

VEREINTE NATIONEN

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

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



AUS DEM INHALT

Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Nordens.

Die Reformvorschläge zu den UN-Entwicklungsaktivitäten
sind wegweisend

François Rohner

Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Südens.

Die G-77 lehnt eine Verbindung von Entwicklungshilfe und
Menschenrechte ab

Thalif Deen

Die UNCTAD wiederbeleben.

Neuer Reformbericht empfiehlt Stärkung der Entwicklungsrolle

Konrad Melchers

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Generalversammlung

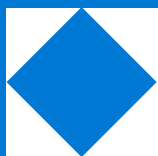
60. Tagung 2005/2006

Anja Papenfuß

Menschenrechtsrat

Tagungen 2006

Silvi Sterr



Nomos

207

55. Jahrgang | Seite 45–88
ISSN 0042–384X | M 1308 F

Untätigkeit als radikalste Entscheidung

Wie das UN-System in den über 60 Jahren seiner Existenz gewachsen ist, kann man auch an den mittlerweile mehr als 60 Organisationen, Sekretariatsseinheiten, Instituten und Kommissionen erkennen. Dass die Ausweitung des Systems angesichts der gestiegenen Anforderungen an die Vereinten Nationen größtenteils notwendig war, ist unbestritten. Unbestritten ist aber auch, dass die Vielzahl an Organisationen – insbesondere im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit – zu Unübersichtlichkeit, Überschneidungen und Ineffizienz geführt hat.

Diese Erkenntnis ist nicht neu, etliche Expertenkommissionen haben in der Vergangenheit Verbesserungsvorschläge vorgelegt. Einige davon wurden umgesetzt. Doch die grundsätzlichen Probleme blieben bestehen oder wurden gar über die Jahre größer. Den jüngsten Versuch, das UN-Entwicklungssystem zu reformieren, unternahm im Auftrag des UN-Generalsekretärs eine Kommission aus angesehenen Politikern und Experten.

Die Empfehlungen dieser so genannten Hochrangigen Gruppe für Kohärenz des UN-Systems in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt sind laut **François Rohner** nicht wirklich neu, können aber in ihrer pragmatischen Herangehensweise die zukünftige Richtung vorgeben. Aus Sicht der Geberländer seien die Vorschläge durchweg sinnvoll, doch sie verlangten auch den Mitgliedstaaten ein Höchstmaß an interner Koordinierung ab. Eine Mehrjahresfinanzierung der Entwicklungshilfe und eine stärkere Verlagerung auf ungebundene Beiträge seien dabei die entscheidenden Punkte, an der die Reform scheitern könnte.

Doch bevor begonnen werden kann, über die konkrete Umsetzung der Vorschläge nachzudenken, müssen die Entwicklungsländer von den Vorteilen überzeugt werden. **Thalif Deen** zweifelt an einer raschen Umsetzung. Er gründet seine Skepsis auf einen Brief, den die Gruppe der 77 im März 2007 an den Generalsekretär übermittelt hat, in dem sie ihre starken Bedenken zum Ausdruck bringt. Hauptkritikpunkte sind demnach: Mit dem neuen Konzept der einheitlichen Landesprogramme könnten die Zuflüsse der Geber zurückgehen und durch die Verknüpfung von Entwicklungsstrategien und Menschenrechte neue Konditionalitäten entstehen.

Die jüngsten Reformvorschläge zeigen, dass bei der Analyse der Probleme des UN-Entwicklungssystems weitgehend Einigkeit herrscht. Wie die Defizite allerdings beseitigt werden sollen, darüber gehen die Meinungen weit auseinander. Die größte Herausforderung ist daher, angesichts der gegensätzlichen Interessen nicht in Untätigkeit zu verfallen. Wie die Hochrangige Gruppe festgestellt hat, wäre »die radikalste Entscheidung, die wir treffen könnten, die Beibehaltung des Status quo. Das wäre ein Sieg für die Untätigkeit und für engstirnige, kurzsichtige institutionelle und nationale Interessen, die ein System erhalten wollen, das sich über einen langen Zeitraum entwickelt hat und das niemand, der die heutigen Herausforderungen vor Augen hat, so entwerfen würde, wie es sich heute darstellt.«

Die kommenden Monate werden zeigen, wie ernst es den Mitgliedstaaten mit der Reform der UN-Entwicklungszusammenarbeit wirklich ist.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de



Inhalt

François Rohner

Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Nordens.

Die Reformvorschläge zu den UN-Entwicklungsaktivitäten sind wegweisend 45

Thalif Deen

Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Südens.

Die G-77 lehnt eine Verbindung von Entwicklungshilfe und Menschenrechte ab 52

Konrad Melchers

Die UNCTAD wiederbeleben.

Neuer Reformbericht empfiehlt Stärkung der Entwicklungsrolle 56

Detlev Wolter

Zivile Konfliktverhütung und menschliche Sicherheit.

Die Zusammenarbeit von Vereinte Nationen und Europäischer Union 62

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Allgemeines

Anja Papenfuß

Generalversammlung | 60. Tagung 2005/2006 68

Politik und Sicherheit

Hans Günter Brauch

UN-Waffenübereinkommen | 3. Überprüfungskonferenz 2006 71

Hans Günter Brauch

B-Waffen-Übereinkommen | 6. Überprüfungskonferenz 2006 73

Sozialfragen und Menschenrechte

Silvi Sterr

Menschenrechtsrat | Tagungen 2006 75

Errata

79

PERSONALIEN

80

BUCHBESPRECHUNGEN

82

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

85

Die Mitgliedschaften in UN-Organen | Übersicht

88

Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Nordens

Die Reformvorschläge zu den UN-Entwicklungsaktivitäten sind wegweisend

François Rohner

Auch wenn der Reformbericht der Hochrangigen Gruppe zur systemweiten Kohärenz keine völlig neuen Ideen enthält, so kommt ihm doch wegweisende Bedeutung zu. Er stellt zudem eine wertvolle Ergänzung laufender Reformbemühungen dar. Eine wesentlich bessere Kohärenz und erhöhte Effizienz im UN-System werden allerdings nur zu erreichen sein, wenn sich alle Schlüsselakteure entschlossen und konsequent dafür einsetzen.

Angesichts wachsender globaler Herausforderungen und Interdependenzen, mit denen die internationale Staatengemeinschaft umgehen muss, ist besonders in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten wiederholt ein effizienter operierendes UN-System gefordert worden. Grenzübergreifende Probleme, wie Naturkatastrophen, Pandemien oder die Verbreitung illegaler Waffen, haben deutlich gemacht, dass die internationale Gemeinschaft über ein Instrument wie die Vereinten Nationen verfügen muss, um sowohl die akuten als auch die strukturellen Probleme angehen zu können. Dass dieses System weiterer Verbesserungen bedarf, ist unbestritten. Große Meinungsvielfalt herrscht jedoch, wenn es darum geht zu entscheiden, was zu verbessern ist und welchen Beitrag vor allem die Mitgliedsländer zu leisten haben.

Wichtige neue Impulse hat der UN-Reformprozess zuletzt durch den Weltgipfel vom September 2005 und dessen Ergebnisdokument (Outcome Document)¹ erhalten. Was die Bereiche Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt betrifft, so wurde der Generalsekretär darin aufgefordert, zusätzlich zu den bereits laufenden Reformbemühungen »die weitere Stärkung des Managements und der Koordinierung der operativen Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu veranlassen« und dabei auch die Vorschläge betreffend die Schaffung von »straffer geführten Organisationseinheiten auf den Gebieten Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt«² zu prüfen. Um möglichst noch vor Ablauf seiner Amtszeit konkrete Maßnahmen mit Aussicht auf breite Akzeptanz unterbreiten zu können, entschloss sich Kofi Annan Anfang 2006, eine **Hochrangige Gruppe für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt**³ einzusetzen und diese zu beauftragen, ihm bis zur folgenden UN-Generalversammlung im Herbst 2006 entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Nach nur knapp sechs Monaten konnte der Bericht⁴ schließlich am 9. November 2006 der Generalversammlung vorgestellt werden (die wichtigsten Empfehlungen sind

auf S. 48 zusammengefasst). Für eine Detailberatung des Berichts noch vor Ende des Jahres, das heißt noch während der Amtszeit Annans, fehlte dann allerdings die Zeit; und zu Beginn dieses Jahres wollte man dem neuen Generalsekretär Ban Ki-moon erst einmal Gelegenheit geben, sich ein eigenes Urteil über die Vorschläge zu bilden. Mit einer ersten offiziellen Stellungnahme des Generalsekretärs wird im Laufe des Aprils gerechnet.

Bisherige Reformen

Die »operativen Tätigkeiten« der Vereinten Nationen (im Folgenden Entwicklungsaktivitäten genannt) sind seit Jahren mit so vielen Institutionen und Sekretariatseinheiten des UN-Systems auf verschiedenste Art verknüpft, dass es selbst für langjährige Kenner und Beobachter schwierig ist, sich ein kongruentes Bild zu machen. Die besagten Tätigkeiten sind seit ihren Anfängen in den fünfziger Jahren immer wieder Gegenstand von Überprüfungen und mehr oder weniger erfolgreichen Reformen gewesen. Ihre wechselvolle Geschichte kann hier nur in groben Zügen nachgezeichnet werden.

UNDP als Koordinierungsorgan

In den **sechziger Jahren** herrschten noch relativ klare Verhältnisse: die Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems bestanden vornehmlich aus längerfristigen Unterstützungsmaßnahmen in Form von technischer Hilfe auf verschiedenen Gebieten. Die Entwicklungsbanken und deren Fonds⁵ kamen demgegenüber für die größeren Finanzhilfe-Projekte in Form von zinsgünstigen bis zinslosen Darlehen auf. Innerhalb des UN-Systems wurde das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) allgemein als das zentrale Programmierungs-, Finanzierungs- und Koordinierungsorgan für die UN-Entwicklungsaktivitäten angesehen. Mit der Durchführung der Projekte hingegen wurden in der Regel UN-Sonderorganisationen, wie FAO, WHO, UNESCO und ILO⁶, betraut. Finanziert wurde das UNDP, über welches damals effektiv ein Großteil der dem UN-System anvertrauten Entwicklungshilfemittel floss, in erster Linie durch allgemeine, ungebundene (voluntary) Beiträge⁷, auch Kernbeiträge (core contributions) genannt, hauptsächlich von OECD/DAC-Ländern.⁸

Wachsende Konkurrenz

Mit der Anfang der siebziger Jahre vom Verwaltungsrat des UNDP beschlossenen Umstellung der Mittelzuteilung von organisationsbezogenen Mittelzutei-



François Rohner, geb. 1942, langjähriger Mitarbeiter der Direktion Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten in Bern. Er war zuletzt Leiter der Abteilung UNO/Entwicklung der DEZA und hat die Schweiz über lange Zeit in Fonds und Programmen der Vereinten Nationen vertreten.

lungen (agency allocations) auf länderbezogene Mittelzuteilungen (country allocations), gefolgt von einem währungskursbedingten starken Rückgang seiner Ressourcen Anfang der **achtziger Jahre**, verlor das UNDP zusehends seine dominierende Stellung im System. Die Sonderorganisationen begannen, sich mit ihren Projekten direkt an die Geberländer zu richten und traten immer mehr in Konkurrenz zu ihrem früheren ›Hauptgeldgeber‹ UNDP. Diese Konkurrenz sollte sich in den späten achtziger Jahren durch die Verlagerung der Projektdurchführung (beim UNDP) – weg von den Organisationen (agency execution) hin zu nationalen Institutionen der Programmländer (national execution) – noch verschärfen. Während die allgemeinen, ungebundenen Beiträge an das UNDP in den achtziger Jahren über längere Zeit stagnierten, begannen verschiedene Geberländer, auch beim UNDP, bestimmte Projekte und Programme direkt, das heißt mit gebundenen Beiträgen zu finanzieren; eine Formel, von der in der Folge auch andere Geber immer mehr Gebrauch machten. Konkurrenz erwuchs dem Kernprogramm von UNDP in jenen Jahren aber zusehends auch von Seiten der Weltbank, die sich – teils mit eigenen Mitteln, teils über Treuhandfonds – mit bis dahin ›klassischen‹ UN-Themen zu befassen begann. Sie hat diese Tätigkeit (mit nicht-rückzahlbaren Zuschüssen finanziert) seither kontinuierlich ausgebaut. Sie zählt heute – nicht zuletzt dank einer wachsenden Zahl von verschiedensten Geldgebern finanzierten Treuhandfonds – zu den größten Anbietern von technischer Hilfe in Form von Zuschüssen (grants).

Reformschritte seit 1990

Die zunehmende Verzettlung und die gleichzeitig drohende Marginalisierung des UN-Systems lösten jedoch zu Beginn der **neunziger Jahre** erneut eine Diskussion über die Zukunft des Systems und die damit verbundenen erforderlichen Anpassungen aus. Sie führte schließlich zu einer Reihe wichtiger Beschlüsse. Ziel waren dabei verschiedene Veränderungen im Management- und Sekretariatsbereich: Verkleinerung der Verwaltungsräte von UNDP/UNFPA, UNICEF und WFP⁹; Umstrukturierung der Arbeiten des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC); Zusammenlegung einiger Sekretariatseinheiten. Doch auch eine verbesserte Abstimmung der Länderprogramme dieser drei Organisationen und ihre solidere Finanzierung waren angestrebt. Im Weiteren sollten die Entwicklungsaktivitäten des Systems fortan regelmäßig alle drei Jahre einer eingehenden Überprüfung (TCPR)¹⁰ unterzogen werden. Trotz dieser und weiterer Reformanstrengungen folgten für die UN-Fonds und -Programme vorerst – insbesondere bezüglich der ungebundenen Beitragsleistungen – finanziell äußerst schwierige Jahre, in denen sich das UN-System als Ganzes mit der Durchführung einer Reihe bedeutender thematischer Konferenzen dennoch po-

sitiv in Szene zu setzen vermochte. Mit dem Wechsel an der Spitze des Generalsekretariats im Jahr 1997 kam aber auch im Bereich der Entwicklungsaktivitäten wieder größere Dynamik auf.

Reformen unter Annan

Im Unterschied zu seinem Vorgänger Boutros Boutros-Ghali konzentrierte sich der neue Generalsekretär Kofi Annan zu Beginn deutlich mehr auf Reformmaßnahmen, die er selbst ergreifen und umsetzen konnte.

Auf der **Sekretariatssebene** sind in diesem Zusammenhang vor allem folgende Neuerungen zu erwähnen:

- Die Schaffung der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (United Nations Development Group – UNDG), eines neuen Führungs- und Konsultationsorgans. Ihr gehörten zunächst nur die Spezialorgane an, mit der Zeit jedoch auch verschiedene Sonderorganisationen;
- Die Durchführung von gemeinsamen Treffen der Exekutivräte von UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP.

Bezogen auf die **Landesebene**, gehörten folgende Maßnahmen zu den bedeutendsten Innovationen:

- Die Einführung einer gemeinsamen landesspezifischen Bedarfsanalyse (Common Country Assessment – CCA) und eines so genannten Entwicklungshilfe-Programmrahmens (United Nations Development Assistance Framework – UNDAF);
- Die Propagierung eines stärker an den Ergebnissen gemessenen Managements (results-based management);
- Die Einführung einer Reihe von Harmonisierungsmaßnahmen.

Viele der von Kofi Annan eingeleiteten Maßnahmen befinden sich noch im Umsetzungs- beziehungsweise Konsolidierungsstadium und werden im Rahmen des TCPR regelmäßig überprüft und nach Bedarf angepasst. Trotz dieser insgesamt recht bemerkenswerten Fortschritte bleibt das ganze UN-System weiterhin stark fragmentiert, relativ schwerfällig und mit bedeutenden Transaktionskosten behaftet, woran freilich die Geber- wie auch die Empfängerländer – mit der Schaffung von stets neuen Formen der Zusammenarbeit und der Finanzierung – eindeutig eine Mitschuld tragen.

Und so erstaunt es auch nicht, dass die Fragmentierung des UN-Systems bei der Bilanzierung anlässlich des Millenniums-Gipfels im Jahr 2000 und noch offenkundiger beim ersten Folgetreffen fünf Jahre später (Weltgipfel 2005) zu einem der Hauptgesprächsthemen wurde. Dies bewog schließlich Kofi Annan, noch vor Ablauf seiner Amtszeit, eine weitere hochrangige Expertenkommission einzusetzen. Dieses Mal mit dem vorrangigen Ziel, wesentlich größere Kohärenz ins System zu bringen.

Konkurrenz erwuchs dem Kernprogramm von UNDP in jenen Jahren zusehends von Seiten der Weltbank, die sich mit bis dahin ›klassischen‹ UN-Themen zu befassen begann.

Trotz dieser und weiterer Reformanstrengungen folgten für die UN-Fonds und -Programme finanziell äußerst schwierige Jahre.

Die Arbeit und der Bericht der Gruppe

Die von Kofi Annan eingesetzte Hochrangige Gruppe hat ein auf den ersten Blick erstaunlich kompaktes Paket von praktischen Reformmaßnahmen vorgelegt. Im Unterschied zu früheren Reformanläufen stammen die Vorschläge dieses Mal von einer Gruppe aktiver Politiker und Praktiker, mit Vertretern sowohl aus Geber- als auch Empfängerländern. Die Hoffnungen waren dementsprechend groß, dass diese mit drei Regierungschefs an der Spitze ganz besonders hochkarätige Gruppe Empfehlungen vorlegen würde, die gute Chancen haben, in beiden Lagern auf eine genügend breite Unterstützung zu stoßen.

Die Hochrangige Gruppe ist sich allerdings im Laufe ihrer Arbeit – nicht zuletzt aufgrund der verschiedenen Beratungstreffen mit Mitgliedsländern und der Leitungsebene verschiedener UN-Institutionen – bald bewusst geworden, wie vielfältig und kompliziert das UN-System heute ist und wie viele verschiedene Interessen im Spiel sind.¹¹

Die Mitglieder der Gruppe sind sich einig, dass die UN »angesichts der vielen globalen Herausforderungen unserer Zeit eine absolut unverzichtbare Kraft darstellen.« Sie allein seien in der Lage die globale Agenda zu bestimmen und die Entwicklung weltweit voranzubringen wie auch rasch auf humanitäre Katastrophen zu reagieren und internationale Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu initiieren. Das UN-System verfüge über ein unvergleichliches Maß an Legitimität sowie vielerlei Fähigkeiten.¹²

Die Experten stellen aber auch richtigerweise fest, dass das System sein Potenzial nicht genügend auszuschöpfen vermag und führen folgende Gründe dafür an:

- **Mitgliedsländer nehmen in den verschiedenen Entscheidungsorganen der UN oft unterschiedliche Positionen ein, was zu inkonsistenter Politik der betroffenen Institutionen führt;**
- **Um auf neue Herausforderungen reagieren zu können, erhalten UN-Organe laufend neue Mandate, ohne dass sie von alten, überholten Aufgaben entlastet werden;**
- **Die Finanzierung der verschiedenen Institutionen ist oft stark fragmentiert und schlecht voraussehbar;**
- **Ungenügend klare Rollen, Zuständigkeiten und Rechenschaftspflichten haben das Bewusstsein für Leistung und Resultate geschwächt;**
- **Weitere Hindernisse sind oftmals überholte Geschäftspraktiken und Streitigkeiten über Finanzierungsquellen.**

Die Gruppe kommt zu dem Schluss, die UN müssten in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt ihre gegenwärtige Fragmentierung überwinden und sehr viel einheitlicher agieren (deliver as one) – was nicht notwendigerweise durch eine sofortige Fusion der betroffenen Institutionen geschehen müsse. Unabdingbar sei jedoch eine klare Ver-

1 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005.

2 UN-Dok. A/RES/60/1, Abs. 169.

3 Secretary-General's High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment. *Vorsitz:* Shaukat Aziz (Pakistan), Ministerpräsident Pakistans; Luísa Dias Diogo (Mosambik), Ministerpräsident Mosambiks; Jens Stoltenberg (Norwegen), Ministerpräsident Norwegens. *Mitglieder:* Gordon Brown, MP, (Großbritannien), Schatzkanzler; Mohamed T. El-Ashry (Ägypten), ehemaliger Vorsitzender und Geschäftsführer der Globalen Umweltfazilität; Robert Greenhill (Kanada), Präsident der kanadischen Agentur für internationale Entwicklung; Ruth Jacoby (Schweden), Botschafterin Schwedens in Deutschland; Ricardo Lagos (Chile), ehemaliger Präsident der Republik Chile; Louis Michel (Belgien), Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Europäische Union; Benjamin W. Mkapa (Tansania), ehemaliger Präsident Tansanias; Jean-Michel Severino (Frankreich), Generaldirektor der französischen Agentur für Entwicklungsfinanzierung; Josette S. Sheeran (USA), Staatssekretärin für Wirtschaft, Handel und Landwirtschaft, Außenministerium der USA; Keizo Takemi (Japan), leitender Vizeminister für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt. *Ex officio:* Lennart Bage, Präsident des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung; Kemal Dervis, Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen.

4 Einheit in der Aktion, Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006. Englisch: Delivering as One, Report of the High-level Panel on United Nations System-wide, Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment.

5 IDA (Internationale Entwicklungsorganisation), AsDF (Asiatischer Entwicklungsfonds), AfDF (Afrikanischer Entwicklungsfonds), FSO/IDB (Entwicklungsfonds der Interamerikanischen Entwicklungsbank).

6 FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation); WHO (Weltgesundheitsorganisation); UNESCO (UN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur); ILO (Internationale Arbeitsorganisation).

7 Die Bezeichnung »freiwillig« erweckt bei vielen Finanzpolitikern unter den Parlamentariern den Eindruck, dass es bei den entsprechenden Beiträgen nicht so sehr darauf ankommt. Daher werden häufig bei Sparmaßnahmen die so genannten freiwillige Beiträge zuerst Opfer von Kürzungen. Dabei gibt es keinen triftigen Grund, weshalb die Beiträge für das UN-System »freiwilliger« sein sollten als jene für die internationalen Finanzinstitutionen.

8 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung); DAC (Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD).

9 UNFPA (UN-Bevölkerungsfonds); UNICEF (UN-Kinderhilfswerk); WFP (Welternährungsprogramm).

10 Triennial Comprehensive Policy Review (Dreijährliche umfassende Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten des Systems der Vereinten Nationen). Die letzte Überprüfung fand im Jahr 2004 statt, vgl. UN-Dok. A/RES/59/250 v. 22.12.2004.

11 So haben verschiedene Geberländer und die G-77/China die Beratungen mit den Experten dazu genutzt, ihre zum Teil doch recht weit auseinander liegenden Vorstellungen und Erwartungen schriftlich einzureichen und in Umlauf zu bringen.

12 Vgl. Reden der Vorsitzenden der Gruppe bei der Vorstellung des Berichts am 9. November 2006; <http://www.un.org/events/panel/html/page4.html>; Pressekonferenz der Gruppe v. 9.11.2006, http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/061109_Coherence_Panel.doc.htm

Die wichtigsten Empfehlungen

1. Schaffung einer einheitlichen Präsenz der Vereinten Nationen auf Landesebene (One United Nations), mit *einem* Leiter, *einem* Programm, *einem* Budget und – wo möglich – *einem* Büro (gemeinsame Infrastruktur). Im Laufe des Jahres 2007 soll das Konzept in fünf Ländern getestet und im Erfolgsfall auf 20 bis zum Jahr 2009, 40 bis zum Jahr 2010 und bis zum Jahr 2012 auf alle sich eignenden Länder ausgeweitet werden;
2. Einrichtung eines Rates für nachhaltige Entwicklung als Aufsichtsorgan für die einheitlichen Landesprogramme;
3. Ernennung eines Entwicklungskordinators, dem die Verantwortung für die im Rahmen der Entwicklungsaktivitäten erbrachten Leistungen und die damit verbundene Rechenschaftslegung übertragen wird;
4. Einsetzung einer unabhängigen Arbeitsgruppe, mit dem Auftrag, verbleibende Überschneidungen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu beseitigen und UN-Institutionen gegebenenfalls zu konsolidieren.
5. Schaffung eines Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele, der eine mehrjährige Finanzierung für die einheitlichen Landesprogramme und für Organisationen, die gute Ergebnisse erzielen, gewährt.
6. Schaffung eines gemeinsamen Evaluierungssystems der Vereinten Nationen zur Förderung der Transparenz und Rechenschaftslegung bis spätestens 2008, das auf einer gemeinsamen Evaluierungsmethode beruht. Die Harmonisierung soll aber auch in anderen Geschäftsbereichen verschiedener Institutionen weiter vorangetrieben werden;
7. Bei humanitären Katastrophen und Notfällen kommt dem UN-System unbestritten eine führende Rolle zu. Die Gruppe empfiehlt mit Nachdruck, die bereits unternommenen Anstrengungen zur Stärkung der Rolle der UN und der Koordinierung der verschiedenen Akteure untereinander weiterzuführen und zu intensivieren;
8. Im Umweltbereich sollen die internationalen Lenkungsstrukturen gestärkt und kohärenter gestaltet werden, um die Wirksamkeit und Zielgerichtetheit der Umwelttätigkeiten des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern;
9. Für Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und der Ermächtigung der Frauen soll eine einzige, dynamische Institution der Vereinten Nationen geschaffen werden.
10. Koordinierung und Arbeitsteilung mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF): Der UN-Generalsekretär, der Präsident der Weltbank und der Exekutivdirektor des IWF sind aufgefordert, die bestehenden Kooperationsvereinbarungen zu überprüfen und die Rollen sowie die Arbeitsteilung zwischen ihren Organisationen im Lichte der sich verändernden Umstände anzupassen;
11. Schaffung eines für das ganze UN-System gültigen Bezugsrahmens unter der Leitung des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte, um die Förderung und den Schutz der Menschenrechte systemweit zu verstärken;
12. Schaffung eines Forums globaler Führer (L-27) mit dem Ziel, die Politik-Koordinierungsrolle des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) in wirtschaftlichen und sozialen Belangen substantiell zu verstärken.

Quelle: Einheit in der Aktion, Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006.

pflichtung aller Beteiligten auf die Verfolgung gemeinsamer Ziele mit einer entsprechenden Strategie. »Wir unterbreiten zu diesem Zweck ambitionöse, aber – wie uns scheint – erreichbare Ziele.«¹³

Auch wenn die Mitglieder der Gruppe bei der Vorstellung des Berichts die Empfehlungen als durchführbar (>doable<) bezeichneten und gleichzeitig von einem Paket sprachen, dass nicht aufgeschnürt werden dürfe, so werden bei näherer Betrachtung nicht alle Vorschläge gleich schnell zu realisieren sein. Daher dürfte eine pragmatische, schrittweise Umsetzung einer mit beträchtlichen Risiken behafteten langwierigen Aushandlung einer umfassenden Paketlösung vorzuziehen sein. Doch auch ein schrittweises Vorgehen wird hohe Anforderungen an die Mitgliedsländer (Geber- wie Empfängerländer) und an die Leitungsebenen der betroffenen UN-Institutionen stellen.

Bewertung der wichtigsten Empfehlungen

Bei der Lektüre des Berichts fällt rasch auf, dass die Gruppe nicht alle Fragenkomplexe mit derselben Intensität behandelt hat. So begnügt sich die Gruppe auf den Gebieten humanitäre Hilfe, Umwelt und Menschenrechte damit, auf die laufenden zwischenstaatlichen Beratungsprozesse und organisationsübergreifenden Bemühungen hinzuweisen und deren Weiterführung zu unterstützen. Der vorliegende Beitrag geht folglich nicht näher auf diese drei Bereiche ein. Auch nicht weiter kommentiert wird die Schaffung eines einzigen eigenständigen Organs im UN-System für Gleichstellungsfragen. Dieser Vorschlag hat zurzeit gute Chancen, die zur Realisierung notwendige breite Unterstützung zu finden.

Einheitliche Präsenz auf Landesebene

Dieses auf den ersten Blick ambitionös anmutende Konzept kommt letztlich einer konsequenten Weiterentwicklung bisheriger und laufender Reformschritte gleich. Es stellt allerdings hohe Anforderungen an alle Beteiligten, vor allem an das UNDP in seiner Doppelrolle als die Institution, die den residierenden Koordinator stellt, und als eigenständige Institution mit eigenem Programm. So ist zum Beispiel die vorgesehene strikte Trennung zwischen den beiden Funktionen wie auch die künftigen Programmprioritäten des UNDP noch ungenügend klar definiert, was insbesondere bei gewissen Sonderorganisationen auf Zurückhaltung und Skepsis zu stoßen scheint. Die Umsetzung des neuen Konzepts wird aber auch ganz wesentlich von zwei weiteren Faktoren abhängen: Zum einen von einer sehr viel effizienteren interministeriellen Koordinierung, einschließlich einer besseren Transparenz und entsprechenden Rechenschaftspflicht auf Seiten der Empfängerländer (good recipientship) und zum anderen von der Bereitschaft der Geberländer, das Konzept als vorbildliche Geber multilateraler Entwicklungshilfe (good multilateral

development donors)¹⁴ voll und ganz mitzutragen beziehungsweise zu unterstützen.

Bei der Planung der einheitlichen Landesprogramme wird einerseits auf eine möglichst breite Partizipation (auch der UN-Sonderorganisationen) schon von Anfang an zu achten sein; andererseits werden die UN-Landesteams aber auch sicherstellen müssen, dass die besagten Programme relativ zügig erstellt und zur Genehmigung unterbreitet werden.

Eine besondere Herausforderung vor allem für die Geberländer stellt die Komponente des *einen* Haushalts dar. Wie kann sichergestellt werden, dass ein solches einheitliches Landesprogramm über vier Jahre vollumfänglich mit möglichst ungebundenen Mitteln finanziert wird? Was müsste mit ungebundenen Beiträgen, was kann mit projektgebundenen Beiträgen finanziert werden? Sind die Geldgeber bereit, einheitliche Landesprogramme vor Ort mit vornehmlich ungebundenen Beiträgen zu finanzieren und dabei auch Mehrjahresverpflichtungen einzugehen?

Vietnam wird im Zusammenhang mit dem Konzept der einheitlichen Landesprogramme häufig als Musterbeispiel zitiert. Ist Vietnam das wirklich? Sind die Umstände, unter denen das UN-System in diesem Land operiert, nicht doch sehr speziell (stark zentralisierte Regierungsverwaltung mit sehr klaren Vorstellungen, was sie vom UN-System und anderen Partnern erwartet). Inzwischen haben sich allerdings weitere sieben Länder bereit erklärt, sich einer Pilotphase zu unterziehen (Albanien, Kap Verde, Mosambik, Pakistan, Tansania, Ruanda und Uruguay). Mit dieser ersten Liste von Kandidaten werden sich die UN-Mitgliedsländer und die verschiedenen Institutionen schon relativ bald ein erstes Bild über die Umsetzung des Konzepts unter verschiedenen Umständen und Voraussetzungen machen können.

Entwicklungskoordinator

Hier geht es um mehr als die Formalisierung einer bereits bestehenden Funktion, nämlich dem Vorsitz der von Kofi Annan geschaffenen undG. Die Hochrangige Gruppe ist zu dem Schluss gekommen, dass diese Rolle auch in Zukunft dem UNDP-Administrator anvertraut werden sollte. Es handelt sich zweifellos um eine Schlüsselfunktion im ganzen Reformprozess, die sehr hohe Anforderungen an die Führungsqualitäten des Gruppenleiters stellen wird. Stark gefordert wird aber auch die undG (die in »Development Policy and Operations Group« umgetauft werden soll) als Ganzes sein. Und letztlich nicht minder wichtig wird sein, dass der neue Generalsekretär mit Überzeugung und Entschlossenheit die politische Führung des Prozesses übernimmt und den Koordinator tatkräftig unterstützt.

Neue zwischenstaatliche Lenkungsstrukturen

Der ECOSOC ist seit Jahren eines der größeren Sorgenkinder der UN. Mit der Aufsicht über die Um-

setzung der MDGs und neuerdings der Einrichtung eines jährlichen Ministertreffens sowie eines alle zwei Jahre stattfindenden Forums für Entwicklungszusammenarbeit dürfte er eine gewisse Aufwertung erfahren. Der Vorschlag der Gruppe, den ECOSOC zusätzlich mit einem Forum globaler Führer (Global Leaders' Forum – L-27) zu verstärken, ist an sich keine neue Idee. Man hätte jedoch erwarten können, dass sich die Gruppe intensiver mit der praktischen Umsetzung dieses mit Sicherheit äußerst umstrittenen Vorhabens auseinandersetzt. In der vorliegenden Form (halb so viele Mitglieder wie der ECOSOC selbst) dürfte der Vorschlag für die Mehrzahl der G-77 Länder und vermutlich auch einige andere Länder kaum akzeptabel sein.

Die Schaffung eines Rates für nachhaltige Entwicklung (UN Sustainable Development Board), welcher (anfänglich) an die Stelle der derzeit bestehenden gemeinsamen Tagungen der Aufsichtsgremien von UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP treten würde, scheint hingegen von der Gruppe ausführlich diskutiert worden zu sein. Das neue Organ hätte wichtige Funktionen in Bezug auf die Prüfung und Genehmigung der einheitlichen Landesprogramme sowie die Ressourcenallokation des neu zu schaffenden Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele zu erfüllen. Doch auch bei diesem Vorschlag bleiben noch eine ganze Reihe von Fragen ungeklärt, etwa in Bezug auf die Zusammensetzung des Gremiums, seine praktische Arbeitsweise sowie seine Abgrenzung gegenüber den wohl eine Weile noch weiter bestehenden Exekutivgremien der UN-Fonds und -Programme.

