



VEREINTE NATIONEN

4|20

68. Jahrgang | Seite 145–192
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

In 75 Jahren um die Welt

Wie ein Phönix aus der Asche

Thomas G. Weiss

COVID-19 – Plädoyer für eine Überprüfung der UN-Charta

Tim Murithi

Individuum und Weltorganisation: Das Leben des Brian Urquhart

Manuel Fröhlich

Die letzte Hoffnung der Menschheit

Liebe Leserinnen und Leser,

in diesem Jahr feiern die Vereinten Nationen ihr 75. Jubiläum. In diesen 75 Jahren haben die UN einen umfassenden Wandel erlebt, den so kaum eine andere internationale Organisation erlebt hat. Als ursprüngliche Kriegsallianz der USA, Großbritannien, der Sowjetunion und 23 anderen Staaten gegen das nationalsozialistische Deutsche Reich, das faschistische Italien und das japanische Kaiserreich im Jahr 1942 gegründet, bearbeitet die heutige Weltorganisation mit ihren 193 Mitgliedstaaten und um die 40 000 Bediensteten nahezu alle Themen, die die Menschheit betreffen. Und doch stehen die UN unter massivem Druck. Die Zunahme globaler Probleme, eine strukturelle Unterfinanzierung, die Infragestellung multilateraler Zusammenarbeit durch einzelne Staaten sowie die COVID-19-Pandemie fordern die in der UN-Charta im Jahr 1945 beschlossenen Ziele und Grundsätze der Organisation in besonderer Weise, ja geradezu in historischem Ausmaß heraus. Die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe blicken auf die Errungenschaften aber auch Schwierigkeiten der UN zurück, um daraus Schlüsse für die Zukunft der Weltorganisation zu ziehen.



Thomas G. Weiss blickt auf den 1. Januar 1942 und die Erklärung der Vereinten Nationen zurück. Nach 75 Jahren stellt er sich die Frage, ob die Welt heute ohne die Vereinten Nationen eine bessere wäre. Die COVID-19-Pandemie ist die größte Herausforderung für die UN seit ihrer Gründung, so **Melissa Fleming** in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. Die Pandemie hat erneut deutlich gemacht, dass die globalen Institutionen und ihre Struktur an ihre Grenzen stoßen, um globalen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Einen Prozess zur Überprüfung der UN-Charta fordert daher **Tim Murithi**. Trotz aller Krisen scheinen die UN weltweit betrachtet in ihrem 75. Jahr jedoch nicht unter einem umfassenden Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit zu leiden, so **Lisa Dellmuth**. Brian Urquhart war die zweite Person, die offiziell in den Dienst der Vereinten Nationen eintrat. Er hat die Gründung der Weltorganisation aus nächster Nähe erlebt und sie über Jahrzehnte mitgeprägt. **Manuel Fröhlich** zeichnet die enge Verbindung zwischen Mensch und internationaler Organisation nach.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.
Bleiben Sie gesund.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Neben dem Online-Angebot auf der Webseite der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN www.zeitschrift-vereinte-nationen.de finden Sie regelmäßig aktuelle Kurzbeiträge zu UN-Themen auf den Themenportalen der DGVN unter frieden-sichern.dgvn.de, menschen-rechtedurchsetzen.dgvn.de, nachhaltig-entwickeln.dgvn.de sowie auf unserem Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte/ zu verschiedenen Schwerpunktthemen.

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: In 75 Jahren um die Welt

- 147 **Wie ein Phönix aus der Asche**
Thomas G. Weiss
- 148 **Drei Fragen an** | Melissa Fleming
- 154 **COVID-19 – Plädoyer für eine Überprüfung der UN-Charta**
Tim Murithi
- 160 **Wie legitim sind die UN?**
Lisa Dellmuth
- 165 **Individuum und Weltorganisation: Das Leben des Brian Urquhart**
Manuel Fröhlich

Im Diskurs

- 171 **Standpunkt | Farbe bekennen für den Multilateralismus!**
Ronja Scheler
- 172 **Was bleibt, ist Skepsis**
Kristina Bautze

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Sozialfragen und Menschenrechte**
- 178 **Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | Tagungen 2019**
Norman Weiß
- 180 **Menschenrechtsausschuss | Tagungen 2019**
Lea Barbara Kuhlmann
- 182 **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | Tagungen 2019**
Lukas Groß
- 184 **Rechtsfragen**
Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2019
Elisa Freiburg-Braun
- 186 **Personalien**
- 190 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 187 **Buchbesprechungen**
- 192 **Impressum**

Wie ein Phönix aus der Asche

In einer Zeit voller Ungewissheiten, in der der Multilateralismus im Zeitalter neuer Nationalismen unter Druck gerät, ist ein Rückblick auf den 1. Januar 1942 und die Erklärung der Vereinten Nationen aufschlussreich. Nach 75 Jahren stellt sich die Frage, ob die Welt heute ohne die Vereinten Nationen eine bessere wäre.



Dr. Thomas G. Weiss,
geb. 1946, ist Presidential
Professor für Politikwissenschaft
am Graduiertenzentrum der City
University von New York (CUNY).

✉ tweiss@gc.cuny.edu

Immer wieder waren die Vereinten Nationen im Laufe ihrer Geschichte mit bürokratischen Herausforderungen und radikalen Veränderungen in der Weltpolitik konfrontiert. Bislang war jedoch nichts davon für die Organisation tödlich. Noch nicht.

Am 26. Juni 2020 jährte sich der Jahrestag der Unterzeichnung der UN-Charta in San Francisco zum 75. Mal. Es sollte der Auftakt verschiedener Veranstaltungen anlässlich ihres Inkrafttretens am 24. Oktober 1945 sein.¹ Geplant wurden diese, bevor die COVID-19-Pandemie die Welt auf den Kopf stellte. Nun müssen auch die Feierlichkeiten gewiss größtenteils virtuell stattfinden.

Wie wirken sich die Folgen der Pandemie und der damit zusammenhängende globale Einbruch der Weltwirtschaft auf die Vereinten Nationen aus? Werden die UN ihr hundertjähriges Bestehen feiern können? Die Geschichte birgt Hinweise in sich, wie die UN auf eine ungewisse Zukunft vorbereitet werden können – in einer Zeit der neuen Nationalismen, die den Multilateralismus bedrohen. Angesichts der Schwächen der Vereinten Nationen – und dies schließt die unabgestimmten Reaktionsmaßnahmen auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie ein – sollte erneut ein Blick auf den 1. Januar 1942 geworfen werden. Es handelt sich um den Tag, an dem die Erklärung der Vereinten Nationen unterzeichnet wurde.

Im Folgenden wird die 75-jährige UN-Geschichte wie durch ein kontrafaktisches Prisma betrach-

tet: »Wäre die Welt heute eine bessere ohne die UN?«² Sowohl der Populismus von US-Präsident Donald Trump als auch allgemein das Verhalten des mächtigsten UN-Mitgliedstaats, der USA, können nicht ignoriert werden und längst bahnen sich überfällige Reformen an. Der Populismus wird lange nach dem Wechsel an der politischen Spitze verschiedener Regierungen – einschließlich im Amt des US-Präsidenten – und in den Sekretariaten internationaler Organisationen noch bemerkbar sein.

Zurück in die Zukunft: Kriegsgeschichte

Die Gründung der Vereinten Nationen fand nicht am 26. Juni 1945 in San Francisco statt, sondern am 1. Januar 1942 in Washington, D.C., als 26 und später schließlich 47 Staaten die Erklärung der Vereinten Nationen unterzeichneten. Den meisten ist nicht bekannt, dass das neue Militärbündnis zunächst den Faschismus besiegen sollte, was gleichzeitig mit einem Bekenntnis zum Multilateralismus verbunden war. Die Institution mit dem gleichen Namen sollte auch den Frieden und Wohlstand in der Nachkriegszeit sicherstellen. Damit waren die 1940er Jahre in vielerlei Hinsicht der Höhepunkt der globalen zwischenstaatlichen Regierungsführung.

Der 75. Jahrestag der UN sollte die Aufmerksamkeit auf das Bündnis der Vereinten Nationen von 1942 bis 1945 lenken. Das Ende des Zweiten Weltkriegs – wie schon der Erste Weltkrieg und die napoleonischen Kriege – resultierte in der experimentellen Gründung einer internationalen Organisation, nachdem sich der grassierende Nationalismus und Alleingänge als Fehlschläge offenbarten. Heute sind es nicht mehr die bewaffneten Konflikte, die die Hauptbedrohung der internationalen Ordnung darstellen. Das Corona-Virus ist die jüngste Bedrohung auf der ständig wachsenden Liste, die von Klimawandel über Terrorismus zu Massenvernichtungswaffen bis zur globalen Wirtschaftskrise reicht.

¹ Dieser aktualisierte Beitrag bezieht sich auf einen Vortrag beim Workshop »The Essential World Organisation: Reinventing the UN at 75«, der im September 2019 an der Universität Duisburg-Essen stattfand.

² Thomas G. Weiss, *Would the World Be Better without the UN?*, Cambridge 2018; siehe auch Thomas G. Weiss/Sam Daws (Eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2. Aufl., Oxford 2018.

Drei Fragen an Melissa Fleming

Ist die COVID-19-Pandemie die größte Herausforderung für die UN seit ihrer Gründung?

Absolut. COVID-19 ist für Millionen von Menschen eine globale Krise wie keine andere. Nicht nur, weil sie krank macht und tötet, sondern auch, weil sie sekundäre Auswirkungen hat, die eine plötzliche globale Rezession herbeigeführt, Erfolge bei der Armutsreduzierung zunichte gemacht und eine umfassende Hungerkrise ausgelöst haben. Nur mit globaler Solidarität können wir das Virus aufhalten. Mit dringender Unterstützung und systemischen Veränderungen können wir denjenigen Hilfe und Hoffnung anbieten, die ihren Lebensunterhalt verloren und die kein Sozialsystem haben. Das Virus hat die großen Ungleichheiten aufgedeckt, die unsere Welt plagen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet eine Blaupause für eine bessere Welt, die jetzt wichtiger denn je ist.

Was erhoffen sich die Vereinten Nationen von ihrer globalen Dialoginitiative ›UN75‹?

Die UN haben sich entschieden, dieses 75. Jubiläum für einen Schritt zurück zu nutzen und die Sichtweisen von Millionen von Menschen auf der ganzen Welt zu hören. Wir lernen, was ihre größten Sorgen sind und wie sie uns raten würden, globale Probleme am besten anzugehen. Wir haben Dialoge mit Menschen aus allen Teilen der Gesellschaft organisiert und erreichen besonders diejenigen, deren Stimmen nicht immer gehört werden, wie etwa Menschen, die mit Behinderungen leben, Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge als auch jene, die den UN kritisch gegenüber stehen. Interessanterweise beziehen sich die Antworten bisher auf gemeinsame Sorgen über Ungleichheit, Ungerechtigkeit und Klimawandel. Die gesammelten Beiträge werden mit den Staatsoberhäuptern zur Eröffnung der 75. Generalversammlung geteilt und sie werden unsere Bemühungen und Vorschläge für eine bessere Welt leiten.

Wie werden Ihrer Meinung nach die Vereinten Nationen in 75 Jahren aussehen?

Ich kann nur hoffen, dass die Rolle der UN in der Förderung globaler Kooperation und Frieden besser anerkannt und genutzt wird; dass ihre humanitären und Gesundheitsorganisationen solide finanziert und außerdem nicht so stark in Anspruch genommen werden müssen und dass ihre Entwicklungs- und Klimaschutzarbeit erfolgreich war. Wir müssen alles tun, damit unsere Vision von einer Welt, in der alle Menschen in Frieden, Würde und Gleichheit auf einem gesunden Planeten leben, in 75 Jahren eine Realität ist.



Melissa Fleming,
geb. 1964, ist seit dem Jahr 2019 Untergeneralsekretärin für Globale Kommunikation in der Hauptabteilung Globale Kommunikation (DGC).

UN Photo: Eskinder Debebe

Doch was könnte offensichtlicher sein als die Diskrepanz zwischen einer wachsenden Zahl globaler Herausforderungen und den unzulänglichen Strukturen für internationale Problemlösungen? Gelegentliche, taktische und kurzfristige lokale Ansichten und Antworten stehen nachhaltigen, strategischen und langfristigen globalen Perspektiven und Maßnahmen gegenüber und dominieren diese.

Und warum sollte auf die Zeit der Jahre 1942 bis 1945 zurückgeblendet werden? Weil kaum eine Person die Bemühungen der USA und ihrer Verbündeten in dieser Zeit infrage stellt, selbst nicht Amerikas gegenwärtige politische Führungsriege. Eine Analyse der UN in dieser kriegsgeplagten Zeit widerspricht ganz der gängigen Meinung, der Liberalismus sei aufgegeben worden, um dem Nationalsozialismus und dem kaiserlichen Japan entgegenzutreten. Die Ideale Immanuel Kants waren unerlässlich für das hobbes'sche Ziel – für das Überleben des Staates.³

Wenn Regierungen beschließen, auf zwischenstaatliche Organisationen zurückzugreifen, dann funktionieren diese. Ein Blick auf die Kriegshandlungen der UN-Gründerstaaten lässt vermuten, dass unsere heutige magere Vorstellungskraft nicht mehr hervorbringen würde als ein zweitklassiges Modell für einen robusteren Multilateralismus. Wenn globale Probleme globale Antworten erfordern, so lehrt uns die Geschichte, müssen zwischenstaatliche Organisationen gestärkt werden. Eine dringende Aufgabe ist es daher, das bröckelnde Fundament des UN-Systems zu stärken.

Wäre die Welt ohne die UN heute eine bessere?

Der Planet steht kurz davor, einer Reihe lebensbedrohlicher Katastrophen zu erliegen, die der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan als »Probleme ohne Reisepass«⁴ bezeichnete. Es lohnt zu fragen: »Wäre die Welt ohne die Vereinten Nationen heute eine bessere Welt?« Indem sie sich an die Skeptikerinnen und Skeptiker richtet, die in den UN eher eine Verschwendung von Ressourcen als einen wesentlichen Bestandteil für eine bessere Weltordnung sehen, weist die historische Bilanz sowohl Errungenschaften als auch Unzulänglichkeiten in den drei wesentlichen Bereichen auf, in denen die UN aktiv sind: internationaler Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie nachhaltige Entwicklung. Das verkannte Potenzial des UN-Systems liegt im Verborgenen und äußert sich darin, dass Konfliktherde eingedämmt, Pocken ausgerottet, lebensrettende Hilfe in Kriegsgebieten geleistet und nützliche Entwicklungsideen und -projekte hervorgebracht wurden.

Obwohl kontrafaktische Aussagen als wissenschaftliche Spielerei abgetan werden, helfen zwei ›Was wäre, wenn‹-Fragen dabei, die Gedanken zu ordnen: Wie wäre die heutige Welt ohne die Vereinten Nationen? Wie würde sie aussehen, wenn sich die UN-Mitgliedstaaten und das -Personal angemessener verhalten hätten?

Auch wenn die Errungenschaften der Vereinten Nationen viel zu wünschen übriglassen, so haben die UN doch Wesentliches geleistet. Die Weltorganisation ist in das heutige internationale System so stark eingebettet, dass sie als selbstverständlich angesehen wird.

Diese Gefahr, die Vereinten Nationen könnten eines Tages obsolet werden, ist seit der umstrittenen Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten realistisch geworden. Trump ist ein Mann, der die regelgeleitete internationale Ordnung zerstören will, für die sich die USA trotz ihrer Verfehlungen und Widersprüche eingesetzt und die sie aufrechterhalten haben.⁵ Das Einfrieren ihrer finanziellen Beiträge für die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) und die Kündigung ihrer Mitgliedschaft inmitten der COVID-19-Pandemie ist der jüngste Schlag bei seinem Angriff auf den Multilateralismus.

Eine weitere Frage lässt sich diesbezüglich stellen: ›Wäre die Welt ohne Donald Trump als Präsidenten eine bessere?‹ Die eingangs gestellte Frage zur UN lässt sich nach reiflicher Überlegung mit ›Nein‹ beantworten. Die Frage zu Trump jedoch muss mit einem klaren ›Ja‹ beantwortet werden.

Die Geschichte kann also wesentlich dazu beitragen, den nicht gerechtfertigten Angriff auf den Multilateralismus einzudämmen. Die folgenden Beispiele stützen sich auf die beiden wichtigsten Beiträge der UN – die Ideen und Normen sowie die Feldoperationen. Die Plus- und Minuspunkte beziehen sich auf die Bereiche internationaler Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und humanitäre Hilfsmaßnahmen sowie nachhaltige Entwicklung.

Erste Kontrafaktizität

Die Welt hätte sich in den vergangenen 75 Jahren ohne die Beiträge aus dem UN-System an entscheidenden Punkten weitaus schlechter entwickelt. Die USA haben bei der Schaffung und Aufrechterhaltung der liberalen Ordnung eine Vorreiterrolle gespielt und zusammen mit anderen Staaten davon

profitiert. Gegenwärtig wird die internationale Zusammenarbeit zur Verfolgung nationaler Interessen dagegen wenig geschätzt, obwohl die aktuelle Pandemie zeigt, wie stark das Wohlergehen der US-Bevölkerung mit dem Wohlergehen der Menschen weltweit im Zusammenhang steht.

Dies zu leugnen bedeutet gleichzeitig zu behaupten, dass es um die Menschheit heute besser bestellt wäre – auch ohne die gemeinsamen Anstrengungen zur Ausrottung der Pocken im Jahr 1977 oder, in jüngster Zeit, bei der beinahe vollständigen Ausrottung der Kinderlähmung oder des Guineawurms; der Ausformulierung der Frauenrechte; in der Analyse der Auswirkungen des Klimawandels; der Nothilfe in Syrien und in Sudan; der Friedenserhaltung in Kaschmir und Zypern; der Entkolonialisierung;

Die Welt hätte sich in den vergangenen 75 Jahren ohne die Beiträge aus dem UN-System weitaus schlechter entwickelt.

der Förderung alternativer Entwicklungsansätze; beim Schutz von kulturellem Erbe oder der Verfolgung der Verantwortlichen von Kriegsverbrechen. Die Liste kann mit unzähligen Beispielen fortgesetzt werden.

Zweite Kontrafaktizität

Der zweite kontrafaktische Aspekt betrifft die Befürworterinnen und Befürworter der UN, die die erheblichen Fehlritte der Weltorganisation verklären. So lässt es sich nicht leugnen, dass die Welt heute ein besserer Ort sein würde, hätten die UN-Mitgliedstaaten und -Bediensteten bessere Leistungen erbracht. So beispielsweise, wenn die ständigen und nichtständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats rechtzeitig gehandelt hätten als der Völkermord in Ruanda im Jahr 1994 geschah, oder – aktuell – entschiedener handeln würden beispielsweise zu Jemen, Myanmar und Syrien; oder wenn einzelne Friedenssicherungskräfte in der Zentralafrikanischen Republik keine Kinder vergewaltigt und in Haiti keine Cholera verbreitet hätten; oder wenn engagiertere und kompetentere UN-Fachkräfte in einigen Entwicklungsprojekten bessere Leistungen

³ Dan Plesch/Thomas G. Weiss (Eds.), *Wartime Origins and the Future United Nations*, London 2015.

⁴ Kofi A. Annan, *What Is the International Community? Problems Without Passports*, *Foreign Policy*, 132. Jg., 9–10/2002, S. 30–31.

⁵ David P. Forsythe/Patrice C. McMahon, *American Exceptionalism Reconsidered: U.S. Foreign Policy, Human Rights, and World Order*, London 2016.



Auf Einladung von US-Präsident Franklin D. Roosevelt (sitzend, 2.v.l.) trafen sich am 1. Januar 1942 in Washington, D.C., Vertreter von 26 alliierten Nationen, die gegen die Achsenmächte kämpften, um die Erklärung der Vereinten Nationen zu unterzeichnen. UN PHOTO

erbracht hätten und diese strenger überwacht würden; oder wenn es weniger Revierkämpfe zwischen einzelnen Organisationen innerhalb der sogenannten UN-Familie gegeben hätte. Auch diese Liste lässt sich fortsetzen.

Kurz gesagt, der zweite kontrafaktische Aspekt befasst sich damit, inwieweit die Weltordnung heute eine bessere sein könnte, hätten die 193 UN-Mitgliedstaaten verantwortungsbewusster und hätten ihre 100 000 zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die ebenso vielen militärischen Truppen, Polizistinnen und Polizisten kreativer, kompetenter und mutiger gehandelt.

Ein Blick auf die Plus- und Minuspunkte ist für das diesjährige Jubiläum der Vereinten Nationen sowie für die Präsidentschaftswahlen, die in diesem Jahr in den USA stattfinden, durchaus relevant. Die Diskussionen um den Multilateralismus verlieren inmitten der COVID-19-Pandemie und den daraus resultierenden erdrückenden nationalen Sorgen an Sichtbarkeit. Weder spielte der Multilateralismus bei den US-Zwischenwahlen im November 2018, im US-Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2016 noch in den Debatten der demokratischen Präsidentschaftskandidaten eine Rolle. Der Präsidentschaftskandidat der Demokraten, Joe Biden, muss die Verteidigung des Multilateralismus zur Priorität machen.

»Amerika zuerst« und die 75. UN-Generalversammlung

Es bleibt zu hoffen, dass die virtuelle Eröffnung der Generaldebatte in der UN-Generalversammlung im September 2020 der letzte Auftritt des ehemaligen Reality-TV-Stars auf der größten Bühne der Welt sein wird. Trumps Auftritte erinnern an ein Interview mit Brian Urquhart, der langjähriger Mitarbeiter im UN-Sekretariat war, für das Projekt zur Geschichte der Vereinten Nationen (UN Intellectual History Project – UNIHP), der sagte: »Mein lieber Tom, die UN ist die letzte Bastion der nationalen Souveränität«. Urquhart beklagte, dass die Organisation nicht in der Lage sei, Menschen in Not zu helfen, die im Fadenkreuz von Gewalt und Angriffen auf ihre Menschenrechte stehen.⁶ Der Grund? Ihre Präsidenten, Prinzen und Premierminister behaupteten, dass das, was sie taten, ausschließlich ihre Sache sei. Jahrzehntlang waren sich die UN-Mitgliedstaaten darin einig.

In den vergangenen 30 Jahren hat die internationale Staatengemeinschaft jedoch gelegentlich Varianten der »Schutzverantwortung« (Responsibility to Protect – R2P) angewandt und Regierungen die Lizenz für Massensmord entzogen. Darüber hinaus haben die Staaten vereinbart, ihre Vorrechte durch internationale Verträge einzuschränken, von denen etwa 560 bei den UN hinterlegt sind.⁷ In Bezug auf Finanztransfers, Technologien und Informationsaustausche sind die Staaten machtlos und können einige Machtübertritte nicht verhindern.

Kurzum, die Souveränität ist nicht mehr das, was sie einst war. Nichtsdestotrotz halten die UN und andere internationale Organisationen – selbst die Europäische Union (EU) – nach wie vor an dem Konzept der Souveränität fest. Keine Zweifel an der Bedeutung der Souveränität lässt die erste Ansprache Trumps vor der UN-Generalversammlung aufkommen: In seiner Rede wiederholte er den Begriff 21 Mal.⁸ Sein Mantra erreichte vor allem all die anderen vermeintlichen »Verfechter der Menschenrechte« wie etwa China, Kuba, Myanmar, Russland, Simbabwe, Sudan und Venezuela. Gebetsmühlenartig wiederholen und betonen sie die ihnen so heilige Souveränität, um jegliche Kritik abzuwehren. Doch mit dem Freifahrtsschein der USA müssen sie sich um Fehlverhalten nicht mehr sorgen.

Man muss kein Anhänger von Barack Obama sein, um den wesentlichen Unterschied zwischen

⁶ Siehe dazu auch den Beitrag von Manuel Fröhlich in diesem Heft.

⁷ United Nations Treaty Collection, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=DB/MTDSGStatus/pageIntro_en.xml

⁸ Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly, The White House, 19.9.2017, www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/

beiden US-Präsidenten zu erkennen. In seiner ersten Rede vor der UN-Generalversammlung im Jahr 2009 erwähnte Obama die Souveränität der USA ein einziges Mal.⁹ Er bekräftigte damit die Verpflichtung der US-Regierung zur internationalen Zusammenarbeit im nationalen Interesse. Sollte im Jahr 2021 Joe Biden vor der Generalversammlung sprechen, dann wird diese historische Position der USA wieder vom Podium ertönen.

Die Verachtung der gegenwärtigen US-Regierung für die internationale Zusammenarbeit und das Selbstbewusstsein, die Macht zur Lösung globaler Probleme läge im Alleingang, stehen im Widerspruch zu den heutigen Problemlösungen. Dass die Vereinten Nationen zum heutigen Status quo beigetragen haben, wird dabei ignoriert. Namensgeber von Trumps Wahlkampf-Slogan war der ›America First‹-Ausschuss, die kurzlebigste Anti-Kriegsgruppe allerzeiten. Sie wurde im Jahr 1940 von den Protofaschisten Charles Lindberg, Henry Ford und Pater Charles Coughlin gegründet, um die USA aus dem Zweiten Weltkrieg herauszuhalten. Bereits im Dezember 1941 löste sich die Gruppe wieder auf und die Allianz der Vereinten Nationen wurde im folgenden Monat geboren. Trumps ›Amerika zuerst‹ ist noch nicht gescheitert. Doch das wird es bald, wenn auch hoffentlich ohne einen Pearl Harbor.

Die gegenwärtige US-Regierung ignoriert die nationalen Abwägungen, die einst in Washington, D.C., angesichts der existenziellen Bedrohung in den Jahren 1942 bis 1945 getroffen wurden. Mit der Unterzeichnung der Erklärung der Vereinten Nationen verpflichteten sich die Bündnispartner zum Multilateralismus mit dem Ziel, Nazi-Deutschland und das kaiserliche Japan zeitnah zu zerschlagen sowie den internationalen Frieden und Wohlstand langfristig zu sichern. Dieses Engagement galt sowohl an der europäischen, asiatischen und afrikanischen Front als auch für die internationalen Organisationen, die sich später zum UN-System formierten.

Als Gastgeberland und erster Staat, der die UN-Charta ratifiziert hat, war die Schaffung der Vereinten Nationen für die USA keine nebensächliche, sondern eine zentrale Entscheidung zur Wahrung lebenswichtiger Interessen nachdem der Völkerbund gescheitert war. Die Alliierten des Zweiten Weltkriegs waren entschlossen: In Zukunft sollten Multilateralismus und Rechtsstaatlichkeit die Nachkriegsordnung untermauern und nicht der Alleingang oder das Gesetz des Dschungels. Der düstere

Kontrast zeigte sich mit dem Dritten Reich sowie dem Japanischen Reich, die das Recht der Macht und das Streben nach internationaler Gesetzlosigkeit verkörperten.

Das Fazit ist eindeutig: Die Lösung liegt nicht im Jahr 1914 und der Zeit davor, sondern im Jahr 1918 und der Zeit danach. Leider hat die Trump-Regierung diese Lektion vergessen.

Eine Kosten-Nutzen-Rechnung?

Das ›Trumpische Zeitalter‹ hinterlässt Spuren. Und obwohl der Präsident ein ›Ausreißer‹ ist, steht er nicht allein. Neben dem ›Brexit‹ rotieren noch weitere nationalistisch geprägte Staatsoberhäupter um ihn herum: wie etwa Jair Bolsonaro (Brasilien), Wladimir Putin (Russland), Recep Erdoğan (Türkei), Xi Jinping (China), Narendra Modi (Indien), Rodrigo Duterte (Philippinen), Abd al-Fattah as-Sisi (Ägypten), Nicolás Maduro (Venezuela), Viktor Orbán (Ungarn) und andere Populisten. Es gibt mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede zwischen der Haltung der amerikanischen Regierung und dem ›Russland zuerst‹, dem ›Brasilien zuerst‹ oder gar dem ›China zuerst‹ festzustellen.

