



VEREINTE NATIONEN

6|23

71. Jahrgang | Seite 241–288
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Historische Zeiten

Trygve Lies unmöglichster Job der Welt

Kirsten Haack

UNwirksame Friedenssicherung?

Lise M. Howard

Der schwierige Weg in die Unabhängigkeit

Jan Lüdert

Der Blick zurück

Liebe Leserinnen und Leser,

wir befinden uns gegenwärtig in epochalen weltpolitischen Umbrüchen. Geopolitische Konflikte spiegeln sich mehr denn je auch im Sicherheitsrat, in der Generalversammlung und an anderen Orten in den Vereinten Nationen wider. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine oder die jüngste Gewalteskalation im Nahen Osten sind nur zwei prominente Beispiele, die tiefe Spuren im internationalen System hinterlassen. Um die aktuellen Entwicklungen in den Vereinten Nationen besser einordnen zu können, kann ein Blick in die Geschichte der Weltorganisation durchaus hilfreich sein. Historische Ereignisse, so einst die Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945, prägten die Weltgeschichte maßgebend und legten den Grundstein für jene Weltordnung, die sich nun seit einiger Zeit im Umbruch befindet. Diese Grundsteine wurden von zahlreichen Persönlichkeiten geprägt, die in San Francisco, New York oder anderswo zugegen waren und gewiss ihren wichtigen Beitrag zur heutigen UN – ob an den Amtssitzen oder im Feld – geleistet haben. Die Autorinnen und der Autor gehen in diesem Heft auf ausgewählte Wegmarken, Entwicklungen und Persönlichkeiten in der Entstehungsgeschichte der UN ein. Diese sollen helfen, die aktuellen Umbrüche in einen größeren zeithistorischen Kontext zu stellen, einzuordnen und einen klaren Blick nach vorne zu richten.



Vor 70 Jahren beendete der erste UN-Generalsekretär Trygve Lie seine Amtszeit. **Kirsten Haack** zeigt auf, dass Lie trotz des aufkommenden Ost-West-Konflikts fähig war, das Amt erfolgreich und grundsätzlich zu definieren. Für die gegenwärtige internationale Lage erkennt die ehemalige langjährige Leiterin des Büros für die ›New York Times‹ bei den UN in New York, **Barbara Crossette**, – historisch betrachtet – keine wirklich neue Krisenqualität für die UN. **Lise Howard** widmet sich dem diesjährigen 75. Jahrestag der UN-Friedenssicherung: Die UN-Blauhelme haben in der Vergangenheit empirisch belegbar dazu beigetragen, dass Konfliktparteien eine politische Einigung erzielten und der Übergang von Krieg zu Frieden gelang. Doch mittlerweile erscheint die Friedenssicherung als ein Relikt der Geschichte. **Jan Lüdert** widmet sich der Entstehung des UN-Treuhandsystems, die Einblicke in Kontinuitäten und Veränderungen von souveränen Staaten bietet, und offenbart die UN als Forum für normative und materielle Auseinandersetzungen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken sowie besinnliche Feiertage.

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-rechte-durchsetzen.dgvn.de, nachhaltig-entwickeln.dgvn.de sowie auf unserem Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte/ zu verschiedenen Schwerpunktthemen.

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Historische Zeiten

- 243 **Trygve Lies unmöglichster
Job der Welt**
Kirsten Haack
- 244 **Drei Fragen an** | Barbara Crossette
- 249 **UNwirksame Friedenssicherung?**
Lise M. Howard
- 255 **Der schwierige Weg in die Unabhängigkeit**
Jan Lüdert

Im Diskurs

- 261 **Standpunkt | Für eine
Menschenrechtspolitik aus einem Guss**
Lisa Heemann
- 262 **Zur Befolgung von UN-Menschen-
rechtsentscheidungen**
Andreas von Staden
- 267 **Die Guten Dienste
des UN-Generalsekretärs**
Manuel Brunner

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 273 **Allgemeines**
Generalversammlung | 2022/2023
Henrike Landré
- 276 **Politik und Sicherheit**
B-Waffen-Übereinkommen |
Neunte Überprüfungskonferenz 2022
Una Jakob
- 277 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und
kulturelle Rechte | 2022
Peter Litschke
- 279 Ausschuss zur Beseitigung rassistischer
Diskriminierung | 2022/2023
Damaris Uzoma
- 281 **Personalien**
- 283 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 282 Buchbesprechungen
- 284 Jahresinhaltsverzeichnis 2023
- 288 Impressum

Trygve Lies unmöglichster Job der Welt

Der erste UN-Generalsekretär Trygve Lie beendete seine Amtszeit vor 70 Jahren. Oftmals als unqualifiziert und relativ erfolglos bewertet, zeigt sich ein Vergleich mit seinen Nachfolgern, dass dies keineswegs der Fall ist. Trotz der Probleme, die der beginnende Ost-West-Konflikt aufwarf, war Lie in der Lage, das Amt erfolgreich zu definieren.



Foto: Privat

Dr. Kirsten Haack

ist Associate Professor in Internationaler Politik mit dem Schwerpunkt Internationale Organisationen an der Northumbria University in Newcastle, England.

✉ kirsten.haack@northumbria.ac.uk

»Der unmöglichste Job der Welt« – die Worte, mit denen Trygve Lie im Jahr 1953 seinen Nachfolger Dag Hammarskjöld begrüßte, beschreiben bis heute noch das Amt des UN-Generalsekretärs wie auch Lies Zeit als erster Amtsinhaber. Im Vergleich zu seinem Nachfolger, dem durch seine Erfolge in der Friedenssicherung wie auch durch seinen tragischen Tod im Amt weitaus mehr Aufmerksamkeit gezollt wird, ist Lie bis heute weniger populär – sowohl in der Geschichte der Vereinten Nationen wie auch in der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Organisation und des Amtes. James Muldoon folgerte dementsprechend in einer der wenigen biografischen Analysen, dass das Problem nicht sei, dass die Geschichte Lie gegenüber nicht freundlich eingestellt, sondern dass sie ihm gegenüber vielmehr gleichgültig sei.¹ Anthony Gaglione hat in der »Partners for Peace«-Serie, die sich in sechs Bänden mit den Amtszeiten der einzelnen Generalsekretäre auseinandersetzt, wenig zur Person Lie zu sagen. Er bestätigt zwar, dass Lies Amtszeit dem Ost-West-Konflikt zum Opfer wurde, jedoch schreibt er diesen Misserfolg der Unfähigkeit Lies zu, diese politischen

Entwicklungen erfolgreich zu manövrieren. Demnach ist die Kritik, die am Generalsekretär ausgeübt wurde, durchaus Lie als Person zuzuschreiben und nicht den politischen Ereignissen der Zeit.² Weitaus kritischer zeigte sich James Barros in seiner im Jahr 1989 veröffentlichten Biografie. Barros ist weitgehend »polemisch denn sachlich, stellt Lie im schlechtesten Licht dar und versucht selten, [seine Analyse von Lies] Charakter oder die Bilanz seiner Amtszeit zu belegen«. Lie wird als »mittelmäßig, amateurhaft, ehrgeizig, eitel, verwaltungstechnisch inkompetent, temperamentvoll, faul, naiv, ohne Prinzipien, verlogen und effektiv als Handlanger der Sowjetunion« dargestellt.³ Ebenso negativ bewertet Brian Urquhart, Lies Assistent, den Generalsekretär als mittelmäßig, gar erbärmlich; als eine Person ohne moralische Autorität, die für den Job intellektuell ungeeignet war, wohl aber ihr Bestes gab.⁴ Lies starker Akzent im Englischen und fehlende Französischkenntnisse werden hier oft gleichzeitig mit mangelnder Vorstellungskraft und intellektueller Fähigkeit erwähnt. Dies musste auch Ban Ki-moon erfahren.

Diesem negativen Bild stehen neuere Analysen gegenüber, die sich ausdrücklich dem Ausbau des Amtes in den ersten Jahren widmen und Lies Rolle in diesem Prozess als durchaus positiv bewerten. Obwohl Kommentatoren im Allgemeinen anerkennen, dass es für den Amtsinhaber schwierig ist, den Ansprüchen der Mitgliedstaaten zu genügen und das Amt zwischen den Rollen eines Generals und eines Sekretärs auszuüben, werden Lie auch hier Klischees wie die des Kompromisskandidaten zugewiesen und somit Schwächen unterstellt. Die Reformen, die im Jahr 2016 zur Wahl des derzeitigen

¹ James P. Muldoon Jr., *The House That Trygve Lie Built. Ethical Challenges as the First UN Secretary-General*, in: Kent J. Kille (Ed.), *The UN Secretary-General and Moral Authority*, Washington, D.C. 2007.

² Anthony Gaglione, *The United Nations Under Trygve Lie, 1945–1953*, Lanham, Maryland 2004.

³ D.J. Markwell, *Review*, *The English Historical Review*, 108. Jg., 426/1992, S. 157–160.

⁴ Thomas G. Weiss et al., *UN Voices. The Struggle for Development and Social Justice*, UN Intellectual History Project Series, Bloomington, Indiana 2005.

Drei Fragen an Barbara Crossette

Aus Ihrer historischen Perspektive und im Zuge der wachsenden globalen Herausforderungen: Erleben wir derzeit die größte Krise der Vereinten Nationen?

Nein. Die Vereinten Nationen standen von Anfang an vor großen Herausforderungen. Hier ging es vor allem um Fragen über Krieg und Frieden, mit denen sich ein gespaltenen Sicherheitsrat beziehungsweise die Generalversammlung auseinandersetzen mussten. Der Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) hatte mit ideologischen und kulturellen Spaltungen im Zuge von unterschiedlichen globalen Nord-Süd- und Ost-West-Ansichten zu kämpfen und hat dennoch überlebt. Die heutigen Fortschritte in den globalen Medien haben dazu beigetragen, ein größeres Wissen über die Vereinten Nationen zu verbreiten, wenn auch nicht immer Verständnis für Unterschiede. Dies hat die Vereinten Nationen zu einer bemerkenswert vielfältigen Gemeinschaft und Umgebung gemacht. Ich wage hinzuzufügen, dass die weit verbreitete Verwendung der englischen Sprache dazu beigetragen hat.

Was denken Sie, warum gibt es die Vereinten Nationen noch?

Die Vereinten Nationen sind keine monolithische, spezialisierte Institution wie ihre ›Cousins‹, etwa die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds (IWF). Im besten Fall spiegeln die Vereinten Nationen die Welt als Ganzes wider, die alle Klassen, Bildungsniveaus, Reichtum oder Armut umfassen kann. Nach dem, was ich im Laufe der Jahre von den Vereinten Nationen gesehen habe, ist ihr Amtssitz in New York nach wie vor ein Anziehungspunkt für unzählige Reisegruppen und Einzelpersonen aus vielen Ländern, die sie als zentrale Institution in dieser vielfältigen Welt sehen und sie besser kennenlernen wollen.

Unter welchen Bedingungen haben die Vereinten Nationen eine Zukunft?

Solange es existenzielle Bedrohungen für den Planeten und alle Arten von Leben auf ihm gibt, einschließlich weitreichender Umweltzerstörung, Pandemien und grenzüberschreitender Kriminalität – mit dem allgegenwärtigen Schreckgespenst einer nuklearen Katastrophe, das über allem schwebt –, bleiben die Vereinten Nationen eine Art ›Ersthelferin‹. Allerdings ist sie immer auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen, da diese ihre kollektiven ›Chefs‹ sind und bis auf Weiteres bleiben.



Barbara Crossette

ist unter anderem langjährige Redakteurin und Autorin für den Blog über die UN ›PassBlue‹. In den Jahren 1994 bis 2001 war sie Korrespondentin zu den Vereinten Nationen für ›The Nation‹ und Leiterin des UN-Büros für die ›New York Times‹. FOTO: PRIVAT

Generalsekretärs eingeführt wurden, sowie die Bilanz von Lies sieben Nachfolgern bieten jedoch die Gelegenheit einer Neubewertung des ersten Generalsekretärs und des »unmöglichsten Jobs der Welt«.

Die Benennung zum UN-Generalsekretär

Lie begann seine Amtszeit am 1. Februar 1946. Er wird allgemein als Kompromisskandidat bezeichnet, da er weder die erste Wahl der USA noch der Sowjetunion war und zunächst für die Rolle des Präsidenten der Generalversammlung vorgeschlagen wurde, jedoch die Wahl verlor. Der Bezug auf einen Kompromiss hat sich als eine problematische Grundlage der Erwartungen gegenüber dem Amtsinhaber sowie seiner Amtslegitimität und Kompetenz bewiesen: zum einen, da es den Eindruck vermittelt, der Kandidat sei notwendigerweise zweite oder gar dritte Wahl; und zum anderen, da dies somit auch eine unzureichende Befähigung unterstellt, ob dies zutreffen mag oder nicht. Wenn man Kommentatoren wie Barros glauben mag, so ist dies jedoch auch durchaus der Fall. In der Tat ist die Personenbeschreibung der Rolle sehr vage und die Gründer beschränkten sich auf Umschreibungen wie ein »Mann von hoher Bedeutung und Er rungenschaft«, ⁵ ein Politiker anstelle eines Diplomaten ⁶ und idealerweise von einer Mittelmacht.

Im Vergleich zu seinen Amtsnachfolgern wie auch anderen Kandidaten und Generalsekretären der diversen UN-Organisationen war Lie weder untypisch noch unqualifiziert. Seine Mutter leitete eine Pension, in der Arbeiter aus ganz Europa Unterkunft fanden. In diesem Umfeld wurde Lie mit den Interessen der Arbeiterklasse und den Ideen des Sozialismus konfrontiert. Lie fand früh Zugang zur Politik als er mit 16 Jahren seinem Lehrer half, dessen Wahl für die Arbeiterpartei zu organisieren und schließlich die Jugendgruppe der Partei gründete. Er studierte Jura an der Universität Oslo und arbeitete nach seinem Abschluss als Assistent des Parteisekretärs. Bereits im Jahr 1919 fand sich Lies Name auf einer Liste von 400 bekannten Bolschewisten. Im Jahr 1921 begleitete er eine norwegische Delegation nach Moskau. ⁷ Diese politische Verbindung hatte zur Folge, dass Lie sehr lange im Westen als der Sowjetunion freundlich gesinnt und daher als suspekt betrachtet wurde; während dies für die Sowjetunion ausreichte, Lie als potenziellen Kandidaten für die Generalsekretärsstelle zu sehen. Er selbst hatte sich schon früh dem Sozialismus abgewandt und betrachtete dessen Ideale eher pragmatisch.

Lies Berufslaufbahn verlief ähnlich wie von vielen seiner Zeitgenossen wie auch Nachfolger in

den Führungsetagen der Vereinten Nationen. Im Jahr 1922 wurde er juristischer Berater des ›Arbejdernes faglige Landsorganisasjon‹, dem Gewerkschaftsdachverband Norwegens. Im Jahr 1935 wurde er ins norwegische Parlament gewählt und bekleidete im Zuge dessen diverse Ministerposten, unter anderem für die Themen Handel, Industrie, Schifffahrt und Fischerei sowie Justiz. Nachdem die norwegische Regierung mit König Haakon VII im Jahr 1940 nach London ins Exil zog, wurde Lie ein Jahr später zum Außenminister benannt. Diese Rolle behielt er weiterhin inne, nachdem die Regierung im Jahr 1945 nach Norwegen zurückkehrte. So wurde Lie im Januar 1946 Mitglied der norwegischen Delegation in der ersten Sitzung der UN-Generalversammlung. Lediglich der derzeitige Amtsinhaber António Guterres (seit 2017) sowie Ban Ki-moon (2007–2016) und Trygve Lie konnten vor ihrem Amtsantritt als Generalsekretär Ministererfahrungen vorweisen; U Thant, Kurt Waldheim und Javier Pérez de Cuéllar waren Diplomaten, während Dag Hammarskjöld Staatssekretär war und Kofi Annan als einziger Generalsekretär aus dem UN-Sekretariat selbst stammte.

In der Tat sind ehemalige Staats- oder Regierungsoberhäupter weiterhin selten unter den Generalsekretären der UN-Organisationen zu finden; weitaus häufiger werden ehemalige Diplomaten oder Politiker mit Ministerialrang in die Rolle des Generalsekretärs berufen. Ein Studium der Rechtswissenschaft ist dem Großteil der General- und Untergeneralsekretäre in den Vereinten Nationen gemeinsam. Ebenso gemeinsam am Zeitpunkt der Amtseinstellung ist eine bestehende Beziehung mit den Vereinten Nationen, sei es als Botschafter oder als Konferenzdelegierter. Mit anderen Worten: Wer in den Kreisen der Vereinten Nationen sichtbar wird, findet sich eher auf einer Liste von möglichen Kandidaten für Führungspositionen als Außenseiter.⁸ Als Außenminister Norwegens im Exil fehlte es Lie weder an Erfahrung, politische Interessen zu navigieren⁹, noch an Wissen bezüglich multilateraler Politik, auch wenn er sich zunächst mit nationaler Politik auseinandergesetzt hatte.

