UN Doc. A/HRC/22/L.1/Rev.1 v. 21.3.2013.

Fazit und Ausblick

Rückblickend erscheint die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, die Gräueltaten in Sri Lanka zu verhindern, als ein Versagen des noch jungen Konzepts der Schutzverantwortung.

Rückblickend erscheint die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, die Gräueltaten in Sri Lanka zu verhindern, als ein Versagen des noch jungen Konzepts der Schutzverantwortung. Dieser Vorwurf greift jedoch zu kurz. Im Jahr 2009 herrschte in der internationalen Gemeinschaft eine große Unsicherheit über den Status des Konzepts. Gleichzeitig verkennt der enge Fokus auf die letzten Kriegsmonate, welche Wirkung Aussagen und Handlungen westlicher Staaten im Kontext »legitimer Terrorismusbekämpfung« hatten.

Jede im Entstehen befindliche Norm ist Widerständen und Rückschlägen ausgesetzt. Im Umfeld der ersten Debatte in der Generalversammlung zur R2P im Juli 2009 zeigten sich unter anderem die USA noch besorgt über ein mögliches Zurückfallen hinter die Vereinbarung von 2005. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer schienen die Schutzverantwortung skeptisch zu sehen. Daher kann es auch nicht verwundern, dass Bezüge zu einem unklaren und eher umstrittenem Konzept von Diplomaten und UN-Mitarbeitern während des Krieges in Sri Lanka als eher kontraproduktiv angesehen wurden.⁵¹

Weiterhin zeigt das Unvermögen des Westens, die sri-lankische Regierung zumindest etwas von ihrem Kurs abzubringen, wie eigene Normüberschreitungen auch auf »mächtige« Staaten zurückfallen können. Folter, das Gefangenlager auf Guantanamo Bay, der Irak-Krieg 2003 am UN-Sicherheitsrat vorbei, Praktiken der »außerordentlichen Auslieferung« (extraordinary rendition) oder gezielte Tötungen durch Drohnen blieben nicht ohne Wirkung auf den Rest der Welt: Im Kampf gegen »Terroristen« schien fast alles erlaubt zu sein, was normalerweise vom Völkerrecht sanktioniert würde. Bezeichnend scheint daher die Beschwerde Präsident Rajapaksas bei der amerikanischen Botschafterin in Sri Lanka Patricia Butenis im September 2009 über die Kritik der USA. Präsident Bush habe ihn schließlich persönlich ermutigt, die LTTE zu besiegen.⁵² Auch scheint die sri-lankische Regierung diese Kritik angesichts der hohen zivilen Opfer in Irak und Afghanistan – obgleich unter durchaus anderen Umständen – als Heuchelei empfunden zu haben.⁵³ Die Resolution des Menschenrechtsrats wenige Tage nach Kriegsende schien den Eindruck der sri-lankischen Regierung zu bestätigen, von der Mehrheit der Staatengemeinschaft in der legitimen »Terrorismusbekämpfung« unterstützt zu werden.

Für die Umsetzung der Empfehlungen des internen Untersuchungsberichts hat Generalsekretär Ban eine hochrangige Kommission eingesetzt, welche vom Stellvertretenden Generalsekretär Jan Eliasson geleitet wird.⁵⁴ Die Empfehlungen betreffen grundlegende Elemente der Arbeit der Vereinten Nationen in Krisensituationen, wie beispielsweise die Notwen-

digkeit einer neuen Vision der Aufgaben der Vereinten Nationen und der besonderen Verantwortung und Rechenschaftspflicht der UN-Führungskräfte. Außerdem müsse die menschenrechtliche Perspektive und Erfahrung in der Krisenarbeit sowie die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten gestärkt werden. Der Bericht macht jedoch auch deutlich, dass bereits einige Maßnahmen hinsichtlich Frühwarnung und abgestimmter Krisenreaktion getroffen wurden.⁵⁵

Der Fall Sri Lanka zeigt allerdings auch, dass das UN-Sekretariat Schwierigkeiten hat, eine klare Linie zu verfolgen, wenn diese nicht von den Mitgliedstaaten vorgegeben wird. Daher ist der laufende Prozess im Menschenrechtsrat besonders wichtig, um Sri Lanka auf der internationalen Tagesordnung zu halten. Gleichzeitig ist es an der Staatengemeinschaft, ein gemeinsames Verständnis für internationale Normen gerade auch in Krisensituationen zu entwickeln. Dies trifft in besonderem Maße für solch grundlegende Normen wie Souveränität, Interventionen und die Rolle von Menschenrechten zu, wie sie sich in der Diskussion einer internationalen Schutzverantwortung zeigt.

Die historische und gerichtliche Aufarbeitung der Ereignisse während des Bürgerkriegs scheinen in Sri Lanka indes nicht ohne interne Veränderungen hin zu größerer Meinungs- und Pressefreiheit sowie einer klaren Trennung der staatlichen Gewalten möglich zu sein. Diese Veränderungen scheinen jedoch gegenwärtig nicht in Sicht.⁵⁶

Der Fall Sri Lanka zeigt auch, dass das UN-Sekretariat Schwierigkeiten hat, eine klare Linie zu verfolgen, wenn diese nicht von den Mitgliedstaaten vorgegeben wird.

⁵¹ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 26.

⁵² US Embassy Colombo, President Bewildered, Frustrated with U.S. Sri Lanka Policy, Wikileaks, 18.9.2009, www.cablegatesearch.net/cable.php?id=09COLOMBO893

⁵³ Vgl. z.B. Manisha Fernando, »Its Your World« – Terrorism in Sri Lanka and the International Community, Sri Lankan Ministry of Defence, 30.12.2010, www.defence.lk/new.asp?fname=20090430_04

⁵⁴ Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General, Spokesperson's Noon Briefing, 5.12.2012, www.un.org/News/briefings/docs/2012/db121205.doc.htm

⁵⁵ Internal Review Panel, a.a.O. (Anm. 5), S. 30.

⁵⁶ Vgl. International Crisis Group, Sri Lanka's Authoritarian Turn: The Need for International Action, Asia Report No. 243, Colombo/Brüssel 2013.

Khmer-Rouge-Tribunal *revisited*: Meilenstein oder Mogelpackung?

Jelka Mayr-Singer

Im Februar 2012 schloss das Khmer-Rouge-Tribunal seinen ersten Fall gegen den Leiter des Sicherheitsgefängnisses S-21 Kaing Guek Eav *alias* Duch mit der Verhängung einer lebenslangen Freiheitsstrafe ab. Vorläufig sitzen nur noch zwei Personen aus der Führungsriege des Demokratischen Kampuchea auf der Anklagebank, aber die kambodschanische Regierung unter Premierminister Hun Sen versucht, weitere Verfahren zu verhindern. Damit wird zwar nicht die hybride Strafgerichtsbarkeit als solche, sehr wohl aber das Modell der Außerordentlichen Kammern mit seiner starken Betonung der nationalen Komponente in Frage gestellt.

Von einem »Meilenstein«¹ war die Rede, als das Khmer-Rouge-Tribunal² in Phnom Penh im Februar 2012 sein erstes und bisher einziges Verfahren endgültig abschloss. Immerhin fand dieses Ereignis mehr als 30 Jahre nach dem Ende der Schreckensherrschaft des Pol-Pot-Regimes statt, dem innerhalb von knapp vier Jahren, zwischen April 1975 und Januar 1979, mindestens 1,7 Millionen Menschen zum Opfer gefallen waren. Neben den vier ranghöchsten noch lebenden Personen aus der ehemaligen Führungsriege der Roten Khmer (Khmer Rouge) hatte sich der ehemalige Leiter des Foltergefängnisses S-21, Kaing Guek Eav, vor dem Tribunal, den so genannten Außerordentlichen Kammern (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia – ECCC) zu verantworten. Für seine Verbrechen, die »zweifelloso zu den schwersten in der schriftlich überlieferten Menschheitsgeschichte«³ gehören, erhielt er die Höchststrafe, lebenslange Haft. Dennoch, ein bitterer Beigeschmack haftet dem Khmer-Rouge-Tribunal auch nach diesem Urteil an. Zum einen sinkt die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, das Tribunal zu finanzieren, sodass akute Geldnot dessen Arbeit beeinträchtigt. Vor allem aber verhindert unverhohlene politische Einflussnahme der kambodschanischen Regierung auf den Gerichtshof, der von Anfang an mit dem Odium der Korruption belastet war, dass weitere Hauptverantwortliche belangt werden.

Als Hybridgericht sind die (in zwei Instanzen eingerichteteten) Außerordentlichen Kammern gemischt – allerdings mehrheitlich mit kambodschanischen Richtern – besetzt, wobei eine Entscheidung aber nur durch eine so genannte Supermehrheit (Supermajority), also mit Zustimmung wenigstens eines internationalen Richters, getroffen werden kann. Auch die Anklagebehörde wird von einem internationalen

und einem nationalen Ankläger (den so genannten Ko-Anklägern) gemeinsam geleitet.

In personeller Hinsicht sind die Außerordentlichen Kammern für zwei Kategorien von Khmer-Rouge-Funktionären zuständig: für den Führungskader des Demokratischen Kampuchea und für diejenigen, die für die Verbrechen des Pol-Pot-Regimes die Hauptverantwortung tragen.

Laufende Verfahren

In diese zweite Kategorie ist der Fall 001, das Verfahren gegen Kaing Guek Eav *alias* »Duch«, einzuordnen, der mit dem Urteil der Berufungskammer (Supreme Court Chamber) am 3. Februar 2012 seinen endgültigen Abschluss fand.

»Duch«

Das Hauptverfahren gegen den einstigen Leiter des berüchtigten Sicherheitszentrums S-21, wie die Roten Khmer Tuol Sleng, eines ihrer rund 200 Gefängnisse nannten, hatte Ende März 2009 begonnen. In 72 Verhandlungstagen wurden 55 Zeugen gehört, darunter auch Angehörige der Opfer, die als Nebenkläger (Civil Parties)⁴ auftraten. Die Anhörungen vor der erstinstanzlichen Verfahrenskammer (Trial Chamber) endeten im November 2009 mit den Plädoyers der Nebenkläger, Ko-Ankläger, Ko-Verteidiger und des Angeklagten. In seinem Schlussstatement übernahm Duch, der während des Verfahrens mehrfach Reue gezeigt und sich öffentlich entschuldigt hatte, die rechtliche und moralische Verantwortung für die in S-21 begangenen unfassbaren Grausamkeiten. Er bestritt jedoch, »hauptverantwort-



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

¹ Siehe Rote-Khmer-Prozess. Österreichische UN-Richterin: »Urteil ist ein Meilenstein«, Kronen-Zeitung, 27.7.2010.

² Zur Einrichtung und zu den besonderen Charakteristika dieses Hybridgerichts sowie zum Beginn der Verfahren gegen fünf Angeklagte, siehe Jelka Mayr-Singer, Hybridgerichte – eine neue Generation internationaler Strafgerichte (II). Das Khmer-Rouge-Tribunal, Vereinte Nationen, 6/2008, S. 258–262 mit weiteren Nachweisen.

³ Summary of Appeal Judgement, Case File 001/18-07-2007/ECCC/SC (Kaing Guek Eav) v. 3.2.2012, Abs. 41.

⁴ Zur Rolle der Nebenkläger siehe Christine Kaufmann/Laura Marschner, Eine kritische Bestandsaufnahme aktueller Entwicklungen der Außerordentlichen Kammern an den Gerichten von Kambodscha, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 6. Jg., 10/2011, S. 811–821, hier S. 819f.

Gegen dieses – von vielen als zu milde empfundene – Urteil gegen Duch legten sowohl die Ko-Ankläger und der Angeklagte selbst, als auch einige Nebenkläger Berufung ein.

lich gewesen zu sein; er habe nur Befehle befolgt, plädierte auf Freispruch und bat um Freilassung. Am 26. Juli 2010 verurteilte die Verfahrenskammer Kaing Guek Eav wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu 35 Jahren Haft.⁵ Allerdings wurde die tatsächlich zu verbüßende Haftzeit auf 19 Jahre verkürzt, da Duch vor seiner Überstellung an die ECCC-Haftanstalt bereits mehr als acht Jahre ohne Verfahren, also unrechtmäßig, von einem kambodschanischen Militärgericht gefangen gehalten worden war und zudem bereits abgesessene Untersuchungshaftzeiten angerechnet wurden.

Gegen dieses – von vielen als zu milde empfundene – Urteil gegen Duch legten sowohl die Ko-Ankläger und der Angeklagte selbst, als auch einige Nebenkläger Berufung ein. In ihrem (letztinstanzlichen) Urteil vom Februar 2012 ging die Berufungskammer zunächst auf den Einwand Duchs ein, er falle nicht unter die personelle Zuständigkeit der ECCC, da er weder dem Führungskreis des Demokratischen Kampuchea angehört habe, noch einer der Hauptverantwortlichen für die Verbrechen der Khmer sei. Diesen Einwand wies die Kammer zurück: Es sei keine justiziable Frage, ob ein Khmer-Rouge-Funktionär zur Führungselite zu zählen oder als hauptverantwortlich zu qualifizieren sei; vielmehr sei dies eine Grundsatzentscheidung, die die Ko-Untersuchungsrichter und die Ko-Ankläger im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessensspielraums zu treffen hätten.⁶ Hingegen folgte die Berufungskammer der Argumentation der Ko-Ankläger und befand, dass die erstinstanzliche Kammer mildernde Umstände über Gebühr, die Schwere der begangenen Verbrechen aber unzureichend berücksichtigt habe, was einen Rechtsirrtum darstelle.⁷ Sie wiederholte die Feststellung der Verfahrenskammer, dass die von Duch an mindestens 12 272 Opfern begangenen Verbrechen als »außergewöhnlich schockierend und abscheulich« zu bezeichnen seien. Erschwerend komme noch hinzu, dass Duch in Tuol Sleng eine zentrale Führungsposition inne gehabt und diese mit besonderem Enthusiasmus ausgeübt hätte.⁸ Eine Haftstrafe von 35 Jahren spiegle die Schwere seiner Verbrechen als Kommandant der »Todesfabrik«⁹ S-21 über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren nicht ausreichend wider, vielmehr sei in diesem Fall eine lebenslange Freiheitsstrafe angemessen. Mit der Verhängung der Höchststrafe für Kaing Guek Eav konnte die Berufungskammer zweifellos einen Teil der nach dem Ersturteil an den Verfahren vor den ECCC laut gewordenen Kritik abfangen.

Diese Kritik macht sich allerdings vor allem an der Tatsache fest, dass es nicht gelungen ist, weitere Personen vor dem Gerichtshof zur Anklage zu bringen. Bisher wurden neben Duch nur vier weitere Personen angeklagt, allesamt Schlüsselfiguren der Führungsgarde der Roten Khmer.

Nuon Chea, Khieu Samphan, Ieng Sary und Ieng Thirith

Die vier Angeklagten im Fall 002 müssen sich wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord an der muslimischen Minderheit und an Vietnamesen verantworten. Eine erste Anhörung fand im Juni 2011 statt. Seither sind dem Tribunal bereits zwei von vier Angeklagten »abhandengekommen«.

Ieng Sari, Mitbegründer und ehemaliger Außenminister der Roten Khmer, verstarb 87-jährig, nachdem er wegen Herzproblemen Anfang März 2013 in ein Krankenhaus gebracht worden war. Seine Ehefrau Ieng Thirith, die frühere Sozialministerin des Regimes, wurde wegen ihrer Alzheimer-Erkrankung für verhandlungsunfähig erklärt und das Verfahren gegen sie ausgesetzt. Zwar bleibt die gegen sie erhobene Anklage formal bestehen, aber die Angeklagte wurde bereits im September 2012 aus der Haft entlassen.

Übrig sind damit nur mehr Nuon Chea, Pol Pots Chefideologe und Stellvertreter und als »Bruder Nummer Zwei« seit dem Tod Pol Pots 1998 der ranghöchste noch lebende Parteifunktionär. Ebenso wie das frühere Staatsoberhaupt des Demokratischen Kampuchea Khieu Samphan wies er im Rahmen der ersten Verhandlung im November 2011 empört alle gegen ihn erhobenen Vorwürfe zurück.