Und so muss der wichtigste Mitgliedstaat und größte Geldgeber der Vereinten Nationen seit Januar 2017 genaustens beobachtet werden. Die USA

Die USA besitzen die außerordentliche Fähigkeit, finanzielles Unheil und politisches Chaos zu verursachen.

besitzen die außerordentliche Fähigkeit, finanzielles Unheil und politisches Chaos zu verursachen.

Bereits lange Zeit bevor die Trump-Regierung die Einstellung der Mitgliedszahlungen an die WHO verkündet hatte, setzte sie ihre Beiträge an den UN-Bevölkerungsfonds (United Nations Population Fund – UNFPA) und das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA) aus und kürzte ihre Beiträge für die UN-Friedenssicherung drastisch. Sogar dem Weltpostverein (Universal Postal Union – UPU) wurden Kürzungen ange-

⁹ Remarks by the President to the United Nations General Assembly, The White House, 23.9.2009, obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-united-nations-general-assembly

droht, der offenbar seit dem Jahr 1874 mit der Festlegung der internationalen Portogebühren die Souveränität der USA bedrohe.

Seine giftigen Tiraden zum Handel und zur Umwelt verkündet Trump überwiegend außerhalb der Vereinten Nationen, nutzt dies aber intensiv, um dem Multilateralismus zu schaden. Der Rückzug aus dem Transpazifischen Freihandelsabkommen (TPP) sowie die Ersetzung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) durch das Abkommen USA-Mexiko-Kanada (USMCA) wurden von Zöllen auf Stahl und Aluminium begleitet, die

ren. Es liegt auf der Hand, dass ein einzelner Staat, unabhängig davon, wie mächtig er auch sein mag, all dies nicht allein angehen kann.

Ebenso offensichtlich sind aber auch die Grenzen der UN – nicht nur in Bezug auf die Souveränität, sondern auch hinsichtlich ihrer zerklüfteten und verschwenderischen Operationen. Fraglich ist daher, ob die Vereinten Nationen sich zu einem angemessenen Mechanismus entwickeln werden können, um die Anstrengungen in einer Welt, die aus souveränen Staaten besteht, besser zu bündeln. Um darauf eine zufriedenstellende Antwort geben zu können, bedarf es einer Bestandsaufnahme der Probleme, vor denen die UN stehen, und der Einschätzung, ob die von Generalsekretär António Guterres eingeleiteten Reformen auch langfristige Wirkung erzielen.

Kann Guterres die von der Trump-Regierung vorgenommene Verknappung der finanziellen Schrauben – und zweifellos werden weitere Staaten dem Beispiel folgen und die Mittel reduzieren – nutzen, um umzusetzen, was längst überfällig ist? Kann es ihm gelingen, die Vorteile der Vereinten Nationen in den Vordergrund zu stellen, Operationen zentral zu organisieren und die Bürokratie abzubauen?

Seit dem Jahr 1945 wird versucht, die UN zu reformieren. Ständig werden Anstrengungen unternommen, das System inklusiver, transparenter und in einem angemessenen Maß rechenschaftspflichtig zu machen und die zahlreichen und autonom handelnden Teile des Systems zusammenzuführen.¹⁰ Im besten Fall wurden gemischte Ergebnisse erzielt. Sie müssen jedoch substantiell werden, und zwar bald.¹¹

Stärkerer politischer Gegenwind

Die Kritik an den UN nimmt zu, nicht nur in Washington, D.C. Und die Folgen der Pandemie werden die jüngsten Trends verschärfen; mächtige und weniger mächtige Staaten und ihre Öffentlichkeit stehen internationalen Organisationen skeptisch gegenüber. Sie wenden beim Multilateralismus einen eher transaktionalen Ansatz an, dies betrifft auch die Vereinten Nationen. Heute stellen selbst Regierungen, die einst wohlwollend waren – darunter die skandinavischen Regierungen –, unangenehme Fragen bezüglich der Kosten und des Nutzens. Kurz gesagt, das multilaterale Narrativ hat heute eine geringere Anziehungskraft als im Jahr 1945 oder gar noch vor ein paar Jahren.

Die UN sind der einzig sinnvolle Ort, um Maßnahmen zur Bewältigung der weltweiten Herausforderungen zu orchestrieren.

die Handelspartner zu zahlen haben, sowie von Androhungen gegenüber der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO). Für den Multilateralismus weitaus bedeutungsvoller ist die Ankündigung vom Mai 2017, dass die USA aus dem von den UN vermittelten Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen aussteigen werden, auf das sich 195 Staaten und die EU geeinigt hatten. China und – zum Teil – Russland sind die Profiteure dieses Schrittes. Beide Staaten versuchen seit langem, den Westen zu spalten. Dies gelingt nun stellvertretend der Trump-Regierung.

Die US-Präsidentenwahlen werden in diesem Jahr stattfinden, nachdem die festgelegte Vierjahresfrist für einen möglichen Ausstieg der USA aus dem Übereinkommen von Paris abgelaufen ist. Bis dahin wird die Wählerschaft in den USA hoffentlich wieder zur Vernunft gekommen sein, wie sie es bereits im November 2018 demonstrierte. Die Mobilisierung US-amerikanischer Städte, Bundesstaaten und Unternehmen zur Einhaltung des Übereinkommens bedeutet gleichzeitig, dass ein multilateraler Ansatz nach dem Jahr 2020 noch möglich sein wird.

Zu Beginn des dritten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert sind die universellen Vereinten Nationen der einzig sinnvolle Ort, um Gespräche zu führen und Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie, der Wirtschaftskrise, des Klimawandels, des Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Gräueltaten zu orchestrie-

¹⁰ Stephen Browne/Thomas G. Weiss (Eds.), Routledge Handbook on the UN and Development, London 2020.

¹¹ Siehe dazu auch den Beitrag von Tim Murithi in diesem Heft.

Das Gedankenspiel von einer Welt, in der die Vereinten Nationen keine Rolle spielen, zeigt Reibungspunkte auf. Beispielsweise wurde die recht unbekannte ›Shuttle-Diplomatie‹ von U Thant zwischen dem US-Präsidenten John F. Kennedy und dem sowjetischen Regierungschef Nikita Chruschtschow während der Kubakrise von beiden als wesentliche Lösung anerkannt. Diese Mediation war nicht der einzige Faktor, der zur Lösung beigetragen hat. Doch würden wir wirklich ihre Relevanz infrage stellen und behaupten, dass die Staaten auch ohne solche ›Guten Dienste‹ zu einer Lösung gelangt wären? Und wie wäre es mit einer Gegenüberstellung der Kosten und des Nutzens bezüglich der Pockenausrottung? Die Ausgaben beliefen sich damals auf nur 300 Millionen US-Dollar, von denen lediglich 100 Millionen US-Dollar aus internationalen Fonds stammten, an denen sich die USA wiederum mit nur 35 Millionen US-Dollar beteiligten.¹² Das entsprach etwa einem Drittel der damaligen Kosten für einen Kampffjet. Neben der Verhinderung des menschlichen Leids konnte die Welt dadurch seit dem Jahr 1977 Milliarden an US-Dollar einsparen, die ansonsten für Impfstoffe und Verwaltung ausgegeben worden wären.

Eine Gegenüberstellung der Kosten und des Nutzens für die Arbeit im UN-System ist hilfreich, um einordnen zu können, worauf Guterres im Management der Vereinten Nationen die Betonung legt. Seine Reformagenda muss schließlich die langfristigen Chancen widerspiegeln, die sich bezüglich der globalen Instabilität andeuten, sowie die komparativen langfristigen Vorteile für die Vereinten Nationen hervorheben. In absehbarer Zeit sollte es aber Guterres gelingen, Verschwendung, Überschneidungen und den Mangel an Synergie in der UN-Bürokratie und den Organisationen des Systems zu beseitigen, die bereits von hochrangigen Gruppen, internationalen Kommissionen, wissenschaftlichen Abhandlungen und den Medien im Einzelnen detailliert dargelegt wurden.¹³ Diese Defizite unterstreichen die Zersplitterung der UN-Aktivitäten und die Grabenkämpfe um knappe Ressourcen.

Seine bisherigen Errungenschaften sind bestenfalls bescheiden und die Schonfrist ist vorbei. Guterres ist sich der politischen Mängel sowie der strukturellen und personellen Defizite der Vereinten Nationen voll bewusst.¹⁴ Es bleibt zu hoffen, dass er die innere Kraft wiederentdeckt, die es braucht, um vor der sisyphushaften Aufgabe nicht

zurückzuschrecken und die Art und Weise, wie die Vereinten Nationen arbeiten, zu verändern. Wenn er oder seine Nachfolgeperson dies nicht schafft, könnten wir in Echtzeit erleben, wie die Welt ohne die Vereinten Nationen sich zu einer noch schlechteren entwickelt.

Eindämmung des Nationalismus

Die Liste der Herausforderungen, vor denen die Vereinten Nationen im Laufe der Zeit standen, lässt den Beitrag mit dem oft zitierten Satz von Dag Hammarskjöld abschließen: »Es ist gesagt worden, dass die Vereinten Nationen nicht gegründet wurden, um uns in den Himmel zu bringen, sondern um uns vor der Hölle zu bewahren.«¹⁵ Die Organisation ist ein Grund dafür, dass wir uns nicht schon in der Unterwelt befinden. Eine Welt ohne sie ist leider nicht unwahrscheinlich, wenn die derzeitigen politischen Bedingungen anhalten oder sich verschlechtern.

»Wir rufen zu einem großen Erwachen der Nationen auf«, lautete Trumps Schlussfolgerung in seiner Rede an die Mitgliedstaaten zur Generalversammlung im Jahr 2017.¹⁶ Dabei waren es auch die USA, die halfen, die Weltorganisation zu gründen, um den Schrecken der Nationen und den Amoklauf des Nationalismus aufzuhalten. Trump wird es nicht tun, aber der Rest von uns sollte zum großen Wiedererwachen der Vereinten Nationen aufrufen.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

English Abstract

Prof. Dr. Thomas G. Weiss

Like a Phoenix from the Ashes pp. 147–153

History holds clues about how to prepare the UN for an uncertain future with multilateralism under siege in the age of new nationalisms. With the UN's obvious weaknesses on display, including the disjointed responses to COVID-19, this essay returns to 1 January 1942 and the signing of the Declaration by the United Nations. It views the 75-year history through a counterfactual prism: "Would the World Be Better without the UN?"

Keywords: Multilateralism, Pandemie, UN-Reform, USA, multilateralism, pandemic, UN reform

¹² WHO, Statue Commemorates Smallpox Eradication, 17.5.2010, www.who.int/mediacentre/news/notes/2010/smallpox_20100517/en/

¹³ Sebastian von Einsiedel/Alexandra Pichler Fong, Der Aufstieg Hochrangiger Gruppen: Ein Erfolgsmodell?, VEREINTE NATIONEN (VN), 1/2017, S. 10–16.

¹⁴ Beate Wagner, António Guterres – Ein Jahr im Amt, VN, 1/2018, S. 26–30.

¹⁵ UN Doc. SG/382 v. 13.5.1954.

¹⁶ Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly, a.a.O. (Anm. 8).

COVID-19 – Plädoyer für eine Überprüfung der UN-Charta

Die COVID-19-Pandemie hat erneut deutlich gemacht, dass die globalen Institutionen und ihre Struktur nicht geeignet sind, um globalen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Ihre Handlungsschwäche legt die Einleitung eines Prozesses zur Überprüfung der Charta der Vereinten Nationen nahe.



Dr. Tim Murithi,
geb. 1970, ist Professor und
Leiter des Interventionspro-
gramms zur Friedenskonsolidie-
rung am Institut für Gerechtig-
keit und Versöhnung (IJR) in
Kapstadt, Südafrika.

✉ tmurithi@ijr.org.za

Die verheerenden Auswirkungen von COVID-19 haben die Menschheit weltweit erschüttert.¹ Die Krankheit trifft unterschiedslos alle Menschen unabhängig von deren Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, Kultur, Religion oder finanziellem Wohlstand. Als erste Reaktion auf COVID-19 forderten die Regierungen ihre Bevölkerungen auf, sich innerhalb der nationalen Grenzen aufzuhalten, sie stoppten den internationalen Reiseverkehr und verfügten Ausgangssperren zur Einhaltung physischer Distanz, um die Krankheit zu »bekämpfen«. Paradoxe Weise lässt sich COVID-19 nicht bekämpfen, indem man sich hinter die menschengemachten Grenzen zurückzieht. Vielmehr bedarf es des kollektiven Einfallsreichtums, des Willens und der Entschlossenheit der gesamten Menschheit, um gemeinsam geeignete Therapien gegen und einen Impfstoff für COVID-19 zu finden und seine Auswirkungen auf Gesellschaft, Staat und Wirtschaft zu begrenzen. Doch gibt es adäquate globale Institutionen, die notwendig sind, um wirksam auf aktuelle und zukünftige globale Herausforderungen, wie etwa Pandemien, zu reagieren?

Die globalen Herausforderungen

Es war die Vernetzung der Welt, die es COVID-19 ermöglichte, sich wie ein Lauffeuer über den Globus auszubreiten. Daher war eine staatliche Reak-

tion erforderlich, um die Ausbreitung einzudämmen und eine Weiterverbreitung einzuschränken. Die dringendere Aufgabe, Wege zur Unterbindung des Virus und seiner heimtückischen Auswirkungen auf den Menschen zu finden, ist jedoch ein Unterfangen, bei dem die gesamte Weltgesellschaft zusammenarbeiten muss. Es geht darum, die globalen Institutionen so zu gestalten, dass die internationale Zusammenarbeit zum besseren Verständnis der Krankheit beiträgt und nicht ein selbstzerstörerischer Konkurrenzkampf auf nationaler und Unternehmensebene gefördert wird.

Die Warnung der chinesischen Behörden über den Ausbruch von COVID-19 ermöglichte es der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), eine Studienreise in die Region durchzuführen, an der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus der ganzen Welt teilnahmen.² Damit wurde bestätigt, wie wichtig es ist, globale Institutionen zu unterstützen und in die Lage zu versetzen, ihre zentralen Funktionen zum Wohle der gesamten Menschheit wahrzunehmen. Die Welt nach COVID-19 wird eine Ära einläuten, die aufgrund der globalen Auswirkungen unsere gemeinsame Menschlichkeit in den Vordergrund rückt. Die Tatsache, dass alle von COVID-19 betroffen sein können, hat die aufkeimende Erkenntnis bestärkt, dass die Menschheit in Wirklichkeit eine globale Gesellschaft ist. Kein Staat allein konnte verhindern, dass sich die Krankheit ausbreitet. COVID-19 hat einen »globalen konstitutionellen Moment« geschaffen: Mit alternativen und kreativen Ideen kann nun damit begonnen werden, die globalen Institutionen umzustrukturieren und zu reformieren, um sicherzustellen, dass sie transnationale Herausforderungen wie Pandemien, Umwelt- und Flüchtlingskrisen sowie gewalttätigen Extremismus sehr viel besser koordiniert bewältigen können. Verständlicherweise wird davor zurückgeschreckt, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, um die glo-

¹ Dieser Beitrag basiert auf: Tim Murithi, 75 Jahre UN-Charta. Überprüfung dringend erforderlich, Global Governance Spotlight 3/2019, Juli 2019, www.sef-bonn.org/publikationen/global-governance-spotlight/32019.html

² WHO, Mission Summary: WHO Field Visit to Wuhan, China 20-21 January 2020, 22.1.2020, www.who.int/china/news/detail/22-01-2020-field-visit-wuhan-china-jan-2020

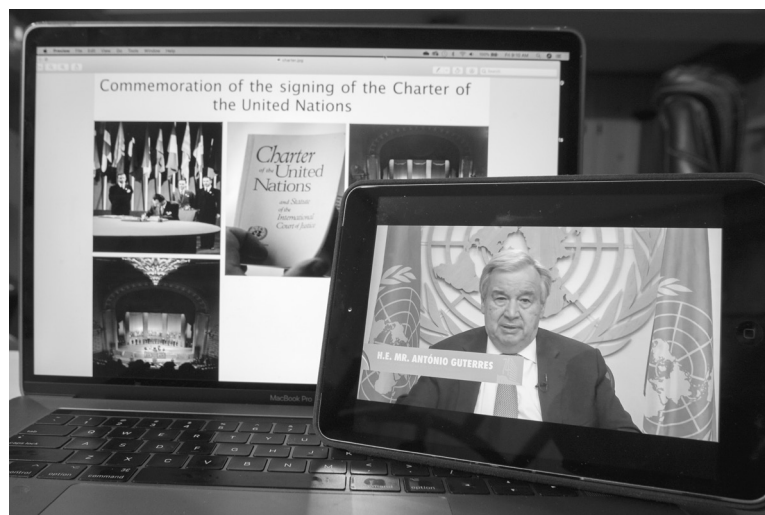
balen Institutionen zu verändern. Dies ist jedoch eine Aufgabe, die Regierungen in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung übernehmen müssen, um das menschliche Überleben zu sichern.

Aussicht auf eine globale Ordnung

Die Zeit zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg war zeitweise vom Idealismus der Gründung des Völkerbunds geprägt. Der Völkerbund erwies sich jedoch zur Überwindung des konfrontativen Ansatzes in den internationalen Beziehungen als ungeeignet. Die Vereinten Nationen wurden gegründet, da die Regierungen die Grenzen des Völkerbunds erkannten. Der Hauptzweck der UN bestand darin, einen institutionellen Mechanismus zu etablieren, der seine Mitglieder ermutigen sollte, »ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so [beizulegen], dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden«.³ Durch den Sicherheitsrat und die Generalversammlung wurden die UN zum »Weltforum« bestimmt, das die Hauptverantwortung für die Förderung der internationalen Zusammenarbeit in einem breiten Spektrum von Fragen tragen sollte. Sie verfügen für diese Aufgabe über eine Reihe von Institutionen und Sonderorganisationen im UN-System. Zunächst erschien dies als eine einfallsreiche Palette von Mechanismen und Prozessen zur Bewältigung globaler Herausforderungen – einschließlich gewaltsamer Konflikte und des Klimawandels. Bald jedoch sah sich die Welt mit den strukturellen Beschränkungen und den egoistischen Imperativen der mächtigen Länder konfrontiert, die die Ära des Ost-West-Konflikts und der Zeit danach beherrschten. Wenn es für die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) angebracht ist, die rechtlichen Bestimmungen der UN-Charta zu ignorieren, warum sollte sich dann auch nur ein einziger der übrigen 188 UN-Mitgliedstaaten verpflichtet fühlen, diese internationale Institution zu respektieren?

Der Irrglaube der UN-Reform

Der Physiker Albert Einstein bezeichnete es einst als Wahnsinn, wenn immer und immer wieder das Gleiche getan wird in der Erwartung, jedes Mal ein anderes Ergebnis zu erzielen. Dies trifft in ge-



UN-Generalsekretär António Guterres erinnert anlässlich des 75. Jubiläumstags der Charta der Vereinten Nationen am 26. Juni 2020 an deren Unterzeichnung.

UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

wisser Hinsicht auch auf das UN-System zu: Dieses hat immer wieder vergeblich versucht, sich selbst zu reformieren – leider ohne spürbaren Unterschied in Bezug auf die ärmsten Menschen der Welt, denen es eigentlich beistehen soll. Am 14. Juli 2010 erklärte Inga-Britt Ahlenius, zu diesem Zeitpunkt UN-Untergeneralsekretärin für das Amt für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight

Das UN-System hat immer wieder vergeblich versucht, sich selbst zu reformieren.

Services – OIOS), in einem der Öffentlichkeit zuge-spielten internen Bericht anlässlich ihres Ausscheidens, dass sich die Vereinten Nationen bedauerlicherweise »in einem Prozess des Niedergangs und der abnehmenden Relevanz«⁴ befänden. In Bezug auf die UN-Reform bemerkte sie, dass »unzusammenhängende, schlecht durchdachte ›Reformen‹ ohne adäquate Analyse und ohne ausreichendes Verständnis eingeleitet werden«.⁵ Ahlenius stellte fest, dass zu den negativen Folgen dieser Entwicklung der Organisation auch ihre immer geringere »Fähigkeit zum Schutz der Zivilbevölkerung in Kon-

³ Charta der Vereinten Nationen, Kapitel 1, Artikel 2, unric.org/de/wp-content/uploads/sites/4/2020/01/charta-1.pdf

⁴ Inga-Britt Ahlenius, End of Assignment Report, New York 2010, S. 50, www.humanrightsvoices.org/assets/attachments/documents/8802reportbrit.pdf

⁵ Ebd., S. 49.

flikten und Notlagen«⁶ gehört. Beispielsweise ist heute die Anzahl der gewaltsam aus ihrer Heimat vertriebenen Flüchtlinge weltweit mit fast 80 Millionen Menschen so hoch wie nie zuvor in der Geschichte der Menschheit.⁷

Das unübersichtliche System von Kompromissen im Hinblick auf die UN-Reform hat die tiefe strukturelle Krise der internationalen Legitimation, die in den Entscheidungsstrukturen der Weltorganisation angelegt ist, nicht überwinden können und wird sie wahrscheinlich auch künftig nicht über-

UN-System so umgestaltet werden kann, dass es in seiner Entscheidungsfindung demokratischer und integrativer wird. Dies kann durch eine längst überfällige Konferenz zur Überprüfung der Charta der Vereinten Nationen erreicht werden. Es sollte keine ›heiligen Kühe‹ geben, wenn es darum geht, das zu retten, was von unserem Heimatplaneten Erde noch übriggeblieben ist. Deshalb müssen wir ernsthaft die Möglichkeiten zur Umgestaltung der Weltinstitutionen prüfen, indem ein neues System geschaffen wird, das die Anliegen aller Menschen berücksichtigt. Es ergibt keinen Sinn, dass insgesamt mehr als fünf Milliarden Menschen keine dauerhafte Vertretung im UN-Sicherheitsrat haben, insbesondere wenn der Rat zu mehr als 80 Prozent mit Krisensituationen in Afrika, im Nahen Osten und in Südostasien befasst ist. Hier handelt es sich eindeutig um ein internationales politisches Steuerungssystem, das sich in einer dauerhaften Legitimierungskrise befindet.

Mehr als fünf Milliarden Menschen werden von den wichtigsten Entscheidungsprozessen innerhalb des UN-Systems ausgeschlossen.

winden. Ahlenius kam zu dem Schluss, dass es bei der UN-Reform »keine Transparenz und keine Rechenschaftspflicht« gebe, und sie betonte ausdrücklich, dass sie »keine Anzeichen einer Reform der Organisation« sehe.⁸ Dies bedeutet, dass andere Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz des UN-Systems gefunden werden müssen. Hierfür ist es dringend erforderlich, das Konzept der partizipativen Demokratie auf globaler Ebene zu etablieren.⁹

Eine Überprüfung der UN-Charta ist erforderlich

Vor allem seit dem Jahr 1992 haben die jeweiligen UN-Generalsekretäre mit Enthusiasmus auf notwendige Reformen hingewiesen und ihre eigenen Prozesse eingeleitet, die alle ins Stocken geraten sind und mit einer beunruhigenden Regelmäßigkeit keine wirksamen Ergebnisse geliefert haben. Folglich ist zu vermuten, dass das UN-System aus den Fugen geraten ist, und wie UN-Generalsekretär António Guterres selbst einräumt, »ist diese Organisation der Dreh- und Angelpunkt des Multilateralismus [...]. Doch die Herausforderungen übersteigen mittlerweile unsere Reaktionsfähigkeit [...]. Die Vereinten Nationen müssen bereit sein, sich zu verändern«.¹⁰ Die dringende Frage ist, wie das

Argumente für eine parlamentarische Versammlung

Für die mehr als fünf Milliarden Menschen, die von den wichtigsten Entscheidungsprozessen innerhalb des UN-Systems ausgeschlossen sind, stellt sich die Frage, ob sie ein solches Global-Governance-System tatsächlich weiterhin unterstützen sollten. Konkret ist es an der Zeit, dass eine Zweidrittelmehrheit der Staaten in der UN-Generalversammlung eine ›Koalition der Willigen‹ bildet und sich auf Artikel 109 der UN-Charta beruft, in dem eine Überprüfung eben dieser vorgesehen ist. Gegen die Anwendung des Artikels 109 können die P5, die die Hauptnutznießer des globalen Status quo und die Hauptverantwortlichen für einen Teil des Chaos in einigen Teilen der Welt sind, kein Veto einlegen. Bereits jetzt ist vorhersehbar, dass einige Akteure, wie die P5 selbst, jegliche Bemühungen um sinnvolle Veränderungen zu untergraben versuchen, statt den Willen einer notwendigen Zweidrittelmehrheit zu unterstützen. Viele Staaten sehnen sich danach, Teil des ›elitären Klubs‹ im Rat zu sein; die P5 hingegen haben das UN-System faktisch ›gekapert‹ und nutzen es, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen.

Die Anwendung von Artikel 109 ist seit mehreren Jahrzehnten überfällig, da in der UN-Charta

⁶ Ahlenius, End of Assignment Report, a.a.O. (Anm. 4), S. 49.

⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Figures at a Glance, www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html

⁸ Ahlenius, End of Assignment Report, a.a.O. (Anm. 4), S. 48.

⁹ Daniele Archibugi, Cosmopolitan Democracy, *New Left Review*, 41. Jg., 4/2000, S. 137–150.

¹⁰ António Guterres, Secretary-General-designate António Guterres' Remarks to the General Assembly on Taking the Oath of Office, New York, 12.12.2016, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech

die regelmäßige Überprüfung ihrer weiteren Relevanz und Effizienz gefordert wird. Tatsächlich verstoßen die Mitglieder der Generalversammlung »rechtlich« gegen die Bestimmungen der UN-Charta, in der konkret und ausdrücklich eine Überprüfungskonferenz der Charta zehn Jahre nach der Gründung der UN im Jahr 1945 gefordert wird. Im Jahr 1955 gab es Bestrebungen, eine Überprüfungskonferenz der UN-Charta zu organisieren, dieser Prozess geriet jedoch ins Stocken.¹¹ Es spricht vieles dafür, die Kampagne zur Einberufung einer Überprüfungskonferenz der UN-Charta bis zum Jahr 2021 wieder aufleben zu lassen.

Basierend auf den Grundsätzen der menschlichen Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit und Versöhnung, für die viele Menschen und Gemeinschaften auf der ganzen Welt gekämpft haben und weiterhin kämpfen, kann ein neues globales System entwickelt werden. Dieses System sollte auf dem Konzept einer parlamentarischen Versammlung der UN mit Gesetzgebungsbefugnissen und Fachausschüssen beispielsweise für Pandemien, Frieden, Sicherheit, Gleichstellung der Geschlechter, Umwelt und Flüchtlinge beruhen. Eine solche parlamentarische Versammlung der Vereinten Nationen könnte, basierend auf einem Verhältniswahlssystem, aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern aller 193 UN-Mitgliedstaaten bestehen. Auch andere Staaten und Territorien, die nicht UN-Mitglieder sind, könnten unabhängig von ihrer religiösen oder ideologischen Ausrichtung zum Beitritt aufgefordert werden. Damit würde eine globale Gesetzgebungskammer geschaffen, die im Tagesgeschäft adäquat funktioniert. Die UN haben in den 75 Jahren ihres Bestehens keine Überprüfungskonferenz der Charta durchgeführt, was angesichts der Geschwindigkeit der technologischen Entwicklung erstaunlich ist. Es ist absurd, dass die geopolitische Entwicklung unserer Global-Governance-Institutionen nicht mit dem Tempo der Globalisierung und den Anforderungen des vierten Industriezeitalters Schritt gehalten hat. Darüber hinaus könnten die Aktivitäten eines solchen neuen globalen Systems endlich durch die Besteuerung der globalen Finanzströme finanziert werden, um den staatenübergreifenden Herausforderungen zu begegnen, die ein einzelner Staat allein nicht bewältigen kann.¹²

Auch wenn sich manche Länder für den Rückzug in ihren »nationalistischen Kokon« entschieden

haben, können sie nicht leugnen, dass die Ära der Globalisierung erst einmal erhalten bleibt. Die Herausforderung besteht darin, Institutionen zu schaffen, die effektiver auf internationale Probleme reagieren können, bevor diese das Überleben der Menschheit gefährden. Daher müssen Denkfabriken, die Zivilgesellschaft und Fachleute aktiv werden und innerhalb der Generalversammlung Mitgliedstaaten identifizieren, die als »Vorkämpfer« fungieren können. Bei diesen Mitgliedstaaten muss Lobbyarbeit betrieben werden, damit sie das gemeinsame Anliegen unterstützen. Diese Länder können eine Staatenkoalition bilden, die bei der Einberufung einer Überprüfungskonferenz der UN-

Die Anwendung von Artikel 109 ist seit mehreren Jahrzehnten überfällig.