Arbeitsgruppe zur Beseitigung von Überschneidungen

Obwohl verschiedene Geberländer im Vorfeld radikale Umstrukturierungen und zum Teil Zusammenlegungen bestehender UN-Institutionen verlangt und auch schriftliche Vorschläge dafür eingereicht hatten, schlugen die Experten schließlich ein wesentlich pragmatischeres Vorgehen vor. Die Begründung lautete dabei, dass detailliertere Vorschläge für eine Straffung und Konsolidierung des Systems eine weitaus tiefer gehende Analyse erfordert hätten, und dazu sei die zur Verfügung stehende Zeit zu kurz gewesen. Die Gruppe schlägt dem Generalsekretär dann aber doch vor, eine unabhängige Arbeitsgruppe einzusetzen, die »die jeweilige Rolle der Fonds, Programme, Sonderorganisationen und Regionaleinrichtungen der Vereinten Nationen, einschließlich des Sekretariats der Vereinten Nationen, klar abgrenzen soll. Sie soll

Der Vorschlag, den ECOSOC mit einem Forum globaler Führer zu verstärken, wird in der vorliegenden Form für die Mehrzahl der G-77-Länder inakzeptabel sein.

¹³ Ebd.

¹⁴ Das heißt unter Einhaltung gewisser Grundsätze vorbildlichen Verhaltens, ähnlich wie dies eine Gruppe von humanitären Gebern (good humanitarian donorship) seit einiger Zeit zu tun versucht.

konkrete Empfehlungen für die Zusammenlegung oder Konsolidierung einander überschneidender Aufgaben abgeben und die Komplementarität der Mandate sicherstellen.«¹⁵

Angesichts der bekannten Komplexität des heutigen Systems und der eng damit verbundenen vielfältigen politischen Interessen, wird sich der neue Generalsekretär das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit gut überlegen müssen, wenn er in angemessener Zeit wirksame Verbesserungen erreichen will. Der Einsatz einer weiteren unabhängigen Arbeitsgruppe ist dabei wohl nur als eine von mehreren möglichen Optionen anzusehen.

Finanzierung

Der Bericht der Gruppe verweist zu Recht auf verschiedene Schwachstellen in der bisherigen Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten. Dass die unsichere Finanzierung und die starke Fragmentierung des Systems auch etwas mit der oben angesprochenen Freiwilligkeit zu tun haben könnte, wird allerdings erstaunlicherweise nicht angesprochen.

Die von der Gruppe vorgeschlagene Therapie, welche unbeirrt am Prinzip der ›Freiwilligkeit‹ der Beiträge festhält, geht offenbar von der Annahme aus, dass der zusätzliche Finanzbedarf für die einheitlichen Landesprogramme hauptsächlich von den Geberländern vor Ort gedeckt würde. Alle übrigen Programmaktivitäten (das heißt unterfinanzierte Landesprogramme sowie regionale und globale Programme) würden soweit wie möglich aus allgemeinen Mitteln der einzelnen Institutionen sowie zusätzlich mit den Mitteln des neu zu schaffenden Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele finanziert. Die Geberländer werden dabei zwar einmal mehr – aber doch eher beiläufig – aufgefordert, den UN-Fonds und -Programmen allgemeine, ungebundene Beiträge zur Verfügung zu stellen, um deren notwendige Autonomie zu gewährleisten und um die Transferkosten möglichst tief zu halten. Unter den gegebenen Umständen wird es allerdings sehr viel Überzeugungskraft brauchen, um die Geberländer dazu zu bringen, den ungebundenen Beiträgen von sich aus wieder deutlich den Vorrang vor den (vermeintlich) attraktiveren zweckgebundenen Finanzierungen zu geben – und darüber hinaus Mehrjahresverpflichtungen einzugehen. Interessanterweise werden die Entwicklungsfonds der internationalen Finanzinstitutionen seit Jahren zum größten Teil über solche allgemeinen, ungebundenen Beiträge finanziert. Bei den UN-Fonds und -Programmen scheint dieser Weg jedoch weiterhin versperrt. Ob dies auf ungewollte mangelhafte Kohärenz oder fehlendem politischen Willen zurückzuführen ist, darüber mag spekuliert werden. Letztere werden jedenfalls nicht darum herumkommen, sich ernsthaft zu überlegen, wie das UN-System mit einer sicheren Basisfinanzierung ausgestattet werden kann, die es vor

einer allzu großen (bilateralen) Einflussnahme einzelner Mitgliedsländer schützt und ihm folglich auch erlaubt, seine Aufgaben effizienter als bisher wahrzunehmen.

In diesem Zusammenhang hätte man von der Gruppe gerne etwas mehr über den vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele erfahren, insbesondere über dessen Ausstattung, Leitung, Verwaltung und Interventionskriterien. Auch bleibt vorläufig unklar, wie »UN-Institutionen, die der Reform verpflichtet sind« dafür aus dem besagten Fonds ›belohnt‹ werden sollen.

Systemübergreifender Evaluierungsmechanismus

Der Ruf nach mehr unabhängigen Evaluierungen von Entwicklungsprogrammen hat seit einiger Zeit Hochkonjunktur. Daher überrascht es nicht, dass die Gruppe sich für das UN-System ein gemeinsames Vorgehen in dieser Frage wünscht und einen gemeinsamen Mechanismus vorschlägt, jedoch ohne diesen näher zu beschreiben. Der Bericht betritt hier kein Neuland (und dies gilt auch für die verschiedenen weiteren Harmonisierungsmaßnahmen), werden diese Themen doch bereits seit längerem, insbesondere im Rahmen der undg, angegangen sowie im Rahmen des TCPR-Prozesses von Generalversammlung und ECOSOC aufmerksam begleitet.

Koordinierung mit anderen multilateralen Akteuren

Der Bericht stellt zu Recht fest, dass es zwischen der Weltbank (ursprünglich als Teil des UN-Systems gedacht) und den UN im Laufe der Zeit zu immer mehr Überschneidungen gekommen ist und fordert folgerichtig: »Es gilt daher, ein Gleichgewicht zwischen einem gesunden Wettbewerb und ineffizienten Überschneidungen sowie offenen Lücken zu finden.«¹⁶ Der Generalsekretär müsse sich, so der Bericht, mit den Leitern von Weltbank und IWF zusammensetzen mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen dem UN-System und den Bretton-Woods-Institutionen zu überprüfen und wenn nötig neue Verträge abschließen. Auch wenn es in der Praxis durchaus Beispiele guter Zusammenarbeit zwischen UN-System und den Bretton-Woods-Institutionen gibt, ist es auf den Chefetagen bisher doch meist bei allgemeinen Absichtserklärungen geblieben. Zu bedeutenden Fortschritten auf breiter Front dürfte es jedoch letztlich erst kommen, wenn sich auch die Mitgliedsländer mit wesentlich größerer Kohärenz und Konsequenz in Leitungsorganen der besagten Institutionen dafür einsetzen.

Fazit und nächste Schritte

Obwohl der Bericht nun schon knapp fünf Monate vorliegt, hat noch keine öffentliche Debatte darüber

Dass die unsichere Finanzierung und die starke Fragmentierung des Systems auch etwas mit der ›Freiwilligkeit‹ zu tun haben könnte, wird erstaunlicherweise nicht angesprochen.

Auch wenn es in der Praxis durchaus Beispiele guter Zusammenarbeit zwischen UN-System und den Bretton-Woods-Institutionen gibt, ist es auf den Chefetagen bisher doch meist bei allgemeinen Absichtserklärungen geblieben.

stattgefunden. Die Mitgliedsländer haben ganz offensichtlich dem neuen Generalsekretär, an den der Bericht in erster Linie gerichtet ist, nicht zuvor kommen wollen. Dass Ban Ki-moon etwas Zeit brauchen würde, den Bericht eingehender zu studieren und sich ein eigenes Urteil über die verschiedenen Empfehlungen sowie das weitere Vorgehen zu bilden, lag auf der Hand. Dem Vernehmen nach soll nun im Laufe des Monats April mit einer ersten Stellungnahme von Seiten des Generalsekretärs gerechnet werden können. Sekretariatsintern wurde jedoch bereits kurz nach der Vorstellung des Berichts der UNDP-Administrator und Vorsitzende der UNDG, Kemal Dervis, von Kofi Annan beauftragt, mit der UNDG die Umsetzung der an die UN-Institutionen gerichteten Empfehlungen des Berichts eingehend zu prüfen und deren Umsetzung soweit wie möglich voranzutreiben. Erste Rückmeldungen aus New York wie auch aus Pilotländern des Programms lassen vermuten, dass die künftige Arbeitsteilung zwischen UNDP (in seiner Doppelrolle als koordinierende Instanz und Institution mit eigenem Programm) und den andern UN-Akteuren auf Landesebene sowie die volle Finanzierung der einheitlichen Landesprogramme zu den größten unmittelbaren Herausforderungen des neuen Reformpakets gehören werden.

Was die weitere zwischenstaatliche Behandlung des Berichts betrifft, so scheint die sinnvollste wie auch effizienteste Lösung darin zu bestehen, vor allem die ›operativen‹ Empfehlungen für den Entwicklungsbereich in die gegenwärtig stattfindende dreijährliche Überprüfung der UN-Entwicklungsaktivitäten (TCPR) in diesem Jahr einfließen zu lassen. Während die Vorschläge in Bezug auf humanitäre Hilfe und Umwelt in bereits bestehenden Konsultationsprozessen behandelt werden dürften, werden für die Empfehlungen die zwischenstaatliche Lenkung und die Zusammenlegung von Sekretariatsseinheiten betreffend separate Beratungen von Vorteil sein.

Auch wenn der Bericht der Hochrangigen Gruppe – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine völlig neuen Ideen enthält, kommt ihm doch in verschiedenerlei Hinsicht wegweisende Bedeutung zu. Dazu zählen sicherlich die behutsame (bottom up) Einführung des Konzepts einer einheitlichen Präsenz auf Landesebene, die Verstärkung der UNDG-Struktur und die Schaffung eines Rates für nachhaltige Entwicklung. Der Bericht stellt zudem in manch anderer Beziehung eine wertvolle Ergänzung und Unterstützung laufender Reformanstrengungen (vor allem jener im Rahmen des TCPR-Prozesses) dar. Weniger inspirierend sind hingegen die Empfehlungen der Gruppe was die künftige Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems sowie was die Mittel und Wege zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit IWF und Weltbank und anderen wichtigen multilateralen Akteuren angeht.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus den Feststellungen und Folgerungen der Gruppe dürfte jedoch sein, dass eine wesentlich größere Kohärenz und Effizienz im UN-System nur zu erreichen sein wird, wenn sich alle Schlüsselakteure – vom Generalsekretär über den Entwicklungskoordinator, die Leiter der verschiedenen UN-Institutionen bis hin zu den Mitgliedsländern – entschlossen und konsequent dafür einsetzen. Dies wird unter anderem bedingen, dass sowohl Geber- als auch Empfängerländer sich gegenüber den Institutionen des UN-Systems eines bedeutend kohärenteren Verhaltens (als bisher) befleißigen und insbesondere auch ihre diesbezügliche nationale interministerielle Koordinierung wesentlich verbessern.

Des Weiteren wird es essenziell sein, dass die Geberländer den Pilotprojekten nach dem neuen Konzept mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zum Erfolg verhelfen. Die gleichen Länder werden aber nicht darum herumkommen, über die Finanzierung der einheitlichen Landesprogramme in ihren eigenen bilateralen Schwerpunktländern hinaus zu denken, wenn ihnen wirklich daran liegt, dass das UN-System auch in Zukunft zu den Hauptakteuren in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit weltweit gehört.

Die Fortsetzung des Reformprozesses wird für Ban Ki-moon in den nächsten Monaten und Jahren eine ganz besondere Herausforderung darstellen. Er wird dabei sicher fest damit rechnen, dass die Länder der so genannten Utstein-Gruppe¹⁷, mit ihren guten Kontakten zu zahlreichen anderen Mitgliedsländern (Geber- wie Empfängerländer), in den bevorstehenden Verhandlungen den eingeschlagenen Reformkurs tatkräftig mittragen und auch finanziell glaubwürdig unterstützen.

Sowohl Geber- als auch Empfängerländer müssen sich gegenüber den Institutionen des UN-Systems eines bedeutend kohärenteren Verhaltens befleißigen und ihre diesbezügliche nationale interministerielle Koordinierung wesentlich verbessern.

¹⁵ Bericht ›Einheit in der Aktion‹, a.a.O. (Anm. 4), S. 13.

¹⁶ Bericht ›Einheit in der Aktion‹, a.a.O. (Anm. 4), S. 17.

¹⁷ Gruppe von gleichgesinnten Staaten (Geberländern), zu denen neben den skandinavischen Ländern, den Niederlanden, Kanada unter anderem auch Deutschland gehört.

Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Südens

Die G-77 lehnt eine Verbindung von Entwicklungshilfe und Menschenrechte ab

Thalif Deen



Thalif Deen, M.A.,
geb. 1938, Journalist
aus Sri Lanka, be-
richtet seit den sieb-
ziger Jahren über die
Vereinten Nationen.
Seit 1992 leitet er
das Büro der Dritte-
Welt-Nachrichtena-
gentur »Inter Press
Service« (IPS) bei den
Vereinten Nationen
in New York.

Da die Entwicklungsländer zwei Drittel der UN-Mitglieder stellen, ist ihre Unterstützung für die Umsetzung jeglicher Reform des UN-Systems unerlässlich. Ban Ki-moon wird wenig Erfolg beschieden sein, gelingt es ihm nicht, sie davon zu überzeugen, dass keine anderen Ziele hinter den jüngsten Empfehlungen einer Expertenkommission stecken. Der Süden befürchtet, dass die vorgeschlagenen Kostensenkungsmaßnahmen und das Konzept der einheitlichen Landesprogramme zu sinkenden Gebermitteln und neuen Konditionalitäten führen werden. Jeder Reformvorschlag, der Menschenrechte und Entwicklungshilfe verknüpft, wird daher sicherlich zum Scheitern verurteilt sein.

Die bedeutendsten und sichtbarsten Erfolge der Vereinten Nationen in den letzten 60 Jahren sind sicherlich im Entwicklungsbereich zu finden. Dazu gehören Aufgaben wie Aufbau der Infrastruktur, Gesundheitsversorgung, Förderung und Schutz von Kindern und Frauen, Bevölkerungspolitik, humanitäre Hilfe und Umweltschutz.

Fortschritte in diesen Bereichen waren jedoch entweder außerordentlich langsam oder wurden gar durch diverse Faktoren behindert, etwa durch die Proliferation von UN-Mandaten, inkohärente bis widersprüchliche Strategien, Doppelarbeit, Kompetenzstreitigkeiten und unklare Befugnisse.

Das gegenwärtige UN-System

Heute bestehen die Vereinten Nationen aus nicht weniger als 14 Fonds und Programmen, 17 Sonder- und verwandte Organisationen, 17 Abteilungen und Büros des UN-Sekretariats, fünf Forschungs- und Ausbildungsinstituten, neun Fachkommissionen sowie fünf Regionalkommissionen. In einigen Bereichen, wie etwa Wasser und Energie, konkurrieren 20 UN-Organisationen gleichzeitig um die begrenzten Ressourcen. Und laut den UN sind mit dem Thema Umwelt mehr als 30 UN-Organisationen und -Programme aktiv befasst.

Auch im Bereich Handel sind mehrere UN-Organe parallel tätig: das Mandat der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UN Conference on Trade and Development – UNCTAD) in Genf überschneidet sich mit denen des Internationalen Handelszentrums und der fünf Regionalkommissionen. Doppelarbeit entsteht sowohl durch die Arbeit der UNCTAD als auch der UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (De-

partment of Economic and Social Affairs – DESA) in New York.

Überschneidungen und Redundanzen bestehen zudem im Bereich nachhaltige Entwicklung und im Wohn- und Siedlungswesen, in denen mindestens fünf UN-Institutionen tätig sind: DESA, das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat), das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UN Environment Programme – UNEP), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UN Development Programme – UNDP) und die Sekretariate verschiedener Übereinkommen, die zu nachhaltige Entwicklung, einschließlich biologischer Vielfalt, Klimawandel und Wüstenbildung, arbeiten.

In einer seiner letzten Reden über die Rolle der Vereinten Nationen im Bereich Entwicklung, sagte Generalsekretär Kofi Annan, »dass den Regierungen Afrikas trotz der enormen Fortschritte in den letzten Jahren sehr wohl bewusst ist, dass wir noch immer nicht über jenes gut strukturierte und angemessen ausgestattete UN-System verfügen, das wir eigentlich brauchen.«¹ Vielen Afrikanern erschienen die UN als zu unübersichtlich und es frustrierte sie, sich mit dem System auseinander zu setzen, so Annan. Das läge vor allem daran, dass sich die UN in so vielen unterschiedlichen Formen präsentieren und die Mandate sich entweder überschneiden oder enorme Lücken aufweisen. »Häufig hat man es mit zehn oder gar 20 verschiedenen UN-Organisationen gleichzeitig zu tun, deren Hilfe weder koordiniert oder strategisch ist noch den Anforderungen gerecht wird,«² klagte Annan kurz vor Ende seiner zehnjährigen Amtszeit als höchster Verwaltungsbeamter.

Als Ergebnis dieser wachsenden Unzufriedenheit wurde auf dem Weltgipfel im September 2005 beschlossen, die weitere Stärkung des Managements und der Koordinierung der operativen Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu veranlassen, einschließlich der Vorschläge für straffer geführte Organisationseinheiten auf den Gebieten Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt.³

Die Hochrangige Gruppe

In Erfüllung dieses Auftrags richtete Annan die **Hochrangige Gruppe für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt** ein. Sie sollte zur Beseitigung der bestehenden Defizite Empfehlungen abgeben. Der im Februar 2006 einberufenen Hochrangigen Gruppe gehörten amtierende und ehe-

malige Regierungschefs sowie hochrangige Regierungs- und UN-Beamte an. In ihrem am 9. November 2006 vorgestellten Bericht⁴ fordert die Gruppe eine radikale Umstrukturierung des Entwicklungsbereichs der Vereinten Nationen.

Die wichtigsten Vorschläge

Zu den wichtigsten Vorschlägen gehören:

- die Schaffung einer einheitlichen Präsenz der Vereinten Nationen auf Landesebene, des so genannten ›einheitlichen Landesprogramms‹ mit *einem* Leiter, *einem* Programm und *einem* Haushalt sowie *einem* Büro;
- die Einrichtung eines Rates für nachhaltige Entwicklung zur Überwachung der einheitlichen Präsenz auf Landesebene;
- die Gründung eines Forums globaler Führer (L-27) innerhalb des ECOSOC zur Stärkung seiner politischen Koordinierungsrolle im Wirtschafts- und Sozialbereich;
- die Einsetzung einer neuen Gruppe bestehend aus dem UN-Generalsekretär, dem Präsidenten der Weltbank und dem Exekutivdirektor des Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Prüfung, Aktualisierung und Zusammenfassung der zwischen ihnen geschlossenen formalen Vereinbarungen über ihre jeweilige Rolle und ihre Beziehungen auf globaler und nationaler Ebene;
- die Schaffung eines neuen Finanzierungsmechanismus zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), um eine mehrjährige Finanzierung der einheitlichen Landesprogramme zu gewährleisten;
- die Stärkung des UNEPs; sowie
- die Etablierung eines neuen Postens eines Unter-Generalsekretärs zur Leitung einer einzigen, dynamischen Institution der Vereinten Nationen für Gleichstellungsfragen und die Förderung der Frau. Sie soll durch die Zusammenlegung dreier bestehender UN-Institutionen für Frauen- und Gleichstellungsfragen entstehen: des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM), des Büros der Sonderberaterin für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung sowie der Abteilung Frauenförderung.

Jens Stoltenberg, Ministerpräsident Norwegens und einer der Kovorsitzenden der Gruppe, wies bei der Pressekonferenz anlässlich der Vorstellung des Berichts am 9. November 2006 darauf hin, dass die UN bis zu 20 Prozent ihrer gegenwärtigen systemweiten Kosten durch die Beseitigung von Doppelarbeit und die Konsolidierung bestimmter Fonds und Programme einsparen könnte. »Der Gedanke dabei ist, das Geld nicht zugunsten der Geberländer einzusparen, sondern diese Ersparnisse für humanitäre Hilfe einsetzen zu können«, so Stoltenberg.⁵

»Jede Organisation, ob international, regional oder lokal, muss sich von Zeit zu Zeit neu erfinden«, so der pakistanische Ministerpräsident Shaukat Aziz, ein weiterer Kovorsitzender der Gruppe. »Wenn wir die UN als eine einzige Institution, eine einzige Familie

auf Landesebene darstellen würden, dann werden wir ihre Effektivität außerordentlich steigern können.«⁶

Im Februar 2007 verkündete Kemal Dervis als Vorsitzender der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (United Nations Development Group – UNDG), dass acht Länder – Albanien, Kap Verde, Mosambik, Pakistan, Ruanda, Tansania, Uganda und Vietnam – beginnen werden, als Pilotländer das einheitliche Landesprogramm zu testen. Die Regierungen dieser Länder haben sich freiwillig dazu bereit erklärt, als Pioniere dieses neuen Konzepts einheitlicher Landesprogramme zu fungieren. »Wir sind gespannt darauf, die Erfolge dieser Pioniere auswerten zu können, um wertvolle praktische Lehren zu ziehen, die zur umfassenden Diskussion über die Stärkung der UN-Entwicklungsaktivitäten beitragen können,«⁷ so Dervis.

»Ziel dieser Initiative ist, Doppelarbeit und Transaktionskosten zu mindern, so dass die UN ihre Ressourcen effektiver einsetzen können, um die Partnerländer bei der Erreichung ihrer Entwicklungsziele zu unterstützen«, fügte er hinzu. Einige Geber wiesen darauf hin, dass sie einen zunehmend kohärenten und koordinierten Ansatz durch die Bündelung von Finanzierungsquellen auf Landesebene verfolgen werden, um die Arbeit der UN zu unterstützen. Diese Pilotprojekte spiegeln die Verpflichtung der Vereinten Nationen wider, Expertise, Erfahrungen und Kapazitäten der gesamten UN-Familie zu vereinen, um nationale Entwicklungsstrategien zu fördern, so Dervis. Und er fügte hinzu, dass die Pilotprogramme aufzeigen werden, inwiefern die UN-Familie eine verstärkte Koordinierung auf Landesebene leisten kann.

Doch trotz der guten Absichten der Gruppe wird die erfolgreiche Umsetzung ihrer Vorschläge größ-

»Der Gedanke dabei ist, das Geld nicht zugunsten der Geberländer einzusparen, sondern diese Ersparnisse für humanitäre Hilfe einsetzen zu können.«

1 UN Secretary-General's Speech at the The Fifth African Development Forum (ADF-V) ›Youth and Leadership in the 21 st Century, 16.11.2006, Addis Ababa; http://www.uneca.org/ADF/speech_annan.htm

2 Ebd.

3 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 169.

4 Einheit in der Aktion, Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006. Englisch: Delivering as one, Report of the High-level Panel on United Nations System-wide, Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment.

5 Pressekonferenz der Hochrangigen Gruppe vom 9.11.2006 in New York; http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/061109_Coherence_Panel.doc.htm

6 Ebd.

7 Kemal Dervis auf einer Pressekonferenz am 1.2.2007, UN Programme Launched to Harmonize Development Efforts, Eliminate Inefficiency, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=21417&Cr=UNDP&Cr1=>

tenteils davon abhängen, ob sie die notwendige Unterstützung der Entwicklungsländer, die insgesamt zwei Drittel der 192 Mitgliedstaaten umfassenden Generalversammlung ausmachen, erhalten wird. Bevor die Empfehlungen jedoch auch finanzielle Auswirkungen haben können, müssen sie vom Verwaltungs- und Haushaltsausschuss (5. Hauptausschuss) bewilligt und anschließend von der Generalversammlung bestätigt werden.

Die Forderungen des Südens

Als Sprachrohr des Südens in den UN kann die so genannte Gruppe der 77 (G-77) angesehen werden. Dieser Gruppe gehören heute 130 Entwicklungsländer einschließlich China an. Es ist die größte wirtschaftliche Gruppierung in den Vereinten Nationen, gefolgt von der vorwiegend politischen Bewegung der Blockfreien (Non-Alignment Movement – NAM) mit 117 Mitgliedern.

Welche Forderungen die Entwicklungsländer im entwicklungspolitischen Bereich vertreten, bringt eine gemeinsame Ministererklärung gut zum Ausdruck, die vor Veröffentlichung des Berichts am Ende des 30. Jahrestreffens der G-77-Außenminister am 22. September 2006⁸ abgegeben wurde.

1. Die Außenminister betonten, dass eine umfassende Reform der internationalen Finanzarchitektur, die größere Mitsprache und Beteiligung der Entwicklungsländer gewährleistet, dringend geboten sei. Die Entwicklungsländer sollten ein stärkeres Gewicht sowohl in der Weltbank als auch im IWF erhalten (insbesondere im IWF, denn die Entscheidungen lägen dort überwiegend in den Händen der Geberländer).

2. Die Außenminister bekräftigten ihre Entschlossenheit, die Rolle der Vereinten Nationen auf den Gebieten Entwicklung und Armutsbekämpfung zu stärken – insbesondere durch die Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), wie sie auf dem Weltgipfel 2005 beschlossen wurde.

3. Die Außenminister bekundeten zudem erneut, wie wichtig es sei, die Entwicklungsfinanzierung zu erhöhen. Dazu gehöre, dass die Industrieländer das seit langem bestehende Ziel, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für offizielle Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen, erfüllen.⁹

Alte Reformvorschläge

Wirklich neu ist das Konzept der Gruppe nicht. Bereits vor mehr als zehn Jahren, im Oktober 1993, wurden ähnliche Empfehlungen für ein effektives System im Bereich Entwicklungsaktivitäten vom damaligen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgebracht.¹⁰ Ein Element dieser Empfehlungen war, die Befugnisse des residierenden Koordinators im Rahmen einer Vereinheitlichung der UN-Präsenz auf Landesebene auszuweiten. Die residierenden Koordina-

toren sollten zusätzlich als »UN-Gesandte« eingesetzt und damit den Leitern diplomatischer Missionen gleichgestellt werden.

Als Teil der Maßnahmen zur Umstrukturierung und Kostensenkung empfahl Boutros-Ghali, alle UN-Feldbüros wie etwa des UNDP, des Kinderhilfswerks (UNICEF) und des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA) unter einem Dach zu vereinen und in einem UN-Gebäude unterzubringen. Während die westlichen Länder, einschließlich der Vereinigten Staaten und der EU-Länder, die Vorschläge Boutros-Ghalis unterstützten, wurden sie von der G-77 abgelehnt, die Vorbehalte gegenüber einer Stärkung der residierenden Koordinatoren äußerte. Die G-77 befürchtete, diese neuen UN-Gesandten würden letztlich mit der Macht ausgestattet werden, nicht nur die operativen Aktivitäten im Wirtschafts- und Sozialbereich zu koordinieren, sondern auch Wahlen und Menschenrechtsverletzungen zu überwachen. »Die Minister der G-77 lehnen entschieden die Ausweitung des Aufgabenbereichs der residierenden Koordinatoren auf die politische Ebene ab«, heißt es in der 18-seitigen Erklärung,¹¹ die die G-77-Außenminister auf ihrem 17. Jahrestreffen im Oktober 1993 verabschiedeten.

Reaktion der G-77

Der Bericht der Hochrangigen Gruppe hat ähnlich negative Reaktionen aus den Reihen der Entwicklungsländer hervorgerufen. In einem bislang unveröffentlichten Brief an Generalsekretär Ban Ki-moon vom 19. März 2007 äußerten sowohl die G-77 als auch die NAM starke Vorbehalte gegenüber einigen Empfehlungen der Gruppe.¹² Der Brief des gemeinsamen Koordinierungsausschusses der beiden Gruppen war das Ergebnis eines Botschafter-Treffens von G-77 und NAM, bei dem die meisten Empfehlungen sorgfältig geprüft wurden.

Beide Gruppierungen räumen ein, dass es einige Vorschläge in dem Bericht gebe, auf denen man aufbauen könne. In einigen Bereichen jedoch überschreite der Bericht sein Mandat, zum Beispiel indem er einige Themen wie Menschenrechte, Geschlechterfragen und nachhaltige Entwicklung als Querschnittsthemen in die Entwicklungsaktivitäten einbeziehe. Diese Themen, so die G-77/NAM, könnten missbraucht werden, um neue Konditionalitäten der internationalen Entwicklungshilfe zu schaffen, was für die Entwicklungsländer inakzeptabel sei.

Die Kritik im Einzelnen

Die Kritik am Bericht gründet sich auf folgenden Argumenten:

1. Die Empfehlungen des Berichts in Bezug auf die Finanzierung berührten nicht das zentrale Problem der Quantität und Qualität der Entwicklungshilfe, die das UN-System bereitstellt.

In einigen Bereichen überschreite der Bericht sein Mandat, zum Beispiel indem er einige Themen wie Menschenrechte, Geschlechterfragen und nachhaltige Entwicklung als Querschnittsthemen in die Entwicklungsaktivitäten einbeziehe.

2. Außer Acht gelassen werde ferner das bestehende Missverhältnis zwischen den ungebundenen und den zweckgebundenen Beiträgen, das weiterhin als eine der Hauptursachen für die Inkohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten, einschließlich auf Landesebene anzusehen sei.

Diese Inkohärenz aber hat zur Folge, dass sich zahlreiche Geber dafür entscheiden, bilaterale statt multilaterale Entwicklungshilfe zu leisten. Oder aber sie erhöhen die zweckgebundenen Mittel, um damit gezielt ihre Verbündeten zu unterstützen – in erster Linie aus politischen Erwägungen. Laut G-77 und NAM führe diese Handlungsweise zur Verzerrung der vom UN-Entwicklungssystem geleisteten Unterstützung zur Umsetzung nationaler Prioritäten der Programmländer.

3. Die Gruppe ignoriere die Tatsache, dass Kohärenz auf nationaler und internationaler Ebene sich auch auf Weltbank und IWF beziehen müsse. Sie sollten Teil eines integrierten Ansatzes der Entwicklungszusammenarbeit sein.

4. Das Leitprinzip des Kohärenz-Prozesses sollte eine effizientere Leistungserbringung sein und nicht zur Kostensenkung dienen. Jene Ersparnisse jedoch, die durch diesen Rationalisierungsprozess entstehen, sollten in die Entwicklungsarbeit der UN fließen und nicht für andere Aktivitäten eingesetzt werden.

5. Die im Bericht vorgeschlagenen Finanzierungsmodalitäten, insbesondere das Konzept der ergebnisorientierten Finanzierung, müssten sorgfältig geprüft werden. Diese könnten neue Konditionalitäten für die Entwicklungszusammenarbeit implizieren.

6. Statt zur Verbesserung der zwischenstaatlichen Lenkung der Entwicklungszusammenarbeit beizutragen, würde die von der Gruppe empfohlene Einberufung eines Rates für nachhaltige Entwicklung die bereits bestehende Komplexität und Inkohärenz nur noch vergrößern. Die Einrichtung eines solchen Rates würde, vor dem Hintergrund der auf dem Weltgipfel 2005 beschlossenen Stärkung des ECOSOC¹³, zu Duplizierung beitragen.

7. G-77 und NAM sind außerdem nicht mit den Empfehlungen der Gruppe einverstanden, denen zufolge die residierenden Koordinatoren und UN-Landesteams rechenschaftspflichtig sein sollen und dementsprechend besser ausgestattet werden sollten, um die Länder bei ihren Anstrengungen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte unterstützen zu können. »Sie sollten den Ländern bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen und Zusagen auf dem Gebiet der Menschenrechte im Rahmen ihrer nationalen Entwicklungsstrategien behilflich sein«, so der Bericht. Doch die G-77 und die NAM sind nicht der Ansicht, dass das Thema Menschenrechte mit Entwicklungsstrategien verbunden werden sollte.

8. Beide Gruppierungen stehen dem Konzept der einheitlichen UN-Präsenz skeptisch gegenüber. »Es gibt kein Einheitsmodell, das auf alle zugeschnitten

ist und allen passt«, heißt es in ihrem gemeinsamen Brief. Die nationalen Regierungen sollten zum einen nicht darin eingeschränkt werden, ihre eigenen Prioritäten im Entwicklungsbereich festzulegen oder ihre Entwicklungspartner selbst auszuwählen, aber zum anderen auch nicht darin, welche Art Beziehung sie mit UN-Entwicklungsinstitutionen auf Landesebene etablieren möchten. Und weiter: »Die Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen sollten auch künftig die Bemühungen der Entwicklungsländer in erster Linie durch die Umsetzung national ausgearbeiteter Pläne, Strategien und Prioritäten unterstützen«. Durch ihre Expertise in den unterschiedlichsten Aufgabenbereichen und ihre Hilfeleistungen bereichern die verschiedenen mit Entwicklungsfragen befassten Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen den Prozess, die MDGs und andere auf UN-Konferenzen und Gipfeltreffen vereinbarte Entwicklungsziele zu erreichen. Dennoch könnte, so G-77 und NAM, durch das im Bericht beschriebene Konzept der komparativen Vorteile die Beiträge, die einzelne Fonds und Organisationen zur Entwicklungszusammenarbeit leisten, in Frage gestellt werden.

9. In dem Brief wird der Gruppe ihr Versäumnis vorgeworfen, zwecks Verbesserung der Kohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten zu einer verstärkten Süd-Süd-Zusammenarbeit und Dreieckskooperation aufzurufen. Außerdem berücksichtige der Bericht nicht die Not der 50 am wenigsten entwickelten Länder.

Als eine letzte Warnung formulierten die G-77 und NAM gegenüber Ban: »Wir fordern Sie auf, die Umsetzung jeglicher Empfehlungen des Berichts nicht zu überstürzen, da wir der Meinung sind, dass der Bericht vorerst zwischenstaatlich geprüft werden und das Einverständnis der Generalversammlung folgen muss.«

Die Gruppe ignoriere die Tatsache, dass Kohärenz auf nationaler und internationaler Ebene sich auch auf Weltbank und IWF beziehen müsse.