Mittlerweile wurde der Fall 002 in mehrere Verfahren aufgeteilt, die thematisch auf die jeweiligen Anklagepunkte ausgerichtet sind. Die erste Verhandlung hatte sich auf die zwangsweise Vertreibung der Bevölkerung aus Phnom Penh und anderen Regionen sowie damit in Zusammenhang stehende andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit konzentriert. Weitere Anklagepunkte sollen zu einem späteren Zeitpunkt abgehandelt werden. Das Verfahren soll dadurch beschleunigt und damit erreicht werden, dass die Angeklagten zumindest für einen Teil der Anklagepunkte zur Rechenschaft gezogen werden können. Denn dem Tribunal läuft die Zeit davon, zumal auch die beiden verbliebenen Angeklagten über 80 Jahre alt und gesundheitlich angeschlagen sind. Ob überhaupt über alle Anklagepunkte verhandelt werden wird, scheint unsicher, nicht nur wegen des fortgeschrittenen Alters der Angeklagten. Es gilt als offenes Geheimnis, dass die kambodschanische Regierung versucht, in Entscheidungen des Gerichts einzugreifen.¹⁰

Politische Einflussnahme

Dies betrifft insbesondere die dezidiert ablehnende Haltung des kambodschanischen Ministerpräsidenten Hun Sen und anderer Regierungsmitglieder gegenüber den Bestrebungen der internationalen Ko-Ankläger, weitere Personen vor das Tribunal zu brin-

Das Verfahren 002 soll beschleunigt und damit erreicht werden, dass die Angeklagten Nuon Chea und Khieu Samphan zumindest für einen Teil der Anklagepunkte zur Rechenschaft gezogen werden können.

gen. Der britische Ko-Ankläger Andrew Cayley hatte im September 2009 die beiden Ko-Untersuchungsrichter aufgefordert, Ermittlungen gegen fünf weitere Verdächtige aufzunehmen. Diese fielen, Cayleys Auffassung nach, in die Zuständigkeit des Gerichtshofs und wurden als Fälle 003 und 004 aufgenommen.¹¹ Ende April 2011 wurde die Anklagebehörde davon informiert, dass die Ko-Untersuchungsrichter, der deutsche Richter Siegfried Blunk und sein kambodschanischer Amtskollege You Bunleng, ihre Ermittlungen im Fall 003 abgeschlossen hätten. Nach Ansicht Cayleys hatten die beiden Richter den Fall 003 jedoch beendet, ohne eingehend ermittelt zu haben. Er forderte sie daher auf, die Verdächtigen einzubestellen, Befragungen vorzunehmen, Zeugen zu vernehmen und Tatortbesichtigungen durchzuführen.¹² Im Gegensatz dazu gab die kambodschanische Ko-Anklägerin Chea Leang bekannt, dass die in Fall 003 genannten Verdächtigen weder dem Führungskader der Roten Khmer zuzurechnen seien, noch zu den Hauptverantwortlichen des Demokratischen Kampuchea gehört hätten. Sie fielen demzufolge nicht in die Zuständigkeit der ECCC. Das Tribunal solle seine Aufmerksamkeit vielmehr der Verfolgung der bereits Angeklagten widmen, was auch der Intention des zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Kambodscha abgeschlossenen Abkommens entspräche, nur eine beschränkte Anzahl von Personen zur Anklage zu bringen.¹³

Die engen Verbindungen zwischen dem heutigen Staatsapparat und den ehemaligen Roten Khmer erklären nicht nur die jahrelangen Verzögerungen der bisherigen Verfahren. Es ist offensichtlich, dass vonseiten der kambodschanischen Regierung versucht wird, weitere Verfahren vor den ECCC zu verhindern. Ministerpräsident Hun Sen, selbst ein ehemaliger Kommandeur der Roten Khmer, der später zu den Vietnamesen übergelaufen war, lehnt die Aufnahme weiterer Verfahren offen ab – Ermittlungen gegen weitere Personen würden die innere Sicherheit und die politische Stabilität Kambodschas gefährden und seien deshalb »nicht erlaubt«.¹⁴

Der öffentlich ausgetragene Streit um die unzureichende Ermittlungstätigkeit der Ko-Untersuchungsrichter und die völlig konträren Auffassungen der beiden Ko-Ankläger in Bezug auf den Fall 003 haben die ohnehin schon ramponierte Glaubwürdigkeit des Tribunals noch weiter beschädigt. Der deutsche Ko-Untersuchungsrichter Blunk, der den Vorwurf, er habe das Ermittlungsverfahren im Fall 003 bewusst im Sande verlaufen lassen, stets zurückgewiesen hatte, trat nach der heftigen Kritik an seiner Amtsführung im Oktober 2011 zurück. Aber auch sein Nachfolger, Laurent Kasper-Ansermet aus der Schweiz, warf nach kurzer Zeit das Handtuch. Er habe in einem höchst feindselig gesinnten Umfeld tätig sein müssen, sei vom kambodschanischen Ko-Untersuchungsrichter ständig in seinen Ermittlungen

gen behindert worden und könne nicht »korrekt und frei« arbeiten.¹⁵

Schon früher gab es im Zusammenhang mit dem Tribunal Korruptionsgerüchte. So hielt sich hartnäckig die Behauptung, dass das kambodschanische Personal (einschließlich der Richter) einen Teil seines Gehalts im Gegenzug für seine Bestellung als Provision abführen müsse. Die rund 300 einheimischen Mitarbeiter müssen im Übrigen immer wieder auf ihre Gehälter warten, da das Gericht chronisch mit Geldproblemen zu kämpfen hat.

Geldnot

Wie alle hybriden Strafgerichte steht auch das Khmer-Rouge-Tribunal regelmäßig vor der Aufgabe, seine Finanzierung sicherzustellen. Das Tribunal ist dabei auf die internationale Staatengemeinschaft angewiesen, die das Gericht durch freiwillige Beitragszahlungen unterstützt. Dabei werden die einheimischen Richter von der kambodschanischen Regierung und die internationalen Kräfte von den Vereinten Nationen vergütet. Die Gesamtausgaben für den Zeitraum

Es ist offensichtlich, dass vonseiten der kambodschanischen Regierung versucht wird, weitere Verfahren vor den ECCC zu verhindern.

⁵ Judgement in Case 001, Dok. Nr. E188 v. 26.7.2010, Case File/Dossier Nr. 001/18-07-2007/ECCC/TC. Ersturteil: www.eccc.gov.kh/en/documents/court/judgement-case-001

⁶ Case 001 Appeal Judgement, Dok. Nr. F28 v.3.2.2012, Case File/Dossier Nr. 001/18-07-2007-ECCC/SC, Personal Jurisdiction, Abs. 44ff (insbes. Abs. 79–81). Berufungsurteil: www.eccc.gov.kh/sites/default/files/documents/court/courtcase%20001AppealJudgementEn.pdf

⁷ Appeal Judgement, a.a.O. (Anm. 6), Abs. 355ff.

⁸ Appeal Judgement, a.a.O. (Anm. 6), Abs. 378.

⁹ Co-Prosecutors' Appeal Against the Judgement of the Trial Chamber in the Case of Kaing Guek Eav alias Duch, Dok. Nr. F10 v. 13.10.2010, Abs. 210.

¹⁰ Vgl. Till Fähnders, Bei Regen kommt wieder etwas mehr Wahrheit ans Licht, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.3.2012.

¹¹ Vgl. Statement of the Acting International Prosecutor, 8.9.2009, www.eccc.gov.kh/sites/default/files/media/ECCC_Act_Int_Co_Prosecutor_8_Sep_2009_%28Eng%29.pdf; Zur Vorgehensweise im Fall der Uneinigkeit der beiden Ko-Ankläger und der entsprechenden Entscheidung der Vorverfahrenskammer siehe Robert Petit/Anees Ahmed, A Review of the Jurisprudence of the Khmer Rouge Tribunal, *Northwestern Journal of International Human Rights*, 8. Jg., 2/2010, S. 165–189, hier S. 171f.

¹² Siehe die Stellungnahme des Internationalen Ko-Anklägers in Bezug auf Fall 003, 9.5.2011, www.eccc.gov.kh/en/articles/statement-international-co-prosecutor-regarding-case-file-003

¹³ Siehe die Erklärung der nationalen Ko-Anklägerin in Bezug auf Fall 003, 10.5.2011, www.eccc.gov.kh/en/articles/statement-national-co-prosecutor-regarding-case-file-003. Chea Leang ist eine Nichte des Stellvertretenden Ministerpräsidenten Sok An.

¹⁴ Siehe No Third Khmer Rouge Trial, Says Hun Sen, *France Radio Internationale*, 27.10.2010.

¹⁵ Rückschlag in Kambodscha, *Süddeutsche Zeitung*, 20.3.2012.

von 2006 bis 2012 betrugen 173,3 Millionen US-Dollar; das ist deutlich mehr als ursprünglich veranschlagt. Für 2013 sind 35,4 Millionen US-Dollar erforderlich. Die größten Geberstaaten sind nach wie vor Japan, Australien, die USA und Deutschland. Aber die Spendenbereitschaft der Geber lässt angesichts der Länge der Verfahren, der Turbulenzen rund um den Fall 003 und der Einflussnahme durch die kambodschanische Regierung merklich nach, was den Erfolg des Tribunals zusätzlich gefährdet.

Gemischte Bilanz

Wenngleich die Außerordentlichen Kammern immer wieder ins Kreuzfeuer der Kritik geraten, ist ihnen – jedenfalls aus juristischer Sicht – ein positives Zeugnis auszustellen. Das erste vor den ECCC abgeschlossene Verfahren gegen Kaing Guek Eav kann durchaus als Erfolg gewertet werden. Sowohl das erstinstanzliche als auch das Verfahren vor der Berufungskammer wurden internationalen Standards gerecht. Das gilt auch für die juristische Arbeit, die bisher im Fall 002 geleistet wurde. Hier hat die Vorverfahrenskammer etwa mit einem Beschluss Aufmerksamkeit erregt, der sich ausführlich mit den völkergewohnheitsrechtlichen Grundlagen der Rechtsfigur des ›joint criminal enterprise‹ auseinandersetzt,¹⁶ eine Frage, die auch im Verfahren gegen Duch einer eingehenden Prüfung unterzogen worden war. Besonders positiv hervorzuheben ist auch die Tatsache, dass sich die Opfer aktiv als Nebenkläger am Verfahren beteiligen können, wenn sie nachweisen können, dass sie als direkte Folge der Straftat eine tatsächliche physische, psychische oder materielle Schädigung erlitten haben. Die Nebenklage soll nicht nur die Anklage unterstützen, sondern ermöglicht es den Opfern auch, bestimmte kollektive und moralische Entschädigungen wie etwa die breite öffentliche Verteilung der Urteile zu fordern.¹⁷

Äußerst kritisch muss hingegen das Modell eines hybriden Strafgerichts gesehen werden, und zwar dann, wenn es, wie im Fall der ECCC, die nationale Komponente zu stark gewichtet. Während grundsätzlich die Einbeziehung nationaler Richter zweifelsohne zu einer größeren Akzeptanz in der Bevölkerung führt, besteht – wie der Fall Kambodscha zeigt – die enorme Gefahr, dass der staatliche Einfluss überhandnimmt, wenn die nationalen Richter zahlenmäßig die Mehrheit stellen.¹⁸ Die bisherige Praxis des Tribunals hat bereits gezeigt, dass es zu einer Lähmung der Verfahren kommen kann, wenn weder Einstimmigkeit noch eine ›Supermehrheit‹ erreicht wird.¹⁹ Das Modell eines hybriden Strafgerichts gerät ins Wanken, wenn der Eindruck entsteht, dass die nationalen Richter und Ankläger mit der Regierungslinie konform gehen. Aufgrund des zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung Kambodschas abgeschlossenen Abkommens ist die

kambodschanische Regierung verpflichtet, jedem Ersuchen um Unterstützung seitens der Ko-Untersuchungsrichter, der Ko-Ankläger und der Kammern unverzüglich nachzukommen.²⁰ Artikel 28 dieses Abkommens behält den Vereinten Nationen das Recht vor, die Zusammenarbeit einzustellen (withdrawal of cooperation), wenn die kambodschanische Regierung auf die Funktionsweise des Tribunals in einer Form Einfluss nimmt, die den Bestimmungen des Abkommens widerspricht. Bislang haben die Vereinten Nationen auf die offensichtliche politische Einflussnahme seitens der kambodschanischen Regierung kaum reagiert. Lediglich der UN-Sonderbeauftragte für das Khmer-Rouge-Tribunal David Scheffer meldet sich in regelmäßigen Abständen zu Wort und ersucht die Staatengemeinschaft um mehr Spendenfreudigkeit, ohne die das Tribunal bald nicht mehr weiterarbeiten könne. Inwieweit die Vereinten Nationen selbst durch die Schieflage, in die das Gericht geraten ist, Schaden nehmen, lässt sich vorläufig noch schwer abschätzen. Sollte an sie noch einmal der Wunsch nach der Einrichtung eines hybriden Gerichts herangetragen werden, wären sie jedenfalls gut beraten, sich nicht auf einen Kompromiss wie im Falle der ECCC einzulassen.

Vor diesem Hintergrund ist die Verurteilung von Kaing Guek Eav vor den Außerordentlichen Kammern zwar als wichtiger, aber nur als erster Schritt juristischer Aufarbeitung der unter Pol Pot begangenen Verbrechen zu sehen. Sollte weiterhin der Eindruck bestehen bleiben, dass Ermittlungen gegen bestimmte Verdächtige, etwa die bislang unbeliligten Militärschefs, von der Regierung systematisch hintertrieben werden, dann würde das kambodschanische Volk das Tribunal wohl eher als Mogelpackung denn als Meilenstein wahrnehmen.

Wenngleich die Außerordentlichen Kammern immer wieder ins Kreuzfeuer der Kritik geraten, ist ihnen – jedenfalls aus juristischer Sicht – ein positives Zeugnis auszustellen.

Das Modell eines hybriden Strafgerichts gerät ins Wanken, wenn der Eindruck entsteht, dass die nationalen Richter und Ankläger mit der Regierungslinie konform gehen.

¹⁶ ECCC (Pre-Trial Chamber), Beschluss v. 20.5.2010 – 002/19-09-2007-ECCC/OCIJ (PTC 38); siehe dazu Lars Christian Berster, Entscheidungsanmerkung, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 5. Jg., 9/2010, S. 538–546.

¹⁷ Kaufmann/Marschner, a.a.O. (Anm. 4), S. 820.

¹⁸ Vgl. Florian Ruhs, Hybride Tribunale, Rescriptum. Münchner studentische Rechtszeitschrift, Nr. 1, Oktober 2012, S. 46–52.

¹⁹ Zu den praktischen Schwierigkeiten, die entstehen, wenn jede Entscheidung gemeinsam getroffen werden muss, siehe das Interview mit dem ehemaligen französischen Ko-Untersuchungsrichter Marcel Lemonde: Rote-Khmer-Prozesse: »Selbst ein Freispruch wäre ein Erfolg«, www.zeit.de/online/2009/08/rote-khmer-tribunal-recht

²⁰ Agreement between the United Nations and the Royal Government of Cambodia Concerning the Prosecution under Cambodian Law of Crimes Committed during the Period of Democratic Kampuchea, 6.6.2003, Art. 25.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Weltraumausschuss: Tagungen 2012

- Weltraumschrott weiterhin wichtiges Thema
- Aserbaidschan sperrt sich gegen Aufnahme Armeniens

Annette Froehlich

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Annette Froehlich, Weltraumausschuss: Tagungen 2011, VN, 3/2012, S. 132, fort.)

Nachdem sich der in Wien ansässige **Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums** (kurz: **Weltraumausschuss**) im Jahr 2011 im Wesentlichen mit zwei wichtigen Jubiläen befasst hatte, kehrte der **UNCO-PUOS (United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space)** im Jahr 2012 zu seinem üblichen Arbeitsprogramm zurück. Die Tagung des Hauptausschusses fand vom 6. bis 15. Juni 2012 statt. Vertreter von 58 der 71 Mitgliedstaaten nahmen daran teil, darunter als neuestes Mitglied Aserbaidschan. Die Tagung des wissenschaftlich-technischen Unterausschusses fand vom 6. bis 17. Februar 2012 statt; die Tagung des Unterausschusses Recht vom 19. bis 30. März 2012. Besonders gewürdigt wurde das 50-jährige Bestehen des amerikanischen ›Landsat‹-Programms und dessen Bedeutung für die weltweite Erdbeobachtung als Beispiel internationaler Kooperation.