Charta im nächsten Jahr und beim Entwurf eines neuen Leitbilds für die Menschheit die Führung übernimmt. Eine solche Koalition kann somit dazu beitragen, das globale System so zu verändern, dass die Chancengleichheit aller Menschen gewährleistet und bekräftigt wird.

Die Tücken bei der Überprüfung der UN-Charta

Es wäre naiv zu glauben, dass die Nutznießer des derzeitigen Systems, vor allem die P5, bedingungslos Veränderungen zulassen würden. Das liegt daran, dass der Status quo ihnen in die Hände spielt. Das gegenwärtige globale System ist durch die selektive Einhaltung des Völkerrechts und ein offensichtliches Demokratiedefizit gekennzeichnet. Wenn der Status quo bestehen bleibt, wird sich dieses Modell der elitären Global Governance nicht selbst reformieren, sondern lediglich bestehende Formen der Exklusivität durch die Kooptierung einiger weiterer Mitgliedstaaten replizieren und reproduzieren.¹³ Daher ist es unumgänglich, dass die Mitgliedstaaten der UN-Generalversammlung eine »Koalition der Willigen« mit Gleichgesinnten bilden. Sie müs-

¹¹ Shirley Scott, The Failure of the UN to Hold a Charter Review Conference in the 1950s: The Future in the Past?, Australia & New Zealand Law & History E-Journal, 1. Jg., 5/2005, S. 70–79, www5.austlii.edu.au/au/journals/ANZLawHisteJl/2005/5.pdf

¹² James A. Paul/Katarina Wahlberg, Global Taxes for Global Priorities, Global Policy Forum, März 2002, www.globalpolicy.org/global-taxes/46027-global-taxes-for-global-priorities.html

¹³ Tim Murithi, Re-thinking the United Nations System: Prospects for a World Federation of Nations, International Journal on World Peace, 20. Jg., 4/2003, S. 3–28.

sen sich den Versuchen, sie zu spalten, widersetzen, um die gemeinsamen Interessen der Menschheit als Ganzes voranzubringen.

Ein neuer globaler Vertrag

Als António Guterres am 12. Dezember 2016 seinen Amtseid ablegte, räumte er ein, dass die Entscheidungen vieler Menschen auf der ganzen Welt von Angst geprägt seien. »Es ist an der Zeit, die Beziehungen zwischen der Bevölkerung und Führungspersonlichkeiten neu zu gestalten [...]; [...] die Staatsschefs sollten zuhören und zeigen, dass ihnen ihr eigenes Volk und die globale Stabilität und Solidarität, von der wir alle abhängen, wichtig sind.«¹⁴ In Ermangelung des politischen Willens und der anhaltenden Furcht unter den UN-Mitgliedstaaten, eine Charta-Überprüfungskonferenz einzuberufen, bestünde eine alternative Strategie darin, einen neuen separaten Vertrag zu entwerfen

Eine Schlüsselinstitution innerhalb eines solchen institutionellen Konzepts wäre ein Weltparlament.

und zu unterzeichnen. Beispielsweise könnte ein Weltverband der Nationen (WFN) geschaffen werden, der von »allen international fortschrittlichen Ländern, die bereit wären, eine Vorreiterrolle zu übernehmen«, gebilligt und angenommen werden könnte.¹⁵ Ein neuer Vertrag könnte eine Reihe von Institutionen vorsehen, unter anderem einen supranationalen Rat der Weltregionen für die Europäische Union (EU) und die Afrikanische Union (AU), ein Weltparlament, einen globalen Gerichtshof, internationale Sicherheitskräfte und einen Ausschuss nichtstaatlicher Akteure. Die Vereinten Nationen wurden ursprünglich auch von einer kleineren Gruppe von 51 Staaten gegründet und wuchsen schließlich auf ihre heutige Zahl von 193 Staaten an.¹⁶ Hinsichtlich des WFN handelt es sich um eine Idee, die seit dem Jahr 1945 von der Bewegung der

Weltföderalisten (WFM) vorgeschlagen wird. Ein neuer globaler Vertrag würde auf der vertikalen Übertragung der Macht von den Nationalstaaten auf eine supranationale Gruppierung von Regionen und nach unten auf subnationale Gemeinschaftsformationen beruhen, mit einer Weltversammlung, die breit angelegte Debatten und Entscheidungen ermöglicht.

Eine Schlüsselinstitution innerhalb eines solchen institutionellen Konzepts wäre ein Weltparlament.¹⁷ Die Idee wäre, dass »sogar zwanzig bis dreißig wirtschaftlich und geografisch unterschiedliche Länder ausreichen würden, um ein solches Parlament zu gründen«. Und weiter: »Der Vertrag, dem diese Länder zugestimmt hätten, würde die rechtliche Struktur für die auf ihrem Territorium durchzuführenden Wahlen festlegen, einschließlich des Wahlsystems und der Wahlbezirke.«¹⁸ Die Staaten, die eine solche Initiative anführen könnten, müssten Erfahrung mit demokratischer Kultur haben – beispielsweise Argentinien, Chile, Deutschland, Finnland, Ghana, Kanada, Kenia, Neuseeland, Nigeria, Norwegen, Schweden, die Schweiz, Singapur und Südafrika, um nur einige wenige zu nennen. Es wäre nicht erforderlich, dass diese Vorreiterstaaten ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen aufgeben, während sie gleichzeitig den WFN gründen. Sie könnten ihre UN-Mitgliedschaft aktiv nutzen, um für die neue globale demokratische Architektur zu werben und eine ständig wachsende Zahl von Staaten davon zu überzeugen, sich ihnen in der neuen Formation anzuschließen.

Die Satzung des WFN könnte so formuliert werden, dass jedes Land der Formation beitreten kann, solange es bereit ist, seine Verpflichtungen aus dem WFN-Vertrag zu erfüllen. Wenn der WFN-Vertrag an Bedeutung gewinnt, dann »hätten andere, weniger proaktive Staaten einen Anreiz, bei der Gründung einer wichtigen neuen internationalen Organisation mitzuwirken, anstatt abseits zu stehen.«¹⁹ Wenn schließlich eine optimale Anzahl von Staaten Mitglied im WFN ist, könnte die Bedeutung der Vereinten Nationen allmählich schwinden, bis sie den gleichen Niedergang erleiden wie der Völkerbund. Für das weitere Vorgehen sollte eine Gruppe fortschrittlicher Staaten und zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie zum Beispiel UN-Gesellschaften, den Entwurf einer Resolution der

¹⁴ Guterres, Secretary-General-designate António Guterres' Remarks, a.a.O. (Anm. 10).

¹⁵ Andrew Strauss, Taking Democracy Global: Assessing the Benefits and Challenges of a Global Parliamentary Assembly, London 2003, S. 1–11.

¹⁶ Siehe dazu auch den Beitrag von Thomas G. Weiss in diesem Heft.

¹⁷ Vgl. dazu auch den Beitrag von Andreas Bummel, Auf dem Weg zu einem Weltparlament? Der Vorschlag zur Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den UN, VEREINTE NATIONEN (VN), 5/2010, S. 216–220.

¹⁸ Strauss, Taking Democracy Global, a.a.O. (Anm. 15), S. 9.

¹⁹ Ebd., S. 10.

Generalversammlung erarbeiten, um die Überprüfungskonferenz der UN-Charta auf die Tagesordnung zu setzen. Parallel dazu sollte auch mit der Zusammenarbeit und Unterstützung im Hinblick auf einen Entwurf eines neuen globalen Vertrags und einer Satzungsstruktur für den WFN begonnen werden. Als ein Staatsmann, der sich für die Gründung der UN einsetzte, erklärte der frühere US-Präsident Franklin D. Roosevelt einmal, »das einzige, was man fürchten muss, ist die Furcht selbst«.²⁰

Die Pandemie als Chance

Es gibt nichts, was die Prävalenz einer globalen Gesellschaft besser verdeutlichen kann als eine Pandemie wie COVID-19, die alle Menschen betrifft. Diese Pandemie hat auch gezeigt, dass das gegenwärtige globale System an einem Scheideweg angekommen ist und einer Veränderung bedarf. Die Menschheit wird nicht überleben, wenn die endemischen Krisen, mit denen sie weltweit konfrontiert ist, von einem erstarrten UN-System nicht mehr bewältigt werden können. Es geht nicht um die Bemühungen vieler UN-Bediensteter, die sich unter schwierigen Umständen für die Aufrechterhaltung des Mandats der Organisation einsetzen. Es geht darum, dass die »nächste Version der UN« im Hinblick auf die Bewältigung globaler Herausforderungen wie der COVID-19-Pandemie wesentlich leistungsfähiger sein sollte.

Wenn davon gesprochen wird, den Menschen mehr Möglichkeiten zu eröffnen, sich am Weltgeschehen zu beteiligen, dann ist es folgerichtig, dass die Menschen auf globaler Ebene durch eine Art »Weltversammlung der Völker« vertreten sein sollten. Die weltweiten Proteste gegen Rassismus zeigen, dass sich das globale Bewusstsein derzeit verändert. Parallel dazu ist jedoch keine Veränderung bei den Institutionen der Global Governance zu beobachten. Konkret beginnt die Arbeit am Aufbau einer globalen Gesellschaft jetzt – durch Diskussionen in der Familie, in der Schule, am Arbeitsplatz, im Gottesdienst und im Handelswesen. Vor allem wird ein gewisses Maß an Beharrlichkeit erforderlich sein, weiterhin für unsere globale Verbundenheit zu plädieren. Über vier Jahrhunderte haben wir uns auf eine Sichtweise beschränkt, die sich am Konzept der Nationalstaaten gemäß der westfälischen Friedensordnung orientierte. Dieses Konzept hat in unseren Köpfen reale Gestalt angenommen. Wenn die Völker der Welt das nächste

Mal ein Thema von globaler Bedeutung zur Sprache bringen, muss sichergestellt werden, dass dafür eine geeignete Institution vorhanden ist. Die Institution muss in der Lage sein, diese Anliegen zu artikulieren und in politische Entscheidungen umzusetzen, die dazu beitragen können, die demokratische Transparenz und Rechenschaftslegung des globalen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses zu verbessern. Eine Konferenz zur Überprüfung der UN-Charta kann einen solchen Prozess in Gang setzen und die Gründung einer parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen kann die globale partizipatorische Demokratie fördern.

Da es innerhalb der UN keine entsprechende Bewegung gibt, spricht vieles dafür, dass eine kleine Gruppe von Vorreiterstaaten einen neuen globalen Vertrag zur Gründung eines WFN ausarbeiten und unterzeichnen sollte, in dem sich eine neue globale demokratische Architektur widerspiegelt. Bei dieser historischen Mission sollte sich die Menschheit von der Weisheit des bedeutenden Panafrikanisten und ersten Präsidenten eines demokratischen Südafrika, Nelson Mandela, leiten lassen, der einmal sagte: »Vieles scheint unmöglich, bevor es umgesetzt wird.«

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Prof. Dr. Tim Murithi

COVID-19 – A Plea for a Review of the UN Charter pp. 154–159

The COVID-19 pandemic has magnified the fact that the world's institutions are ill-prepared and inadequately designed to effectively address global challenges such as pandemics, the climate catastrophe, the refugee crisis, violent extremism, and illicit profiteering from natural resources. This article argues, that COVID-19 has exposed the vulnerability of the currently existing global institutions and makes the case for launching a United Nations Charter review process. The UN appeal for a global ceasefire is timely, but the world needs a much more compelling vision for a better future, and institutions that can address the catalogue of crises that the planet faces.

Keywords: Mitgliedschaft, Pandemie, UN-Charta, UN-Jubiläum, Völkerrecht, International Law, membership, pandemic, UN Charter, UN anniversary

Wie legitim sind die UN?

Das 75. Jubiläumsjahr der Vereinten Nationen ist Anlass genug, um über die Legitimität der Organisation nachzudenken. Anzeichen für einen säkularen Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit scheint es keine zu geben. Dies steht im Kontrast zur weitverbreiteten Meinung, nach der die Legitimität der UN zu erodieren beginnt.



Dr. Lisa Dellmuth, geb. 1981, ist Associate Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Stockholm.

✉ lisa.dellmuth@su.se

Was Legitimität ist – und was sie nicht ist

In der Erwartung, die Vereinten Nationen würden zur Lösung grenzüberschreitender Herausforderungen beitragen, haben die Regierungen den UN in den letzten Jahrzehnten immer mehr Autorität übertragen. Ob die Vereinten Nationen stark genug sind, diesen Erwartungen gerecht zu werden, hängt teilweise von ihrer Legitimität ab.³ Legitimität ist für das Funktionieren einer jeden herrschenden Autorität von großer Bedeutung. Dies trifft auch auf eine internationale Institution zu, wie es die Weltorganisation ist. Nur wenn die Menschen die Vereinten Nationen als legitim erachten, ist es der Weltorganisation möglich, Ressourcen zu beschaffen, politische Richtlinien festzulegen, die Einhaltung ihrer Beschlüsse zu erreichen und Einfluss auf globale Probleme zu nehmen. Dagegen würde eine geringe oder fehlende Legitimität den Einfluss der Vereinten Nationen in der Weltpolitik eher schwächen.

Die Legitimität erschließt sich aus der Wahrnehmung und dem Glauben der Menschen, dass die Vereinten Nationen ihre Autorität angemessen aus-

Hunger, Klimawandel, Wirtschaftskrisen und gewaltsame Konflikte – die Menschheit sieht sich derzeit mit immer drängenderen Herausforderungen für die Lebensgrundlagen von Mensch und Tier konfrontiert. Die COVID-19-Pandemie wirkt als Bedrohungsmultiplikator für diese bereits bestehenden Risiken. Gegenwärtig leiden etwa 130 Millionen Menschen an akutem Hunger und Ernährungsunsicherheit, mehr als 830 Millionen Menschen weltweit sind chronisch unterernährt.¹ Und mehr als die Hälfte aller Staaten weltweit erlebt derzeit einen durch die Pandemie verursachten Rückschritt – autoritäre Staatsoberhäupter nutzen die Pandemie, um demokratische Rechte zu bescheiden und den Isolationismus voranzutreiben.²

¹ World Food Programme (WFP), Global Report on Food Crises 2020, Joint Analysis for Better Decisions, www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises

² Anna Lührmann/Amanda B. Edgell/Seraphine F. Maerz, Pandemic Backsliding: Does COVID-19 Put Democracy at Risk?, V-Dem Institute Policy Brief, 23/2020, www.v-dem.net/media/filer_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf

³ Martin Binder/Monika Heupel, The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence From Recent General Assembly Debates, *International Studies Quarterly*, 59/2015, S. 238–250 sowie Das Legitimitätsdefizit des UN-Sicherheitsrats, Ausmaß, Ursachen, Abhilfe, VEREINTE NATIONEN (VN), 5/2014, S. 202–206; Shirley V. Scott/Charlotte Ku (Eds.), *Climate Change and the UN Security Council*, Cheltenham 2018; Lisa L. Martin, *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton, NJ 2000.

üben.⁴ Dieses Verständnis der auf Wahrnehmung beruhenden Legitimität unterscheidet sich von einem normativen Verständnis, bei dem sich die Legitimität einer Institution aus ihrer Übereinstimmung mit moralischen Prinzipien wie Gerechtigkeit und Demokratie ableitet.⁵

Warum Legitimität für die UN entscheidend ist

Die Forschung zur Legitimitätswahrnehmung hat sich in erster Linie auf die Frage konzentriert, warum manche Menschen mehr Vertrauen in die Organisation hegen als andere.⁶ Im Ergebnis werden vier Hauptgründe für die Bedeutung von Legitimität aufgeführt:

Erstens beeinflusst Legitimität das Vermögen der UN-Organe, -Organisationen, -Fonds und -Programme, Probleme zu lösen. Leiden die UN unter einer unzureichenden Legitimität seitens der Öffentlichkeit, ist es schwieriger, die Unterstützung der Regierungen für ehrgeizige politische Ziele zu gewinnen und die Ratifizierung neuer Übereinkommen zu sichern.⁷

Zweitens beeinflusst Legitimität die Fähigkeit der Vereinten Nationen, die Einhaltung internationaler Regeln und Normen sicherzustellen. Grundsätzlich ist Legitimität ein viel kostengünstigeres Mittel, um die Einhaltung von Vorschriften sicherzustellen, als Zwang.⁸

Drittens beeinflusst Legitimität, ob die UN als zentrales Forum der internationalen Zusammenarbeit relevant bleiben. Derzeit ist ein zunehmendes ›Forum-Shopping‹ durch global aktive staatliche und nichtstaatliche Akteure zu beobachten. Dies kann zwar zur besseren Problemlösung beitragen⁹, birgt aber auch die Gefahr einer unverhältnismäßigen Beeinflussung globaler Politik durch private Einzelinteressen.¹⁰ Legitimität ist für die UN eine

entscheidende Ressource bei der Abwehr von Konkurrenz und unilateralen Aktionen.¹¹

Und viertens: Die Legitimität der UN beeinflusst die Debatte über die Qualität der demokratischen Strukturen der Vereinten Nationen. Da sich die politische Autorität zunehmend auf nicht gewählte globale Institutionen verlagert, ist es wichtig, dass die UN von der Öffentlichkeit als legitimes System zur politischen Organisation weitgehend akzeptiert werden.¹²

Öffentliche Legitimität in einer Ära zunehmender Auseinandersetzungen

Innerhalb der letzten zehn Jahre konnte die Forschung eine Zunahme an öffentlicher Kritik an den Vereinten Nationen feststellen. Die Weltorganisation ist Gegenstand einer lebhaften öffentlichen Debatte. Dies wirkt sich auf die Meinungen der Menschen aus, inwiefern sie die UN als die rechtmäßige

Innerhalb der letzten zehn Jahre konnte die Forschung eine Zunahme an öffentlicher Kritik an den UN feststellen.

Autorität erachten und ob die Organisation diese Autorität angemessen ausübt.¹³

Zahlreiche Beispiele belegen eine wachsende anti-globale Stimmung und zunehmenden Populismus. Eine neue politische Spaltung trennt die Nationalisten auf der einen Seite von denen, die für Migration, Freihandel und internationale Zusammenarbeit stehen. Während die radikale Linke die Grenzen internationaler politischer Steuerung in-

⁴ Mark C. Suchman, Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *Academy of Management Review*, 20. Jg., 3/1995, S. 571–610.

⁵ Allen Buchanan/Robert O. Keohane, The Legitimacy of Global Governance Institutions, *Ethics & Global Politics*, 20. Jg., 4/2006, S. 405–437.

⁶ Lisa M. Dellmuth/Jonas Tallberg, The Social Legitimacy of International Organisations: Interest Representation, Institutional Performance, and Confidence Extrapolation in the United Nations, *Review of International Studies*, 41. Jg., 3/2015, S. 451–475.

⁷ Martin, Democratic Commitments, a.a.O. (Anm. 3); Thomas Sommerer/Hans Agné, Consequences of Legitimacy in Global Governance, in: Jonas Tallberg/Karin Bäckstrand/Jan A. Scholte (Eds.), *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences*, Oxford 2018.

⁸ Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton, NJ 2007.

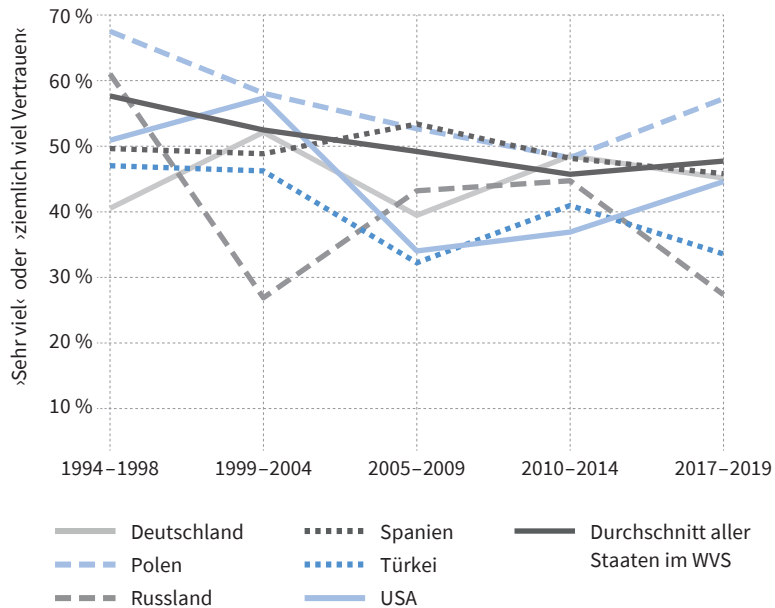
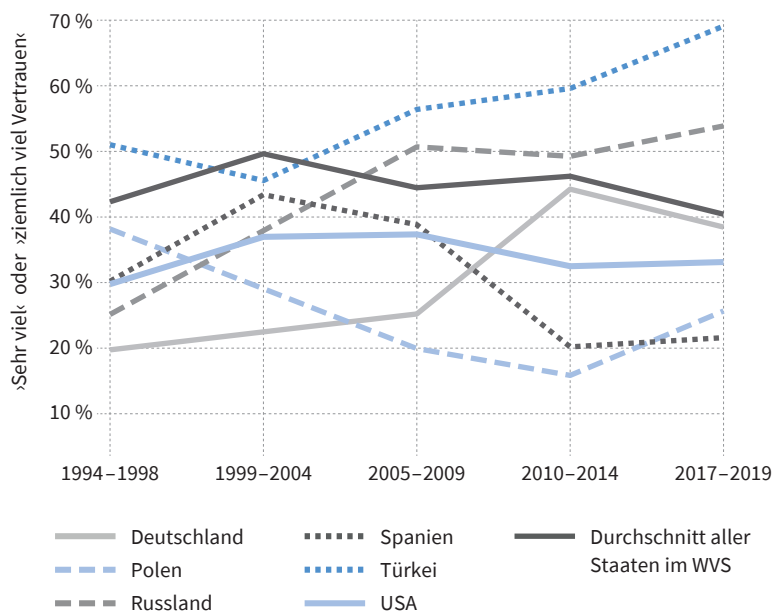
⁹ Elinor Ostrom, Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change, *Global Environmental Change*, 20. Jg., 4/2010, S. 550–557.

¹⁰ Kenneth Abbott/Jessica Green/Robert O. Keohane, Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance, *International Organization*, 70. Jg., 2/2016, S. 247–277.

¹¹ Julia C. Morse/Robert O. Keohane, Contested Multilateralism, *Review of International Organization*, 9. Jg., 1/2014, S. 385–412.

¹² David Held/Mathias Koenig-Archibugi (Eds.), *Global Governance and Public Accountability*, Oxford 2005.

¹³ Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist die Debatte darüber, ob UN-Bedienstete gegen Rassismus demonstrieren dürfen oder ob dies bedeuten würde, dass sie dabei die Neutralität der UN aufgeben, siehe dazu Mona Ali Khalil, *The UN Must March for Justice and Racial Equality*, PassBlue, 9.6.2020, www.passblue.com/2020/06/09/the-un-must-march-for-justice-and-racial-equality/

Abbildung 1: Öffentliches Vertrauen in die Vereinten Nationen**Abbildung 2: Öffentliches Vertrauen in nationale Regierungen**

Quelle: World Values Survey, WVS 3rd-7th wave, www.worldvaluessurvey.org

frage stellt, lehnen Rechtsextreme diese grundsätzlich ab. So haben weitreichende kulturelle und wirtschaftliche Maßnahmen den politischen Konflikt zugespitzt und die Rhetorik in Europa sowie in den USA¹⁴ verändert, wobei oftmals die ›Elite‹ – einschließlich internationaler Entscheidungsträgerinnen und -träger – gegen ›die Bevölkerung‹ ausgespielt wird.¹⁵ Diese Spaltung manifestiert sich in der jüngsten Welle von Wahlerfolgen, die populistische Regierungen in vielen westlichen und nicht-westlichen Staaten an die Macht gebracht hat, die internationale Zusammenarbeit stark kritisieren.

Darüber hinaus nehmen geopolitische Turbulenzen zu. Die aktuellen Konfrontationen zwischen den sogenannten Großmächten verdeutlichen, dass die Nullsummenlogik in den bisher kooperationsorientierten Bereichen des wirtschaftlichen und politischen Handels nach wie vor stark ausgeprägt ist. Der jüngste Handelskrieg zwischen China und den USA sowie die Gegenmaßnahmen Russlands und das Verbot westlicher Nahrungsmittelprodukte haben dazu geführt, dass Nahrungsmittel in zwischenstaatlichen Streitigkeiten und unter Umgehung des UN-Systems als ›Spielball‹ politisiert werden.

Wie sich Legitimität über die Jahrzehnte veränderte

In der gegenwärtigen Meinungsforschung wird ›der Glaube an‹ (confidence) – zusammen mit dem ›Vertrauen‹ (trust) – häufig als Maßstab für die Legitimität politischer Institutionen erachtet.¹⁶ Der ›Glaube‹ passt zudem in die oben ausgeführte Konzeptualisierung von Legitimität. Erfasst wird damit die – gefühlsbedingte oder rationale – Überzeugung, sich auf eine Institution verlassen zu können. Das allgemeine Vertrauen der Befragten in eine Institution wird damit zum Ausdruck gebracht.¹⁷

Im Folgenden werden die aktuellen Daten der jüngsten siebten Untersuchung (›Welle‹) des ›World Values Surveys‹ ausgewertet.¹⁸ Verglichen wird das Vertrauen in die Vereinten Nationen mit dem Ver-

¹⁴ Liesbet Hooghe/Tobias Lenz/Gary Marks, Contested World Order: The Delegation of International Governance, *Review of International Organizations*, 14. Jg., 4/2019, S. 731–743.

¹⁵ Amitav Acharya, *The End of American World Order*, Cambridge 2018; Jeff D. Colgan/Robert O. Keohane, *The Liberal Order is Rigged: Fix It Now or Watch It With*, *Foreign Affairs*, 96. Jg., 3/2017, S. 36–44; G. John Ikenberry, *Why the Liberal World Order Will Survive*, *Ethics & International Affairs*, 32. Jg., 1/2018, S. 17–29.

¹⁶ Gregory A. Caldeira/James L. Gibson, *The Legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of Institutional Support*, *American Political Science Review*, 89. Jg., 2/1995, S. 356–376; Lisa M. Dellmuth/Jonas Tallberg, *The Social Legitimacy of International Organisations*, a.a.O. (Anm. 6).

¹⁷ David Easton, *A Re-Assessment of the Concept of Political Support*, *British Journal of Political Science*, 5. Jg., 4/1975, S. 435–457.