8 Ministerial Statement, Thirtieth Annual Meeting of Ministers for Foreign Affairs of the Group of 77 v. 22.9.2006, New York, siehe <http://www.g77.org/ammfa/30/conclusion.pdf>

9 Bisher erfüllen lediglich fünf Länder regelmäßig das von der Generalversammlung im Jahr 1970 festgelegte 0,7-Prozent-Ziel oder gehen darüber hinaus. Diese Länder sind nach Angaben der OECD/DAC: Norwegen (0,93 Prozent), Schweden (0,92 Prozent), Luxemburg (0,87 Prozent), Niederlande (0,82 Prozent) und Dänemark (0,81 Prozent). Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2005, siehe: http://www.unmillenniumproject.org/press/action7_oecd05.htm

10 Vgl. Thalif Deen, United Nations: Third World Opposes Creation of UN Envoys, Inter Press Service (IPS), 7.10.1993.

11 Erklärung abgedruckt in: UN Doc. A/48/485 v. 11.10.1993.

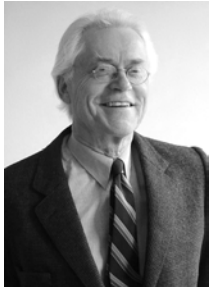
12 United Nations: Joint G77–NAM letter on UN »Coherence« sent to the UN S-G, South-North Development Monitor (SUNS), Nr. 6220, 26.3.2007, Genf.

13 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2006, Abs. 155.

Die UNCTAD wiederbeleben

Neuer Reformbericht empfiehlt Stärkung der Entwicklungsrolle

Konrad Melchers



Dr. Konrad Melchers, geb. 1942, ist Chefredakteur der Zeitschrift »e1ns Entwicklungspolitik«.

Von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet, hat im Juni 2006 eine Experten-Kommission ihren Bericht mit Empfehlungen zur Stärkung der UNCTAD vorgelegt. Darin wird an der Existenzberechtigung der UNCTAD kein Zweifel gelassen. Im Unterschied zu manchen Kritikern, die erneut ein Mandat für Verhandlungen über Regeln zu globalen Wirtschaftsfragen fordern, begnügt sich der neue Bericht damit, UNCTAD die Aufgabe der Konsensbildung über strittige Fragen im Vorfeld zuzuweisen. Einig sind sich Experten und Kritiker darin, dass UNCTAD XII im Jahr 2008 für die Organisation zur Wasserscheide wird.

»Die UNCTAD befindet sich an einem Scheidepunkt, bestimmt durch die zunehmende Diskrepanz zwischen den realen Erfolgen und der wahrgenommenen Überflüssigkeit der Organisation.«

Mit dieser dramatischen Hamlet-Frage nach der Existenzberechtigung der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD)¹ eröffnen acht so genannte namhafte Persönlichkeiten ihren Bericht mit dem Titel »Stärkung der Entwicklungsrolle und Wirkung der UNCTAD«.² Im Oktober 2005 hatte UNCTAD-Generalsekretär Supachai Panitchpakdi eine Prominenten-Kommission³ damit beauftragt, Empfehlungen für die Zukunft der UN-Organisation zu entwickeln.

Im Juni 2006 legte die Gruppe ihren Bericht vor, in dem sie zu einer positiven Bewertung der Rolle der UNCTAD gelangt und mit 21 Empfehlungen ihre zukünftige Arbeit stärken möchte. Trotz der hochrangigen Besetzung blieb der Bericht auch in der Fachwelt weitgehend unbeachtet. Nur das Süd-Zentrum (South Centre) in Genf würdigte ihn mit einem ausführlichen Kommentar.⁴ Der ehemalige UN-Generalsekretär und Vorsitzende des Süd-Zentrums, Boutros Boutros-Ghali, hatte zuvor einen Beitrag für die Kommission verfasst.⁵ Ein halbes Jahr später, am 14. Dezember 2006, befasste sich der Handels- und Entwicklungsrat (Trade and Development Board – TDB) der UNCTAD auf seiner 40. Exekutivtagung mit dem Bericht.⁶ Substanzielle Beschlüsse dazu sollen auf der 41. Exekutivtagung im April 2007 ergehen, welche von einer allen Mitglieder offen stehenden Konsultativgruppe vorbereitet werden sollen. Auf jener Tagung soll auch mit der Vorbereitung der zwölften Tagung der Konferenz (UNCTAD XII) im Jahr 2008 in Ghanas Hauptstadt Accra begonnen werden.

Der Weg aufs Nebengleis

Für die internationale Wirtschaftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg sollten nicht nur der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, sondern auch eine Welthandelsorganisation gegründet werden. Doch auf die Schaffung einer Organisation mit weitreichenden Befugnissen konnten sich die Staaten nicht einigen. So entstand lediglich das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) der westlichen Industrieländer, in dem die Interessen der Entwicklungsländer kaum vertreten waren. Als Anfang der sechziger Jahre die meisten afrikanischen Länder die staatliche Unabhängigkeit erlangten, kam dieses Defizit immer stärker zum Vorschein. Die Vereinten Nationen beschlossen deshalb im Jahr 1964, die UNCTAD zu gründen, deren strategische Aufgabe es sein sollte, internationalen Handel und Entwicklung miteinander zu verbinden, das heißt internationalen Handel für die Entwicklungsländer entwicklungsfördernd zu machen.

Dafür erhielt die UNCTAD drei Säulen:

1. **politische Analyse** der Bedingungen und Strategien der Entwicklung;
2. **Verhandlungsmandat** für multilaterale Verhandlungen über Regeln und Regelwerke im Bereich Handel und Entwicklung;
3. **technische Hilfe** für die Entwicklungsländer.

Neue Weltwirtschaftsordnung

In der Aufbruchstimmung der sechziger und siebziger Jahre, in denen Ost und West um Einfluss in der »Dritten Welt« rangen, war die UNCTAD neben der Generalversammlung das Hauptforum für den Nord-Süd-Dialog. Nichts Geringeres setzten die Entwicklungsländer damals auf die Tagesordnung als eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO). Kernstück dieses Projekts war das Integrierte Rohstoffprogramm (IRP), das Marktregulierungen für die 18 wichtigsten Rohstoffexportgüter der Entwicklungsländer anstrebte. Vorläufer dieses Programms waren das mit Hilfe der UNCTAD ausgehandelte Kaffee- und Kakao-Abkommen. Zwar verhalf der damalige sowjetische Staatschef Michael Gorbatschow auf der UNCTAD VII im Jahr 1987 in Genf dem IRP zur formalen Inkraftsetzung. Aber niemand wollte die notwendigen Milliarden Dollar für den »Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe« zur allgemeinen Stabilisierung der Rohstoffpreise bereitstellen.

Liberalisierung statt NWWO

Bald darauf beendete der Zusammenbruch der Sowjetunion die Spaltung der Welt in Ost und West. Der damalige amerikanische Präsident Ronald Reagan verkündete eine ganz andere ›Neue Weltwirtschaftsordnung‹, als die, die in der UNCTAD verhandelt worden war: die Liberalisierung des Weltmarkts. Schon zur Blütezeit der UNCTAD in den sechziger und siebziger Jahren hatten sich die Industrieländer nur unwillig und defensiv auf die Debatte oder gar Verhandlungen über eine marktregulierende NWWO eingelassen. Mit dem Druckmittel der Schuldenkrise in den achtziger Jahren konnten sie diesem ungeliebten Prozess schließlich ein Ende bereiten. Von da an stand nichts mehr im Weg, das GATT im Jahr 1994 zur marktwirtschaftlich orientierten Welthandelsorganisation (WTO) weiterzuentwickeln, der nach der Aufnahme Chinas und demnächst auch Russlands inzwischen fast alle UN-Mitgliedsländer angehören. Dementsprechend ging auch das Interesse der meisten Entwicklungsländer an der UNCTAD als Verhandlungsforum für Regelwerke zurück. Hinzu kam, dass die WTO nicht das neoliberale Konstrukt ist, das Kritiker in ihr sehen. Das von der UNCTAD entwickelte Präferenzprinzip zugunsten schwacher Handelspartner, das den freimarktwirtschaftlichen Grundsatz der Gleichbehandlung von Ungleichem und die ›Meistbegünstigungsklausel‹ relativiert, hatte schon ins GATT Einzug gefunden und wurde in der WTO fortentwickelt. In der WTO ist zumindest der Grundgedanke einer globalen sozialen Marktwirtschaft verankert.

Stetige Marginalisierung

Der Bericht der ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ beschreibt weitere Gebiete, in denen die Rolle der UNCTAD durch andere Organisationen untergraben wurde:

- auf dem Gebiet der politischen Analyse durch die Weltbank und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP);
- als Verhandlungsforum durch die Weltkonferenzen der neunziger Jahre (Umwelt und Entwicklung in Rio, Menschenrechte in Wien, Soziales in Kopenhagen, Frauen in Beijing, Bevölkerung in Kairo und Entwicklungsfinanzierung in Monterrey).

Auf der UNCTAD VIII 1992 im kolumbianischen Cartagena und auf der Folgetagung UNCTAD IX 1996 in Midrand, Südafrika, wurde die UN-Institution den neuen Verhältnissen angepasst.⁷ An die Stelle der Verhandlungsfunktion trat die Aufgabe, Konsens bei den Mitgliedsländern über Handels- und Entwicklungsfragen herzustellen. Konkret sollten dies die strittigen Punkte bei den WTO-Verhandlungen sein. Die Zahl der dafür vorgesehenen Ausschüsse beziehungsweise Kommissionen und die Sitzungszeit wurden drastisch reduziert. Anstatt dem Ziel, globa-

UNCTAD-Konferenzen 1964–2008

UNCTAD I	1964	Genf
UNCTAD II	1968	Neu-Delhi
UNCTAD III	1972	Santiago
UNCTAD IV	1976	Nairobi
UNCTAD V	1979	Manila
UNCTAD VI	1983	Belgrad
UNCTAD VII	1987	Genf
UNCTAD VIII	1992	Cartagena
UNCTAD IX	1996	Midrand
UNCTAD X	2000	Bangkok
UNCTAD XI	2004	São Paulo
UNCTAD XII	2008	Accra

le Regelwerke zu schaffen, näherzukommen, wurden in Cartagena und Midrand neoliberale Töne angestimmt. ›Globalisierung durch Liberalisierung‹ wurde zum Leitspruch.

1 Die UNCTAD wurde aufgrund von Resolution 1995(XIX) der UN-Generalversammlung vom 30.12.1964 als Spezialorgan der Vereinten Nationen (mit Berichterstattung an die Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat) ins Leben gerufen. Ihr Sekretariat befindet sich in Genf.

2 Report of the Panel of Eminent Persons, Enhancing the Development Role and Impact of UNCTAD, United Nations, Genf, Juni 2006, UNCTAD/OSG/2006/1.

3 Die Mitglieder der Gruppe namhafter Persönlichkeiten waren: Fernando Henrique Cardoso (Vorsitzender), ehemaliger brasilianischer Präsident; Gro Harlem Brundtland, ehemalige norwegische Ministerpräsidentin; Jadish Bhagwati, Wirtschaftsprofessor an der New Yorker Columbia-Universität; Joaquim Alberto Chissano, ehemaliger Präsident von Mosambik; Tarja Halonen, Präsidentin Finnlands; Yongtu Long, ehemaliger stellvertretender chinesischer Handelsminister; Benjamin Mpaaka, ehemaliger Präsident von Tansania und Lawrence Summers, ehemaliger Chefökonom der Weltbank, Finanzminister der USA und Präsident der Harvard-Universität.

4 South Centre, Reinigorating UNCTAD? Comments on the Eminent Persons' Panel Report on Enhancing the Development Role and Impact of UNCTAD, Genf, Dezember 2006, SC/GGDP/AN/GPC/2.

5 Boutros Boutros-Ghali (South Centre), Reinventing UNCTAD, Genf, 20.2.2006.

6 Vgl. Report of the Trade and Development Board on its 40th Executive Session, TD/B/EX(40)/3 v. 14.12.2006. Der Sitzung lag auch die Stellungnahme des UNCTAD-Generalsekretärs zum Bericht vor: Reflections by the Secretary-General of UNCTAD on the Panel's recommendations, TD/B/EX(40)/2 v. 4.12.2006.

7 Zur Konferenz in Midrand siehe: Konrad Melchers, Totgesagte leben länger. Nach UNCTAD IX: eine gestraffte Organisation mit Zukunft, VN, 4/1996, S. 147–153.

Die Analysefunktion wurde ebenfalls modifiziert. Hatte sich die UNCTAD in ihren ersten drei Jahrzehnten vor allem den globalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Bereichen Handel, Finanzen und Investitionen zugewandt, sollten nun die innerstaatlichen Probleme der Entwicklungsländer unter dem Stichwort ›gute Regierungsführung‹ (good governance) und Armutsbekämpfung im Vordergrund stehen. Nur das UNCTAD-Flaggschiff, der jährliche ›Handels- und Entwicklungsbericht‹ (Trade and Development Report – TDR), setzt noch deutlich andere Akzente als seine Pendants von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank und warnt regelmäßig vor der Krisenanfälligkeit des internationalen Finanzsystems. Die technische Hilfe der UNCTAD soll ebenfalls dazu beitragen, dass Entwicklungsländer konstruktiver an den WTO-Verhandlungen mitwirken und mit den Folgen der WTO-Regeln besser umgehen lernen, wird also eher von den Gebern als von den Empfängern gelenkt.

Erschwerend kommt hinzu, dass mit stark reduzierten finanziellen und personellen Kapazitäten die UNCTAD auch bei den verbleibenden Aufgaben wenig Erfolge vorweisen kann.

Erschwerend kommt hinzu, dass mit stark reduzierten finanziellen und personellen Kapazitäten die UNCTAD auch bei den verbleibenden Aufgaben wenig Erfolge vorweisen kann. Die WTO-Mitgliedsländer denken gar nicht daran, der UNCTAD Vorverhandlungen über strittige WTO-Themen zuzugestehen. Auch auf dem Gebiet der technischen Hilfe hat die WTO inzwischen sehr viel größere Kapazitäten außerhalb des von WTO und UNCTAD gemeinsam geschaffenen Internationalen Handelszentrums aufgebaut. Ganz offensichtlich konnte der so genannte Konsensbildungsprozess bei der UNCTAD nicht so weit befördert werden, dass das bisherige Scheitern der Doha-Entwicklungsrunde der WTO hätte abgewendet werden können. Lediglich der TDR, der brennende Themen kritisch aufgreift, unterscheidet sich deutlich vom Jahresbericht der WTO, welcher Konfliktthemen scheut und sich auf eine buchhalterische Berichterstattung beschränkt.

Auf dem Gebiet der technischen Hilfe hat die WTO inzwischen sehr viel größere Kapazitäten außerhalb des von WTO und UNCTAD gemeinsam geschaffenen Internationalen Handelszentrums aufgebaut.

Seiner Marginalisierung versucht sich das UNCTAD-Sekretariat immer wieder mit innovativen Projekten zu erwehren. So gehörte die UNCTAD zu den ersten, die mit Partnerschaftskongressen ›Stakeholder-Foren‹ zwischen dem Unternehmenssektor, Regierungen, Vereinte Nationen und der Zivilgesellschaft schuf, ohne jedoch dabei nachhaltig zu sein. Denn obwohl die UNCTAD mit ihrem zweiten Flaggschiff, dem jährlichen ›Weltinvestitionsbericht‹ (World Investment Report – WIR), eine wichtige Voraussetzung für diesen Dialog insbesondere mit der Privatwirtschaft einbringt, wurde der Globale Pakt der Vereinten Nationen außerhalb der UNCTAD ins Leben gerufen und institutionalisiert. Offenbar reichte dafür die viel gelobte Flexibilität der UNCTAD nicht aus.

Nicht anders sieht es im Bereich des elektronischen Handels aus. Auch hier hatte die UNCTAD mit dem Konzept der Handelspunkte (trade points) die Nase vorn. Aber die internationale Geschäftswelt und die

Regierungen der Industrieländer wollten ihr dieses Arbeitsfeld nicht überlassen. Hinzu kam, dass das sich rasch ausbreitende Internet das Konzept der elektronischen Handelspunkte weitgehend obsolet werden ließ.

Auf einem wichtigen neuen Gebiet hat die UNCTAD die Zeichen der Zeit nicht erkannt: Migration und Entwicklung. Hätte sie ihre schon sehr frühen Erkenntnisse in den sechziger Jahren über den unsichtbaren (invisible) ›brain drain‹ weiterentwickelt und aus dieser Perspektive zum Beispiel die maßgebliche Rolle der chinesischen Diaspora bei der rasanten Entwicklung Chinas analysiert, hätte sie beim Perspektivwechsel vom ›brain drain‹ zum ›brain gain‹ und bei der Einschätzung der Rolle der Diaspora im Entwicklungs- und Globalisierungsprozess eine Vorreiterrolle spielen können. Aber UNCTAD blieb der ›brain drain‹-Schablone treu. Der Bericht der Gruppe empfiehlt der UNCTAD lediglich, in Zukunft eine Mittlerrolle zwischen den beiden ›Schablonen‹ zu spielen.

Beachtlicher Leistungskatalog

Auch wenn die UNCTAD bei den genannten teilweise zentralen Aufgaben gescheitert ist, hat sie doch auch einige beachtliche Leistungen vorzuweisen. Darauf bezieht sich vor allem der Bericht, der folgende Erfolge anführt:

- Die UNCTAD entwickelte die Idee des Allgemeinen Präferenzsystems zugunsten der Entwicklungsländer und konkretisierte es für den Süd-Süd-Handel zum Globalen System der Handelspräferenzen zwischen Entwicklungsländern (Global System of Trade Preferences among Developing Countries – GSTP). Das GSTP wurde im Jahr 1989 eingerichtet und hat derzeit 43 Mitgliedstaaten. Ärmsten Ländern werden Sonderpräferenzen eingeräumt. Es ist aber bisher noch kaum umgesetzt. Auf der letzten Tagung, UNCTAD XI 2004 in São Paulo, wurde beschlossen, das GSTP mit Leben zu füllen. Immerhin entfallen heute 40 Prozent der Exporte der Entwicklungsländer auf den Süd-Süd-Handel. Das UNCTAD-Sekretariat schätzt, dass bei einer Halbierung der Zölle der Süd-Süd-Handel um jährlich 15 Milliarden US-Dollar zunehmen würde.

- Lange vor dem GATT war bei der UNCTAD der Handel mit Dienstleistungen ein herausragendes Thema.

- Schon früh befasste sie sich auch mit dem Problem der Zolleskalation auf den verschiedenen Verarbeitungsstufen und entwickelte Lösungen hierfür.

- Als Kompensation für den ›brain drain‹ entwickelte die UNCTAD den Vorschlag, Migranten für Entwicklungszwecke zu besteuern. Migranten leisten aber inzwischen sehr viel größere Entwicklungsbeiträge. Ihre Rücküberweisungen sind derzeit doppelt so hoch wie die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe mit rasch steigender Tendenz. Da sie auch an den aus-

ländischen Direktinvestitionen maßgeblich beteiligt sind, dürften sie schon jetzt den größten Beitrag zum Nord-Süd-Ressourcentransfer leisten.

Die Empfehlungen der ›Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹

Die acht ›namhaften Persönlichkeiten‹ sehen weiterhin eine wesentliche Rolle der UNCTAD in ihren drei angestammten Aufgaben: politische Analyse, Konsensbildung und technische Hilfe. Zu diesen drei Säulen entwickelt der Bericht insgesamt 21 Empfehlungen.

Think Tank

Kernaufgabe der UNCTAD soll ihre Rolle als ›Think Tank‹ zu Entwicklungsfragen sein.⁸ Gewünscht wird eine Führungsrolle der UNCTAD bei Entwicklungsstrategien, um die negativen Auswirkungen von Globalisierung und Liberalisierung abzumildern. Dabei soll UNCTAD sich besonders der wachsenden Diskrepanz zwischen dem internationalen Handels- und dem internationalen Finanzsystem zuwenden.

Handel und Entwicklung: Was bedeutet das ›Fair Trade‹-Konzept für die ärmsten Länder, wird hier gefragt. Welche Auswirkungen sind zu erwarten, wenn die EU und die USA ihre Agrarsubventionen und -handelsbarrieren abschaffen? Dem Rohstoffhandel wird weiterhin höchste Bedeutung beigemessen. UNCTAD soll hier innovative Wege finden, wie Entwicklung davon profitieren kann.

›Aid for Trade‹: Da die UNCTAD einen integrierten Ansatz zwischen Handel und Entwicklung verfolgt, ist sie aus der Sicht der Gruppe namhafter Persönlichkeiten hierfür besonders geeignet.

Investitionen für Entwicklung: In diesem Bereich ist die UNCTAD schon die führende internationale Organisation, so der Bericht. Daher kann sie Entwicklungsländern hier besonders behilflich sein und einen ausgeglichenen Ansatz zu Rechten und Pflichten der multinationalen Unternehmen fördern. Die UNCTAD könnte das Forum für die Ausarbeitung eines internationalen ›Rahmenwerks Investitionen für Entwicklung‹ werden.

Verringerung der Technologie-Lücke: Hier konstatiert der Bericht einen besonders großen Bedarf für Konzepte des entwicklungswirksamen Technologie-Transfers, einschließlich des Themas intellektuelle Eigentumsrechte.

Süd-Süd-Kooperation: Bei der regionalen Integration und der Süd-Süd-Kooperation sieht der Bericht ebenfalls Aufgaben für die UNCTAD.

Arbeitsteilung und Allianzen

Der Bericht beklagt die Doppelarbeit, Redundanzen, Inkohärenzen und schwachen Verbindungen zwischen den UN-Organisationen – ein Problem, dessen Lösung sich auch die angestrebte Reform des UN-Systems angenommen hat.⁹ Er empfiehlt, dass alle Leiter

dieser Organisationen eine Vereinbarung (compact) unterzeichnen, in der sie sich verpflichten, zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) bei ihren Kernkompetenzen zu bleiben und vor allem auf Landesebene besser zu kooperieren. Für die UNCTAD sieht der Bericht ein klares Alleinstellungsmerkmal bei den drei Aufgaben (Analyse, Konsensbildung und technische Hilfe) zum Thema Handel und Entwicklung. Mit anderen Organisationen und Organen (WTO, IWF, Weltbank, ECOSOC, UNDP, ILO, FAO, UNESCO, UNIDO, WIPO, UNIFEM usw.) werden gute Voraussetzungen für ›genuine Partnerschaften‹ festgestellt. Schließlich wird noch empfohlen, die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft auszubauen und dabei den kleinen und mittleren Unternehmen sowie lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Entwicklungsländern den Vorzug zu geben.

Effizienz und Wirksamkeit

In verschiedenen Bereichen des UNCTAD-Aufgabenspektrums sieht der Bericht Möglichkeiten der Effizienzsteigerung. So gebe es neben den Flaggschiff-Berichten TDR und WIR, die gestärkt werden sollten, jährlich über hundert Berichte und Materialien sowie ›parlamentarische Dokumente‹, deren Bedeutung und Reichweite oft marginal seien. Gleichzeitig müsse die Forschung der UNCTAD ›der Zeit voraus‹ sein, um dem Führungsanspruch auf ihren Kerngebieten gerecht zu werden. Damit für diese Aufgabe Spreu und Weizen besser getrennt werden können, empfiehlt die Gruppe einen Beirat namhafter Entwicklungsökonominnen. Weiter schlägt sie vor, die UNCTAD solle für den Erfahrungs- und Wissensaustausch ein globales Netz von Entwicklungsforschungseinrichtungen aufbauen. Dadurch könne auch Relevanz und Reichweite der UNCTAD-Forschung erhöht werden.

Überwindung konfrontativer Rhetorik

Den zwischenstaatlichen Prozess möchte die Gruppe nicht wieder auf Verhandlungen zur Schaffung weicher oder harter Regeln anheben, sondern bei der Konsensbildung im Vorfeld solcher multilateraler Verhandlungen in anderen Gremien (insbesondere WTO) belassen. Der dazu notwendige ›Geist der Entwicklungspartnerschaft‹ werde aber gelegentlich durch rhetorische Konfrontationen beeinträchtigt, bemängelt der Bericht und fordert einen »Wandel in der Mentalität und Kultur der normativen Arbeit der UNCTAD«, um »Vertrauen und eine angenehme

Um dem Führungsanspruch auf ihren Kerngebieten besser gerecht werden zu können, empfiehlt die Gruppe einen Beirat namhafter Entwicklungsökonominnen.

⁸ Report, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 23 und 24.

⁹ Vgl. dazu die Beiträge von Thalif Deen und François Rohner in diesem Heft.

Atmosphäre [comfort zone] zu schaffen.«¹⁰ Offenbar gehört es zu den UNCTAD-Stereotypen, dass bei der Diskussion des Berichts auf der 40. Exekutivtagung des TDB die Vertreter der Industrieländer immer wieder auf diese Empfehlung (Nr. 10) Bezug nahmen und sie einforderten.

Institutionelle Reform

Zur institutionellen Struktur der UNCTAD empfiehlt die Gruppe keine grundlegenden Änderungen. Die Mandate der beiden bestehenden Kommissionen sollen auf zwei Themenfelder konzentriert werden: Handel und Investitionen. Einige Themen, für die diese Kommissionen bisher zuständig waren, könnten von der Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (Commission on Science and Technology for Development – CSTD), die beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) angesiedelt ist, übernommen werden. Wenn diese Kommission sich aber dem Vorschlag des Weltgipfels für die Informationsgesellschaft folgend auf die Informationstechnologie beschränken sollte, käme in Betracht, bei der UNCTAD eine zusätzliche, dritte Kommission für Technologie einzurichten.

Zum TDB, dem höchsten UNCTAD-Gremium zwischen den Konferenzen, empfiehlt der Bericht, auf die hochrangigen Treffen zu verzichten, weil sie von den Regierungen nicht hochrangig besetzt werden, und stattdessen Multi-Stakeholder-Dialoge zu jeweils wichtigen Themen durchzuführen, oder alle zwei Jahre ein ›Globales Forum für Handel, Investitionen und Entwicklung‹ durchzuführen. Parallel zu diesen Treffen sollte das ›Globale Netzwerk der Entwicklungsforschungseinrichtungen‹ zusammenkommen. Dadurch könnte das Niveau der Beratungen im TDB erhöht werden.

Zur Konferenz, dem höchsten Gremium, empfiehlt der Bericht, davon abzukommen, sich nur alle vier Jahre zur Beratung und Beschlussfassung über das breite Spektrum der gesamten UNCTAD-Arbeit zu versammeln. Besser sei es, diese Treffen alle zwei Jahre zu einem wichtigen Thema, das auch die Minister wieder zu einer Teilnahme motivieren könnte, durchzuführen. Auf jeden Fall sollte der bislang sehr aufwändige zehn- bis zwölfmonatige Vorbereitungsprozess der UNCTAD-Konferenzen verkürzt und verbessert werden.

Konsolidierung der technischen Hilfe

Der Bericht bemängelt die große Zahl von über 400 kleinen Technische-Hilfe-Projekten und die mangelnde Partizipation der UNCTAD in den Entwicklungsprogrammen der Entwicklungsländer. Um die Wirkung der technischen Hilfe zu erhöhen, wird empfohlen, die Vielzahl der Projekte zugunsten von vier bis fünf größeren Programmen zu wichtigen Querschnittsthemen zusammenzufassen. Dazu könnte auch ein Fachbeirat geschaffen werden. Schließlich emp-

fehlt der Bericht noch den Aufbau eines multidisziplinären Teams, das zu kurzfristigen Beratungseinheiten entsandt werden kann, beispielsweise, wenn eine neue Regierung rasch Beratung für einen Kurswechsel in der Entwicklungsstrategie ihres Landes benötigt.

Kritik des Süd-Zentrums

Wie erwähnt, beteiligte sich das Süd-Zentrum in Genf, das im Zusammenhang des Berichts der von Julius Nyerer geleiteten ›Südkommission‹ in den achtziger Jahren geschaffen wurde, mit zwei Analysen am Beratungsprozess der Gruppe. Das Papier von Boutros Boutros-Ghali, das aus der Feder von Professor Muchkund Dubey¹¹ stammt, wurde zu Beginn der Beratungen eingebracht. Es äußert sich sehr kritisch über den Werdegang der UNCTAD. Mit der Gründung der WTO habe sie nicht nur ihre wichtigste Aufgabe verloren, Regelwerke zu entwickeln und zu verhandeln, die dem integrierten Ansatz von Handel und Entwicklung gerecht werden. Sie sei darüber hinaus in den neunziger Jahren auf den Konferenzen in Cartagena und Midrand selbst zum Propagandisten der neoliberalen Doktrin geworden, ihre Beratungen eine Farce. Die dort ausgerufene ›Partnerschaft für Entwicklung‹ und die folgenden Multi-Stakeholder-Dialoge (›Konklaven mit der Wirtschaft‹) werden als ›hinterhältige Innovationen‹ abgekanzelt mit dem Ziel, die Rolle des Staates herunterzuspielen und die der transnationalen Unternehmen und der Zivilgesellschaft hochzujubeln.

Demgegenüber sehen Boutros-Ghali und Dubey die Konferenzen von Bangkok (2000)¹² und São Paulo (2004)¹³ als Versuche, die UNCTAD zu retten und fordern: die UNCTAD muss neu erfunden werden. Eine neue Chance für die Konferenz wird in den wachsenden Schwierigkeiten gesehen, mit denen die WTO zu kämpfen hat. Das Debakel der WTO-Ministerkonferenzen in Seattle und Cancún sowie das ›Beinahe-Scheitern‹ in Hongkong zeige, dass die WTO zunehmend an ihre Grenzen stoße, teilweise weil sie es verfehle, Regeln für Bereiche zu schaffen, die nicht direkt zum Handel gehören, wie Investitionen und Wettbewerbspolitik.

Die wichtigsten Forderungen (Boutros-Ghali-Papier)

Solle die UNCTAD wiederbelebt werden, müssten alternative Wirtschaftspolitiken aus der Perspektive der Entwicklung eingeführt werden. Zwar hätten in den vergangenen 25 Jahren zivilgesellschaftliche Organisationen versucht, die analytische und programatische Lücke zu füllen, die der Niedergang der UNCTAD hat entstehen lassen. Aber ihre Kapazitäten reichten dazu nicht aus. Deshalb müsse die Konferenz ihre führende Rolle auf diesem Gebiet wieder zurückerhalten.

Die UNCTAD sei in den neunziger Jahren auf den Konferenzen in Cartagena und Midrand selbst zum Propagandisten der neoliberalen Doktrin geworden, ihre Beratungen eine Farce.

Eine neue Chance für die Konferenz wird in den wachsenden Schwierigkeiten gesehen, mit denen die WTO zu kämpfen hat.

■ UNCTAD soll das Mandat erhalten, auf dem Gebiet der Entwicklung Regeln zu schaffen. Die Entwicklungsländer sollen aufhören, in der WTO dafür zu kämpfen.

■ UNCTAD muss einen integrierten Analyseansatz verfolgen, der alle Aspekte der Globalisierung erfasst und Themen wie Energie, Umwelt, Handel, Ernährung, Öffentliche Güter, Ursachen der Ungleichgewichte und der Ungleichheit in den internationalen Handels- und Finanzsystemen einbezieht.

■ Im Rahmen der UNCTAD soll ein neues Internationales Handels- und Entwicklungsübereinkommen und ein Regime für die differenzierte Sonderbehandlung von Entwicklungsländern in den globalen Handels-, Finanz- und Geldsystemen ausgehandelt werden.

■ UNCTAD soll sich stärker zugunsten des Süd-Süd-Handels engagieren, insbesondere bei den Zollsenkungsverhandlungen im Rahmen des GSTP.

■ Bei technischer Hilfe und ›Aid for Trade‹ soll sich die UNCTAD zurückhalten, da diese Aufgaben auf Kosten ihrer Verhandlungsrolle gehen würden.

■ UNCTAD soll sich an der Debatte über den Aufbau einer neuen internationalen Finanzarchitektur beteiligen.

Der Kommentar zum Bericht (Tandon-Papier)

Der Kommentar zum Bericht, den das Süd-Zentrum unter Leitung des Uganders Yash Tandon¹⁴ im Dezember 2006 veröffentlichte, verteilt geschickt Lob und Tadel. Auch dieses Papier liefert eine Analyse des Zustands der UNCTAD, die sehr viel kritischer ausfällt als die des Berichts. Gleichzeitig begrüßt das Papier, dass die Gruppe die historische Bedeutung der UNCTAD hervorhebt und ihre Pionierleistungen würdigt. Die Empfehlungen des Berichts hinsichtlich der Analysefunktionen von UNCTAD werden ebenfalls unterstützt. Ein deutlicher Unterschied besteht bei der zweiten Säule. Hier fordert das Süd-Zentrum ein klares Verhandlungsmandat. In folgenden Bereichen könnte die UNCTAD Instrumente im Bereich des ›soft law‹ schaffen: Verhalten transnationaler Unternehmen, Technologietransfer und Entwicklungsfinanzierung einschließlich Schulden. Rechtsverbindliche Instrumente in der Form von Marktregulierungsabkommen könnte UNCTAD bei Rohstoffen aushandeln, deren Preise verfallen und die häufig starken Preisschwankungen ausgesetzt sind.