Wissenschaftlich-technischer Unterausschuss

Das Thema Weltraumschrott gewann in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung. So beschäftigt sich der wissenschaftlich-technische Unterausschuss nicht nur unter dem gleichnamigen Tagesordnungspunkt damit, sondern mittlerweile auch unter dem Tagesordnungspunkt ›Langfristige Nachhaltigkeit der Raumfahrtaktivitäten‹. Die Vermeidung von Weltraumschrott ist dabei der auf die Zukunft

gerichtete Aspekt; doch ebenso drängend ist die Frage, wie die bereits im All befindlichen Trümmer beseitigt werden können. Diverse Verfahren zum Erden von Weltraumschrott werden gegenwärtig getestet. Diese an sich wünschenswerte Maßnahme wird gleichwohl von manchen Ländern mit Skepsis betrachtet. Sie sehen darin die Möglichkeit für die ausführenden Staaten, an Weltraumtechnologie eines anderen Staates zu gelangen. Deshalb forderten sie, dass ohne vorhergehende Konsultationen beziehungsweise Vereinbarungen keine einseitigen Maßnahmen von einem Staat hinsichtlich eines Weltraumobjekts eines anderen Staates getroffen werden dürfen. Bleibt jedoch anzumerken, dass dies nur für größere Teile möglich sein kann, die Mehrzahl der gefährlichen kleinen Teile wird nicht immer einem Staat zugeordnet werden können. Während der Tagung des Unterausschusses kamen auch die im Jahr 2011 gebildeten vier Expertengruppen zum Thema langfristige Nachhaltigkeit der Raumfahrtaktivitäten zusammen (›Nachhaltige Nutzung des Weltraums zur Unterstützung nachhaltiger Entwicklung auf der Erde‹, ›Weltraumschrott‹, ›Weltraumwetter‹ und ›Richtlinien für Betreiber von Raumfahrtaktivitäten‹). Sie identifizierten Themenbereiche, die noch nicht in anderen Foren bearbeitet werden konnten. Ab dem Jahr 2013 sollen dann die Anregungen der privaten Raumfahrt aufgenommen werden.

Unterausschuss Recht

Auf der Tagung des Unterausschusses Recht lobten die Staatenvertreter die Verabschiedung eines neuen Protokolls am 9. März 2012 zum ›Übereinkommen über internationale Sicherungsrechte an beweglicher Ausrüstung betreffend Besonderheiten der Luftfahrzeugausrüstung auf einer diplomatischen Konferenz in Berlin. Der Dank der Versammlung richtete sich dabei an das Internationale Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT), unter dessen Ägide das Protokoll ausgearbeitet wurde. Das Protokoll ist der erste raumfahrtrelevante Vertragstext seit mehr als 30 Jah-

ren. Es ist außerdem der erste internationale privatrechtliche Vertrag im Bereich der kommerziellen Raumfahrt, was den wachsenden privaten Investitionen im Weltraum Rechnung trägt. Dieses neue Kreditsicherungsinstrument für die Raumfahrt sieht ein Online-Register vor, mit dem Sicherungsrechte an Weltraumgegenständen (Satelliten, Raumstationen und ihre Bestandteile) weltweit geschützt werden, um deren Finanzierung zu erleichtern (verbesserte Kreditsicherheit zur Reduzierung der Finanzierungskosten).

Für die nächste Tagung ist vorgesehen, einen Lagebericht über die internationalen Kooperationsmechanismen zur friedlichen Erforschung und Nutzung des Weltalls zu erstellen und dieses Thema als neuen Tagungsordnungspunkt aufzunehmen. Dafür soll eine Arbeitsgruppe für den Zeitraum 2014 bis 2017 eingerichtet werden.

Aufnahme neuer Mitgliedstaaten

Die Tagung des Hauptausschusses war überschattet von Diskussionen über die Aufnahme neuer Mitglieder. Das jüngste Mitglied Aserbaidschan sperrte sich gegen die Aufnahme Armeniens. Angeregt wurde daher, die Mitgliedskriterien zu überprüfen. Man hatte dabei insbesondere Mitgliedsländer im Blick, wie eben beispielsweise Aserbaidschan, die bislang keinen der UN-Weltraumverträge gezeichnet haben. Zudem war der UNCO-PUOS der Ansicht, dass seine Tagungen der friedlichen Nutzung des Weltraums dienen sollen und kein Austragungsort für regionale Konflikte sei. Den Mitgliedsanträgen von Armenien, Costa Rica und Jordanien stimmten auf der 67. Tagung der UN-Generalversammlung 127 Staaten zu, Fidschi stimmte dagegen und Aserbaidschan, die Mongolei und die Türkei enthielten sich.

Abschlussbericht: Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, General Assembly, Official Records, Sixty-seventh session, Supplement No. 20, UN Doc. A/67/20, United Nations, New York 2012.

Abrüstungskonferenz: Tagungen 2012

- Initiative von Ägyptens Botschafter Badr abgelehnt
- Nukleare Abrüstung bleibt weiterhin Streitthema

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, Abrüstungskonferenz: Tagungen 2011, VN, 2/2012, S. 77, fort.)

Und jährlich grüßt das Murmeltier. Unter diesem Motto standen auch im Jahr 2012 die Diskussionen in der Genfer **Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD)**. Es gelang den 65 Mitgliedstaaten auch im 16. Jahr in Folge nicht, neue Abrüstungsverhandlungen aufzunehmen. Gleichzeitig weigern sich wichtige Akteure weiterhin, Verhandlungen etwa über ein Verbot der Produktion waffenfähigen Spaltmaterials (Fissile Material Cut-off Treaty – FMCT) außerhalb der CD aufzunehmen. So steht die offizielle multilaterale Abrüstungsmaschinerie der Vereinten Nationen immer noch still, ohne dass Hoffnung auf Besserung besteht.

Auf der ersten von insgesamt 30 formellen Plenarsitzungen im Jahr 2012 einigte sich die Konferenz zwar auf eine Tagesordnung. Schon zu Beginn der neuen Tagungsperiode stellte der ecuadorianische Botschafter Luis Gallegos – damals turnusgemäß CD-Präsident – allerdings klar, dass »keine Einigung in Sicht sei«, die eine Aufnahme von Abrüstungsverhandlungen ermöglichen würde. »Geopolitische Realitäten«, so Gallegos, seien eine Ursache für die Schwierigkeiten, sich auf ein Arbeitsprogramm zu einigen, das die Grundlage für Verhandlungen bilden könne. Der Präsident schlug dann vor, die CD entweder bis zu einer politischen Lösung in einen Ruhezustand zu versetzen oder die Konferenz im Jahr 2012 überhaupt nur für einen kurzen Zeitraum tagen zu lassen. Diese Vorschläge wurden zwar von einigen Mitgliedstaaten unterstützt, scheiterten aber erwartungsgemäß genauso am Konsensprinzip wie alle darauf folgenden Initiativen, die CD als Verhandlungsforum wiederzubeleben.

Am 13. März, gegen Ende der vom 23. Januar bis 30. März dauernden ersten Tagungsperiode, stellte der damalige CD-Präsident, der ägyptische Botschafter His-

ham Badr, seinen Entwurf eines Arbeitsprogramms vor (CD/1933/Rev.1). Badr schlug vor, in den vier Kernthemen (nukleare Abrüstung, FMCT, Maßnahmen zur Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltall, negative nukleare Sicherheitsgarantien) jeweils für neun Tage in Arbeitsgruppen »Diskussionen« zu führen. Ferner sollten Koordinatoren andere Themen auf der Tagesordnung (neuartige Massenvernichtungswaffen, umfassendes Abrüstungsprogramm und Transparenzmaßnahmen) betreuen.

Obwohl der Arbeitsprogramm-Entwurf strittige Begriffe wie »Verhandlungen« oder die Frage der Reichweite eines FMCT vermied, scheiterte er nur zwei Tage später. Pakistan sprach sich als einziger Staat offen gegen den Entwurf aus und führte dafür Gründe der »nationalen Sicherheit« an. Pakistan hatte bereits in den vergangenen Jahren Diskussionen über einen FMCT abgelehnt, weil es fürchtet, durch einen solchen Vertrag im nuklearen Rüstungswettlauf mit Indien benachteiligt zu werden. Es ist aber davon auszugehen, dass im Windschatten der pakistani-schen Ablehnung auch andere Staaten, wie etwa China und Iran, einer Aufnahme von FMCT-Verhandlungen ablehnend gegenüberstanden.

Die globale Interessenlage in der nuklearen Abrüstung bleibt von großen Gegensätzen gekennzeichnet. Die blockfreien Staaten wollen vor allem über weitere Abrüstungsschritte der Nuklearwaffenstaaten reden. Andere, vor allem westliche Staaten, stehen dem skeptisch gegenüber und wollen keinem Arbeitsprogramm zustimmen, das kein klares Mandat für FMCT-Verhandlungen enthält.

So brachten die Staatenvertreter auch die beiden anderen Tagungsperioden (14.5.–29.6. und 30.7.–14.9.) im Wesentlichen damit zu, Plenumsdiskussionen über die Themen auf der Tagesordnung zu führen und in einigen Seminaren zu den entsprechenden Sachthemen zu diskutieren. Deutschland und die Niederlande luden etwa zu zwei Treffen von wissenschaftlichen Experten zur Verifikation eines FMCT ein (29.–30.5. und 28.–29.8.).

Die Aussichten, dass in anderen Foren Verhandlungen über einige der auf der CD-Tagesordnung befindlichen Themen aufgenommen werden, haben sich nicht wesentlich verbessert. Wie in den vergangenen Jahren befürworteten mehrere Staa-

ten direkt oder indirekt einen solchen Schritt. Insbesondere steht der Vorschlag im Raum, die FMCT-Verhandlungen in die UN-Generalversammlung zu verlagern.

Allerdings lehnen wichtige Nuklearwaffenstaaten dies weiterhin ab. Die amerikanische Ständige Vertreterin bei der Abrüstungskonferenz, Botschafterin Laura E. Kennedy, beispielsweise stellte am 15. Mai in Genf klar, dass die USA Verhandlungen über ein Ende der Produktion waffenfähigen Spaltmaterials nur auf der Grundlage eines Konsenses derjenigen Staaten, die Spaltmaterial produzieren, befürworten. »Es wäre nicht produktiv, wenn die Generalversammlung Boden erneut umpflügt, der hier in Genf schon lange beackert wird«, so Kennedy.

Je länger die Blockade in der CD andauert, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass einzelne Staaten Verhandlungen über Abrüstungsthemen, die auf der Agenda der Abrüstungskonferenz stehen, in einem anderen Rahmen aufnehmen. Vorbild dafür wären die erfolgreichen Verhandlungen über die Verbote von Anti-Personen-Minen und Streumunition, die unter Umgehung des Konsensprinzips angestoßen und abgeschlossen worden waren. Im Nuklearbereich bleiben die Hürden für einen solchen Schritt höher – unüberwindbar erscheinen sie nicht mehr.

Unter dem Vorsitz des deutschen Botschafters Hellmut Hoffmann beriet die CD dann im September abschließend über ihren jährlichen Bericht an die Generalversammlung. Hoffmanns Versuche, den üblicherweise vollkommen blutleeren Bericht über die (Nicht-)Aktivitäten der CD zumindest durch eine allgemeine Beschreibung inhaltlicher Debatten und Kontroversen im Jahr 2012 anzureichern, scheiterten weitgehend am Konsensprinzip. So überwies die CD am 13. September ihren üblichen Sachbericht (CD/1944) an die Generalversammlung.

Ein kleiner Lichtblick ist, dass die UN-Generalversammlung in Resolution 67/56 vom 3. Dezember 2012 eine Offene Arbeitsgruppe zur Zukunft der nuklearen Abrüstung einrichtete. Auf drei Treffen im Jahr 2013 wird diese Gruppe in Genf unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft darüber beraten, wie multilaterale Abrüstungsverhandlungen zur Erreichung des Ziels einer atomwaffenfreien Welt genutzt werden können.

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat: Tagungen 2012

- Neue Ländermandate zu Belarus und Eritrea
- Weitreichende Resolution zu Sri Lanka
- Neues Expertenmandat zu Menschenrechten und Umwelt

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2011, VN, 2/2012, S. 8 off., fort.)

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** hielt im Jahr 2012 turnusgemäß drei reguläre Tagungen ab (19. Tagung: 27.2.–23.3.; 20. Tagung: 18.6.–6.7.; 21. Tagung: 10.–28.9.) sowie eine Sondertagung zur Menschenrechtslage in Syrien (1.6.). Diese 19. Sondertagung nahm die Morde in El-Houleh zum Anlass und verurteilte entschieden die Unfähigkeit und den Unwillen der syrischen Regierung, die Menschenrechte zu schützen (Resolution S-19/1). Der Rat beschloss im Jahr 2012 zwei neue Ländermandate (Belarus und Eritrea), verabschiedete drei neue Länderresolutionen (Syrien, Sri Lanka und Mali) und richtete ein neues thematisches Mandat zu Umwelt und Menschenrechten ein. Der MRR verabschiedete insgesamt 100 Resolutionen, Beschlüsse (Decisions) und Erklärungen des Präsidenten (Presidential Statements).

19. Tagung

Auf seiner 19. Tagung setzte der Menschenrechtsrat den Trend zu einer normgerechteren Arbeit des Rates aus dem Vorjahr fort. Die Länderresolution zu **Nordkorea** wurde ohne Abstimmung angenommen (A/HRC/RES/19/13). China, Kuba und Russland distanzieren sich jedoch in Erklärungen vom ›Konsens‹. Ohne Gegenstimme wurde auch die Länderresolution zu **Myanmar** (19/21) angenommen. Zur Lage der Menschenrechte in **Syrien** gab es gleich zwei Resolutionen, die jeweils mit eindeutiger Mehrheit verabschiedet wurden: zum Ausufern der Menschenrechtsverletzungen (19/1) mit 37 Ja-, drei Nein-Stimmen und drei Enthaltungen (vier weitere Staaten hatten nicht abge-

stimmt) sowie zur Fortsetzung des Ländermandats (19/22) mit 40 Ja-, drei Nein-Stimmen und drei Enthaltungen. Die Untersuchungskommission wurde erneut verlängert und deren Berichte sollen an die relevanten UN-Organe (Sicherheitsrat und Generalsekretär) für die weitere Befassung weitergeleitet werden. Russland und China scheiterten, anders als im UN-Sicherheitsrat, im MRR mit dem Versuch, die Hauptverantwortung des Assad-Regimes zu relativieren. Knapp fiel hingegen die Verlängerung des Ländermandats zu Iran aus (19/12): 22 Ja- und 20 Nein-Stimmen bei fünf Enthaltungen.

China scheiterte mit seinem Ansinnen, die Regeln der **Zulassung zivilgesellschaftlicher Akteure** zu den Sitzungen des Forums für Minderheitenfragen und des Sozialforums zu verschärfen. Bislang sehen die Zulassungsbestimmungen für diese beiden Foren keinen Konsultativstatus für teilnehmende, nichtstaatliche Organisation (NGOs) vor. Auch kleineren Organisationen wird so die Teilnahme ermöglicht. Der Antrag Chinas verfehlte die notwendige Mehrheit (15 Ja, 18 Nein, 12 Enthaltungen). Die eigentliche Resolution über das Forum für Minderheitenfragen (19/23) ging dann ohne Abstimmung durch.

Optimistisch stimmt der Anstieg **regionenübergreifender Initiativen**. Allein im Rahmen der 19. Tagung gab es eine Reihe gemeinsamer Resolutionen: etwa von Costa Rica, der Côte d'Ivoire, Deutschland, Ecuador, den Malediven, Marokko, Mauritius, Peru, der Schweiz, Slowenien und Uruguay zu Menschenrechten und Umwelt (19/10). Weitere solche Resolutionen gab es zur Partizipation von Menschen mit Behinderung im politischen und öffentlichen Leben (19/11), zu Förderung und Schutz der Menschenrechte bei friedlichem Protest (19/35), zum Recht der Registrierung der Geburt und dem Recht auf rechtliche Anerkennung der Person (19/9), zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat (19/36), zur Lage der Menschenrechte in Nordkorea (19/13), zu Kinderrechten (19/37) und zur Rolle guter Regierungsführung (19/20). Allein für die Europäische Union scheint eine solche Kooperation immer noch gewöhnungsbedürftig zu sein.