¹⁸ World Values Survey, www.worldvaluessurvey.org. Die Skala reicht von ›sehr viel Vertrauen‹ (4) über ›ziemlich viel Vertrauen‹ (3), ›nicht sehr viel Vertrauen‹ (2) bis hin zu ›kein Vertrauen‹ (1). Die Anzahl der Befragten liegt zwischen 1000 bis 2000 Personen pro erfasstem Land. Das durchschnittliche Vertrauen wird mit Hilfe von Poststratifikationsgewichten berechnet, um repräsentative Zahlen zu erhalten, die auf etwa 70 Ländern in ›Welle 7, 60 in ›Welle 6, 80 in ›Welle 5, 70 in ›Welle 4 und etwa 50 in ›Welle 3 basieren.

trauen, das nationalen Regierungen entgegengebracht wird. Es soll festgestellt werden, ob die Legitimitätsverläufe UN-spezifisch sind oder auch im Kontext nationaler politischer Institutionen auftreten. Das wichtigste Ergebnis in Abbildung 1 ist, dass die Legitimität, die die weltweite Öffentlichkeit den Vereinten Nationen zuspricht, in den Jahren 1994 bis 2014 abgenommen hat, aber seit dem Jahr 2017 wieder zunimmt. Konkret ist ein Rückgang des Anteils der Menschen, die den UN »sehr viel« oder »ziemlich viel Vertrauen« entgegenbringen, um etwa zehn Prozentpunkte auf durchschnittlich rund 46 Prozent im Jahr 2014 gesunken. In den Jahren 2015 und 2016 wurden keine Daten erhoben. Seit dem Jahr 2017 ist dieser Anteil auf etwa 48 Prozent leicht angestiegen.

Damit ist das Vertrauen in die UN im Durchschnitt stärker gesunken als das Vertrauen in die nationale Regierung. Doch die Menschen hegen von Anfang an weniger Vertrauen in die Regierungen. Das durchschnittliche Niveau des Vertrauens in Regierungen ist am Ende des Beobachtungszeitraums im Jahr 2019 im Vergleich zum Anfang im Jahr 1994 nur geringfügig niedriger – es sank um zwei Prozentpunkte von 43 Prozent auf 41 Prozent. Gegenwärtig vertraut jede zweite Person den Vereinten Nationen, dagegen vertrauen nur 41 Prozent ihrer Regierung.

Dies bedeutet nicht, dass es einen Zielkonflikt zwischen Vertrauen in die UN und in Regierungen gibt. Vielmehr legt die Forschung anhand von Individualdaten auf der Ebene von Personen – und nicht Staaten, wie hier analysiert – dar, dass Menschen, die mehr Vertrauen in die Regierung haben, in der Regel auch den Vereinten Nationen mehr vertrauen.¹⁹

In Deutschland liegt der Anteil derjenigen, die »sehr viel« oder »ziemlich viel Vertrauen« in die Organisation hegen, mit 45 Prozent leicht unter dem weltweiten Durchschnitt. Auch das Vertrauen in die eigene Regierung liegt mit 40 Prozent etwas unter dem weltweiten Durchschnittswert. Seit Anfang der 1990er Jahre sind starke Schwankungen im Vertrauen zu beobachten, das Deutschland den UN entgegenbringt.²⁰ Zwischen den Jahren 1999 und 2004 war das Vertrauen in die UN in Deutschland am höchsten. Beeinflusst wurde dies wahrscheinlich durch die Ereignisse in Zusammenhang mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in

den USA und dem Krieg in Afghanistan – beide Ereignisse wurden stark politisiert, was die Risiken unilateralen Handelns für die menschliche Sicherheit sichtbar machte.

Unter den in Abbildung 1 untersuchten Staaten ragen Polen und die USA heraus. Seit dem Jahr 2010 vertrauen zunehmend mehr Menschen in beiden Ländern den Vereinten Nationen, obwohl deren Regierungen wiederholt Kritik an der liberalen Weltordnung geübt haben. In Polen ist das Vertrauen in die Vereinten Nationen seit dem Jahr 2010 von fast 50 Prozent auf beinahe 60 Prozent gestiegen. In den USA ist das Vertrauen in die UN im gleichen Zeitraum von etwa 35 Prozent auf 45 Prozent gestiegen. In Russland und der Türkei hingegen ist das Vertrauen in die UN gesunken und relativ schwach ausgeprägt. In Spanien ist das Vertrauen

Die Erkenntnisse widerlegen die weit verbreitete Meinung, die Vereinten Nationen würden an Legitimität verlieren.

in die UN seit Anfang der 1990er Jahre weitgehend stabil geblieben, seit dem Jahr 2009 nimmt es allerdings leicht ab; trotzdem ist das Niveau bezüglich des Vertrauens in die UN in Spanien vergleichsweise hoch.

Lehren aus den Legitimationsmustern für eine UN-Reform

Diese Erkenntnisse widerlegen die weit verbreitete Meinung, die Vereinten Nationen würden an Legitimität verlieren. Doch obwohl jede zweite Person großes Vertrauen in die Vereinten Nationen hegt, wird die Weltorganisation von der Hälfte der Weltbevölkerung noch immer nicht unterstützt. Dieser enorme Anteil an Unterstützung fehlt. Weitaus weniger Vertrauen jedoch wird weltweit der jeweiligen nationalen Regierung entgegengebracht. Die Erkenntnisse sollten dazu dienen, konstruktive reformorientierte Debatten zu führen, anstatt sich

¹⁹ Lisa M. Dellmuth/Jonas Tallberg, *The Social Legitimacy of International Organisations*, a.a.O. (Anm. 6); Tana Johnson, *Guilt by Association: The Link Between States' Influence and the Legitimacy of Intergovernmental Organizations*, *Review of International Organizations*, 6. Jg., 1/2011, S. 57–84.

²⁰ See also Hans-Peter Kriesi, *Democratic Legitimacy: Is There a Legitimacy Crisis in Contemporary Politics?* *Politische Vierteljahresschrift*, 54. Jg., 4/2013, S. 609–638. Er stellte fest, dass die Legitimität typischerweise kurz- und mittelfristig schwankt, anstatt Anzeichen einer kontinuierlichen Erosion zu zeigen.

dem Abgesang auf den Multilateralismus anzuschließen und dessen Krise zu beschwören.

Um die Menschen und die Regierungen dazu zu bringen, eine erweiterte globale Steuerung von Po-

Die Erkenntnisse sollten reformorientierte Debatten fördern, anstatt sich dem Abgesang auf den Multilateralismus anzuschließen.

litik zu unterstützen, sollten institutionelle Reformen im Mittelpunkt stehen. Die Forschung hat gezeigt, dass Legitimitätsüberzeugungen vom politischen Wissen der Menschen, von Kosten-Nutzen-Rechnungen bezüglich internationaler Zusammenarbeit, sozialer Identität und Werten abhängen.²¹ Bekannt ist, dass diese individuellen Voraussetzungen in verschiedenen institutionellen und strukturellen Kontexten²² unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Ausschlaggebend für eine institutionelle Reform sind verschiedene Quellen der Legitimitäts-

überzeugungen. Repräsentative Umfrageexperimente, die jeweils landesweit in Deutschland, den Philippinen, Südafrika und den USA stichprobenartig durchgeführt wurden, deuten darauf hin, dass institutionelle Reformen, wenn sie angemessen sind, die Legitimitätsüberzeugungen der breiten Öffentlichkeit tendenziell stärken. Werden die Befragten auf hypothetische Reformen hingewiesen, die die demokratischen Verfahren und die demokratische Leistungsfähigkeit des mächtigsten Organs der Vereinten Nationen, des Sicherheitsrats, verbessern, wird das Vertrauen in diese Organisation gestärkt. Im Gegensatz dazu scheinen Technokratie und Fairness bei der Vertrauensbildung eine geringere Rolle zu spielen.²³

Demokratische Verfahren und demokratische Leistung stärken die Wahrnehmung der betroffenen Öffentlichkeit, eine gebührende Mitsprache und Kontrolle über die Regierungsmodalitäten zu haben. Im Hinblick auf demokratische Verfahren könnten Reformen der Beteiligungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungsprozessen der UN und der Beratungen über diese Prozesse eine wichtige Grundlage für die Legitimität sein. Von Bedeutung für demokratische Verfahren könnte auch die Rechenschaftspflicht sein, etwa in dem die Vereinten Nationen durch Transparenz und Konsultationen sichtbare Antworten auf Probleme der Menschen geben, die die Organisation beeinflusst. Legitimität könnte auch durch demokratische Leistung erreicht werden, indem die Beteiligung des Einzelnen an Politik und Gesellschaft durch die Aktivitäten der Vereinten Nationen wesentlich intensiviert wird.²⁴

Diese Erkenntnisse sind wichtig und sollten in den aktuellen UN-Reform-Debatten im Zuge der Kampagne ›Die Vereinten Nationen im 75. Jahr‹ (›UN at 75‹) berücksichtigt werden. Die Zeit wird zeigen, ob die politischen Verantwortlichen handeln werden, um die Legitimität der Weltorganisation in ihrem nächsten Vierteljahrhundert zu erhöhen.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

English Abstract

Prof. Dr. Lisa Dellmuth

How Legitimate Is the UN? pp. 160–164

The 75th anniversary of the United Nations invites reflection on the legitimacy of the organization. One litmus test for such an assessment is citizen confidence in the UN. Using new World Values Survey data, this article shows that one out of every two people in the world has strong confidence in the UN. There is no evidence for a decline in public confidence in the UN from 1994 to 2019, challenging a widespread view that the UN's legitimacy is corroding. Citizen confidence in the UN – or ›popular legitimacy‹ – matters for the viability of the UN, and the observed patterns of legitimacy should serve as inspiration for constructive debates about UN reform.

Keywords: Global Governance, Legitimität, Multilateralismus, legitimacy, multilateralism

²¹ Lisa M. Dellmuth, Individual Sources of Legitimacy Beliefs: Theory and Data, in: Jonas Tallberg/Karin Bäckstrand/Jan A. Scholte (Eds.), Legitimacy in Global Governance, a.a. O. (Anm. 7).

²² Jan A. Scholte, Social Structure and Global Governance Legitimacy, in: Jonas Tallberg/Karin Bäckstrand/Jan A. Scholte (Eds.), Legitimacy in Global Governance, a.a.O. (Anm. 7).

²³ Lisa M. Dellmuth/Jan A. Scholte/Jonas Tallberg, Institutional Sources of Legitimacy for International Organisations: Beyond Procedure Versus Performance, Review of International Studies, 45. Jg., 4/2019, S. 627–646.

²⁴ Jan A. Scholte/Jonas Tallberg, Theorizing the Institutional Sources of Global Governance Legitimacy, in: Jonas Tallberg/Karin Bäckstrand/Jan A. Scholte (Eds.), Legitimacy in Global Governance, a.a.O. (Anm. 7).

Individuum und Weltorganisation: Das Leben des Brian Urquhart

Brian Urquhart war die zweite Person, die offiziell in den Dienst der Vereinten Nationen eintrat. Er hat die Gründung der Weltorganisation aus nächster Nähe erlebt. Individuum und Institution sind hier aufs Engste miteinander verwoben, sodass das 75-jährige Jubiläum der UN einen Anlass bietet, auf diese Persönlichkeit zu schauen.



Dr. Manuel Fröhlich,
geb. 1972, ist Professor und
Inhaber des Lehrstuhls für
Internationale Beziehungen und
Außenpolitik der Universität
Trier.

✉ froehlich@uni-trier.de

Einiges an der Lebensgeschichte des Brian Urquhart erinnert an eine Versammlung von Charakteren aus einem Roman von John le Carré: Der aufmüpfige Soldat, der riskante Missionen übernimmt, der stilsichere Diplomat, der sich über die etablierte Etikette hinwegsetzt, und der zurückhaltende Beamte, der aus der zweiten Reihe die Politik orchestriert. Das Leben von Urquhart führt all diese und noch mehr Figuren zusammen – nicht als Roman, sondern als Biografie, die in einer Person das Bemühen um eine Organisation der Welt im 20. Jahrhundert repräsentiert. Mit le Carré verbindet ihn nicht nur die zeitweise Tätigkeit für den Geheimdienst, sondern auch die Herkunft aus der Grafschaft Dorset in der sein »Leben in Frieden und Krieg« beginnt.¹

Internationalist in jungen Jahren

Als Brian Urquhart am 28. Februar 1919 in Bridport an der Südküste Englands geboren wird, war der Erste Weltkrieg erst wenige Monate zuvor beendet worden und vor nur wenigen Wochen hatten die Friedensverhandlungen von Versailles begonnen. Die Familie hat schottische Wurzeln, der Vater war ein Landschafts- und Porträtmaler sowie Illustra-

tor.² Im Jahr 1925 verlässt Murray Urquhart seine Frau Bertha, geborene Rendall, und seine beiden Söhne, den elfjährigen Andrew und den sechsjährigen Brian, der früh realisiert, dass er aufgrund der beschränkten finanziellen Ressourcen seiner Mutter, einer Grundschullehrerin, allein durch herausragende Leistung Lebens- und Bildungschancen erschließen kann. So besucht er ungewöhnlicherweise zunächst die Badminton School for Girls in Bridport, an der seine Mutter und seine Tante lehren. Rückblickend betont er, dass an dieser Schule großes Interesse und große Hoffnungen für den Völkerbund bestanden – jener neuen Weltorganisation, die aus den Erfahrungen des Krieges und den Verhandlungen des Friedens hervorgegangen war. Das zeitliche Zusammenfallen von Geburts- und Gründungsjahr steht im Falle Urquharts für eine generationelle Erfahrung, die zu einer internationalistischen Orientierung und dem besonderen Interesse für internationale Probleme und Zusammenarbeit führt. Urquhart gelangt im Jahr 1931 mit dem prestigeträchtigen King's Scholarship an die Westminster School in London. Interessanterweise sieht er das britische Schulsystem in der damaligen Zeit »darauf angelegt, Beamte für ein sehr großes Weltreich auszubilden, das von einer kleinen Insel mitten im Meer«³ regiert werden sollte. Die deutsche Übersetzung »Beamte« trifft dabei nur bedingt die Idee des »international service«, die Urquhart schon in Schulzeiten auch als ganz praktische Berufsmöglichkeit definiert. Die Vorstellung eines internationalen Dienstes steht in der damaligen Zeit offensichtlich im Erfahrungshorizont des Wirkens im britischen Empire. Und doch sollten die Verbindungslinien zwischen der Idee eines Weltreichs auf der einen Seite und einer Weltorganisation auf der anderen Seite nicht zu schnell gezo-

¹ Die folgenden Ausführungen stützen sich wesentlich auf Urquharts überaus lesenswerte Autobiografie: Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, New York 1987. Der Beschreibung eines institutionellen Gedächtnisses der UN angemessen hat er sich zudem in einer Reihe von Oral History Interviews geäußert. Vgl. statt anderer das Interview: UN News, Interview with Former UN Official Brian Urquhart (Part 1 and 2), 26.2.2013, news.un.org/en/interview/2013/02/1030572

² Vgl. Brian Urquhart, *My Father Murray Urquhart*, in: *The New York Review of Books*, 21.2.2013.

³ UN News, Interview with Urquhart, a.a.O. (Anm. 1).

gen werden. Auch für die Zeitgenossen war die Gründung des Völkerbunds und später der Vereinten Nationen gerade durch die Unterschiede zu kolonialer Herrschaftsausübung definiert.⁴ Nach eigenem Bekunden wächst jedenfalls schon in diesen Jahren Urquharts Wunsch, einmal für den Völkerbund zu arbeiten. Von Westminster aus, wo er mehrere Sprachen erlernt, geht Urquhart, wiederum mit einem Stipendium, im Jahr 1937 zum Studium der Geschichte ans Christ Church College der Universität Oxford und zeigt sich auch hier überaus engagiert bei Diskussionen und Demonstrationen zu den Entwicklungen der Abessinien-Krise oder des spanischen Bürgerkriegs. Den Abschluss verfolgt er nur halbherzig; bei Kriegsausbruch meldet er sich freiwillig für die Marine – füllt aber das falsche Formular aus und landet bei der Armee.



Sir Brian Urquhart im Jahr 1956 und zum damaligen Zeitpunkt Berater des UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld. UN PHOTO

Weltkriegserfahrungen und Lehren

Die Zeit des Zweiten Weltkriegs weist eine ganze Reihe von außergewöhnlichen Erfahrungen des Soldaten Urquhart auf. Drei seien kurz genannt: Über einige Umwege gelangt er in die erste Luftlandetruppen-Einheit der britischen Armee. Die noch überaus improvisierte Ausstattung, zu der eigens in einem Käfig mitgeführte Tauben zur Kommunikation gehörten, bekommt er im August 1942 auf tragische Weise zu spüren. Ein Fallschirm öffnet sich nicht und er stürzt weitgehend ungebremsst zu Boden. Nach langer Genesung kehrt er im Jahr 1944 in den Militärdienst zurück und bekommt Aufgaben bei der Planung der Luftlandeoperation ›Market Garden‹. In dieser Eigenschaft legt er sich mit seinen Vorgesetzten an und warnt eindringlich vor nahe dem Zielgebiet liegenden Panzerverbänden der Deutschen, die die alliierten Kommandeure nicht berücksichtigen. Die Militäraktion endet im Desaster. In seinen Memoiren schreibt Urquhart: »Es gibt kaum eine wirkungsvollere Art, unpopulär zu werden, als Recht zu behalten.«⁵ Er wird wegen »nervlicher Überlastung« versetzt und landet wiederum auf einigen Umwegen bei einer Einheit, die als ›T-Force‹ bekannt wurde.⁶ Ihr Auftrag bestand im Auffinden und der Sicherung deutscher Technologiegüter und Wissenschaftler. Dabei bewegte sich diese Spezialtruppe auf durchaus abenteuerliche Weise hinter und auch manchmal vor den kämpfenden Truppen. Urquhart entdeckt eine Zentrifugenanlage in der Nähe von Celle und verhaftet den Atomwissenschaftler Wilhelm Groth. Er gehört zu den ersten britischen Truppen, die mehr oder minder zufällig das Konzentrationslager Bergen-Belsen erreichen, und nicht zuletzt auf seine Initiative hin rast eine Einheit der T-Force entgegen der Waffenstillstandsvereinbarungen nach Kiel, um die Stadt und den Hafen vor dem Zugriff der Roten Armee zu sichern. Wenn die UN der Gegenentwurf zur Leidenserfahrung des Zweiten Weltkriegs sind, so hatte der gerade einmal 26-jährige Brian Urquhart im Jahr 1945 von den Schrecken der Schlachtfelder, der Konzentrationslager, der Furcht vor atomaren Waffen bis hin zum Aufkommen von Rivalitäten der Alliierten untereinander Einiges aus erster Hand erlebt. Seine daraus resultierende Hoffnung auf Frieden ist im Lichte der persönlichen Erfahrungen keine naive Wunschidee, sondern gibt der internationalistischen Prägung der Schuljahre nochmals eine deutliche Richtung hin zur Arbeit an neuen Institutionen des Friedens.

⁴ So auch dezidiert Brian Urquhart, *Decolonization and World Peace*, Austin 1988, S. 9–25.

⁵ Urquhart, *A Life*, a.a.O. (Anm. 1), S. 76. Urquharts Rolle wird sowohl in Cornelius Ryan, *A Bridge to Far*, New York 1974, S. 114–117; 141–143 als auch im darauf basierenden Spielfilm ›Die Brücke von Arnheim‹ aus dem Jahr 1977 hervorgehoben.

⁶ Vgl. dazu Sean Longden, *T-Force. The Forgotten Heroes of 1945*, London 2009.

Der Wunsch, einmal beim Völkerbund zu arbeiten, ist jedenfalls noch in den Ohren des Geschichtsprofessors Arnold Toynbee, der während des Krieges die Nachrichtenabteilung des britischen Außenministeriums leitete. Toynbee kannte Urquhart als Studienkollegen seines Sohnes und holt ihn im Jahr 1945 zunächst ins Außenministerium, um ihn dann an Gladwyn Jebb zu vermitteln. Jebb war zum Leiter der Vorbereitungskommission der Vereinten Nationen bestimmt worden und suchte noch Personal. Urquhart wird sein privater Sekretär und da die Arbeit der Kommission, die sich in London traf, schon als Tätigkeit der UN gewertet wurde, wird Urquhart zur zweiten Person, die in die Dienste der neuen Organisation aufgenommen wird.⁷ Wiederum begegnen sich individuelle und institutionelle Geschichte auf augenfällige Weise: Urquharts neuer Chef leitet die Verhandlungen über die Ausgestaltung und Konkretisierung der UN-Charta. Tatsächlich fungiert Jebb zwischen Oktober 1945 und Februar 1946 auch als erster – wenngleich kommissarischer – Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Urquhart, der die Arbeit bei den UN als »einen in Erfüllung gegangenen Traum«⁸ bezeichnet, bleibt auch mit dem Amtsantritt des ersten UN-Generalsekretärs Trygve Lie den Vereinten Nationen treu und wird dessen persönlicher Assistent. Das Verhältnis zu seinem neuen Vorgesetzten ist nicht ganz einfach, da Urquhart den Norweger nicht für die ideale Besetzung hält und dieser seinerseits dem Briten misstraut. Urquhart gehört zu einer Gruppe jüngerer Bediensteter, denen die konsequente Neuorientierung der internationalen Politik nicht schnell genug gehen kann.⁹ Auch wegen einiger Personal- und Sachfragen fällt er aus der Gunst Lies und bitet selbst um seine Versetzung. Die neue Arbeit in der Abteilung für die Sonderorganisationen bestätigte auf ihre Art und Weise eine erste deutliche Desillusionierung mit der neuen Organisation.

Improvisation und Gestaltungsmöglichkeiten

Das änderte sich mit dem Amtsantritt Dag Hammarskjölds. Urquharts früherer Vorgesetzter Jebb empfiehlt seinen ehemaligen Mitarbeiter dem neuen

UN-Generalsekretär. Urquhart wird zum Assistenten von Ralph Bunche, dem angesehenen Akademiker, Bürgerrechtler und für seine Vermittlungsbemühungen im Nahen Osten im Jahr 1950 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichneten Amerikaner. Die Zeit in Diensten von Bunche und Hammarskjöld bezeichnet Urquhart rückblickend als die »fruchtbringendste Zeit«¹⁰ seiner Karriere. Auch hier waren es eine Reihe von »Ersterfahrungen« und die Schaffung von Präzedenzfällen, die Individuum und Institution verbinden. So arbeitete Urquhart intensiv an den Verhandlungen, die zur Errichtung der Internationalen Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) führten. Ganz nach seinem Geschmack – und dem Bunches und Hammarskjölds – war auch das seltsamerweise so benannte Amt des »Untergeneralsekretärs ohne Geschäftsbereich«, das Bunche

Er gehört zu jenen, denen die konsequente Neuorientierung der internationalen Politik nicht schnell genug gehen kann.

bekleidete, eine willkommene Gelegenheit, aktiv zu werden und der Weltorganisation neue Arbeitsbereiche zu erschließen. Hinter dem nebulösen Titel verbarg sich die Lizenz zur Mediation. Bunche und sein Team wurden zum »Problemlöser« in einer ganzen Reihe von Konflikten. Zwei stechen besonders hervor und in beiden hatte Urquhart wiederum eine besondere Rolle: In der Suez-Krise im Jahr 1956 fällt es Urquhart als dem einzigen Mitarbeiter mit dezidiert militärischem Hintergrund im Sekretariat wesentlich zu, die neue Idee der UN-Blauhelme in die Realität umzusetzen. So entwickelt er unter anderem eine Lösung für die Frage, wie die Soldaten verschiedener Nationen, die in der Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Emergency Force – UNEF) zusammenfanden, der einheitlichen Erkennbarkeit halber ausgestattet werden sollten: Die ersten UN-Helme waren improvisierte Plastikeinlagen für Stahlhelme, die hastig mit hellblauer Farbe angesprüht wurden.¹¹ Im

⁷ Die erste Person ist demnach der Brite David Owen. Vgl. Urquhart, A Life, a.a.O. (Anm. 1), S. 92.

⁸ Ebd., S. 93.

⁹ Ebd., S.104. Zu dieser Gruppe gehörte auch der französische Widerstandskämpfer und Überlebender des Konzentrationslagers Buchenwald, Stéphane Hessel, der seitens des UN-Sekretariats an der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beteiligt war.

¹⁰ Urquhart, A Life, a.a.O. (Anm. 1), S. 125.

¹¹ Vgl. Urquhart, A Life, a.a.O. (Anm. 1), S. 134 sowie Manuel Fröhlich, The »Suez Story«: Dag Hammarskjöld, the United Nations and the Creation of UN Peacekeeping, in: Carsten Stahn/Henning Melber (Eds.), Peace Diplomacy, Global Justice and International Agency. Rethinking Human Security and Ethics in the Spirit of Dag Hammarskjöld, Cambridge 2014, S. 305–340.

Kongo übernahm Urquhart nicht nur im New Yorker Amtssitz der UN, sondern auch vor Ort eine ganze Reihe von Aufgaben. So wird er im Jahr 1961 UN-Repräsentant in der abtrünnigen Provinz Katanga und prompt am ersten Tag zusammengeschlagen und zeitweise entführt. Hammarskjölds Tod bei dem bis heute unaufgeklärten Flugzeugabsturz in Nordrhodesien, dem heutigen Sambia, kurz zuvor war für Urquhart ein persönlicher Verlust, wenngleich er sich scheut, den im persönlichen Umgang zurückhaltenden Schweden als einen Freund zu bezeichnen. Die intellektuellen, politischen und persönlichen Fähigkeiten und Eigenschaften Hammarskjölds hält er für einen Glücksfall für die Weiterentwicklung der Weltorganisation. Diese Einsicht war es auch, die ihn dazu motivierte, eine Biografie Hammarskjölds zu schreiben, die seit ihrem Erscheinen im Jahr 1972 als das Standardwerk zu Leben und Wirken des zweiten UN-Generalsekretärs gilt.¹²

Auch unter Hammarskjölds Nachfolger Sithu U Thant bleibt Urquhart im Sekretariat für eine ganze Bandbreite von politischen Fragen zuständig und arbeitet wesentlich beim Verfassen von Berichten und Reden U Thants mit. Er ist weiterhin eng in die Konfliktbearbeitung integriert, die nun über den Kongo hinaus in den Nahen Osten, nach Bangladesch oder zu der neu auf Zypern eingerichteten Friedensmission führt. Urquhart erlebt wichtige Krisen und Konflikte des Ost-West-Konflikts aus unmittelbarer Nähe – von der Kuba-Krise über den

duelle Erfahrung mit und seine Deutung der Institution der Vereinten Nationen in die konzeptionelle Weiterentwicklung der Organisation mit einfließen zu lassen. Noch einschneidender als der Amtswechsel von U Thant zu Kurt Waldheim ist im Jahr 1971 der Tod seines langjährigen Chefs, Mentors und Freundes Ralph Bunche, dem er im Jahr 1993 die zweite von ihm verfasste Biografie widmet.¹³

Konflikte ›auf Wiedervorlage‹

Nachdem er Bunches Aufgaben über Jahre hinweg teils kommissarisch mit übernommen hat, wird er ausgerechnet unter Waldheim, den er wohl am wenigsten unter den Amtsinhabern schätzte und in seiner Autobiografie als »energiegeladene, ehrgeizige Mediokrität«¹⁴ bezeichnet, im Jahr 1974 zum Nachfolger Bunches und UN-Untergeneralsekretär. Die individuelle Beförderung fällt mit einer Reihe von Verschiebungen in der Institution und der internationalen Politik zusammen. Wiederum steht der Nahe Osten im Mittelpunkt von Urquharts Aufgaben. Der Yom-Kippur-Krieg, die Lage in Libanon und auf den Golanhöhen stellen die Weltorganisation vor neue Herausforderungen. Nach seiner Mitwirkung bei der Schaffung der UNEF I ist Urquhart ironischerweise auch bei der Etablierung der zweiten Noteinsatztruppe (UNEF II) im Jahr 1973 wesentlich beteiligt. Seine Leistung dürfte nicht unwesentlich dazu beigetragen haben, dass der zunächst auch wiederum etwas misstrauische Waldheim ihn befördert. Urquhart leitet von nun an auch direkt eine Reihe von Friedensgesprächen und Vermittlungsbemühungen; mehr und mehr tritt er aus der zweiten in die erste Reihe. Das betrifft etwa auch seine Rolle beim Zypern-Konflikt auf, der nach einem Militärputsch und der türkischen Invasion im Jahr 1974 abermals eskaliert. Die ›heiße Kartoffel‹ landet in den Händen der UN – und konkret in den Händen Urquharts, der ebenso wie eine ganze Reihe von Vorgängern und Nachfolgern in den höchsten UN-Ämtern durchaus Bewegung, aber letztlich keine Beilegung des Konflikts bewirken kann. Die Waldheim-Jahre sind darüber hinaus noch von einer stärkeren Akzentuierung neuer Konfliktlinien geprägt. Die Aufnahme der Volksrepublik China im Jahr 1971 ist endgültiger Ausdruck der Auflösung einer westlich orientierten Mehrheit in der Generalversammlung und die Auseinandersetzung um Resolutionen zur ›Neuen Weltwirtschaftsordnung‹ oder zum Zionismus markiert

Ihm gelingt es, seine Erfahrung mit den UN in ihre konzeptionelle Weiterentwicklung mit einfließen zu lassen.