Des Weiteren kritisiert das Süd-Zentrum alle Maßnahmen, die – direkt oder indirekt – die Kompetenz der UNCTAD schwächen könnten. So ist das Zentrum für die Schaffung weiterer Kommissionen. Besonders dringlich wird eine Kommission gesehen, die sich mit der Globalisierung und Systemfragen befasst. Die Kritik des Berichts an der ›Vielzahl marginaler Berichte‹ teilt das Süd-Zentrum nicht. Denn UNCTAD müsse flexibel bleiben, ihre Forschung in neuen Bereichen anzusetzen. Im Unterschied zum Bou-

tros-Ghali-Papier werden technische Hilfe und ›Aid for Trade‹ nicht abgelehnt. Jedoch dürfe technische Hilfe nicht mehr von den Gebern, sondern müsse von den Empfängern bestimmt werden. ›Aid for Trade‹ dürfe nicht zu Liberalisierungsmaßnahmen führen, deren Kosten für das jeweilige Land höher seien als die Gewinne. Multi-Stakeholder-Prozesse, vor allem wenn die Wirtschaft und Zivilgesellschaft der Entwicklungsländer beteiligt ist, befürwortet der Kommentar ebenfalls.

Resümee

Der Bericht der Gruppe namhafter Persönlichkeiten und die Beiträge des Süd-Zentrums liefern durchaus Stoff, mit dem es um die UNCTAD nochmals spannend werden könnte. Da die Industrieländer – wie die Doha-Entwicklungs-Runde der WTO zeigt – bisher nicht bereit sind, den Verhandlungsspielraum bei der WTO so auszuweiten, damit als Antwort auf die Defizite der ›Globalisierung durch Liberalisierung‹ eine globale soziale Marktwirtschaft entstehen kann, die diesen Namen verdient, gibt es durchaus Spielraum für eine ›Wiederbelebung‹ oder ›Neuerfindung‹ der UNCTAD. Viel wird davon abhängen, ob sich die neuen linken Regierungen vor allem in Lateinamerika lediglich in antiamerikanischem Populismus erschöpfen, oder ob sie das Potenzial der UNCTAD erkennen und diese mit dem notwendigen Nachdruck zur zentralen globalen Institution weiterentwickeln wollen, die für das Ziel einer ›Globalisierung mit menschlichem Antlitz‹ steht.

Einig sind sich alle, dass UNCTAD XII 2008 in Ghana für UNCTAD zur Wasserscheide wird.

›Aid for Trade‹ dürfe nicht zu Liberalisierungsmaßnahmen führen, deren Kosten für das jeweilige Land höher seien als die Gewinne.

¹⁰ Report, a.a.O. (Anm. 2), S. 33.

¹¹ Muchkund Dubey war indischer Außenminister und ist derzeit Professor an der Jawaharlal Nehru Universität in Neu Delhi.

¹² Zur UNCTAD X siehe den Bericht von Marion Stoldt, Globalisierung und Entwicklung, VN, 3/2000, S. 106f.

¹³ Zur UNCTAD allgemein und zur UNCTAD XI siehe: UNTAD – die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, UN-Basisinformationen, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin, Dezember 2004.

¹⁴ Yash Tandon, in den sechziger und siebziger Jahren Professor und Dekan der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität von Dar-essalam, ist Gründer der afrikanischen nichtstaatlichen Organisation SEATINI, die unter anderem afrikanische Regierungen zu internationalen Handelsfragen und Problemen der Globalisierung berät.

Zivile Konfliktverhütung und menschliche Sicherheit

Die Zusammenarbeit von Vereinte Nationen und Europäischer Union

Detlev Wolter



Dr. Detlev Wolter, geb. 1957, ist Referatsleiter für Europa-politik in der Staatskanzlei Brandenburg. Von 2003 bis 2005 war er Poli-tischer Botschaftsrat an der Ständigen Vertretung Deutsch-lands bei den Ver-einten Nationen in New York und Kovorsitzender der UN-Freundesgruppe für Konflikt-prävention.

Der vorliegende Beitrag gibt aus-schließlich die per-sönliche Meinung des Autors wieder.

Die Vereinten Nationen und die Europäische Union sind Hauptakteure des sich herausbildenden globalen Regimes effektiver Konfliktverhütung und zivilen Krisenmanagements. Die wachsende Übereinstimmung bei Zielsetzung und Programmatik der Krisenprävention sowie bei den zivilen und zivil-militärischen Fähigkeiten von UN und EU eröffnet die Chance auf eine systematische Verstärkung gemeinsamer operativer, struktureller und systematischer Krisenprävention.

Die UN sind globaler Legitimations-, Standard- und Impulsgeber im Zentrum des sich entwickelnden Regimes der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung.¹ Mit dem Ergebnis des Weltgipfels vom September 2005² und dem jüngsten Fortschrittsbericht des UN-Generalsekretärs zur Konfliktverhütung³ unternimmt die Weltorganisation weitere Schritte, um den Übergang von einer ›Kultur der Reaktion‹ zu einer ›Kultur der Prävention und Friedenskonsolidierung‹ in die Tat umzusetzen.⁴

Beim Ausbau effektiver Mechanismen und Partnerschaften für Konfliktverhütung und ziviles Krisenmanagement kommen UN und EU eine führende Rolle zu. Effektive Konfliktverhütung umfasst hierbei den vollen Konfliktzyklus von Prävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung in der Nachkonfliktphase (Präventionstriade). Die EU kann, sowohl was das Konzeptionelle als auch was das Operative angeht, ein Motor für die Herausbildung einer effektiven globalen Präventionspolitik im Rahmen der UN sein. Sie kann nicht nur die ›soft power‹ bereitstellen, sondern auch zunehmend die für eine effektive Prävention notwendige ›hard power‹. Mit dem Ausbau insbesondere ihrer zivilen Krisenmanagementfähigkeiten hat sich die EU einen komparativen Vorteil erarbeitet, der sie zum bevorzugten Partner der UN macht. Im jüngsten ›Human Security Brief 2006‹⁵ wird der erneute Rückgang der Anzahl gewaltsamer Konflikte und der Opfer auch auf eine verbesserte Prävention der internationalen Gemeinschaft zurückgeführt. UN und EU haben mit dem Ausbau ihrer diesbezüglichen Fähigkeiten daran maßgeblichen Anteil.

Konzeptionelle Grundlagen

Konzeptionell haben die UN im Bereich der Konfliktprävention eine Führungsrolle bewiesen. Die Vorschläge zur Stärkung der Fähigkeiten der UN zu operativer und struktureller Prävention aus dem Bericht

der Carnegie-Kommission zur Verhütung tödlicher Konflikte aus dem Jahr 1997⁶, beeinflussten maßgeblich die Reformanstrengungen von Generalsekretär Kofi Annan. Die von ihm im September 2003 eingesetzte Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel fügte in ihrem Bericht als dritte Kategorie die systematische Prävention durch regulative Systeme wie das Zertifizierungssystem für Konfliktdiamanten hinzu.⁷

Eine fundamentale Neuorientierung initiierte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in ihrem ›Bericht über die menschliche Entwicklung‹ aus dem Jahr 1994 mit der Einführung des Konzepts ›menschlicher Sicherheit‹ (human security).⁸ Dieses neue Sicherheitsparadigma ergänzt zwischenstaatliche Sicherheit durch eine Orientierung auf den Schutz der Bevölkerung. Die UN schufen einen Beirat für menschliche Sicherheit (Advisory Board on Human Security) innerhalb des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA). Das von Kanada und der Schweiz errichtete ›Human Security Network‹ und die von Japan eingesetzte unabhängige ›Commission on Human Security‹⁹ haben einen gemeinsamen Hauptansatz: die Stärkung der operativen Präventionsfähigkeiten der UN zur Gewährleistung menschlicher Sicherheit. Parallel dazu unterstützen die UN die Entwicklung des Konzepts einer präventiven Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft, das aus einer harten Debatte über die Rechtmäßigkeit ›humanitärer Interventionen‹ entstanden war. Die im September 2000 von der kanadischen Regierung initiierte Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveränität änderte in ihrem Bericht ›The Responsibility to Protect‹¹⁰ den Fokus von einem Recht zur Intervention auf eine Schutzverpflichtung des Staates gegenüber seiner Bevölkerung, die im Bedarfsfall auf die internationale Gemeinschaft übergeht. Als ein Hauptelement dieser Schutzverantwortung postulierte die Kommission eine vorrangige Verantwortung zur Prävention (responsibility to prevent).

Das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005¹¹ erkennt erstmals die Schutzverantwortung gegenüber der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie das Konzept der menschlichen Sicherheit an. Falls ein Staat nicht in der Lage oder bereit ist, dieser Pflicht nachzukommen, kann als *ultima ratio* die internationale Gemeinschaft über den Sicherheitsrat intervenieren. Diese Kompetenz des UN-Sicherheitsrats zur präventiven Intervention

macht die Schaffung größerer Legitimität und Repräsentativität durch eine Erweiterung seiner ständigen und nichtständigen Mitglieder sowie einer Beschränkung des Vetorechts umso dringlicher.

Die Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) und der Polizeiabteilung in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) ist eine wichtige operative und institutionelle Stärkung der UN-Fähigkeiten zur Konfliktverhütung. Die gleichlautenden Resolutionen von Generalversammlung und Sicherheitsrat vom 20. Dezember 2005 zu den Modalitäten der PBC¹² sehen ein präventives Mandat allerdings nur auf Antrag eines Mitgliedstaats vor. Mit der erstmaligen direkten Einbeziehung der internationalen Finanzinstitutionen und anderer Geber hat die PBC jedoch die Möglichkeit, durch kohärente und nachhaltige Finanzierung zivile Präventions- und Entwicklungspolitik zu integrieren. Das Ergebnisdokument betont außerdem die Notwendigkeit zum Ausbau der UN-Fähigkeiten im Bereich der Vermittlung und der »guten Dienste«, zur stärkeren Einbeziehung von Frauen bei der Konfliktverhütung sowie zum Schutz von Kindern. Es unterstützt ausdrücklich die Rolle des Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord. Die UN nehmen damit die neuen präventiven Herausforderungen im Zusammenhang mit Staatsversagen und -zerfall und den transnationalen Auswirkungen von Bürgerkriegen an. Die von Deutschland und der Schweiz im Dezember 2004 gegründete UN-Freundesgruppe für Konfliktprävention will weitere effektive Maßnahmen zur Konfliktverhütung und menschlichen Sicherheit als zentrale Prioritäten der UN im Dialog mit der Zivilgesellschaft voranbringen.

Krisenprävention in den UN

Die UN haben in den vergangenen Jahren wesentliche Kernelemente eines Regimes effektiver Prävention, zivilen Krisenmanagements und Friedenskonsolidierung entwickelt. Neben den genannten konzeptionellen Grundlagen umfasst dies die zentralen Felder präventiver Politik wie Frühwarnung, Stabilisierung fragiler Staaten durch den Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen sowie der Polizei, aber auch Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von ehemaligen Kämpfern (DD&R) und Sicherheitssektorreform (SSR), Einbeziehung der Zivilgesellschaft, Bekämpfung von Konfliktökonomien und Ausbau konfliktsensitiver Entwicklungsprogramme.

In seinem ersten grundlegenden Bericht zur Konfliktprävention¹³ entwickelte UN-Generalsekretär Annan zehn Leitprinzipien für eine umfassende Präventionsstrategie der UN. Sie zielt auf effektive Präventionspartnerschaften von UN, Regionalorganisationen (RO), Regierungen und Zivilgesellschaft sowie auf eine sektorübergreifende Integration konflikt-

präventiver Maßnahmen in die wichtigsten Politikbereiche. Die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) als zentrale Anlaufstelle für Konfliktprävention im UN-System richtete Konfliktpräventionsteams und einen Treuhandfonds für vorbeugende Maßnahmen (Trust Fund for Preventive Action) ein. Ein neuer Exekutiv-ausschuss für Frieden und Sicherheit sowie Koordinierungsteams (Framework Teams) von UN-Abteilungen, -Programmen und -Fonds sollen entwicklungs- und sicherheitspolitische Strategien zu einer umfassenden Präventionspolitik zusammenführen. Gemeinsame landesspezifische Bedarfsanalysen (Common Country Assessments) von UNDP mit der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen sollen Konfliktprävention in die Entwicklungsprogramme integrieren. UNDP und DPKO haben als Modell in Haiti und Sudan damit begonnen, gemeinsame Programme in den wichtigsten Sektoren wie DD&R und Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen als integrierten sicherheits- und entwicklungspolitischen Ansatz zur Krisenbewältigung durchzuführen.

Ein neuer Exekutiv-ausschuss für Frieden und Sicherheit soll entwicklungs- und sicherheitspolitische Strategien zu einer umfassenden Präventionspolitik zusammenführen.

1 Weiterführend Detlev Wolter, A United Nations for the 21st Century. From Reaction to Conflict Prevention. Towards an Effective and Efficient International Regime for Conflict Prevention and Peacebuilding, Baden-Baden 2007.

2 Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/RES/1 v. 16.9.2005.

3 Progress Report on the Prevention of Armed Conflict, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/891 v. 18.7.2006.

4 Vgl. Kofi Annan, Towards a Culture of Prevention, Carnegie Corporation, New York 1999.

5 Human Security Brief 2006, Human Security Centre, University of British Columbia, <http://www.humansecuritybrief.info>

6 Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict 1997: Preventing Deadly Conflict, Final Report, 1997.

7 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

8 Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme), Bonn 1994.

9 Commission on Human Security: Human Security Now, New York 2003.

10 International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, Ottawa 2001; <http://www.iciss.ca/report-en.asp>

11 Ergebnis des Weltgipfels 2005, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 138; 143; Detlev Wolter/Jörn Müller, The United Nations at Sixty: Getting Serious with Conflict Prevention?, Die Friedens-Warte, 80. Jg., 3–4/2005, S. 333–356.

12 UN-Dok. A/RES/60/180 v. 20.12.2005; UN-Dok. S/RES/1645 v. 20.12.2005. Der Bericht der Hochrangigen Gruppe, a.a.O. (Anm. 7) und des Generalsekretärs »In größerer Freiheit«, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005 schlugen ein stärkeres präventives Mandat vor.

13 Prevention of Armed Conflict, Report of the Secretary-General, UN. Doc. A/55/985–S/2001/574 v. 7.6.2001.

Die EU hat die zivile Präventionstria mit denselben Schwerpunktbereichen wie die UN entwickelt.

Die Zusammenarbeit zwischen UN und Regionalorganisation – insbesondere der EU – zur Konfliktprävention wurde ausgeweitet.¹⁴ Der Sicherheitsrat richtete im Jahr 2002 eine Arbeitsgruppe zu Konfliktprävention und -lösung in Afrika ein, zur engeren Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und der Afrikanischen Union (AU), insbesondere mit dem neuen Friedens- und Sicherheitsrat der AU. Anlässlich des zehnten Jahrestags des Völkermords in Ruanda am 7. April 2004 stellte der Generalsekretär seinen Aktionsplan gegen Genozid vor und ernannte den argentinischen Menschenrechtler Juan Méndez zu seinem Sonderberater für die Verhütung von Völkermord. Bei seinem Treffen auf Gipfebene am 14. September 2005 nahm der Sicherheitsrat auf Initiative der afrikanischen Sicherheitsratsmitglieder eine Resolution an, welche die Fähigkeiten von UN und AU in der Konfliktverhütung stärken soll.¹⁵ Außerdem hielt der Rat erstmals eine Debatte über die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Konfliktverhütung und der friedlichen Streitbeilegung, in der er unter anderem zu häufigerem und gezielterem Meinungsaustausch des Rates mit der Zivilgesellschaft aufrief.¹⁶

Die 60. Generalversammlung setzte durch eine gesonderte Resolution zu Konfliktursachen in Afrika, welche das ehrgeizige Ziel eines konfliktfreien Afrikas bis zum Jahr 2010 unterstützt,¹⁷ und mit der Schaffung eines Zentralen revolvierenden Nothilfefonds (Central Emergency Response Fund) weitere wichtige Marken zur Stärkung der Konfliktverhütung.

Die Europäische Kommission sieht Konfliktprävention als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche der EU-Außenbeziehungen.

In seinem Fortschrittsbericht zur Konfliktprävention vom 18. Juli 2006¹⁸ machte Generalsekretär Annan weitere Empfehlungen zur Operationalisierung der Konfliktprävention, um die internationale Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, die »responsibility to prevent« als Element der »responsibility to protect« zu erfüllen. Zur Umsetzung der Gipfelergebnisse richtete das UN-Sekretariat eine neue Einheit ein, entwickelte Richtlinien für die Vermittlung und organisierte regionale Konferenzen für Mediatoren. Außerdem richtete das UN-Sekretariat eine Einheit für Rechtsstaatsunterstützung im neuen Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Support Office) ein. Der Leiter des DPKO, Untergeneralsekretär Jean-Marie Guéhenno, forderte den Aufbau eines Kontingents von 2500 zivilen Friedenskräften.¹⁹ Die UN (wie auch EU) unterstützen die Zivilgesellschaft als wichtigen Partner für Prävention und Friedensarbeit, zum Beispiel die »Global Partnership to Prevent Armed Conflict« (GPPAC), welche im Vorfeld des Weltgipfels 2005 auf der Grundlage regionaler Agenden einen Globalen Aktionsplan zur Verhütung bewaffneter Konflikte²⁰ mit Empfehlungen zur Einbeziehung lokaler nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) in robuste Partnerschaften für Konfliktprävention verabschiedete.

Präventionsdoktrin der EU

Die EU hat, indem sie ein Präventionsprogramm auf dem Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 verabschiedete und der Prävention in ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 Priorität einräumt, die zivile Präventionstria mit denselben Schwerpunktbereichen wie die UN entwickelt. Bereits der Europäische Rat in Feira vom Juni 2000 benannte die vier Bereiche Polizei, Rechtsstaat, Zivilverwaltung und Zivilschutz als Prioritäten für eine engere Zusammenarbeit von EU und UN und anderen RO beim zivilen Krisenmanagement. Er richtete dazu den Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) und einen Stabilitätsfonds mit einem Jahresbudget von einer Milliarde Euro zur Finanzierung von Maßnahmen der Frühwarnung und Konfliktprävention ein. Die EU ist auch wegen ihres hohen Anteils an weltweiter Entwicklungs- und humanitären Hilfe zu einem gewichtigen Präventionsakteur geworden.²¹

Ebenso wie die UN erkannte die EU den Nexus Sicherheit–Menschenrechte/Rechtsstaatlichkeit–Entwicklung als Ausgangspunkt einer umfassenden Präventionsstrategie.²² Die Europäische Kommission sieht Konfliktprävention als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche der EU-Außenbeziehungen.²³

Zum Aufbau ziviler Krisenreaktionsfähigkeiten haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet:

1. 5000 Polizeikräfte, davon 1000 innerhalb von 30 Tagen einsetzbar;
2. bis zu 200 Rechtsexperten (Staatsanwälte, Richter und Strafverfolgungsbeamte) einschließlich einer schnell einsetzbaren Gruppe von Experten für Rechtsstaatlichkeit;
3. einen Expertenpool für allgemeine Zivilverwaltung, soziale Dienste und Infrastruktur; und
4. bis zu 2000 Zivilschutzkräfte in Katastrophenfällen bereitzustellen.²⁴

Das präventive Instrumentarium soll in enger Zusammenarbeit mit den UN und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie anderen RO und der Zivilgesellschaft gestärkt werden. Nachhaltige Partnerschaften für Prävention sollen gemeinsame Ausbildungsprogramme sowie integrierte Beiträge für die Stärkung der präventiven Fähigkeiten regionaler und subregionaler Akteure umfassen. Die Entwicklungsprogramme und Länderstrategiepapier der Europäischen Kommission sollen auf die Bekämpfung der Konfliktursachen ausgerichtet werden. Der politische Dialog soll zur Förderung von Konfliktprävention genutzt und die diplomatischen Instrumente gestärkt werden. In den Bereichen Menschenrechte und Demokratie, Tatsachenermittlung, DD&R und Minenräumung sollen präventive Instrumente entwickelt werden. Die EU soll den Kampf gegen illegalen Handel mit Konflikt-

ressourcen stärken und aktiv den Kimberley-Prozess gegen Konfliktdiamanten unterstützen. Ebenso wie die UN ruft das EU-Programm die Mitgliedstaaten auf, nationale Aktionspläne zur Stärkung ihrer präventiven Fähigkeiten zu entwickeln. Ein Hauptziel der EU ist die Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten für Konfliktprävention und Friedenssicherung.²⁵ Die AU machte dank enger Zusammenarbeit mit den UN und der EU wichtige Fortschritte beim Aufbau eigener präventiver Fähigkeiten. Die EU stellte mit der ›Peace Facility for Africa‹ der AU zwischen 2004 und 2006 250 Millionen Euro für die Schaffung regionaler Fähigkeiten für Friedenssicherung und Konfliktprävention zur Verfügung.²⁶ Das im November 2006 beschlossene EU-Gesamtkonzept zur Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten für Konfliktprävention, -management und -lösung sieht unter anderem die Unterstützung für eine Afrikanische ›Stand-by Force‹ (ASF) vor.²⁷

Der Vertrag über die Europäische Verfassung von 2004 plädiert für den Ausbau ziviler und militärischer Kapazitäten ›für Friedenssicherung und Konfliktprävention zur Stärkung internationaler Sicherheit im Einklang mit den Prinzipien der Vereinten Nationen‹. Kritiker bemängeln die Gleichstellung ziviler und militärischer Präventionsmittel. Zu einem deutlicheren Primat des Zivilen trüge eine ausdrückliche Prioritätensetzung zugunsten menschlicher Sicherheit bei.²⁸ Die im Auftrag des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana dazu von einer Expertengruppe erarbeiteten Vorschläge für die Entwicklung einer Europäischen Strategie menschlicher Sicherheit²⁹ waren Gegenstand informeller Beratungen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) unter finnischer EU-Ratspräsidentschaft.³⁰ Die EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik, Benita Ferrero-Waldner, unterstützte ein Präsidenschaftsprogramm zugunsten menschlicher Sicherheit.³¹

Mit den EU-Ministerkonferenzen über zivile Fähigkeiten, der Verabschiedung des Zivilen Planungsziels 2008 und dem Aktionsplan für zivile Aspekte des Krisenmanagements vom Juni 2004 hat die EU ihre Ziele auf weitere Fähigkeiten für multifunktionales ziviles Krisenmanagement mit integriertem Format in den Bereichen Menschenrechte, politischer Dialog, SSR, Mediation, Grenzkontrolle, DD&R und Medienpolitik ausgeweitet.³² Außerdem wurde die Einrichtung schnell einsetzbarer integrierter Krisenreaktionsteams (Civilian Response Teams – CRTs) beschlossen.³³ Zur Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit schlägt der ehemalige EU-Kommissar für Regionalpolitik Michel Barnier vor, bis 2010 eine europäische zivile Schutztruppe zu schaffen, die bei Katastrophen zusammen mit den UN schnell helfen können soll.³⁴ Über den Einsatz soll ein ›ziviler Sicherheitsrat‹ der EU (Civil Security Council) entscheiden. Die Erreichung der Ziele wird durch jährliche

Berichte der Ratspräsidentschaft über die Umsetzung des Göteborger Programms zur Konfliktverhütung sowie im jeweiligen Bericht zur Europäischen Sicher-

14 Ebd.

15 UN-Dok. S/RES/1625(2005) v. 14.9.2005.

16 UN-Dok. S/PRST/2005/42 v. 20.9.2005.

17 UN-Dok. A/RES/60/223 v. 23.12.2005.

18 Progress Report, a.a.O. (Anm. 3).

19 Siehe Press Release GA/SPD/352 v. 19.10.2006

20 Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, People Building Peace: A Global Agenda for the Prevention of Violent Conflict, 2005.

21 Louis Michel, Development Cooperation as a European Tool of Conflict Prevention, in: Anders Mellbourn (Ed.), Development, Security and Conflict Prevention, Stockholm 2005, S. 59–75; Javier Solana, Prevention Must Be Concrete, ebd., S. 9–13.

22 Tobias Debiel/Marina Fischer, Crisis Prevention and Conflict Management by the European Union. Concepts, Capacities and Problems of Coherence, Berghof Report No. 4, Berlin 2002, S. 3.

23 Europäische Kommission, Mitteilung über Konfliktprävention v. 11.4.2001.

24 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, Göteborg, 16.6.2001.

25 European Union, Common Position Concerning Conflict Prevention, Management and Resolution in Africa, 14.5.2001.

26 European Commission, Security, Peace and Stability for Africa. The EU-funded African Peace Facility, Directorate-General for Development, DE 125, Juli 2004.

27 European Council, Presidency Report on ESDP, Doc. 16443/06 v. 8.12.2006, S. 25.

28 Corinna Hauswedell/Herbert Wulf, Die EU als Friedensmacht? Neue Sicherheitsstrategie und Rüstungskontrolle, in: Christoph Weller et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 122; Sven Biscop/Edith Drieskens, Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN, in: Katie Verlin Laatikainen/Karen E. Smith (Eds.), The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms, Houndmills und New York 2006, S. 131.

29 Study Group on Europe's Security Capabilities, A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona 2004; Marlies Glasius/Mary Kaldor, Individuals First: A Human Security Strategy for the European Union, International Politics and Society, 1/2005, S. 62.

30 European Council, Presidency Report, a.a.O. (Anm. 27), S. 19.

31 Benita Ferrero-Waldner, Conflict Prevention: Looking to the Future, Speech by the Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, Conflict Prevention Partnership, Brüssel, 12.9.2006.

32 European Union, Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, 17–18 Juni 2004; European Council, Civilian Capabilities Improvement Conference, Ministerial Declaration, 13.11.2006.

33 European Union, Presidency Report to the European Council on EU Activities in the Framework of Prevention, including Implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, Doc. 10158/06 v. 13.6.2006.

34 European Union, Report ›For a European Civil Protection Force: Europe Aid‹, 9.5.2006, S. 12; http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf

heits- und Verteidigungspolitik (ESVP) überprüft.³⁵ Die finnische Ratspräsidentschaft des zweiten Halbjahrs 2006 hat in enger Anlehnung an UN-Standards einheitliche Richtlinien für DD&R- und SSR-Programme entwickelt und die Themen Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten, EU-Engagement für den Kimberley-Prozess und den Ausbau der konfliktpräventiven und friedenskonsolidierenden Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft vorangebracht.³⁶ Um die Übereinstimmung der operativen EU-Fähigkeiten mit den UN-Erfordernissen zu erhöhen, sollte die EU eine Vereinbarung über Mechanismen für Abruf und Einsatz ihre Kräfte durch die UN anstreben. Diese sollte auch Verfahren zur integrierten Planung des zivilen Elements bereits zu Beginn einer zivil-militärischen UN-Mission enthalten. Die guten Erfahrungen mit dem deutschen Förderprogramm für krisenpräventive oder friedenskonsolidierende Einzelprojekte deutscher und internationaler NGOs (ZIVIK)³⁷ und der Entsendung von qualifiziertem Friedenspersonal über das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) sind Ansporn, vergleichbare Verfahren EU-weit einzuführen.

EU-UN-Zusammenarbeit

Die Entwicklung der EU-Präventionsstrategien spiegelt die Annäherung an die Präventionsziele und -instrumente der UN wider. Sie beruht auf einer Grundübereinstimmung und gezielter Zusammenarbeit hinsichtlich der zentralen Komponenten des Staatsaufbaus.³⁸ Im Jahr 2003 verabredeten UN und EU in einer ›Gemeinsamen Erklärung über die UN-EU-Zusammenarbeit im Bereich des Krisenmanagements‹, ihre Kooperation auf den Gebieten Prävention, Friedenssicherung und -konsolidierung zu verstärken.³⁹ Ihr war eine Mitteilung der Europäischen Kommission über eine Neue Strategie für die EU-UN-Beziehungen vom 10. September 2003 vorausgegangen, in der die Kommission die EU-UN-Zusammenarbeit beim Krisenmanagement in den breiteren Zusammenhang des EU-Beitrags für eine Stärkung des multilateralen Systems stellt.⁴⁰ Die EU zahlt etwa 300 Millionen Euro pro Jahr an die UN, vor allem für Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe. Zusammen mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten ist die EU der größte Beitragszahler für UN-Operationen. Seit April 2002 tagt jährlich ein EU-UN-Lenkungsausschuss.

Die Gemeinsame Erklärung sieht stärkere Zusammenarbeit in den Bereichen Planung, Schulung, Kommunikation, Frühwarnung und bewährte Praktiken vor. Dazu sollen unter anderem entwickelt werden:

- **einheitliche Methoden und Kriterien der Frühwarnung einschließlich vertraulichen Informationsaustauschs;**
- **gleiche Standards und Verfahren für die Zusammenarbeit mit anderen Regionalorganisationen und NGOs;**

- **verstärkter Personalaustausch im Feld und Einrichtung gegenseitiger Liaisonstellen für Polizei und zivile Prävention sowie**
- **gemeinsame Ansätze bei der Unterstützung von Staatsaufbau und lokaler Fähigkeiten für Prävention, Konfliktregelung und Friedenskonsolidierung.**

Die EU kann durch ihre aktive Teilnahme (Ratssekretariat und Kommission) in der PBC ihre Erfahrungen beim Aufbau ziviler Polizei in Bosnien und Afghanistan sowie mit der Integration konfliktpräventiver Ansätze in Entwicklungsprogramme einbringen und somit wichtige Impulse zur Stärkung des Nexus Sicherheit, Entwicklung und Konfliktprävention geben. Die EU sollte ressort-, das heißt pfeilerübergreifende Finanzierungspools schaffen, um sich an dem neuen UN-Fonds für Friedenskonsolidierung ebenso wie am UN-Fonds für Konfliktprävention und an zivilen UN-Präventionsmaßnahmen im Feld effizienter beteiligen zu können.⁴¹

Bei konkreten Einsätzen des zivilen Krisenmanagements lassen sich ähnlich wie bei der militärischen Unterstützung der UN durch die EU ›Stand-by-‹ und ›Stand-alone-‹ Operationen unter UN-Mandat unterscheiden. Dass die erste zivile ESVP-Maßnahme zur Übernahme einer UN-Mission stattfand, zeigt exemplarisch die Kongruenz des Krisenmanagementansatzes. Die EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM BiH) übernahm im Januar 2003 die Aufgaben der Internationalen Polizeieinsatztruppe der UN. Sie markierte zugleich die Schwerpunktsetzung des zivilen EU-Krisenmanagements im Bereich der Polizeireform. Deren Evaluierungen heben die Bedeutung integrierter Planung und einer zielgerichteten Einbettung in den Gesamtkontext der Friedenskonsolidierung hervor. Entsprechend bereitet die EU ihren künftigen Einsatz für das zivile Krisenmanagement in Kosovo langfristig durch ein ›EU Planning Team for Kosovo‹ (EUPAT Kosovo) vor.

Ein beispielhafter Präventionserfolg der EU unter UN-Mandat war die Entsendung der EU-Friedenstruppe ›Concordia‹ nach Mazedonien, die später durch die Polizeimission EUPOL ›Proxima‹ ersetzt wurde. Mazedonien hatte im Jahr 2001 am Rande eines gewaltsamen Konflikts zwischen der slawischen und albanischen Bevölkerung gestanden. Das jetzige EU ›Police Advisory Team in the former Yugoslav Republic of Macedonia‹ (EUPAT) berät bei der Reform des Sicherheitssektors.

In Kongo zeigen der Einsatz von EUFOR RD Congo in enger Abstimmung mit der UN-Mission MONUC zur Sicherung der Wahlen in der zweiten Jahreshälfte 2006 sowie die Operationen der EU zur Unterstützung des Polizeiaufbaus (EUPOL Kinshasa) sowie der Sicherheitssektorreform (EUSEC RD Congo) im größeren Kontext des UN-Wiederaufbauprogramms erfolgreiches zivil-militärisches Zusammenwirken von EU und UN. EUPOL Kinshasa ist auch

Die EU zahlt etwa 300 Millionen Euro pro Jahr an die UN, vor allem für Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe. Zusammen mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten ist die EU der größte Beitragszahler für UN-Operationen.

die erste zivile ESVP-Maßnahme, die in Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten stattfindet.⁴²

In Sudan arbeiten UN und EU eng bei der Unterstützung des Nord-Süd-Abkommens sowie der AU-Mission AMIS und ihrer Einbettung in eine größere UN-Mission zusammen. Künftig sollten stärker auch gemischte EU-UN-Operationen angegangen werden, nicht nur in Form des so genannten ›Bridging-Modells‹ (Überbrückungsmissionen), sondern auch als echte gemeinsame Operationen, wobei insbesondere bei Einsatz zivil-militärischer Kräfte im Einzelfall die Kommandostruktur zu klären ist.

Herausforderungen

EU und UN sind aufgerufen, die Präventionsziele durch systematische Operationalisierung der Präventionstriade Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte umzusetzen. Dazu müssen sie stärker auf die Übereinstimmung, die Komplementarität und Synergien des Präventionsarsenals achten. Finanzierung und personelle Ausstattung der zivilen Fähigkeiten sind im Vergleich zu den militärischen Aufwendungen nach wie vor zu niedrig.⁴³ Zur Operationalisierung der Krisenprävention sollte die EU ein Aktionsprogramm zur Unterstützung des systematischen Ausbaus der UN-Fähigkeiten zur Konfliktverhütung, zivilem Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung einschließlich eigener unabhängiger UN-Frühwarnfähigkeiten verabschieden. Es sollte insbesondere den notwendigen zivil-militärischen integrierten Ansatz für Friedenseinsätze (Ausbau Gendarmerie/Carabinieri) und die UN-Forderung nach Schaffung eines Pools von 2500 zivilen Friedenskräften sowie den Ausbau der stehenden Polizeieinheit unterstützen. Die EU sollte zusammen mit den UN noch stärker den Kapazitätsaufbau anderer RO, insbesondere der AU, im Bereich der Präventionstrias fördern.