Schockierend verlief die Auseinandersetzung um eine Länderresolution zu **Sri Lanka**. Menschenrechtsverteidiger/innen

aus Sri Lanka waren aufgrund von Drohungen und Einschüchterungen durch ihre Regierung zum Teil gar nicht erst angetreten oder vermieden es, das UN-Gebäude zu betreten. Die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte und die Ratspräsidentin betonten energisch die Freiheit des Wortes gerade in den Räumen der UN. Vermutlich hat das dreiste Auftreten der Regierung Sri Lankas zum klaren Ergebnis der Resolution (19/2) beigetragen: 24 Ja-, 15 Nein-Stimmen bei acht Enthaltungen. Die Resolution weist dem Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) eine Rolle bei der Aufarbeitung schwerer Menschenrechtsverletzungen in der jüngeren Vergangenheit zu. Der Bericht sollte zur März-Sitzung 2013 vorliegen. Es war zwar nicht zu erwarten, dass die Regierung sich die Resolution zu eigen macht, aber all jene in Sri Lanka, die sich für eine Aufarbeitung einsetzen, fühlten sich bestätigt und ermuntert.

Besondere Aufmerksamkeit erfuhr die vom Rat im Juni 2011 in Auftrag (17/19) gegebene Podiumsdiskussion zu Menschenrechten, **sexueller Orientierung** und Gender-Identität. Die Staaten der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) hatten im Vorfeld mit einem Boykott gedroht, und zu Beginn der Diskussion verließ auch die Mehrzahl der OIC-Staaten aus Protest den Raum. Politisch aufgewertet wurde die Veranstaltung durch eine Video-Botschaft des UN-Generalsekretärs. Er unterstrich, dass es sich bei sexuell motivierter Gewalt und feindseligen Belästigungen um Verletzungen des Völkerrechts handelt. Laut Bericht des OHCHR werden gleichgeschlechtliche Beziehungen zwischen Erwachsenen in 76 Ländern kriminalisiert (A/HRC/19/41).

Das neue Mandat eines/r Unabhängigen Experten/in zum Thema **Menschenrechte und Umwelt** (19/34) befasst sich mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf eine sichere, saubere, gesundheitsförderliche und nachhaltige Umwelt. Das OHCHR hatte dazu eine Studie präsentiert (A/HRC/19/34) und die Einrichtung eines solchen Mandats befürwortet. Es blieb jedoch der zwiespältige Eindruck zurück, dass Staaten wie die Schweiz, die USA und ein Großteil der EU damit liebäugeln, dieses Mandat als Hürde gegen ein Mandat zum Thema Menschenrechte und Klimawandel

aufzubauen. Die Regierungsvertreter Bangladeschs, Boliviens und Brasiliens äußerten diese Vermutung recht unverblümt.

20. Tagung

Die 20. Tagung des Rates verabschiedete zwei neue Mandate für länderspezifische Sonderberichterstatter: zu Belarus (20/13) und Eritrea (20/20). Das Ländermandat zu **Belarus** führte die Länderresolution aus dem Jahr 2011 fort und schuf nun einen Sonderberichterstatter. Trotz einiger Vorbehalte von Ländern wie Costa Rica, Indonesien, Kirgisistan, Mexiko oder Uruguay, die den Mehrwert des Sonderberichterstatters gegenüber des vorangegangenen Monitorings durch das OHCHR nicht erkennen konnten, erhielt das Mandat eine Mehrheit. Das Ländermandat zu **Eritrea** stellte ein Novum dar. Es war das erste Mal, dass Staaten der Afrika-Gruppe – Dschibuti, Nigeria und Somalia – ein Mandat gegen den ausdrücklichen Willen eines Staates ihrer Regionalgruppe einbrachten. Außerdem wichen China, Kuba und Russland von ihrem Prinzip ab, keine Länderresolution ohne Abstimmung passieren zu lassen, wenn das betroffene Land nicht zustimmt. So wurde die Resolution ohne Abstimmung angenommen, wenngleich China, Kuba und Russland zu Protokoll gaben, dass dies keinen Konsens darstelle. Interessant ist außerdem, dass der MRR eine Expertin mit dem Mandat betraute. Sheila Beedwantee Keetharuth aus Mauritius wird das Ländermandat in einer fast ausschließlichen Männerdomäne ausüben.

Ebenso verabschiedete der Rat im Konsens eine Länderresolution zu **Mali** (20/17) mit einem Monitoringauftrag an das OHCHR. Der MRR setzte zudem eine Arbeitsgruppe zwecks Ausarbeitung eines Entwurfs zu einem **Recht auf Frieden** ein, wenngleich dieses Recht umstritten blieb (20/15). Eine weitere Resolution zur Lage der Menschenrechte in **Syrien** (20/22) erhielt zwar wieder eine deutliche Mehrheit, konnte aber keinen Weg einer effektiven Einmischung zur Verbesserung der Menschenrechtsslage aufzeigen und geriet so ungewollt zum Ausdruck der Machtlosigkeit.

21. Tagung

Hervorzuheben sind hier Resolutionen über Richtlinien zu **extremem Armut** und Menschenrechte (21/11) und zur Einrich-

tung einer Arbeitsgruppe zu den **Rechten von Kleinbauern** (21/19). Die erste wurde im Konsens, die zweite per Abstimmung angenommen. Ein weiteres Novum stellte der Beschluss (21/1) dar, **Eritrea** aus dem vertraulichen Beschwerdeverfahren herauszunehmen. Die Dokumente zu den Fällen werden der Sonderberichterstatterin zur Verfügung gestellt und im öffentlichen Verfahren weiter behandelt.

Die Tagung hatte der UN-Generalsekretär mit einer Video-Ansprache eröffnet und betont, dass Staaten die Pflicht hätten, **Menschenrechtsverteidiger/innen** bei der Umsetzung ihrer Aufgaben zu schützen. Er nahm Bezug auf die Einschüchterungen durch die Regierung Sri Lankas während der März-Tagung. Die Einschüchterung von Menschenrechtsverteidiger/innen war auch Thema einer halbtägigen Podiumsdiskussion. Einige Staaten ließen jedoch erkennen, dass sie die Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger/innen weiterhin unter den Vorbehalt der Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung stellen werden. In einer gemeinsamen Stellungnahme forderten NGOs hingegen, für den März 2013 eine Resolution vorzubereiten, in der Maßnahmen gegen Einschüchterungsversuche aufgelistet werden sollten.

Einen Rückschritt gegenüber der verbesserten, opfer-orientierten Arbeit des MRR bedeutete die von Russland initiierte Resolution, die **Rolle traditioneller Werte** bei der Umsetzung der Menschenrechte abzuwägen (21/3). Es handelt sich um eine verklausulierte Infragestellung der Universalität der Menschenrechte. So werden in Russland unter Verweis auf den Begriff ›Tradition‹ immer häufiger Frauenrechte ausgehebelt oder die Aktivitäten von NGOs unterbunden. Die Resolution beauftragt den Beratenden Ausschuss (Advisory Committee), den vorliegenden Entwurf einer entsprechenden Studie abzuschließen. Es ist zu hoffen, dass der Ausschuss den Entwurf entscheidend nachbessert.

Resümee

In die Länderevaluierung ist auch im Jahr 2012 Bewegung gekommen. Die Palette an Maßnahmen umfasst mehr als die Einberufung einer Sondertagung, die Ernennung eines Sonderberichterstatters oder das Angebot technischer Hilfe. Dringlichkeitsdebatten, Monitoring durch das

OHCHR, die öffentliche Auswertung im Plenum oder *Ad-hoc*-Tatsachenermittlungsmissionen ermöglichen eine offizielle Befassung mit einer Ländersituation unterhalb der Schwelle einer Resolution. Was ursprünglich durch die Fünf-Jahres-Überprüfung der Arbeitsweise des Rates, die im Jahr 2011 durchgeführt wurde, erreicht werden sollte, dort jedoch blockiert wurde, hat sich nun in der alltäglichen Arbeit des Rates etabliert. Dies ist jedoch keine Garantie für die Zukunft. Politische Umbrüche in einzelnen Ländern und eine andere Zusammensetzung des Rates lassen das Pendel möglicherweise wieder zurückschwingen. Wenngleich die Zusammenarbeit von Staaten aus unterschiedlichen Regionalgruppen in gemeinsamen Initiativen zunimmt und somit Vertrauen gebildet werden kann.

Unbeschadet der positiven Dynamik war allerdings ebenso festzustellen, dass die Bewertung des Rates in Bezug auf die Lage der Menschenrechte etwa in Mali, Sudan oder Jemen der der wirklichen Situation der Opfer nicht gerecht wurde, und die Resolutionen nur schwache Anforderungen an die staatlichen Pflichten formulierten. So könnte die Rolle des OHCHR stärker hervorgehoben werden, dessen Kompetenz gerade in Ländersituationen wie Mali, Somalia oder Südsudan gefragt wäre.

Wie brüchig das bisher im Rat Erreichte ist, zeigen nicht zuletzt die immer wiederkehrenden und polarisiert geführten Auseinandersetzungen um die personelle Zusammensetzung des OHCHR, die freiwilligen, zweckgebundenen Finanzhilfen für die Arbeit ausgesuchter Mandatsträger sowie die Versuche, die Sonderberichterstatter/Unabhängigen Experten/Arbeitsgruppen und das OHCHR an das Gängelband des MRR zu legen. Ebenso gibt es auch bei den westlichen Staaten Regierungen, die im Zweifelsfall mehr sich selbst zu schützen suchen als Menschenrechte und Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Angesichts der Erfahrungen aus der Afrika-Staatengruppe wäre es angebracht, dass westliche Staaten einen kritischen Blick in ihre Hinterhöfe werfen und darüber im MRR berichten. Die USA hatten im Juni 2010 mit ihrer selbstkritischen Befassung des Berichts zu globalen Praktiken geheimer Haftzentren in 66 Staaten (A/HRC/13/42) schon einmal einen Anfang gemacht.

Personalien

Bildung

Neuer Rektor der Universität der Vereinten Nationen (UNU) in Tokyo ist seit dem 1. März 2013 der Kanadier **David Malone**. Er übernahm die Leitung von dem Schweizer Konrad Osterwalder. Dieser hat der UNU von September 2007 an vorgestanden (vgl. Personalien, VN, 4/2007, S. 168). Im September 2010 hatte Osterwalder das zu Beginn seiner Amtszeit gesetzte Kernziel erreicht, die im Jahr 1975 gegründete UNU von einer Dachorganisation für Forschungsinstitutionen zu einer ›echten‹ Universität mit der Befugnis, Postgraduiertenabschlüsse zu verleihen, umzuwandeln. In diesem Sinne ist die Ernennung Malones ein wichtiges Signal: Als bekannter Diplomat, Wissenschaftler und Buchautor könnte er der Universität zu mehr internationaler Aufmerksamkeit verhelfen. Malone war von 1992 bis 1994 Kanadas Botschafter bei den UN. Von 1998 bis 2004 war er Präsident des Think Tanks ›International Peace Academy‹ in New York.



David Malone

UN-Foto: Eskinder Debebe

Entwicklung

Amina J. Mohammed wurde am 7. Juni 2012 von Ban Ki-moon zu seiner neuen Sonderberaterin für die Entwicklungsplanung nach 2015 ernannt. Die 51-jährige Nigerianerin bringt in ihr neues Amt 30 Jahre Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit im öffentlichen und privaten Sektor mit. Sie war unter anderem Beraterin des nigerianischen Präsidenten für die Millennium-Entwicklungsziele und von 2002 bis 2005 Koordinatorin der Arbeitsgruppe Gender und Bildung des UN-Millenniums-Projekts.

Seit Januar 2013 leitet **Richard Dictus** als Exekutivkoordinator das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV) mit Sitz in Bonn. Seine Karriere im UN-System begann im Jahr 1987 in der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO). Später war er in verschiedenen Positionen und Regionen für das UN-Entwicklungsprogramm tätig. Dictus engagierte sich in dieser Zeit in den Bereichen Umweltmanagement, ländliche Entwicklung, Mikrofinanzierung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Zuletzt war er von 2009 bis 2012 Residierender Koordinator der Vereinten Nationen in Malawi.

Friedenssicherung

Der ehemalige Staatspräsident von Timor-Leste **José Ramos Horta** ist seit dem 31. Januar 2013 der neue Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Guinea-Bissau. Der 63-jährige Friedensnobelpreis-



Amina J. Mohammed

UN-Foto: Evan Schneider

träger leitet zugleich das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS). Ramos-Horta kann auf mehr als 30 Jahre Erfahrung in Diplomatie und Politik zurückgreifen, zuletzt als Präsident Timor-Lestes von 2007 bis 2012. Den Nobelpreis bekam er im Jahr 1996 für seine Bemühungen um eine friedliche Lösung des Konflikts in Osttimor, das damals zu Indonesien gehörte. Bevor er das höchste Amt im neuen Staat Timor-Leste übernahm, war er Außenminister von 2001 bis 2006 sowie Ministerpräsident von 2006 bis 2007. Seine Bekanntheit kann bei der Bewältigung der großen Herausforderungen, vor denen das von Putschen, Armut und Drogenhandel heimgesuchte westafrikanische Land steht, hilfreich sein.

Mohamed Ibn Chambas ist der neue Gemeinsame Sonderbeauftragter und Chefmediator der Afrikanischen Union (AU) und der Vereinten Nationen (UN) für Darfur. Gleichzeitig

leitet der Ghanaer die dortige Friedensmission UNAMID, die mit mehr als 25 000 Angehörigen größte Mission der UN. Der 63-jährige promovierte Politologe und Jurist war Parlamentsabgeordneter und Stellvertretender Außenminister seines Landes, bevor er hochrangige Posten auf regionaler Ebene übernahm. So war er von 2002 bis 2005 Exekutivsekretär der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und von 2006 bis 2009 deren Präsident. Zuletzt fungierte Chambas als Generalsekretär der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten.

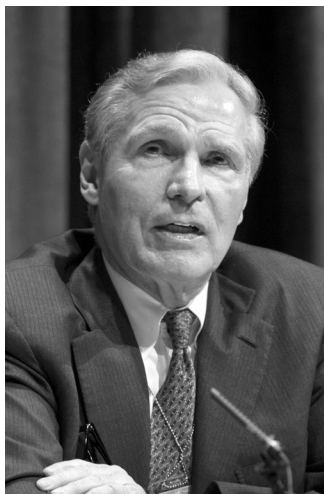
Die ehemalige Präsidentin Irlands **Mary Robison** vertritt den UN-Generalsekretär als seine Sondergesandte für die Region der Großen Seen. Ihre Hauptaufgabe wird sein, die Umsetzung des im Februar 2013 verabschiedeten Friedens-, Sicherheits- und Kooperationsrahmens für die Demokratische Republik Kongo und die Region der Großen Seen durch die elf Unterzeichnerstaaten zu unterstützen. Robison war von 1990 bis 1997 die Präsidentin Irlands und von 1997 bis 2002 Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte.

Gesundheit

Mark R. Dybal ist am 15. November 2012 vom Verwaltungsrat des Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFA TM) zum neuen Exekutivdirektor ernannt worden. Der 49-jährige Amerikaner folgt dem Franzosen Michel Ka-

zatchkine, der nach fünf Jahren im Amt (vgl. Personalien, VN 3/2007, S. 124) aufgrund von Korruptionsvorwürfen im Frühjahr zurückgetreten war. Dybal war in der Regierung von George W. Bush Aids-Koordinator der USA und hat das Aids-Notprogramm PEPFAR geleitet. Der Fonds hat seit seiner Gründung vor zehn Jahren knapp 23 Milliarden US-Dollar zur Bekämpfung der drei Infektionskrankheiten in rund 150 Ländern ausgegeben.