Vietnam-Krieg bis hin zum Sechstagekrieg, dem der bis heute umstrittene Rückzug der UNEF-Truppen vorausging. U Thant gegenüber, der wiederum eine gänzlich andere Führungspersönlichkeit als seine Amtsvorgänger darstellt, hat er höchsten Respekt und erlebt auch hier etwa am Beispiel der Niederschlagung des Prager Frühlings die Beschränkungen, denen das Handeln der UN in diesen Jahren unterliegt. Ihm gelingt es jedoch nicht zuletzt durch die Mitwirkung an den Reden und Berichten des burmesischen Generalsekretärs, auch seine indivi-

¹² Brian Urquhart, Hammarskjöld, London/New York 1972.

¹³ Brian Urquhart, Ralph Bunche. An American Life, New York/London 1993.

¹⁴ Urquhart, A Life, a.a.O. (Anm. 1), S. 228.

neue Verwerfungen, insbesondere zwischen den USA und der Mehrheit der Länder des Globalen Südens. Die Probleme um das Apartheid-Regime in Südafrika stehen ebenfalls hoch auf der Agenda von Urquhart. Gerade mit Blick auf die Unabhängigkeit Namibias unternimmt er mehrere Versuche einer für alle beteiligten Parteien tragfähigen Lösung im Einklang mit den Vorgaben des Sicherheitsrats. Hier behindert unter anderem der politische Wechsel in den Spitzenpositionen Großbritanniens und der USA eine Lösung. Die einst improvisierte UN-Friedenssicherung, für die Urquhart verantwortlich zeichnet, ist in doppeltem Sinne routinisiert geworden: Die Abläufe werden professioneller, die Wirkung beschränkt sich jedoch oftmals nur auf das Einfrieren des Konflikts.

Mit Pérez de Cuéllar übernimmt im Jahr 1982 ein ehemaliger Kollege und Untergeneralsekretär das höchste Amt der UN. Auch er behält Urquhart als geschätzten Mitarbeiter in einem weltpolitischen Umfeld, das sich abermals gewandelt hat: Die Revolution in Iran, der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan, die Reformpolitik in der Volksrepublik China sowie die Manifestation von ökonomischen und ökologischen Sicherheitsbedrohungen mit der Ölkrise und dem Atomunfall in Harrisburg verändern die internationale Lage.¹⁵ Besonders der Libanon-Krieg im Jahr 1982 erscheint Urquhart als Rückschlag an einem Schauplatz, mit dem er nun schon seit Jahrzehnten verbunden ist. Mit de Cuéllar gelingt die Abstimmung und Zusammenarbeit problemlos. Beide sind sich weitestgehend einig in der Analyse der durchaus bedrohlichen Situation. Es ist wiederum Urquhart, der wesentliche Teile des ersten Jahresberichts des neuen Generalsekretärs mit seiner deutlichen Warnung verfasst, die UN-Mitgliedstaaten befänden sich »gefährlich nahe an einer neuen internationalen Anarchie«.¹⁶ Hinzu kommen erhebliche Sorgen um die finanzielle Ausstattung der UN aufgrund von Zahlungsrückständen und Zahlungsverweigerungen. Der Sicherheitsrat ist tief gespalten und Urquhart spricht, erneut tief enttäuscht, in einer Rede anlässlich des 40. Jubiläums der Weltorganisation davon, dass wohl nur ein Ereignis wie eine außerirdische Invasion die von der Charta verlangte Einheit im Sicherheitsrat herstellen könnte.¹⁷ Und so lesen sich die letzten Kapitel seiner Autobiografie durchaus

etwas wie eine Anti-Klimax. In einer weiteren Parallelität von Individuum und Institution hatte er sich das 40-jährige Jubiläum der UN zum Anlass seines Ausscheidens aus dem Dienst genommen. Sein Nachfolger im Amt, Marrack Goulding, übernimmt am 1. Februar 1986. Urquhart bedauert, dass er die Vereinten Nationen »in einem Moment verlässt, in dem sie sowohl politisch als auch finanziell zunehmend in schweres Fahrwasser geraten sind«.¹⁸ Tatsächlich wünscht er, er hätte mehr erreichen kön-

Tatsächlich schied Urquhart rückblickend etwas zu früh aus dem Dienst der Vereinten Nationen aus.

nen. Doch auch angesichts so mancher Enttäuschung hält er nach 40 Jahren Tätigkeit für die UN fest: »Idealismus, der aus menschlicher Erfahrung gewonnen wurde, ist weitaus realistischer als Ideologie – ganz zu schweigen von Zynismus oder Resignation.«¹⁹

Tatsächlich schied Urquhart rückblickend etwas zu früh aus dem Amt. Es war zwar keine außerirdische Invasion, die den Sicherheitsrat und die Institution als Ganzes zu neuer Einigkeit und neuen Möglichkeiten brachte, aber die schrittweise Auflösung der Konfliktstrukturen der Ost-West-Konfrontation, die natürlich auch nicht als ein übernatürliches Ereignis in die Weltpolitik trat, sondern durch konkrete Personen und Handlungen Schritt für Schritt, Konflikt für Konflikt gestaltet wurde.²⁰ Und das wiederum wurde auch möglich, weil die UN durch die Arbeit von Urquhart und anderen eben ihre Bemühungen trotz aller Rückschläge und Blockaden nicht aufgegeben haben. Als sich dann das internationale Klima bedingt durch viele Faktoren besserte, konnten die UN die von ihnen erarbeiteten Pläne und Ideen in die »Wiedervorlage« bringen und so die überaus schnelle und erfolgreiche Serie von Konfliktbeendigungen zum Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre umsetzen. Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Unabhängigkeit Namibias, die schließlich im Jahr 1990 er-

¹⁵ Vgl. die Darstellung bei Frank Bösch, *Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann*, München 2019.

¹⁶ Pérez de Cuéllar, *Annual Report on the Work of the Organization*, New York 1982, S. 1.

¹⁷ Urquhart, *A Life*, a.a.O. (Anm. 1), S. 371.

¹⁸ Ebd., S. 375.

¹⁹ Ebd., S. 378.

²⁰ Álvaro de Soto, Pérez de Cuéllar, in: Manuel Fröhlich/Abiodun Williams (Eds.), *The UN Secretary-General and the Security Council. A Dynamic Relationship*, Oxford 2018, S. 134–136.

reicht wurde, ist ein Beispiel für diese Dynamik, da die Strukturen und Ideen, die Urquhart und seine Mitarbeiter inklusive des damals schon designierten Sondergesandten und späteren Friedensnobelpreisträgers Martti Ahtisaari entwickelt hatten, nahezu nahtlos wieder aufgenommen und umgesetzt werden konnten.

Wirken über seine UN-Tätigkeit hinaus

Urquharts Bemühungen um die Vereinten Nationen hörten mit seinem Ausscheiden aus dem offiziellen Dienst nicht auf. Tatsächlich hat er die Probleme und Perspektiven der Weltorganisation weiter beobachtet und auch mitgestaltet. Der mittlerweile 101-jährige pensionierte Untergeneralsekretär blieb ein passionierter Kommentator des Weltgeschehens und ein gefragter Ratgeber. Seine häufig in der New York Review of Books veröffentlichten Texte bilden eine Art Serienreportage zum Wesen und Wandel der Vereinten Nationen.²¹ Auch nach Jahren noch hoch aktuell bleibt die Sammlung von Reformvorschlägen, die er zusammen mit Erskine Childers veröffentlicht hat.²² Es ist überaus stimmig, dass er im Jahr 1992 zu den Mitgliedern der Kommission für Weltordnungspolitik (Commission on Global Governance) gehörte, die das Projekt der Weltorganisation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weitergedacht haben und deren Stichwor-

te die politische und akademische Debatte bis heute prägen.²³

Urquharts Frau Sidney berichtet, dass dieser im Jahr 1986 eigentlich schon die Information aus Norwegen bekommen habe, dass er für seine Leistungen im Rahmen der Vereinten Nationen den Friedensnobelpreis erhalten werde.²⁴ Es kam anders und dem Bericht nach hat er die frühmorgendlich in New York ankommende Nachricht mit einem »So viel dazu.« kommentiert und weiter geschlafen. Als die UN-Blauhelmsoldaten zwei Jahre später den Friedensnobelpreis erhalten, wird er in einer weiteren Überschneidung von individuellem Leben und institutioneller Geschichte für die Delegation des Generalsekretärs sozusagen reaktiviert. Eine große und verdiente Würdigung auch seines Lebenswerks. Einige Monate vor der Preisverleihung hatte Brian Urquhart jedoch im Jahr 1988 im Rahmen einer Vorlesungsreihe an der University of Texas postuliert, dass die internationale Gemeinschaft bei diesen Verdiensten nicht stehenbleiben sollte: »[Wir] müssen nicht nur internationale Mittel zur Aufrechterhaltung des Friedens entwickeln, sondern uns auch den grundlegenden Ursachen sozialer, wirtschaftlicher und politischer Instabilität widmen. [...] Die wahre Agenda der nächsten Generation besteht in der Reihe unumkehrbarer Veränderungen, die heutzutage in unserem Verhältnis mit der uns umgebenden Umwelt und Natur stattfinden, die wir immer für gegeben gehalten haben. Fragen regionaler Konflikte, so wichtig sie auch sein mögen, sollten diese Agenda nicht länger verdecken.«²⁵ In diesen Zeilen findet sich wieder die Handschrift Urquharts mit ihrer besonderen Mischung aus authentischem Idealismus für die Werte und Ziele der Charta, realistischen Blick auf die obwaltenden Kräfte und Herausforderungen der Weltpolitik und einem erfindungsreichen und unerschütterlichen Pragmatismus, der auch angesichts vorhersehbarer oder scheinbar unüberwindbarer Schwierigkeiten nicht klein beigibt. Mit dieser individuellen Handschrift jedenfalls hat Brian Urquhart einige gelungene Kapitel zur institutionellen Geschichte der Vereinten Nationen beigetragen.

English Abstract

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

The Individual and the World Organization:

The Life of Brian Urquhart pp. 165–170

Brian Urquhart was the second person that joined the United Nations staff. His personal life is interwoven with the institutional history and development of the United Nations: raised with an internationalist outlook, his unique experiences as a soldier during the Second World War mirror many of the motivations that led to the creation of the United Nations. His close working relationship with the first five Secretaries-General and his role as institutional memory and moral conscience make him an embodiment of the efforts of world organization in the 20th century.

Keywords: Brian Urquhart, Diplomatie, Generalsekretär, Persönlichkeiten der Zeitgeschichte, diplomacy, personalities of UN history, Secretary-General

²¹ Vgl. statt anderer Brian Urquhart, The UN Oil-for-Food Program: Who Is Guilty?, in: The New York Review of Books, 9.2.2006, S. 45–50.

²² Brian Urquhart/Erskine Childers, A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations, New York 1990.

²³ The Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, Oxford 1995.

²⁴ Vgl. Sidney Urquhart, Nobel Defeat, in: New York Magazine, 26.2.1996, S. 14.

²⁵ Brian Urquhart, Decolonization and World Peace, a.a.O. (Anm. 4), S. 23.

Farbe bekennen für den Multilateralismus

Dr. Ronja Scheler, geb. 1986, ist Programmleiterin für Internationale Politik bei der Körber-Stiftung. Sie hält die ›Allianz für den Multilateralismus‹ für eine wichtige Initiative zur rechten Zeit. Damit sie aber kein zahnloser Tiger bleibt, müsste die Allianz ihre ›roten Linien‹ ausbuchstabieren.

Vor knapp einem Jahr – im Rahmen der 74. UN-Generalversammlung im September 2019 – haben Bundesaußenminister Heiko Maas und sein französischer Amtskollege Jean-Yves Le Drian ein neues Format der internationalen Politik aus der Taufe gehoben: die ›Allianz für den Multilateralismus‹.

Ihr zugrunde liegt ein überregionales Netzwerk gleichgesinnter Staaten, die für die regelbasierte internationale Ordnung eintreten sowie diese weiterentwickeln und so globalen Herausforderungen gemeinsam begegnen. Bislang waren mehr als 60 Staaten in der einen oder anderen Form dabei, von Südkorea über Togo bis Costa Rica.

Neben der wichtigen Symbolik der Allianz in einer Zeit, in der vielerorts ›mein Land zuerst‹ steht, sind sechs Initiativen in Politikfeldern wie Informationsfreiheit und Klimasicherheit erste Früchte des multilateralen Formats. Beim näheren Hinsehen fällt jedoch auf, dass es sich bei einigen der Projekte um recht ›leichte Beute‹ handelt. Unverbindlichkeit beim humanitären Aufruf zum Handeln oder das Ausklammern der zentralen Akteure bei den Prinzipien für tödliche autonome Waffensysteme machen einige Vorstöße zu stumpfen Schwertern. Ebenfalls nicht in Sicht: Rettungsmaßnahmen für diejenigen Säulen der internationalen Ordnung, an denen aktuell am eifrigsten gesägt wird: der globalen Handelsordnung, Menschenrechten oder der internationalen Rüstungskontrollarchitektur.

Ist die ›Allianz für den Multilateralismus‹ also ein Papiertiger? Bislang kommt sie als Initiative daher, die das Richtige will, aber noch nicht so recht weiß, wie sie es erreichen soll. Einer der Hauptgründe für diese Schwäche liegt in der viel proklamierten Offenheit und Flexibilität. Was ein positives Gegengewicht zum starren Charakter bestehender internationaler Organisationen bilden soll, hat eine Kehrseite: Wenn alles geht, geht manchmal – nichts.

Ein wichtiger Schritt bei der Fokussierung der Allianz ist es, bei den ›roten Linien‹ Farbe zu bekennen, die für ihre Mitglieder nicht verhandelbar sind und die sich mit Blick auf die bisherige Mitgliederliste innerhalb des liberal-demokratischen Wertekanons bewegen dürften. Im Gegensatz dazu hat sich die Initiative bislang Offenheit in alle Richtungen zu erhalten versucht. Man habe sich bewusst gegen ein rein westliches Verständnis von Multilateralismus entschieden, denn nur so könne man bei großen Herausforderungen wie dem Klimawandel mit zentralen Akteuren wie China zusammenarbeiten.

Es stimmt, in Zeiten bröckelnder Allianzen und sich türmender Aufgaben für die internationale Gemeinschaft darf man in der Auswahl seiner Kooperationspartner nicht zu wählerisch sein. Doch wenn China zum Beispiel Staatsangehörige eines Gründungsstaates der Allianz festhält wie im Falle der Kanadier Michael Kovrig und Michael Spavor, sollten früh klare Worte fallen.

Das schließt die Zusammenarbeit mit China selbstverständlich nicht aus. Im Gegenteil: Ein Staat, dessen Weltbild sich aus souveränen, interessengeleiteten Staaten zusammensetzt, wird Partner nur ernst nehmen, die ihre eigenen Interessen und Überzeugungen deutlich vertreten. Der hoffentlich zeitnah nachgeholte Gipfel zwischen der Europäischen Union (EU) und China böte eine Plattform, um mögliche Kooperationsfelder auszuloten.

Die Definition von ›roten Linien‹ – nicht nur gegenüber China – ist schwierig, zeitaufwändig und nicht immer eindeutig. Doch es wäre eine sinnvolle Übung für die deutsche Außenpolitik: Sich Ambiguitäten zu stellen und diese auszuhalten ist der Kern einer reifen und strategischen Außenpolitik. Eine solche zu entwickeln ist essenziell für ein Land, das sich der Rettung der internationalen Ordnung verschrieben hat.



FOTO: KÖRBER-STIFTUNG/
CLAUDIA HÖHNE

Die Allianz will das Richtige, weiß aber noch nicht, wie sie es erreichen soll.

Was bleibt, ist Skepsis

Die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) ist fast beendet. Sein Beitrag zur Entwicklung des Völkerstrafrechts ist deshalb zu würdigen. Offen ist hingegen, ob er das ursprünglich vom UN-Sicherheitsrat formulierte Ziel – Frieden durch Aufarbeitung von Kriegsverbrechen – erreichen konnte.



Dr. Kristina Bautze,
geb. 1955, ist Professorin für
Öffentliches Recht an der
Hochschule für Wirtschaft und
Recht Berlin.

✉ kristina.bautze@hwr-berlin.de

» **E**s gibt keinen Frieden ohne Gerechtigkeit, es gibt keine Gerechtigkeit ohne Wahrheit.« Mit diesen Worten eröffnete der deutsche Richter am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY), Wolfgang Schomburg, im Jahr 2018 seinen Vortrag zum 25-jährigen Bestehen des Gerichts in Den Haag. Es sei zu hoffen, dass das genannte Zitat nicht nur ein Mantra sein möge, fügte er hinzu.¹

Dass mit dem abschließenden Berufungsurteil gegen Radovan Karadžić² und dem Urteil gegen Ratko Mladić³ der ICTY seine Arbeit nunmehr fast beendet hat, gibt Anlass, seine Rechtsprechung, auch im Lichte Schomburgs Zitats, noch einmal zu würdigen. Karadžić und Mladić waren Führungsfiguren des Massakers von Srebrenica, einem der verstörendsten Verbrechen gegen die Menschlichkeit im 20. Jahrhundert.

Zur Erinnerung

Der Prozess des Zerfalls der multiethnischen, multi-religiösen, ökonomisch und politisch-historisch tief gespaltenen Sozialistisch Föderativen Republik Jugoslawien in unabhängige Teilstaaten war begleitet von einer Serie von Kriegen. Anlass war der Tod

des ehemaligen Präsidenten Josip Broz Tito im Jahr 1980. Die Kriege wurden – kurz gesagt – vor allem aus nationalistischen Gründen geführt, allen voran von dem späteren serbischen Präsidenten Slobodan Milošević mit dem Ziel der Erhaltung eines einheitlichen großserbischen Staates. Milošević wurde ebenfalls vor dem ICTY angeklagt.

Die im Zusammenhang dieser Unabhängigkeitskriege begangenen Verbrechen waren an Brutalität und Grausamkeit kaum zu überbieten: Es wurde verschleppt, versklavt, vergewaltigt, vertrieben, gefoltert, ermordet – alles mit dem Ziel der ›ethnischen Säuberung‹. Die Stadt Srebrenica mit mehr als 8000 hingerichteten und verscharrten Menschen ist zum Synonym geworden für die schändlichen Verbrechen der damaligen Zeit.

Der UN-Sicherheitsrat beobachtete die Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere seit der Unabhängigkeitserklärung durch Slowenien und Kroatien im Mai 1991 und der kriegerischen Reaktion Serbiens mit zunehmender Besorgnis. Nachdem bereits im September 1991 erkennbar war, dass kaum eine der Konfliktparteien bereit sein würde, sich an das von der Europäischen Union (EU) ausgehandelte Waffenstillstandsabkommen von Igalo, immerhin schon das fünfte seiner Art, zu halten, verhängte der Sicherheitsrat zunächst ein Waffenembargo.⁴ Dem Ende des Jahres 1991 bekundeten Wunsch der Konfliktparteien nach einem UN-Friedenssicherungseinsatz stimmte der Rat zwar grundsätzlich zu, machte ihn aber davon abhängig, dass sich die Parteien an den am 23. November 1991 in Genf mit dem UN-Generalsekretär vereinbarten Waffenstillstand halten würden. Dies taten sie jedoch nicht – wieder einmal. Trotz der instabilen Lage beschloss der UN-Sicherheitsrat am 21. Februar 1992 die Entsendung der Schutztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Protection Force – UNPROFOR).⁵

¹ Heinrich Böll Stiftung (HBS), Recht und Unrecht auf dem Balkan, 25 Jahre ICTY, Bilanz über eine Veranstaltung der HBS v. 14.3.2018, www.boell.de/de/recht-und-unrecht-auf-dem-balkan-25-jahre-icty

² International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (IRMCT), MICT-13-55-A, A8853-A8469 v. 20.3.2019.

³ ICTY, Trial Judgement, IT-09-92-T v. 22.11.2017, www.icty.org/x/cases/mladic/tjug/en/171122-1of5_1.pdf

⁴ UN-Dok. S/RES/713 v. 25.9.1991.

⁵ UN-Dok. S/RES/743 v. 21.2.1992.

Angesichts der dann im März 1992 erfolgten Unabhängigkeitserklärung Bosnien-Herzegowinas, des Staates mit dem größten Anteil an serbischer Bevölkerung mit circa 32 Prozent, und der übereilten Anerkennung durch die USA und die EU eskalierten die militärischen Spannungen zwischen den bosnischen Kroaten, den bosnischen Muslimen und den bosnischen Serben. Sie eskalierten in einer Weise, dass die Einrichtung von UN-Schutzzonen für die vor Krieg und ethnischen Säuberungen Zuflucht Suchenden vermutlich von Anfang an zum Scheitern verurteilt waren. Wer von einer Mitschuld der UN für Srebrenica spricht, und dies tun nicht wenige,⁶ muss sich fragen lassen, wie die ›Hilfe‹ denn genau hätte aussehen sollen.

Das Tribunal und seine Rechtsprechung

Angesichts der also von Beginn an kaum zu erfüllenden Aufgabe für die UNPROFOR-Einheiten griff der UN-Sicherheitsrat im Jahr 1993 zu einem neuen und für damalige Verhältnisse ungewöhnlichen Mittel: der Schaffung eines internationalen Strafgerichts. Mit der Resolution 827 richtete er das ICTY ein, »zu dem ausschließlichen Zweck, die Personen zu verfolgen, die für die zwischen dem 1. Januar 1991 und einem vom Sicherheitsrat nach der Wiederherstellung des Friedens festzusetzenden Zeitpunkt im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangenen schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich sind.«⁷

Dem Sicherheitsrat war sehr wohl bewusst, dass die Schaffung eines Strafgerichts im Hinblick auf seine Zuständigkeiten nach Kapitel VII der UN-Charta völkerrechtlich problematisch war. Dennoch hielt er sich für entscheidungsbefugt: »[...] dass unter den besonderen Umständen im ehemaligen Jugoslawien die Schaffung eines internationalen Gerichts [...] und die Verfolgung der Personen, die für die schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich sind [...] zur Wiederherstellung und Wahrung des Friedens beitragen [...]«⁸

Gemäß Artikel 2 bis 5 des ICTY-Statuts waren die Tatbestände ›Schwere Verstöße gegen die Gen-

fer Konventionen von 1949‹, ›Kriegsverbrechen‹, ›Verbrechen gegen die Menschlichkeit‹ und ›Völkermord‹ Gegenstand seiner Rechtsprechung. Hervorzuheben ist, dass nach Artikel 7, Absatz II des Statuts der völkerrechtliche Einwand der Regierungsimunität vor dem ICTY nicht geltend gemacht werden konnte. Ferner, dass Vorgesetzte bei Verbrechen von Nachgeordneten verantwortlich gemacht werden konnten, wenn sie von deren Verbrechen wussten oder annehmen mussten, dass sie laut Artikel 7, Absatz III begangen werden würden und nicht verhindernd eingeschritten sind. Schließlich gilt, dass nach Artikel 7, Absatz IV des Statuts ein Handeln auf Befehl nicht zwangsläufig zur Straflosigkeit führen muss.

Das Gericht setzte sich dann aus 16 ständigen und zwölf sogenannten *Ad-litem*-Richterinnen und -Richtern zusammen.⁹ Bei letzteren handelte es sich um eine für einen bestimmten Prozess zugeordnete Richterschaft. Erster Präsident des Gerichts war der international angesehene Italiener Antonio Cassese, der zum damaligen Zeitpunkt als Professor für Völkerrecht an der Universität Florenz lehrte.¹⁰

Vor dem ICTY waren 161 Personen angeklagt, 90 wurden verurteilt, 18 freigesprochen, 13 Fälle

Im Jahr 1993 griff der UN-Sicherheitsrat zu einem neuen und für damalige Verhältnisse ungewöhnlichen Mittel.

wurden an nationale Gerichte überwiesen, in 37 Fällen wurde entweder die Anklage zurückgezogen oder die Angeklagten sind gestorben, wie der ehemalige serbische Präsident Milošević, der im Jahr 2006 verstarb.¹¹ Seit dem 1. Juli 2013 führt der sogenannte Internationale Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe (International Residual Mechanism for Criminal Tribunals – IRMCT) die Arbeit des ICTY fort. Die Verhandlung im Wiederaufnahmeverfahren gegen die ehemaligen Geheimdienstchefs von Milošević, Jovica Stanišić

⁶ Vgl. stellvertretend Dyfed Loesche, Blauhelmsoldaten in der Krise, DER SPIEGEL, 13.6.2018, www.spiegel.de/geschichte/uno-friedensmissionen-nahost-ruanda-srebrenica-blauhelme-in-der-krise-a-1208964.html

⁷ UN-Dok. S/RES/827 v. 25.5.1993.

⁸ Ebd.

⁹ Richterinnen und Richter mit besonderer Fachkenntnis, insbesondere Erfahrung im Strafrecht, Völkerrecht einschließlich humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten, siehe Artikel 13 des ICTY-Statuts.

¹⁰ Antonio Cassese hat seine Arbeit am ICTY in der ihm eigenen charismatischen Art beschrieben, vgl. Interview mit Joseph Weiler, Nino in His Own Words, Blog of the European Journal of International Law (EJIL), 3.1.2012, www.ejiltalk.org/nino-in-his-own-words/

¹¹ Vgl. ICTY, Key Figures of the Cases, August 2019, www.icty.org/en/cases/key-figures-cases

und Franko Simatović, wurden im März 2020 fortgeführt. Die Berufungsverhandlung gegen Ratko Mladić war für den 17. und 18. März 2020 angesetzt, sie wurde jedoch verschoben.¹²

Auch wenn die Richterschaft des ICTY an gewisse Erfahrungen und Ergebnisse des Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozesses in den Jahren 1946 bis 1949 und daran anschließende Arbeiten der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) anknüpfen konnte, war sie – immerhin fast ein halbes Jahrhundert später – in vielerlei Hinsicht gezwungen, völkerstrafrechtliches Neuland zu betreten.¹³ Dass sie diese Herausforderung souverän bestanden hat, kann als unstrittig gelten.¹⁴ Im Folgenden werden vier besondere Themenbereiche angesprochen, die teilweise bis heute kontrovers diskutiert werden.

Was darf der Sicherheitsrat und wer kontrolliert ihn?