Die EU sollte außerdem einen Kriterienkatalog vorschlagen um die Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft und die menschliche Sicherheit zu operationalisieren. Dies wäre eine konkrete Umsetzung von Art. 19 Abs. 2 Unterabschnitt 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zur Einbindung der europäischen ständigen Sicherheitsratsmitglieder. Zur menschlichen Sicherheit könnte sich die EU im ›Human Security Network‹ einbringen und in den Treuhandfonds der Vereinten Nationen für menschliche Sicherheit (UN Trust Fund for Human Security) einzahlen.

Die EU sollte zudem eine Führungsrolle bei der Umsetzung der Empfehlungen des UN-Präventionsberichts vom 18. Juli 2006⁴⁴ übernehmen und beispielsweise den dort vorgeschlagenen Ausbau der UN-Freundesgruppe für Konfliktprävention zu einem alle UN-Mitgliedstaaten umfassenden Beratungsgremium unterstützen. Entsprechend der Berichtsempfehlung beabsichtigt die deutsche EU-Ratspräsident-

schaft, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Präventionspolitiken der EU – zusätzlich zu ESVP auch bei den Gemeinschaftsinstrumenten – mit besonderem Schwerpunkt auf fragile beziehungsweise vom Zerfall bedrohte Staaten auszubauen.⁴⁵

Die EU sollte einen UN-Sondergipfel zu Konfliktverhütung und menschlicher Sicherheit im Jahr 2010 vorschlagen, mit dem Ziel,⁴⁶ einen sektorübergreifenden Dialog zwischen den UN-Organisationen, RO, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft einzuleiten sowie einen globalen Aktionsplan für Konfliktverhütung und menschliche Sicherheit zu verabschieden. Damit würde die EU eine Führungsrolle übernehmen, um die Weltorganisation in die Lage zu versetzen, auch effektiv die Präventionsverantwortung wahrzunehmen. Das Erreichte in der UN-EU-Zusammenarbeit könnte dabei als Modell für die Zusammenarbeit der UN mit anderen RO und als Motor der Zusammenarbeit für effektive globale Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung in dem sich herausbildenden internationalen Präventionsregime dienen.

Die EU sollte einen UN-Sondergipfel zu Konfliktverhütung und menschlicher Sicherheit im Jahr 2010 vorschlagen, mit dem Ziel, einen globalen Aktionsplan zu verabschieden.

³⁵ European Union, Presidency Report on the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, a.a.O. (Anm. 33); European Council, Presidency Report on ESDP, a.a.O. (Anm. 27).

³⁶ European Union, Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention, Doc. 15574/06 v. 20.11.2006.

³⁷ Rainer Nolte, Eindeutig mehrdeutig. Vom Programm zur zivil-Praxis, in: Institut für Auslandsbeziehungen e.V. (Hrsg.), Frieden und Zivilgesellschaft: Programm, Praxis, Partner. Fünf Jahre Förderprogramm Zivile Konfliktbearbeitung, S. 19–23.

³⁸ Jean-Marie Guéhenno, Konfliktverhütung und Friedenssicherung. Für eine Bündelung der Interessen von EU und UN, Internationale Politik, 57. Jg., 12/2002, S. 11–18.

³⁹ Joint UN-EU Declaration on Crisis Management, signed by UN Secretary-General Kofi Annan and the President of the European Union, Silvio Berlusconi, 24.9.2003.

⁴⁰ European Commission, Communication on a New Strategy for EU-UN Relations, COM (2003) 526 final, 10.9.2003.

⁴¹ Der UN-Generalsekretär lädt die Mitgliedstaaten ein, zwei Prozent ihres jährlichen Friedenssicherungshaushalts für die Verhütung bewaffneter Konflikte aufzubringen; Progress Report, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 118.]

⁴² European Council, Presidency Report on ESDP, a.a.O. (Anm. 27), S. 3.

⁴³ International Crisis Group, EU Crisis Response Capability Revisited, Europe Report No 160, 2005.

⁴⁴ Progress Report UN-Secretary-General, a.a.O. (Anm. 3).

⁴⁵ Margret Uebber, The Debate on the Way for Implementation, in: Report of the Conference on Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management, Helsinki 27.–28. September 2006, 17.10.2006, S. 13.

⁴⁶ Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung. Eine Bestandsaufnahme, Bonn 2003.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung:

60. Tagung 2005/2006

- Weiterverfolgung des Weltgipfels 2005
- Reformen nur teilweise umgesetzt
- Haushaltsdeckelung verabschiedet

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß über die 59. Generalversammlung 2004/2005 und den Weltgipfel 2005, VN, 3/2006, S. 111ff., fort.)

Die 60. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen wurde am 13. September 2005 am Amtssitz in New York eröffnet. Ein Tag später begann eine dreitägige hochrangige Plenarsitzung, der so genannte Weltgipfel 2005, der mit der Verabschiedung eines 178 Absätze umfassenden Dokuments zu Ende ging (Bericht siehe: VN, 3/2006, S. 113ff.). Die jährliche Generaldebatte schloss sich daran an und dauerte neun Tage.

Nach dem Verhandlungsmarathon im Vorfeld des Weltgipfels 2005 kehrte die Generalversammlung weitgehend zur Routine zurück. Das Staatenvertretergremium widmete sich neben den traditionellen Themen insbesondere der Ausgestaltung der Mandate der neu geschaffenen Organe Menschenrechtsrat und Kommission für Friedenskonsolidierung. Krisenstimmung herrschte im Laufe der 60. Tagung zu mindestens zweimal: Zum einen kurz vor Weihnachten, als die Genehmigung des Zweijahreshaushalts anstand. Sie wurde von amerikanischer Seite von Reformen im Managementbereich abhängig gemacht. Die zweite Krisensituation kam im Mai/Juni 2006 auf, als die Vorschläge des UN-Generalsekretärs zur Managementreform von den Entwicklungsländern weitestgehend abgelehnt wurden.

Der Hauptteil der Tagung mit 69 Sitzungen endete am späten Abend des 23. Dezembers 2005. Der zweite Teil mit weiteren 32 Sitzungen begann im Februar und endete am 11. September 2006, einen Tag

vor Beginn der 61. Tagung. Unter 158 Tagungsordnungspunkten mit zum Teil bis zu 25 Unterpunkten wurden insgesamt 289 Resolutionen und 98 Beschlüsse verabschiedet – 25 Resolutionen und vier Beschlüsse weniger als im Vorjahr. Zum Präsidenten der Generalversammlung war im Juni 2005 der damalige schwedische stellvertretende Außenminister Jan Eliasson gewählt worden.

Generaldebatte

UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte zu Beginn der Generaldebatte am 17. September nicht nur den Bericht über die Tätigkeit der Organisation vor (A/60/1 v. 5.8.2005, siehe dazu: Friederike Bauer, Kein gutes Jahr, VN, 6/2005, S. 235f.), sondern resümierte auch den gerade zu Ende gegangenen Weltgipfel. Er scheute dabei nicht große Worte: »Wir kommen hier zusammen am Ende einer für die Vereinten Nationen historischen Woche. Zu keinem anderen Zeitpunkt in der 60-jährigen Geschichte der Organisation sind mehr Fortschritte auf breiter Front erzielt worden.« Und weiter: »Wir haben nicht alles erreicht. Doch indem wir eine große Bandbreite an Themen zusammengeführt haben, haben wir ganz klar eine Menge erreicht.« Er verpflichtete sich und die Mitgliedstaaten, den Worten aus dem Gipfeldokument Taten folgen zu lassen. Sieben Bereiche nannte er als besonders wichtig: Managementreform, Menschenrechtsrat, Terrorismusbekämpfung, Operationalisierung der Kommission für Friedenskonsolidierung, Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), Reform des Sicherheitsrats sowie nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung (A/60/PV.9).

Als Vertreterin des Gastlands forderte die amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice in ihrer Rede in Bezug auf das Management strengere moralische Standards, stärkere Aufsicht und eine erneute Prüfung der Leistungen und Mandate der Organisation. Einer Erweiterung des Sicherheitsrats stünden die USA offen gegenüber; Japan sollte einen ständigen Sitz erhalten und die Entwicklungsländer stärker repräsentiert werden (A/60/PV.9). Auch der Vertreter Deutschlands, Staats-

sekretär Klaus Scharioth, forderte, dass die Reform des Sicherheitsrats zügig vorangetrieben müsse. Die Zeit für durchgreifende Reformen auch in dieser vitalen Frage für die Zukunft der Vereinten Nationen sei reif (A/60/PV.16 v. 20.9.2005). Außenminister Joschka Fischer hatte auf dem Weltgipfel eine Woche vorher gesprochen und sich dabei enttäuscht von den Ergebnissen gezeigt (Rede abgedruckt in: VN, 3/2006, S. 125f.)

Arbeitsweise

Wie üblich widmete sich das Staatenvertretergremium auch der Überprüfung seiner Arbeitsweise und Rolle im UN-System. Im letzten Jahr war eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt worden, um Vorschläge für die so genannte Neubelebung der Generalversammlung auszuarbeiten. Die Vorschläge lagen zur 60. Tagung vor. Darauf aufbauend verabschiedeten die Mitgliedstaaten einen in drei Teile gegliederten Text, der allerdings kaum Neues enthält (A/RES/60/286 v. 9.9.2006). Ob die in der Resolution enthaltenen Maßnahmen den Bedeutungsverlust des Organs umkehren können, bleibt angesichts vergeblicher Bemühungen in den Vorjahren fraglich.

Reform

Im Nachgang der auf dem Weltgipfel 2005 beschlossenen Reformen wurden zwei wichtige institutionelle Neuerungen beschlossen: zum einen die **Kommission für Friedenskonsolidierung** (Peacebuilding Commission – PBC) und zum anderen der Menschenrechtsrat, der die Menschenrechtskommission ersetzt. Aufgaben und Struktur der PBC waren in groben Zügen bereits im Ergebnisdokument des Weltgipfels enthalten (Abs. 97–105). Die Details sollten jedoch so zeitig ausgearbeitet sein, dass die Kommission ihre Arbeit spätestens am 31. Dezember 2005 aufnehmen konnte. Die Gründungsresolution 60/180 wurde in der Tat bereits am 20. Dezember im Konsens verabschiedet. Darin wurde festgelegt, dass die PBC ein zwischenstaatliches Beratungsorgan sein soll, das die Aufgabe hat, Staaten, die einen Kon-

flikt überwunden haben, beim nachhaltigen Wiederaufbau und bei der Entwicklung zu unterstützen. Die PBC tagt in unterschiedlichen Zusammensetzungen, entweder als ständiger Organisationsausschuss oder in länderspezifischen Ausschüssen. Ihr arbeitet ein Unterstützungsbüro im Sekretariat zu, und ein Fonds mit einem Volumen von 250 Millionen US-Dollar steht für Anschubfinanzierungen und die Deckung von Finanzierungslücken bereit (Ausführlich dazu: Silke Weinlich, Weder Feigenblatt noch Allheilmittel. Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen, VN, 1-2/2006, S. 2–11.). Die Wahl der 31 Mitglieder des Organisationsausschusses für das erste Jahr fand in den jeweiligen Gremien im Frühjahr 2006 statt und wurde in Beschluss 60/417 vom 16. Mai 2006 bekannt gegeben. Die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten ging bei der Wahl der sieben Sitze, die von der Generalversammlung bestimmt werden, leer aus. Deutschland erhielt jedoch einen Sitz als einer der zehn größten Beitragszahler zum UN-Haushalt.

Die zweite institutionelle Neuerung, der **Menschenrechtsrat**, wurde mit Resolution 60/251 vom 15. März 2006 eingerichtet. Der Verabschiedung gingen heftige Debatten voraus. Streitpunkte waren unter anderem die Anzahl der Mitglieder, Wahlmodus und Kriterien für die Mitgliedschaft sowie Anzahl und Dauer der Sitzungswochen. Die Resolution wurde mit 170 Stimmen angenommen. Vier Staaten lehnten sie ab (darunter Israel und die USA) und drei enthielten sich der Stimme. Wesentliche Neuerungen im Gegensatz zur alten Kommission sind ein neues allgemeines, regelmäßiges Überprüfungsverfahren für alle Staaten, die Wahl der Mitglieder durch die Generalversammlung und strengere Kriterien dafür sowie die Ausweitung der Sitzungszeit auf zehn Wochen. Die Mandate der alten Kommission sollten binnen Jahresfrist ab der ersten Tagung des neuen Rates überprüft werden. Die Wahl der Mitglieder wurde auf den 9. Mai und der Beginn der ersten Tagung auf den 19. Juni 2006 festgelegt. Deutschland wurde am 9. Mai als Mitglied für eine Amtszeit von drei Jahren gewählt (Beschlüsse 60/416 und 60/555).

Wenig Erfolg beschieden war allerdings den Bemühungen des Generalsekretärs, das **Management** zu reformieren. In die-

ser Frage standen sich die 130 Staaten der Gruppe der 77 und die westlichen Staaten unversöhnlich gegenüber.

Während Erstere in den von Kofi Annan vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erweiterung seines Handlungsspielraums in Budget- und Personalfragen Versuche sahen, den Einfluss der Generalversammlung gegenüber dem Sekretariat zu schmälern, befürworteten Letztere die Vorschläge als wesentliche Schritte zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Organisation. Bei der Abstimmung über die Vorschläge des Generalsekretärs (In die Vereinten Nationen investieren A/60/692 v. 30.3.2006) im für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständigen 5. Hauptausschuss wurde ob dieser Interessengegensätze zum ersten Mal seit 19 Jahren mit der Tradition des Konsensbeschlusses gebrochen. Mit ähnlichen Stimmenverhältnissen (121 Ja-Stimmen, 50 Nein-Stimmen bei zwei Enthaltungen) verabschiedete die Generalversammlung am 8. Mai die Resolution 60/260. Darin bekräftigte das Staatenvertretergremium seine Aufsichtsfunktion und die des 5. Hauptausschusses in Verwaltungs- und Haushaltsfragen; eine Delegation von Befugnissen an den Generalsekretär oder das Sekretariat wurde abgelehnt. Die 23 Vorschläge des Generalsekretärs aus seinem Bericht wurden somit fast alle entweder verworfen oder die weitere Befassung mit ihnen von der Vorlage detaillierter Berichte abhängig gemacht.

Der Hauptteil dieser Folgeberichte wurde in den Monaten Mai bis Juni vorgelegt (A/RES/60/846 + Add.1–7), so dass die Generalversammlung erneut darüber befinden konnte. Sie tat dies in Resolution 60/283 vom 7. Juli 2006. In diesem Text wurden zusätzlich zu dem bereits bewilligten ordentlichen Haushalt weitere 43,3 Millionen US-Dollar für Reformmaßnahmen genehmigt; dem Generalsekretär »versuchsweise« ein beschränkter Handlungsspielraum für den Haushaltsvollzug zugestanden (bis zu einer Höhe von 20 Millionen US-Dollar für jeden der beiden Zweijahreszeiträume 2006/2007 und 2008/2009); der Generalsekretär aufgefordert, das Ethikbüro funktionsfähig zu machen; die Stelle eines Leiters der Informationstechnologie im Range eines Untergeneralsekretärs sowie die Ersetzung des Integrierten Management-Informationssystems durch ein neueres ERP-System (Verwaltungssoftware) be-

willigt. Andere Fragen, wie die Konsolidierung der Friedenssicherungs-Sonderhaushalte, wurden auf die 61. Generalversammlung verschoben.

Abrüstung

Die seit Jahren bestehende Blockade im Bereich Abrüstung in den zwei wichtigen UN-Gremien Abrüstungskonferenz und Abrüstungskommission wurde im Jahr 2005 noch durch zwei weitere Fehlschläge verstärkt. Im Mai 2005 ging die 7. Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag ohne nennenswertes Ergebnis zu Ende und auf dem Weltgipfel 2005 wurde der gesamte Bereich Abrüstung und Nichtverbreitung von Atomwaffen ausgeklammert. Viele Texte nahmen Bezug auf das Scheitern der beiden Konferenzen, unterstrichen die Bedeutung der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung und riefen die Mitgliedstaaten zur Beendigung der Blockade auf (Resolutionen 46, 55, 56 und 65). Von Frankreich neu eingebracht wurde Resolution 73 »Verhütung des Risikos des radiologischen Terrorismus«. Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um zu verhindern, dass Terroristen in den Besitz radioaktiver Stoffe gelangen. In Bezug auf den Handel mit Kleinwaffen wurde beschlossen, eine Gruppe von Regierungsexperten einzusetzen, die nach der Überprüfungskonferenz zum Aktionsprogramm zu Klein- und Leichtwaffen (die im Juni/Juli 2006 stattfand), weitere Schritte zur Verhinderung des Waffenhandels ausarbeiten soll (A/RES/60/81).

Terrorismus

Der Weltgipfel 2005 hatte in Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus keine weitreichenden Beschlüsse gefasst, aber die Mitgliedstaaten verpflichtet, »alles zu tun, um auf der 60. Tagung Einigung über ein umfassendes Übereinkommen über den internationalen Terrorismus zu erzielen und ein solches Übereinkommen zu schließen« (Abs. 83). Dazu ist es im Laufe der 60. Tagung nicht gekommen. Doch aufbauend auf einen 32 Seiten starken Bericht des Generalsekretärs (A/60/825 v. 27.4.2006), verabschiedete die Generalversammlung immerhin die so genannte »Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus«. Darin werden in vier Kapiteln Maßnah-

men und Ziele zur Prävention und Bekämpfung des Terrorismus sowie zum Aufbau von Kapazitäten und den Schutz der Menschenrechte festgelegt. Die seit langem angestrebte Definition von Terrorismus enthält die Strategie indes immer noch nicht.

Wirtschaft, Handel und Umwelt

Die Generalversammlung verabschiedete insgesamt 40 vom 2. Hauptausschuss (Wirtschaft und Finanzen) vorgelegte Resolutionen, von denen neun nicht im Konsens durchgingen. Im Wesentlichen wurden Resolutionen aus den Vorjahren wiederholt und ergänzt sowie Termine für Konferenzen festgelegt.

Die von Deutschland initiierte und von der EU alle zwei Jahre eingebrachte Resolution ›Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften‹ enthielt im Unterschied zum Text von 2003 vor allem drei neue Elemente. Sie greift erstens die klare Unterstützung des Weltgipfels 2005 für verantwortungsbewusste Unternehmenspraktiken auf, sichert zweitens das Büro für den Globalen Pakt institutionell ab und enthält drittens eine Definition öffentlich-privater Partnerschaften (A/RES/60/215).

In Resolution 227 legte die Generalversammlung die Modalitäten für den Dialog auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung fest und lud die Mitgliedstaaten ein, zur Konferenz möglichst hochrangige Vertreter zu entsenden. Um dies zu erleichtern, war der Termin auf den 14. und 15. September 2006 in New York gelegt worden, vor Beginn der Generaldebatte der 61. Generalversammlung.

In puncto Weiterverfolgung der Millenniums-Entwicklungsziele sowie der entwicklungsbezogenen Ergebnisse des Weltgipfels 2005 verabschiedete die Generalversammlung eine 63 Absätze umfassende Resolution, in der alle relevanten Akteure zur Umsetzung der Ziele in ihren spezifischen Bereichen aufgefordert werden (A/RES/60/265).

Haushalt

Der Verabschiedung des Zweijahreshaushalts 2006/2007 im 5. Hauptausschuss zog sich länger hinaus als üblich. Schuld daran war die Forderung der westlichen Gruppe (vor allem USA und Japan), die Bewilligung des Haushalts von Fortschritten bei der Umsetzung der Manage-

mentreform abhängig zu machen. Nach zähen Verhandlungen einigte man sich schließlich auf einen Kompromiss: Es wurde ein Haushalt von 3,79 Milliarden US-Dollar bewilligt, jedoch mit einer Ausgabendeckelung belegt, so dass nur 950 Millionen US-Dollar (ausreichend für das erste Halbjahr 2006) bewilligt wurden. Die restlichen Mittel sollten nur freigegeben werden, wenn ausreichende Fortschritte bei der Managementreform erreicht wurden (A/RES/60/247 A-C v. 23.12.2005). Die Ausgabendeckelung wurde schließlich am 30. Juni 2006 mit Beschluss 60/561 aufgehoben, von dem sich allerdings Australien, Japan und die USA distanzieren. Des Weiteren wurden für den Zeitraum vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007 für 14 Friedensmissionen insgesamt 4,7 Milliarden US-Dollar bewilligt (A/C.5/60/32 v. 12.7.2006; Näheres dazu: Sujata Ghorai, 60. Generalversammlung 2005/2006: Haushalt, VN, 6/2006, S. 255ff.).

Übereinkommen

Die Generalversammlung verabschiedete zwei neue Übereinkommen. Das ›Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Verwendung elektronischer Mitteilungen bei internationalen Verträgen‹ enthält zwei Modellgesetze, eines für elektronischen Geschäftsverkehrs und eines für digitale Signaturen (A/RES/60/21 v. 23.11.2005). Die Konvention tritt nach der dritten Ratifizierung in Kraft.

Zum anderen billigte die Generalversammlung das ›Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal‹ (A/RES/60/42 v. 8.12.2005). Es erweitert den Anwendungsbereich des Übereinkommens vom 15. Dezember 1994 über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal auf einen weiten Kreis von Operationen der Vereinten Nationen, die politische, humanitäre oder Entwicklungshilfe im Rahmen der Friedenskonsolidierung oder bei humanitären Noteinsätzen leisten. Nach dem Übereinkommen ist das Eingreifen des rechtlichen Schutzes für diese Personenkreise nicht mehr von einer besonderen Risikozertifizierung durch Sicherheitsrat oder Generalversammlung abhängig. Das Protokoll tritt nach der 22. Ratifizierung in Kraft.

Am 16. Dezember verabschiedete die Generalversammlung darüber hinaus ei-

nen wegweisenden Katalog von Grundsätzen zum Rechtsschutz und zur Entschädigung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen. Der Katalog war nach 15 Jahren Vorarbeit im Jahr 2005 von der Menschenrechtskommission verabschiedet und anschließend an die Generalversammlung zur Annahme weitergeleitet worden. Resolution 60/147 mit dem Titel ›Grundsätze und Leitlinien betreffend der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung‹ enthält in der Anlage eine Präambel und 13 Grundsätze.

Internationale Tage und Jahre

Aus Anlass des 60. Jahrestags des Endes des Zweiten Weltkriegs und der Befreiung der NS-Konzentrationslager wurde der 27. Januar eines jeden Jahres zum Internationalen Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocausts erklärt. Resolution 60/7 vom 1. November 2005 enthält die Zurückweisung jeder vollständigen oder teilweisen Leugnung des Holocausts. Neben der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, Erziehungsprogramme zu erarbeiten, wird der Generalsekretär ersucht, ein Informationsprogramm zum Thema ›Der Holocaust und die Vereinten Nationen‹ aufzustellen. Dies war die erste Resolution, die Israel jemals in die Generalversammlung eingebracht hat, und sie wurde im Konsens angenommen.

Im Nachgang zu dem Weltgipfel über die Informationsgesellschaft erklärte die Generalversammlung den 17. Mai zum jährlich zu begehenden Welttag der Informationsgesellschaft. Der Tag soll dazu beizutragen, die Öffentlichkeit stärker für die Chancen, die die Nutzung des Internets den Gesellschaften und Volkswirtschaften bietet, sowie für Wege zur Überwindung der digitalen Spaltung zu sensibilisieren. In derselben Resolution wurde eine umfassende Überprüfung der Umsetzung der Ergebnisse des Weltgipfels auf das Jahr 2015 festgelegt (A/RES/60/252).

Für das Jahr 2008 legte die Generalversammlung gleich zwei neue Themen fest. Zum einen das Internationale Jahr der Kartoffel (A/RES/60/191). Verantwortlich für die Umsetzung des Jahres ist die Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO).

Zum anderen wird 2008 auch das Internationale Jahr des Planeten Erde (A/RES/60/192). Die Schirmherrschaft darüber hat die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) in Kooperation mit dem UN-Umweltprogramm UNEP. Mit den internationalen Jahren soll die weltweite Aufmerksamkeit auf die jeweiligen Themen gelenkt und Projekte seitens Regierungen und der Zivilgesellschaft angeregt werden.

Wahlen und Ernennungen

Montenegro wurde am 28. Juni 2006 auf Empfehlung des UN-Sicherheitsrats per Akklamation als neues Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen (A/RES/60/264). Der ehemalige Teilstaat des ehemaligen Jugoslawiens und des Nachfolgestaats Serbien und Montenegro hatte am 3. Juni 2006 seine Unabhängigkeit erklärt. Zuvor hatte sich die Bevölkerung in einem Referendum für die Loslösung von Serbien entschieden. Damit stieg die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen auf 192.

Wie jedes Jahr wurde wieder die Hälfte der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats für eine zweijährige Amtszeit neu gewählt. Die neuen nichtständigen Mitglieder sind Ghana, Katar, Kongo, Peru und die Slowakei. Bei der üblichen jährlichen Wahl eines Drittels der 54 Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats wurde Deutschland wiedergewählt, so dass seine am 31. Dezember 2005 auslaufende Amtszeit um drei Jahre verlängert wurde. Am 16. März 2006 wurde auf Vorschlag des Generalsekretärs der Deutsche Achim Steiner für eine vierjährige Amtszeit zum Exekutivdirektor des UN-Umweltprogramms ernannt (Beschluss 60/409). Er trat sein Amt am 15. Juni 2006 an. Der Deutsche Wolfgang Stöckl wurde mit Beschluss 60/414 zum Mitglied der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst ernannt, einem Expertenorgan der Generalversammlung. Die vierjährige Amtszeit begann am 1. Januar 2006.

Wie seit dem Jahr 2003 üblich wird der Präsident der Generalversammlung drei Monate vor Amtsantritt gewählt. Für den Vorsitz der 61. Generalversammlung wurde am 8. Juni 2006 zum ersten Mal seit dem Jahr 1969 eine Frau gewählt, Sheika Haya Rashed Al-Khalifa aus Bahrain (Beschluss 20/418).

Vier neuen Organisationen wurde der Beobachterstatus verliehen: der Lateinamerikanischen Integrationsvereinigung, dem Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe, der Haager Konferenz für internationales Privatrecht und der Iberoamerikanischen Konferenz. Damit stieg die Zahl der Organisationen mit Beobachterstatus auf 61.

Verschiedenes

Zur Menschenrechtssituation in bestimmten Ländern wurden sechs Resolutionen verabschiedet. Während in Bezug auf die Situation in Sudan beschlossen wurde, keinen Antrag zu stellen (no motion), verabschiedete die Generalversammlung wiederholt Resolutionen zu Iran, der Demokratischen Republik Kongo, Myanmar und Turkmenistan sowie neu zu Nordkorea und Usbekistan (Resolutionen 170–174 und 233).

Des Weiteren machte sich die Generalversammlung die 35 Absätze umfassende ›Erklärung von Bangkok über Synergien und Maßnahmen: Strategische Allianzen auf dem Gebiet der Verbrechensverhütung und der Strafrechtspflege‹ zu eigen, die auf dem 11. Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege vom 18. bis 25. April 2005 in Bangkok verabschiedet worden war (A/RES/60/177).

In Resolution 60/224 legte die Generalversammlung den Termin für eine umfassende Überprüfung der Fortschritte bei der Erreichung der in der Verpflichtungserklärung zu HIV/Aids festgelegten Zielvorgaben auf den 31. Mai und 1. Juni 2006 fest sowie den 2. Juni 2006 für eine Tagung auf hoher Ebene. Ergebnis der Tagung auf hoher Ebene war die Verabschiedung einer ›Politischen Erklärung zu HIV/Aids‹ (A/RES/60/262). Darin verpflichten sich die Mitgliedstaaten unter anderem, die zur Ausweitung der Bekämpfungsmaßnahmen in den betroffenen Ländern bis zum Jahr 2010 jährlich erforderlichen 20 bis 23 Milliarden US-Dollar aufzubringen.

Resolutionen und Beschlüsse der sechzigsten Tagung der Generalversammlung, Band I: Resolutionen, Band II: Beschlüsse, 13. September bis 23. Dezember 2005, Band III: Beschlüsse und Resolutionen, 24. Dezember 2004 bis 11. September 2006, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 60. Tagung, Beilage 49 (A/60/49), über: http://www.un.org/Depts/german/gv/fs_gv_zwischenseite.html; **Website der 60. Generalversammlung:** <http://www.un.org/ga/60/>; **Resolutionsübersicht (Englisch):** <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60.htm>

Politik und Sicherheit

UN-Waffenübereinkommen:

3. Überprüfungskonferenz 2006

- **Protokoll zu Kampfmittelrückständen in Kraft getreten**
- **Kein Verbot von Streubomben**
- **Erklärung zu Anti-Fahrzeug-Minen**

Hans Günter Brauch

(Dieser Beitrag setzt die Berichte von Hans Günter Brauch, VN, 2/2002, S. 69f. und VN, 3/2004, S. 89, fort.)

Zu den umfassenden Abrüstungsbemühungen der Vereinten Nationen gehören auch das Verbot und die Einschränkung besonders grausamer konventioneller Waffen wie Minen, Streubomben oder Laserblendwaffen. Vom 7. bis 17. November 2006 fand in Genf die 3. Überprüfungskonferenz der Vertragsstaaten des **Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können** (kurz: **UN-Waffenübereinkommen**) statt. Aus Anlass des Inkrafttretens des Protokolls V über explosive Kampfmittelrückstände am 12. November fand einen Tag später eine Sondersitzung dazu statt.

Das CCW-Regime

Das UN-Waffenübereinkommen wurde am 10. Oktober 1980 von der Generalversammlung verabschiedet und trat am 2. Dezember 1983 in Kraft. Das Übereinkommen selbst enthält nur allgemeine Bestimmungen. Alle Verbote oder Beschränkungen hinsichtlich bestimmter Waffen oder Waffensysteme sind in Protokollen enthalten, die einzeln ausgehandelt und verabschiedet werden können. Dadurch bleibt das Regime des Übereinkommens (**Convention on Certain Conventional Weapons – CCW**) flexibel. Ende Januar 2007 haben 102 Staaten das Übereinkommen ratifiziert. Sechs weitere Staaten haben es unterzeichnet.

Bislang umfasst das Regime fünf Protokolle, in denen bestimmte konventionelle Waffen, die unnötiges Leiden verursachen und schwere humanitäre Folgen ha-

ben, verboten beziehungsweise ihr Einsatz beschränkt werden.

Von den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats ist nur Frankreich (wie auch die meisten EU-Staaten einschließlich Deutschland) Vertragsstaat des Übereinkommens sowie aller fünf Protokolle. China, Großbritannien und Russland haben das Übereinkommen und die Protokolle I bis IV ratifiziert; die USA haben weder den ergänzten Artikel 1 noch die Protokolle III, IV und V ratifiziert. Letzteres liegt seit Juni 2006 dem amerikanischen Senat mit der Bitte um Zustimmung vor.

Das Protokoll V war bei der 2. Überprüfungskonferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens im Dezember 2001 vorgeschlagen und auf zwei weiteren Sitzungen der Gruppe der Regierungsexperten in den Jahren 2002 und 2003 weiter diskutiert worden. Die intensiven Verhandlungen konnten am 24. November 2003 erfolgreich zum Abschluss gebracht werden. Nach der Ratifizierung durch 29 Mitgliedstaaten trat das jüngste Protokoll zum CCW am 12. November 2006 in Kraft.

Die Konferenz

Die Vertragsstaaten nahmen auf der 3. Überprüfungskonferenz einen Bericht der Gruppe der Regierungsexperten an, der ein Mandat für zwei Arbeitsgruppen empfahl:

a) zu explosiven Kampfmittelrückständen (explosive remnants of war – ERW) und

b) zu MOTAP-Minen (mines other than anti-personnel mines) sowie

c) ein Mandat für Beratungen zu Fragen der Einhaltung des Übereinkommens und ihrer Protokolle (compliance).

Die abschließende Stellungnahme des Präsidenten der 3. Überprüfungskonferenz hielt fünf wichtige Ergebnisse fest:

1. **Das Protokoll V zu explosiven Kampfmittelrückständen, das am 12. November 2006 in Kraft trat, war das einzige multilateral unterzeichnete, ratifizierte und in Kraft getretene konventionelle Abrüstungsabkommen seit dem Jahr 1999.**
2. **Die Konferenz erteilte ein globales Mandat für die Fortsetzung der Abrüstungsbemühungen zu explosiven Kampfmittelrückständen und zu allen Aspekten von Streubomben (cluster munitions), wobei Vorschläge des Internationalen Verbands der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften (IFRC) einbezogen werden sollen.**
3. **Zu den so genannten MOTAP-Minen konnte der bis 2005 erzielte Konsens nicht erweitert werden. Doch soll dieses Thema im Jahr 2007 erneut beraten und dabei die Vorschläge des IFRC berücksichtigt werden, welcher freiwillige Verpflichtungen der Staaten vorschlug. Im CCW-Rahmen haben bereits 21 Staaten diese Selbstverpflichtung übernommen.**
4. **Alle Staaten haben auch einem Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens mithilfe von Experten zugestimmt.**
5. **Ferner wurde ein Aktionsplan zur universellen Ausweitung des CCW-Vertragsregimes sowie ein finanzielles Förderprogramm vereinbart, das Synergien und Zusammenarbeit mit dem Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) schaffen soll.**

Streubomben

Am Vorabend der Konferenz hatte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC) ein sofortiges Ende der ungenauen

und unzuverlässigen Streubomben und das Verbot des Einsatzes dieser Bomben in Wohngebieten gefordert. Dieser Vorschlag wurde auch von der Koalition gegen Streubomben unterstützt, die sich im November 2003 gegründet hatte und der heute 180 nichtstaatliche Organisationen (NGOs) in über 50 Ländern angehören. Belgien hat im Februar 2006 diese Waffen verboten, Norwegen nahm im Juni 2006 ein Moratorium an, Schweden schlug auf der Konferenz hierzu ein Verhandlungsmandat vor und im Februar 2007 verkündete Österreich ein Moratorium über den Einsatz dieser Waffen.