Ban Ki-moon ernannte am 1. März 2013 **Ray G. Chambers** zu seinem Sondergesandten für Malaria und die Finanzierung der Millenniums-Entwicklungsziele im Gesundheitsbereich. Seit Februar 2008 war der 71-jährige Philanthrop und Ko-Gründer der Organisation ›Malaria No More‹ bereits Sondergesandter für Malaria gewesen. Im neuen Amt wartet auf ihn die Herkulesaufgabe, die Finanzierung für die Erreichung der gesundheitsbezogenen Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015, wie Senkung der Säuglings- und Müttersterblichkeitsraten und Eindämmung von Malaria, Tuberkulose, HIV/Aids und



Ray G. Chambers
UN-Foto: Rick Bajornas

anderer Krankheiten, sicherzustellen.

Im Nachgang zu seiner am 11. Dezember 2012 gestarteten Initiative zur Eindämmung der im Oktober 2010 in Haiti ausgebrochenen Cholera-Epidemie hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den Amerikaner **Paul Farmer** am 28. Dezember 2012 zu seinem Sonderberater für gemeindenähe Medizin und die Lehren aus Haiti ernannt. Er wird in dieser Funktion mit allen wichtigen Partnern zusammenarbeiten, um zur Ausrottung der mutmaßlich durch nepalesische UN-Blauhelme auf die karibische Insel eingeschleppte Cholera beizutragen. Der Seuche sind bislang knapp 8000 Menschen zum Opfer gefallen. Farmer soll die Daten, die das Büro des Sondergesandten für Haiti in drei Jahren gesammelt hat, auswerten, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Der studierte Mediziner war von 2009 bis 2012 Stellvertreter des UN-Sondergesandten für Haiti Bill Clinton.

Jugend

Elise Zerrath aus Lübeck und **Florian Nowack** aus Berlin sind die neuen UN-Jugenddelegierten. Sie werden im September 2013 als Teil der offiziellen deutschen Delegation vor der UN-Generalversammlung die Meinung und Interessen der Jugendlichen in Deutschland vertreten. Beide haben sich in einem Auswahlprozess der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) und des Deutschen Nationalkomitees für internationale Jugendarbeit (DNK) im Januar 2013 durchgesetzt und lösen Sabrina Reindl und Patrick Rohde ab (vgl. Personalien, VN, 1/2012, S.35). Die 26-jährige Zerrath ist Studentin für Internationale Beziehungen



Ahmad Alhindawi
UN-Foto: Mark Garten

und Humangeografie. Sie engagierte sich in verschiedenen UN-Planspielen, bei AIESEC Island und in der Jungen Union in Schleswig-Holstein. Nowack, 23 Jahre, ist in der evangelischen Jugend sowie bei den Jusos aktiv. Außerdem vertrat er das DNK, zuletzt auf europäischer Ebene im europäischen Jugendforum.

Den neu geschaffenen Posten eines Gesandten des Generalsekretärs für die Jugend besetzte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 17. Januar 2013 mit **Ahmad Alhindawi**. Als Gesandter wird der 29-jährige Jordanier die Bedürfnisse und Interessen der Jugend weltweit vertreten. Alhindawi hat Europastudien und Internationale Beziehungen studiert. Er engagierte sich in zahlreichen Gremien im Bereich Jugend auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene. Alhindawi ist Gründungsmitglied der jordanischen ›All Kordan Youth Commission‹, des ›Youth for Democracy Network‹ des jordanischen Ausschusses für demokratische Kultur sowie des Internationalen Jugendrats in New York. Seit Dezember 2012 ist er Berater für Jugendfragen der Arabischen Liga in Kairo.

Von 2009 bis 2012 war er Mitarbeiter im Sekretariat des Rates Arabischer Jugend- und Sportminister.

Kultur

Seit Oktober 2012 ist **Nassir Abdulaziz Al-Nasser** neuer Hohe Beauftragte des Generalsekretärs für die Allianz der Zivilisationen. Al-Nasser war von 1998 bis 2011 Botschafter seines Landes Katar bei den Vereinten Nationen in New York und zuletzt Präsident der 66. UN-Generalversammlung. Der 60-jährige Karrierediplomat löste den Portugiesen Jorge Sampaio ab, der dieses Amt seit April 2007 als erster innegehabt hat (vgl. Personalien, VN, 2/2007, S. 124). Die Allianz der Zivilisationen wurde im Jahr 2005 auf Initiative Spaniens und der Türkei ins Leben gerufen.

Menschenrechte

Die ehemalige Leiterin des UN-Freiwilligenprogramms **Flavia Pansieri** (vgl. Personalien, VN, 3/2008, S. 133) ist seit dem 15. März 2013 Beigeordnete Generalsekretärin und Stellvertreterin der Hohen Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay. Die 62-jährige Italienerin folgt Kyung-wha Kang aus Südkorea. In beinahe 30 Jahren UN-Karriere war Pansieri in Bangladesch, China, Jemen, Myanmar, Laos und New York unter anderem für das Entwicklungsprogramm (UNDP) tätig. Von 1998 bis 2001 fungierte sie als Stellvertretende Exekutivdirektorin des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM) in New York.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Anja Papenfuß.

Streitschrift für den Mauerbau

Christian Tomuschat

Die von der Universität Mainz im Wintersemester 2010/11 als Dissertation angenommene Arbeit stellt die bisher akribischste Untersuchung des Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zum Bau einer ›Mauer‹ (englisch ›wall‹, französisch ›mur‹) auf palästinensischem Gebiet (ICJ Reports 2004, 136) dar. **Daniel Eckstein** hat sich in alle denkbaren Details des Verfahrens vertieft. Nicht nur prüft er, ob das sachliche Ergebnis des Gutachtens zutreffend war, vielmehr geht er mit großem Aufwand zuvor auch der Frage nach, ob der IGH den von der Generalversammlung gestellten Antrag überhaupt hätte beantworten dürfen und ob er nicht etwa sein Ermessen im Sinne einer Verweigerung einer Antwort hätte ausüben sollen. Insgesamt gewinnt der Leser einen zwiespältigen Eindruck. Scharfsinn bei der Auseinandersetzung mit den Einzelheiten paart sich mit Blindheit für die strukturellen Grundfragen. Obwohl die vom IGH erzielten Ergebnisse teilweise gutgeheißen und bestätigt werden, überwiegt der kritische Grundton. Die Schlussfeststellung wird etwas versteckt untergebracht: Die Mauer stehe – entgegen der Auffassung des IGH – mit dem Völkerrecht im Einklang (S. 462). Insgesamt gelangt Eckstein zu dem Ergebnis, dass der IGH ein rechtlich nicht haltbares Gutachten erstattet hat.

Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, die Argumentation des Verfassers in Gänze darzustellen. Sie enthält verdienstvolle Passagen wie etwa die Überlegungen zu Artikel 12 UN-Charta, der das Zusammenspiel von Sicherheitsrat und Generalversammlung regelt (S. 57–81). Verstörend ist allerdings schon auf Seite 30 die Eingangsbemerkung, dass es im Sechstagekrieg den meisten palästinensischen Bewohnern Ostjerusalems und des Westjordanlands wegen der Schnelligkeit der israelischen Kriegsführung nicht gelungen sei, »vor der Einnahme zu fliehen«. Hätten sie fliehen sollen? Warum? Wohin? Leider überwiegen im weiteren Verlauf auch zahlreiche Erörterungen, die ohne tragfähige Begründung in der Luft hängen. So gelangt Eckstein bei der Untersuchung der Frage, ob die Generalversammlung den IGH in rechtmäßiger Weise angerufen hat, zu der berühmten ›Uniting for Peace-Resolution 377 (V) aus dem Jahr 1950. Darin hat die Generalversammlung für sich eine Notfallkompetenz für den Fall reklamiert, dass der Sicherheitsrat seiner Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit nicht nachkommen sollte. Eckstein behauptet, die Resolution zeichne sich durch einen hohen Grad an

Spezifität im Hinblick auf die konkrete Situation des Kalten Krieges aus (S. 90). »Mit dem Wegfall des ideologischen Kampfes zwischen ›Ost‹ und ›West‹ fiel auch die Grundlage, auf der Uniting for Peace aufgebaut worden war, fort« (S. 96). Damit soll die Resolution ihren »Anwendungsbereich« verloren haben (S. 123). Eine merkwürdige Argumentation, für die der Wortlaut keinen Anhaltspunkt liefert und für die auch sonst keine methodisch sachgerechten Argumente angeboten werden. Jederzeit kann auch heute, und gerade heute, angesichts der schwindenden Legitimität des Sicherheitsrats in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung die Generalversammlung wieder den Anspruch erheben, als das eigentliche ›demokratische‹ Element der Weltorganisation eine Krisensituation in die Hand zu nehmen, wenn der Sicherheitsrat blockiert ist.

Wenig überzeugend ist die These, dass, die fortbestehende Gültigkeit von Resolution 377 (V) unterstellt, eine Anrufung des IGH auch deshalb unstatthaft gewesen sei, weil nach den dort niedergelegten Verfahrensvoraussetzungen eine Untätigkeit des Sicherheitsrats hätte vorliegen müssen: Gerade im entscheidenden Zeitpunkt sei der Sicherheitsrat seiner Verantwortlichkeit nachgekommen (S. 105–110). Zu diesem Schluss kann man indes nur bei einer zugespitzt formalistischen Betrachtungsweise gelangen. Zwar hatte man sich auf einen Verfahrensweg geeinigt, die sogenannte ›Road map‹, aber der Sicherheitsrat hatte wegen eines von den USA eingelegten Vetos keine Sachentscheidung getroffen. Das Hauptproblem, der Siedlungsbau, war ungelöst und ist es bis zum heutigen Tag.

Recht einseitig wird der Generalversammlung bei der Anrufung des IGH ein »rechtsmissbräuchliches« Verhalten unterstellt (S. 190–194). Eckstein formuliert einen Satz, den er eigentlich selbst nicht für richtig halten kann: »Stuft sich der IGH selbst zu einem Hilfsorgan herab, indem er eine nicht ergebnisoffene Frage annimmt, deren klare Antwort bereits vorher gegeben wurde, beraubt sich der IGH selbst seiner Würde als Rechtsorgan« (S. 192). Es ist sicher richtig, dass in den Erwägungsgründen der Resolution ES-10/14 der Generalversammlung vom 8. Dezember 2003, mit der das Gutachten angefordert worden war, eindeutige Feststellungen über die Rechtswidrigkeit der israelischen Besatzungspolitik enthalten waren. Doch die eigentliche Gutachtenfrage war in neutraler Sprache gehalten, und es ist selbstverständlich, dass ein Organ wie der IGH einem solchen Druck



Daniel Eckstein

Die Vereinbarkeit der De-Facto-Annektion mit dem Völkerrecht. Dargestellt am Beispiel der israelischen Sperranlage. Zugleich eine Analyse des IGH-Gutachtens vom 9. Juli 2004

Reihe Öffentliches und Internationales Recht, Band 16
Frankfurt/Main:
Peter Lang 2012
512 S., 84,80 Euro

standhalten kann und muss, wie es die richterliche Verantwortlichkeit erfordert. Es liegt auf der Hand, dass in solch existenziellen Fragen von Krieg und Frieden der Antragsteller mit seiner Meinung nicht hinter dem Berg halten kann.

Der einzige Punkt, wo dem Widerspruch Ecksteins gegen die Zulässigkeit des Gutachtenantrags (S. 166–180) ein nicht unerhebliches Gewicht zugemessen werden muss, dürfte die Frage sein, ob Richter Elaraby an dem Verfahren hätte teilnehmen dürfen. Schließlich hatte er sich viele Jahre lang als Repräsentant Ägyptens aktiv an der Diskussion über die Palästina-Frage beteiligt.

Das Gesamtergebnis des Verfassers lautet, dass die Anfrage der Generalversammlung an den IGH unzulässig gewesen sei und daher nicht hätte beantwortet werden dürfen (S. 197). Insgesamt vermögen die Kritikpunkte des Verfassers jedoch nicht zu überzeugen.

Was die eigentliche Sachfrage, der Vereinbarkeit des Mauerbaus mit dem humanitären Völkerrecht angeht, so geht Eckstein durchgängig von der israelfreundlichsten Deutung aus (S. 253–335). Für ihn handelt es sich um eine Anlage, die allein sicherheitspolitische Zielsetzungen hat, so dass vor allem auf Artikel 53 des IV. Genfer Abkommens (GK IV) zurückgegriffen werden kann. Dass mit der Mauer gleichzeitig die dem Verbot des Artikels 49 Absatz 6 GK IV widersprechenden israelischen Siedlungen geschützt und konsolidiert werden sollen, geht in seine Überlegungen nicht ein. Zum Vorwurf muss man dem Verfasser in dieser Hinsicht machen, dass er offensichtlich bewusst davon Abstand nimmt, das verfügbare Material, das insbesondere von israelischen Menschenrechtsorganisationen seit Jahren zur Verfügung gestellt wird, auszuwerten. Nichts anderes bezweckt der Mauerbau, als rechtswidrigen Zustand zu verfestigen. Die Behauptung des Verfassers, es handle sich insoweit um keinerlei permanente Anlage, (S. 161 und 388f.), ist dürftig begründet. Natürlich kann man jede Mauer wieder einreißen. Aber einstweilen steht sie als Symbol fremder Machtausübung, trennt sie und beeinträchtigt sie das Leben der Palästinenser auf das nachhaltigste, ohne dass ihr Verschwinden Teil einer realistischen Zukunftsperspektive sein könnte.

In das Gesamtkonzept Ecksteins passt sein Widerspruch gegen die vom IGH angenommene extraterritoriale Wirkung der universellen Menschenrechtspakte von 1966 (S. 335–367). Es ist richtig, dass die unklare Formulierung des Artikels 2 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte mit ihrer doppelten Anknüpfung an das Territorium und die Jurisdiktion nach wie vor Stoff für Kontroversen bietet. Der Menschenrechtsausschuss hat durch eine Reihe einschlägiger Beispielfälle den Beweis erbracht, dass die Doppelanknüpfung nicht als zweifache Anwendungsvoraussetzung verstanden werden kann, und es hat

sich mittlerweile in diesem Sinne ein breiter internationaler Konsens gebildet. Es sind wohl im Wesentlichen nur noch die USA und Israel, die einen abweichenden Standpunkt vertreten. Man kann dem Verfasser aus juristischer Sicht nicht verdenken, dass er sich dieser Minderheitsmeinung anschließt.

Richtig ist, dass dem IGH nur begrenztes Faktenmaterial zur Verfügung stand, vor allem aufgrund der Weigerung Israels, an dem Verfahren teilzunehmen. Es ist aber keineswegs so, dass der IGH keinerlei verlässliche Entscheidungsgrundlagen zu seiner Verfügung gehabt hätte, wie es Eckstein suggeriert. Es stimmt auch, dass der israelische Oberste Gerichtshof bei seinen Entscheidungen in den Fällen ›Beit Sourik‹ und ›Alfei Menashe‹ von einer besseren Beweislage ausgehen konnte. Freilich musste der IGH seine Verantwortung im Rahmen seiner richterlichen Verhaltensmaßstäbe wahrnehmen. Er hätte die Erstattung des Gutachtens nur ablehnen dürfen, wenn er sich einem Vakuum oder einem so hohen Grade an Unsicherheit gegenübergesehen hätte, dass eine zuverlässig Beurteilung der Rechtslage von vornherein ausgeschlossen gewesen wäre (vgl. S. 163–166). Israel hätte es in der Hand gehabt, von seiner Seite aus zu einer Klärung der Verhältnisse beizutragen.

Den Höhepunkt erreicht die Argumentation des Verfassers mit dem Versuch, die Beeinträchtigung des Selbstbestimmungsrechts der Palästinenser durch die Mauer zu rechtfertigen. Eckstein argumentiert, das Selbstbestimmungsrecht auf der einen Seite, Leib und Leben der potenziell betroffenen Israelis müssten nach dem (deutschen) Maßstab der praktischen Konkordanz zum Ausgleich gebracht werden (S. 423–425). Mit anderen Worten, jede neue illegale Siedlung soll wiederum die Rechtfertigung für neue Sperranlagen nach sich ziehen. Der Verfasser ist immerhin so großzügig, dass er anerkennt, diese Rechtfertigung könne nur »bis zur Gründung eines Staates Palästina gelten« (S. 424). Nirgendwo wird aber auch nur mit einem Wort erwähnt, dass die Besetzung des palästinensischen Gebiets seit nunmehr 45 Jahren andauert und dass auf israelischer Seite keinerlei ernsthafte Anstrengungen unternommen werden, diesem Zustand ein Ende zu bereiten, ja dass im Gegenteil die Siedlungspolitik ungebremst weitergeht. So vermag auch das Bemühen des Verfassers, jede Art von annexionistischer Absicht abzustreiten (S. 368–403), angesichts des Faktenmaterials schwerlich zu überzeugen.