Lie beendete seine erste Amtszeit als UN-Generalsekretär im Jahr 1950 und wurde nicht formell

in eine zweite Amtszeit berufen, da die Sowjetunion in Reaktion zu seiner Korea-Politik ein Veto einlegte. Stattdessen verlängerte die Generalversammlung Lies Amtszeit. Lie sah sich jedoch durch die Opposition der Sowjetunion stark eingeschränkt, insbesondere in der Vermittlung zwischen den Großmächten, und entschloss sich, vom Amt vorzeitig zurückzutreten. Demnach ist ein Kompromisskandidat nicht notwendigerweise ein Misserfolg. Kompromiss bedeutet hier Befürwortung durch Konsens gegenläufiger Interessen; wohingegen der Verlust dieser Unterstützung, insbesondere der Großmächte, eindeutig schwerwiegender für den Amtsinhaber und dessen Handlungsraum ist. Dies musste auch Boutros Boutros-Ghali erfahren, dessen zweite Amtszeit von den USA abgelehnt wurde.

Ausbau der Verwaltung

Der Beginn von Lies Amtszeit war neben Friedens- und Sicherheitsproblemen zunächst von prakti-



UN-Generalsekretär Trygve Lie kurz vor der Aufzeichnung einer Rundfunksendung für die UN Correspondence Association im Juni 1950 mit Briefen, die er täglich von Menschen und Institutionen erhielt. UN Photo: MB

⁵ UN Doc. A/RES/11(1) v. 24.1.1946; Ellen Jenny Ravndal, The Appointment of Trygve Lie as the First UN Secretary-General, *One World Trust*, Nr. 3, Mai 2016.

⁶ Ellen Jenny Ravndal, ›A Force for Peace: Expanding the Role of the UN Secretary-General Under Trygve Lie, 1946–1953, *Global Governance*, 23. Jg., 3/2017, S. 443–459.

⁷ James Barros, Trygve Lie and the Cold War: The UN Secretary-General Pursues Peace, 1946–1953, DeKalb, Illinois 1989.

⁸ Dag Hammarskjöld war Teil der schwedischen Delegation in der Generalversammlung in den Jahren 1951 und 1952; U Thant war unter anderem Botschafter von 1957 bis 1961; Kurt Waldheim war Botschafter; Javier Perez de Cuellar nahm ebenso an der ersten Generalversammlung teil und war später Botschafter, Sonderbeauftragter und Untergeneralsekretär.

⁹ Muldoon Jr., *The House That Trygve Lie Built*, a.a.O. (Anm. 1).

schen Problemen bestimmt: Es galt, Personal einzustellen, einen Standort zu finden und Regelungen und Prozesse auszuarbeiten. Trotz des Potenzials, hier erfolgreich Führung zu demonstrieren sowie die Rolle des Generalsekretärs auszubauen, dominiert Lies Beitrag zur Friedens- und Sicherheitspolitik die Analysen seiner Amtszeit, entsprechend den politischen Entwicklungen der Zeit und der Bedeutung, die diesem Bereich insgesamt zugewiesen wird. Dies ist ungeachtet der Tatsache, dass der Großteil der Aktivitäten der Vereinten Nationen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich liegen. So sind Lies Aktivitäten in diesem Bereich weniger be-

eingeschränkt hatten. Zudem führten Zeitdruck und eine hektische Gründungszeit dazu, dass die hehren Ziele der neuen internationalen Bürokratie nicht voll umgesetzt werden konnten. Mit anderen Worten wurde das Einstellungsverfahren nicht befolgt, sodass das Sekretariat stark von Briten und Amerikanern dominiert wurde. Im Jahr 1952 schlug Lie eine Reorganisation vor, die jedoch nie umgesetzt wurde.¹¹

Kontrovers war Lies Bereitschaft, dem Wunsch der amerikanischen Regierung nachzukommen, potenzielle Kommunistinnen und Kommunisten unter den amerikanischen Staatsbürgern zu identifizieren. Lie kooperierte und kündigte zudem UN-Bediensteten, die ihr verfassungsgemäßes Recht zur Aussage verweigerten, was dazu führte, dass er Wohlwollen und Unterstützung des Sekretariats verlor.

Kontrovers war Lies Bereitschaft potenzielle Kommunistinnen und Kommunisten unter den amerikanischen Staatsbürgern zu identifizieren.

kannt und bedürfen weiterer Forschung. Muldoon beschreibt nur sehr kurz, dass Lie Armut als ein Problem des Friedens sah und dass er angesichts extrem limitierter Budgets nur ein relativ kleines Programm zur technischen Hilfe aufbauen konnte. Dass aber hier mehr Analyse zum Verständnis der Person und dessen Amtszeit beitragen kann, zeigt ein Beispiel der Geschlechtergleichstellung. Von der Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW) beauftragt, die Gleichstellung des UN-Personals zu prüfen, veranlasste Lie, die Personalregel 29 zu ändern, indem er den Begriff des (männlichen) ›Haushaltsvorstands‹, dem besondere beziehungsweise höhere Zahlungen als Frauen zugewiesen wurden, entfernte und Kinderbeiträge für Frauen und Männer ausglich. Er befürwortete zudem, dass die Frage der Gleichstellung dem Fünften Ausschuss der Generalversammlung für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zugerechnet werden sollte, um so die Gleichstellung zu einem integralen Teil der Organisation zu machen anstatt diese in der CSW als ›Frauenproblem‹ auszulagern. Dieses wurde von Mitgliedstaaten bis zum Jahr 1970 abgelehnt.¹⁰ Obwohl das Personalwesen des Sekretariats direkt dem Generalsekretär unterliegt, zeigte sich bald, dass die Großmächte die Entscheidungsfreiheit Lies durch stark detaillierte Vorgaben sowie durch den Anspruch, ihre Staatsbürger einzustellen, stark

Friedens- und Sicherheitspolitik

Lies Erfolg oder Misserfolg wird letztendlich durch seine Handlungen in der Friedens- und Sicherheitspolitik bemessen. Hier geht es vor allem um die sogenannte ›politische‹ Dimension der Rolle und die Fähigkeit des Generalsekretärs, die Großmächte in den ersten Jahren des Ost-West-Konflikts zu navigieren sowie die eng umschriebene Stelle so auszufüllen, dass sie sowohl den politischen Problemen wie auch den Erwartungen der Mitgliedstaaten gerecht wird. Die Rolle des Generalsekretärs wird im Wesentlichen in den Artikeln 97, 98 und 99 beschrieben; während Artikel 33 indirekt die Involvierung in der Verhandlung und Mediation von Konflikten des Generalsekretärs voraussetzt. Gemäß Artikel 97 ist der Generalsekretär der höchste Verwaltungsbeamte (chief administrator) der Organisation, während Artikel 98 die Rolle erweitert und dem Generalsekretär gestattet, an allen Sitzungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats teilzunehmen. Die Gründungsstaaten der Vereinten Nationen sahen jedoch den Generalsekretär nicht in dem gleichen Sinne wie den Generalsekretär des Völkerbunds, dessen Amt einzig als Verwaltung konzipiert war. Stattdessen wurde dem UN-Generalsekretär eine politische Rolle durch Artikel 99 zugewiesen, mit dessen Kraft dieser die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken kann, die er als eine Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit

¹⁰ Kirsten Haack, *Women's Access, Representation and Leadership in the United Nations*, London 2022.

¹¹ Ellen Jenny Ravndal, *In the Beginning: Secretary-General Trygve Lie and the Establishment of the United Nations*, Bristol 2024 (im Erscheinen).

ansieht. In Theorie wie auch Praxis ist die Spannung zwischen dem verwaltungstechnischen und politischen Aspekt der Rolle Fokus der Kritik; sowohl von Seiten der Mitgliedstaaten wie auch Kommentatoren. Als erster Generalsekretär sah sich Lie somit sowohl im Zentrum dieser Kritik und hatte das Bedürfnis, zur Lösung von Krisen beizutragen. Lie setzte hier eine Reihe von Präzedenzfällen, die den Handlungsraum des Generalsekretärs wie auch dessen Beziehung zum Sicherheitsrat klärten.

Lies Führungsstil wird in der Fachliteratur mehr als Visionär denn als Manager beschrieben.¹² Er sah sich selbst nicht ausschließlich als Verwalter, der gegenüber den Mitgliedstaaten unterwürfig und ohne Initiative ist. Der visionäre Führungsstil beschreibt vielmehr Generalsekretäre, die davon ausgehen, Einfluss zu haben, diesen auch nutzen wollen und dabei gelegentlich auch die Grenzen der Rolle überschreiten, und sie prägt ein starker Glaube an den Supranationalismus. Lie selbst formulierte seinen Führungsstil und seine -ziele als einen Mittelweg. In seiner Autobiografie schrieb er: »Der Generalsekretär, so wird gesagt, sollte mehr ein General als ein Sekretär sein – aber wo waren diese Abgrenzungen? Daher war ich von Anfang an dazu geneigt, einen Mittelweg zu nehmen – einen pragmatischen und aufgeschlossenen Ansatz. Ich hörte allen Beratern zu und ließ mich von Niemanden leiten. Ich hatte keinen ausgearbeiteten Plan, die politische Autorität des Generalsekretärs zu entwickeln, aber ich war entschlossen, dass der Generalsekretär eine Kraft für den Frieden sein sollte.«¹³

Er setzte sich drei Ziele: erstens, zu demonstrieren, dass die UN die Lösung regionaler Konflikte unterstützen können; zweitens, dass die Organisation zwischen den USA und der Sowjetunion vermitteln kann, und drittens, dass der Generalsekretär als Hüter der UN-Charta deren Ideale bewahren kann. So beschreibt Ellen Jenny Ravndal UN-Generalsekretär Lie als einen Entwickler von Institutionen, dessen wesentliches Anliegen die Erhaltung und – soweit wie möglich – der Ausbau der Organisation war.¹⁴ In diesem Sinne argumentierte Lie nicht nur für die Aufnahme weiterer Staaten, sondern verfolgte auch kontroverse Maßnahmen, wie die Kooperation mit den USA in der Identifizierung von amerikanischen Kommunisten im Sekretariat.

Lies erste Intervention und somit der erste Präzedenzfall im Jahr 1946 bezog sich auf die fortlaufende Präsenz der Sowjetunion im Norden Irans und der Bitte Irans an den Sicherheitsrat, den Fall

zu diskutieren. Die Sowjetunion hatte, entgegen ihres Abkommens, Iran nicht nach dem Krieg verlassen und forderte, dass die Ölgewinnung von beiden Staaten gemeinsam geregelt werde. Der Sicherheitsrat folgte zunächst der Aufforderung und vertagte die weitere Diskussion am 4. April 1946. Am 15. April verkündete die Regierung Irans, dass sie mit der Sowjetunion ein Abkommen getroffen habe und somit das Thema nicht länger der Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats bedurfte. Australien, Ägypten, Brasilien, Mexiko, die Niederlande, die USA und das Vereinigte Königreich stimmten jedoch nicht dem Vorschlag der Sowjetunion zu und bestanden darauf, dass sich der Sicherheitsrat weiterhin mit dem Thema beschäftigen sollte. Mithilfe juristischer Berater verfasste Lie ein Memorandum, in dem er argumentierte, dass der Sicherheitsrat nicht Themen auf der Tagesordnung belassen könnte, wenn der Konflikt zwischen den Parteien gelöst sei. Lies Intervention überraschte die Mitglieder des Sicherheitsrats und wurde negativ bewertet. Lie war der Ansicht, dass Artikel 99 dem Generalsekretär das Recht zuwies, den Rat in Wort und Schrift zu adressieren, wenn er es als angemessen ansehe. Lie war darauf bedacht, dies zu formalisieren, was sowohl der Sicherheitsrat wie

Lies Führungsstil wird in der Fachliteratur mehr als Visionär denn als Manager beschrieben.

auch andere UN-Organisationen umsetzten.

Ebenso konnte Lie das Recht des Generalsekretärs, sich zum Thema zur Erweiterung der Mitgliedschaft und Anerkennung spezifischer Mitgliedstaaten zu äußern, festlegen, und leitete von Artikel 99 das Recht ab, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Dies waren keineswegs Versuche, die Rolle zu erweitern, sondern vielmehr der Versuch, bereits vorhandene Befugnisse zu klären und anzuerkennen sowie die Beziehung zwischen Generalsekretär und Sicherheitsrat zu klären.¹⁵

Lie war stets darauf bedacht, die Organisation als Plattform für die Vermittlung und Schlichtung von Konflikten zu etablieren. Er argumentierte, dass der Marshallplan unter der Schirmherrschaft der

¹² Kent J. Kille, *From Manager to Visionary. The Secretary-General of the United Nations*, New York 2006.

¹³ Trygve Lie, *In the Cause of Peace. Seven Years With the United Nations*, New York 1954.

¹⁴ Ravndal, *In the Beginning*, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁵ Ebd.

Vereinten Nationen umgesetzt werden könne, und bot den USA und der Sowjetunion Vermittlungshilfe in der Blockade Berlins an, die jedoch abgelehnt wurde. Im Falle Palästinas zeigten sich dann die Grenzen dieser Ambitionen. Lie war optimistisch, dass das Potenzial der Vereinten Nationen hier zum Vorschein treten könne, da der Konflikt noch nicht dem Ost-West-Konflikt zum Opfer gefallen war. Er wollte die Fähigkeit der UN testen, regionale Konflikte zu lösen. Lie sah Israel als sein »Kind« und engagierte sich sehr stark für Israels UN-Mitgliedschaft, sodass er generell als zionistisch betrachtet wurde. Nachdem das Vereinigte Königreich die Palästinafrage an die Vereinten Nationen übergeben hatte, war Lie darauf bedacht, diese schnell und effektiv zu lösen, da er den Ruf, wenn nicht sogar das Überleben der Organisation vom Erfolg in dieser Angelegenheit abhängig sah. Nachdem die Generalversammlung eine Kommission zur Teilung Palästinas einrichtete, verfolgte Lie aktiv dessen Umsetzung und fand sich im Konflikt mit der amerikanischen Regierung.

Im April 1950 veröffentlichte Lie sein Friedensmemorandum, in dem er ein Zwanzigjahresprogramm für die Friedenssicherung der Vereinten Nationen darlegte.¹⁶ Dazu gab es jedoch nur eine geringe Resonanz, da nur wenige Tage später der Krieg in Korea begann und hier zum ersten Mal

Artikel 99 angewandt wurde. Lie beriet den Rat zur Situation, den die Sowjetunion weiterhin bestreikte. Und nachdem die militärische Intervention der USA von einer Resolution unterstützt wurde, setzte sich Lie das Ziel, diese mit Hilfe der Vereinten Nationen zu untermauern.¹⁷ Dies wurde von der Sowjetunion als ein Verlust der Neutralität des Generalsekretärs gesehen und er verlor somit die Unterstützung der Großmacht, was letztendlich zu Lies Rücktritt führte.

Ein unmöglicher Job

Die Rolle des Generalsekretärs ist eindeutig eine politische, und dies gilt nicht nur aus der Perspektive der Handlungsmöglichkeiten, die dem Amtsinhaber per UN-Charta zur Verfügung stehen, sondern auch in der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten die Rolle definieren. Damit tragen die Mitgliedstaaten und insbesondere die Großmächte wesentlich zum Erfolg oder Misserfolg des Generalsekretärs bei, wie auch Robert Barnes argumentierte: »Die Amtszeit von Trygve Lie endete daher mit der offensichtlichen Akzeptanz [...], dass es wünschenswert sei, dass das Amt [...] im wesentlichen administrativen Charakter habe. So waren es die wichtigsten in Dumbarton Oaks vertretenen Staaten, die ihre ursprüngliche Position bezüglich der politischen Rolle des Generalsekretärs aufgegeben hatten.«¹⁸

Gleichermaßen ist ein erfolgreicher Amtsinhaber ein solcher, der sich weder in einer unterwürfigen, ausschließlich verwaltungstechnischen Rolle oder etwa in einer dominanten Position versteht. Erwartungen, dass ein Generalsekretär eine Krise erfolgreich zur Zufriedenheit aller lösen kann, scheinen unrealistisch. Letztlich begrenzt die Tatsache, dass nur wenig bekannt ist, inwiefern Lie zur Entwicklung der Organisation in Bereichen außerhalb der Friedenssicherung beitrug, weiterhin eine Bewertung von Lies Amtszeit. Als Fazit müssen daher Lies Bemühungen, die Rolle des Generalsekretärs sowie die Rolle der Vereinten Nationen in politischen Krisen zu definieren, als positiv bewertet werden.

English Abstract

Dr. Kirsten Haack

Trygve Lie's »The World's Most Impossible Job« pp. 243–248

Seventy years ago, Trygve Lie, the first UN Secretary-General, left office less than half way through a second term. By revisiting his time in office by way of comparison with his successors, we can provide alternative accounts of Lie's tenure. While Lie was equally as qualified and experienced as his contemporaries and successors, the emerging political context of the Cold War posed novel challenges that his successors did not experience. Lie set a range of procedural and substantive precedence in shaping the role of Secretary-General – the chief administrator.

Keywords: Friedenssicherung, Generalsekretär, Persönlichkeiten der Zeitgeschichte, Trygve Lie, Russland/Sowjetunion, USA, peacekeeping, Secretary-General, personalities of contemporary history, Trygve Lie, Russia/Soviet Union, USA

¹⁶ Harry S. Truman Library, »Memorandum of Points for Consideration in the Development of a 20-Year Program for Achieving Peace Through the United Nations« by Trygve Lie, 20.4.1950, www.trumanlibrary.gov/library/research-files/memorandum-points-consideration-development-20-year-program-achieving-peace

¹⁷ Muldoon Jr., The House That Trygve Lie Built, a.a.O. (Anm. 1).