Wie aktuell dieses Thema ist, zeigt nicht zuletzt der massive Einsatz von Streubomben durch Israel gegen die Zivilbevölkerung in Libanon im Sommer 2006. Nicht nur einige NGOs und Staatenvertreter, sondern auch der UN-Generalsekretär in seiner Grußbotschaft verurteilten diese Waffen als inhuman. Die Vertreter Irlands, Mexikos, Neuseelands, Österreichs, Schwedens und des Vatikans brachten einen Vorschlag für ein rechtsverbindliches Instrument zum Verbot des Einsatzes von Streubomben gegen die Zivilbevölkerung im CCW-Rahmen ein, derweil einige Staaten, vor allem Neuseeland, sich für ein generelles Verbot von Streubomben aussprachen. Während der amerikanische Vertreter diese Vorschläge ablehnte, sah der russische Vertreter die Zeit für Verhandlungen noch nicht gekommen. 15 Staaten sprachen sich für die Aufnahme von Verhandlungen aus und insgesamt 27 Staaten (davon 17 EU-Staaten) befürworteten die Initiative der sechs Länder zu Streubomben. Die EU befürwortete hierzu die Einsetzung einer offenen Gruppe von Regierungsexperten. Großbritannien favorisierte einen minimalistischen Ansatz, wonach ein Treffen von Regierungsexperten sich mit der Umsetzung des humanitären Völkerrechts zu explosiven Kampfmittelrückständen und Streubomben befassen sollte. Während dieser Vorschlag bei Australien, China, Indien, Japan, Russland und den USA Anklang fand, wurde er von Norwegen und Mexiko als unzureichend abgelehnt. Am letzten Tag einigte sich die Staatenmehrheit auf den britischen Vorschlag, während Norwegen und Mexiko diesen Kompromiss heftig kritisierten und andeuteten, die Frage der Streubomben außerhalb des CCW-Rahmens weiter zu verfolgen.

Protokoll I	1980	nicht entdeckbare Splitter (non-detectable fragments)	100 Vertragsstaaten
Protokoll II	1980	Minen (mines, booby traps and other devices)	89 Vertragsstaaten
Ergänzendes Protokoll II	1996		87 Vertragsstaaten
Protokoll III	1980	Brandbomben (incendiary weapons)	95 Vertragsstaaten
Protokoll IV	1995	Laserblendwaffen (blinding laser weapons)	85 Vertragsstaaten
Ergänzung von Artikel 1 CCW	2001	Ausweitung auf innerstaatliche bewaffnete Konflikte	50 Vertragsstaaten
Protokoll V	2003	explosive Kampfmittelrückstände (explosive remnants of war)	29 Vertragsstaaten

Stand: Februar 2007

MOTAP-Minen

Zur Frage der MOTAP-Minen schlugen die EU-Staaten die Aushandlung eines eigenen Protokolls mit rechtlich verbindlichen Anforderungen vor, die es gestatten, diese Minen mit Suchgeräten ausfindig zu machen. Russland regte in einem alternativen Vorschlag Beschränkungen für den Einsatz von MOTAP-Minen an, um Zivilisten durch eine effektive Vorwarnung besser zu schützen. Die USA lehnten den russischen Vorschlag ab, weil er nicht über das Ergänzende Protokoll II hinausgehe, sondern dieses eher schwäche. Dagegen könnten Vorschriften zur Ortung (detectability), zur Lebenszeit (active life) sowie Beschränkungen über den Transfer und die Zusammenarbeit Grundlage eines Konsenses sein. Dagegen sprachen sich Australien, Kanada, die Schweiz und die Ukraine für ein strenges und rechtlich verbindliches Protokoll aus. Norwegen erklärte, es würde nur ein Protokoll mittragen, das rechtlich verbindliche Regelungen zur Ortbarkeit und Lebenszeit enthalte. Argentinien, China und die Philippinen waren bei ihren Forderungen an ein MOTAPM-Protokoll weniger präzise. Kuba sprach sich gegen ein zusätzliches Protokoll aus.

Laut Abschlusserklärung werden die Vertragsstaaten alljährlich weitere mögliche Sicherheitsvorkehrungen (feasible precautions) diskutieren, die ergriffen werden können, um Zivilisten vor den Wirkungen der MOTAPM zu schützen. Ferner werden die Vertragsstaaten sich auf die Arbeit der Regierungsexperten in den letzten fünf Jahren stützen, um einen Konsens über angemessene Maßnahmen zu erzielen, um Probleme der MOTAPM einschließlich ihres Einsatzes zu behandeln. Der Frage der MOTAP-Minen soll beim nächsten Treffen der Vertragsparteien im November 2007 bis zu zwei Tagen gewidmet werden.

Sonstiges

Beim Thema **Laserblendwaffen** schlugen Schweden und Deutschland vor, eine Ergänzung zum Protokoll IV auszuhandeln, das die technische Entwicklung des letzten Jahrzehnts berücksichtigt, was von den USA und Russland abgelehnt wurde. Die deutsche Delegation blieb jedoch bei ihrer weitergehenden Position und forderte die Staaten auf, die sich hierzu kritisch

äußerten, dieses Protokoll einzuhalten. Bis Ende Januar 2007 gehörten die USA und Kuba nicht zu den Vertragsstaaten, wohl aber die anderen vier ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Zur besseren Gewährleistung der **Einhaltung des CCW-Regimes** wurde vom Konferenzpräsidenten ein Entwurf für freiwillige Maßnahmen vorgelegt, der vom russischen Delegierten mit Vorbehalten aufgenommen wurde. Am Ende fand ein verwässerter Vorschlag Zustimmung, der vorsieht, zur Beratung auf einen Pool von Experten zurückgreifen zu können.

Des Weiteren einigten sich die Staatenvertreter auf einen Aktionsplan im Hinblick auf eine **universelle Ratifizierung** des Übereinkommens und seiner Protokolle.

Abschlusserklärung

Am Ende der Konferenz nahmen die Staatenvertreter eine Abschlusserklärung (final declaration) an, in der die Ergebnisse der Konferenz gewürdigt und die folgenden sechs Beschlüsse gefasst wurden:

1. **Ein Treffen von Regierungsexperten zur Anwendung des internationalen humanitären Völkerrechts in Bezug auf explosive Kampfmittelrückstände mit einem besonderen Fokus auf Streubomben einzuberufen;**
2. **Zwei Tage des nächsten Treffens der Staatenvertreter im Jahr 2007 für die Diskussion der MOTAP-Minen vorzusehen;**
3. **Einen Mechanismus für die Gewährleistung der Einhaltung des CCW-Übereinkommens zu schaffen;**
4. **Dem UN-Generalsekretär zu empfehlen, Bemühungen zur universellen Ratifizierung des CCW-Regimes zu unterstützen;**
5. **Ein Förderprogramm zur Unterstützung von Staaten einzurichten; und**
6. **Die CCW-Aktivitäten für 2007 zu planen und zu organisieren.**

Mit der Annahme dieser Abschlusserklärung am 17. November 2006 wurde die erste substanzielle Abschlusserklärung seit dem Jahr 2001 angenommen. Während die amerikanische Delegation in den beiden Wochen wiederholt ihre Positionen revidierte, trugen Staaten, die viel weitergehende Initiativen befürworteten, wie etwa Mexiko oder Norwegen, diesen Kompromiss mit.

Das amerikanische Außenministerium war mit den Ergebnissen vor allem deshalb unzufrieden, weil es nicht gelungen war, einen Konsens über die Annahme eines Protokolls zu Anti-Fahrzeug-Minen

zu erzielen. Die USA, Australien und Dänemark kündigten am letzten Konferenztag eine Erklärung zu Anti-Fahrzeug-Minen (anti vehicles mines – AVM) an, der sich 22 Staaten (darunter Frankreich, Großbritannien und Kanada) anschlossen.

Weitere Informationen: Third Review Conference of the High Contracting Parties to the Convention on Certain Conventional Weapons, Final Report, Final Declaration, über: <http://www.unog.ch/>

B-Waffen-Übereinkommen:

6. Überprüfungskonferenz 2006

- **Unterstützungseinheit eingerichtet**
- **Kein Verifikationsprotokoll in Sicht**
- **Stärkung der vertrauensbildenden Maßnahmen**

Hans Günter Brauch

(Dieser Beitrag setzt die Berichte über das B-Waffen-Übereinkommen von Hans Günter Brauch in VN, 2/2002, S. 68f. und VN, 2/2003, S. 61, fort.)

Der Einsatz biologischer und chemischer Waffen ist seit dem Genfer Protokoll von 1925 in internationalen Konflikten untersagt. Im Jahr 1972 wurde auf UN-Ebene die **Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxinwaffen und über ihre Vernichtung** (kurz: **B-Waffen-Konvention – BWK**) angenommen, die im Jahr 1975 in Kraft trat. Von allen Waffenarten ist die Ächtung der B-Waffen die umfassendste. Seit Bestehen der Konvention hat es keine Einsätze von B-Waffen in gewaltsamen Konflikten gegeben. Doch fehlt der BWK im Gegensatz zur C-Waffen-Konvention ein Mechanismus, um die Einhaltung des Vertrags wirksam zu kontrollieren. Ende 2006 haben 155 Staaten die BWK ratifiziert, 16 weitere haben sie unterzeichnet. Von 1980 bis 2001 wurden im 5-Jahres-Rhythmus insgesamt fünf Überprüfungskonferenzen abgehalten.

Die **6. Überprüfungskonferenz** fand vom 20. November bis 8. Dezember 2006 in Genf statt. Zur Vorbereitung der Konferenz legte das Sekretariat ein Hintergrundpapier vor, das frühere Übereinstimmungen aus den ersten fünf Überprü-

funktionkonferenzen zusammenfasste (UN Doc. BWC/CONF.VI/INF.1 v. 11.7.2006).

Die Konferenz wurde am 20. November 2006 wie üblich mit einer Grußbotschaft des UN-Generalsekretärs eröffnet. Daran schloss sich die Plenardebatte mit Beiträgen unter anderem der Vertreter der EU, der Blockfreienbewegung, Lateinamerikas, der OECD-Staaten, der USA, Russlands und Chinas an. Auch Vertreter von UN-Organisationen, wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW), sowie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz beteiligten sich an der Debatte.

Am Ende der dreiwöchigen Konferenz nahmen die Vertragsstaaten am 8. Dezember 2006 eine Abschlusserklärung sowie einige Beschlüsse und Empfehlungen an. In seiner Abschlussbotschaft hob Konferenzpräsident Masood Khan aus Pakistan nach Jahren der Blockade den Konsens als Ergebnis eines flexiblen und dynamischen Multilateralismus hervor, der von allen Staatenvertretern nachdrücklich begrüßt wurde.

Das **Abschlussdokument** (Final Document, UN Doc. BWC/CONF.VI/6) enthält in Teil I Organisatorisches, in Teil II die Abschlusserklärung und in Teil III die Beschlüsse und Empfehlungen. In der Abschlusserklärung werden in der Präambel die Ziele der BWK bekräftigt und darauf verwiesen, dass Terroristen jeglicher Zugang zu B-Waffen und Toxinen im Einklang mit Resolution 1540 des UN-Sicherheitsrats verwehrt werden muss. Zu den 15 Vertragsartikeln werden alle auf früheren Überprüfungskonferenzen erzielten Übereinstimmungen aufgenommen und arabisch als sechste offizielle Sprache vereinbart.

Von den verabschiedeten **Beschlüssen und Empfehlungen** ist als wichtigste und als erster Schritt zu einer Institutionalisierung der BWK die Einrichtung einer Unterstützungseinheit für die (Vertrags-)Umsetzung (Implementation Support Unit – ISU) zu nennen. Die Einheit soll im Genfer Zweig der Hauptabteilung Abrüstungsfragen angesiedelt sein und drei Mitarbeiter haben, die für die Jahre 2007 bis 2011 von den Vertragsstaaten finanziert werden. Die Einheit hat zwei Hauptaufgaben:

1. administrative Unterstützung für die Konferenzen und Treffen und den Infor-

mationsaustausch unter den Vertragsstaaten sowie mit Wissenschaftseinrichtungen und

2. Unterstützung bei der Umsetzung der vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM). Des Weiteren sollen in den fünf Jahren bis zur nächsten Überprüfungskonferenz vier jährliche Treffen der Vertragsstaaten mit einwöchigen Beratungen stattfinden, die folgende Themenschwerpunkte haben werden:

- **2007: Strategien zur besseren nationalen Umsetzung der BWK, einschließlich der Durchsetzung nationaler Gesetze und einer engeren regionalen und sub-regionalen Zusammenarbeit;**
- **2008: Nationale, regionale und internationale Maßnahmen zur Erhöhung der biologischen Sicherheit (biosafety; biosecurity) sowie Überwachung, Erziehung und Bewusstseinsbildung in Bezug auf die Gefahren der Biowissenschaften und Biotechnologie und Ausarbeitung eines Kodexes für Naturwissenschaftler, mit dem ein Missbrauch der Forschung vermieden werden soll;**
- **2009: Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Überwachung, Entdeckung, Diagnose und Kontrolle ansteckender Krankheiten durch bessere internationale Zusammenarbeit, gegenseitige Unterstützung und den Wissensaustausch im Bereich Biowissenschaften und -technologie für friedliche Zwecke;**
- **2010: Bereitstellung von Hilfe auf Anfrage eines Vertragsstaats bei einem vermuteten Einsatz biologischer Waffen, einschließlich der Verbesserung nationaler Fähigkeiten zur Überwachung, Entdeckung und Diagnose von Krankheiten.**

Zum Thema VBM wurden Schritte beschlossen, die den Staaten die Einreichung von Erklärungen erleichtern sollen, während gleichzeitig konkrete VBM, die von einigen Staaten befürwortet wurden, vor allem auf Betreiben Russlands, der USA und Chinas aus dem Arbeitsprogramm genommen wurden.

Schließlich werden die Vertragsstaaten aufgerufen, zwecks Universalisierung der BWK, Nichtvertragsstaaten zu ermuntern, das Übereinkommen zu ratifizieren. Die Endphase der Konferenz war durch politische Spannungen zwischen den USA und Iran belastet, die bereits zu einem Scheitern der Überprüfungskonferenz vom Mai 2005 zum Nichtverbreitungsvertrag geführt hatten (vgl. den Bericht von Harald Müller in VN, 4/2005, S. 148ff.). Durch

die weitgehende Ausklammerung strittiger Fragen wurde eine stark verwässerte Abschlusserklärung möglich, die nur magere Fortschritte erlaubte.

Erstmals seit der 4. Überprüfungskonferenz von 1996 konnten sich die Staatenvertreter auf die Annahme einer – wenn gleich bescheidenen – Abschlusserklärung einigen und damit eher atmosphärisch als substanziell eine neue Phase der Abrüstungsdiplomatie einleiten. Nach einem verlorenen Jahrzehnt der Biowaffen-Diplomatie, hat es gegenwärtig den Anschein, als würden die Abrüstungsverhandlungen von unilateralen Aktivitäten und Ankündigungen einzelner Staaten zu einem kooperativen Multilateralismus zurückkehren.

Das mögliche Ende des Jahrzehnts der internationalen Abrüstungsblockade geht mit dem Verlust der republikanischen Mehrheit in beiden Häusern des amerikanischen Kongresses im November 2006 einher. Der amerikanische Senat hatte im Jahr 1997 die Ratifizierung des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen abgelehnt. Dadurch war bereits vier Jahre vor der Wahl der Bush-Regierung die Erfolgsphase der multilateralen Abrüstungsdiplomatie nach Ende des Ost-West-Konflikts abrupt beendet worden.

Der atmosphärischen Entspannung vom November/Dezember 2006 bei den beiden Überprüfungskonferenzen in Genf folgte jedoch eine neue Phase der Irritation, als der russische Präsident Wladimir Putin in seiner Rede auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz am 10. Februar 2007 deutliche Kritik am Aufbau eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien äußerte, die durch Andeutungen russischer Militärs und Politiker bestärkt wurde, eventuell den INF-Vertrag von 1987 (Intermediate-range Nuclear Forces) zu kündigen, nachdem sich die USA zu Beginn der Regierung von George W. Bush einseitig aus dem ABM-Vertrag zurückgezogen hatte.

Die norwegische Initiative gegen Streubomben außerhalb des Genfer UN-Rahmens (Konferenz vom 22. und 23. Februar 2007 in Oslo) lässt aber auch erkennen, dass gerade kleinere und mittlere Staaten die Abrüstungspolitik voranbringen und sich nicht länger durch das Desinteresse

und die Blockade seitens dreier ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats davon abhalten lassen wollen. Der Erfolg des Ottawa-Prozesses bei den Anti-Personen-Minen mag hierfür ein gutes Beispiel sein. Diese partielle Verlagerung außerhalb des Konsensrahmens des UN-Abrüstungsregimes der erhöht aber zugleich auch den Erwartungsdruck an die Genfer Abrüstungskonferenz. Die kommenden Monate und Jahre werden zeigen, ob die atmosphärische Entspannung vom November/Dezember 2006 tatsächlich eine Wende eingeleitet hat oder ob durch den Rückfall in die Rhetorik des Kalten Krieges vom Februar 2007 diese Wende wieder in weite Ferne gerückt ist.

Abschlussbericht: Sixth Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, Geneva, 20 November – 8 December 2006, Final Document, UN Doc. BWC/CONF.VI/6 v. 8.12.2006, Geneva 2006.

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat: Tagungen 2006

- Fortschritte bei Verschwundenen und Rechten Indigener
- Untersuchungskommissionen zu Libanon und Sudan
- Keine Einigung über Struktur und Arbeitsweise

Silvi Sterr

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Silvi Sterr, Menschenrechtskommission: 62. Tagung 2006, VN, 5/2006, S. 204f., fort.)

Im Jahr 2006 hielt der neu geschaffene **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** drei reguläre Tagungen und vier Sondertagungen ab. Der Menschenrechtsrat war mit Resolution A/RES/60/251 vom 15. März 2006 gegründet worden und nahm seine Arbeit im Juni 2006 in Genf auf.

1. Tagung

Vom 19. bis 30. Juni 2006 fand die erste reguläre Tagung des neu geschaffenen Menschenrechtsrats statt. Über 100 nationale Delegationen waren anwesend, in den ersten Tagen begleitet von zahlreichen Staatsgästen und großem Medieninteresse. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen **Kofi Annan** sagte bei der Eröffnungszereemonie, er verlasse sich darauf, dass die Mitglieder des Rates sich der Hoffnungen, die auf dem neuen Gremium liegen, bewusst sind und sie daher entschlossen seien, diese nicht zu enttäuschen. Es sei ein klarer Bruch mit der Vergangenheit nötig. Er baue darauf, dass die Arbeit des neuen Rates, der die Menschenrechte nun endlich auf einem ihrer Bedeutung angemessenen Niveau im UN-System repräsentiere, sich als so gut erweise, dass er in fünf Jahren als Hauptorgan in die UN-Charta aufgenommen werden könne. Er hoffe, dass mittels eines Fakultativprotokolls ein ähnliches Beschwerdeverfahren wie das existierende 1503-Verfahren auch für den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geschaffen werden kann.

Der Menschenrechtsrat nahm seine Arbeit konzentriert auf, was durch die Leitung des Präsidenten, Luis Alfonso de Alba aus Mexiko, einem Menschenrechtsadvokaten, begünstigt wurde. Die 47 Mitglieder des Rates waren am 9. Mai 2006 zum ersten Mal von der Generalversammlung in freier und geheimer Wahl mit absoluter Mehrheit gewählt worden (Beschluss 60/416). Ihr eigenes Menschenrechtsverhalten wird von Bedeutung sein, da Mitglieder, die die Menschenrechte schwer und systematisch verletzen, von der Generalversammlung mit Zwei-Drittel-Mehrheit suspendiert werden können. Obwohl China, Kuba, Pakistan und Russland wieder in den Rat gewählt wurden und wenig neue Argumente mitgebracht haben, schieden einige andere polarisierende Kandidaten wie Iran, Irak oder Venezuela von vornherein aus.

Zum Höhepunkt der ersten Tagung wurde der 29. Juni 2006. An diesem Tag nahm der MRR das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen** (A/HRC/RES/1/1) an. Nach Jahrzehnten schwieriger Verhandlungen, über weite Strecken vom Engagement der betroffenen Familien und von nichtstaatlichen Organisationen

(NGOs) getragen, war dies ein großer Erfolg. Das Übereinkommen bestätigt das Recht eines jeden Opfers und seiner Angehörigen, die Wahrheit über die Umstände seines Verschwindens zu erfahren sowie das Recht auf Entschädigung und Rehabilitierung. Jeder Staat hat dafür zu sorgen, dass das Verschwindenlassen von Menschen in seinem Strafrecht eine schwerwiegende kriminelle Tat darstellt und entsprechend bestraft wird. Die asiatische Gruppe hätte gerne Täter, die nicht mit Billigung des Staates operieren, mit in das Übereinkommen aufgenommen. Die USA machten in einer schriftlichen Note eine ganze Reihe von Vorbehalten geltend, ebenso Großbritannien und Japan. Einige Staaten konnten die Möglichkeiten, die NGOs durch das Übereinkommen eingeräumt werden, nur schwer akzeptieren.

Die Annahme der **Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker** (A/HRC/RES/1/2) am gleichen Tag gestaltete sich feierlich: Delegationen indigener Völker durften ausnahmsweise auch in dieser Abstimmungssitzung eine Rede halten. Nach langen Jahren der Ausarbeitung spricht die rechtlich nicht bindende Erklärung das erste Mal in der Geschichte den Indigenen als Individuen wie als Kollektive unveräußerliche Menschenrechte zu. Er wurde zwar mit großer Mehrheit (30 von 47 Stimmen) angenommen, aber zwei wichtige Staaten mit indigenen Bevölkerungen, Kanada und Russland, stimmten dagegen. Viele Staaten machten deutlich, dass sie die Erklärung so interpretieren, dass die Autonomie indigener Völker die nationale Souveränität des Staates über indigene Territorien nicht berühre.

Die periodische Überprüfung der Staaten, die objektiv den Stand der Umsetzung der Menschenrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten der UN – allen voran in den Mitgliedstaaten des Menschenrechtsrats – feststellen soll und von der Gründungsresolution vorgegeben ist, wurde mit dem Beschluss zur **Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR)** (A/HRC/DEC/1/103) im Konsens ins Werk gesetzt. Wie genau allerdings diese Prüfung vonstatten gehen soll, darüber soll im Laufe des ersten Tagungsjahrs in einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Ratspräsidenten befunden werden. Ebenfalls im Konsens wurde auf Vorschlag des Präsidenten gemäß der Grün-

dungsresolution die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur **Überprüfung der Sondermechanismen und aller anderen Mandate** unter seinem Vorsitz (A/HRC/DEC/1/104) beschlossen. Für die Dauer dieses ersten Jahres arbeiten zunächst alle Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen weiter. Auch das 1503-Verfahren zur Behandlung individueller Beschwerden und die Unterkommission bleiben für dieses Jahr in Funktion. China erklärte, die Sondermechanismen wären in der früheren Menschenrechtskommission Instrumente der Selektivität und Politisierung gewesen. China, Kuba und Russland waren dagegen, dass NGOs in die Reform der Mechanismen einbezogen werden. Die beiden Letzteren versuchten auch zu verhindern, dass das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) seine Analysen und Hintergrundinformationen für Länder- und Lagebeurteilungen des Menschenrechtsrats zur Verfügung stellt. Doch all diese Vorschläge erwiesen sich als nicht durchsetzungsfähig. In dieser ersten Tagungsperiode kamen die Berichte der Sonderberichterstatter nicht zur Sprache. Da alle Mandate zur Überprüfung anstehen, arbeiten gegenwärtig alle Sondermechanismen in einem Zwischenstadium ohne Planungssicherheit. Auch die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die bei der MRK am Ende an Status gewonnen hatten, schienen auf dieser ersten Tagung noch keinen Platz gefunden zu haben.

Der Rat rang sich zu einigen Harmoniebeschlüssen durch wie beim **Fakultativprotokoll zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten** (A/HRC/RES/1/3), einer Resolution, die insgesamt von 50 Staaten eingebracht wurde und die Arbeitsgruppe weiter an der Vorbereitung des Protokolls arbeiten lässt. Kanada drückte stellvertretend für die Bedenkensträger der westlichen Staatengruppe grundsätzliche Zweifel am Sinn eines Beschwerdeverfahrens zu diesen Rechten aus. Obwohl die afrikanischen Staaten nicht zufrieden waren, weil sie die Notwendigkeit internationaler Kooperation zur Erreichung dieser Ziele für den Süden erwähnt haben wollten, stellt dieser Kompromiss einen großen Erfolg dar bei diesem wichtigen Thema, das schon seit der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 auf der Agenda steht. Ebenfalls im Konsens wurde das Recht auf Entwicklung (A/HRC/RES/1/4) behandelt. Auch die Empfehlun-

gen der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Erklärung und des Aktionsplans von Durban (A/HRC/RES/1/5) wurden im Konsens bestätigt.

Die größten Differenzen zeigten sich mit den Beschlüssen zu **Rassenhass und Toleranz** (A/HRC/DEC/1/107) und zur **Lage in Palästina** (A/HRC/DEC/1/106). In beiden Fällen waren die einbringenden Staaten nicht zu Kompromissen bereit, was zur Ablehnung durch die westlichen Länder führte. Symptomatisch für die Debatte zu Palästina war der Unmut der Schweiz, die trotz guten Willens den Text nicht mittragen konnte und sich über die Unzugänglichkeit der Arabischen Liga beklagte. Sonderberichterstatter John Dugard wurde um einen Bericht über Menschenrechtsverletzungen in den besetzten Gebieten zur nächsten Tagung des Rats gebeten. Es zeichnete sich ab, dass der Konflikt in Palästina, der bereits die MRK oft unter drei verschiedenen Tagesordnungspunkten beschäftigte, weiterhin besondere Aufmerksamkeit bekommen wird. Mit Konsensbeschlüssen wurden auch die Titel festgelegt (A/HRC/DEC/1/101) – der vormalige Vorsitzende heißt nun Ratspräsident – und der Arbeitsplan für das erste Jahr angenommen (A/HRC/DEC/1/105). Damit dürfte der Rat voraussichtlich jedes Jahr drei reguläre Tagungen pro Jahr abhalten, mit einer längeren Schwerpunkttagung im Frühjahr, zusätzlich zu bei Bedarf einzuberufenden Sondertagungen.

2. Tagung

Vom 18. September bis 6. Oktober kam der Menschenrechtsrat zum zweiten Mal zu einer regulären Tagung zusammen.

Sondermechanismen

Der Schwerpunkt der ersten beiden Tagungswochen lag auf den Berichten der Sonderberichterstatter, die eigentlich schon für die letzte Tagung der ehemaligen Menschenrechtskommission vorgesehen waren. Sie wurden im interaktiven Dialog mit Mitgliedstaaten, Beobachtern und – neu gegenüber der früheren Praxis der MRK – auch mit NGOs vorgestellt. Es gab bemerkenswerte Unterschiede in der Diskussion zwischen den thematischen und den Ländermandaten. Ging es bei den thematischen Mandaten weitgehend sachlich und fair zu, so war die Debatte um die Ländersituationen von großer Spannung und Aggressivität geprägt.

Thematische Berichterstatter

Der Sonderberichterstatter zum Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung Martin Scheinin versuchte, eine Definition von Terrorismus vorzustellen, auch um den Missbrauch dieses Begriffs in Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen darstellen zu können, und erntete damit überwiegend harsche Kritik. Die Staaten sahen entweder ihre staatlichen Maßnahmen oder aber Befreiungsbewegungen falsch bewertet. Die Sonderberichterstatterin für die Lage von Menschenrechtsverteidigern Hina Jilani stellte die schwierige Lage dieser Personen in den besetzten palästinensischen Gebieten in den Mittelpunkt. Der Berichterstatter über Folter Manfred Nowak sprach den Staaten das Recht ab, Folter oder andere unwürdige Behandlung nach eigenem Ermessen definieren zu wollen. Die USA beharrten auf ihrem Standpunkt, Folter in jenen Fällen zuzulassen, in denen es um Informationen für den Anti-Terrorkampf geht.

Der Berichterstatter zu außergerichtlichen Hinrichtungen Philip Alston berichtete über mehrere gravierende Situationen, wie Algerien oder Nigeria. Der Berichterstatter zur Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten Leandro Despouy hinterfragte die Auswahl der Richter in Irak und betonte das Recht auf Wahrheit. Ambeyi Ligabo, der Berichterstatter zur Meinungsfreiheit, beklagte die vielen Morde an Journalisten vor allem in Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten. Die Berichterstatterin zu Religions- und Weltanschauungsfreiheit Asma Jahangir sah die Freiheit der Religion nur eingeschränkt umgesetzt, wie die Praxis mit religiösen Symbolen, Kleiderordnungen und Aufforderungen zur Konvertierung zeige. Der Beauftragte für Binnenvertriebene Walter Kälin wurde nach dem Schicksal der Umgesiedelten aus den Elendsvierteln von Simbabwe befragt. Auch der Sonderberichterstatter über angemessenes Wohnen Miloon Kothari sagte, die erzwungene Umsiedlung von Menschen stelle eines der größten aktuellen Probleme dar. In ihrer Dimension würden Vertreibungen im Zuge von Großprojekten mittlerweile die bei bewaffneten Konflikten übertreffen. Er kritisierte besonders die Lage in Iran, Algerien und Kambodscha. Vernor Muñoz Villalobos, der Berichterstatter über das Recht auf Bildung, kritisierte, dass nir-

gends die volle Gleichberechtigung von Mädchen und Frauen verwirklicht sei. Der Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, bezweifelte, dass die Ziele der Millenniums-Erklärung erreicht würden. Ziegler kritisierte die Welt handelsorganisation und die Agrarsubventionen und befürwortete Normen für transnationale Konzerne. Arjun Sengupta, unabhängiger Experte zu extremer Armut, plädierte für internationale Unterstützung an arme Staaten, wies aber am Beispiel der USA darauf hin, dass extreme Armut nicht am Pro-Kopf-Einkommen festzumachen sei. Rodolfo Stavenhagen, der Berichterstatter zu indigenen Bevölkerungsgruppen, stellte seinen Bericht über Neuseeland vor und wies auf die Problematik des Menschenrechtsschutzes im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Bodenschätzen hin. Er wünschte sich zudem eine eigene Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrats, um die Beteiligung der Betroffenen zu verbessern. Der Sonderbeauftragte zu Menschenrechten und transnationalen Unternehmen John Ruggie versprach eine Übersicht zu den vorhandenen Standards. Im Dialog wurden die Rolle von Staatsunternehmen, die Folgen von Fusionen und die Frage der Mittäterschaft nachgefragt.

Arbeitsgruppen

Stephen Toope von der Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen sagte, wenn bei nichtstaatlichen Akteuren eine Zusammenarbeit mit der Regierung nachgewiesen werden könne, sei die Regierung verantwortlich zu machen, bei bewaffneten Rebellen sei es schwieriger, eine Bezugsgrundlage zu finden. Leila Zerrougai von der Arbeitsgruppe für willkürliche Verhaftungen wies auf die zunehmende Tendenz hin, Menschen lange Zeit in Untersuchungshaft zu halten. Eine Gruppe von fünf Sonderberichterstattern hatte seit dem Jahr 2004 an die USA den Antrag auf Einreise und Besuch des Lagers Guantánamo gestellt. Die Berichterstatter stellen fest, dass in allen thematischen Bereichen die Menschenrechte verletzt werden. Geheime Gefangenentransporte und Haftzentren erfüllten den Tatbestand des Verschwindenlassens. Da das Wissen nicht zugänglich gemacht werde, gebe es aber keine Möglichkeit der öffentlichen Überprüfung. Es gab weiterhin Berichte zum Recht auf Gesundheit, zu rassistischer Dis-

kriminierung, zu Migration, einen Bericht zu religiöser Diffamierung und Förderung der Toleranz, zu Kinderprostitution und -pornographie, zu den Folgen von Wirtschaftsreformen und Auslandschulden, Söldnern, Kindern und bewaffneten Konflikten und dem Recht auf Solidarität.

Länderberichterstatter

Die Sonderberichterstatter zu außergerichtlichen Hinrichtungen, Gesundheit, Binnenvertriebenen und angemessenes Wohnen reisten nach Ende des Krieges in den Süden Libanons und den Norden Israels, um die Lage der Menschenrechte zu überprüfen. Ihr Bericht stellte Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts auf beiden Seiten fest und gibt Empfehlungen. Auch Jean Ziegler reiste nach Libanon – die Einreise nach Israel wurde ihm verweigert – und legte einen eigenen Bericht vor. Israel und die USA lehnten die Berichte, die in weiten Teilen identisch sind, ab. Die Mandatsträger hätten ihr Mandat überschritten.

Der unabhängige Experte für Somalia Ghanim Alnajjar sprach angesichts der gegenwärtigen Zustände eine Frühwarnung aus. Seiner Einschätzung nach könne es zu einer wirklich dramatischen Zuspitzung kommen und beklagte die schreckliche Situation der Binnenvertriebenen, die Lage in den Gefängnissen, die katastrophalen Zustände im Justizwesen und den florierenden Menschenhandel. Die Berichterstatterin zu Sudan Sima Samar appellierte an die Staatenvertreter, endlich Maßnahmen zum Schutz der Menschen zu ergreifen. Sie begrüßte auch, dass der UN-Sicherheitsrat den Internationalen Strafgerichtshof ins Spiel gebracht hatte. Die Persönliche Beauftragte des Hohen Kommissars für Menschenrechte Christine Chanet durfte nicht nach Kuba einreisen. Sie stellte der Regierung in Sachen Gesundheit, Bildung und Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen ein gutes Zeugnis aus, kritisierte aber das Justizsystem und die Lage in den Gefängnissen. Die USA verteidigten ihr Embargo. Außerdem berichtete Sonderberichterstatter John Dugard über die Lage in den besetzten palästinensischen Gebieten, der Sonderbeauftragte Yah Ghai über Kambodscha und der Unabhängige Experte Loius Joinet zu Haiti. Es gab weitere Berichte zu Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Myanmar, Nordkorea

und Belarus. Iran und Usbekistan bleiben weiterhin im nichtöffentlichen 1503-Verfahren, Kirgisistan aber kam in das öffentliche Verfahren.