Die Arbeit sollte sorgfältig gelesen werden. Sie zeigt, wie eine ausgewogene rechtliche Argumentation nicht aussehen sollte. Als Nachschlagewerk ist sie nützlich, da sie alle rechtlichen Winkel der rechtlichen Problematik ausleuchtet. Als Beitrag zur kritischen Würdigung des IGH-Gutachtens vom 9. Juli 2004 ist sie hingegen kaum geeignet. Man darf sie im Ergebnis als Streitschrift verstehen. Als solche hat sie durchaus einen Nutzwert.

Zwei Sichtweisen auf den langen Weg zu mehr Gerechtigkeit

Michael Lysander Fremuth

Das Völkerstrafrecht markiert gemeinsam mit der Entwicklung der Menschenrechte einen Paradigmenwechsel im Völkerrecht. Dieses maßgeblich von den Staaten als Akteure geprägte Recht erkennt zunehmend das Individuum als Rechtssubjekt an – sei es als Träger von Rechten (Menschenrechte) oder als Adressat von Pflichten (Völkerstrafrecht). Seit den Kriegsverbrecherprozessen von Nürnberg und Tokyo hat sich eine individuelle Verantwortlichkeit für völkerrechtliche Straftaten wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und künftig das Verbrechen der Aggression durchgesetzt, die von internationalen Gerichten verfolgt werden kann. Auch ihre Funktion als militärischer Kommandant oder Regierungschef schützt die Täter jedenfalls auf internationaler Ebene nicht mehr. Mit dem seit 2002 arbeitsfähigen ständigen Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag verbindet sich die Hoffnung, eine Straflosigkeit bei internationalen Verbrechen künftig wirksamer zu verhindern. Das ausgeprägte wissenschaftliche und öffentliche Interesse am Völkerstrafrecht mag dem Bruch mit dem klassischen, auf Staaten fokussierten Völkerrecht sowie den Hoffnungen auf Fortschritte bei der Gewähr internationaler Gerechtigkeit geschuldet sein. Die beiden hier zu besprechenden Bücher stechen dabei aus der kaum mehr zu überblickenden Vielzahl an Publikationen zu diesem Thema als ausgesprochen lesenswert hervor.

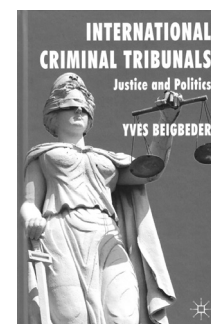
In seinem Buch ›International Criminal Tribunals: Justice and Politics‹ zeichnet Yves Beigbeder ein umfassendes Bild internationaler und internationalisierter Strafgerichte und Gerichtskammern. Der Jurist und Dozent, der kurze Zeit für einen Richter des Nürnberger Militärtribunals und anschließend für diverse UN-Organisationen gearbeitet hat, ist Autor einer Reihe von Werken zum Völkerstrafrecht, das er als seine persönliche, wissenschaftliche Leidenschaft bezeichnet. Im vorliegenden Werk stellt er die Entwicklung und Herausforderungen internationaler Strafgerichte dar, vergleicht diese und würdigt sie hinsichtlich ihrer Bedeutung für das Völkerrecht. Den anderen, von David Scheffer gewählten Ansatz deutet bereits der Titel ›All the Missing Souls – A Personal History of the War Crimes Tribunals‹ an. Als erster Sonderbotschafter für Kriegsverbrechen der Vereinigten Staaten noch von Bill Clinton und dann 2012 als Experte für das Khmer-Rouge-Tribunal in Kambodscha von Ban Ki-moon berufen, ist der Delegationsleiter der USA bei den Ver-

handlungen zum Römischen Statut Augenzeuge der Entwicklung internationaler Strafgerichte in den neunziger Jahren. Er erzählt seine persönliche Geschichte, die zugleich als Appell gegen Straflosigkeit verstanden werden kann.

Yves Beigbeder gelingt eine überzeugende, gut lesbare und vom Umfang her überschaubare Abhandlung über internationale Strafgerichte. Sie richtet sich an ein breites interessiertes Publikum. Diesem werden Aufbau, Organisation und Arbeit der Spruchkörper erklärt; der politische Hintergrund und die Herausforderungen für die internationale Strafgerichtsbarkeit werden ebenso erläutert wie deren Erfolge bewertet. Dazu ist das Buch in vier Teile und fortlaufende Kapitel gegliedert. Nach einer knappen Einführung werden zunächst im ersten Kapitel die Kriegsverbrechertribunale von Nürnberg und Tokyo als Pioniere der Entwicklung des Völkerstrafrechts gewürdigt. Vor diesem Hintergrund und im Vergleich dazu erfolgt die Befassung mit den beiden vom Sicherheitsrat eingesetzten internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda in Teil I. Anschließend werden in Teil II die ›Gerichte der zweiten Generation‹ vorgestellt. Hier handelt es sich um Hybrid-Tribunale, die internationale und nationale Aspekte kombinieren. Teil III widmet sich dem Internationalen Strafgerichtshof, bevor in Teil IV anhand von zwei Fallbeispielen (das Irak-Tribunal und das Verfahren gegen den ehemaligen Präsidenten Tschads Hissène Habré) die Frage diskutiert wird, ob internationale Verbrechen besser vor nationalen Gerichten verhandelt werden können.

Begrüßenswert ist, dass neben der Beschreibung der Aufgaben, Arbeitsweise, Fälle und Budgets noch genügend Raum für die Diskussion möglicher Versäumnisse bleibt. So wird angesprochen, ob man nicht auch den NATO-Einsatz in Kosovo (1999) hätte strafrechtlich untersuchen und verfolgen sollen. Kritisch sieht er ferner den Umstand, dass das Ruanda-Tribunal nicht auch Verfahren wegen Verbrechen der ›Rwandan Patriotic Forces‹ (RPF) aufgenommen hat, jene Widerstandsbewegung der Tutsi, die den Völkermord gegen diese Gruppe schließlich beenden konnte.

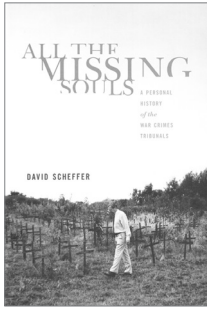
Seinem kritischen Ansatz treu bleibend, scheut sich Beigbeder auch nicht, die großen moralisch-politischen Dilemmata anzusprechen. Unter anderem wirft er die Frage auf, ob nicht die internationale Strafrechtspflege insofern den Vorwurf der politischen ›Siegerjustiz‹ erdulden muss, als dass ganz überwiegend gegen afrikanische Personen ermittelt und ge-



Yves Beigbeder

**International
Criminal Tribunals.
Justice and Politics**

Basingstoke: Palgrave
MacMillan 2011
xii+338 S.,
66,00 brit. Pfund



David Scheffer

All the Missing Souls – A Personal History of the War Crimes Tribunals

Princeton: Princeton University Press 2012
xii+533 S.,
24,95 brit. Pfund

urteilt wird und es in der Regel die Mächtigen sind, die Verfahren anstrengen, sich selbst aber nicht dem Richter stellen.

Es gelingt dem Autor insgesamt gut, die politischen Implikationen und Schranken für das Völkerstrafrecht aufzuzeigen. Juristen hätten sich vielleicht eine kritischere Befassung mit dem Weltrechtsgrundsatz (universal jurisdiction) gewünscht. Denn völkerrechtlich ist es nicht unumstritten, ob ein Staat eine Straftat verfolgen darf, zu der er keinerlei Bezugspunkt hat. Auch wären ergänzende Hinweise wünschenswert, warum für strafrechtliche Verantwortlichkeit von Individuen ein anderes Maß (overall control) angelegt wird als bei der Frage der Verantwortlichkeit von Staaten (effective control).

Dies sind freilich Desiderata, die einem besonderen Interesse geschuldet sein mögen. Andererseits überzeugen die Ausführungen, die darlegen, dass auch Regierungschefs keine Immunität vor internationalen Gerichten genießen. Nun stellt die rasche Fortentwicklung gerade des Völkerstrafrechts die Herausforderung eines solchen Buches dar. So ist zum Beispiel Thomas Lubanga Dyilo am 14. März 2010 vom Internationalen Strafgerichtshof in dessen erstem Urteil zu 14 Jahren Haft verurteilt worden und hat am 3. Dezember 2012 dagegen Berufung eingelegt. In einem Verfahren zwischen Belgien und Senegal hat der Internationale Gerichtshof in Sachen Hissène Habré entschieden, dass Senegal diesen entweder ausliefern oder anklagen müsse, und hat bei der Strafverfolgung des ehemaligen Präsidenten Tschads Versäumnisse festgestellt. Diese Fortentwicklung spricht freilich nicht gegen ›International Criminal Tribunals‹, sondern lässt vielmehr auf eine Neuauflage hoffen.

Einen anderen Ansatz wählt **David Scheffer**. Er erzählt die Geschichte der – insbesondere institutionellen – Entwicklung des Völkerstrafrechts. Seit den neunziger Jahren ist dies zugleich die persönliche Geschichte Scheffers als Spitzendiplomat, der oftmals gerne anders agiert hätte, als es ihm erlaubt war. Scheffer war dabei, als weitere Meilensteine der Völkerstrafrechtsentwicklung gegen Ende des 20. Jahrhunderts gesetzt wurden und hatte als Berater der amerikanischen Regierung unter Bill Clinton tiefe Einblicke hinter die Kulissen. An diesem reichhaltigen Erfahrungsschatz lässt er mit seinem Werk teilhaben.

Das Buch ist eines, das die Leserin/den Leser herausfordert. Dies gilt zunächst hinsichtlich der Schilderung der Folgen der massiven Verbrechen wie in Ruanda, Srebrenica, Sierra Leone und Kosovo, welche die Zivilbevölkerung abgeschlachtet, verstümmelt, traumatisiert, jedenfalls für immer gezeichnet zurücklassen. Herausfordern kann freilich auch die Detailgenauigkeit der Schilderungen Scheffers. Sehr kleinteilig schildert er etwa die Entstehung der den Tribunalen und Gerichten zugrunde liegenden Rechts-

texte. Die verschiedenen Vorschläge, Einwendungen, politischen Hintergründe werden ebenso dargestellt, wie das Taktieren und die Vorbehalte der eigenen Regierung. Dies lässt manche Kapitel lang, aber nicht langatmig ausfallen. Insbesondere vertieft interessierten Lesern eröffnen sich hier neue Einsichten und Hintergründe, die jedenfalls in einer vergleichbar offenen und markigen Weise selten Erwähnung finden.

Scheffer ist um klare Worte nicht verlegen. Sowohl die »überevorsichtigen« Juristen der Vereinten Nationen, als auch deren »unaufrichtiger« Generalsekretär, die Regierung unter George W. Bush, Oppositionspolitiker und Bedenkensträger und schließlich selbst die eigene Regierung unter Clinton werden kritisiert, wo es Scheffer für angezeigt hält. Erfrischend deutlich stellt er dar, wie auch die USA versagten, als der Völkermord in Ruanda eine klare Reaktion zu seiner Beendigung verlangt hatte. Ebenso klar wird das Versagen der internationalen Gemeinschaft in Srebrenica artikuliert. Besonders aufschlussreich sind seine Ausführungen zu den Verhandlungen des Römischen Statuts zwecks Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs.

Der Autor veranschaulicht, wie massiv die Vorbehalte, insbesondere von Seiten des Pentagons, waren. Die Forderung eines absoluten Schutzes amerikanischer Truppen im Ausland sah er als illusorisch an, vermochte das Ruder jedoch nicht herumzureißen. Man ahnt, wie schwer ihm die Rolle des verneinenden ›Outsiders‹, der auf Ausnahmen für sein Land beharrt, bei den Verhandlungen gefallen sein musste. Er, der eine Führungsrolle der USA wünschte, hat miterleben müssen, wie die starke Überzeugung der übrigen Vertragsstaaten gegen eine absolute Immunität der Truppen oder einen Vorbehalt des Sicherheitsrats die USA marginalisierten. Scheffer durfte sich schon glücklich schätzen, dass es überhaupt noch zur Unterzeichnung des Römischen Statuts durch die USA am letzten möglichen Tag gekommen ist. Auch hier nennt Scheffer Namen und klagt die Ignoranz und Kurzsichtigkeit mancher Politiker und Bürokraten an.

Insgesamt findet der Autor eine gute Balance zwischen der Schilderung persönlicher Eindrücke und der Vermittlung des notwendigen Faktenwissens, um jene Ausführungen richtig einschätzen zu können. Sein Duktus lässt den Stolz, den Scheffer als »Vater der Kriegsverbrechertribunale« (Zitierung Albrights) empfindet, anklingen. Doch wer sollte es ihm, der noch viel mehr wollte, verübeln, auf das Erreichte stolz zu sein. Seinem überzeugenden Appell für mehr Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit und einen engagierten internationalen Ansatz, die gemeinsamen Überzeugungen durchzusetzen, tut dies keinen Abbruch. Insbesondere die kombinierte Lektüre der beiden Bücher unterstreicht diese Forderungen mit Nachdruck.

Bonn als Dienstort der Vereinten Nationen

Volker Weyel

Ob 2011 »die blaue Flagge der Vereinten Nationen« in Bonn »verstärkt« wehte, mag unter physikalischen wie sprachlichen Gesichtspunkten dahingestellt bleiben. Bezugspunkt der von **Nina Simone Hürter** und **Sebastian Bruns** herausgegebenen Publikation unter dem modisch-beliebigen Titel ›Nachhaltig ins 21. Jahrhundert‹ ist jedenfalls die Übergabe des ›Hauses Carstanjen‹ an UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali durch die Bundesregierung, darunter Umweltministerin Angela Merkel, am 20. Juni 1996 (VN, 4/1996 S. 151). Das geschah auf den Tag genau fünf Jahre nach der Entscheidung des Bundestags, seinen Sitz und den Kernbereich der Regierungsfunktionen nach Berlin zu verlegen.

Die ›alte‹ Bundesrepublik und die DDR haben kaum länger als vier Jahrzehnte bestanden. Fast zwei weitere Jahrzehnte sind mittlerweile seit der Verabschiedung des ›Berlin/Bonn-Gesetzes‹ am 26. April 1994 ins Land gegangen. Dieses legte die Aufgabenverteilung zwischen der Bundeshauptstadt Berlin und der – so der weithin belächelte Placebo-Titel – ›Bundesstadt‹ Bonn fest. Der damaligen Parlamentsentscheidung wird von Lokalpolitikern und den Bundestagsabgeordneten aus der Region Ewigkeitswert zugesprochen. Dabei hatte sich der Bund auf durchaus noble Art aus Bonn verabschiedet, nicht zuletzt mit Ausgleichsmitteln im Umfang von 2,81 Milliarden DM, was in der Zeit vor der Euro-Krise als hübsche Summe gelten konnte. Die Mittel kamen auch dem Umland zugute und ermöglichten beispielsweise das architektonische Glanzstück des Arp-Museums am Bahnhof Rolandseck und die Errichtung der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg mit den Standorten Hennef, Rheinbach und Sankt Augustin.

Bestandteil des ›Ausgleichs‹ für Bonn war zudem, dass die Stadt zum Dienstort der UN wurde. Dabei war es weniger um die Weltorganisation gegangen als vielmehr darum, der ehemaligen Hauptstadt eine standesgemäße Kompensation zukommen zu lassen. Versuche, das UN-Entwicklungsprogramm und UNICEF für Bonn zu gewinnen, scheiterten. Schließlich wurde als eine Art Trostpreis das Freiwilligenprogramm UNV von Genf nach Bonn verlagert. Unter beträchtlichem politischem und finanziellem Einsatz der Bundesregierung zogen dann – nicht immer zur Freude aller Bediensteten – nach und nach verschiedene UN-Einrichtungen nach Bonn. Auch mehrere neugegründete Organe nahmen dort ihren Sitz, was in dem Band ausführlich dargestellt wird. Nicht aufgeworfen wird die Frage, ob die sei-

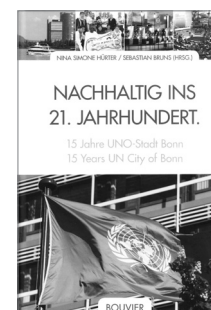
nerzeit nach Bonn umgesiedelten oder dort neu entstandenen Organisationen nicht in einem gewachsenen und breiten internationalen Umfeld wie in Genf besser aufgehoben gewesen wären.