¹⁸ Robert Barnes, Chief Administrator or Political »Moderator«? Dumbarton Oaks, the Secretary-General and the Korean War, *Journal of Contemporary History*, 54. Jg., 2/2019, S. 347–367.

UNwirksame Friedenssicherung?

Das Versprechen der UN-Friedenstruppen, unparteilich zu sein und sich an einem Konflikt nicht zu beteiligen, hat in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass Konfliktparteien eine politische Einigung erzielen und der Übergang von Krieg zu Frieden gelang. Doch zum 75. Jahrestag der UN-Friedenssicherung erscheint die Friedenssicherung als ein Relikt der Geschichte.



Foto: privat

Prof. Dr. Lise M. Howard ist Professorin für Regierungslehre und den Auswärtigen Dienst an der Georgetown University in Washington, D.C., sowie Präsidentin des Academic Council on the United Nations System (ACUNS).

✉ lmh2@georgetown.edu

Der Konflikt, der gegenwärtig zwischen Israel und Palästinensern ausgetragen wird, reicht zurück bis zur Gründung des Staates Israel sowie der UN-Friedenssicherung. Die UN-Generalversammlung hatte in den Jahren 1948/1949 die Gründung des Staates Israel anerkannt und beauftragte die erste internationale Mission der Vereinten Nationen damit, den Waffenstillstand zwischen Israel und seinen Nachbarstaaten zu beobachten und aufrechtzuerhalten, »bis eine friedliche Regelung der künftigen Situation Palästinas erreicht ist.«¹ Diese Mission dauert bis heute an, und das Jahr 2023 markiert den 75. Jahrestag des Beginns der Friedenssicherung der Vereinten Nationen.

Seitdem haben die Vereinten Nationen 71 Missionen beschlossen. Gleichwohl wurde seit dem Jahr 2014 – also seit fast zehn Jahren – keine große neue Friedensmission mehr initiiert.² In den vergangenen zehn Jahren wurde sowohl das Budget der

Friedenstruppen reduziert als auch deren Truppenstärke und blieb auf niedrigem Niveau stehen, obwohl viele Konflikte weiter andauern und sich verschärfen. In einigen Staaten – etwa in Afghanistan, Äthiopien, Jemen, Kolumbien, Libyen, Sudan oder Venezuela – fanden wichtige politische Ereignisse statt, doch die UN-Friedenstruppen waren weder an den diplomatischen Bemühungen zur Beendigung dieser Konflikte beteiligt noch leisteten sie Unterstützung bei bedeutenden Übergangsprozessen. Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen, die in den vielen Jahren zur Friedenssicherung durchgeführt wurden, verdeutlichen, dass die UN-Friedenssicherungsmaßnahmen wirksam sind.³ In diesen Regionen aber wurden keine Friedenssicherungsmaßnahmen ergriffen sondern andere, nicht UN-mandatierte Maßnahmen durchgeführt. Als wirksam erwiesen hat sich die Friedenssicherung bei der Unterstützung von Regimetransitionen, der Beilegung von Bürgerkriegen, dem Wiederaufbau staatlicher Institutionen, der Verringerung von Gewalt inmitten eines Krieges, der Verhinderung eines erneuten Aufflammens von Gewalt, dem Schutz von Zivilpersonen und der Verringerung sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt im Krieg. Darüber hinaus ist die Friedenssicherung kostengünstig,⁴ insbesondere im Vergleich zu anderen Formen der Intervention wie etwa der Aufstandsbekämpfung.⁵ Warum entsenden die Vereinten Nationen dann keine neuen Friedenssicherungseinsätze mehr?

Die UN-Friedenssicherung ist, erstens, auf die politische und finanzielle Unterstützung der USA

¹ United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), untso.unmissions.org/learn-more-about-untso

² UN Peacekeeping, List of Peacekeeping Operations 1948–2020, peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_peacekeeping_operation_list_3_2.pdf

³ Wakako Maekawa, Strategic Deployment of UN Political Missions to Replace UN Peacekeeping Operations: The Demand and Supply Sides of Transition Logic, *International Peacekeeping*, 30. Jg., 1/2023, S. 62–96; Andrew E. Yaw Tchie, Generation Three and a Half Peacekeeping: Understanding the Evolutionary Character of African-led Peace Support Operations, *African Security Review*, 9.8.2023, doi.org/10.1080/10246029.2023.2237482

⁴ UN, Fifth Committee Approves \$6.37 Billion Budget for 12 Peacekeeping Missions from July 2021 to June 2022, Concluding Resumed Session, 29.6.2021, www.un.org/press/en/2021/gaab4368.doc.htm

⁵ Watson Institute, Costs of War, watson.brown.edu/costsofwar/figures

und die Einigkeit der fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat – China, Frankreich, Russland, die USA und das Vereinigte Königreich (Permanent Five – P5) – angewiesen. Ohne deren Unterstützung gäbe es weder die Vereinten Nationen noch die Friedenssicherung. Zweitens, in den 2000er Jahren veränderten sich die konkreten Ziele der multi-

nige UN-Friedenstruppen haben bei der Erfüllung ihres Auftrags unverzeihliche Fehler begangen, die für Schlagzeilen sorgten – so beispielsweise blieben sie untätig, als die Völkermorde in Ruanda und Srebrenica vor ihren Augen geschahen, sie verübten sexuelle Gewalt, Missbrauch und waren dafür verantwortlich, dass sich die Cholera in Haiti ausbreiten konnte.

Die guten Nachrichten über die Friedenssicherung aber schaffen es gewöhnlich nicht in die Schlagzeilen, etwa, dass die UN-Friedenstruppen seit fast 30 Jahren erfolgreich Völkermord dort verhindern, wo sie eingesetzt werden, oder dass ihre Präsenz sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt während eines Konflikts verringert. Die Gesamtbilanz der Friedenssicherung ist außergewöhnlich.

Die guten Nachrichten über die Friedenssicherung schaffen es gewöhnlich nicht in die Schlagzeilen.

dimensionalen Mandate der Friedenssicherung: Es stand nicht mehr die Beendigung von Bürgerkriegen im Mittelpunkt des Mandats, sondern der Schutz der Zivilbevölkerung und die Stabilisierung eines Landes. Per Definition werden diese neuen Ziele ohne Frist festgelegt, was dazu führt, dass sie als nicht erfolgreich beendet wahrgenommen werden. Und drittens hat die UN-Friedenssicherung aus verständlichen Gründen keinen guten Ruf: Ei-

Grundlagen und Erfolge

Die UN-Friedenssicherung unterscheidet sich von anderen Formen der militärischen Intervention durch ihre dreiteilige Doktrin, die die Zustimmung der Parteien, die Unparteilichkeit und die Nichtanwendung von Gewalt außer zur Selbstverteidigung umfasst. Die Friedenssicherung ist nicht nur deswegen von Bedeutung, weil sie Leben rettet, sondern auch, weil sie heute weltweit die häufigste Form der Intervention ist. Es sind mehr UN-Friedenstruppen in Konfliktgebieten im Einsatz als andere multilaterale Truppen, etwa von der Afrikanischen Union (AU) oder der Europäischen Union (EU).

Gemäß völkerrechtlichen und ethischen Grundsätzen werden zwei wesentliche Arten von Kriegen unterschieden: zwischenstaatliche und innerstaatliche. Diese Einteilung bildet die Grundlage für die Maßnahmen der UN-Friedenssicherung. Einige UN-Missionen überwachen die Einhaltung von Waffenstillständen, während andere dazu beitragen, Bürgerkriege zu beenden – wobei es natürlich auch innerhalb dieser beiden Kategorien Variationen gibt.

Gegenwärtig sind zwölf UN-Friedensmissionen mit rund 80 000 Einsatzkräften aktiv. Sieben dieser Missionen sind einfache Beobachtermissionen zur Überwachung des Waffenstillstands.⁶ Die anderen fünf Missionen sind komplex und haben neben der Überwachung der Waffenruhe auch den Schutz der Zivilbevölkerung und den Wiederaufbau der staatlichen Institutionen zum Ziel. Die zu den umfangreichsten gehörenden Missionen – in



Soldaten des österreichischen Bataillons der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) hissen im Juni 1974 nach dem Abzug der israelischen Streitkräfte die UN-Flagge auf den Golanhöhen des Bergs Hermon.

UN PHOTO: YUTAKA NAGATA

⁶ Alexandra Novosseloff, A Comparative Study of Older One-dimensional UN Peace Operations, EPON/FES, April 2022; siehe auch peacekeeping.un.org/en/

⁷ Barbara Walter/Lise Morjé Howard/V. Page Fortna, The Extraordinary Relationship Between Peacekeeping and Peace, British Journal of Political Science, 51. Jg., 4/2021, S. 1705–1722.

der Demokratischen Republik Kongo, in Mali (bis Ende 2023) und in der Zentralafrikanischen Republik – werden als Stabilisierungsmissionen bezeichnet. Diese Einsätze sind nicht nur mit den verheerenden Folgen von Bürgerkriegen konfrontiert, sondern auch mit einer Vielzahl von Herausforderungen, darunter undemokratische politische Veränderungen, illegale Netzwerke und Terrorismus.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben die Vereinten Nationen in 17 Konflikten die Umsetzung komplexer Mandate angestrebt. Von diesen Missionen führten elf ihre Mandate erfolgreich zu Ende und verließen die Länder wieder. In keinem dieser Länder ist es zu einem erneuten Bürgerkrieg gekommen. Die Mission in Mali dagegen wird derzeit abgezogen, nachdem die von Russland unterstützten Putschisten die UN zum Abzug aufgefordert hatten. Am meisten in Erinnerung geblieben sind jedoch die gescheiterten Missionen in Somalia, Ruanda und Bosnien. So grausam und tragisch diese Einsätze auch endeten, sie sind nicht die Norm. In den meisten Fällen – wie etwa in Côte d'Ivoire, El Salvador, Kambodscha, Ostslawonien/Kroatien, Liberia, Namibia, Sierra Leone und Timor-Leste – waren die Bemühungen der UN zum Staatsaufbau, zur Umsetzung komplexer Mandate und zum anschließenden Abzug, erfolgreich. Das entspricht einer Erfolgsquote von etwa 65 Prozent. Jahre später sind diese Staaten zwar keine vollkommenen Demokratien, aber sie befinden sich auch nicht mehr im Krieg.

Alle komplexen Friedenssicherungsmissionen haben den Auftrag, das Leben von Zivilpersonen zu schützen. Erfüllen die Friedenstruppen diesen Auftrag? Aus statistischer Sicht ist diese Frage eindeutig zu bejahen. Mehr als ein Dutzend quantitativer Studien, die in Fachzeitschriften veröffentlicht wurden, haben – unter Verwendung unterschiedlicher Datensätze, Kriterien, Zeiträume und Kontrollmechanismen – gezeigt, dass Friedenstruppen den Tod von Zivilpersonen verhindern.⁷ Diese Erkenntnis ist eine der eindeutigsten auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen.

Bemerkenswert ist zudem der Zusammenhang zwischen der personellen Diversität der Friedenstrup-

pen und der Tatsache, dass es weniger zivile Todesopfer gibt. Militärische Kampfeinsätze erfordern ein einheitliches Kommando, eine einheitliche Sprache und eine einheitliche Ausbildung. Anders verhält es sich bei der UN-Friedenssicherung. Hier wird eine hohe Vielfalt an Fähigkeiten und Erfahrungen mit besseren Ergebnissen in Verbindung gebracht.⁸ Dies überrascht nicht, denn Friedenssicherung ist keine Kriegsführung.⁹ Neben der dreiteiligen Doktrin unterscheidet sich Friedenssicherung grundlegend von Missionen zur Aufstands- oder Terrorismusbekämpfung. Diese werden ohne Zustimmung durchgeführt, sie stellen sich auf die Seite der Regierung und setzen häufig offensive Gewalt ein, um militärische Erfolge zu erzielen.

Mehr als ein Dutzend quantitativer Studien haben gezeigt, dass Friedenstruppen den Tod von Zivilpersonen verhindern.

Neben dem Schutz der Zivilbevölkerung hat sich die Friedenssicherung auch bei der Eindämmung von Konflikten, der Verringerung von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt inmitten eines Krieges und dem Wiederaufbau staatlicher Institutionen als wirksam erwiesen. Es lohnt, kurz auf jede dieser drei wesentlichen Erkenntnisse einzugehen.

Erstens: Bürgerkriege brechen sowohl innerhalb eines Landes als auch zwischen mehreren Staaten aus. Einige Fachleute vergleichen diese Gewalt und ihre Folgen mit einer Krankheit, die sich ausbreitet.¹⁰ Andere Untersuchungen haben ergeben, dass die Wahrscheinlichkeit einer grenzüberschreitenden Ausbreitung von Konflikten bei einem Einsatz von UN-Friedenstruppen um beachtliche 70 Prozent reduziert wird.¹¹ Die Anwesenheit von Friedenstruppen verhindert die Ausbreitung von Gewalt in jenen Ländern, in denen Bürgerkrieg herrscht.¹²

⁸ Vincenzo Bove/Andrea Ruggeri, *Kinds of Blue: Diversity in UN Peacekeeping Missions and Civilian Protection*, British Journal of Political Science, 46. Jg., 3/2016, S. 681–700; Vincenzo Bove/Chiara Ruffa/Andrea Ruggeri, *Composing Peace: Mission Composition in UN Peacekeeping*, Oxford 2020; Deniz Cil et al., *Mapping Blue Helmets: Introducing the Geocoded Peacekeeping Operations (Geo-PKO) Dataset*, Journal of Peace Research, 57. Jg., 2/2019, S. 360–370; Christoph Dworschak/Deniz Cil, *Force Structure and Local Peacekeeping Effectiveness: Micro-Level Evidence on UN Troop Composition*, International Studies Quarterly, 66. Jg., 4/2022, sqac072.

⁹ Lise Morjé Howard, *Peacekeeping is not Counterinsurgency*, International Peacekeeping, 26. Jg., 5/2019, S. 545–548.

¹⁰ Dêlîdji Eric Degila/Valeria Marina Valle (Eds.), *Governing Migration for Development from the Global Souths*, International Development Policy, 14/2022.

¹¹ Kyle Beardsley, *Peacekeeping and the Contagion of Armed Conflict*, Journal of Politics, 73. Jg., 4/2011, S. 1051–1064.

¹² Kyle Beardsley/Kristian Skrede Gleditsch, *Peacekeeping as Conflict Containment*, International Studies Review, 17. Jg., 1/2015, S. 67–89.

Zweitens: Sexuelle Gewalt wird zunehmend als eine Kriegswaffe eingesetzt. Hier tragen die UN-Friedenstruppen dazu bei, sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt inmitten von Bürgerkriegen zu verringern.¹³ Es gibt Belege dafür, dass die verstärkte Präsenz von UN-Polizeikräften das Risiko von sexueller Gewalt mindert.¹⁴

Und drittens: Im Hinblick auf den Wiederaufbau staatlicher Institutionen zeigt etwa Robert Blair auf, dass die UN-Friedenstruppen die Regierungsführung in Liberia und andernorts erheblich verbessert haben.¹⁵ Einige Studien deuten darauf hin, dass die Zivilbevölkerung eher bereit ist, sich an der nationalen Politik zu beteiligen, wenn sie mit Friedenstruppen interagiert. Dies lässt darauf schließen, dass positive Erfahrungen in der Interaktion mit Friedenstruppen die Rechtsstaatlichkeit stärken können.¹⁶

Die USA zahlen etwa ein Drittel des Budgets für die UN-Friedenssicherung.

Andere Untersuchungen belegen, dass die Friedenssicherung sich auch in anderen Bereichen positiv auswirkt, wie etwa in der Verbesserung der Umweltbedingungen¹⁷ und dass die Friedenstruppen fragile Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus unterstützen.¹⁸

Diese Erfolge sind nicht darauf zurückzuführen, dass Friedenstruppen in Konflikte entsendet werden, die einfach sind. Im Gegenteil: Wissenschaftliche Studien belegen, dass der UN-Sicherheitsrat dazu neigt, Friedenstruppen in Länder zu entsenden, in denen es mehr Gewalt, besonders unfähige

Regierungen und langwierige Konflikte gibt.¹⁹ Warum aber gibt es angesichts dieser bemerkenswerten Bilanz nicht mehr UN-Friedenssicherungseinsätze?

Die Geopolitik der UN-Friedenssicherung

Die UN-Friedenssicherung ist von der Zustimmung der P5 im Sicherheitsrat abhängig. Wie ein Experte für Friedenssicherung erklärt, »sind die Entscheidungen der [...] Großmächte oft ausschlaggebend dafür, wie diese Missionen beginnen, sich entwickeln und enden«.²⁰ Die aktuellen geopolitischen Spannungen lassen jedoch nicht erkennen, warum die P5 keine Missionen genehmigt haben, als die Zusammenarbeit im Rat noch etwas besser funktionierte, also vor dem Einmarsch Russlands in die Ukraine im Jahr 2022. In dieser Hinsicht muss der Blick auf die USA gerichtet werden.