Die erste Herausforderung, vor die sich der ICTY gestellt sah, war im Grunde erwartbar: Die Verteidigung von Duško Tadić¹⁵ bestritt die Zuständigkeit des ICTY mit der Begründung, mit der Schaffung des Gerichts habe der UN-Sicherheitsrat seine

rem auf eine Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ).¹⁶

Bei dieser Bemerkung hätte es der ICTY eigentlich bewenden lassen können. Die Versuchung, auf weitere Argumente der Verteidigung einzugehen, war dann aber wohl doch zu groß: Auf deren Einwand, auch der Sicherheitsrat könne schließlich nicht willkürlich handeln, erwiderte der ICTY, der Rat habe mit der Schaffung des Straftribunals auch nicht willkürlich gehandelt: »Die Kammer ist der Auffassung, dass aufgrund der Konfliktnatur ein Gericht eine besonders geeignete Maßnahme ist, um dauerhaften Frieden im ehemaligen Jugoslawien herbeizuführen.«¹⁷

Es entspann sich daraufhin – nicht zuletzt angesichts des Tadić-Falles – eine überaus lesenswerte Diskussion um Befugnisse und die Kontrolle des Sicherheitsrats.¹⁸

Wann ist das Handeln von Milizen einem Staat zuzurechnen?

Der bosnische Serbe Duško Tadić wurde im Jahr 1997 vom ICTY wegen Mitwirkung an den Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Artikel 5 des ICTY-Statuts und Kriegsverbrechen nach Artikel 3 des Statuts in der Provinz Prijedor zu 20 Jahren Haft verurteilt.¹⁹

Die erste Strafkammer und damit die erste Instanz im ICTY hatte Tadić, obwohl angeklagt, nicht wegen schwerer Verstöße gegen die Genfer Abkommen aus dem Jahr 1949 gemäß dem Artikel 2 des ICTY-Statuts verurteilt. Nach Auffassung der Kammer waren die Opfer keine geschützten Personen im Sinne der Genfer Abkommen, denn sie hätten sich zum Zeitpunkt der Verbrechen nicht in der Hand einer ausländischen Macht befunden. Unter Anwendung des sogenannten »effektiven Kontrolltests«, den der ICJ im Nicaragua-Urteil²⁰ entwickelt hatte, stellte die Kammer fest: Die Armee der

Die Richterschaft des ICTY war in vielerlei Hinsicht gezwungen, völkerstrafrechtliches Neuland zu betreten.

Kompetenzen überschritten. Der ICTY stellte sich insoweit auf den Standpunkt, er selbst habe gar keine Befugnis, die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats zu überprüfen und berief sich unter ande-

¹² IRMCT, Case Information Sheet, Ratko Mladić, www.irmct.org/sites/default/files/cases/public-information/cis_mladic_en_1.pdf

¹³ Vgl. Interview mit Joseph Weiler, Nino in His Own Words, a.a.O. (Anm. 10).

¹⁴ Stellvertretend: Gerhard Werle/Florian Jessberger, Völkerstrafrecht, 4. Aufl., Tübingen 2016, S. 21; die Errichtung als solche war jedoch streitig, stellvertretend Norman Paech, Sinn und Missbrauch internationaler Gerichtsbarkeit, AG Friedensforschung, 2.3.2002, www.ag-friedensforschung.de/themen/Voelkerrecht/paech.html

¹⁵ ICTY, Prosecutor v. Dusko Tadić a/k/a »Dule«, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm

¹⁶ Ebd., Nr. 9ff.

¹⁷ Ebd., Nr. 44.

¹⁸ Vgl. Stellvertretend: Bernd Martenczuk, The Security Council, International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?, EJIL, 10. Jg., 3/1999, 517ff., www.ejil.org/pdfs/10/3/598.pdf

¹⁹ Vgl. ICTY, Updated Statute Of The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, September 2009, www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf

²⁰ ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, Urteil v. 26.11.1984, www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19841126-JUD-01-00-EN.pdf

Republika Srpska als eine der zwei Entitäten von Bosnien und Herzegowina, in der bosnische Serben unter General Mladić lebten, sei weder von Serbien noch dessen Armee kontrolliert worden im Sinne einer Befehlskette: »Zusammenarbeit ist nicht dasselbe wie Kommando und Kontrolle.«²¹

Das sah die Berufungskammer nicht so. Anders als der ICJ im Nicaragua-Urteil angenommen habe, gäbe es in der Staatenpraxis, das heißt im Völkergelehrtenrecht, zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass für die Zurechnung von Aktionen militärisch organisierter Gruppen zu einem Staat eine sogenannte Gesamtkontrolle dieses Staates ausreiche.²²

Die völkerrechtliche Streitfrage blieb strittig: Als der ICJ im Jahr 2007 auf eine Klage Bosnien-Herzegowinas gegen Serbien-Montenegro wegen Verletzung des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords entscheiden musste, wurde der vom ICTY angewandte Zurechnungsmaßstab als zu weitgehend verworfen.²³

Der Fall der Vergewaltigungslager

Im Jahr 2001 wurde Dragoljub Kunarac gemeinsam mit zwei Mitangeklagten vom ICTY zu 28 Jahren Haft wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verurteilt.²⁴ Der Fall ist – abgesehen von seiner verstörenden Geschichte – juristisch insofern von besonderer Bedeutung als er Wesentliches zur Auslegung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Hinblick auf Vergewaltigung und Versklavung entwickelt hat.

Um dies zu verstehen, muss der Hintergrund des Verfahrens dargestellt werden: Es ging um die Anfang des Jahres 1992 noch mehrheitlich von bosnischen Muslimen bewohnte Provinz Foča im Nordwesten der von den bosnischen Serben reklamierten Republika Srpska, deren Präsident Karadžić und militärischer Führer Mladić waren. Die Angeklagten waren Teil einer serbischen Kampagne, die Foča von Muslimen »reinigen« sollte. Der ICTY äußerte dazu: »Was das anbelangt, war die Kampagne erfolgreich. Sogar der Name der Stadt wurde ent-



Gedenksteine auf dem Friedhof von Potočari in der Nähe von Srebrenica. Bei dem Massaker während des Bosnienkriegs wurden im Juli 1995 mehr als 8000 bosnische Männer getötet. FOTO: FLICKR/TAMASVARGA67 (CC BY-NC-ND 2.0)

fernt. Foča wurde in Srbinje umbenannt und liegt jetzt im Gebiet der Republika Srpska. Heute gibt es kaum noch Muslime in Srbinje. Ein Ziel der Kampagne [...] waren speziell muslimische Frauen. Einige von ihnen [...] wurden in Turnhallen gebracht, die nur einen Steinwurf von der Polizeistation entfernt waren, und in Privathäusern [...]. Dort bekam der Terror eine andere und sehr persönliche Dimension [...].«²⁵ Das Strafverfahren gegen die drei Angeklagten ist deshalb zeitweise auch »Vergewaltigungslager-Fall« (»rape camp case«) genannt worden.

Der ICTY entwickelte anhand der Staaten- und Justizpraxis eine weite Definition der Sklaverei: »Alles in Allem ist die Kammer der Auffassung, dass in dem für die Anklage maßgeblichen Zeitraum Sklaverei als ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dann gegeben ist, wenn eine Person in irgendeiner Weise ihrer Verfügungsgewalt über sich selbst beraubt wird.«²⁶

Im Zusammenhang der Definition von Vergewaltigung war vor allem die Frage, ob der Terminus »gegen den Willen« der Betroffenen bedeutet, dass es in jedem Fall äußere Anzeichen von Gewalt

²¹ ICTY, Prosecutor v. DU[KO TADI] a/k/a/ »DULE«, Opinion and Judgement v. 7.5.1997, S. 212, www.icty.org/x/cases/tadic/tjug/en/tad-ts70507JT2-e.pdf

²² ICTY, Prosecutor v. Du[KO TADI], Judgement v. 15.7.1999, S. 62, www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/en/tad-aj990715e.pdf

²³ ICJ, Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Judgement v. 26.2.2007, www.icj-cij.org/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf; vgl. auch Antonio Cassese, The Nicaragua and Tadić Tests Revisited in the Light of the ICJ Judgement on Genocide in Bosnia, EJIL, 18. Jg., 4/2007, www.ejil.org/pdfs/18/4/233.pdf

²⁴ Urteil bestätigt von der Berufungskammer am 12. Juni 2002, siehe: ICTY, Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic, Judgement v. 12.6.2002, www.icty.org/x/cases/kunarac/acjug/en/kun-aj020612e.pdf

²⁵ ICTY, Judgement of Trial Chamber II in the Kunarac, Kovač and Vuković Case, 22.2.2001, www.icty.org/x/cases/kunarac/tjug/en/010222_Kunarac_Kovac_Vukovic_summary_en.pdf

²⁶ ICTY, Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic, Judgement v. 22.2.2001, S. 192, www.icty.org/x/cases/kunarac/tjug/en/kun-tj010222e.pdf

oder Drohung gegeben haben musste. Dem widersprach der ICTY: »Im Lichte der vorstehenden Ausführungen versteht die Kammer den objektiven Gehalt der Vergewaltigung so, dass er sexuelle Penetration, wie geringfügig auch immer sie sein mag, [...] ohne das Einverständnis des Opfers beinhaltet. Einverständnis in diesem Sinne heißt freiwillig, als ein Resultat freien Willens, was nach den Umständen des Falles zu beurteilen ist.«²⁷

Weiterhin sah sich der ICTY genötigt, darauf hinzuweisen, dass systematische Vergewaltigung während eines Krieges nicht etwa als Kriegswaffe verstanden werden könne.²⁸

Regeln des Krieges und Regeln des Bürgerkriegs

Eines der wichtigsten Verdienste des ICTY wird darin gesehen, eine Annäherung der Regeln des internationalen und des nationalen bewaffneten Konflikts herbeigeführt zu haben als Konsequenz aus

Eines der wichtigsten Verdienste des ICTY ist die Annäherung der Regeln des internationalen und des nationalen bewaffneten Konflikts.

den gemeinsamen Artikel 3 des III. und IV. Genfer Übereinkommens. Der ICTY hat diese Argumentation darauf gestützt, dass etwa seit den 1930er Jahren Bürgerkriege erheblich häufiger und grausamer geworden seien und Nachbarstaaten immer mehr in die Kämpfe der Bürgerkriegsparteien und deren Auswirkungen involviert wären. Ferner habe sich das Völkerrecht zunehmend von einer staatenorientierten zu einer menschenrechtsorientierten Rechtsordnung entwickelt.²⁹ Der ICTY äußerte hierzu: »Daraus folgt, dass im Bereich des bewaffneten Konflikts die Unterscheidung zwischen Staatenkriegen und Bürgerkriegen ihren Sinn verliert, soweit Menschen betroffen sind. Warum sollten Zivilpersonen vor kriegsgerichtlicher Gewalt, Vergewal-

tigung oder Folter, der mutwilligen Zerstörung von Krankenhäusern, Kirchen, Museen oder ihres Eigentums geschützt werden, wenn zwei souveräne Staaten Krieg führen, aber davon Abstand genommen werden, dieselben Verbote auszusprechen, denselben Schutz zu gewährleisten, wenn bewaffnete Gewalt »nur« innerhalb des Territoriums eines Staates stattfindet? Wenn Völkerrecht, obwohl es nach wie vor die legitimen Interessen der Staaten schützt, sich aber dahin entwickelt auch Menschen zu schützen, ist es nur natürlich, dass die oben erwähnte Dichotomie nach und nach ihren Sinn verliert.«³⁰

Was bleibt

Dass mit dem ICTY im Jahr 1993 eine neue Ära des Völkerstrafrechts begonnen hat, lässt sich ohne Übertreibung sagen. Zahlreiche weitere internationale Straftribunale folgten – Ruanda, Sierra Leone, Kambodscha, Timor-Leste, Libanon. Nicht zuletzt beflügelte der ICTY die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC) in Den Haag. Wie aber steht es um seine Verdienste im Hinblick auf das eingangs erwähnte Zitat von Wolfgang Schomburg?

Einen in seiner Tragweite sicher nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Wahrheit – wenn Wahrheit als umfassende historische Aufarbeitung der Völkerrechtsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien zu verstehen ist – hat der ICTY ohne jeden Zweifel geleistet: Allein im erwähnten Urteil gegen Tadić bereitet die Berufungskammer auf rund 140 Seiten minutiös den historischen Hintergrund des Falles für die Rechtsanwendung auf. Im erstinstanzlichen Urteil gegen Karadžić vervielfältigten sich diese Bemühungen. Hier rekonstruiert der ICTY auf mehr als 2000 Seiten die Geschehnisse in Bosnien Ort für Ort und hört dazu 193 Zeugen.³¹ Gleiches gilt im Hinblick auf das Urteil gegen Mladić. »Den Raum für Leugnung verkleinern« formulierte insoweit treffend die Völkerrechtlerin Diane Orentlicher³² über die Wirkungen des ICTY.

Ob das Gericht auch Frieden im Sinne einer wirklichen und nicht nur scheinbaren nationalen Aussöhnung bewirkt hat, ist dagegen weniger klar: Zwar

²⁷ ICJ, Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, a.a.O. (Anm. 23), S. 155f.

²⁸ Ebd.

²⁹ ICTY, Prosecutor v. DUSKO TADIC a/k/a »DULE«, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, Nr. 96ff., www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm

³⁰ Ebd.

³¹ ICTY, Prosecution Witnesses, www.icty.org/x/cases/karadzic/custom11/en/120424.pdf

³² Diane F. Orentlicher, Shrinking the Space for Denial, The Impact of the ICTY in Serbia, Open Society Justice Initiative, Mai 2008, www.justiceinitiative.org/uploads/a0be82c5-aa8a-4bcd-9d23-bcef4d94f93c/serbia_20080501.pdf

hat der amtierende serbische Präsident Aleksandar Vučić anlässlich der Gedenkfeier zum zwanzigsten Jahrestag von Srebrenica die Tat als »monströses Verbrechen« verurteilt, den Begriff »Völkermord« allerdings wohlweislich vermieden.³³ Es bleibt unklar, ob sein Bekenntnis tatsächlich die Stimmung im ehemaligen Jugoslawien widerspiegelt. Immerhin vergingen zwölf Jahre zwischen dem Haftbefehl gegen Karadžić und seinem Ergreifen im Jahr 2008 und 14 Jahre zwischen dem Haftbefehl gegen Mladić und dessen Ergreifen. Dies bedeutet, beide müssen – trotz ihrer schweren Verbrechen – einen nennenswerten Rückhalt in der serbischen Bevölkerung gehabt haben. Carla Del Ponte, in den Jahren 1999 bis 2007 Chefanklägerin am ICTY in Den Haag, hat einmal darauf hingewiesen, dass keiner der Angeklagten während ihrer Amtszeit seine Taten je bereut hätte.³⁴ Und auch gegenwärtig scheint es so, dass sich zumindest Teile der Zivilgesellschaften im ehemaligen Jugoslawien schwer mit der Anerkennung historischer Fakten tun; vor allem junge Leute leugnen den Völkermord in Srebrenica.³⁵

Einen gewissen inneren Frieden, soweit ein solcher angesichts von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit überhaupt fühlbar ist, haben die in 161 Verfahren des ICTY angehörten Zeuginnen und Zeugen hoffentlich finden können, einfach weil ihnen das Gericht in Ausdauer und Ernsthaftigkeit zugehört hat. Und den Zeugen und den Opfern ist durch die Urteile des ICTY zumindest die Botschaft vermittelt worden, dass Schuldige in Führungspositionen ebenso wenig davon kommen wie »einfache« Soldaten. Dazu Richterin Florence Mumba vom ICTY: »Politische Führer und Generäle sind machtlos, wenn einfache Leute sich weigern, im Zusammenhang mit dem Krieg kriminelle Handlungen zu begehen. Gesetzlose Opportunisten sollten keine Gnade erwarten, egal wie niedrig ihr Rang in der Kommandokette auch sein mag.«³⁶

Oft wird gesagt, Srebrenica sei ein Synonym für das Versagen der Vereinten Nationen³⁷ und die Schaf-

fung des ICTY sei im Bewusstsein der Schuld um dieses Versagen erfolgt. Die Vereinten Nationen selbst haben diese Zuschreibung offensichtlich auch auf sich genommen.³⁸ Wer jedoch die Sachverhalte und Urteilsgründe des ICTY – insbesondere in Karadžić und Mladić – aufmerksam liest, kommt an der Frage kaum vorbei, wie »robust« die Mandate des UN-Sicherheitsrats Anfang der 1990er Jahre eigentlich hätten sein müssen, um einer derart entfesselten Bereitschaft zu Hass, Gewalt und Sadismus Herr zu werden, wie sie sich in den Urteilen des ICTY offenbart. Deshalb: Die gewaltsame Erziehung von Frieden hat ihre Grenzen.

Für das Völkerstrafrecht war der ICTY ein Schub. Für die Zeugen und für die Opfer der Kriege war es unerlässlich, dass es ihn gab. Auch wenn er, wie schon die Nürnberger Prozesse lange vor ihm, die eigentlich zentrale Frage, wie es soweit kommen konnte, einmal mehr unbeantwortet lässt.

English Abstract

Prof. Dr. Kristina Bautze

All that Remains Is Skepticism pp. 172–177

After 27 years, the work of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), now the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (IRMCT), is almost finished. At the moment, only three pending cases remain. Its contribution to the development of International Criminal Law should therefore be acknowledged. This article summarizes the ICTY's important contributions to international criminal law. However, it remains to be seen whether the Tribunal was able to achieve the goal originally formulated by the UN Security Council – namely, establishing lasting peace in the former Yugoslavia through the prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law.

Keywords: Bosnien und Herzegowina, Gerichte, Serbien, Sexuelle Gewalt in Konflikten, Bosnia and Herzegovina, courts, Serbia, sexual violence in conflicts

³³ ZEIT online, Serbiens Regierungschef von Gedenkfeier vertrieben, 11.7.2015, www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-07/serbiens-regierungschef-von-gedenkfeier-in-srebrenica-vertrieben

³⁴ Giovanni di Lorenzo, »Ich bin Pazifistin«, Interview mit Carla Del Ponte, ZEIT online, 15.12.2011, www.zeit.de/2011/51/CH-Interview-C-del-Ponte/ komplettansicht

³⁵ So Dženana Karup Druško, Journalistin der Vereinigung Transitional Justice, Verantwortung und Erinnerung in BiH und Erich Rathfelder, Journalist und Autor, Sarajevo/Split auf der in Anm. 1 stattgefundenen Veranstaltung der HBS.

³⁶ Vgl. ICTY, Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic, a.a.O. (Anm. 26).

³⁷ Stellvertretend: Barbara Galaktionov, Grausame Morde, konsequente Vertreibungen, Süddeutsche Zeitung, 17.5.2010, www.sueddeutsche.de/politik/das-massaker-von-srebrenica-grausame-morde-konsequente-vertreibungen-1.598581; vgl. auch Loesche, Blauhelmsoldaten in der Krise, a.a.O. (Anm. 6).

³⁸ Vgl. die Äußerungen von Jan Eliasson, stellvertretender UN-Generalsekretär bis zum Jahr 2017: UN, UN Officials Recall »Horror« of Srebrenica as Security Council Fails to Adopt Measure Condemning Massacre, 8.7.2015, news.un.org/en/story/2015/07/503712-un-officials-recall-horror-srebrenica-security-council-fails-adopt-measure

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 22. und 23. Tagung 2019

- Rassismusbekämpfung
- Geschlechtergerechtigkeit in Menschenrechtsgremien
- Digitale Transformation und Menschenrechte

Der **Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC)** des **UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC)** besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Der Beratende Ausschuss soll den Menschenrechtsrat durch die Bereitstellung von Fachwissen unterstützen, erstellt nach Aufforderung durch den Rat wissenschaftliche Studien und berät ihn forschungsbasiert. Im Jahr 2019 kam der Ausschuss zu zwei Tagungen in Genf zusammen: vom 18. bis 22. Februar (22. Tagung) und vom 22. bis 26. Juli 2019 (23. Tagung). Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse beider Tagungen thematisch zusammengefasst.

Fortsetzung der thematischen Arbeit

Auch im Jahr 2019 führte der Ausschuss die Arbeit an verschiedenen Themen fort, die er in den Vorjahren begonnen hatte: Hierzu gehörten zum Beispiel die Aktivitäten von ›Geierfonds‹ (vulture funds) und ihre Bedeutung für die Menschenrechte, negative Auswirkungen von Ter-

rorismus auf die Menschenrechte, nationale Politiken und Menschenrechte, die Beseitigung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verbundener Intoleranz sowie der Beitrag von Entwicklung auf die Menschenrechte. Als ›Geierfonds‹ werden Hedgefonds und Private Equity Fonds bezeichnet, die auf den Erwerb von Anleihen und Aktien zahlungsfähiger Unternehmen und Staaten spezialisiert sind.

Mit den Aktivitäten von ›Geierfonds‹ und ihrer Bedeutung für die Menschenrechte befasste sich der Ausschuss in der 22. Sitzung. Er nahm die letzte Entwurfsfassung an und beauftragte den Berichterstatte, eine finale Fassung vorzulegen (Empfehlung 22/1).

Das Thema der negativen Auswirkungen des Abflusses von Schwarzgeld auf die Teilhabe von Menschenrechten wurde in beiden Sitzungen behandelt. Nach Diskussion der vorliegenden Fassung beauftragte der Ausschuss die Arbeitsgruppe, den Bericht für die Vorlage an den Menschenrechtsrat fertigzustellen (Empfehlung 22/3). Während der 23. Sitzung holte der Ausschuss ein Treffen nach, um weitere Meinungen von Sachverständigen einzuholen.

Mit Blick auf das Thema der negativen Auswirkungen von Terrorismus auf

die Menschenrechte beauftragte der Ausschuss die Arbeitsgruppe zunächst, den Bericht für die Vorlage an den Menschenrechtsrat fertigzustellen (Empfehlung 22/2) und bat danach angesichts der Komplexität der Materie den Menschenrechtsrat um eine weitere Fristverlängerung (Empfehlung 23/7).

Zum Thema ›nationale Politiken und Menschenrechte‹ entschied der Ausschuss, weitere Meinungen von Sachverständigen einzuholen (Empfehlung 22/5) und führte daraufhin während der 23. Sitzung ein Treffen zu diesem Zweck durch. Mit Empfehlung 23/1 forderte er die Arbeitsgruppe auf, eine endgültige Berichtsfassung vorzulegen. Gegenstand dieser Studie ist die Verknüpfung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) mit den Menschenrechten im Hinblick auf nationale Aktionspläne, Haushaltsansätze und Partizipationsmöglichkeiten auf allen Ebenen.

Auch zum Thema ›Beitrag von Entwicklung für den Genuss aller Menschenrechte‹ setzte der Ausschuss seine Befassung fort. Er nahm die letzte Entwurfsfassung an und beauftragte den Berichterstatte, eine finale Fassung vorzulegen (Empfehlung 22/4). Erneut wurde auch der Themenkomplex Beseitigung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und verbundener Intoleranz behandelt. Die hierzu in der 21. Sitzung eingerichtete Arbeitsgruppe wurde aufgefordert, ihre Tätigkeit fortzusetzen (Empfehlungen 22/6 und 23/2).

Das bisher vorliegende, bereits sehr umfangreiche Dokument (A/HRC/AC/23/CRP.2) vom 16. Juli 2019 stellt eine

wertvolle Zusammenfassung der Argumentationslinien ›von Rasse zu Rassismus‹ und ›von Gleichheit zu Nicht-Diskriminierung‹ dar und fasst die einschlägige Rechtsprechung regionaler und internationaler Spruchkörper zusammen.

Im Jahr 2018 hatte der Menschenrechtsrat den Ausschuss beauftragt, sich mit den Themenkomplexen zur Bedeutung technischer Unterstützung und dem Aufbau von Kapazitäten sowie der Bedeutung eines rechtsverbindlichen Dokuments über das Recht auf Entwicklung zu beschäftigen. Die daraufhin eingesetzten Arbeitsgruppen haben ihre Arbeit aufgenommen und wurden zur Weiterführung aufgerufen (Empfehlungen 22/7 und 22/8). Erste Zwischenergebnisse beider Arbeitsgruppen wurden während der 23. Sitzung diskutiert (Empfehlungen 23/3 und 23/4).



Der Tod von George Floyd am 25. Mai 2020 in Minneapolis löste einen landesweiten Aufschrei über Rassenungleichheit und Polizeibrutalität in den USA aus, der weltweit zu Protesten in Solidarität und gegen Rassismus geführt hat. UN PHOTO: EVAN SCHNEIDER

Arbeitsmethoden

Der Ausschuss führte seine Praxis fort, öffentliche und nichtöffentliche Treffen abzuhalten. Er traf mit Arbeitsgruppen sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten aus dem UN-System sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft zusammen.

Der Ausschuss beauftragte eines seiner Mitglieder, ein Reflexionspapier zur Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit in seiner eigenen Arbeit vorzulegen. Diese Überlegungen sollten idealerweise schon bei anstehenden Neubesetzungen vom Menschenrechtsrat berücksichtigt werden. Es wurde – wie im Vorjahr – auch darüber diskutiert, die Perspektive von Menschen mit Behinderungen künftig in die Studien des Beratenden Ausschusses zu integrieren.

Neue Themenvorschläge

Bekanntlich darf der Ausschuss erst tätig werden, nachdem der Menschenrechtsrat ihn ausdrücklich hierzu aufgefordert hat. Es ist aber üblich und auch vom Menschenrechtsrat akzeptiert, dass der Ausschuss eine solche Aufforderung anregt. Dem gehen interne Diskussionen voraus, auf die erste Themenerkundungen folgen. So beriet der Beratende

Ausschuss über verschiedene Entwurfs-papiere und Vorschläge für Forschungsvorhaben mit den verantwortlichen Ausschussmitgliedern.

Während der 22. Sitzung beriet der Ausschuss erneut über diese drei Themenvorschläge:

- Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf der Agenda internationaler Gerichtsbarkeit (Ion Diaconu aus Rumänien);
- Digitale Transformation: die Auswirkungen neuer Technologien auf die Menschenrechte (Chanrok Soh aus Südkorea);
- Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit und Sicherstellung einer ausgewogenen Besetzung des Beratenden Ausschusses (Elizabeth Salmón aus Peru).

Nachdem der Menschenrechtsrat in seiner 41. Sitzung im Juni 2019 entsprechende Aufträge erteilt hatte, stellte der Ausschuss Arbeitsgruppen zusammen, die sich mit dem Thema Digitale Transformation (Empfehlung 23/5) und Geschlechtergerechtigkeit in Menschenrechtsmechanismen (Empfehlung 23/6) befassen sollen. Außerdem entschied der Ausschuss, den Vorschlag zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten intern weiterzuverfolgen.

Auf der 22. Sitzung wurden Entwurfs-papiere zu den folgenden Themen neu diskutiert:

- Menschenrechte von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen (Internally Displaced Persons – IDPs) (Mona Omar aus Ägypten);
- Recht auf einen Rechtsbehelf und Entschädigung für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen und schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts (Ludovic Hennebel aus Belgien).

Während der 23. Sitzung wurden diese Beratungen fortgesetzt. Hinzu kam ein Vorschlag, über mögliche Menschenrechtsverletzungen in sogenannten ›Hot-spot-Flüchtlingslagern‹ der Europäischen Union (EU) zu sprechen (Jan Ziegler aus der Schweiz). Der Ausschuss entschied, dies mit dem Thema der Menschenrechte von Flüchtlingen und IDPs zu einem Forschungsprojekt zu verbinden.

Der Ausschuss setzt auf diese Weise seine Bemühungen fort, sich als wertvolle Denkfabrik und Motor für thematische Diskussionen einzubringen. Hierbei handelt es sich nach wie vor um ein mühsames Unterfangen.

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 20. und 21. Tagung 2018, VN, 4/2019, S. 177f., fort.)