Für die Stadt Bonn hatte die UN-Präsenz nichtintendierte Konsequenzen in Gestalt des wohl größten kommunalen Desasters der Nachkriegszeit. Um angemessene Tagungsmöglichkeiten zu offerieren und dadurch den Standort Bonn zu festigen, wurde der Bau eines Konferenzentrums einschließlich eines Hotels in Angriff genommen. Die Stadtverwaltung saß allerdings einem Investor ohne Eigenkapital auf; der südkoreanische ehemalige Auftragnehmer der US Army täuschte eine Verbindung zum Automobilbauer Hyundai vor. Der Bau ging 2012 unvollendet in seinen vierten Winter; die juristische Aufarbeitung des Komplexes ›World Conference Center Bonn‹ (WCCB) wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

In der vorliegenden Publikation wird der Fall WCCB nicht verschwiegen, es wird verständlicherweise aber auch nicht näher darauf eingegangen. Im Vordergrund stehen Berichte von Zeitzeugen und Selbstdarstellungen von Organisationen. Die vier Teile haben die ›Entwicklung der UNO-Stadt Bonn‹, die ›UNO-Landschaft in Bonn‹, die ›Internationalität der Region Bonn‹ sowie eine chronologische Übersicht zum Gegenstand. Die deutschsprachigen Beiträge werden durch ein knappes englisches Resümee ergänzt; die englischsprachigen Aufsätze allerdings haben keine deutsch-, sondern ebenfalls eine englischsprachige Zusammenfassung. Auch Stilblüten finden sich: eine Kapitelüberschrift lautet tatsächlich ›Deutsche Demokratiegeschichte meets International Community and Global Business‹.

In dem Band enthalten sind grundsätzliche Darstellungen wie die über das Sitzstaatabkommen zwischen dem UNV und der Bundesregierung von Wolfgang Münch und Thomas Bruha. Zudem findet man Berichte aus erster Hand wie die von Harald Ganns, Günter Bonnet oder Manfred Kulesa; sie benennen auch die Probleme bei der Umsetzung und Ausgestaltung des Konzepts. Insgesamt sind viele zeitgeschichtlich interessante Details zu entdecken. Darin und in der aktuellen Bestandsaufnahme liegt der Wert dieses Sammelbands.

Ein großer UN-Dienstort ist Bonn mit seinen nicht einmal tausend internationalen Bediensteten nicht geworden; weiteres Wachstum wird, worauf Ganns hinweist, sich voraussichtlich nicht im Bereich der großen Zahlen abspielen.



Nina Simone Hürter/
Sebastian Bruns
(Hrsg.)

**Nachhaltig ins
21. Jahrhundert.
15 Jahre UNO-Stadt
Bonn. 15 Years
UN City of Bonn**

Bonn: Bouvier 2011
VI+274 S., 28,00 Euro

»Wer Menschenrechte stärken will, darf öffentliche Kontrolle nicht fürchten.«

Rede des deutschen Bundespräsidenten Joachim Gauck vor dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen am 25. Februar 2013 in Genf

»Der wirkliche Test für die Glaubwürdigkeit des Menschenrechtsrats wird der Gebrauch sein, den Mitgliedstaaten davon machen.« Diese Worte von Kofi Annan, dem geistigen Vater des Menschenrechtsrats, füllen diesen Raum, sie beschreiben die Hoffnung vieler Menschen, die auf dieser Institution ruht – und sie bewegen, so hoffe ich, auch Ihre Herzen und Köpfe.

Der Menschenrechtsrat ist ein Ort der Verantwortung, der auch ich mich verpflichtet sehe. Es ist mir Ehre und Freude, heute bei Ihnen zu sein. Ihnen hat die Staatengemeinschaft die Sorge für das höchste und doch so verletzbare Gut der Menschheit anvertraut. Stellvertretend für sie dürfen und müssen Sie handeln, wenn Staaten ihrer menschenrechtlichen Verantwortung oder ihren Schutzpflichten nicht gerecht werden. Hier ist der Ort, wo konkret und auch kontrovers auf den Tisch kommt, wenn Menschen in ihren grundlegenden Rechten verletzt werden. Hier haben Sie gezeigt, dass für Sie menschenverachtendes Handeln nicht hinnehmbar ist. Ich denke etwa an die internationale Untersuchungskommission zum Syrien-Konflikt. Davon ist mehr vorstellbar und ich wünschte mir auch mehr.

Wer Menschenrechte stärken will, darf öffentliche Kontrolle nicht fürchten. Es ist wichtig, dass der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die Achtung der Menschenrechte in allen Staaten und ohne Unterschiede überprüft. Es ist gut, dass in Ihrer Mitte Menschenrechtsverteidiger und Nichtregierungsorganisationen ihre Stimme erheben können, um Missstände in die Öffentlichkeit zu tragen. Und es ist ein bedeutsamer Fortschritt, dass Ihre Arbeit transparent geschieht, dass die Debatten und ihre Ergebnisse jederzeit über das Internet verfolgt und abgerufen werden können.

Dies ist umso wichtiger, da wir feststellen müssen, dass Menschenrechte zwar in vielen Ländern Teil der Rechtsordnung und moralisches Postulat sind, in der Realität aber noch viel zu oft verletzt und missachtet werden. Ich nenne die Todesstrafe, für deren Abschaffung ich mich mit Nachdruck einsetze. Ich nenne Folter, Gewalt gegen Frauen, willkürliche Haft, ›Verschwindenlassen‹ und die Einschüchterung von Menschenrechtsverteidigern. Ich nenne die Verfolgung von Menschen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer religiösen Gemeinschaft und die Diskriminierung wegen Hautfarbe oder Herkunft. All das ist nicht Geschichte, sondern harte Realität. Es kann und muss aber Geschichte werden!

Die Geschichte der Menschenrechte ist auch und vor allem eine Geschichte des Kampfes für ihre Durchsetzung. Überall in der Welt gab und gibt es ungezählte mu-

tige Menschen, die sich für Grundfreiheiten und Menschenrechte einsetzen. Ich habe selbst erfahren, was es bedeutet, in grundlegenden Freiheiten beschnitten zu werden. Die DDR, in der ich lebte, war – wie andere kommunistische Regime in Mittel- und Osteuropa – eine der Staaten, die sich auf dem Papier zwar zu den Menschenrechten bekannten, die Freiheitsrechte in der Realität aber mit Füßen traten. Ich habe erfahren, wie wichtig und ermutigend es für diejenigen ist, die unter Menschenrechtsverletzungen leiden, wenn die Staatengemeinschaft auch ihre Heimatländer in die Pflicht nimmt. Ich erinnere mich gut, welch eine Kraft die Deklaration von Helsinki im Jahr 1975 entfaltete. Wenngleich die Schlussakte kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern gewissermaßen ›nur‹ eine selbstverpflichtende Aussage von Staaten war – so hatten doch auch die kommunistischen Regime in Ost- und Mitteleuropa sie unterzeichnet. Und endlich konnten wir Bürgerinnen und Bürger uns auf jene Rechte berufen, zu denen sich die Machthaber vor der Weltöffentlichkeit bekannt hatten. Und wenn die Herrschenden eine Bindung an ihre Verpflichtungen uns gegenüber gleichwohl immer bestritten – auf westliches Hegemoniestreben, den Kampf der Systeme und übergeordnete nationale Interessen verwiesen –, so konnten wir doch, wenn wir unsere Rechte einforderten, die Verunsicherung und bisweilen auch Angst in ihren Augen sehen, die Angst, ihre Macht zu verlieren.

Aus dieser Erfahrung heraus bitte ich Sie, bei Ihrer Arbeit immer die Menschen vor Augen zu haben, die unter menschenrechtsverachtender Herrschaft leiden. Für sie sind Sie Anwälte, ihnen geben Sie Stärke bei ihrem Kampf für Menschen- und Freiheitsrechte.

Diese Angst, von der ich soeben sprach, ist auch heute vielfach zu spüren. Allen Herrschenden, die das Pochen auf die allgemeinen Menschenrechte als ›westlichen Imperialismus‹ diskreditieren wollen, sage ich: Die Wurzeln dieser Rechte liegen in den unterschiedlichen Kulturen unserer Erde. Zugleich beruhen sie auf universellen völkerrechtlichen Erklärungen und Abkommen, und die Bevölkerung in Ihrem Land versteht die Sprache der Menschenrechte sehr gut!

Die Staatengemeinschaft hat vor 20 Jahren mit der Wiener Menschenrechtserklärung noch einmal ein klares Bekenntnis dazu abgelegt – Sie werden ihr gleich im Anschluss eine Paneldiskussion widmen. Und doch gibt es immer wieder Versuche, Menschenrechtsverletzungen mit dem Verweis auf ›kulturelle Konventionen‹ oder »traditionelle Werte« zu rechtfertigen. Wo Menschen sich ihrer individuellen Rechte und ihres Rechts

auf körperliche Unversehrtheit bewusst werden, da werden sie den Verweis auf Traditionen nicht als Grund akzeptieren. Gleich welcher Kultur ein Mensch angehört: Folter tötet, verletzt, ist niemals hinnehmbar. Nicht hinnehmbar sind die Pressezensur und die Einschränkung der Meinungsfreiheit. Nicht hinnehmbar ist Zwangsheirat, nicht hinnehmbar ist weibliche Genitalverstümmelung. Zu Recht hat Nelson Mandela, der große Kämpfer für die Freiheit in Südafrika, gesagt: »Einem Menschen seine Menschenrechte verweigern, bedeutet, ihn in seiner Menschlichkeit zu missachten.« Die Würde des Menschen zu achten – das sollte die oberste Richtschnur dieses Rates sein.

Kultur wird immer von Menschen geprägt, von ihnen weiter entwickelt und verändert. Mut machen mir die gesellschaftlichen Debatten, die die Rechte der Frau erweitern, die derzeit in Indien und Ägypten und anderen Staaten geführt werden, oder die Debatten über die Gleichberechtigung Homosexueller in immer mehr Ländern weltweit.

Auch Deutschland hat für diese Debatten und Entwicklungen Zeit benötigt. Aber unsere Gesellschaft war bereit, überkommene Konventionen im Licht der universellen Menschenrechte zu verändern. Dazu wollen wir auch andere ermutigen.

Ich denke hier besonders an die Transformationsgesellschaften. Sie bedürfen einer schrittweisen, aber umfassenden Wandlung, von autoritären Herrschaftsformen zu demokratischen. Ich bin überzeugt: Mit mehr Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger wird der Respekt vor den Menschenrechten einhergehen. Ich unterstütze diese Debatten, sie konfrontieren die Regierenden mit den universellen völkerrechtlichen Abkommen und den dort festgeschriebenen verbindlichen Normen und Werten!

Und noch etwas ist mir wichtig: Menschenrechte gelten nicht nur universell, sie sind zugleich unteilbar. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und die politischen und bürgerlichen Freiheiten gehören untrennbar zusammen.

Für ein menschenwürdiges Leben müssen Grundbedürfnisse wie Essen und Trinken, Gesundheit und Wohnen erfüllt sein. Zu einem menschenwürdigen Leben gehören aber ebenso politische Teilhabe, Meinungs-, Glaubens- und Versammlungsfreiheit oder ein effektiver Rechtsschutz. Schon gar nicht dürfen diese Rechte gegeneinander ausgespielt werden, nach dem Motto: Wir stillen jetzt den Hunger nach Brot – den Hunger nach Meinungsfreiheit oder Gleichberechtigung stillen wir später.

Die Geschichte der Durchsetzung der Menschenrechte hat viele Kapitel – und kein Ende. Denn auch da, wo sie errungen wurden, muss ihr Bestand gesichert werden. Als Freund der Demokratie und der Menschenrechte sage ich: Auch Demokratien müssen sich fragen lassen, ob sie Menschenrechte relativieren – ob aus außenpolitischen, aus wirtschaftlichen oder noch anderen Gründen.



Bundespräsident Joachim Gauck

UN-Foto: Jean-Marc Ferré

Für mich entscheidet sich die Glaubwürdigkeit, mit der Staaten sich für Menschenrechte einsetzen, auch an ihrer Bereitschaft, die eigenen Errungenschaften von anderen kritisch befragen zu lassen. Unser Land stellt sich in diesem Jahr zum zweiten Mal dem Verfahren der universellen Staatenüberprüfung. Die Fragen anderer helfen uns, noch besser zu werden.

Unser Land ist ein vielfältiges Land. Wir wollen respektvoll miteinander leben, unabhängig davon, woher wir stammen oder worauf sich unser Glaube bezieht. Wo immer es dafür etwas zu verbessern gibt, will ich dazu beitragen. Vor wenigen Wochen habe ich ein Asylbewerberheim bei Berlin besucht und mit Erwachsenen und Kindern gesprochen. Unser Land steht zu den humanitären Vereinbarungen im Asylrecht und im Flüchtlingsschutz.

Sie wissen vielleicht, dass es in Deutschland vor etlichen Jahren eine rassistische Mordserie gegeben hat, die lange nicht erkannt worden ist. Sie ist beendet, aber die Debatte, wie wir in unserem Land damit umgehen, die hält an. Vor kurzem habe ich die Angehörigen der Opfer eingeladen und auch ihnen gesagt: Alle Menschen in unserem Land müssen darauf bauen können, dass unser Staat sie schützt.

Sie können sicher sein: Deutschland wird die Arbeit des Menschenrechtsrats immer unterstützen und dabei besonders die Verständigung zwischen Regionen fördern. Ich bin mir sicher: Von Ihrer Arbeit, von diesem Saal können weltweit beachtete Impulse gegen Unrecht, Unfreiheit, Hunger und Armut ausgehen.

Vier leitende Gedanken erscheinen mir und meinem Land dabei besonders wichtig:

Ich bitte Sie: Sprechen Sie Menschenrechtsverletzungen offen und ohne falsche Rücksichten an, auch wenn das manchmal bedeutet, Nachbarn und Freunde zu kritisieren – unabhängig von der Größe und dem Gewicht eines Landes. Alle Mitglieder im Menschenrechtsrat sollten hier mit gutem Beispiel vorangehen.

Ich bitte Sie: Greifen Sie schnell ein, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Ihre wichtige Funktion als internationales ›Frühwarnsystem‹ sollten Sie weiter ausbauen.

Ich bitte Sie: Ermutigen Sie Regierungen, Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Dass dies möglich ist, wissen die Menschen in den ehemals kommunistischen Ländern Europas, in Südafrika oder auch in lateinamerikanischen Staaten am besten. Es ist oft schmerzvoll. Aber nur durch Aufarbeitung und Verantwortlichkeit kann Versöhnung gelingen. Nur so kann gesellschaftlicher Frieden Wurzeln schlagen – und Freiheit, Sicherheit, Wohlstand gedeihen.

Ich bitte Sie: Betrachten Sie Nichtregierungsorganisationen als Partner und nicht als Gegner. Menschenrechtsorganisationen decken Missstände auf, sie beraten Regierungen und tragen zum Bewusstsein für den Wert der Menschenrechte bei. Dort engagierte Bürger tragen, genau wie Rechtsstaat und freie Medien, zu einer positiven Entwicklung jedes Staatswesens bei.

Ich freue mich darum sehr, dass Vertreter von Menschenrechtsorganisationen hier im Saal anwesend sind. Für Ihren Mut und Ihren Einsatz danke ich Ihnen! Menschenrechte brauchen Beschützer. Menschenrechte brauchen Verteidiger. Regierungen mögen Kritik nicht für richtig halten. Aber das gibt Regierungen nicht das Recht, Kritiker einzuschüchtern, zu misshandeln oder gar zu töten. Staaten, die Kritik unterbinden, sind Unrechtsstaaten.