Die USA zahlen etwa ein Drittel des Budgets für die UN-Friedenssicherung, daher werden wichtige Entscheidungen zur Friedenssicherung häufig von der Haltung in Washington, D.C., beeinflusst. Im Jahr 2014 war der damalige Vizepräsident Joe Biden Gastgeber eines UN-Gipfels zur Friedenssicherung in Washington, D.C.²¹ Das Treffen brachte neue weltweite Unterstützung für mehr Truppen und Reformen der Friedenssicherung. Es schien, als stünde der UN-Friedenssicherung eine Blütezeit bevor. Doch das Gegenteil ist der Fall. Eine solche lange Zeitspanne ohne die Verabschiedung neuer Friedenssicherungseinsätze gab es zuletzt während des Ost-West-Konflikts in der Zeit von 1978 bis 1988.²²

Die Höhe des Budgets für die UN-Friedenssicherung schwankt mit den verschiedenen US-Präsi-

¹³ Shanna Kirschner/Adam Miller, Does Peacekeeping Really Bring Peace? Peacekeepers and Combatant-Perpetrated Sexual Violence in Civil Wars, *Journal of Conflict Resolution*, 63. Jg., 9/2019, S. 2043–2070.

¹⁴ Karin Johansson/Lisa Hultman, UN Peacekeeping and Protection From Sexual Violence, *Journal of Conflict Resolution*, 63. Jg., 7/2019, S. 1656–1681.

¹⁵ Robert A. Blair, UN Peacekeeping and the Rule of Law, *The American Political Science Review*, 115. Jg., 1/2021, S. 51–68.

¹⁶ Vera Mironova/Sam Whitt, International Peacekeeping and Positive Peace: Evidence from Kosovo, *Journal of Conflict Resolution*, 61. Jg., 10/2017, S. 2074–2104; Eric Mvukiyehe, Promoting Political Participation in War-Torn Countries: Microlevel Evidence From Postwar Liberia, *Journal of Conflict Resolution*, 62. Jg., 8/2018, S. 1686–1726.

¹⁷ Zorzeta Bakaki/Tobias Böhmelt, Can UN Peacekeeping Promote Environmental Quality?, *International Studies Quarterly*, 65. Jg., 4/2021, S. 810–890.

¹⁸ Holley E. Hansen/Stephen C. Nemeth/Jacob A. Mauslein, United Nations Peacekeeping and Terrorism: Short-Term Risks and Long-Term Benefits, *International Interactions*, 46. Jg., 2/2020, S. 199–226.

¹⁹ Michael J. Gilligan/Ernest Sergenti, Do UN Interventions Cause Peace? Using Matching to Improve Causal Inference, *Quarterly Journal of Political Science*, 3. Jg., 2/2008, S. 89–122; Håvard Hegre et al., Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peacekeeping Operations, *The Journal of Politics*, 81. Jg., 1/2019, S. 215–232.

²⁰ Adekeye Adebajo, Blue Berets, Burning Brushfires: The History, Successes, and Failures of UN Peacekeeping, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 29. Jg., 2/2023, S. 136–151.

²¹ The White House, Office of the Press Secretary, Fact Sheet: Summit on UN Peacekeeping, 26.9.2014, obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/26/fact-sheet-summit-un-peacekeeping

²² UN Peacekeeping, List of Peacekeeping Operations 1948–2020, a.a.O. (Anm. 2)

denten im Amt. Es scheint vielleicht überraschend, dass die republikanischen Präsidentschaftsregierungen die UN-Friedenssicherung finanziell – wenn auch nicht immer rhetorisch – sehr unterstützt haben. Die größten Budgeterhöhungen in der jüngeren Geschichte gab es unter den US-Präsidenten George H. W. Bush und George W. Bush.²³

Und auch wenn sich die US-Regierung unter Präsident Barack Obama rhetorisch für die UN-Friedenssicherung eingesetzt hat, so stagnierten die Truppenstärken der Friedenssicherungseinsätze sowie die Höhe des entsprechenden Budgets während Obamas Amtszeit.²⁴ Drastisch reduziert wurde die finanzielle Unterstützung jedoch zuletzt während der Amtszeit von US-Präsident Donald Trump in den Jahren 2017 bis 2021. Die mangelnde Bereitschaft der Trump-Regierung, die UN oder ihre friedenserhaltenden Missionen zu finanzieren, stellte einen Bruch mit früheren amerikanischen Verpflichtungen dar.

US-Präsident Joe Biden bemüht sich, diesen Bruch zu beheben, hat aber bisher die Einrichtung neuer UN-Missionen nicht unterstützt. Darüber hinaus sind die USA auch nach fast drei Jahren, in denen die Demokraten die Regierung im Weißen Haus und in der US-Außenpolitik stellen, noch immer mit mehr als einer Milliarde US-Dollar am Haushalt der UN-Friedenssicherung im Rückstand.²⁵

Neben dem Rückzug der USA lässt auch die zunehmende Rivalität der Großmächte unter den P5 die Wahrscheinlichkeit sinken, dass neue Missionen entsendet werden. Dennoch verfolgen die P5 weiterhin wichtige gemeinsame Interessen – so etwa die Beendigung von Bürgerkriegen, die Extremismus und Terrorismus hervorbringen. Krieg ist nicht gut für das eigene Geschäft, aber gut für den Terrorismus.

Das ›Dilemma der Stabilisierung‹

In den 2000er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt vieler Mandate von Friedenssicherungseinsätzen, die in Bürgerkriege entsendet wurden, nämlich weg von der Beendigung des Krieges hin

zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Stabilisierung der Regierung. Alle multidimensionalen Missionen wurden ermächtigt, Gewalt zum Schutz der Zivilbevölkerung einzusetzen.²⁶ Vier Missionen wurden mit dem Titel ›Stabilisierung‹ autorisiert, und zwar in der Demokratischen Republik Kongo, Haiti, Mali und der Zentralafrikanischen Republik.

Die Mandate der Stabilisierungsmissionen sind sehr umfangreich und unterscheiden sich von früheren friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen dadurch, dass Blauhelme an Orte entsendet werden, an denen es keinen wirklichen

Die zunehmende Rivalität der Großmächte unter den P5 lässt die Wahrscheinlichkeit sinken, dass neue Missionen entsendet werden.

Friedensprozess und kaum Frieden zu erhalten gibt. Anstatt die Konfliktparteien bei der Umsetzung eines Friedensabkommens zu unterstützen, werden die Blauhelme zur Wiederherstellung von Ordnung und Stabilität entsandt. Die Friedenstruppen neigten dazu, sich auf die Seite der jeweiligen Regierungspartei zu stellen, und operierten häufig an der Seite der Sicherheitskräfte des Gastlands. Typische Stabilisierungsmandate dienten dem Auf- und Ausbau staatlicher Kapazitäten, ähnlich wie bei der Aufstandsbekämpfung.

Fachleute warnen, dass sich die Friedenssicherung durch die Stabilisierungsmaßnahmen deutlich von ihrer ursprünglichen Doktrin der Unparteilichkeit, der Zustimmung und der Anwendung von Gewalt nur zur Selbstverteidigung abgewichen ist.²⁷ Andere bezeichnen dieses Phänomen als »Stabilisierungsdilemma: Je wirksamer eine Friedensmission Zivilpersonen schützt und zur Stabilität beiträgt, desto weniger Anreiz besteht für die politischen Führungseliten, langfristige politische Lösungen zu finden.«²⁸

²³ International Peace Institute (IPI), Financial Contributions, www.ipinst.org/providing-for-peacekeeping-database?sp=28202#financial

²⁴ IPI, Providing for Peacekeeping Database, www.ipinst.org/providing-for-peacekeeping-database?sp=28202#sub

²⁵ Congressional Research Service, United Nations Issues: U.S. Funding of U.N. Peacekeeping, April 2023, sgp.fas.org/crs/row/IF10597.pdf

²⁶ Lise Morjé Howard/Anjali Kaushlesh Dayal, The Use of Force in UN Peacekeeping, *International Organization*, 72. Jg., 1/2018, S. 71–103.

²⁷ Alex J. Bellamy/Charles T. Hunt, Using Force to Protect Civilians in UN Peacekeeping, *Survival* (London), 63. Jg., 3/2021, S. 143–170; David Curran/Charles T. Hunt, Stabilization at the Expense of Peacebuilding in UN Peacekeeping Operations, *Global Governance*, 26. Jg., 1/2020, S. 46–68; Adam Day/Charles T. Hunt, Distractions, Distortions and Dilemmas: The Externalities of Protecting Civilians in United Nations Peacekeeping, *Civil Wars*, 24. Jg., 1/2022, S. 97–116.

²⁸ Cedric de Coning, How Not to do UN Peacekeeping, *Global Governance*, 29. Jg., 2/2023, S. 152–167.

Das Ansehen der UN-Friedenssicherung

Friedensmissionen geraten in die Schlagzeilen, wenn sie mit Tod, sexueller Gewalt und Missbrauch in Verbindung gebracht werden. Diesen Realitäten lässt sich nicht entkommen. Die Welt erinnert sich an die tragischen Völkermorde in Ruanda und Bosnien in den Jahren 1994 und 1995 während UN-Friedenstruppen vor Ort im Einsatz waren.²⁹ Damals waren die Friedenssicherungseinsätze nicht befugt, der Gewalt Einhalt zu gebieten, und keine

Friedensmissionen geraten in die Schlagzeilen, wenn sie mit Tod, sexueller Gewalt und Missbrauch in Verbindung gebracht werden.

anderen militärischen Kräfte stellten sich der Herausforderung. Seitdem hat es keinen weiteren Völkermord unter dem wachsamen Auge der UN-Friedenstruppen gegeben.

Aber auch andere Aspekte sind problematisch: So waren die Friedenstruppen in Haiti mitverantwortlich für die Ausbreitung der Cholera, die

10 000 Menschen das Leben gekostet hat. Manche Friedenssicherungskräfte verhalten sich mitunter arrogant, gleichgültig oder gehen nicht auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in ihren Einsatzgebieten ein.³⁰ Zudem versuchen Friedenstruppen oft, den Frieden »von oben nach unten« zu schaffen, obwohl Fachleute argumentieren, dass Friedenstruppen vielmehr lernen sollten, den Frieden »von unten nach oben« in ein Land zu bringen.³¹

In Ländern, in denen seit Anfang der 1990er Jahre Friedenstruppen der Vereinten Nationen stationiert sind, bezeugen Frauen außerdem, dass Friedenstruppen zwar zur Friedenssicherung beitragen, aber auch Vergewaltigungen und zunehmend Prostitution mit sich bringen.³² Eine umfangreiche quantitative Studie, die auf einer randomisierten Stichprobenerhebung unter liberianischen Frauen im Alter zwischen 18 und 30 Jahren basiert, zeigt, dass 75 Prozent von den befragten Frauen Transaktionssex hatte, und dies hauptsächlich mit UN-Personal. Die Autoren schlussfolgern, dass mit jedem zusätzlichen Friedenstruppenbataillon das Risiko für eine Frau, Opfer von Transaktionssex zu werden, erheblich steigt.³³ Fachleute, die sich mit dem Menschenhandel in Ländern befassen, in denen Friedenstruppen stationiert sind, haben festgestellt, dass mit der Zahl der Friedenstruppen auch das Risiko des Sexhandels steigt.³⁴ Darüber hinaus können Friedenstruppen kurzfristig friedensfördernde Wirtschaftssysteme schaffen, die das langfristige Wirtschaftswachstum beeinträchtigen.³⁵

Die mangelnde Unterstützung durch die USA, zu umfangreiche Mandate und der negative Ruf von UN-Friedenssicherungseinsätzen haben sich negativ auf die Friedenssicherung ausgewirkt. Das Zusammenwirken dieser Faktoren hat dazu geführt, dass die Staaten nicht bereit sind, neue Missionen zu genehmigen, und dass das UN-Sekretariat selbst keine neuen Missionen initiiert.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann.

English Abstract

Prof. Dr. Lise M. Howard

UN-effective Peacekeeping? pp. 249–254

Historically, the promise of impartial, UN peacekeepers helped parties achieve political settlements and transitions from war to peace. Dozens of statistical studies demonstrate a wide variety of benefits that accrue with the presence of UN peacekeepers. On the 75th anniversary of the birth of UN peacekeeping, however, peacekeeping appears to be a relic of history.

Keywords: Friedenssicherung /-missionen, Konflikt/Krieg, Sicherheitsrat, USA, Völkerrecht, peacekeeping / peace missions, conflict / war, Security Council, USA, international law

²⁹ Adekeye Adebajo, *UN Peacekeeping in Africa: From the Suez Crisis to the Sudan Conflicts*, Boulder, Colorado et al. 2011.

³⁰ Sarah von Billerbeck, *Whose Peace? Local Ownership and United Nations Peacekeeping*, Oxford 2017.

³¹ Severine Autesserre, *The Trouble With the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, New York 2010; Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge 2008.

³² Sandra Whitworth, *Men, Militarism, and UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*, Boulder, Colorado 2004.

³³ Bernd Beber et al., *Peacekeeping, Compliance With International Norms, and Transactional Sex in Monrovia, Liberia*, *International Organization*, 71. Jg., 1/2017, S. 1–30.

³⁴ Sam R. Bell/Michael E. Flynn/Carla Martinez Machain, *UN Peacekeeping Forces and the Demand for Sex Trafficking*, *International Studies Quarterly*, 62. Jg., 3/2018, S. 643–655.

³⁵ Bernd Beber et al., *The Promise and Peril of Peacekeeping Economies*, *International Studies Quarterly*, 63. Jg., 2/2019, S. 364–379.

Der schwierige Weg in die Unabhängigkeit

Als eines der sechs Gründungsorgane der Vereinten Nationen beaufsichtigte der Treuhandrat die Verwaltung von elf Gebieten in Afrika und im Pazifik. Die Historie zum Treuhandsystem bietet Einblicke in Kontinuitäten und Veränderungen von souveränen Staaten und insbesondere in die Rolle der UN als Forum für normative und materielle Auseinandersetzungen.



Foto: Nathalie Schueller

Dr. Jan Lüdert

ist Programmleiter am Deutschen Wissenschafts- und Innovationshaus (DWIH) in New York. Zuvor war er außerordentlicher Professor an der City University of Seattle.

✉ luedert@dwih.org

Obwohl die Debatten über die Treuhandgebiete¹ für ihren internationalen UN-Status außergewöhnlich waren, stellten sie vor allem prinzipiell den Kolonialismus als Ganzes in Frage. Während zum Zeitpunkt der Gründung der Vereinten Nationen der Sicherheitsrat die zentrale Antwort auf die globale Unsicherheit war, stand der Treuhandrat für die Weiterführung des europäischen Kolonialismus. Jedoch wurde dieser mit der Zeit wie kein anderes UN-Organ zum Forum der Dekolonisierung – einer der wichtigsten ideellen, materiellen und geopolitischen Transformationen nach dem Zweiten Weltkrieg. Obwohl die Entkolonialisierung der Treuhandgebiete oberflächlich betrachtet geordnet verlief, war sie höchst umstritten, da politische Gewalt Prozesse beeinflusste und gleichwohl Konflikte ausbrachen.

Die Treuhandschaft der UN

Wie sein Vorgänger, das Mandatssystem des Völkerbunds, zielte das UN-Treuhandsystem darauf

ab, »das Imperium zu bewahren und nicht zu zerschlagen«.² Allerdings fungierte es als antikoloniale Blaupause für den Wandel hin zur Entkolonialisierung der viel größeren Liste von Kolonialgebieten, die sogenannten Gebiete ohne Selbstregierung (Non-Self-Governing Territories – NSGTs); ein Euphemismus für Kolonialgebiete, in denen antikoloniale Akteure Unabhängigkeit anstrebten. Nach der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 beherbergten 72 NSGTs und elf UN-Treuhandgebiete 750 Millionen kolonisierte Menschen, fast ein Drittel der damaligen Weltbevölkerung. Als eine der frühesten Instanzen globaler Governance fungierte die UN-Treuhandschaft als Akteur und Schauplatz internationalisierender Diskurse und Praktiken der darauffolgenden Entkolonialisierungsära.

Allein die Tatsache, dass mit der »Erklärung über nichtselbstverwaltete Gebiete«, dem »Internationalen Treuhandsystem« und dem »Treuhandrat«, drei Kapitel der UN-Charta dazu dienten, auf die Verantwortung der Kolonialmächte aufmerksam zu machen, verdeutlicht die Bedeutung, die der Zukunft der Kolonialgebiete zum Zeitpunkt der Gründung der UN beigemessen wurde. Das Treuhandsystem gab kritische Impulse zur Entkolonialisierung durch die und mit den Vereinten Nationen.

Vor diesem Hintergrund analysiert dieser Artikel die institutionelle Gestaltung des UN-Treuhandsystems, indem es den Einfluss kolonialer und antikolonialer Akteure bewertet.³ Es wird erörtert, wie Interaktionen sowohl zu inhaltlichen als auch zu verfahrenstechnischen Ergebnissen führten.

¹ Diese waren Kamerun, Nauru, Neuguinea, Ruanda-Urundi, Somaliland, Tanganjika, Togoland und West-Samoa strategische Gebiete im Pazifik einschließlich der Marshallinseln, Mikronesien, der Nördlichen Marianen und Palau.