Die 2. Tagung verlor sich in der Uneinigkeit der Staaten. Obwohl Anfang der dritten Woche über 40 Resolutionen vorgelegt, ging es nicht weiter. Der Präsident wollte zunächst eine so genannte Omnibus-Resolution verabschieden, die alle Mandate und Berichte kurz ansprechen und mit dem Auftrag weiterer Prüfungen versehen sollte. Es wurde jedoch selbst darum gestritten, ob die Mitgliedstaaten einige ihnen unbequeme Berichte, etwa zu Libanon, überhaupt offiziell zur Kenntnis nehmen wollten. Schließlich lud die Alba die Staaten dazu ein, alle Resolutionsentwürfe in eine Art ›Inventar-Liste‹ einzubringen. Aber nicht einmal dafür fand sich genug Einigkeit. Die gegenseitige Blockade führte schließlich dazu, dass ein präsidialer Konsensbeschluss (A/HRC/DEC/2/102) gefasst wurde, der sich auf das Allernötigste beschränkte, um den technischen Ablauf weiter aufrechtzuerhalten: Entsprechend den Vorgaben der Generalversammlung wurde eine Arbeitsgruppe zum geplanten Verfahren der allgemeinen periodischen Überprüfung der Länder eingerichtet, sowie eine weitere zur Überprüfung der Mandate der Sondermechanismen. Einige lateinamerikanische Länder äußerten sich sehr enttäuscht über dieses magere Ergebnis.

Wiederaufnahme der 2. Tagung

Vom 27. bis 29. November 2006 setzte der Menschenrechtsrat seine 2. Tagung fort, um unerledigte Dinge zum Abschluss zu bringen. In der Resolution A/HRC/RES/2/1 erteilt der Rat einen Arbeitsauftrag an die Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Mandate der Sondermechanismen. 30 Staaten votierten dafür, die westlichen Staaten dagegen. Eine ähnliche Spaltung zeigte sich bei der Resolution A/HRC/RES/2/3 zu den besetzten Golanhöhen, die sich gegen administrative Maßnahmen Israels richtete und mit 32 Stimmen bei 14 Enthaltungen angenommen wurde. Im Konsens wurden verabschiedet: Resolution A/HRC/RES/2/2 zu extremer Armut sowie sechs weitere Beschlüsse zu Zugang zu Wasser (A/HRC/DEC/2/104), Recht auf Wahrheit (A/HRC/DEC/2/105), Unvereinbarkeit von Demokratie und Rassismus (A/HRC/DEC/2/106), Zugang zu

Medikamenten (A/HRC/DEC/2/107), Recht auf Gesundheit (A/HRC/DEC/2/108) und zur Integrität des Justizsystems (A/HRC/DEC/2/110).

Die Entscheidung zu Wirtschaftsreformen und Auslandsschulden (A/HRC/DEC/2/109) zeigte die bekannte Süd-Nord-Spaltung: 33 Staaten stimmten dafür, 13 westlich orientierte dagegen. In relativer Einigkeit nahm der Rat die Resolution A/HRC/RES/2/4 zu den israelischen Siedlungen in den besetzten Gebieten an, die dazu auffordert, von neuen Siedlungen abzusehen und mit dem Sonderberichterstatter zusammenzuarbeiten. Im Konsens angenommen wurden Entscheidungen zum willkürlichen Vorenthalten des Nationalitätsstatus (A/HRC/DEC/2/111), zu Personen, die im Zusammenhang mit Anti-Terror-Maßnahmen ihrer Freiheit beraubt werden (A/HRC/DEC/2/112), zu Afghanistan und der Zusammenarbeit mit dem OHCHR (A/HRC/DEC/2/113) sowie zum Büro der Hohen Kommissarin in Nepal (A/HRC/DEC/2/114).

In großer Uneinigkeit präsentierte sich der Menschenrechtsrat bei der Diskussion um Darfur. Der EU gelang es nicht, ihre Ergänzungen durchzubringen. Der Beschluss (A/HRC/DEC/2/115) wurde schließlich mit 25 Stimmen angenommen, bei elf Gegenstimmen der westlichen Staaten. Darin äußert sich der Rat besorgt über die schwerwiegende Menschenrechtssituation und humanitäre Lage in Darfur und ruft alle Parteien auf, das Friedensabkommen zu unterzeichnen sowie die Menschenrechtsverletzungen zu beenden.

3. Tagung

Vom 29. November bis 8. Dezember hielt der Menschenrechtsrat seine dritte und letzte reguläre Tagung im Jahr 2006 ab. Der Rat diskutierte im interaktiven Dialog mit dem Sonderberater des Generalsekretärs zur Verhütung von Völkermord, befasste sich mit Kindern in bewaffneten Konflikten, Menschenrechten und sexueller Orientierung und diversen Ländersituationen. Außerdem wurde der Bericht der Untersuchungskommission zu Libanon diskutiert. Ausführliche Debatten gab es weiterhin zur zukünftigen Arbeit des Menschenrechtsrats und zur zukünftigen Tagesordnung, über ein Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit dem 1503-Verfahren, die allgemeine periodische Überprüfung und die Überprüfung der

Mandate der Sondermechanismen. Mit der Enthaltung der westlichen Staaten wurde die Resolution A/HRC/RES/3/1 zur Menschenrechtssituation in den besetzten palästinensischen Gebieten angenommen. Noch schärfer zeigte sich die Spaltung bei der Resolution A/HRC/RES/3/2 zu den Vorbereitungen für die Nachfolgekonferenz von Durban, als die westlich orientierte Staatengruppe dagegen stimmte. Die Resolution A/HRC/RES/3/3 zum Bericht der Untersuchungskommission im Libanon hingegen wurde im Konsens verabschiedet. Mit dem Beschluss A/HRC/DEC/3/103 wurden die Arbeitsgruppen zum Follow-up der Weltkonferenz gegen Rassismus eingesetzt.

Allgemeine Periodische Überprüfung

Die Allgemeine Periodische Überprüfung der Länder (UPR) soll der Schwerpunkt des neuen Menschenrechtsrats werden, fast alle Beobachter messen der Entwicklung dieses Verfahrens entscheidende Bedeutung zu. In Plenumsdebatten und in informellen Arbeitsgruppen wurde insgesamt sachlich verhandelt. Hinsichtlich einiger Grundvoraussetzungen herrscht Übereinstimmung: Universalität, Periodizität, interaktiver Dialog und gegenseitiger Respekt. Es soll einen kooperativen Ansatz geben, mit dem Anreiz für betroffene Staaten, ihre Handlungskompetenz zu steigern. Was den Zeithorizont für die Ausarbeitung des Verfahrens angeht, gab es verschiedene Vorstellungen. Einige Staaten wie Kuba oder Kolumbien wollen die UPR eng mit der Überprüfung der Mandate der Sondermechanismen verbinden. Die lateinamerikanischen und westlichen Staaten sehen diese Vorbedingung nicht. Noch weiter gehen die Meinungen über andere Aspekte auseinander. Länder wie China oder Kuba möchten die UPR auf Grundlage der Berichte der zu untersuchenden Staaten durchführen. Berichte unabhängiger Experten einzubeziehen, lehnen sie ab. Russland und Algerien befürworten eine auf die Mitglieder des Rats beschränkte Beratung und Bewertung. Viele Staaten der arabischen und asiatischen Gruppe wollen die Schlussfolgerungen der UPR nur im Konsens fassen. Kanada schlug vor, als Bewertungsgrundlage die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die sieben Menschenrechtsübereinkommen und die Wahlversprechen der Mitgliedstaaten zu nehmen.

Die Vorstellungen zur Zeitdauer zwischen den Überprüfungen schwankten zwischen drei bis vier Jahren und fünf bis sechs Jahren. Eine Reihe von Staaten betonte, wie die EU, dass es notwendig sei, alle Beteiligten, also auch NGOs, in die Überprüfung einzubeziehen. Brasilien stellte, wie auch Mexiko und Kanada, eine Skizze zum Verfahren bei der UPR vor, von der sich die Vorstellungen der EU nicht grundsätzlich unterscheiden. Danach soll ein Expertenausschuss auf der Grundlage bestehender Informationen (Berichte der Sondermechanismen und der Vertragsorgane, Informationen von NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen) einen Bericht ausarbeiten. Die abschließende Bewertung soll im Anschluss an einen interaktiven Dialog im Plenum stattfinden. Auch bei den NGOs unterscheiden sich die Vorstellungen im Detail. Die meisten befürworten aber eine Kombination aus staatlichen Beiträgen und der Arbeit einer Expertengruppe. Die UPR wird als eine ständige Berichtsplattform gesehen und sollte die Funktion eines Frühwarnsystems erfüllen.

Überprüfung der Sondermechanismen

Die Debatte über die Überprüfung der Sondermechanismen war von deutlichen Interessensgegensätzen geprägt. Mit Ausnahme des 1503-Verfahrens, das wohl gestärkt wird, gab es kaum Punkte, über die sich die Staatenvertreter einig wurden. Immerhin ist ein Großteil der Meinung, dass ein mit Expertinnen und Experten besetztes Gremium mit 26 bis 28 Mitgliedern, in der Rolle vergleichbar der bisherigen Unterkommission, notwendig ist. Die Sondermechanismen wurden heftig angegriffen. Gerade ihre bisherigen Stärken, die Unabhängigkeit der Person bei der Auslegung des Mandats und der Auswahl der Instrumente, um Menschenrechtsverletzungen festzustellen und darüber zu berichten, Empfehlungen auszusprechen und Maßnahmen zugunsten der Opfer einzufordern, sind in Gefahr, stark eingeschränkt zu werden.

Die Streitpunkte hinsichtlich der Mandatsträger der Sondermechanismen sind zahlreich: Kriterien und Auswahlverfahren bei der Berufung der Mandatsträger, die Mandatsdauer, die Kohärenz zwischen den Sondermechanismen, unterschiedliche Mandatskategorien, die Standardisierung und Koordinierung der Arbeits-

methoden. Unklar ist auch, ob es vorrangige Mandate mit einem Fokus auf Querschnittsthemen geben soll. Ebenso unklar ist die Unterstützung durch das OHCHR, und vollends uneinig ist man sich über die Zusammenarbeit mit Regierungen und welche Verfahren es bei der Beantwortung von Schreiben mit Verdachtsäußerungen geben kann. Eine Mehrheit der Staaten sprach sich dafür aus, das jetzige System der Länderevaluierung abzuschaffen. Südafrika, Iran und die afrikanische Gruppe unterstrichen, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bei der Erteilung von Mandaten eine größere Rolle spielen müssten. Insgesamt geht die Tendenz nicht in Richtung Ausbau und Stärkung, sondern in Richtung Verringerung und Einschränkung ihres bisherigen Spielraums. Nur sehr wenige Länder setzten sich dafür ein, die Unabhängigkeit und die Kompetenz der Sondermechanismen auszuweiten. Momentan haben nur 17 der 47 Mitgliedstaaten des Rats eine »ständige Einladung« an die Sondermechanismen ausgesprochen, obwohl dies eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Die NGOs erwarten von den Sondermechanismen, dass sie konkrete Hilfen und Schutz bieten und Eilaktionen durchführen. Es sollten aber auch Daten über die Lage der Menschenrechte gesammelt, analysiert, bewertet und darüber öffentlich berichtet werden.

Insgesamt sind die anfänglich großen Hoffnungen auf einen fähigen, reformorientierten und glaubwürdigeren Menschenrechtsrat im Laufe des Jahres stark gesunken. Alle entscheidenden Fragen zur Arbeitsfähigkeit des MRR waren nach den ersten drei Tagungen Ende 2006 nach wie vor offen.

Sondertagungen

1. Sondertagung

Auf Initiative Tunesiens hin wurde am 5. und 6. Juli die erste Sondertagung des Rates zur **Lage in Palästina** einberufen. Der Rat hörte den Bericht des Sonderberichterstatters John Dugard. Nach zahlreichen Wortmeldungen von Regierungen und NGOs konnten sich die westlichen Länder und die Organisation der islamischen Konferenz (OIC) leider nicht auf einen

Text einigen. Die Schweiz versuchte, die Situation mit einem Ergänzungsantrag zu retten. Dies gelang nicht, da Pakistan den Text mündlich nochmals veränderte.

Die Resolution S-1/1 wurde mit 29 Stimmen bei elf Gegenstimmen (EU-Länder, Japan, Kanada, Rumänien und Ukraine) und fünf Enthaltungen angenommen. Sie wiederholt die alte Forderung an Israel, die besetzten Gebiete zurückzugeben und drückt große Besorgnis über die sich verschlechternde Lage der palästinensischen Bevölkerung aus. Der Sonderberichterstatter wurde zu einer Untersuchungsmission in die besetzten Gebiete aufgefordert.

2. Sondertagung

Die gleiche Spaltung prägte auch die zweite Sondertagung des Menschenrechtsrats am 11. August zur **Lage in Libanon**. Der Rat nahm mit 27 Stimmen die Resolution S-2/1 an, mit der er Israel wegen Menschenrechtsverletzungen und den Bruch des humanitären Völkerrechts in Libanon scharf verurteilt und die Entsendung einer hochrangigen Untersuchungskommission veranlasst.

Eine Vielzahl von Sprechern von Regierungen und NGOs beteiligte sich an der Diskussion und drängte darauf, eine Untersuchungskommission einzurichten, um die Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht zu untersuchen. Die EU rief zu einem sofortigen Ende aller Feindseligkeiten auf, dem ein dauerhafter Waffenstillstand folgen müsse. Finnland bedauerte, dass keine Verhandlungen über den Resolutionstext, der im höchsten Maße einseitig sei, möglich waren. Die elf Nein-Stimmen kamen von den EU-Staaten, Japan, Kanada, Rumänien und der Ukraine. Die Untersuchungskommission sollte die Angriffe Israels auf Zivilisten untersuchen und feststellen, ob der Waffeneinsatz Israels in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht gestanden hat.

3. Sondertagung

Am 15. November wurde auf Initiative Bahrains eine dritte Sondertagung einberufen, um sich mit dem **Angriff Israels auf Beit Hanun** am 8. November 2006, der unter anderem den Tod von Zivilisten zur Folge hatte, auseinanderzusetzen. Auch diesmal konnten sich die OIC und die westlichen Länder nicht auf einen Text einigen. Resolution S-3/1 wurde schließlich mit 32 Stimmen angenommen. Damit wur-

de beschlossen, eine Untersuchungskommission nach Beit Hanun zu entsenden. Später wurde Bischof Desmond Tutu zum Leiter der Delegation bestimmt.

4. Sondertagung

Am 12. und 13. Dezember wurde der Rat auf Initiative Finnlands zu einer 4. Sondertagung zur **Lage in Darfur** einberufen. Dieses Mal konnten sich die Mitgliedstaaten auf den Konsensbeschluss S-4/101 einigen. Der Rat konnte sich aber nicht zu einer Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen durchringen. Er appellierte an alle Konfliktparteien, auch die bisherigen Nichtunterzeichner des Waffenstillstandsabkommens, den Waffenstillstand einzuhalten. Es wurde beschlossen, eine hochrangige fünfköpfige Untersuchungskommission nach Darfur zu entsenden. Die Leitung der Kommission wurde später der Friedensnobelpreisträgerin Jody Williams übertragen. Präsident de Alba unterstrich die Bedeutung dieser Entscheidung sowohl für die Lage in Darfur als auch für die Konsolidierung des Menschenrechtsrats.

Bericht der 1. Tagung und der 1. und 2. Sondertagung: General Assembly, Official Records, Sixty-first Session, Supplement No. 53 (A/61/53), Report of the Human Rights Council, First Session (19–30 June 2006), First Special Session (5–6 July 2006), Second Special Session (11 August 2006), United Nations, New York 2006.

Alle Resolutionen und Beschlüsse der Tagungen und Sondertagungen des Jahres 2006 sind zu finden unter: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/index.htm>

Errata

In Heft 1/2007, in der Übersicht »Die Mitgliedstaaten nach Bevölkerungszahl« (Tabelle 4), S. 43, wurde die Bevölkerungszahl Bhutans mit 2,21 Millionen Einwohnern angegeben. Richtig ist jedoch ein weitaus geringere Zahl: 637 000 Einwohner. Die falsche Zahl beruht auf ungeprüft fortgesetzten Hochrechnungen und stammt aus der Übersicht »Social Indicators« der Abteilung Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen vom August 2006. Die Abteilung korrigierte inzwischen ihre Angaben nach Überprüfung der vergangenen Hochrechnungen und nachdem Bhutan im Jahr 2005 zum ersten Mal eine moderne Volkszählung durchgeführt hat.

In Heft 1/2007, S. 40, wird die Welttourismusorganisation mit der Abkürzung WTO aufgeführt. Diese Abkürzung ist nicht mehr gültig. Sie wurde, aufgrund der permanenten Verwechslung mit der Welthandelsorganisation (WTO), am 1. Dezember 2005 von der Generalversammlung der Welttourismusorganisation in UNWTO umbenannt.

Personalien

Friedenssicherung

Am 14. März 2007 hat Generalsekretär Ban Ki-moon **Jan Egeland** zu seinem Sonderberater für Konfliktprävention und -lösung im Range eines Untergeneralsekretärs ernannt. In dieser neu geschaffenen Position wird der Norweger eng mit der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) zusammenarbeiten. Mit seinen Erfahrungen aus über 25 Jahren in der Friedenssicherung und der humanitären Hilfe wird er einem Team aus technischen Experten des DPA vorstehen. Dieses jederzeit abrufbare Team gehört zu der neu geschaffenen Einheit zur Unterstützung von Mediationsbemühungen und soll die Kapazitäten in diesem Bereich der UN weltweit verstärken. Egeland war zuletzt von Juli 2003 bis Ende 2006 Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten und Nothilfe Koordinator (vgl. Personalien, VN, 1/2007, S. 30).

Am 5. Februar 2007 wurde **Julian Harston** als neuer Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Westsahara und Leiter der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) ernannt. Harston hat langjährige Erfahrungen in der UN-Friedenssicherung vorzuweisen. So war der 64-jährige Brite von dem Jahr 2004 bis zu seinem neuen Posten Direktor des Büros der Vereinten Nationen in Belgrad. Zuvor hatte er mehrere hochrangige Posten in Timor-Leste, im ehemaligen Jugoslawien und in Haiti inne. Er löst den Italiener **Francesco Bastagli** ab, der seit August 2005 Leiter von MINURSO war. Harston wird eng mit dem



Königin Rania Al-Abdullah
UNICEF/HQ 06-1275/David Berkwitz

Persönlichen Abgesandten des Generalsekretärs Peter van Walsum zusammenarbeiten, der seit Juli 2005 damit beauftragt ist, den stagnierenden Verhandlungsprozess wieder in Gang zu bringen.

Geir O. Pedersen wird weiterhin im Rahmen der UN-Friedenssicherung für Libanon zuständig sein. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte ihn am 16. Februar 2007 zum Sonderkoordinator für Libanon im Rang eines Untergeneralsekretärs. Pedersen hat sowohl im Dienste der UN als auch der norwegischen Regierung langjährige Erfahrungen im Nahen Osten gesammelt. So war der Diplomat und studierte Historiker von März 2005 bis zu seinem neuen Posten Persönlicher Beauftragter des Generalsekretärs für Südlibanon, von 2003 bis 2005 Direktor der Abteilung Asien und Pazifik der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und von 1998 bis 2003 Vertreter Norwegens bei der Palästinensischen Autonomiebehörde. (vgl. Personalien, VN, 3/2005, S. 108).

Den neu geschaffenen Posten des Sonderberaters für den Internationalen Pakt mit Irak und andere Angelegenheiten des UN-Generalsekretärs bekleidet seit dem 5. März 2007 der Nigerianer **Ibrahim Agboola Gambari**. Der Pakt wurde am 27. Juli 2006 zwischen der irakischen Regierung und den Vereinten Nationen geschlossen und in Resolution 1700(2006) vom 10. August 2006 bestätigt. In seiner Kapazität ist Gambari fortan mit der Aufgabe betraut sicherzustellen, dass die aus dem Pakt sich ergebenden Verpflichtungen koordiniert und umgesetzt werden können. Der 63-jährige Akademiker verfügt über langjährige Erfahrungen im UN-System. Bevor er im Jahr 2005 Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten wurde (siehe unten), war er Sonderberater des Generalsekretärs für Afrika und davor Sonderbeauftragter für Angola. Gambari arbeitet seit dem Jahr 1999 im UN-Sekretariat (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 213).

Kinder

Am 26. Januar 2007 haben das Kinderhilfswerk UNICEF und **Königin Rania Al-Abdullah** am Rand des Weltwirtschaftsforums in Davos einen Vertrag unterzeichnet, in dem die jordanische Königin zur ersten »Herausragenden UNICEF-Anwältin für Kinder« ernannt wird. Mit dem neuen Titel wird das langjährige Engagement der Königin für die Ausbildung und Gesundheit von Kindern gewürdigt, erklärte UNICEF-Exekutivdirektorin Ann M. Veneman am Rande des Jahrestreffens. Im Rahmen ihrer neuen Rolle will sich Königin Rania vor allem für die

Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele einsetzen.

Menschenrechte

Ian Martin hat in Nepal ein neues Amt übernommen. Am 8. Februar ernannte Generalsekretär Ban Ki-moon den Briten zu seinem Sonderbeauftragten in Nepal und Leiter der neu eingerichtet politischen Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN). Die UNMIN war mit Resolution 1740(2007) vom 23. Januar 2007 geschaffen worden, um die Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der Regierung und den oppositionellen Maoisten zu begleiten sowie um die für das Jahr 2007 anberaumten Wahlen zu unterstützen. Damit geht ein zehn Jahre dauernder Bürgerkrieg zu Ende, der mehr als 15 000 Menschen das Leben gekostet und 100 000 zu Flüchtlingen gemacht hat. Seit August 2006 war Martin der Persönliche Beauftragte des Generalsekretärs in Nepal und seit 2005 Beauftragter des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) in Nepal. Zuvor hatte der Brite in UN-Missionen in Haiti, Ruanda, Bosnien-Herzegowina und Äthiopien/Eritrea gearbeitet. Von 1986 bis 1992 war Martin Generalsekretär der nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisation Amnesty International.

Sekretariat

Mit Amtsantritt eines neuen Generalsekretärs werden auch die Schlüsselpositionen im UN-Sekretariat neu besetzt. Am 9. Februar 2007 gab UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die Besetzung von gleich vier wichtigen Posten bekannt. Tradition-

nell gehen der Besetzung der Schlüsselpositionen im UN-Sekretariat schwierige Verhandlungen voraus, denn sie werden von den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats als Erbhöfe betrachtet. So wurde der Posten des Untergeneralsekretärs für politische Angelegenheiten mit Ausnahme des vorherigen Inhabers lange Zeit von Briten besetzt. Dieses Mal setzten sich jedoch die USA durch, die traditionell den Posten des Untergeneralsekretärs für Management für sich beanspruchen.

Neuer Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten und damit auch Leiter der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) wurde **B. Lynn Pascoe**. Er kann auf 30 Jahre Erfahrung im diplomatischen Dienst zurückblicken. Bis zu seiner Ernennung war der 63-Jährige amerikanischer Botschafter in Indonesien und in Malaysia. Zwischen diesen beiden Botschafterposten war Pascoe erster Stellvertretender Abteilungsleiter für europäische und eurasische Angelegenheiten im amerikanischen Außenministerium. Pascoe löst den Nigerianer **Ibrahim Agboola Gambari** ab, der das Amt seit 2005 innehatte (siehe oben).

Neuer Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten und damit Leiter der gleichnamigen Hauptabteilung (DESA) wird **Sha Zukang**. Der 59-jährige Karrierediplomat war zuletzt Botschafter an der Ständigen Vertretung der Volksrepublik China in Genf. Botschafter Sha hat 37 Jahre Berufserfahrung in Abrüstungsfragen, wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Angelegenheiten sowie Menschenrechten. Er wurde mehrmals zum Vorsitzenden, Präsidenten und Vizepräsidenten von einer Reihe von inter-

nationalen Konferenzen gewählt. Vor seiner Tätigkeit in der Genfer Vertretung war Sha für die Internationale Arbeitsorganisation und die Handels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD tätig. Er wird den Kolumbianer **José Antonio Ocampo** ablösen, der seit dem Jahr 2003 den Posten des Untergeneralsekretärs bekleidet hatte.

Muhammad Shaaban ist neuer Untergeneralsekretär für Angelegenheiten der Generalversammlung und Konferenzdienste (DGACM). Seit dem Jahr 2004 war der 65-jährige Ägypter nationaler Koordinator für Reforminitiativen im Nahen Osten und Stellvertreter des ägyptischen Außenministers. Er hat Ägypten in einer Vielzahl von Ländern und Positionen vertreten. So war der promovierte Politikwissenschaftler von 1984 bis 1988 Vertreter seines Landes in verschiedenen UN-Organen sowie von 2001 bis 2004 nationaler Koordinator für die Euro-Mediterrane Partnerschaft, das mediterrane Forum und die OSZE. Shaaban ist der Nachfolger des Chinesen **Chen Jian**, der den Posten seit August 2001 innehatte (vgl. Personalien, VN, 1/2002, S. 21).



B. Lynn Pascoe

UN-Foto: 139990

Kiyotaka Akasaka ist neuer Untergeneralsekretär für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit sowie Leiter der Hauptabteilung Presse und Information (DPI). Der japanische Diplomat war vor seiner Ernennung Stellvertretender Generalsekretär der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). In dieser Funktion war er auch in die Öffentlichkeitsarbeit der Organisation involviert. Akasaka hat weitreichende Erfahrungen in multinationalen Organisationen gesammelt. Stationen seiner Karriere waren Posten bei der Weltgesundheitsorganisation und dem GATT sowie verschiedene hochrangige Posten im japanischen Außenministerium. In den Jahren 2000 und 2001 diente er als Botschafter seines Landes bei den Vereinten Nationen in New York. Der im Jahr 1948 in Osaka geborene Akasaka hält einen B.A. in Jura der Universität Kyoto sowie einen M.A. in Wirtschaft der englischen Universität Cambridge. Er löst den Inder **Shashi Tharoor** ab, der das Amt seit Januar 2001 bekleidet hatte (vgl. Interview mit Tharoor, VN, 5/2005, S. 187–189).

Deutschland

Das Junge UNO-Netzwerk Deutschland (**JUNON**) hat am 20. Januar 2007 in Würzburg einen eingetragenen Verein gegründet. Die 17 Gründungsmitglieder – junge UN-Initiativen von Kiel bis Freiburg und Bonn bis Frankfurt/Oder – bestätigten dabei **Christian Stock** und **Lars Dudeck** als Sprecher des Netzwerks. JUNON, das im Dezember 2005 von 26 jungen Menschen in Frankfurt am Main ins Leben gerufen wurde, vereint gegenwärtig mehr als 25 UN-Gruppen aus ganz Deutschland. Zu den vielen Projekten gehören



Kiyotaka Akasaka

Foto: OECD/18053588

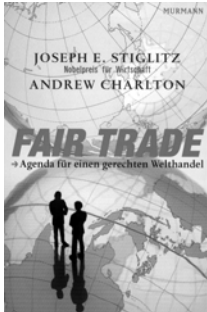
die Betreuung und Organisation der Deutschlandtour der UN-Jugenddelegierten oder die Evaluierung der universitären UN-Forschung und -Lehre.

Die neuen Jugenddelegierten zur UN-Generalversammlung heißen **Marah Köberle** und **Jonathan Mack**. Sie wurden am 23. Januar 2007 von Vertretern der beiden unterstützenden Organisationen, der DGVN und dem Deutschen Nationalkomitee für internationale Jugendarbeit, für ein Jahr gewählt. Beide haben Erfahrungen in deutscher und internationaler Jugendarbeit. Die 21-jährige Marah Köberle aus Augsburg engagiert sich in der Katholischen Jungen Gemeinde und der 23-jährige Berliner Jonathan Mack organisiert Projekte mit jungen Sinti und Roma. Auf einer Deutschlandtour werden sie mit Jugendlichen über das Weltaktionsprogramm für die Jugend (WPAY) diskutieren und gleichzeitig über die Arbeit der UN informieren (vgl. Personalien, VN, 5/2006, S. 215).

Zusammengestellt von Julius Affandi und Anja Papenfuß.

Mehr soziale Gerechtigkeit im Welthandelssystem

Stormy Mildner und Katharina Matro



Joseph E. Stiglitz
und Andrew
Charlton

**Fair Trade. Agenda
für einen gerechten
Welthandel**

Hamburg: Murmann
2006, 376 S., 28,50
Euro.

Seit nunmehr fünf Jahren verhandeln die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) mit wenig Erfolg über ein neues multilaterales Abkommen. Dabei sollte die so genannte Doha-Runde die erste *wirkliche* Entwicklungsrunde in der Geschichte des GATT und der WTO werden. Ziel war, die inhärenten Ungleichgewichte im Welthandel zu beseitigen, die Entwicklungsländer besser in die Weltwirtschaft zu integrieren und die Markttöffnung gerade in jenen Bereichen weiter voranzutreiben, in denen die Entwicklungsländer ein besonderes Exportinteresse haben – Landwirtschaft und Textilien. Die Erwartungen an die Doha-Runde waren hoch. Um so enttäuschender dann, dass die Gespräche Mitte 2006 ausgesetzt wurden, weil sich keinerlei Annäherung der zerstrittenen Positionen in den Agrarverhandlungen abzeichnete. Zwar laufen die Verhandlungen seit Anfang Februar 2007 wieder, doch liegen nach wie vor keine verbesserten Angebote über Zollsenkungen und Subventionsabbau auf dem Verhandlungstisch. Ob die Runde die erhofften Impulse für Wachstum und Entwicklung für die armen Länder bringt, bleibt also mehr als fraglich.

Genau hier knüpfen **Joseph E. Stiglitz** und **Andrew Charlton** mit ihrem Buch ›Fair Trade. Agenda für einen gerechten Welthandel‹ an. Sie argumentieren, dass das derzeitige multilaterale Handelssystem den Interessen der Reichen auf Kosten der Armen diene und fundamentale Ungleichgewichte zementiere. Auch die Doha-Runde wird wenig daran ändern, so die Autoren, da die angestrebten Vereinbarungen »die Entwicklungsländer unverhältnismäßig belasten und den Industrieländern disproportionale Vorteile verschaffen«. Ihr Argumentationsansatz ist dabei in erster Linie ein moralischer: In der Vergangenheit haben vor allem die Industrieländer von GATT und WTO profitiert – nun seien endlich die Entwicklungsländer an der Reihe. Sicherlich kann man dem Befund zustimmen, dass die gegenwärtige Verteilung der Handelsgewinne in der Welt ungerecht ist. Zu Recht kritisieren die Autoren auch die »inkonsequente Politik« der Industrieländer, die einerseits eine möglichst ungehemmte Globalisierung propagieren, andererseits aber auf manchen Feldern, wie etwa Landwirtschaft, selbst durchgängig Protektionismus betreiben. Allein den moralischen Zeigefinger zu heben und an das Verantwortungsbewusstsein der Politiker in den Industrieländern zu appellieren, wie es die beiden Autoren gebetsmühlenartig tun, trägt allerdings wenig dazu bei, die derzeitige Verhandlungsblockade zu überwinden.

Das Buch beginnt mit einem Plädoyer für den Protektionismus. Unter dem etwas irreführenden Titel ›Handel kann Entwicklung fördern‹ erklären die Autoren zunächst, dass Handelsliberalisierung – anders als es die neoklassischen Handelstheorien annehmen – in den Entwicklungsländern aufgrund ihrer spezifischen ökonomischen Gegebenheiten häufig gerade nicht zu mehr Wachstum und Entwicklung führe. Überhaupt gebe es keinen automatischen Wirkungsmechanismus zwischen Handelsliberalisierung und Wirtschaftswachstum, so die beiden Autoren. Dies stimmt, nur dass Stiglitz und Charlton hier gegen ein neoliberales Credo wettern, das es spätestens seit der Asienkrise von 1997 so nicht mehr gibt. Mittlerweile hat eine Vielzahl von Studien gezeigt, dass Markttöffnung allein nicht genügt, sondern die Rahmenbedingungen stimmen müssen, um positive Wachstumseffekte zu generieren. Zudem berücksichtigen die neueren, computerbasierten Wohlfahrtsmodellierungen von Handelsliberalisierung durchaus die spezifischen Gegebenheiten der Entwicklungsländer. Kaum ein Ökonom fordert überdies heute noch die sofortige und uneingeschränkte Markttöffnung. So wirken die beiden Autoren ein wenig rückständig, wenn sie in fast allen Kapiteln den Maßnahmenkatalog des ›Washington Consensus‹ mit seinen negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der armen Länder anprangern.