Menschenrechtsausschuss | 125. bis 127. Tagung 2019

- Gefährdung der Unabhängigkeit der Gerichte
- Angriffe auf die freie Presse
- Diskriminierung von und Gewalt gegen Frauen

Der Menschenrechtsausschuss (Committee on Civil and Political Rights – CCPR) hielt im Jahr 2019 die üblichen drei Tagungen in Genf ab (125. Tagung: 4. bis 29. März; 126. Tagung: 1. bis 26. Juli; 127. Tagung: 14. Oktober bis 8. November 2019). Dieser überwacht die Einhaltung des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (kurz: **Zivilpakt**). Der Zivilpakt hat zwei Fakultativprotokolle. Das erste eröffnet das Individualbeschwerdeverfahren von Personen gegen einen Mitgliedstaat. Das zweite verfolgt die Abschaffung der Todesstrafe. Auf seinen Tagungen beschäftigt sich der CCPR mit den regelmäßigen Berichten der Mitgliedstaaten sowie den Individualbeschwerden.

Die Zahl der Mitgliedstaaten des Paktes ist im Jahr 2019 durch den Beitritt des Inselstaats Antigua und Barbuda erneut gestiegen. Damit hat der Pakt 173 Mitgliedstaaten. Die Anzahl der Mitgliedstaaten des ersten Fakultativprotokolls bleibt mit 116 Staaten unverändert. Anders hingegen beim zweiten Fakultativprotokoll: Diesem sind im Berichts-

zeitraum Angola und Palästina beigetreten. Damit stieg die Zahl der Mitgliedstaaten auf 88. Außerdem hat Armenien das zweite Fakultativprotokoll unterschrieben.

125. Tagung

Die Frühjahrstagung befasste sich mit den Staatenberichten von Angola, Eritrea, Estland, Niger, St. Vincent und die Grenadinen sowie Vietnam. Daneben hat der CCPR 32 Individualbeschwerden zu bearbeiten. Diese betrafen unter anderem Dänemark, Kanada und Turkmenistan. Beispielhaft soll hier auf die abschließenden Kommentare zum Bericht Eritreas eingegangen werden.

Eritrea

Der CCPR wartet immer noch auf den ersten Staatenbericht von Eritrea, obwohl das ostafrikanische Land bereits im Jahr 2002 dem Zivilpakt beigetreten ist. In solchen Fällen betrachtet der CCPR die Menschenrechtslage trotzdem und bezieht sich dabei hauptsächlich auf Berichte von

nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Auch wenn Eritrea sich nicht schriftlich geäußert hat, sah der CCPR es als positives Zeichen, dass zumindest ein konstruktiver mündlicher Dialog zustande gekommen ist.

In den Abschließenden Bemerkungen des CCPR wurden vor allem die Friedensbemühungen am Horn von Afrika und die Ratifikation des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe positiv hervorgehoben. Allerdings überwiegt die Kritik an Eritrea: Der CCPR beklagte, dass die Verfassung aus dem Jahr 1997 immer noch nicht in Kraft getreten ist und die Nationalversammlung seit dem Jahr 2002 suspendiert ist. Zudem hat es seit dem Jahr 1997 keine nationalen Wahlen mehr gegeben. Außerdem fehle es an grundlegenden Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechten und es gibt bei der Unabhängigkeit der Gerichte deutliche Mängel. Ersteres beinhaltet unter anderem die unzureichende Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen und das Fehlen einer nationalen Menschenrechtsinstitution. Dazu kommen Vorwürfe von willkürlichen Verhaftungen und Tötungen durch die Polizei oder andere Sicherheitskräfte, systematischer Folter in Gefängnissen und Internierungslager sowie das Verschwindenlassen von Personen. Der Ausschuss besprach auch die teilweise schwerwiegenden Einschränkungen in die Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Zudem zeigte sich der CCPR über den obligatorischen Militärdienst besorgt, der zeitlich nicht begrenzt ist, und über Berichte von Zwangsarbeit in dessen Rahmen. Der Militärdienst sei einer der Hauptgründe, warum junge Menschen aus Eritrea fliehen. Letztlich bemängelte der Ausschuss die fehlende Mitwirkung von Frauen in politischen Funktionen und weit verbreitete häusliche und sexuelle Gewalt gegen Frauen sowie die Praxis der weiblichen Genitalverstümmelung.

126. Tagung

Auf der 126. Tagung beschäftigte sich der CCPR mit den Staatenberichten Äquatorialguineas, Mauretaniens, der Nie-



Der »Zwarte Piet« (Mitte) ist in den Niederlanden und Flandern der Helfer des Sinterklaas, des Heiligen Nikolaus. Sowohl in den Niederlanden als auch international wird diese Tradition immer wieder als rassistisch kritisiert. FOTO: FLICKR.COM/PHOTOS/GERARDSTOLK/

derlande, Nigerias, Paraguays und Tadschikistans und bearbeitete 38 Individualbeschwerden. Im Folgenden werden die Bemerkungen zu den Niederlanden und Paraguay vorgestellt.

Niederlande

Die Niederlande legten bei der 126. Tagung ihren fünften regelmäßigen Bericht vor. Der Ausschuss betonte viele positive Entwicklungen, zum Beispiel die Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) oder dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance) sowie Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen und die Gründung des niederländischen Instituts für Menschenrechte. Grundsätzliches Verbesserungspotenzial sah der CCPR bei der Umsetzung des Paktes in den niederländischen Überseegebieten. Außerdem monierte der Ausschuss, dass die Niederlande weiterhin an ihren Vorbehalten zu Artikel 10, Absatz 1 und 2 des Zivilpakts zu Rechten während des Strafvollzugs festhalten. Zudem wurde Sorge über rassistische Äußerungen und Straftaten, vor allem im Kontext von Fußballspielen, geäußert. Der Ausschuss empfahl auch die Tradition des ›Zwarte Piet‹ (Schwarzer Peter) aufzugeben oder anzupassen. Letztlich äußerte der CCPR Bedenken bezüglich des niederländischen Sterbehilfrechts, da es nur eingeschränkte Prüfungsmöglichkeiten im Voraus gebe.

Paraguay

Paraguay legte seinen vierten regelmäßigen Bericht vor. Der Ausschuss begrüßte vor allem Schritte für die bessere Umsetzung von Empfehlungen aus Individualbeschwerdeverfahren. Dennoch sah der CCPR bei der Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen und der Umsetzung von entsprechenden Urteilen oder Empfehlungen viel Verbesserungsbedarf. Besonders problematisch sei die Verfolgung von oder Gewalt gegen Aktivistinnen und Aktivisten sowie Journalistinnen und Journalisten und die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz. Der

Ausschuss monierte auch die nur sehr schleppend laufende Aufarbeitung der Militärdiktatur, die in Paraguay in den Jahren 1954 bis 1989 herrschte. Außerdem zeigte er sich besorgt darüber, dass das südamerikanische Land noch keinen gesetzlichen Anti-Diskriminierungsschutz hat. Es gebe immer noch Diskriminierungen gegen Frauen, indigene Völker oder lesbische, schwule, bisexuelle, transgender, transsexuelle und intersexuelle Menschen (LGBTIQ). Obwohl Femizid mittlerweile als gesonderter Straftatbestand im paraguayischen Strafgesetzbuch festgesetzt ist, betonte der CCPR den weiterhin nötigen Handlungsbedarf bezüglich der Gleichstellung der Geschlechter. Dies betreffe vor allem bestehende traditionelle Geschlechter-Stereotypen, Gewalt gegen Frauen und reproduktive Rechte. Außerdem betrachtete der Ausschuss die Lage in den Gefängnissen mit Sorge: Die allgemeinen Bedingungen seien schlecht und dazu seien sie meist überfüllt. Zudem gebe es Berichte von Folter und willkürlichen Verhaftungen.

127. Tagung

In der Herbsttagung befasste sich der CCPR mit den Staatenberichten Belgiens, Kap Verdes, Mexikos, Senegals, Tschechiens und der Zentralafrikanischen Republik. Daneben wurden 28 Individualbeschwerdeverfahren besprochen. Diese richteten sich unter anderem gegen Albanien, Belarus und Russland. Als Beispiel werden im Folgenden die Kommentare zu den Berichten Mexikos und Tschechiens näher betrachtet.

Mexiko

Der Ausschuss behandelte den sechsten regelmäßigen Staatenbericht von Mexiko. Der CCPR nahm neue Gesetzgebungsmaßnahmen zur Prävention und Verfolgung von Folter und Entführungen sowie für einen besseren Opferschutz positiv auf. Gleichzeitig bemängelte er aber die schleppende Umsetzung der Gesetze. Dazu kommen immer noch hohe, teilweise steigende, Zahlen an Mordfällen, außerordentlichen Tötungen und zum Teil tödliche Gewalt durch die Polizei. Der Ausschuss äußerte Sorge darüber, dass oftmals diese Fälle nicht ver-

folgt werden oder die Täter straflos davonkommen sowie Berichte über zunehmende Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz. Außerdem bedauerte der CCPR die fortwährende prekäre Lage von Menschenrechtsaktivisten und -aktivistinnen sowie Journalisten und Journalistinnen. Diese erfahren immer noch Bedrohung und Gewalt. Letztlich zeigte sich der Ausschuss über die Lage von Frauen in Mexiko besorgt: Frauen erfahren, wie auch andere marginalisierte Gruppen, immer noch Diskriminierungen und Gewalt. So steigen Fälle von geschlechtsbasierter Gewalt weiterhin an und es fehle an Prävention- und Schutzmaßnahmen. Außerdem erfahren Frauen durch die weitreichende Kriminalisierung von Abtreibungen Einschränkungen in ihre reproduktiven Rechte und gefährden durch unsichere Eingriffe ihr Leben und ihre Gesundheit.

Tschechien

Tschechien legte seinen vierten regelmäßigen Bericht vor. Der Ausschuss hob vor allem Änderungen im Strafvollzugssystem und die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen positiv hervor. Er bemängelte aber die ausbleibende Umsetzung von Empfehlungen aus Individualbeschwerdeverfahren. Außerdem monierte er, dass nicht alle Diskriminierungsgründe des Paktes einen ausdrücklichen Schutz erfahren, obwohl das tschechische Recht viele Diskriminierungsgründe benenne. Das führe vor allem zu Diskriminierungen gegen Sinti und Roma oder aufgrund der sexuellen Orientierung und Identität. Der CCPR beobachtete zudem mit Sorge die steigende Anzahl an homophob, xenophob, rassistisch und antisemitisch motivierten Straftaten. Außerdem zeigt der Ausschuss sich über eine wachsende Monopolisierung privater Medien und über Vorwürfe von Bedrohungen gegen Journalistinnen und Journalisten besorgt.

Lea Barbara Kuhlmann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Andreas Buser, Menschenrechtsausschuss: 122. bis 124. Tagung 2018, VN, 4/2019, S. 179f., fort.)

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 21. und 22. Tagung 2019

- Individualbeschwerden und Staatenberichte
- Zehn neue Mitglieder im Ausschuss
- Stellungnahme zu Menschenrechten und Klimawandel

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)** und das dazugehörige Fakultativprotokoll traten am 3. Mai 2008 in Kraft. Ende des Jahres 2019 hatte das Übereinkommen 181 Vertragsstaaten, vier Staaten mehr als im Jahr 2018. Hinzugekommen waren Kirgisistan, Somalia, St. Kitts und Nevis sowie Tschad. Dem Fakultativprotokoll sind Monaco und der Staat Palästina beigetreten. Die Anzahl der Vertragsstaaten lag somit bei 96.

Für die Überprüfung der Einhaltung des CRPD durch die Staaten ist der **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities)** zuständig. Er wurde im Jahr 2009 eingerichtet und setzt sich aus 18 unabhängigen Sachverständigen zusammen. Im Berichtszeitraum kam der Ausschuss zu zwei Tagungen in Genf zusammen: 21. Tagung: 11. März bis 5. April 2019; 22. Tagung: 26. August bis 20. September 2019.

Individualbeschwerden

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt acht Individualbeschwerden verhandelt.

21. Tagung

Der Ausschuss entschied über drei Individualbeschwerden, wovon nur eine begründet war. In dem Fall V.F.C. gegen Spanien (CRPD/C/21/D/34/2015) wurde aufgrund der motorischen Beeinträchtigung des Antragstellers, der ursprünglich Polizist war, dessen Dienstunfähigkeit festgestellt. Eine Versetzung wurde verweigert. Der Ausschuss stellte unter anderem eine Verletzung von Artikel 27 (Recht auf Arbeit und Beschäftigung) fest und bekräftigte, dass der Staat verpflichtet sei, die Fähigkeiten des

Antragstellers zu überprüfen und diesem eine Stelle anzubieten.

Die zwei weiteren Individualbeschwerden wurden eingestellt. Im Verfahren Steven Kendall gegen Australien (CRPD/C/21/D/15/2013) wurde dem Antragsteller, der als Bewohner einer Behinderteneinrichtung Unterstützungsleistungen für den Bezug einer eigenen Wohnung beantragt hatte, die geforderten Leistungen gewährt, sodass eine Beschwerde nicht mehr vorlag. In dem Fall T.M. gegen Griechenland (CRPD/C/21/D/42/2017) wurde die Beschwerde als unzulässig abgelehnt, da die Antragstellerin nationale Rechtsmittel nicht ausgeschöpft hatte. Es ging um die Nichtgewährung von Sozialleistungen.

22. Tagung

Der Ausschuss prüfte sechs Individualbeschwerden – so viele wie nie zuvor. Von den Individualbeschwerden waren vier zulässig und begründet.

In dem Fall Arturo Medina Vela gegen Mexiko (CRPD/C/22/D/32/2015) wurde der Antragsteller wegen des vermeintlichen Diebstahls eines Autos für vier Jahre in eine Psychiatrie zwangseingewiesen. Der Antragsteller wurde mangels fehlender Unterstützungsleistungen nicht ausreichend über mögliche Rechtsmittel aufgeklärt. Der Ausschuss stellte unter anderem eine Verletzung der Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), 13 (Zugang zur Justiz) und 14 (Freiheit und Sicherheit der Person) fest und forderte Mexiko auf, die Verletzung der Rechte des Antragstellers öffentlich zu machen.

In Z. gegen Tansania (CRPD/C/22/D/24/2014) wurde der Antragstellerin, eine Frau mit Albinismus, von zwei Personen ein Arm abgeschnitten und der andere Arm verstümmelt. Das Verfahren wurde eingestellt. Das Gericht begründete dies unter anderem damit, dass die Antragstellerin aufgrund ihrer visuellen

Beeinträchtigung einen ihr bekannten Angreifer nicht habe erkennen können. Der Ausschuss sah darin unter anderem eine Verletzung von Artikel 15 (Freiheit von Folter), 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch) und 17 (Schutz der Unversehrtheit der Person).

Der Antragsteller im Fall Manuway Doolan gegen Australien (CRPD/C/22/D/18/2013) wurde inhaftiert, nachdem er eine andere Person mit einer Glasscherbe bedroht hatte. Er wendete sich gegen die aufgrund seiner psychosozialen Behinderung unbefristete Inhaftierung. Der Ausschuss stellte unter anderem eine Verletzung von Artikel 13 (Zugang zur Justiz), 14 (Freiheit und Sicherheit der Person) und 15 (Freiheit von Folter) fest. Australien wurde aufgefordert, die einschlägigen (straf-)rechtlichen Vorschriften zu überarbeiten.

In dem Fall Christopher Leo gegen Australien (CRPD/C/22/D/17/2013) war der Antragsteller, der eine geistige Beeinträchtigung hat, trotz einer Haftstrafe von zwölf Monaten über fünf Jahre inhaftiert. Der Ausschuss erkannte unter anderem eine Verletzung der Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), 13 (Zugang zur Justiz), 14 (Freiheit und Sicherheit der Person) und 15 (Freiheit von Folter) und forderte, weitere Schritte zur Beendigung der Internierung von Menschen mit Behinderungen einzuleiten.

Die beiden weiteren Individualbeschwerden wurden als unzulässig abgelehnt. Im Fall R.I. gegen Ecuador (CRPD/C/22/D/25/2014) konnte der Antragsteller nicht ausreichend darlegen, dass ihm der Zugang zu der beantragten Auszahlung seiner Rente verweigert wurde. In dem Fall N.B. und M.W.J. gegen Großbritannien (CRPD/C/22/D/43/2017) begehrt der Antragsteller die Feststellung, dass die Zugangsbeschränkungen für finanzielle Leistungen für Menschen mit Behinderungen rechtswidrig waren.

Staatenberichte

21. Tagung

Der Ausschuss prüfte bei der 21. Tagung die Staatenberichte von Kuba, Niger, Norwegen, Ruanda, Saudi-Arabien, Senegal, Spanien, der Türkei und Vanuatu. Kuba wurde für die Verabschiedung einer neuen Verfassung sowie für die Ver-



Die Ständige Vertretung Ecuadors richtete im Juni 2019 am UN-Amtssitz in New York einen integrativen Spielplatz ein mit dem Ziel, Einfühlungsvermögen und Spielfreude für alle Kinder, auch für Kinder mit Behinderungen, zu fördern. UN PHOTO: LOEY FELIPE

sorgung mit Elektrizität und Transportmöglichkeiten für Bedürftige gelobt und aufgefordert, ein Gesetz zum Schutz von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln. Im Dialog mit Niger hob der Ausschuss hervor, dass vor allem die Doppeldiskriminierung von Frauen sowie Kindern mit Behinderungen verhindert werden und der Staat Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch und Stigmatisierung umsetzen müsse. Im Dialog mit Norwegen stellte der Ausschuss fest, dass eine Überarbeitung des Betreuungsrechts und vor allem die Berücksichtigung des Prinzips der unterstützenden Entscheidungsfindung dringend erforderlich ist. Ruanda wurde aufgefordert, die Programme der Armutsreduzierung so zu gestalten, dass der Mehraufwand von Menschen mit Behinderungen einbezogen wird. Gegenüber Saudi-Arabien verdeutlichte der Ausschuss, dass medizinische und wissenschaftliche Forschungsprojekte an Menschen mit Behinderungen nur mit deren Einverständnis möglich seien. Die Umsetzung barrierefreier Baustandards und entsprechender Beschwerdemechanismen wurde im Staatenberichtsverfahren vom Senegal diskutiert. Spanien wurde aufgefordert zukünftig die zwangsweise Sterilisierung von Menschen mit Behinderungen zu verhindern. Gegenüber den Vertretern der Türkei wurde der nicht ausreichende Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen bemängelt. Vanuatu wur-

de für die Verabschiedung zahlreicher Gesetze und Richtlinien gelobt, die seit der Ratifizierung des Übereinkommens verabschiedet wurden.

22. Tagung

Während der 22. Tagung wurden die Staatenberichtsverfahren von Albanien, Australien, Ecuador, El Salvador, Griechenland, Indien, Irak, Kuwait und Myanmar abgeschlossen. Die Regierung Albanien wurde aufgefordert, das menschenrechtsbasierte Modell von Behinderung umzusetzen und die Behindertenverbände bei der Reformierung von Gesetzen einzubinden. Aufgrund der zahlreichen abgeschlossenen Individualbeschwerdeverfahren wurde das Staatenberichtsverfahren von Australien mit Spannung erwartet. Der Ausschuss hob zwar die Verabschiedung zahlreicher Gesetze positiv hervor, kritisierte jedoch, dass die Artikel 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), 17 (Schutz der Unversehrtheit der Person) und 18 (Freizügigkeit) fehlerhaft ausgelegt und angewandt worden seien.

Gegenüber Ecuador erklärte der Ausschuss, dass der Vorrang bei Erlangung des Flüchtlingsstatus von Menschen mit Behinderungen zu begrüßen, aber insbesondere die Erweiterung von Überwachungsmechanismen erforderlich sei. Im Dialog mit El Salvador wurde hervorgehoben, dass die Fahrzeuge im öffentlichen Nahverkehr mit Rampen ausge-

stattet sein müssen, damit diese auch von Rollstuhlfahrerinnen und -fahrern genutzt werden können. Griechenland wurde aufgefordert, die Bedingungen für Flüchtlinge, insbesondere für Kinder mit Behinderungen zu verbessern. Im Staatenberichtsverfahren von Indien hob der Ausschuss die Bemühungen der Regierung hervor, Entwicklungsprogramme inklusiv zu gestalten.

Irak wurde für Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums von Menschen mit Behinderungen gelobt und aufgefordert, Dienstleistungen und finanzielle Ressourcen für Binnenvertriebene mit Behinderungen zur Verfügung zu stellen. Der Ausschuss forderte die Regierung Kuwaits auf, die Rechte von Migrantinnen und Migranten mit Behinderungen zu stärken. Myanmar wurde angehalten, die Verfassung und die Gesetze auf die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu überprüfen.

Verschiedenes

Neun neu gewählte Mitglieder des 18 Personen umfassenden Ausschusses nahmen ihre Arbeit auf. Im Januar 2019 wurde das Mitglied aus Russland nachbesetzt. Zum neuen Vorsitzenden wurde Danlami Basharu (Nigeria) gewählt, der bereits seit dem Jahr 2015 Mitglied ist. Stellvertretende Vorsitzende sind Rosemary Kayess (Australien), Jun Ishikawa (Japan) und Jonas Ruskus (Litauen).

Der Ausschuss veröffentlichte gemeinsam mit weiteren Fachausschüssen eine Stellungnahme zum Thema Menschenrechte und Klimawandel. Die Mitgliedsstaaten werden darin aufgefordert, Emissionen zu reduzieren und die Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Frauen, Kinder und andere gefährdete Gruppen seien nicht nur als Opfer zu sehen, sondern sollen sich aktiv in die Verhinderung des Klimawandels einbringen.

Lukas Groß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lukas Groß, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: 19. und 20. Tagung 2018, VN, 4/2019, S. 181f., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2019

- Niederlage für Großbritannien zum Chagos-Archipel
- Ukraine gegen Russland
- Neues Verfahren gegen Myanmar

Im Jahr 2019 fällte der **Internationale Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ)** als oberstes Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen drei Urteile und erließ ein Rechtsgutachten. Zudem fasste er 14 Beschlüsse, von denen jedoch lediglich einer von inhaltlicher Bedeutung war.

Die Rechtsprechung

Im Folgenden wird auf die drei Urteile, das Rechtsgutachten sowie auf einen Beschluss im Einzelnen eingegangen, der von hoher inhaltlicher Bedeutung war.

Iran gegen die USA

Am 13. Februar 2019 entschied der ICJ im Fall zu bestimmten iranischen Vermögenswerten zu den vorgelagerten Einwendungen, dass das Gericht größtenteils zuständig sei. Iran hatte in dieser Sache im Jahr 2016 geklagt, weil die USA wegen der angeblichen Verstrickung

Irans in terroristische Aktivitäten Vollstreckungsmaßnahmen unter anderem gegen die iranische Zentralbank eingeleitet hatten. Dadurch würden die USA den Freundschaftsvertrag mit Iran aus dem Jahr 1955 verletzen.

Gutachten zum Chagos-Archipel

Am 25. Februar erließ der Gerichtshof sein von der UN-Generalversammlung erbetenes Gutachten zu den Rechtsfolgen der Abtrennung des Chagos-Archipels von Mauritius im Jahr 1965. Beim Chagos-Archipel handelt es sich um das letzte noch verbliebene britische Überseegebiet im Indischen Ozean. Um die Hauptinsel Diego Garcia 1971 für eine US-Militärbasis verpachten zu können, wurde die chagossianische Bevölkerung zwangsumgesiedelt. Deren Nachfahren leben heute unter anderen auf Mauritius.

Die Anfrage der Generalversammlung beinhaltete zwei Fragen: Zum einen sollte der ICJ klären, ob der Dekolonialisierungsprozess von Mauritius recht-

mäßig abgeschlossen wurde, als Mauritius im Jahr 1968 die Unabhängigkeit erlangte, der Chagos-Archipel jedoch bei Großbritannien verblieb. Zum anderen fragte sie nach den völkerrechtlichen Konsequenzen, die sich aus der fortwährenden britischen Verwaltung des Archipels ergeben, insbesondere im Hinblick auf das Unvermögen von Mauritius, die Einwohner des Archipels zurücksiedeln zu können.

Der ICJ stellte in seinem fast einstimmig ergangenen Gutachten fest, dass Großbritanniens Herrschaft über den Archipel gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker verstoße. Hierbei habe es sich auch schon im Jahr 1968, als Mauritius die Unabhängigkeit erlangte, um Völkergewohnheitsrecht gehandelt. Zur Begründung stützte sich der ICJ auf eine Reihe von UN-Resolutionen. Um die Dekolonialisierung endlich abzuschließen, müsse die Inselgruppe nun so rasch wie möglich an Mauritius zurückgegeben werden. Dazu müssten alle Staaten – also auch die USA, für die Diego Garcia der strategisch wichtigste Militärstützpunkt im Indischen Ozean ist – kooperieren, da das Selbstbestimmungsrecht der Völker eine *Erga-omnes*-Verpflichtung darstelle. Hierbei handelt es sich um Rechtspflichten, deren Nichterfüllung von jedem Völkerrechtssubjekt unabhängig vom Bestehen eines Vertragsverhältnisses gerügt werden kann.



Auf dem größten der Korallenatolle des Chagos-Archipels, Diego Garcia, befindet sich im nordwestlichen Teil eine große Luft- und Kommunikationseinrichtung des britischen und amerikanischen Militärs. FOTO: FLICKR/NASA JOHNSON (CC BY-NC 2.0)

Katar gegen die Vereinigten Arabischen Emirate

Im Verfahren Katar gegen die Vereinigten Arabischen Emirate zur Anwendung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) wurde am 14. Juni 2019 der Antrag Katars auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Anlass für das Verfahren ist die Blockade Katars seit dem Jahr 2017 durch diverse arabische Staaten, die dem Staat Terrorunterstützung und die enge Beziehung zu Iran vorwarfen. Durch diese Blockade, so Katar, würde die katarische Bevölkerung im Sinne des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskrimi-

nierung diskriminiert, unter anderem in Form von Ausweisungen und Einreiseverboten.

Im Jahr 2018 hatte der ICJ dem Antrag Katars auf eine einstweilige Anordnung insoweit stattgegeben, als er die Vereinigten Arabischen Emirate anwies, Familien wieder zu vereinen, Studierenden den Fortgang des Studiums zu ermöglichen und betroffenen Katarerinnen und Katarern den Zugang zu Rechtsschutz zu gewähren sowie von Verhärten abzuweichen, das den Konflikt verschärfen oder ausweiten könnte.

Die Vereinigten Arabischen Emirate hatten nunmehr gefordert, dass Katar eine parallele Beschwerde an den Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) zurückzieht, um die prozeduralen Rechte der Vereinigten Arabischen Emirate zu wahren und den Konflikt nicht weiter zu verschlimmern.

Weiterhin verhindere Katar selbst, dass die Vereinigten Arabischen Emirate der einstweiligen Anordnung aus dem Jahr 2018 Folge leisten können, zum Beispiel dadurch, dass Katar den Zugriff auf die Webseite beschränke, mit der katarische Bürgerinnen und Bürger sich bei den Vereinigten Arabischen Emiraten um eine Rückkehrgenehmigung bewerben können. Der ICJ sah hier indes keinen Anlass, über diese Fragen bereits vor Erlass des Endurteils im Wege einer einstweiligen Anordnung zu entscheiden.

Indien gegen Pakistan

Am 17. Juli 2019 erging das Urteil im Jadhav-Verfahren zwischen Indien und Pakistan. Indien beschuldigte seinen Nachbarstaat, im Rahmen der Festnahme und des Verfahrens – resultierend in einer Verurteilung zum Tode durch ein Militärgericht – gegen einen indischen Staatsangehörigen das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen verletzt zu haben. Indien sei erst mit großer Verspätung über die Festnahme von Kulbhushan Sudhir Jadhav benachrichtigt worden. Dieser sei nicht über sein Recht auf konsularischen Beistand informiert worden. Trotz wiederholter Aufforderungen verweigere Pakistan den Zugang zu dem Gefangenen, von dem Todesurteil habe Indien lediglich durch

eine Presseerklärung erfahren. Im Jahr 2017 ordnete der ICJ gegenüber Pakistan bereits an, alle verfügbaren Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Jadhav nicht hingerichtet wird, bevor das Gericht in der Sache endgültig entschieden hat.