² Jessica Lynne Pearson, *Defending Empire at the United Nations: The Politics of International Colonial Oversight in the Era of Decolonisation*, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 45. Jg., 3/2017, S. 527, doi.org/10.1080/03086534.2017.1332133

³ Die Ausführungen basieren auf dem Kapitel von Jan Lüdert, *Institutional Design of the UN Trusteeship System: Between Colonial Interests and Anti-Colonial Ambitions 1*, in: Jan Lüdert/Maria Ketzmerick/Julius Heise (Eds.), *The United Nations Trusteeship System. Legacies, Continuities, and Change*, 2022, S. 13–42.

Vom Völkerbund bis zu den UN

Der Begriff der Treuhandschaft wurde erstmals im Rahmen von Artikel 22 des Völkerbundvertrags internationalisiert und im begrenzten Umfang auf Kolonien und Gebiete angewendet, die im Ersten Weltkrieg vom Deutschen Reich und der Türkei getrennt wurden. Unter dem Duktus einer ›Zivilisierungsmision‹ argumentierten die selbsternannten ›fortgeschrittenen Nationen‹, dass sie ›Vormundschaft‹ über koloniale Untertanen hätten und Verantwortung darüber trugen, diese in die Moderne zu führen.

Das Mandatssystem des Völkerbunds basierte auf einem paternalistischen und rassistischen Versuch, den Kolonialismus auf unbestimmte Zeit zu verlängern und gleichzeitig eine starke Aufsichtsrolle für die internationale Organisation zu verhindern. Es war letztlich ein Kompromiss zwischen den imperialen Mächten Frankreich und dem Vereinigten Königreich, die versuchten, bilaterale Spannungen über symbolische Internationalisierung zu beseitigen. Nichteuropäische Bevölkerungen sollten keinen Anspruch auf das Recht auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit haben. Dieser begrenzte Ansatz der Treuhandschaft wurde mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs angefochten, als neben den Diskussionen über den Aufbau einer neuen internationalen Organisation, den Vereinten Nationen, gleichzeitig auch Erwartungen zur Dekolonialisierung wuchsen.

Antikoloniale Akteure identifizierten die UN als einen Ort, an dem koloniale Praktiken in all ihren Formen infrage gestellt wurden.

Der Völkerbund war ab dem Jahr 1946 offiziell ein Konstrukt der Vergangenheit, als verbleibende Funktionen auf die UN übertragen wurden. Jedoch verschwanden normative und substanzielle Verfahren sowie die beteiligten Personen nicht. Im Gegenteil: Sie wirkten aktiv am Übergang mit. Es überschritten sich die Genese des Entkolonialisierungsregimes mit der Historie des Völkerbunds, die die internationale Politik auf Grundlage von Selbstbestimmung, Nationalismus und Menschenrechten umstrukturierten.

Vom US-Außenministerium zur Konferenz von Jalta

Im Sommer 1942 legten US-Präsident Franklin Roosevelt und Außenminister Cordell Hull die Konturen für die Einrichtung eines UN-Treuhand-

systems fest. Ein dazu angelegter Ausschuss im Außenministerium erarbeitete ein Arbeitspapier, das fortan als Grundlage für die UN-Verhandlungen diente. Zunächst bestand die US-Position auf eine breite Anwendung der Atlantik-Charta hinsichtlich Selbstbestimmung und Unabhängigkeit. Ein Jahr später ruderte das Außenministerium jedoch zurück: Treuhandprinzipien sollten in der neuen internationalen Organisation zwar für die Verwaltung aller Kolonien gelten, aber nur für Gebiete, die Kolonialmächte freiwillig unter UN-Aufsicht gaben.

Ein detaillierterer Plan sollte im Jahr 1945 auf der Konferenz von Jalta und später auf der UN-Gründungskonferenz im Frühjahr 1945 in San Francisco ausgearbeitet werden. In Jalta einigten sich die Alliierten, indem sie von nun an zwei Kategorien von Kolonialgebieten unterschieden: Treuhandgebiete für bestehende Mandate des Völkerbunds und NSGTs für die überwiegende Mehrheit der Überseekolonien.

15 Jahre später konnte diese duale Kategorisierung zwischen Treuhänderschaft und NSGTs jedoch nicht aufrechterhalten werden, da antikoloniale Akteure diese durch koloniale Interessen geprägte Unterscheidung als anachronistisch und normativ unhaltbar anklagten. Eine breite Koalition antikolonialer Akteure identifizierte die UN unter der aktiven Unterstützung sympathisierender Staaten als einen Ort, an dem koloniale Praktiken in all ihren Formen infrage gestellt wurden. Während der institutionellen Gestaltung der UN-Gründungskonferenz begannen sie Forderungen nach Unabhängigkeit von der Kolonialherrschaft durchzusetzen.

Von San Francisco nach London

Im Anschluss an die Konferenz von Dumbarton Oaks wurden im Juni 1945 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über internationale Organisationen (United Nations Conference on International Organization – UNCIO) Grundsätze und Schlüsselinstitutionen der UN – einschließlich des Treuhandsystems – weiter abgesteckt. Antikoloniale Forderungen unter Widerstand der Kolonialstaaten haben inhaltliche und verfahrenstechnische Fortschritte in drei institutionellen Foren erzielt. Und zwar erstens im sogenannten UNCIO-Ausschuss II/4; zweitens im Exekutivausschuss (Ex-Com) als Teil der Vorbereitungskommission der UN; und schließlich während der Eröffnungssitzung der Generalversammlung in London. Die Aktivitäten in diesen Foren wurden zeitgleich von einem wachsenden transnationalen antikolonialen Netzwerk verfolgt.

Denn zur UNCIO kamen nicht nur Diplomaten nach San Francisco, sondern auch etwa 1500 Mitglieder zivilgesellschaftlicher Organisationen, Aktivisten und eine Reihe antikolonialer Akteure. 173 nichtstaatliche Organisationen (NGOs) registrierten sich beim US-Außenministerium, darunter afroamerikanische Organisationen mit einem primären Interesse an der Beendigung des Kolonialismus. 42 dieser Organisationen wurden vom US-Außenministerium als ›Beratung‹ zur UNCIO hinzugezogen.

UNCIO wurde in diesem Moment als Ort des Wandels identifiziert, an dem antikoloniale Akteure neue Allianzen und Netzwerke schmiedeten und ihren Anspruch auf Selbstbestimmung vor der Weltgemeinschaft einforderten. Sie erreichten dies, indem sie öffentliche Aufmerksamkeit aktivierten und von der neuen Organisation klare Maßnahmen erwarteten. Gleichwohl wurden antikoloniale Akteure von der Teilnahme an den Verhandlungen durch die Kolonialmächte ausgeschlossen. In San Francisco wandten sie deshalb verschiedene Taktiken des öffentlichen Drucks an, indem sie durch Telegramme, öffentliche Versammlungen und Pressemitteilungen ein hohes Maß an Agitation aufrechterhielten und eine Art ›Gewissen‹ für die UN-Charta bildeten. Tatsächlich betrachteten Staaten die antikolonialen Akteure als Bedrohung, da mit ihnen die Mobilisierung von »mehr oder weniger artikulierten Massen hinter sich im Widerstand gegen das, was als gemeinsamen Unterdrücker«⁴ vereinigten.

Neben öffentlichem Druck gingen antikoloniale Akteure zunehmend auf diejenigen mit direktem Zugang zu den konstitutiven Debatten der UNCIO zu. In der Praxis bedeutete dies die Zusammenarbeit mit den bereits erwähnten ›Beratungsorganisationen‹, insbesondere die ›National Association for the Advancement of Coloured People‹ (NAACP). Obwohl ›Berater‹ selbst von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen waren, nutzten sie andere Zugangsmöglichkeiten. Durch Kontakte kritisierte die NAACP die US-Delegation, von ihrer früheren antikolonialen Haltung abgewichen zu sein. Die NAACP stützte sich dabei auf Informationspolitik, indem sie eine Umfrage unter 151 afroamerikanischen Organisationen vorlegte. Die Lobbyarbeit der NAACP bietet Einblick, wie antikoloniale Akteure bei der institutionellen Gestaltung der UN indirekt Forderungen einbrachten. Tatsächlich ar-

beiteten die ›Berater‹ auch augenmerklich an der Verankerung von Menschenrechtsbestimmungen in der UN-Charta. US-Delegierte gaben zu, dass sie den Willen der ›Berater‹, ihre Ziele durchzusetzen, unterschätzt hatten.

Nach erfolgreicher Lobbyarbeit lenkten Frankreich, die Sowjetunion, die USA und das Vereinigte Königreich ein, die Nennung der Menschenrechte

Tatsächlich betrachteten Staaten die antikolonialen Akteure als Bedrohung.

in die UN-Charta aufzunehmen. Die mäßigen Erfolge antikolonialer Akteure waren zu einem großen Teil auf den oben erwähnten öffentlichen Druck zurückzuführen, aber auch auf die Tatsache, dass Staaten diese Bestimmungen nicht als Bedrohung ihrer Souveränität betrachteten.⁵

Innovation in einem gespaltenen Kolonialsystem

Im Gegensatz zu anderen UNCIO-Ausschüssen, deren Grundsatz auf den Vorschlägen von der Konferenz von Dumbarton Oaks beruhte, wurde der UNCIO-Ausschuss II/4 zu einem wichtigen Beratungsort, als er seine »Arbeit fast bei Null«⁶ begann. Die Debatten konzentrierten sich auf ein neues Treuhandsystem im Zusammenhang mit der politischen Zukunft der Mandatsgebiete des Völkerbunds als auch der NSGTs.

Der Ausschuss II/4 war für antikoloniale Akteure aus zwei Gründen wertvoll: Es handelte sich um ein Forum, an dem alle Staaten Entscheidungen treffen konnten und der sich mit einer von der bereits festgelegten Kernstruktur der UN gesonderten Problematik befasste. Mangels konkreter Vorschläge der Konferenz von Dumbarton Oaks zum Treuhandsystem wurde der Ausschuss II/4 zum konstitutiven Platz für die unterschiedlichen Akteure, um relevante Artikel der UN-Charta auszuarbeiten.⁷ Während der insgesamt 16 Beratungen bildeten sich gegensätzliche Lager zwischen kolo-

⁴ Marika Sherwood, *There is no new Deal for the Blackman in San Francisco: African Attempts to Influence the Founding Conference of the United Nations*, April–July, 1945, *International Journal of African Historical Studies* 29. Jg., 1/1996, S. 82f.

⁵ Beth. A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge 2009, S. 41.

⁶ William C. Johnstone, *Trusteeship for Whom?*, *Far Eastern Survey*, 14. Jg., 12/1945, S. 156, doi.org/10.2307/3022805

⁷ Huntington V. Gilchrist, *Colonial Questions at the San Francisco Conference*, *American Political Science Review*, 39. Jg., 5/1945, S. 984.

nialen und antikolonialen Staaten heraus. Delegierte aus Ägypten, Indien, Irak und der Sowjetunion stellten den Vorschlag zur ausdrücklichen und prominenten Aufnahme der Selbstbestimmung in die UN-Charta und den Abschnitt über wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit im Artikel 1, Absatz 2 vor.⁸

Kolonialstaaten argumentierten, dass internationale Mechanismen unnötig seien, da den Menschen intern genügend Rechte zustünden.

Obwohl diese Einbeziehung zu dieser Zeit begrenzt war, stellten sie Weichen für eine normbasierte Auseinandersetzung mit Kolonialstaaten. Von nun an stand eine klare Forderung basierend auf der Selbstbestimmung auf der Tagesordnung. Die Aufnahme verlieh den Bestrebungen antikolonialer Akteure moralische und politische Kraft und wurde schließlich als Rechtsanspruch zur Dekolonisierung genutzt, wobei die UN zur Umsetzung fungierte.⁹ Australien, Belgien, Frankreich, die Niederlande, Neuseeland, Portugal, Südafrika, die USA und das Vereinigte Königreich versuchten, die Schaffung von Rechenschaftsmechanismen im Treuhandsystem einzuschränken und waren entschlossen, die Einbeziehung von Selbstbestimmung, Gleichheit und rassistischer Nichtdiskriminierung in der UN-Charta zu minimieren. Kolonialstaaten argumentierten, dass internationale Mechanismen unnötig seien, da den Menschen intern genügend Rechte zustünden.

Verhandlungen des Ausschusses II/4 mündeten in einem geteilten Treuhandsystem: Kapitel XI der UN-Charta skizzierte die ›Erklärung zu nicht selbstverwalteten Gebieten‹ zu noch zu bestimmenden NSGTs, während Kapitel XII und XIII das Mandat für ein ›Internationales Treuhandsystem‹ erhielten und die Funktionen und Befugnisse des ›Treuhandrats‹ festlegten. Mit der Schaffung dieses

dualen Systems bekräftigten Kolonialstaaten, ihre Kontrolle aufrechtzuerhalten und die Rolle der UN einzuschränken.

Die Beratungen ermöglichten es trotzdem, Kolonialstaaten begrenzte Zugeständnisse abzurufen, während die Aufnahme der Selbstbestimmung in die UN-Charta und ihre Verknüpfung mit Treuhandgebieten und NSGTs in gewisser Weise »der revolutionärste Schritt war, der in San Francisco erzielt wurde.«¹⁰ Staaten, die die Entkolonialisierung unterstützen, setzten einen normativen Rahmen, indem sie ein doppeltes UN-Mandat vorsahen: »Eines beinhaltet Verpflichtungen gegenüber der indigenen Bevölkerung, das andere stellt Verpflichtungen gegenüber der Weltgemeinschaft.«¹¹ Kolonialstaaten glaubten, vor der Einmischung der UN gut geschützt zu sein. Sie betrachteten Zugeständnisse zur Selbstbestimmung jedoch als unerwünschte Entwicklung, die – wie sich herausstellen sollte – den »Geist der Dekolonisierung in die Tat«¹² provozierte.

Normunternehmer, hier verstanden als Akteure die neue Normen auf die Agenda setzen oder bestehende Normen zur breiteren Anwendung vorschlagen, brachten auch eine Reihe wichtiger Verfahrensinnovationen voran. Carlos Romulo, ein Befürworter der nationalen Befreiung aus den Philippinen, argumentierte, dass die Unabhängigkeit eine logische Erweiterung des Selbstbestimmungsversprechens der Atlantik-Charta sei. Andernfalls wäre es Verrat an den Hoffnungen von Millionen kolonisierter Menschen, die in der UNCIO nicht vertreten seien. Für Akteure wie Romulo war es entscheidend, die Beteiligung kolonisierter Völker an die UN-Debatten zu knüpfen. Ein weiterer antikolonialer Akteur war der Politikwissenschaftler Ralph Bunche. Er war der einzige Afroamerikaner, der als Experte für den Leiter der US-Delegation Harold Stassen fungierte. Im Ausschuss II/4 argumentierte er, dass »die Interessen der Völker der Treuhandgebiete zum ersten Mal von größter Bedeutung seien.«¹³ Obwohl Bunche nicht in der Lage war, seine US-Kollegen zu überzeugen, hatte er indirekt Erfolg, indem er der australischen Delegation seinen eigenen, nicht genehmigten Treuhandschaftsvorschlag zutrug.¹⁴

⁸ UNCIO-Doc., Vol. VI, The United Nations Conference on International Organization, London/New York 1945, S. 296.

⁹ Jan Lüdert, *Non-State Actors at the United Nations: Contesting Sovereignty*, Abingdon/New York 2022.

¹⁰ Djura Ninčić, *The Problem of Sovereignty in the Charter and in the Practice of the United Nations*, Leiden 1970, S. 221.

¹¹ Yassin El-Ayouty, *The United Nations and Decolonization: The Role of Afro-Asia*, New York 1971, S. 27.

¹² Alfred Cobban, *National Self-Determination*, Oxford 1945, S. 123.

¹³ Ralph Bunche, *The United Nations and the Colonial Problem. Imperialism Ancient and Modern*, Marshall Woods Lectures, Providence, Rhode Island 1947, S. 58.

¹⁴ Lawrence S. Finkelstein, *Remembering Ralph Bunche*, *World Policy Journal*, 20. Jg., 3/2003, S. 70; Charles P. Henry, *Ralph Bunche*, New York 1999, S. 137.

Bunches Kampagne widersprach nicht nur den Interessen der USA, sondern brachte eine Reihe von Neuerungen mit sich. Die UN konnten von nun an gemäß Artikel 87 der UN-Charta regelmäßig die Völker der Treuhandgebiete besuchen und Petitionen entgegennehmen. Diese innovativen Prozeduren würden eine entscheidende Rolle bei der Schaffung von Zugangs- und Beteiligungskanälen mit den UN schaffen und sich zu einem Eckpfeiler der Bekämpfung des Kolonialismus entwickeln. Bunche sicherte auch ein gewisses Maß an UN-Kontrolle über Treuhandgebiete und NSGTs, indem er ausdrücklich den Abschluss von Treuhandgebietsabkommen zwischen Kolonialstaaten und den Vereinten Nationen nach Artikel 87 und 75 der UN-Charta sowie die Einführung von Fragebögen zur Bewertung der Entwicklungen in Richtung Selbstverwaltung forderte (Artikel 73(e) der UN-Charta).