Menschenrechte bleiben für mich die Grundlage allen menschlichen Zusammenlebens, die Voraussetzung

dafür, dass wir unsere großartigen menschlichen Möglichkeiten nutzen können, um unser Leben zum Besseren zu verändern.

Mein Besuch bei Ihnen ist deswegen der Auftakt für eine Reihe weiterer Besuche von Menschenrechtsinstitutionen. Im April reise ich zum Europarat in Straßburg und anschließend zum Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag. Auch in Deutschland werde ich das Thema Menschenrechte ansprechen und den Dialog mit den Bürgern suchen.

Menschenwürde achten, Menschenrechte durchsetzen – das ist ein Projekt, das andauert und das ich mir als Bürger und als Präsident meines Landes zu Eigen mache. Verzagen wir nicht angesichts der Größe der Aufgabe. Gemeinsam mit vielen habe ich erlebt, wie Menschen, die machtlos erschienen, einen übermächtigen, einen menschenverachtenden Staat, ein ganzes Regime zu Fall brachten. Ich habe erlebt: Zusammen können wir etwas bewirken und die Welt menschenwürdiger machen. Ich habe erlebt: Wer die Botschaft der Menschenrechte überhört, der wird sich früher oder später auf der Verliererseite der Geschichte wiederfinden.

Ich wünsche dem Menschenrechtsrat beständigen Erfolg im Bemühen, allen Menschen in allen Erdteilen Teilhabe zu ermöglichen – Teilnahme am Kostbarsten, über das Menschen in ihren Gesellschaften verfügen können: den Menschenrechten.

Rede im Volltext: Webseite des Bundespräsidenten: www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2013/02/130225-Menschenrechtsrat.html

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Dezember 2012 bis März 2013** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern,

Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: www.un.org/Depts/german

| Generalversammlung | | | | |
|--------------------|--------------|------------|--|----------------------|
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
| Syrien | A/RES/67/183 | 20.12.2012 | Die Generalversammlung verurteilt entschieden die nach wie vor ausgedehnten und systematischen schweren Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die syrischen Behörden . Sie fordert die syrischen Behörden auf, sofort allen Menschenrechtsverletzungen und Angriffen auf Zivilpersonen ein Ende zu setzen, die Bevölkerung zu schützen und ihren Verpflichtungen nach dem anwendbaren Völkerrecht uneingeschränkt nachzukommen sowie sofort alle willkürlich inhaftierten Personen freizulassen. Die Versammlung verlangt, dass die syrischen Behörden der Untersuchungskommission des Menschenrechtsrats sofort vollen Zugang zu allen Gebieten Syriens gewähren und uneingeschränkt mit ihr zusammenarbeiten. | +135; -12; =36 |

| Sicherheitsrat | | | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|------------|---|--------------------------|
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungs- ergebnis |
| Burundi | S/RES/2090(2013) | 13.2.2013 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Büros der Vereinten Nationen in Burundi bis zum 15. Februar 2014 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |
| Friedens- konsolidierung | S/PRST/2012/29 | 20.12.2012 | Der Sicherheitsrat betont, dass die Friedenskonsolidierungsbemühungen stärker koordiniert , kohärenter gestaltet und vermehrt integriert werden müssen , und unterstreicht, dass eine bessere Koordinierung zwischen den UN-Missionen, den Landteams der Vereinten Nationen und den sonstigen regionalen und Entwicklungsakteuren, einschließlich der Regionalorganisationen, von äußerster Wichtigkeit ist. | |
| | S/RES/2086(2013) | 21.1.2013 | Der Sicherheitsrat vermerkt, dass er mehrdimensionalen Friedenssicherungsmissionen unter anderem das Mandat erteilen kann, zu grundlegender Sicherheit beizutragen , indem sie nationale Programme zur Reform des Sicherheitssektors unterstützen, strategische Hilfe bei der Schaffung eines Rahmens für den Sicherheitssektor leisten und beim Aufbau der Kapazitäten des Militärs, der Polizei und anderer Strafverfolgungsinstitutionen in Schlüsselbereichen behilflich sind. | Einstimmige Annahme |
| Friedenssiche- rungseinsätze | S/PRST/2013/2 | 12.2.2013 | Der Sicherheitsrat hebt hervor, dass Friedenssicherungsmissionen mit einem Mandat zum Schutz von Zivilpersonen die Erfüllung dieses Mandats gewährleisten müssen . Er betont, wie wichtig es ist, dass das hochrangige Leitungspersonal der Missionen fortgesetzt darauf hinarbeitet, sicherzustellen, dass alle Anteile einer Mission und alle Ebenen der Befehlskette ordnungsgemäß über das Schutzmandat der Mission und ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten unterrichtet sind und diese entsprechend wahrnehmen. | |
| Guinea-Bissau | S/RES/2092(2013) | 22.2.2013 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 31. Mai 2013 zu verlängern . Er ersucht den Generalsekretär, spätestens bis zum 30. April 2013 einen Bericht und Empfehlungen zum Mandat der Mission und einer möglichen Neuausrichtung der Unterstützung vorzulegen. | Einstimmige Annahme |
| Massenvernich- tungswaffen | S/RES/2087(2013) | 22.1.2013 | Der Sicherheitsrat verurteilt den von der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) am 12. Dezember 2012 vorgenommenen Raketenstart , der gegen die Resolutionen 1718(2006) und 1874(2009) verstieß. Der Rat verlangt, dass die DVRK keine weiteren Starts vornimmt. Er bekräftigt seine Unterstützung für die Sechs-Parteien-Gespräche, fordert ihre Wiederaufnahme und legt allen Teilnehmern eindringlich nahe, ihre Anstrengungen zur vollständigen und zügigen Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung vom 19. September 2005 zu verstärken, um auf friedliche Weise die verifizierbare Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel herbeizuführen und den Frieden und die Stabilität auf der koreanischen Halbinsel und in Nordostasien zu wahren. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/2094(2013) + Anlagen I, II | 7.3.2013 | Der Sicherheitsrat verurteilt mit allem Nachdruck den von der DVRK am 12. Februar 2013 (Ortszeit) unter Verletzung und grober Missachtung der einschlägigen Ratsresolutionen durchgeführten Nuklearversuch . Der Rat beschließt, dass die DVRK jegliche weitere Starts, bei denen Technologie für ballistische Flugkörper verwendet wird, Nuklearversuche und jegliche sonstige Provokation zu unterlassen hat. Er verlangt, dass die DVRK die Verkündung ihres Rücktritts von dem Nichtverbreitungsvertrag sofort zurücknimmt. Der Rat beschließt ferner, dass die in Ziffer 8 d) der Resolution 1718(2006) genannten Sanktionen auch auf die in den Anlagen I und II aufgeführten Personen und Einrichtungen Anwendung finden. | Einstimmige Annahme |
| Nahost | S/PRST/2013/3 | 15.2.2013 | Der Sicherheitsrat begrüßt es, dass der Präsident Jemens, Abed Rabbo Mansour Hadi , den Beginn der Konferenz des nationalen Dialogs für den 18. März 2013 angekündigt hat sowie den Erlass eines Dekrets betreffend die Schaffung des Exekutivbüros für die Rahmenvereinbarung über gegenseitige Rechenschaft. Der Rat hält an seiner Erwartung fest, dass die Konferenz des nationalen Dialogs zu einem Verfassungsreferendum und zu Wahlen spätestens im Februar 2014 führen wird. | |

| Sicherheitsrat | | | | |
|-------------------------------------|-------------------------------|------------|---|-----------------------------------|
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
| Somalia | S/RES/2093(2013) + Anlage | 6.3.2013 | Der Sicherheitsrat beschließt , die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, den Einsatz der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) unter voller Einhaltung ihrer Verpflichtungen bis zum 28. Februar 2014 fortzuführen . Der Rat wiederholt sein in Resolution 2036(2012) enthaltenes Ersuchen, im Rahmen der mandatsmäßigen Truppenstärke der AMISOM eine Sicherungstruppe aufzustellen , die für Personal der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der Vereinten Nationen, Sicherheits-, Geleit- und sonstige Schutzdienste leistet. Er stimmt mit dem Generalsekretär darin überein, dass das Politische Büro der Vereinten Nationen für Somalia sein Mandat erfüllt hat und jetzt aufgelöst werden und möglichst bald durch eine neue erweiterte besondere politische Mission abgelöst werden soll . Er beschließt, dass das Büro der Vereinten Nationen zur Unterstützung der AMISOM in den Rahmen der neuen Mission der Vereinten Nationen integriert wird. Der Rat beschließt ferner die teilweise Aufhebung des seit 1992 bestehenden Waffenembargos. | Einstimmige Annahme |
| Sudan | S/RES/2091(2013) | 14.2.2013 | Der Sicherheitsrat beschließt , das Mandat der mit Resolution 1591(2006) in Sudan eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 17. Februar 2014 zu verlängern . Er fordert unter anderem die Regierung Sudans auf, alle Beschränkungen, Begrenzungen und bürokratischen Behinderungen der Arbeit der Sachverständigengruppe aufzuheben. | Einstimmige Annahme |
| Terrorismus | S/RES/2082(2012) + Anlage | 17.12.2012 | Der Sicherheitsrat begrüßt die Entscheidung einiger Mitglieder der Taliban, sich mit der Regierung Afghanistans auszusöhnen , die terroristische Ideologie Al-Qaidas und ihrer Anhänger zu verwerfen und eine friedliche Beilegung des andauernden Konflikts zu unterstützen. Die Regierung ersucht den Sicherheitsrat, die nationale Aussöhnung zu unterstützen, so auch indem er die Namen derjenigen von den Sanktionslisten der Vereinten Nationen streicht, die sich aussöhnen. Der Rat weist den nach Resolution 1988(2011) eingesetzten Ausschuss an, die Streichungsanträge zu prüfen und Personen und Einrichtungen, die die festgelegten Listungskriterien nicht mehr erfüllen, zeitnah von der Liste zu streichen . | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/2083(2012) + Anlagen | 17.12.2012 | Der Sicherheitsrat fordert alle Mitgliedstaaten auf, aktiv an der Führung und Aktualisierung der nach den Resolutionen 1267(1999), 1333(2000) und 1989(2011) aufgestellten Al-Qaida-Sanktionsliste mitzuwirken . | Einstimmige Annahme |
| | S/PRST/2013/1 | 15.1.2013 | Der Sicherheitsrat unterstreicht, dass es weiterer Maßnahmen bedarf, um die Finanzierung des Terrorismus und terroristischer Organisationen zu verhüten und zu bekämpfen und weist erneut auf die diesbezüglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hin. | |
| Timor-Leste | S/PRST/2012/27 | 19.12.2012 | Zum Abschluss des Mandats der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) am 31. Dezember 2012 würdigt der Sicherheitsrat die bemerkenswerten Erfolge Timor-Lestes sowie den Beitrag des Landes zu wichtigen regionalen und globalen Initiativen. | |
| Zentralafrika | S/PRST/2012/28 | 19.12.2012 | Der Sicherheitsrat verurteilt mit Nachdruck die anhaltenden Angriffe und Gräueltaten der Widerstandsarmee des Herrn (LRA) . Der Rat verurteilt die Einziehung und den Einsatz von Kindern, die Tötungen und Verstümmelungen, die Vergewaltigungen, die sexuelle Sklaverei und sonstige sexuelle Gewalt sowie die Entführungen. Er verlangt die sofortige Beendigung aller Angriffe der LRA, insbesondere auf Zivilpersonen, fordert die Führer auf, alle Entführten freizulassen . Er besteht darauf, dass alle Elemente der LRA diese Praktiken beenden, ihre Waffen abliefern und sich demobilisieren lassen. | |
| Zentralafrikanische Republik | S/RES/2088(2013) | 24.1.2013 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) bis zum 31. Januar 2014 zu verlängern . Er ersucht das BINUCA, über die von bewaffneten Gruppen verübten Menschenrechtsverletzungen und sonstigen Verstöße, insbesondere an Kindern und Frauen, Bericht zu erstatten. | Einstimmige Annahme |
| Zypern | S/RES/2089(2013) | 24.1.2013 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) um einen weiteren, am 31. Juli 2013 endenden Zeitraum zu verlängern . | +14; -0; =1 (Aserbaidschan) |

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 61 | 2013 | No. 2

The United Nations and Asia

Janka Oertel

pp. 51–56

Self-Assured Power. China's Stronger Involvement in the United Nations May Benefit Both Sides

The People's Republic of China has gradually given up its hesitant stance within the United Nations and is participating more actively in its work. Over the past ten years, China's policies have become more differentiated and professional. The recent leadership change in top positions within the government and the party offers an excellent opportunity to look back at UN policy throughout the era of Hu Jintao. During his term, the Chinese leadership has been willing to strike new paths. Domestic considerations have significantly shaped its UN policy-making, international pressure has had only limited influence. It can be expected that the new leadership under Xi Jinping will continue to employ UN policy for its own preferences.

Katrin Kinzelbach

pp. 57–62

China's Human Rights Diplomacy at the United Nations. Beijing's Norm Contestation Demands Clear Answers, Also from Germany

China rotated off the UN Human Rights Council in December 2012. At this juncture, the article provides an overview and assessment of China's human rights diplomacy at the United Nations. It focuses on how China is shaping human rights debates as well as the mandates of UN human rights mechanisms. It is argued that China's stance evolved towards a more offensive strategy. Beijing does not question the legitimacy of the UN human rights system as such but denounces Western democracies for mainly criticizing developing countries. Beijing insists human rights are internal affairs and denies the United Nations any interference. As China frequently finds wide support in the UN, it is of critical importance that Western democracies and especially Germany seek equally strong support for upholding the UN's human rights standards.

Katja Freistein

pp. 63–68

ASEAN and the United Nations. Weak Structures and Concerns over Sovereignty Are Obstacles to Deepened Cooperation

Building on decades of loose cooperation, ASEAN and the UN have now declared their interest in deepened relations at their 2011 summit. With a change of ASEAN's legal status through the coming into force of its Charter in 2008, ASEAN has officially been granted observer status at the UN and strengthened its secretariat. While the successful UN-ASEAN

initiative in post-Nargis Myanmar has raised high expectations for their future partnership, relations remain dependent on the combined efforts of the regional states. Food and environmental security as well as achieving the Millennium Development Goals are the main tasks ahead. The disappointment regarding ASEAN's recent human rights declaration and weak institutional structures continues to hamper cooperation.

Gerrit Kurtz

pp. 69–74

Failed over Responsibility? The United Nations and the End of the Civil War in Sri Lanka

In the last months of the civil war in Sri Lanka in 2009 approximately 40,000 persons died, most of them civilian Tamils. This humanitarian crisis was poorly managed by the United Nations—on the country level as well as the Headquarters level. Immediately after the conflict, however, the UN Secretary-General visited the country and pressed for a Sri Lankan commitment to a meaningful accountability process. Since such a process did not ensue, he appointed his own panel of experts. Part of the blame for the UN staff's insecurity in dealing with the host government falls on the mixed signals sent by Member States. Differences over the status of the concept of a "responsibility to protect" and a permissive discourse on combating "terrorism" contributed to this situation.

Jelka Mayr-Singer

pp. 75–78

Khmer Rouge Tribunal Revisited: Milestone or Bluff Package?

Reactions of both the international community and independent commentators to the success and long-term implications arising from the work of the Khmer Rouge Tribunal (ECCC) have been mixed. However, from a lawyer's perspective the ECCC is without doubt a positive achievement. Reasons for the skepticism can, inter alia, be traced to the strong influence exercised over the Tribunal by the Cambodian government which is still linked to the former Khmer Rouge, and numerous allegations of corruption in the administration of the Tribunal. Furthermore, the success of the ECCC is inevitably hindered by the small number of defendants brought before it so far. And, finally, the ECCC is, as all hybrid tribunals are, suffering from severe financial constraints due to a more hesitant approach by the international community to donate. In conclusion, hybrid tribunals as such ought to be maintained, but less emphasis should be accorded to the national component in order to secure their integrity and independence.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugspreise des BWV:

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

Bestellungen nehmen entgegen:

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

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

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

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

Präsidium

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

Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Rainer Wend
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Thorsten Benner
Dagmar Dehmer
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Dr. Sven Simon

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

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