Nunmehr befand der ICJ, dass Pakistan seine Pflichten aus Artikel 36 des Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen verletzt hat. Pakistan hätte Indien über die Festnahme informieren und Jadhav über seine Rechte in Kenntnis setzen müssen. Als Wiedergutmachung müsse Pakistan nun das Verfahren und die Verurteilung von Jadhav mit Mitteln seiner Wahl effektiv überprüfen und neu bewerten.

Ukraine gegen Russland

Am 8. November 2019 erging ein erstes prozessuales Urteil im Verfahren zur Anwendung des Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) und des ICERD, das die Ukraine gegen Russland eingeleitet hatte.

In dem höchst politischen Verfahren beruft sich die Ukraine zur Begründung der Gerichtsbarkeit auf die beiden zuvor genannten Übereinkommen. Russland habe durch Waffenlieferungen und sonstige Unterstützung für prorussische Separatisten im Donbass gegen das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus verstoßen. Russland hingegen besteht darauf, am Konflikt in der Ostukraine nicht beteiligt zu sein. Außerdem wirft die Ukraine Russland eine Diskriminierung der ukrainischen Bevölkerung sowie der Krimtatarinnen und -tataren auf der Krim-Halbinsel vor.

In diesem ersten Urteil bestätigte der Internationale Gerichtshof größtenteils die Zulässigkeit der Klage. Im Gegensatz zum früheren Verfahren gegen Russland, das Georgien bezüglich des russisch-georgischen Krieges im Jahr 2008 unter dem ICERD eingeleitet hatte, dann aber aus Zuständigkeitsgründen per Prozessurteil für beendet erklärt wurde, hat die ukrainische Klage also die materielle Phase der Begründetheit erreicht.

Neue Verfahren

Im Jahr 2019 wurden zwei neue Verfahren beim ICJ anhängig gemacht.

Im Juni wurde durch eine Vereinbarung zwischen Guatemala und Belize ein Grenzstreit zwischen den beiden Staaten dem ICJ übertragen. Im November klagte Gambia – im Auftrag der Organisation der islamischen Zusammenarbeit (OIC) – gegen Myanmar auf Grundlage des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords wegen der ›Säuberungsmaßnahmen‹ und Massenvertreibung der mehrheitlich muslimischen Rohingya-Minderheit im Jahr 2017. Gambia argumentiert, hierbei handle es sich um Völkermord. Insgesamt sind damit momentan 17 Verfahren beim ICJ anhängig.

Institutionelles

Im Jahr 2019 gab es – nach einigen durchaus turbulenten Jahren (vgl. VN, 4/2019, S. 184) – keinerlei Änderungen auf der Richterbank.

Ausblick

Am 23. Januar 2020 erging im Völkermordverfahren gegen Myanmar eine einstweilige Anordnung. Myanmar wurde einstimmig dazu verpflichtet, alle in seiner Macht stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um Akte im Sinne des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords gegen die Rohingya zu unterbinden. Dabei geht es auch gerade um solche, die durch sein Militär oder sonstige bewaffnete und staatlich gelenkte oder beeinflusste Einheiten durchgeführt werden. Weiterhin müsse Myanmar die Zerstörung von Beweismitteln für derartige Handlungen verhindern.

Elisa Freiburg-Braun

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elisa Freiburg-Braun, Internationaler Gerichtshof: Tätigkeit 2018, VN 4/2019, S. 183f., fort.)

Personalien

Afrika

Zur neuen Sonderberaterin für Afrika wurde im Juli 2020 **Cristina Duarte** aus Kap Verde ernannt. Sie löst Bience Gawanas aus Namibia ab. Den größten Teil ihrer 34-jährigen Karriere war Duarte in Führungspositionen tätig. Ihr Interesse gilt dem Management und der Regierungsführung im öffentlichen Sektor sowie der internationalen und regionalen Zusammenarbeit. Duarte ist Mitglied in mehreren UN-Gremien, unter anderem dem Sachverständigenausschuss für öffentliche Verwaltung und dem Hochrangigen Beirat für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten. In den Jahren 2006 bis 2016 war sie Ministerin für Finanzen, Planung und öffentliche Verwaltung in Kap Verde sowie Direktorin für Planung im Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Daneben beriet Duarte zahlreiche internationale Finanz- und nichtstaatliche Organisationen wie auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die



Cristina Duarte FOTO: CHATHAM HOUSE

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (IMF).

Entwicklung

Im Jahr 2021 wird UN-Generalsekretär António Guterres gemeinsam mit den in Rom angesiedelten UN-Organisationen einen Gipfel für Ernährungssysteme einberufen. Der Gipfel ist Teil der Aktionsdekade zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Er soll weltweit das Bewusstsein für die Herausforderungen an die Lebensmittelsysteme schärfen und – auch mit Blick auf die Auswirkungen von COVID-19 – die Diskussionen fördern, wie Lebensmittel produziert, verarbeitet und konsumiert und für alle Menschen bereitgestellt werden können. Ein **Beratender Ausschuss** wird den Prozess begleiten und mit der Sondergesandten des Generalsekretärs Agnes Kalibata zusammenarbeiten (vgl. Personalien, VN, 1/2020, S. 38). Diesem Ausschuss gehören jeweils eine Person aus weiteren, neu eingerichteten Gremien (eine **unabhängige Wissenschaftliche Gruppe**, eine **systemweite Arbeitsgruppe** und ein offenes **Netzwerk von Persönlichkeiten**) an. Geleitet wird der Beratende Ausschuss von der Stellvertretenden UN-Generalsekretärin Amina J. Mohammed. Den Vorsitz der Wissenschaftlichen Gruppe hat

der deutsche Agrarwissenschaftler und Direktor am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) an der Universität Bonn **Joachim von Braun** inne.

Friedenssicherung

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte am 2. Juli 2020 die Deutsche **Irena Vojáčková-Sollorano** zur neuen Stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Irak in der UN-Hilfsmission für Irak (UNAMI) sowie zur Residierenden Koordinatorin. Vojáčková-Sollorano wird zudem als Koordinatorin für humanitäre Maßnahmen tätig sein. Sie folgt der Spanierin Marta Ruedas, die im Mai ihre Tätigkeiten bei den Vereinten Nationen eingestellt hat. Vojáčková-Sollorano besitzt durch ihre Erfahrungen in der Koordinierung von Entwicklungs- und humanitärer Hilfe bei den UN mehr als 30 Jahre Expertise in den Bereichen Migration und Flucht, so unter anderem als Residierende Koordinatorin der Vereinten Nationen in der Türkei (2016–2019) und in Serbien (2013–2016). Seit August 2019 war sie kommissarische UN-Regionaldirektorin des Büros für Entwicklungskoordinierung für Europa und Zentralasien in Istanbul. In den Jahren 2010 bis 2013 war sie Direktorin für Migrationsmanagement der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Genf.



Elizabeth Maruma Mrema
FOTO: UNEP

Umwelt

UN-Generalsekretär Guterres ernannte am 8. Juni 2020 **Elizabeth Maruma Mrema** aus Tansania zur Exekutivsekretärin des Sekretariats des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD). Bereits seit Dezember 2019 leitet Mrema als kommissarische Exekutivsekretärin das Sekretariat. Zuvor war sie Direktorin der Rechtsabteilung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in Nairobi, Kenia, und in der Zeit von 2009 bis 2012 als Exekutivsekretärin in leitender und stellvertretender Funktion in mehreren thematischen Bereichen für das UNEP in Bonn tätig. Davor arbeitete Mrema für das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit Tansanias.

Zusammengestellt von
Kilian Pfannenmüller und
Monique Lehmann.

Erste unter Gleichen

Romy Klimke

Internationale Organisationen gibt es seit dem frühen 19. Jahrhundert. Auf dem Wiener Kongress einigten sich im Jahr 1815 mehrere Staaten darauf, eine gemeinsame Institution zur Regelung eines grenzüberschreitenden Sachgegenstands zu schaffen, und riefen die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt ins Leben – die erste internationale Organisation war geboren. Seither sind viele weitere hinzugekommen. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 285 internationale Organisationen verzeichnet. Den Vereinten Nationen scheint innerhalb dieses Sammelsuriums eine besondere Bedeutung zuzukommen. Dieser Eindruck drängt sich bereits durch die nahezu universelle Mitgliedschaft und die außergewöhnliche Bandbreite der Arbeitsbereiche der Weltorganisation auf. Doch lässt sich eine hervorgehobene Stellung der Vereinten Nationen innerhalb des Gefüges der internationalen Organisationen völkerrechtsdogmatisch nachweisen? Diese Frage wurde seit Jahrzehnten immer wieder von Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtlern aufgeworfen. Tobias Winkler hat nun eine umfassende und differenzierte Untersuchung vorgelegt.

Das Buch ist in drei Teile gegliedert. In den ersten beiden Teilen legt Winkler die Grundlagen für seine Analyse, diskutiert die Begrifflichkeiten rund um den Topos der internationalen Organisationen und erörtert die Rechtsgrundsätze, die das Verhältnis von internationalen Organisationen im Allgemeinen bestimmen. Internationale Organisationen sind heutzutage in der Völkerrechtsdogmatik als eigenständige Rechtssubjekte in der Völkerrechtsordnung einhellig anerkannt. Ihr Verhältnis untereinander ist dabei grundsätzlich von einer weitestgehen-

den Autonomie und Gleichrangigkeit gekennzeichnet.

Ob die UN als Ausnahme von diesen Grundsätzen eine Sonderstellung innehaben, untersucht Winkler im dritten Teil, dem Herzstück des Buches. Dabei stellt er fest, dass die Charta der Vereinten Nationen zunächst nur für ihre Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich ist, nicht aber für andere internationale Organisationen. Letztere sind indes zumindest faktisch an den Vorrang der UN-Charta gebunden, weil sie gegenüber ihren Mitgliedern, die zugleich UN-Mitgliedstaaten sind, zur Treue verpflichtet sind. Sie müssen demnach, so argumentiert der Verfasser, auf die völkerrechtlichen Bindungen ihrer Mitglieder aus der UN-Charta Rücksicht nehmen. Eine derartige Pflicht kann direkt aus dem Gründungsvertrag der internationalen Organisation resultieren, wenn dieser eine der UN-Charta Vorrang gewährende Konkurrenzklausele enthält. Winkler räumt allerdings ein, dass die konkrete Ausgestaltung dieser Loyalitätspflicht schwer zu bestimmen ist. Eine echte Handlungsbeschränkung aufgrund entgegenstehender Pflichten aus der UN-Charta wird praktisch nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht kommen.

Als juristische Dissertationsschrift richtet sich das Buch primär an die völkerrechtskundige Leserschaft. Der klare und stringente Stil des Verfassers, der auch grundlegende Definitionen und Streitstände der völkerrechtlichen Dogmatik einordnet und diskutiert, macht es aber auch für Völkerrechtsneulinge, die sich mit den Rechtsgrundlagen internationaler Organisationen im Allgemeinen und den Vereinten Nationen im Besonderen beschäftigen möchten, gut verständlich und lesenswert.



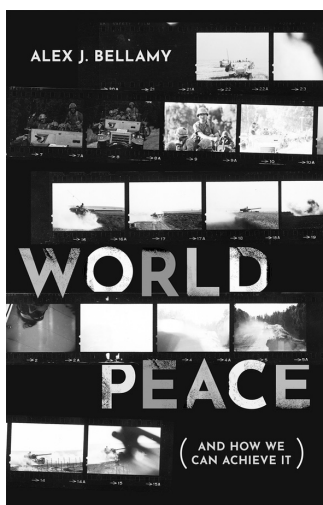
Tobias Winkler

Die Vereinten Nationen im Gefüge der internationalen Organisationen. Eine rechtsdogmatische Untersuchung

Baden-Baden:
Nomos 2019, 322 S.,
84,00 Euro

Zum Frieden nichts Neues

Michael Haspel



Alex J. Bellamy

**World Peace
(And How We Can
Achieve It)**

Oxford: Oxford
University Press 2019,
288 S., 20,00 Brit.
Pfund

Nach viel beachteten Beiträgen zu den Themenbereichen der humanitären Intervention und der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) sowie Studien zu Fragen der Sicherheitspolitik in Asien möchte Alex J. Bellamy mit dem vorliegenden Band eine umfassende systematische Konzeption des Weltfriedens entwickeln.

Zu Beginn unternimmt er einen Perspektivwechsel, um zu plausibilisieren, dass Friede viel normaler sei, als wir denken. Auch seine zweite Prämisse, dass der Niedergang einer friedlichen, auf liberalen Regeln basierenden Ordnung nicht zutreffe, zielt auf die Reinterpretation gängiger Wahrnehmungen politischer Prozesse. Die dritte Voraussetzung impliziert dann starke methodologische und theoretische Voraussetzungen: Krieg und Frieden seien ausschließlich menschliche Schöpfungen. Das ist zunächst eine Allerweltsweisheit, wird dann aber als akteurszentrierte Handlungstheorie dargelegt, nach der es lediglich eine Entscheidung von Menschen sei, im Krieg oder in Frieden zu leben. Abgesehen davon, dass die Schlussfolgerung logisch nicht ableitbar ist, scheint dies doch ein recht schlichtes theoretisches Gerüst für eine systematisch anspruchsvolle Studie zu sein.

In den folgenden Kapiteln werden Friedensutopien, Kriegsursachen, die Rolle des Staates, die Kosten des Krieges sowie Ansätze der Einhegung von Kriegsbegeisterung entfaltet. Die Texte wirken wie Textzusammenstellungen zu den einzelnen Themen. Dabei wird der Eindruck erweckt, der Autor sei Kenner der Quellen und Debatten. Ein Blick in die

Anmerkungen zeigt dann, dass diese aus sowohl historisch als auch räumlich sehr ausgreifenden Beispielsammlungen aus der Sekundärliteratur zusammengestellt sind. Eine systematische Argumentationslinie ist nicht immer erkennbar, was die Lektüre teilweise ermüdend macht.

Das Schlusskapitel lehnt sich formal an Immanuel Kants Friedensschrift an. Der erste Präliminarartikel fordert in der Fassung Bellamys, dass niemand die Regeln des Völkerrechts in Bezug auf die Anwendung von Gewalt verletzen und bewaffnete Konflikte führen dürfe. Aus diesem Grund sollte kein ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats ein Veto einlegen, um kollektive Maßnahmen als Reaktion auf bewaffnete Aggressionen oder die Androhung oder Begehung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhindern. Dem ist normativ selbstverständlich zuzustimmen. Aber was daran neu ist oder weiterführend und in welchem Bezug es zum gegenwärtig ja gerade in die entgegengesetzte Richtung sich entwickelnden Kontext steht, ist unklar. So bleibt auch dieses Schlusskapitel, außer dem Hinweis, dass Krieg sich ökonomisch immer weniger lohnen werde, ganz im Gestus des moralischen Appells: Jeder solle selbst auch einen Beitrag zum Weltfrieden leisten.

Für Menschen, die sich in diesem Themenfeld ein wenig auskennen, bietet dieses Buch bedauerlicherweise keinen Mehrwert. Aber auch als eine Orientierung für ein breiteres Publikum oder Studierende ist es wegen seiner fehlenden Systematik nicht geeignet.

Rechenschaft ablegen

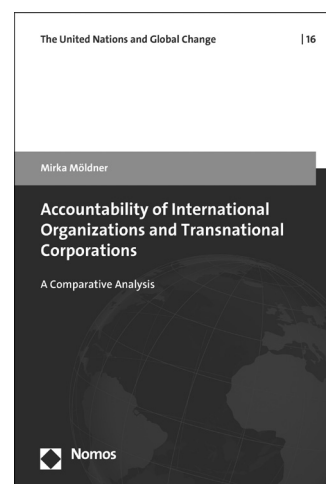
Gisela Hirschmann

Über Rechenschaftspflicht wurde in den letzten Jahren oft debattiert, nicht nur im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht von demokratischen Regierungen gegenüber ihren Wählern. Immer häufiger müssen sich nun auch internationale Organisationen und international operierende Unternehmen gegenüber Gerichten, Parlamenten, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) oder den Medien für ihr Handeln rechtfertigen. Dies hängt damit zusammen, dass internationale Organisationen wie die Weltbank-Gruppe oder die Vereinten Nationen, aber auch Unternehmen wie Nestlé oder Shell, die Rechte und Lebensbedingungen von Menschen immer stärker beeinträchtigen. Beispiele hierfür sind die Weltbank-Programme, die in den 1970ern tausende Landbewohner zur Aufgabe ihrer Grundstücke zwangen, die Sanktionspolitik des UN-Sicherheitsrats, die es fälschlich unter Terrorismusverdacht gestellten Individuen nicht ermöglichte, Widerspruch einzulegen, oder die Produktionsbedingungen und Umweltverschmutzungen durch multinationale Konzerne in Staaten des Globalen Südens. Angesichts dieser gewachsenen Autorität von internationalen Akteuren werden Rufe laut, diese für ihr Handeln zur Verantwortung zu ziehen.

Gleichzeitig gibt es, wie die Autorin dieses Buches korrekt anmerkt, sowohl in der Politikwissenschaft als auch in der juristischen Literatur kein einheitliches Verständnis darüber, was Rechenschaftspflicht konkret bedeutet und wie die Rechenschaftspflicht von globalen Akteuren wissenschaftlich zu untersuchen wäre. Der englischsprachige Begriff der »accountability« hat seinen Ursprung in der Buchhaltung (accounting) und kann nur schwer in andere Sprachen übersetzt oder auf andere Sachbe-

reiche übertragen werden. Aus juristischer Perspektive geht es bei Rechenschaftspflicht darum, zu überprüfen, inwieweit das Handeln einzelner juristisch verantwortbarer Akteure bestimmte Normen verletzt. Die Autorin dieses Buches, selbst Juristin, erweitert dieses Verständnis und analysiert die Prozesse und Mechanismen der Rechenschaftspflicht, die im Hinblick auf internationale Organisationen und Konzerne bestehen. Problematisch ist vor diesem Hintergrund jedoch der induktive Ansatz der Autorin, der der Analyse ein einheitliches Verständnis von Rechenschaftspflicht abspricht. Erschwerend kommt hinzu, dass der jeweilige rechtliche Rahmen komplex ist und nicht nur formales Recht und Gesetzesrecht, sondern auch Gewohnheitsrecht oder allgemeine Geschäftsregeln umfassen kann.

Die zentralen Akteure, die in diesem Buch untersucht werden, sind daher nur schwer vergleichbar. Stellvertretend für internationale Organisationen wählt die Autorin die Vereinten Nationen, für deren »Handeln aber auch Nichthandeln« vermehrt Rechenschaft eingefordert wurde. Diesem stellt sie eine Diskussion der Rechenschaftspflicht von Siemens als transnational agierendem Konzern gegenüber. Möldner fokussiert sich hierbei auf die Frage, gegenüber wem sich die jeweiligen Akteure rechenschaftspflichtig zeigen. Hier geht es vor allem um das UN-Sekretariat und den deutschen Unternehmenssitz von Siemens. Das Buch zeigt deutlich, vor welchen Herausforderungen die Forschung zu Rechenschaftspflicht steht: Ohne eine klare Eingrenzung, für welches Handeln oder Nicht-handeln welche Teile der Organisationen zur Verantwortung gezogen werden sollen, wird eine systematische Analyse von Rechenschaftspflicht nur schwer möglich.



Mirka Möldner

Accountability of International Organizations and Transnational Corporations. A Comparative Analysis

Baden-Baden:
Nomos 2019, 290 S.,
64,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Mai bis Juli 2020 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Friedenssicherung	S/RES/2532(2020)	1.7.2020	Der Sicherheitsrat unterstützt die vom Generalsekretär vorgeschlagenen Anstrengungen und Maßnahmen zur Bekämpfung der potenziellen Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie auf von Konflikten betroffene Länder, insbesondere seinen Aufruf zu einer sofortigen weltweiten Waffenruhe. Der Rat fordert alle an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien auf, sofort für mindestens 90 aufeinanderfolgende Tage eine dauerhafte humanitäre Pause einzulegen, um die sichere, ungehinderte und anhaltende Bereitstellung humanitärer Hilfe und damit zusammenhängender Dienste durch unparteiische humanitäre Akteure zu ermöglichen.	einstimmige Annahme
Gerichtshöfe	S/RES/2529(2020)	25.6.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, Serge Brammertz bis zum 30. Juni 2022 zum Ankläger des Internationalen Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zu ernennen.	+14; -0; =1 (Russland)
Irak	S/RES/2522(2020)	29.5.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Mai 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Jugend	S/RES/2535(2020)	14.7.2020	Der Sicherheitsrat fordert alle maßgeblichen Akteure auf, zu prüfen, wie die Einbeziehung Jugendlicher in die Verhütung und Beilegung von Konflikten und in die Friedenskonsolidierung, einschließlich bei der Aushandlung und Durchführung von Friedensabkommen, verstärkt und die volle, wirksame und produktive Teilhabe Jugendlicher gewährleistet werden kann, in dem Bewusstsein, dass ihre Marginalisierung die Schaffung eines dauerhaften Friedens erschwert.	einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2526(2020)	5.6.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2473(2019) erteilten Ermächtigungen um weitere zwölf Monate ab dem Datum der vorliegenden Resolution zu verlängern.	einstimmige Annahme
Mali	S/RES/2531(2020)	29.6.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) mit der bestehenden Stärke von bis zu 13 289 Militär- und 1920 Polizeikräften bis zum 30. Juni 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Naher Osten	S/RES/2530(2020)	29.6.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2020 zu verlängern.	einstimmige Annahme
	S/RES/2534 (2020)	14.7.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung des Hudaïda-Abkommens (UNMHA) bis zum 15. Juli 2021 zu verlängern, um die Durchführung des Abkommens über die Stadt Hudaïda und die Häfen von Hudaïda, Salif und Ras Issa gemäß dem Abkommen von Stockholm (S/2018/1134) zu unterstützen.	einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseegebiet	S/RES/2528(2020)	25.6.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die in den Ziffern 1 bis 6 der Resolution 2293(2016) festgelegten Maßnahmen gegen die Demokratische Republik Kongo, die Rüstungsgüter und die Reisebeschränkungen betreffen, bis zum 1. Juli 2021 zu verlängern. Er beschließt ferner, das in Resolution 2360(2017) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. August 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Somalia	S/RES/2520(2020)	29.5.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, die Dislozierung von 19 626 Uniformierten der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) bis zum 28. Februar 2021 beizubehalten.	einstimmige Annahme
	S/RES/2527(2020)	22.6.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2158(2014) festgelegte Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 31. August 2020 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die UNSOM dieses Mandat auch weiterhin im Einklang mit Resolution 2461(2019) wahrnehmen soll.	einstimmige Annahme
Sudan und Südsudan	S/RES/2519(2020)	14.5.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interims-Sicherheits-truppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 15. November 2020 mit dem festgelegten Mandat zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, einen Aufschub beim Abzug von 295 Militärkräften zu gewähren, allerdings nur so lange, bis der Generalsekretär die von ihm im Zusammenhang mit COVID-19 verfügte Aussetzung der Repatriierung von Truppen wieder aufhebt.	einstimmige Annahme
	S/RES/2521(2020)	29.5.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die in der Resolution 2428(2018) verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter, Reisen und Finanzen bis zum 31. Mai 2021 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, das in Resolution 2428(2018) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. Juli 2021 zu verlängern.	+12; –0; =3 (China, Russland, Südafrika)
	S/RES/2523(2020)	29.5.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die derzeitigen Obergrenzen der Truppen- und Polizeistärke des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 3. Juni 2020 und während dieses Zeitraums alle Teamstandorte zur Mandaterfüllung beibehalten werden.	einstimmige Annahme
	S/RES/2524(2020)	3.6.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, für einen Anfangszeitraum von zwölf Monaten eine Integrierte Hilfsmission der Vereinten Nationen für den Übergang in Sudan (UNITAMS) einzurichten. Er beschließt ferner, dass die UNITAMS unter anderem das strategische Ziele verfolgen wird, den politischen Übergang zu unterstützen und Fortschritte im Hinblick auf eine demokratische Regierungsführung, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und einen nachhaltigen Frieden zu erzielen.	einstimmige Annahme
	S/RES/2525(2020)	3.6.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2495(2019) enthaltene Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 31. Dezember 2020 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass der UNAMID während dieses Zeitraums seine derzeitige Truppen- und Polizeistärke beibehält.	einstimmige Annahme
Syrien	S/2020/654	7.7.2020	Der von Belgien und Deutschland eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund zweier Vetos nicht angenommen. Der Entwurf sah folgenden Beschluss vor: Der Sicherheitsrat beschließt, die Beschlüsse in den Ziffern 2 und 3 der Resolution 2165(2014) des Sicherheitsrats, ausgenommen für die Grenzübergänge Al-Ramtha und Al-Jarubija, bis zum 10. Juli 2021 zu verlängern.	Veto +13; –2 (China, Russland) =0
	S/2020/658	8.7.2020	Der von Russland eingebrachte Resolutionsentwurf wurde aufgrund der fehlenden Stimmanzahl, die erforderlich ist, nicht angenommen. Der Entwurf sah folgenden Beschluss vor: Der Sicherheitsrat beschließt, die Beschlüsse in den Ziffern 2 und 3 der Resolution 2165(2014) des Sicherheitsrats, ausgenommen für die Grenzübergänge Al-Ramtha, Al-Jarubija und Bab Al-Salam, bis zum 10. Januar 2021 zu verlängern.	nicht angenommen +4 (China, Russland, Südafrika, Vietnam) –7 (Belgien, Deutschland, Dominikanische Republik, Estland, Frankreich, Großbritannien, USA) =4 (Indonesien, Niger, St. Vincent und die Grenadinen, Tunesien)

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN 0042-384X
ISSN (Online): 2366-6773

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Berlin.
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
info@dgvn.de | www.dgvn.de
Generalsekretärin: Dr. Lisa Heemann

Leitung der Redaktion: Dr. Patrick Rosenow
Redaktion/DTP: Monique Lehmann
Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-0
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.zeitschrift-vereinte-nationen.de

Druck und Verlag:

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Behaimstr. 25, 10585 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: www.bwv-verlag.de

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Printausgabe, Institutionen, 73,70 Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 129,60 Euro*
Einzelheft 13,60 Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
sowie der Buchhandel.
Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende.
Zahlungen im Voraus an:
BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin
IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Franziska Fiebig
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-26
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: fiebig@bwv-verlag.de

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

Detlef Dzembritzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Sven Simon (Stv. Vorsitzender)
Hannah Birkenkötter (Schatzmeisterin)
Isabelle Beaucamp
Carolin Maluck
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Miriam Mona Müller
Winfried Nachtwei
Tim Richter
Dr. Manuela Scheuermann
Max Zuber
Dr. Viviane Brunne (kooptiert)
Inga Christina Müller (kooptiert)

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Manfred Eisele
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Inge Kaul
Karin Kortmann
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süsmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker
Heidemarie Wiczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Dr. Viviane Brunne
Dagmar Dehmer
Claudia Ehrenstein
Prof. Dr. Michael-Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Arnd Henze
Annette Hornung-Pickert
Dr. Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst

Forschungsrat

Dr. Manuela Scheuermann (Sprecherin)
Dr. Marianne Beisheim
Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Thomas Kleinlein
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Cornelia Ulbert
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

Landesverband
Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
info@dgvn-bw.de

Landesverband Bayern
Vorsitzender: Dr. Martin Pabst
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzender:
Dr. Lutz-Peter Gollnisch
info@dgvn.berlin

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Matthias Eiles
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Norddeutschland
Vorsitzender: Fabian Beigang
fabian.beigang@dgvn-nord.de

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

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Johanna Leidel
info@dgvn-sachsen.de

Vorschau

Die nächste Ausgabe Heft 5/2020 erscheint im Oktober 2020 zum Thema ›Fünf Jahre Ziele für Nachhaltige Entwicklung‹.

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