Diese Fortschritte machten deutlich, wie Fachwissen über das Mandatssystem des Völkerbunds mit Akteuren wie Romulo übereinstimmte, die ebenfalls versuchten, UN-Zugangs- und Beteiligungsverfahren für kolonisierte Völker einzuführen. Ihr begrenzter Erfolg wurde durch die Tatsache verstärkt, dass die Kolonialstaaten sich sicher fühlten, die Kontrolle zu behalten. Zu diesem Zeitpunkt fielen nur elf Treuhandgebiete in die Zuständigkeit der UN, der Treuhandrat war noch nicht in Betrieb und es waren keine Treuhandvereinbarungen abgeschlossen. Unabhängig davon hatten diese hier erzielten Formulierungen des Treuhandsystems im Laufe der Jahre vielfältige Auswirkungen. Vor allem boten sie antikolonialen Akteuren einen Weg, die Souveränität der Kolonialstaaten direkt vor den UN anzufechten, und boten staatlichen Verbündeten ein Modell für die Ausweitung ähnlicher Mechanismen für die NSGTs, in denen die Mehrzahl kolonialisierter Menschen lebte.

Vorantreibung normativer Veränderungen

Während der UN-Vorbereitungskommission und der ersten Sitzung der Generalversammlung in London übten antikoloniale Akteure stetigen Druck auf die Kolonialstaaten aus. Es ging ihnen darum, Treuhandverträge auszuhandeln, bei der Einrichtung des Treuhandrats aktiv zusammenzuarbeiten, verbleibende NSGTs aufzulisten und der Gründung eines Forums zur Überwachung der NSGT-Unabhängigkeit zuzustimmen. Hier stellte das Exe-

kutivkomitee (ExCom) ein Mittel dar, um die freiwillige Einhaltung der Liste von Treuhandgebieten durch Kolonialstaaten zu erreichen und die Liste der NSGTs zu erstellen.

China, Jugoslawien und die Sowjetunion waren dazu in der Lage, weil sie in dem 14-köpfigen Gremium Sitze innehatten. Sie profitierten insbesondere von einer Besonderheit des Forums: Die Mitglieder waren sich einig, dass alle Beratungen auf Verhandlungen und Einigungsmethoden »ohne Einwände«¹⁵ beruhten. Wie ein Beobachter erklärte, hielten »extrem flexible« Arbeitsweisen des Forums und das Fehlen formalisierter Abstimmungen die Kolonialstaaten in Schach. In dieser Zusammensetzung debattierte ExCom zwischen August und September 1945 intensiv. Der Druck antikolonialer Staaten hielt die Kolonialstaaten vermutlich davon ab, im Rahmen dieser Konsensmodalitäten ein Veto einzulegen. Tatsächlich hätten die Kolonialstaaten ohne diese Einstimmigkeitsregeln gegen frühere Übereinkommen stimmen können.

Die erzielten Formulierungen der UN-Charta zum Treuhandsystem hatten im Laufe der Jahre vielfältige Auswirkungen.

Die Entschlossenheit antikolonialer Staaten, normative Veränderungen voranzutreiben, wurden auch bei der ersten Generalversammlung im Jahr 1946 deutlich, als sie rechtsverbindliche Treuhandverträge mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit sicherten. Ihr beharrlicher Druck führte dazu, dass in der Debatte um die Entwicklung freier politischer Institutionen ausdrücklich hervorgehoben wurde, Regierungsfunktionen schrittweise zu übergeben. Sie stellten sicher, dass die Kolonialstaaten grundlegende Menschenrechte garantieren würden, darunter Rede-, Presse-, Versammlungs- und Petitionsfreiheit. Dabei verknüpften diese Staaten die Unabhängigkeit als spezifisches Ziel von Treuhandabkommen mit dem Grundziel des UN-Charta-Artikels 76(b), »den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und pädagogischen Fortschritt [gemäß den] frei geäußerten Wünschen der Staaten zu fördern.« Durch die Herstellung dieser Verbindung wurde der primäre Bestimmungsfaktor für die politische Zukunft der Treuhandgebiete teilweise von den Kolonialstaaten als alleinigen souveränen Au-

¹⁵ UNCIO-Doc., Vol. I, The United Nations Conference on International Organization, London/New York 1945, S. 1434.

toritäten auf den Willen des Volkes verlagert, wobei der Weg in die Unabhängigkeit von den UN überwacht wurde.

An dieser Stelle ist es wichtig, die Aufmerksamkeit auf das UN-Sekretariat zu lenken, das auf staatliches Handeln während der Eröffnungssitzung der Generalversammlung im Jahr 1946 wirkte. Die Aufgabe, die Liste der NSGTs festzulegen, oblag dem ersten UN-Generalsekretär Trygve Lie. Mithilfe seiner übertragenen Befugnisse gab Lie den Anstoß für die Schaffung eines neuen für NSGTs zuständigen Gremiums: den Informationsausschuss.¹⁶ Kolonialstaaten gaben insgesamt 72 NSGTs an die UN, für die sie bereit waren, Informationen gemäß Artikel 73(e) der UN-Charta zu übermitteln. Diese Liste, abgesehen von elf UN-Treuhandgebieten, legte effektiv und ohne größere Änderungen den Umfang der Dekolonisierung in den kommenden Jahren fest. Die aktive Rolle von Lie inspirierte antikoloniale Staatsverbündete zur Gründung des Informationsausschusses – eines Gremiums mit Mandaten und Funktionen, die in der UN-Charta nicht vorgesehen waren. Aufgrund des kolonialen Widerstands fehlten eingangs jedoch robuste Beteiligungsmechanismen. Die antikolonialen Staatsverbündeten nutzten das Forum, um die während der institutionellen Entwurfsphase geschaffene Unterscheidung zwischen Treuhandgebieten und NSGTs zu überbrücken.¹⁷ Mit der Zeit wurden verfügbare Mechanismen zu den Treuhandgebieten gleichermaßen auf die 72 NSGTs anwendbar gemacht.

Die UN als zentraler Aushandlungsort

Obwohl die UN-Charta unter dem Motto ›Wir, die Völker der Vereinten Nationen‹ verfasst wurde, erhielten nur wenige Akteure das Recht, vor den Hauptorganen der UN gehört zu werden. Die in der UN-Charta verankerten Mechanismen ermöglichten es antikolonialen Akteuren, im Treuhandrat sowie im Vierten Ausschuss der UN-Generalversammlung für besondere politische Fragen und Dekolonialisierung gehört zu werden. Zugangs- und Beteiligungsmechanismen machten den Treuhandrat und den Vierten Ausschuss zu wichtigen Foren für antikoloniale Akteure, um den mangelnden Fortschritt bei der Übergabe souveräner Rechte zu kritisieren.

Die institutionelle Designphase der UN bot einmalige Möglichkeiten, Global-Governance-Institutionen neu zu gestalten. Sie war Teil der ›Strukturbildung‹ der UN selbst und unterstreicht die Rolle der UN als Ort für Aktivismus und Engagement zwischen Kolonialmächten und dem Globalen Süden zugleich.

Über das Treuhandsystem mobilisierten antikoloniale Akteure Zugang zu den UN, indem sie frühzeitig Verbindungen und Allianzen knüpften. Delegierte agierten als Normunternehmer in relevanten Foren. Diese erreichten mit dem ebenso wichtigen Anstoß des UN-Sekretariats drei wichtige Ergebnisse: Sie sicherten die Aufnahme des Prinzips der Selbstbestimmung in die UN-Charta; erreichten innovative Zugangs- und Beteiligungsmechanismen für Menschen aus elf Treuhandgebieten und übten ganz allgemein Druck auf Kolonialstaaten aus, NSGTs aufzulisten, für die die UN die Verantwortung übernehmen würde.

In diesem Sinne liefert das Treuhandsystem neue Einblicke in komplexe historische Prozesse, an denen Akteure zum Zeitpunkt der Gründung der Weltorganisation beitrugen. Es zeigt, dass die UN nicht monolithisch, passiv oder epiphänomenal sind, sondern besser als eine Institution verschachtelter Foren verstanden werden sollten. Sie kann es Akteuren ermöglichen, in deliberativen Prozessen der Normbildung teilzunehmen. Hier und anderswo hilft es dabei, nicht nur zu erfassen, wann und wie Normanfechtungsprozesse ablaufen, sondern auch, wie Akteure Ergebnisse beeinflussen können, indem sie auf Foren internationaler Organisationen zurückgreifen, diese strukturieren und somit globale Geschehnisse substanziell gestalten.

English Abstract

Dr. Jan Lüdert

The Difficult Path to Independence pp. 255–260

This article analyzes the institutional design phase and early years of the UN Trusteeship System, as well as the drafting stages of its provisions and objectives. The article also analyzes the Trusteeship System's relevance for the UN's accountability and oversight processes, particularly as it relates to the advance of decolonization. The institutional design of the Trusteeship System furthered the interests of the colonial powers, however, during its setup it became imbued with objectives and procedural innovations anti-colonial actors could draw on to promote decolonization efforts through the UN.

Keywords: Kolonialismus, Selbstbestimmungsrecht/Unabhängigkeit, Treuhandrat, UN-Charta, Völkerbund, colonialism, self-determination/independence, Trusteeship Council, UN Charter, League of Nations

¹⁶ »Die Verpflichtungen gemäß Kapitel XI waren bereits in vollem Umfang in Kraft [und die Vereinten Nationen waren] sich der Probleme und politischen Bestrebungen der Völker, die noch nicht das volle Maß an Selbstverwaltung erreicht haben und die hier nicht direkt vertreten sind, sehr bewusst«, siehe UN Doc. A/RES/9(I) v. 9.2.1946, Para 1, www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/17.pdf

¹⁷ Lüdert, Non-State Actors, a.a.O. (Anm. 9).

Für eine Menschenrechtspolitik aus einem Guss

Dr. Lisa Heemann ist Generalsekretärin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) und Ko-Sprecherin der AG Außen/Menschenrechtsrat des Forums Menschenrechte. Sie argumentiert, dass Deutschland Chancen auf eine effektive Menschenrechtspolitik nach innen wie nach außen vergibt.

Am 9. November 2023 stellte die Bundesregierung im Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) in Genf ihre Menschenrechtsbilanz vor. Die Universelle Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) durch andere Staaten ist ein bemerkenswertes Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes.

Die Bundesregierung nimmt das Staatenüberprüfungsverfahren ernst – davon zeugten die große deutsche Delegation, das selbstkritische Auftreten und die Umsetzung von Empfehlungen der Vorjahre. Deutschland erhielt deshalb viel Lob von den mehr als 100 Staaten, die sich äußerten. Kritische Fragen und Empfehlungen gehören dabei zur Idee des UPR-Verfahrens. Fragen und Empfehlungen betrafen zum Beispiel den Umgang mit Rassismus und Diskriminierung oder die Rechte von Frauen. Auch die Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Benachteiligung von armutsbetroffenen Kindern war Gegenstand der Wortmeldungen.

In deutsche Medien schaffte es das UPR-Verfahren allerdings vielfach mit der Kritik an den Verboten propalästinensischer Proteste in Deutschland. Dass sich Staaten mit schlechter, eigener Menschenrechtsbilanz so für die Versammlungsfreiheit einsetzen, mag irritieren. Dass sie sich aktiv beteiligen, ist dagegen ausdrücklich erwünscht. Der UPR-Prozess ist gerade so vielversprechend, weil alle Staaten daran teilnehmen. Vor 75 Jahren, als sich die Mitgliedstaaten mit Mühe auf eine unverbindliche Allgemeine Erklärung der Menschenrechte einigen konnten, war es für souveräne Staaten undenkbar, sich gegenseitig solche Einblicke in die inneren Angelegenheiten zu gewähren. Das UPR-Verfahren kam erst im Jahr 2007 – eine Errungenschaft.

Für ein menschenrechtspolitisch aufgeschlossenes Land wie Deutschland ist das Verfahren eine

Chance, die Menschenrechtslage regelmäßig zu überprüfen und konkrete Empfehlungen umzusetzen – ressortübergreifend und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Das UPR-Verfahren liefert den perfekten Anlass für eine Menschenrechtspolitik aus einem Guss. Doch dieses Potenzial schöpft die Bundesregierung bisher nicht aus: Die im Auswärtigen Amt angesiedelte Beauftragte für Menschenrechte kann nur an die anderen Ressorts und staatlichen Ebenen appellieren, sich zu beteiligen. Besser wäre ein zentraler Mechanismus mit klarem Auftrag für die Überprüfung und Umsetzung der Empfehlungen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution.

Auch für eine menschenrechtsbasierte Außenpolitik bietet das Verfahren Chancen: Die Bundesregierung muss zunächst glaubwürdig für den Menschenrechtsschutz im eigenen Land eintreten, bevor es außenpolitisch überzeugt. Sich dem UPR selbstkritisch und offen zu stellen, ist ein Türöffner. Darüber hinaus könnte die Bundesregierung das Staatenüberprüfungsverfahren aber noch systematischer in bilateralen Dialogen fruchtbar machen: Staaten entscheiden selbst, welche Empfehlungen der Staatengemeinschaft sie annehmen. Die Bundesregierung kann an diese souveräne Entscheidung anknüpfen und die akzeptierten Empfehlungen gezielt als Basis für die menschenrechtsbasierte Zusammenarbeit nutzen.

Schließlich sollte die Bundesregierung keinen Zweifel daran lassen, dass das Staatenüberprüfungsverfahren und die Institutionen in Genf die volle Unterstützung Deutschlands haben, politisch wie finanziell. Zum diesjährigen 75. Geburtstag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sollte die Bundesregierung die Errungenschaften im internationalen Menschenrechtsschutz würdigen und Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung in Deutschland von dem Mehrwert überzeugen.



Lisa Heemann
Foto: Frank Peters

Der UPR-Prozess ist vielversprechend, weil alle Staaten daran teilnehmen.

Zur Befolgung von UN-Menschenrechtsentscheidungen

Fast alle UN-Menschenrechtsvertragsorgane entscheiden über Menschenrechtsverletzungen in Individualbeschwerdeverfahren, aber Ausmaß und Qualität der Befolgung dieser Entscheidungen sind bisher kaum erforscht. Neue Untersuchungen zeigen, dass der Befolgungsgrad insgesamt geringer ist als bei Urteilen regionaler Menschenrechtsgerichtshöfe. Es gibt jedoch auch Ausnahmen.



Foto: Lichtraum Fotografie

Dr. Andreas von Staden

ist Referent im Referat Exzellenzstrategie der Universität Hamburg. Zuvor war er Juniorprofessor für Politikwissenschaft, insbesondere Global Governance.

✉ andreas.vonstaden@uni-hamburg.de

Das internationale Menschenrechtsregime umfasst eine Vielzahl von Schutz- und Überwachungsmechanismen auf teils regionaler, teils globaler Ebene.¹ Zu diesen gehören die Individualbeschwerdeverfahren der Ausschüsse der neun Haupt-UN-Menschenrechtsübereinkommen, die es Einzelpersonen ermöglichen, behauptete Menschenrechtsverletzungen vor die mit unabhängigen Sachverständigen besetzten Ausschüsse zu bringen. Diese entscheiden auf Basis der Argumente und vorgelegten Beweise, ob eine Verletzung eines oder mehrerer der im entsprechenden Übereinkommen zugesicherten Rechte vorliegt oder nicht. Wird eine Verletzung festgestellt, so wird der klagende Staat aufgefordert, den Ausschuss innerhalb einer bestimmten Zeit darüber zu informieren, welche Maßnahmen er ergriffen hat, um die Entscheidung zu befolgen.

Die Individualbeschwerdeverfahren ähneln in vielerlei Hinsicht den gerichtlichen Verfahren vor den regionalen Gerichtshöfen für Menschenrechte, unterscheiden sich von diesen aber unter anderem in einem zentralen Punkt: Ihre Entscheidungen – in den meisten Fällen als ›Auffassungen‹ bezeichnet – sind anders als die Urteile der Gerichtshöfe formal-

rechtlich nicht bindend. Welche Rolle spielt dieser Unterschied zwischen rechtlich verbindlichem und unverbindlichem Status menschenrechtlicher Entscheidungen für die Wahrscheinlichkeit ihrer Befolgung? Oft wird das Fehlen rechtlicher Verbindlichkeit mit der Erwartung geringerer Befolgung verbunden.² Klar ist, dass rechtliche Verbindlichkeit – oder ihr Fehlen – nicht allein für Befolgung oder Nichtbefolgung verantwortlich ist, werden doch zahlreiche rechtlich verbindliche Urteile internationaler Gerichtshöfe nicht – oder nicht vollständig – umgesetzt, während eine Vielzahl rechtlich nicht bindender Entscheidungen, Empfehlungen und Vereinbarungen befolgt wird. Rechtlicher Status ist ein Einflussfaktor unter mehreren und entfaltet eine spezifische Wirkung regelmäßig erst in der Interaktion mit anderen Faktoren wie der Ausprägung von Rechtsstaatlichkeit oder liberaler Demokratie.

Die UN-Individualbeschwerdeverfahren

Die Ausschüsse von acht der neun Haupt-UN-Menschenrechtsübereinkommen üben aktuell die Kompetenz aus, Beschwerden von Einzelpersonen (›communications‹) entgegenzunehmen und ihre Auffassungen (›views‹, teilweise auch ›opinions‹ [CERD] und ›decisions‹ [CAT ab dem Jahr 2002] genannt) dahingehend zu äußern, ob die dargelegten Sachverhalte Menschenrechtsverletzungen begründen. Die Individualbeschwerdeverfahren sind durchweg fakultativ und bedürfen einer separaten Anerkennungserklärung oder der Ratifizierung eines zusätzlichen Protokolls. Dabei ist die Bereitschaft, neben den Übereinkommen auch die Individualbeschwerdeverfahren zu akzeptieren, ungleich

¹ Das diesem Beitrag zugrunde liegende Forschungsprojekt wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), Projektnummer 417704617.