Auch der Rest von ›Fair Trade‹ bietet wenig Neues: In den folgenden Kapiteln fassen Stiglitz und Charlton zusammen, wie die vergangenen GATT-Runden, allen voran die Uruguay-Runde, Entwicklungsländer systematisch ausgegrenzten und benachteiligten und wie auch die Doha-Runde wieder von den Interessen der Industrieländer dominiert wird. Den Kern des Buches bilden die Kapitel 6 und 7, in denen die Autoren ihre zentralen Politikvorschläge unterbreiten: Länder sollen sich all jenen Staaten gegenüber uneingeschränkt öffnen, die ein niedrigeres Einkommen aufweisen (market access proposal), alle Agrarsubventionen müssen abgeschafft werden und Industrieländer sollen temporärer Migration nichts entgegenstellen sowie ihre Märkte nicht mit nichttarifären Handelshemmnissen zu schützen suchen. Obwohl durchaus konkret, sind diese Vorschläge wenig hilfreich, wenn die Gründe der Blockadehaltung der Industrieländer völlig ignoriert werden. So ist die Handelsliberalisierung auch in den reichen Ländern für verschiedene Bevölkerungsgruppen mit Kosten und Ängsten verbunden, die die Politik berücksichtigen

muss. Kein Politiker kann seinen Wählern mit leeren Händen gegenüber treten – und so sind ohne Zugeständnisse seitens der Entwicklungsländer bei Industriegütern auch bei den reichen Ländern in puncto Landwirtschaft kaum Fortschritte zu erwarten. Seinen Idealismus in Ehren überrascht es doch, wie wenig Stiglitz, angesichts jahrelanger Erfahrungen als Wirtschaftsberater der Regierung von Bill Clinton und als Chefökonom der Weltbank die politik-ökonomischen Realitäten berücksichtigt.

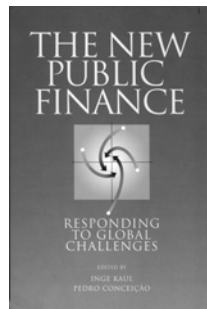
Stiglitz und Charlton schließen mit einem Sammelurium verschiedenster Forderungen: Sie nennen die Themen, die ihrer Meinung nach von der Doha-Agenda gestrichen werden müssten, und jene, wie den Umweltschutz, die in den Verhandlungen fehlen. Kurz gehen sie auch auf die ›institutionelle Reform‹ der WTO ein und monieren die ungerechten Beitrittsregeln. Schließlich endet das Buch unvermittelt mit einer Wiederholung der Ergebnisse und Appelle aus den ersten Kapiteln: Arme Länder haben mit hohen Anpassungskosten infolge von Handelsliberalisierung zu kämpfen und die Industrieländer müssen ›fairerweise‹ diese Kosten mittragen. Einen Leitfaden für die praktische Umsetzung der Lasten Neuverteilung bietet auch das letzte Kapitel indes nicht.

Man muss schon einen langen Atem haben, um sich durch die über 300 Seiten recht unübersichtlicher und unstrukturierter Argumentation und vielen fast wortwörtlichen Redundanzen durchzuarbeiten. Es drängt sich unweigerlich die Frage auf: An wen richten sich die Autoren eigentlich? Für den Laien ist dieses Buch sicherlich nichts. Stiglitz und Charlton setzen nicht nur grundlegendes Wissen über Wirtschaftstheorien, sondern auch eine gewisse Vertrautheit mit der WTO und den Verhandlungen voraus. Gerade durch die anekdotische, sprunghafte und oftmals polemische Argumentation dürfte der Leser nach der Lektüre über Wirkungszusammenhänge von Handel, Wirtschaftswachstum und Entwicklung eher noch verwirrt sein. Ungenaue oder gar falsche Übersetzungen von Wirtschaftsbegriffen tun ihr Übriges. Für den Handelsexperten ist ›Fair Trade‹ jedoch ebenso wenig gewinnbringend, da die Autoren insgesamt zu wenig ins Detail gehen. Besonders unverständlich ist, warum die gesamte Diskussion zur Frage ›Schafft Handelsliberalisierung mehr Wachstum?‹ in den Anhang verbannt wurde.

Schließlich will Stiglitz also, wie in vielen seiner anderen Bücher, leider auch in diesem, der Schritt von der Kritik zur wirklichen Orientierungshilfe nicht recht gelingen. Für jene Praktiker, die konkret um den erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde bemüht sind oder wenigstens die stockenden Verhandlungen wieder in Gang zu bringen versuchen, hält dieses Buch nicht die passenden Antworten bereit. Eine unverzichtbare Pflichtlektüre, wie auf dem Buchdeckel angepriesen, ist ›Fair Trade‹ daher sicher nicht.

Öffentliche Finanzen in Zeiten der Globalisierung

Jens Martens



Inge Kaul und Pedro Conceição (Hrsg.)

The New Public Finance: Responding to Global Challenges

New York/Oxford:
Oxford University
Press 2006, 664 S.,
45 US-Dollar.

Durch die Globalisierung hat sich die Rolle des Staates gewandelt. Regierungen fungieren nun eher als ›Intermediäre‹, das heißt als Vermittler zwischen den Interessen globaler, hochmobiler Akteure und denen der eigenen einheimischen Bevölkerung. Zugleich vollzieht sich in der internationalen Zusammenarbeit ein Wandel. Waren es traditionell fast ausschließlich Regierungen, die auf zwischenstaatlicher Ebene zusammenarbeiteten, um globale Probleme zu lösen, so spielen heute Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft eine wachsende Rolle. Infolge dieser Trends sind öffentliche Finanzen nicht länger nur die Domäne nationaler Regierungen. Die ›neuen‹ öffentlichen Finanzen bewegen sich in einem Koordinatensystem öffentlicher und privater Akteure auf nationaler und internationaler Ebene. Dies sind Kernaussagen des neuen umfangreichen Werkes von Inge Kaul ›The New Public Finance: Responding to Global Challenges‹. Die langjährige Direktorin im Büro für Entwicklungsstudien (ODS) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) geht in diesem Buch mit ihrem Mitherausgeber Pedro Conceição und 25 weiteren Autorinnen und Autoren der Frage nach, wie sich Theorie und Praxis öffentlicher Finanzen angesichts neuer globaler Herausforderungen verändern.

Der Klimawandel, Naturkatastrophen wie der Tsunami im Indischen Ozean Ende 2004, globale Epidemien wie die Vogelgrippe oder SARS, der Kampf gegen den weltweiten Terrorismus oder auch Krisen auf den internationalen Finanzmärkten verursachen schon heute volkswirtschaftliche Kosten in mehrstelliger Milliardenhöhe und werden die öffentlichen Kassen in Zukunft überbelasten – wenn die Regierungen nicht auf diese Probleme mit neuen Politikansätzen und Finanzierungsinstrumenten antworten. Eben um diese neuen Ansätze und Instrumente jenseits der traditionellen nationalen Finanzpolitik geht es in dem Buch von Kaul und Conceição.

Dabei wählten die Herausgeber bewusst einen pragmatischen Ansatz: Es geht ausdrücklich nicht darum, welche neuen Finanzierungsinstrumente zur Lösung globaler Probleme auf zwischenstaatlicher Ebene eingeführt werden müssten. Auf die Debatte über internationale Steuern und Abgaben, die Inge Kaul im Jahr 1996 mit ihrem gemeinsam mit Mahbub ul Haq herausgegeben Buch über die Tobin-Steuer selbst angestoßen hat, und die sich gerade in jüngster Zeit sehr dynamisch entwickelt, gehen die Autoren nicht ein. Stattdessen beschränken sie sich

darauf, technische Finanzierungsmodelle und Instrumente zu beschreiben, die bereits existieren und die ihrer Ansicht nach Vorbildcharakter haben. Dabei betonen sie die Vorzüge marktbasierter Mechanismen.

Conceição zeigt in seinem Beitrag, dass die Zahl und Vielfalt internationaler Finanzierungsmechanismen im letzten Jahrzehnt rapide gewachsen ist. Regierungen sind aber eher zurückhaltend bei der Schaffung dauerhafter Finanzierungsinstrumente und der dazugehörigen Institutionen. Von den 60 Finanzierungsmechanismen, die er in seinem Beitrag auflistet, wurden 30 in den letzten zehn Jahren geschaffen, aber 20 von ihnen sind keine rein zwischenstaatlichen Initiativen sondern öffentlich-private Partnerschaften (Public-Private Partnerships – PPP). Beispiele sind der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose oder der BioCarbon Fund. Zählt man zu diesen 60 Instrumenten die Investmentfonds und privaten Stiftungen hinzu, die in den letzten Jahren entstanden sind, um diverse Formen internationaler Zusammenarbeit zu unterstützen, schnellte die Zahl der Finanzierungsinstrumente auf annähernd 1000 in die Höhe.

Die nationale Fiskalpolitik ist angesichts der drängenden globalen Probleme und der Mobilität globaler Finanzakteure dagegen unter erheblichem Druck. Vito Tanzi zeigt in seinem Beitrag, in welchem Ausmaß die Globalisierung die Regierungen unter ›Effizienzdruck‹ setzt und im Zuge von Marktöffnung und Liberalisierung die Einnahmehasis der Regierungen erodiert. Peter S. Heller warnt auf der anderen Seite vor der Gefahr, dass die Staatshaushalte durch die demographische Entwicklung, die Folgen des Klimawandels, den Ausbruch übertragbarer Krankheiten, terroristische Anschläge oder eine weltweite Wirtschaftsrezession unter erheblichen Finanzierungsdruck geraten. Er sieht am Horizont einen ›fiskalischen Sturm‹ aufziehen, der zu einer tiefen globalen Finanzkrise führt, wenn es nicht gelingt, rechtzeitig die externen Effekte der Globalisierung zu internalisieren.

Wie dies geschehen kann, beschreiben andere Beiträge in dem Buch. Nötig sei insbesondere eine bessere Absicherung der Staaten gegen Risiken, das heißt ein verbessertes Risikomanagement. C. Wyn Morgan beschreibt, wie sich Regierungen durch Optionen und Futures gegen Rohstoffpreisschwankungen absichern können. Robert J. Shiller stellt Staatsanleihen vor, bei denen die Zinszahlungen an die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gekoppelt werden. Entwickelt sich das BIP schlechter als erwartet, muss die Regierung den Anlegern einen geringeren Zins zahlen, entwickelt es sich besser als erwartet, zahlt die Regierung mehr. Auf diese Weise werden in Zeiten schlechter Konjunktur niedrigere Steuereinnahmen durch niedrigere Zinszahlungen ausgeglichen.

Weitere Modelle zur Finanzierung globaler Aufgaben zielen auf die Einführung neuer, handelbarer

Produkte auf neuen Märkten. Als Beispiel nennt Richard L. Sandor den Handel mit Emissionszertifikaten an der eigens dafür gegründeten Börse ›Chicago Climate Exchange‹.

Große Hoffnung setzen Kaul und Conceição auf globale Partnerschaftsinitiativen öffentlicher und privater Akteure. Ihre Zahl hat sich von 35 im Jahr 1990 auf heute über 400 erhöht. Ein großer Teil dieser Partnerschaften entstand in den Bereichen Umwelt und Gesundheit. Globale PPPs folgten keinem einheitlichen Muster: Sie entstünden meist *ad hoc* aus unterschiedlichsten Motiven, hätten diverse Formen und verfolgten verschiedenste Zwecke. Regierungen und internationale Organisationen müssten daher Kriterien entwickeln, auf deren Grundlage sie entscheiden können, ob eine PPP wünschenswert sei oder nicht. Wie diese Kriterien aussehen können, lassen die Autoren offen.

Auf die möglichen Risiken und Nebenwirkungen von Partnerschaften zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, wie die Dominanz privatwirtschaftlicher Interessen, den möglichen Imageschaden bei der Wahl der falschen (Wirtschafts-)Partner, die Fragmentierung multilateraler Zusammenarbeit durch die Unmenge unkoordinierter Partnerschaftsinitiativen und vieles mehr, geht das Buch nicht ein.

Auch andere Beiträge des Buches sind überraschend unkritisch. Das gilt zum Beispiel für den Text von Steven Radelet über den von der Bush-Regierung eingeführten und aufgrund seiner einseitigen Vergabekriterien umstrittenen ›Millennium Challenge Account‹; oder auch für den Aufsatz von Conceição, der sich für den britischen Vorschlag stark macht, eine Internationale Finanzfazilität (IFF) einzuführen. Auch hier fehlt eine kritische Auseinandersetzung über die Risiken dieser relativ teuren Form von ›Entwicklungshilfe auf Pump‹, durch die die (Rück-) Zahlungsverpflichtungen der Geberregierungen der nächsten Generation aufgebürdet werden.

Die Beiträge des Buches sind nichtsdestotrotz inspirierend und liefern eine Fülle von Diskussionsstoff, der durch die zahlreichen Hintergrundpapiere und eine umfassende Materialsammlung auf der speziell für dieses Buch eingerichteten Website noch ergänzt wird (<http://www.thenewpublicfinance.org>).

Die ›neuen‹ öffentlichen Finanzen sind in Zeiten der Globalisierung nicht länger allein die Domäne der öffentlichen Hand, sondern liegen mehr und mehr in privaten Händen. Ob diese Kernthese von Inge Kaul und Pedro Conceição zutrifft, und falls ja, ob der Trend, den sie beschreibt, wünschenswert und alternativlos ist, wird als Folge dieser Publikation sicherlich kontrovers diskutiert werden – auch unter Demokratiegesichtspunkten. So gesehen hat Joseph E. Stiglitz durchaus Recht, wenn er im Vorwort feststellt: »Dieses Buch ist ein Meilenstein – es liefert die wichtigen Anfänge eines Feldes, das in den kommenden Jahren bestellt werden wird.«

Dokumente der Vereinten Nationen

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

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

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

Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Côte d'Ivoire	S/RES/1739(2007)	10.1.2007	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) und der sie unterstützenden französischen Truppen bis zum 30. Juni 2007 zu verlängern. Das beschlossene Mandat umfasst unter anderem die Überwachung der Einstellung der Feindseligkeiten, die Entwaffnung, Demobilisierung, Wiedereingliederung, Repatriierung und Neuansiedlung von Kombattanten, die Unterstützung für die Abhaltung offener, freier, fairer und transparenter Wahlen sowie Hilfe auf dem Gebiet der Menschenrechte.	Einstimmige Annahme
Frauen	S/PRST/2007/5	7.3.2007	Der Sicherheitsrat bekräftigt sein Bekenntnis zur vollinhaltlichen und wirksamen Durchführung der Resolution 1325(2000) über Frauen, Frieden und Sicherheit. Er fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, dafür zu sorgen, dass Frauen in den nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten auf allen Entscheidungsebenen stärker vertreten sind. Ferner fordert er den Generalsekretär nachdrücklich auf, auch künftig mehr Frauen zu Sonderbeauftragten und Sonderbotschafterinnen zu ernennen sowie die Rolle und den Beitrag von Frauen bei den Feldmissionen der Vereinten Nationen auszuweiten. Der Rat verurteilt alle Formen der Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten und fordert alle Parteien auf, konkrete Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu ergreifen.	
Friedenssicherung	S/PRST/2007/1	8.1.2007	Der Sicherheitsrat verpflichtet sich auf eine enge Zusammenarbeit mit Generalsekretär Ban Ki-moon, um den vielseitigen Herausforderungen und Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit besser zu begegnen. Der Rat betont, dass Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie die Menschenrechte miteinander verflochten sind und nur eine entschlossene und kohärente Antwort, basierend auf dem System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen, einen effektiven Ansatz bietet. Der Rat ersucht den Generalsekretär, ihm regelmäßige analytische Berichte zur Verbesserung der Bewertung von Konfliktsituationen vorzulegen.	
Haiti	S/RES/1743(2007)	15.2.2007	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) bis zum 15. Oktober 2007 zu verlängern und bekundet dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs seine volle Unterstützung. Ferner ersucht er die im humanitären und Entwicklungsbereich tätigen Akteure von MINUSTAH, die Sicherheitsmaßnahmen durch ihre Arbeit zu ergänzen, um eine wirksame Verbesserung der Lebensbedingungen der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu erzielen. Der Generalsekretär wird gebeten, dem Rat halbjährlich einen Bericht vorzulegen, in dem eine umfassende Bewertung der Sicherheitsrisiken, -probleme und -prioritäten erfolgt sowie Empfehlungen gegeben werden.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Horn von Afrika	S/RES/1741(2007)	30.1.2007	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE) bis zum 31. Juli 2007 zu verlängern. Der Rat billigt die Umstrukturierung des Militäranteils der UNMEE von bisher 2300 auf 1700 Soldaten, einschließlich 230 Militärbeobachtern, und wiederholt seine Forderungen aus Resolution 1640(2005), jegliche gegenseitige Androhung von Gewalt zu unterlassen. Er fordert den Rückzug der eritreischen und äthiopischen Truppen aus der vorübergehenden Sicherheitszone. Ferner fordert der Rat Eritrea auf, alle Einschränkungen der Tätigkeit der UNMEE und des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs sofort rückgängig zu machen. Der Sicherheitsrat fordert die Parteien auf, mit der Grenzkommission zusammenzuarbeiten und appelliert an die Mitgliedstaaten, ihre Beiträge an den Treuhandfonds zu entrichten, um den Demarkationsprozess zu unterstützen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, in seinem Ende April 2007 vorzulegenden Fortschrittsbericht detaillierte Angaben über den Stand der Durchführung dieser Resolution und der Entscheidung der Grenzkommission aufzunehmen.	Einstimmige Annahme
Konfliktfolgezeit	S/PRST/2007/3	20.2.2007	Der Sicherheitsrat erinnert erneut daran, dass die Reform des Sicherheitssektors für jeden Stabilisierungs- und Wiederaufbauprozess in Postkonfliktsituationen unabdingbar ist. Diese Reform ist von entscheidender Bedeutung, Frieden und Stabilität zu festigen, die Armutsminderung, die Rechtsstaatlichkeit und eine gute Regierungsführung zu fördern, die rechtmäßige Autorität des Staates auszuweiten und den Rückfall in einen Konflikt zu vermeiden. Das betroffene Land hat das souveräne Recht und die Verantwortung, die nationale Strategie und Prioritäten für die Reform des Sicherheitssektors zu bestimmen. Der Rat betont, dass Reformen gemäß dem jeweiligen Kontext ausgearbeitet werden müssen, um die Anforderungen je nach Situation zu variieren, wozu auch der Aufbau institutioneller Kapazitäten, die finanzielle Tragfähigkeit und die Dauerhaftigkeit der Programme gehören. Der Sicherheitsrat bittet den Generalsekretär, einen umfassenden Bericht über Konzepte der UN zur Reform vorzulegen, um ihre Durchführung in Postkonfliktsituationen zu fördern und bei Bedarf, Empfehlungen in Bezug auf Programme zur Reform des Sicherheitssektors in Ländern mit spezifischen UN-Einsätzen vorzulegen.	
Massenvernichtungswaffen	S/PRST/2007/4	23.2.2007	Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Entschlossenheit, eine vermehrte multilaterale Zusammenarbeit als wichtiges Mittel zur Stärkung der Durchführung der Resolution 1540(2004) durch die Staaten zu fördern. Die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen und ihrer Trägersysteme stellen nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar. Der Rat bedankt sich für die Tätigkeiten der internationalen Organisationen, die über Sachverstand auf diesem Gebiet verfügen, insbesondere bei der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) und der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW). Zur Kenntnis genommen wird auch die einschlägige Arbeit von den mit Ländern sowie regionalen und subregionalen Organisationen abgehaltenen Seminaren und Arbeitstagungen zur Förderung des Erfahrungsaustauschs und der vollinhaltlichen Durchführung der Resolution 1540(2004).	
	S/RES/1747(2007) (+ Anlagen)	24.3.2007	Der Sicherheitsrat missbilligt, dass Iran die Resolutionen 1696(2006) und 1737(2006) nicht befolgt hat und ist über die von dem iranischen Nuklearprogramm ausgehenden Proliferationsrisiken und die anhaltende Nichterfüllung der Forderungen des Gouverneursrats der IAEA besorgt. Er erklärt erneut, dass Iran ohne weitere Verzögerung die vom Gouverneursrat der IAEA geforderten Schritte (GOV/2006/14) zu unternehmen hat und bestätigt seinen Beschluss, dass Iran die Forderungen in Ziffer 2 der Resolution 1737(2006) sofort auszuführen hat. Der Rat beschließt ferner, dass alle Staaten den Ausschuss nach Ziffer 18 der Resolution 1737(2006) von der Einreise oder Durchreise der in Anlage I dieser Resolution bezeichneten Personen sowie zusätzlicher Personen unterrichten werden. Er beschließt außerdem, dass Iran keine Rüstungsgüter oder sonstiges Wehrmaterial aus seinem Hoheitsgebiet liefern, verkaufen oder transferieren darf. Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten und internationalen Finanzinstitutionen auf, keine neuen Verpflichtungen in Bezug auf finanzielle Hilfe und Kredite zu Vorzugsbedingungen für die Regierung Irans einzugehen, es sei denn für humanitäre oder Entwicklungszwecke. Der Rat legt Iran nahe, die Vorschläge einer Reihe von Staaten vom Juni 2006 (S/2006/521) aufzugreifen, die in Anlage II beigefügt sind. Er ersucht den Generaldirektor der IAEA, innerhalb von 60 Tagen dem Gouverneursrat der IAEA sowie dem Sicherheitsrat einen weiteren Bericht darüber vorzulegen, ob Iran die umfassende und dauerhafte Aussetzung aller in Resolution 1737(2006) genannten Tätigkeiten nachgewiesen hat. Sollte der Bericht zu dem Ergebnis kommen, dass Iran die Resolution 1737(2006) sowie die vorliegende Resolution nicht befolgt hat, wird der Rat weitere geeignete Maßnahmen nach Kapitel VII Artikel 41 der UN-Charta beschließen.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Nepal	S/RES/1740(2007)	23.1.2007	Der Sicherheitsrat begrüßt die Unterzeichnung eines umfassenden Friedensabkommens durch die Regierung Nepals und der kommunistischen Partei Nepals (Maoisten) am 21. November 2006. Die Parteien haben die Vereinten Nationen bei der Umsetzung wesentlicher Aspekte des Abkommens um Hilfe ersucht. Der Sicherheitsrat beschließt, eine politische Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) unter der Leitung eines Sonderbeauftragten des Generalsekretärs einzurichten, mit dem Mandat, die Waffenruhe und den Umgang mit Waffen und dem bewaffneten Personal zu überwachen und weiterhin, in Absprache mit den Parteien, technische Unterstützung für die Planung, Vorbereitung und Durchführung freier und fairer Wahlen zu gewähren. Der Rat bittet den Generalsekretär, ihn regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Resolution zu informieren und ersucht die Parteien in Nepal, UNMIN und ihr beigeordnetes Personal bei der Durchführung des Mandats zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischen- seegebiet	S/RES/1742(2007)	15.2.2007	Der Sicherheitsrat beschließt das Mandat und die Personalstärke der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), die in seinen Resolutionen 1565(2004), 1592(2005), 1596(2005), 1621(2005), 1635(2005) und 1736(2006) enthalten sind, bis zum 15. April 2007 zu verlängern. Der Rat ersucht den Generalsekretär, bis spätestens 15. März 2007 über seine Konsultationen mit den kongolesischen Behörden Bericht zu erstatten und Empfehlungen über die vom Rat möglicherweise in Erwägung zu ziehende Anpassung des Mandats und der Kapazitäten der MONUC vorzulegen.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/1744(2007)	20.2.2007	Der Sicherheitsrat beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union (AU) zu ermächtigen, für einen Zeitraum von sechs Monaten eine Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) einzurichten, die befugt ist, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das Mandat dieser Resolution auszuführen. AMISOM ist beauftragt, die Übergangs-Bundesinstitutionen bei der Wahrnehmung ihrer Regierungsfunktionen zu schützen und die Sicherheit von Schlüsselinfrastrukturen zu gewährleisten. Das Mandat beinhaltet auch die Schaffung der erforderlichen Sicherheitsbedingungen für die Bereitstellung humanitärer Hilfe. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten der AU auf, Personal, Ausrüstung und Dienste bereitzustellen. Er ersucht den Generalsekretär, eine Bewertungsmission nach Somalia zu entsenden, die über die Möglichkeiten einer Mission Bericht erstatten soll, und dem Sicherheitsrat innerhalb von 60 Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution einen Bericht mit Empfehlungen für das weitere UN-Engagement vorzulegen. Der Rat verlangt, dass alle Parteien in Somalia den ungehinderten Zugang für die humanitären Helfer sicherstellen und ihre Sicherheit in Somalia garantieren.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/PRST/2007/2	16.1.2007	Der Sicherheitsrat bekundet erneut seine Besorgnis über die anhaltende Instabilität entlang der Grenzen zwischen Sudan, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik sowie über die von ihr ausgehende Bedrohung für die Sicherheit der Zivilbevölkerung und die Durchführung humanitärer Maßnahmen. Der Rat nimmt die Empfehlung des Generalsekretärs für die Errichtung einer mehrdimensionalen Präsenz der Vereinten Nationen im Osten Tschads und im Nordosten der Zentralafrikanischen Republik zur Kenntnis, so auch seine Absicht, die sofortige Rückkehr der technischen Bewertungsmission zu genehmigen und bittet den Generalsekretär bis Mitte Februar 2007 aktuelle und endgültige Empfehlungen hinsichtlich des Umfangs, der Struktur und des Mandats für eine mehrdimensionale Präsenz vorzulegen. Zur Beschleunigung der Vorbereitungen ersucht der Rat den Generalsekretär, so bald wie möglich eine Vorausmission in die Länder zu entsenden.	
Timor-Leste	S/RES/1745(2007)	22.2.2007	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) bis zum 26. Februar 2008 zu verlängern und genehmigt, die Personalstärke um bis zu 140 Polizisten zu erhöhen. Der Rat begrüßt die Unterzeichnung einer militärisch-technischen Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und Australien über die Gewährleistung der Kapazität einer Schnellreaktionseinheit für die Polizei der UNMIT durch die internationale Sicherheitstruppe. Er fordert alle Parteien in Timor-Leste auf, das Prinzip der Gewaltlosigkeit zu beachten. Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, regelmäßig über die Entwicklungen in Timor-Leste, insbesondere den Stand der Vorbereitung der bevorstehenden Wahlen und der Sicherheitslage, Bericht zu erstatten und innerhalb von 60 Tagen nach Abschluss der Wahlen einen weiteren Bericht vorzulegen, der Empfehlungen über die mögliche Anpassung des Mandats enthält.	Einstimmige Annahme

Die Mitgliedschaften in UN-Organen

(Stand: 10. März 2007)

Sicherheitsrat (15)

Belgien
China
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Indonesien
Italien
Katar
Kongo
Panama
Peru
Russland
Slowakei
Südafrika
Vereinigte Staaten

Wirtschafts- und Sozialrat (54)

Albanien
Algerien
Angola
Barbados
Belarus
Benin
Bolivien
Brasilien
China
Costa Rica
Dänemark
Deutschland
El Salvador
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Guinea
Guinea-Bissau
Guyana
Haiti
Indien
Indonesien
Irak
Island
Japan
Kanada
Kap Verde
Kasachstan
Kongo (Demokratische Republik)
Kuba
Litauen
Luxemburg
Madagaskar
Malawi
Mauretanien
Mexiko
Niederlande
Neuseeland
Österreich
Pakistan
Paraguay
Philippinen

Portugal
Rumänien
Russland
Saudi-Arabien
Somalia
Sri Lanka
Sudan
Südafrika
Thailand
Tschad
Tschechien
Vereinigte Staaten

Treuhandrat (5)

China
Frankreich
Großbritannien
Russland
Vereinigte Staaten

Internationaler Gerichtshof (15)

Ronny **Abraham**, Frankreich
Awn Shawkat **Al-Khasawneh**, Jordanien
Mohamed **Bennouna**, Marokko
Thomas **Buerghenthal**, Vereinigte Staaten
Rosalyn **Higgins**, Großbritannien
(Präsidentin)
Shi **Jiuyong**, China
Kenneth **Keith**, Neuseeland
Abdul Gadrie **Koroma**, Sierra Leone
Hisashi **Owada**, Japan
Gonzalo **Parra-Aranguren**, Venezuela
Raymond **Ranjeva**, Madagaskar
Bernardo **Sepúlveda Amor**, Mexiko
Bruno Simma, Deutschland
Leonid **Skotnikov**, Russland
Peter **Tomka**, Slowakei

Abrüstungskonferenz (65*)

Ägypten
Äthiopien
Algerien
Argentinien
Australien
Bangladesch
Belarus
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Chile
China
Deutschland
Ecuador
Finnland
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Irak
Iran

Irland
Israel
Italien
Japan
Kamerun
Kanada
Kasachstan
Kenia
Kolumbien
Kongo (Demokratische Republik)
Korea (Demokratische Volksrepublik)
Korea (Republik)
Kuba
Malaysia
Marokko
Mexiko
Mongolei
Myanmar
Neuseeland
Niederlande
Nigeria
Norwegen
Österreich
Pakistan
Peru
Polen
Rumänien
Russland
Schweden
Schweiz
Senegal
Simbabwe
Slowakei
Spanien
Sri Lanka
Südafrika
Syrien
Türkei
Tunesien
Ukraine
Ungarn
Venezuela
Vereinigte Staaten
Vietnam

Gemeinsame Inspektionsgruppe (11)

Gérard **Biraud**, Frankreich
Papa Louis **Fall**, Senegal
Even **Fontaine Ortiz**, Kuba
Tadanori **Inomata**, Japan
Juan Luis **Larrabure**, Peru
Istvan **Posta**, Ungarn
Guangting **Tang**, China
Cihan **Terzi**, Türkei
Victor **Vislykh**, Russland
M. Deborah **Wynes**, Vereinigte Staaten
(Vorsitzende)
Muhammad **Yussuf**, Tansania

* Die Nachfolge der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien als 66. Mitglied wurde folgendermaßen geregelt: Alle sechs Nachfolgestaaten können an der Konferenz teilnehmen.

ABSTRACTS

François Rohner

pp. 45–51

»Delivering as One« – The Donors' Story.

The Panel's recommendations are decisive for reform

Not only the UN itself, but also the incoherent behaviour of member states, donors and recipients, are responsible for the current weaknesses of the UN's operational activities. Even though the High-level Panel's report on development, humanitarian assistance and the environment, released in November 2006, does not contain groundbreaking new ideas, it gives important guidance for reform, in particular the introduction of the »One UN« concept at the country level. There is no doubt, however, that any significant improvement of the system's coherence and effectiveness will require the determination of all key players.

Thalif Deen

pp. 52–55

»Delivering as One« – The Recipients' Story.

The G-77 opposes combining human rights and development

Since the Group of 77 and the Non-Aligned Movement comprise over two-thirds of the UN membership, the political support of the two groups is indispensable for the implementation of any reform proposals. Secretary-General Ban Ki-moon is expected to provide his own recommendations and reactions to the new Panel report released in November 2006. Yet if he fails to convince developing nations that the proposals contain no hidden agenda he will make little or no progress. The developing countries suspect that the cost-cutting exercise and the »One UN« approach could result in a reduction of donor funding and that development aid may gradually be tied to good

governance. Any proposal that smacks of a politicisation of development aid will be dead on arrival.

Konrad Melchers

pp. 56–61

Reviving UNCTAD.

New report recommends strengthening of development efforts

UNCTAD is at a crossroads between the reality of its success and the perception of its redundancy. This is the alarming assessment of the Panel of Eminent Persons commissioned by the UNCTAD Secretary-General. The prominence of the WTO has successively eroded UNCTAD's role as the premier international organization dealing in a holistic way with trade and development. In order to revitalize, UNCTAD should become a think tank on development issues, especially its three basic pillars, policy analysis, consensus building and technical assistance. The report, released in June 2006, further proposes a multi-stakeholder dialogue with civil society and business as well as a compact between UNCTAD, the World Bank and UNDP, committing them to stick to their core competencies.

Detlev Wolter

pp. 62–67

Civilian Conflict Prevention and Human Security.

Cooperation between the United Nations and the European Union

The United Nations and the European Union are leading actors in the emerging international regime for effective conflict prevention and peace-building. The growing convergence of their conflict prevention objectives, programmes and civilian as well as civilian-military capabilities offers the chance for a systematic enhancement of joint measures for operational, structural and systemic conflict prevention, civil crisis management and peace-building.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent und DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,

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

E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

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

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

Erscheinungsweise: zweimonatlich.

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

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

Bestellungen nehmen entgegen: Nomos Verlagsgesellschaft, Aloisia Hohmann, Telefon 0 72 21 | 21 04-39, Telefax 0 72 21 | 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de sowie der Buchhandel;

Abbestellungen vierteljährlich schriftlich zum Jahresende.

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

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

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

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Klaus Dicke

Bärbel Dieckmann

Hans Eichel

Manfred Eisele

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert

Dr. Manfred Kulesa

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Prof. Dr. Klaus Leisinger

Walter Lewalter

Ingrid Matthäus-Maier

Prof. Dr. Jens Naumann

Karl Theodor Paschke

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers

Annemarie Renger

Prof. Dr. Volker Rittberger

Dr. Irmgard Schwaetzer

Heide Simonis

Dr. Frank-Walter Steinmeier

Prof. Dr. Rita Süßmuth

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Günther Unser

Dr. Hans-Joachim Vergau

Rüdiger Freiherr von Wechmar

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidemarie Wieczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)

Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Wolfgang Ehrhart

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Armin Laschet

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtwei, MdB

Dr. Christian Tams

Karl-Georg Wellmann, MdB

Landesverbände

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg

Prof. Dr. Alexander Siedschlag

Vorsitzender, Landesverband Bayern

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Dustin Dehéz

Vorsitzender, Landesverband Hessen

Sabine Birken

Vorsitzende, Landesverband Nordrhein-Westfalen

Dr. Nils Geißler

Vorsitzender, Landesverband Sachsen, Sachsen-

Anhalt, Thüringen

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: 030 | 25 93 75-0; Telefax: 030 | 25 93 75-29

E-Mail: info@dgvn.de | Internet: www.dgvn.de