² Siehe für viele Anja Seibert-Fohr/Christine Weniger, Compliance Monitoring Under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Rainer Grote/Mariela Morales Antoniazzi/Davide Paris (Eds.), Research Handbook on Compliance in International Human Rights Law, Cheltenham 2021, S. 430–431.

Tabelle 1: UN-Menschenrechtsübereinkommen, Ausschüsse und Individualbeschwerdeverfahren

Übereinkommen	Ausschuss (engl. Akronym)	Vertragsparteien	Davon: Individualbeschwerdeverfahren akzeptiert	Beschwerdeverfahren aktiv seit:
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (1965)	Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD)	182	59 (32,4%)	1982
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966)	Menschenrechtsausschuss (HRC)	173	116 (67,1%)	1976
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CSCR)	171	28 (16,4%)	2013
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979)	Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW)	189	115 (60,8%)	2000
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984)	Ausschuss gegen Folter (CAT)	173	70 (40,5%)	1987
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989)	Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC)	196	51 (26,0%)	2014
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990)	Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (CMW)	59	5 (8,5%)	---
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (2006)	Ausschuss über das Verschwindenlassen (CED)	72	28 (38,9%)	2010
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006)	Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)	188	105 (55,9%)	2008

Quellen: UN Treaty Collection, treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx, UN Treaty Body Database, tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx, Stand: 12. Oktober 2023.

über den Globus verteilt: Während einige Staaten – insbesondere in den Regionen, in denen es auch regionale Gerichtshöfe für Menschenrechte gibt³ – sich der Mehrzahl oder sogar allen Verfahren bezüglich der von ihnen ratifizierten Übereinkommen unterworfen haben, haben gut drei Dutzend Länder dies bei keinem der für sie geltenden Verträge getan.⁴

Inhaltlich und prozessual haben die Verfahren quasi-gerichtlichen Charakter: Die Ausschüsse entscheiden auf der Grundlage der anwendbaren Übereinkommen, befolgen gerichtsähnliche Verfahrensregeln und erlassen Entscheidungen, die in Form und Inhalt Urteilen entsprechen. Die meisten Ausschüsse benennen in ihren Entscheidungen die Abhilfemaßnahmen, die staatlicherseits zu ergreifen sind, um die Entscheidungen zu befolgen und die Verletzungen wiedergutzumachen. Alle Vertrags-

organe führen inzwischen ›Follow-Up‹-Verfahren durch, im Rahmen derer die Befolgung der Entscheidungen und die Umsetzung der angezeigten Abhilfemaßnahmen nachverfolgt und bewertet wird.

Allerdings: Nicht nur fehlt in den Übereinkommen eine explizite Regelung zur Bindungswirkung wie sie etwa in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten enthalten ist,⁵ auch die Tatsachen, dass die Vertragsorgane als ›Ausschüsse‹ und nicht ›Gerichte‹ bezeichnet werden, sich aus ›Sachverständigen‹ und nicht aus ›Richtern‹ zusammensetzen und ›Auffassungen‹ und nicht ›Urteile‹ erlassen, sind Indizien für die Intention, die Auffassungen der Vertragsorgane als rechtlich unverbindlich zu betrachten. Dem Versuch, über die angewendeten, rechtlich fraglos verbindlichen Übereinkommen eine indirekte Bindungswirkung zu konstruieren,⁶ sind die vorherr-

³ Siehe hierzu Andreas von Staden/Andreas Ullmann, Seeking Overlap and Redundancy in Human Rights Protection: Reputation, Consistency and the Acceptance of the UN Human Rights Treaties' Individual Communications Procedures, *The International Journal of Human Rights*, 26. Jg., 8/2022, 1476–1502.

⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Acceptance of 9 Individual Communications Procedures, Stand: 31. Dezember 2019, www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/IndividualCommunications_map.xls

⁵ Artikel 46, Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK): »Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.«

⁶ Christoph Pappa, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, *Bern* 1996, S. 309–319.

schende staatliche Praxis⁷ und Lehrmeinung⁸ nicht gefolgt. Das Fehlen rechtlicher Verbindlichkeit bedeutet jedoch nicht die Abwesenheit jeglicher Normativität und schließt legitime Erwartungen hinsichtlich der Befolgung der Entscheidungen nicht aus, sodass einige Kommentatoren ihnen einen »quasi-verbindlichen« oder auch »nicht-rechtlich verbindlichen« Status zugeschrieben haben.⁹

Für die Auffassungen der UN-Menschenrechtsvertragsorgane fehlte es bisher an belastbaren Untersuchungen zu ihrer Befolgung.

Inhaltlich adressieren die Auffassungen in Abhängigkeit von den jeweils anwendbaren Abkommen ein breites Spektrum an Menschenrechtsverletzungen, vom Recht auf Leben und der Freiheit von Folter über Fairness-Garantien und Religionsfreiheit bis hin zum Schutz der Identität und dem Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit und informierte Zustimmung. Eine besonders häufige Fallkategorie betrifft den Grundsatz der Nichtzurückweisung (»non-refoulement«), der es Staaten untersagt, Personen in Länder abzuschieben oder auszuweisen, in denen ihnen schwere, irreversible Verletzungen insbesondere ihrer physischen Integritätsrechte drohen.¹⁰ Deutschland wurden in bisher vier Auffassungen Menschenrechtsverletzungen zur Last gelegt. Diese betrafen einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre und Reputation der Beschwerdeführerin, das Fehlen einer wirksamen Untersuchung, ob bestimmte Äußerungen Ideen rassistischer Überlegenheit oder Rassenhass propagieren, eine erfolgte Auslieferung

trotz der Gefahr von Folterung im Zielland und unzureichende Maßnahmen zur Eingliederung von Personen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt.¹¹

(Nicht-)Befolgung von Ausschussentscheidungen

Ein wichtiger Indikator für die Wirkungsmacht von Individualbeschwerdeverfahren ist der Umfang der Befolgung der Entscheidungen durch die betroffenen Staaten: Wird zuerkannte finanzielle Entschädigung gezahlt? Wird die Rechtsverletzung – wo anhaltend – im Fall der Beschwerdeführenden beendet und werden ihre Folgen soweit wie möglich beseitigt? Werden generelle Maßnahmen wie Gesetzesänderungen, Änderungen von Verwaltungspraktiken oder Anpassungen der Rechtsprechung durchgeführt, um eine Wiederholung der Verletzung jenseits des entschiedenen Einzelfalls zu verhindern? Untersuchungen zur Befolgung der Urteile insbesondere der beiden Gerichtshöfe für Menschenrechte in Europa und den Amerikas gibt es bereits einige. Sie erlauben verlässliche Rückschlüsse auf die Faktoren, die die Urteilsbefolgung und ihre Qualität beeinflussen. Für die Auffassungen der UN-Menschenrechtsvertragsorgane fehlte es jenseits selektiver – und methodisch nicht unproblematischer – Analysen¹² bisher jedoch an vergleichbaren Untersuchungen.

Im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojekts wurde begonnen, diese Lücke zu schließen.¹³ Eine systematische Erfassung der Informationen aus den bis zum Jahr 2022 verfügbaren »Follow-Up«-Berichten der Ausschüsse zur Umsetzung aller bis zum Jahr 2019 erlassenen Auffassungen ergab dabei, dass 39 Prozent der Entscheidungen zumindest in Teilen befolgt wurden. Diese Rate betrifft

⁷ Für eine Ausnahme siehe Machiko Kanetake, *María de los Ángeles González Carreño v. Ministry of Justice*, Judgment No. 1263/2018, Supreme Court of Spain, 17.7.2018, *American Journal of International Law*, 113. Jg., 3/2019, S. 586–592.

⁸ Siehe nur Dinah Shelton, *The Legal Status of Normative Pronouncements of Human Rights Treaty Bodies*, in: Holger Hestermeyer et al. (Eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Band 1, Leiden und Boston 2012, S. 567–571.

⁹ Giuliana Monina, *Article 22: Individual Complaints Procedure*, in: Manfred Nowak/Moritz Birk/Giuliana Monina (Eds.), *The United Nations Convention Against Torture and Its Optional Protocol: A Commentary*, Oxford 2019, S. 632; Andreas von Staden, *The Conditional Effectiveness of Soft Law: Compliance With the Decisions of the Committee Against Torture*, *Human Rights Review*, 23. Jg., 4/2022, S. 454.

¹⁰ Başak Çalı/Cathryn Costello/Stewart Cunningham, *Hard Protection Through Soft Courts? Non-Refoulement Before the United Nations Treaty Bodies*, *German Law Journal*, 21. Jg., 3/2020, S. 355–384.

¹¹ M.G. gegen Deutschland, UN Doc. CCPR/C/93/D/1482/2006 v. 23.7.2008; TBB-Türkischer Bund in Berlin/Brandenburg gegen Deutschland, UN Doc. CERD/C/82/D/48/2010 v. 26.2.2013; Abichou gegen Deutschland, UN Doc. CAT/C/50/D/430/2010 v. 21.5.2013; Liliane Gröninger gegen Deutschland, UN Doc. CRPD/C/D/2/2010 v. 4.4.2014.

¹² Vera Shikhelman, *Implementing Decisions of International Human Rights Institutions – Evidence From the United Nations Human Rights Committee*, *European Journal of International Law*, 30. Jg., 3/2019, S. 753–777.

¹³ Die folgenden Angaben basieren auf Andreas Ullmann/Andreas von Staden, *A Room Full of »Views«: Introducing a New Dataset to Explore Compliance With the UN Treaty Bodies' Individual Complaints Procedures*, *Journal of Conflict Resolution* 2023, S. 9f., journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/00220027231160460

alle Auffassungen, zu denen konkrete Informationen zum Befolgungsstatus vorhanden sind (772). Darüber hinaus gibt es 632 Auffassungen, zu denen keinerlei Informationen zum Umsetzungsstatus vorliegen. Fügt man diese dem Datensatz hinzu und kodiert sie als ›nicht befolgt‹ (unter der Annahme, dass Staaten üblicherweise einen Anreiz haben sollten, positive Informationen zur Befolgung mitzuteilen, und wenn sie dies nicht tun, es in den meisten Fällen keine entsprechenden Informationen gibt), dann sinkt die Befolgungsrate auf lediglich 19 Prozent. Diese Raten liegen deutlich unter denen, die in Studien für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) – mit mehr als 56 Prozent vollständiger Befolgung – und den Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) – mit bis zu 94 Prozent vollständiger oder teilweiser Befolgung auf Ebene der Einzelmaßnahmen – ermittelt wurden.¹⁴

Das Bild wird etwas positiver, wenn die Zahlen nach Ausschüssen aufgeschlüsselt werden. Dann kommt der aktivste Ausschuss – HRC mit 1156 Auffassungen im vollständigen Datensatz – auf eine Befolgungsrate von lediglich rund 17 Prozent, der Ausschuss gegen Folter mit 162 Auffassungen hingegen auf etwa 47 Prozent. Die anderen sechs Ausschüsse liegen bei teilweise bisher geringen einstelligen Fallzahlen dazwischen und erzielen bei insgesamt 86 Auffassungen eine Befolgungsrate von gut 30 Prozent. Ebenfalls aufschlussreich ist eine Aufschlüsselung nach Entscheidungs- beziehungsweise Verletzungstypen. Hier stechen die Befolgungsraten jener Entscheidungen hervor, die sogenannte bedingte ›Non-Refoulement‹-Verletzungen betreffen, bei denen dem betroffenen Staat avisiert wird, dass er das Übereinkommen gegen Folter oder den Zivilpakt verletzen würde, wenn er die Beschwerdeführenden in Länder ausweist oder abschiebt, in denen ihnen schwere Misshandlungen drohen, und der Staat die Verletzung somit noch abwenden kann. Bei dieser Art Entscheidung liegt die Befolgungsrate beim CAT bei 76 Prozent (62 von 82 Entscheidungen) und beim HRC bei 53 Prozent (26 von 49 Entscheidungen). Bei bereits stattgefundenen und wiedergutzumachenden Rechtsverletzungen sinken die Befolgungsraten hingegen sowohl beim CAT auf 17,5 Prozent (14 von 80 Auf-

fassungen) als auch beim HRC auf 15,2 Prozent (169 von 1107 Auffassungen).

Die vergleichsweise gute Bilanz bei der Umsetzung solcher ›Non-Refoulement‹-Entscheidungen ist unter anderem damit erklärt worden, dass diese besonders leicht – durch Unterlassen – umzusetzen seien und kaum Kosten verursachten.¹⁵ Doch einerseits verlangt die Umsetzung auch dieser Entscheidungen ein aktives Handeln des Staates, andererseits betreffen sie Regelungsbereiche – Einwanderung und Asylrecht – die in den meisten Staaten politisch sensibel sind und dem Staat neben – wenn auch vergleichsweise geringen – materiellen Kosten insbesondere Souveränitätskosten auferlegen. Dies geschieht dadurch, dass er in einem zentralen Politikbereich statt der Entscheidungen seiner nationalen Organe die eines internationalen Überwachungsorgans umsetzen soll. Ein wesentlicher Faktor für die Erklärung der guten Befolgungsbilanz wird eher über die Identität der betroffenen Staaten geliefert: Der Großteil der ›Non-

Bei bestimmten Verletzungsarten reihen sich auch liberale Demokratien in die Riege der unzureichenden Befolger ein.

Refoulement‹-Entscheidungen der UN-Menschenrechtsvertragsorgane erging gegen liberale Demokratien in Europa – insbesondere gegen Schweden, die Schweiz und Dänemark – die sowohl aufgrund ihrer liberalen Werteorientierung als auch ihrer rechtstaatlichen Verfasstheit die Autorität von internationalen Institutionen nicht prinzipiell infrage stellen. Dies bedeutet nicht, dass den Ausschüssen blind gefolgt und die Auffassungen nicht auch kritisiert würden,¹⁶ aber es bestehen institutionalisierte Verfahren zu ihrer Berücksichtigung und keine grundsätzliche Ablehnung.

Bei anderen Verletzungsarten reihen sich allerdings auch liberale Demokratien in die Riege der unzureichenden Befolger ein. Über alle Auffassungen hinweg ist liberale Demokratie kein statistisch

¹⁴ Andreas von Staden, *Strategies of Compliance with the European Court of Human Rights: Rational Choice within Normative Constraints*, Philadelphia 2018, S. 22; Damian A. Gonzalez-Salzberg, *Do States Comply With the Compulsory Judgments of the Inter-American Court of Human Rights? An Empirical Study of the Compliance With 330 Measures of Reparation*, *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 13. Jg., 13/2013, S. 93–114.

¹⁵ Kate Fox Princi, *United Nations Individual Complaint Procedures: How Do States Comply?*, *Human Rights Law Journal*, 37. Jg., 1–6/2017, S. 4 (Fußnote 26).

¹⁶ Sarah Scott Ford, *Nordic Migration Cases Before the UN Treaty Bodies: Pathways of International Accountability?*, *Nordic Journal of International Law*, 91. Jg., 1/2022, S. 68 und 70–72.

signifikanter Einflussfaktor für Befolgung¹⁷ und hinsichtlich der Entscheidungen des Ausschusses gegen Folter haben liberal-demokratische Staaten die Mehrheit der zugegebenermaßen wenigen Fälle, die tatsächliche Verletzungen des Übereinkommens gegen Folter betrafen, ebenfalls nicht umgesetzt.¹⁸ Überraschenderweise schneidet die Umsetzung einer Abhilfemaßnahme über alle Staaten hinweg besonders schlecht ab: finanzielle Entschädigung. Dies ist deswegen bemerkenswert, weil derselbe Maßnahmentyp beim EGMR und IAGMR zu den am häufigsten umgesetzten gehört.¹⁹ Eine mögliche Erklärung ist hier, dass die Ausschüsse anders als die Gerichtshöfe keinen konkreten Entschädigungsbetrag benennen, sondern lediglich eine »(angemessene) Entschädigung« verlangen und Staaten die Nichtumsetzung unter anderem mit dieser Unbestimmtheit rechtfertigen.

Können die geringeren Befolgungsraten der Ausschussauffassungen im Vergleich zu Urteilen der regionalen Gerichtshöfe auf den Mangel an rechtlicher Verbindlichkeit zurückgeführt werden? Erste statistische Analysen zu dieser Frage, bei denen die Befolgung von Auffassungen und Urteilen mit vergleichbaren Menschenrechtsverletzungen durch dieselben beklagten Staaten untersucht wurden, bejahen dies: Die Wahrscheinlichkeit der Befolgung ist hier bei rechtlich verbindlichen Urteilen im Vergleich zu unverbindlichen Auffassungen durchweg

höher und steigt in Abhängigkeit vom verwendeten statistischen Modell um das drei- bis fast fünffache, wobei ein erwartetes wichtiges Merkmal – Rechtsstaatlichkeit – sich bei positiver Ausprägung auf die Befolgung beider Arten von Entscheidungen förderlich auswirkt.²⁰ Offenbar entfaltet Rechtsstaatlichkeit nicht nur über den normativ begründeten Befolgungsanspruch von Recht eine Wirkung, sondern mitunter auch – wenn auch selektiver – über die Erwartung, dass Verletzungen von Rechtspositionen grundsätzlich zu beenden und wieder gutzumachen sind.

Menschenrechtskultur etablieren

Der jüngste Reformprozess zur Stärkung des Systems der Ausschüsse der UN-Menschenrechtüberkommen – angestoßen durch die Resolution der Generalversammlung A/RES/68/268 vom 9. April 2014 – hat sich ganz überwiegend auf verbesserte Ressourcennutzung sowie Vereinheitlichung und Verschärfung der Arbeitsmethoden und Verfahren fokussiert²¹ und dabei fast gänzlich die Frage nach der erfolgreichen Umsetzung der Entscheidungen und Empfehlungen der Ausschüsse ausgeklammert. Dabei zeigen die hier besprochenen Daten, dass gerade in diesem Bereich Stärkung möglich und nötig ist. Zum Teil können die Ausschüsse selbst dazu beitragen, die Befolgungsraten ihrer Entscheidungen zu erhöhen, indem sie geforderte Abhilfemaßnahmen genauer spezifizieren und zum Beispiel konkrete Entschädigungssummen festlegen. Aber auch hinsichtlich der Befolgung der Auffassungen zeigt sich wie in anderen Bereichen des internationalen Menschenrechtssystems, dass die wirkungsmächtigsten Einflussfaktoren innerstaatlicher Natur sind und den Menschenrechten verpflichtete Institutionen allein kein »Ersatz für eine Menschenrechtskultur auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung«²² innerhalb politischer Gemeinwesen sein können. Eine solche Menschenrechtskultur zu etablieren und zu stärken, bleibt daher der erfolgversprechendste Ansatz, um die Befolgung sowohl von Primärnormen als auch von darauf basierenden Entscheidungen in größtmöglichem Umfang zu verwirklichen.

English Abstract

Dr. Andreas von Staden

Compliance with UN Human Rights Decisions pp. 262–266

Almost all UN human rights treaty bodies issue decisions (»views«) in individual complaints cases, but the extent and quality of compliance with them has remained opaque. New research confirms the expectation that the treaty bodies generally perform less well in terms of compliance than do the verdicts of regional human rights courts. Legally binding status indeed matters, as it significantly increases the probability of compliance when compared with legally non-binding views. However, there are exceptions under specific conditions.

Keywords: Ausschuss, Demokratie, Individualbeschwerde, Menschenrechtsübereinkommen, Reform, committee, democracy, individual complaint, human rights convention, reform

¹⁷ Ullmann/von Staden, A Room Full of »Views«, a.a.O. (Anm. 13), S. 16.

¹⁸ von Staden, The Conditional Effectiveness of Soft Law, a.a.O. (Anm. 9), S. 471.

¹⁹ Ullmann/von Staden, A Room Full of »Views«, a.a.O. (Anm. 13), S. 15.

²⁰ Andreas von Staden/Andreas Ullmann, On the Causal (In)Significance of Legal Status: Compliance with the »Views« of the UN Human Rights Treaty Bodies and the Judgments of Regional Human Rights Courts, Working Paper, November 2023.

²¹ Vgl. UN Doc. A/75/601 v. 17.11.2020, Annex.

²² Bas de Gaay Fortman, Political Economy of Human Rights: Rights, Realities and Realization, Abingdon/New York 2011, S. 76.

Die Guten Dienste des UN-Generalsekretärs

Diplomatische Streitbeilegung zählt zu den weniger beachteten Kernaufgaben des UN-Generalsekretärs. Wichtigen Bemühungen in jüngerer Zeit auf Zypern und zwischen Venezuela und Guyana steht ein Unvermögen im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine entgegen.



Prof. Dr. Manuel Brunner
lehrt Öffentliches Recht an der
Hochschule für Polizei und öffent-
liche Verwaltung Nordrhein-
Westfalen.

✉ manuel.brunner@hspv.nrw.de

FOTO: PRIVAT

Streitfälle in den internationalen Beziehungen zwischen Staaten können nicht immer zwischen diesen selbst beigelegt werden. Die Gründe für ein solches Unvermögen liegen etwa in unterschiedlichen politischen Ideologien, historischen Gegebenheiten, anhaltenden gewalttätigen Auseinandersetzungen, wirtschaftlichen Zielstellungen oder ethnisch beziehungsweise religiös aufgeladenen Differenzen. In einer solchen Situation schlägt die Stunde derjenigen Mechanismen der internationalen Streitbeilegung, die einen dritten Akteur einführen, mit dessen Hilfe eine Lösung des Disputs ermöglicht werden soll. Alle UN-Generalsekretäre seit Trygve Lie haben als ein solcher Akteur gewirkt. Ein bedeutendes Werkzeug waren dabei immer wieder die sogenannten Guten Dienste (Good Offices). In einer Zeit, in der bei zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen wieder vermehrt Waffengewalt zum Einsatz kommt, hat dieses Werkzeug eine herausgehobene Bedeutung für die Bemühungen der Vereinten Nationen, ihre Ziele gemäß der UN-Charta¹ zu erreichen. Daher werden in diesem Beitrag die Rahmenbedingungen für Gute Dienste durch den Generalsekretär und aktuelle Beispiele für ihre Anwendung und Grenzen vorgestellt.

Gute Dienste als Mittel der Streitbeilegung

Gute Dienste sind eines der klassischen Mittel der friedlichen Streitbeilegung, zu der die Staaten gemäß Artikel 2, Absatz 3 der UN-Charta verpflichtet sind, wenn sie einen zwischen ihnen bestehenden Disput lösen möchten. Zwar finden sich Gute Dienste nicht in der Aufzählung solcher Mittel in Artikel 33, Absatz 1 der UN-Charta; allerdings ist diese nur exemplarisch. Das Streitbeilegungsmittel der Guten Dienste folgt dabei der Idee, dass eine nicht an einem Streit beteiligte Partei, etwa ein Staat oder eine internationale Institution, Mittel zur Verfügung stellt, um die Streitsituation zu beruhigen oder um eine Lösung für die Situation herbeizuführen. Unabhängig davon, ob die Guten Dienste von der Drittpartei selbst angeboten wurden oder die Streitparteien um diese Dienste bei der Drittpartei nachgesucht haben, ist es stets notwendig, dass alle Parteien der Anwendung dieses Streitbeilegungsmittels zustimmen. Hauptmerkmal der Guten Dienste ist es dabei, dass die Drittpartei versucht, die im Streit liegenden Parteien zur Aufnahme oder zur Fortsetzung von Verhandlungen zu bewegen und so einen Kommunikationskanal zwischen ihnen zu eröffnen. Allerdings gibt es auch Fälle, in denen die Drittpartei ermächtigt ist, eine aktivere Rolle bei der Lösung der Streitigkeit zu spielen. Diese kann etwa darin bestehen, eigene Vorschläge zu erarbeiten oder Treffen mit den Streitenden abzuhalten. In solchen Fällen gehen die Guten Dienste in Vermittlungen über. Eine scharfe Trennung zwischen den beiden Streitbeilegungsmitteln ist damit kaum möglich.²

Die Guten Dienste haben zusammen mit der Vermittlung eine Kodifikation in den Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streit-

¹ Yearbook of the United Nations 1946–1947, S. 831ff.

² UN Doc. OLA/COD/2394 v. 1992, Para. 101f.

fälle von 1899 und 1907 erfahren, die auf den multilateralen Friedenskonferenzen in Den Haag erarbeitet wurden.³ In der »Erklärung von Manila über die friedliche Beilegung von internationalen Streitigkeiten« der Generalversammlung aus dem Jahr 1982 werden die Guten Dienste als eines der Mittel benannt, derer sich die Staaten zur Lösung ihrer Streitigkeiten bedienen sollen.⁴ Gleichzeitig werden sie auch von den Vereinten Nationen genutzt, um auf die internationalen Beziehungen in konfliktentspannender oder -beilegender Weise einzuwirken. Dies wurde bereits in der »Erklärung über die Verhütung und Beseitigung von Streitigkeiten und von Situationen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen« der Generalversammlung aus dem Jahr 1988 unterstrichen. Darin wurde festgehalten, dass der Sicherheitsrat in solchen Fällen unter anderem zu einem frühen Zeitpunkt die Entsendung von Missionen erwägen soll, die Gute Dienste leisten können.⁵

In der Praxis der UN liegt die Aufgabe der Ausübung Guter Dienste regelmäßig beim Generalsekretär.

In der Praxis der UN liegt die Aufgabe der Ausübung Guter Dienste allerdings regelmäßig beim Generalsekretär, wobei er entweder selbst tätig wird oder diese Aufgabe einem Persönlichen Beauftragten anvertraut; in einigen Fällen sind sogar eigene UN-Missionen zu diesem Zweck errichtet worden. Ihre rechtliche Grundlage finden die Guten Dienste dabei oftmals in Artikel 99 der UN-Charta. Die Regelung sieht vor, dass der Generalsekretär die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Situation lenken kann, die nach seinem Dafürhalten den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit gefährdet. Es ist inzwischen anerkannt, dass dem Generalsekretär aus der Vorschrift ein Recht dazu erwächst, aus eigenem Antrieb im politischen Bereich tätig zu werden. Dies schließt neben Fragen des Friedens und der Sicherheit auch die Streitbeilegung ein. Im Geiste dieser Vorschrift stehen dem Generalsekretär ver-

schiedene Mittel offen, derer er sich zur Erfüllung seiner politischen Aufgaben bedienen kann, wozu etwa Vermittlung, Untersuchung oder Gute Dienste zählen. Aufgaben im Bereich der Guten Dienste kann der Generalsekretär nach Maßgabe von Artikel 98 der UN-Charta zudem insbesondere von der Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat übertragen bekommen. Letztlich kann der Generalsekretär auch dann aktiv werden, wenn sich die Parteien einer internationalen Streitigkeit direkt an ihn mit dem Ersuchen wenden, Gute Dienste auszuüben. Der Generalsekretär wird dabei nicht nur in zwischenstaatlichen Konstellationen aktiv, sondern auch in innerstaatlichen Konfliktsituationen.⁶

Zyprische Teilung

Zeitlich sehr weit zurück reichen die Guten Dienste des Generalsekretärs auf der Insel Zypern; diese dauern bis heute an. Zypern erhielt seine Unabhängigkeit vom Vereinigten Königreich im Jahr 1960. Das Verhältnis zwischen der griechisch- und türkisch-zyprischen Bevölkerung war dabei stets sehr angespannt.⁷ Die Spannungen erreichten einen blutigen Höhepunkt im Dezember 1963, nachdem der griechisch-zyprische Präsident Erzbischof Makarios III. eine Verfassungsreform angekündigt hatte. Bei den durch einen gewaltsamen Polizeieinsatz ausgelösten Auseinandersetzungen starben mehr als 1200 türkische Zyprerinnen und Zyprer. Im Jahr 1964 empfahl der Sicherheitsrat in einer Resolution daraufhin, dass der Generalsekretär in Übereinstimmung mit den Regierungen von Zypern, der Türkei, von Griechenland und des Vereinigten Königreichs einen Mediator bestimmen solle, der mit Repräsentanten der lokalen Gemeinschaften und den benannten Regierungen eine friedliche Lösung und eine Vereinbarung hinsichtlich der Lösung der Zypern-Frage ausarbeiten solle. Zudem wurde die Entsendung einer UN-Friedenstruppe auf die Insel beschlossen.⁸

Die Vermittlungsbemühungen der UN konnten nicht verhindern, dass es im Juli 1974 zu einem Militärputsch auf Zypern kam. Die vom Obristen-Regime in Athen unterstützte Aktion verfolgte das Ziel, Zypern mit Griechenland zu vereinigen. Als Reaktion hierauf begann die Türkei mit einer Invasion Zyperns. Hierbei besetzten die türkischen

³ Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1901, S. 393ff.; RGBl. 1910, S. 5ff., dort jeweils Art. 2 bis 8.

⁴ UN Doc. A/RES/37/10 v. 15.11.1982, Annex, Para. 5.

⁵ UN Doc. A/RES/43/51 v. 5.12.1988, Annex, Para. 12.

⁶ Vgl. OLA/COD/2394, a.a.O. (Anm. 2), Para. 367ff.; Yoshifumi Tanaka, *The Peaceful Settlement of International Disputes*, Cambridge 2018, S. 88ff.

⁷ Vgl. Lawrence Stevenson/Glynnis Stevenson, *Cyprus: An Ancient People, a Troubled History, and One Last Chance for Peace*, Toronto 2022.

⁸ UN Doc. S/RES/186 v. 4.3.1964, Para. 4, 7.

Truppen den Norden der Insel und vertrieben die zyprischen Griechen von dort, was zu einer Teilung des Landes führte. Der Sicherheitsrat verabschiedete daraufhin unter anderem eine Resolution, in der der Generalsekretär ersucht wurde, eine neue Mission zum Leisten Guter Dienste zu unternehmen, mit den Parteien des Konflikts auf der Grundlage neu vereinbarter Verfahren zusammenzukommen und sich persönlich zu ihrer Verfügung zu halten.⁹ Auf dieser Grundlage ist seitdem eine solche Mission auf der Insel aktiv und konnte auch nach Ausrufung der international nicht anerkannten Türkischen Republik Nordzypern im Jahr 1983 ihre Arbeit fortsetzen.¹⁰ Die Mission unterstützt die politischen Führungen der griechisch- und der türkisch-zyprischen Bevölkerung seitdem bei der Vorbereitung und Durchführung von Lösungsansätzen für die bestehenden Divergenzen.

Eine gewisse Zäsur für die Arbeit der Mission bildete das Fehlschlagen des UN-Plans zur Lösung der Zypern-Frage, der in den frühen 2000er Jahren vor allem durch den damaligen Generalsekretär Kofi Annan vorangetrieben wurde. Der ›Annan-Plan‹ sah die Bildung einer Konföderation der beiden politisch getrennten Inselteile vor.¹¹ Im Jahr 2004 scheiterte der Plan allerdings aufgrund eines negativen Resultats bei der Volksabstimmung über seine Annahme im südlichen Teil der Insel. Erst im Jahr 2008 beschlossen der neu gewählte Präsident der Republik Zypern Dimitris Christofias und der Anführer der türkisch-zyprischen Bevölkerung Mehmet Ali Talat, den Verhandlungsprozess zwischen beiden Seiten unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs wieder aufzunehmen. Dieser erklärte seine volle Unterstützung für den Friedensprozess und belebte die Mission hinsichtlich der Guten Dienste neu.¹²

Die Mission der Guten Dienste wird von einem Sonderberater des Generalsekretärs geleitet und von der UN-Friedensmission unterstützt, ist aber von dieser unabhängig. Die UN haben die Mission derzeit mit der strategischen Zielsetzung betraut, eine umfassende Lösung der Zypern-Frage zu erreichen. Hierzu soll die Mission vollwertige Verhandlungen zwischen den beiden Seiten durch eine stetig wachsende Zahl von bilateralen und gemeinschaftlichen Treffen, Vorlage von Konvergenzpapieren sowie durch Treffen von technischen Ausschüssen und Arbeitsgruppen sowie durch die



UN-Generalsekretär António Guterres (Mitte) hielt im November 2019 in Berlin ein informelles Treffen mit Nicos Anastasiades (l.), dem Präsidenten der griechischen Zyprioten, und Mustafa Akinci (r.), dem Präsidenten der türkischen Zyprioten, um die Bemühungen um eine umfassende Lösung der Zypernfrage zu erörtern.

UN PHOTO: TOBIAS HOFSAESS

Umsetzung von vertrauensbildenden Maßnahmen unterstützen.¹³ Neben der Begleitung der Verhandlungen, die im Jahr 2021 nach einer weiteren langen Pause wieder aufgenommen wurden, gehört die Förderung der Arbeit der gemeinschaftlichen technischen Ausschüsse, die von den beiden politi-

Die Mission hinsichtlich Guter Dienste wird von einem Sonderberater des Generalsekretärs geleitet und von der UN-Friedensmission unterstützt.

schen Führungen seit dem Jahr 2008 eingesetzt wurden, um Angelegenheiten zu bewältigen, die beide Seiten betreffen, zu den derzeitigen Hauptaufgaben der Mission. Solche Ausschüsse bestehen unter anderem für die Bereiche Kriminalitätsbekämpfung, Krisenmanagement, Umwelt, Kultur,

⁹ UN Doc. S/RES/367 v. 12.3.1975, Para. 6.

¹⁰ Vgl. UN Doc. S/RES/541 v. 18.11.1983; S/RES/550 v. 11.5.1984.

¹¹ Basis for a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem in der Fassung v. 31.3.2004; vgl. hierzu UN Doc. S/2004/437 v. 28.5.2004.

¹² Vgl. UN Doc. S/2008/353 v. 2.6.2008, Para. 2ff.; S/2008/744 v. 28.11.2008, Para. 2ff.

¹³ UN Doc. A/76/6(Sect.3)/Add.2 v. 14.5.2021, Para. 9f.

Bildung oder Kulturerbe.¹⁴ Der Generalsekretär erstattet dem Sicherheitsrat regelmäßig über die Guten Dienste in Bezug auf die Zypern-Frage Bericht.¹⁵

Territorialkonflikt zwischen Venezuela und Guyana

Eine ebenfalls langanhaltende Streitigkeit bildet der Territorialkonflikt zwischen Venezuela und Guyana um die Region Guayana Esequiba, die 62 Prozent des guyanischen Staatsgebiets ausmacht. Die Ursprünge des Disputs reichen bis in die Kolonialzeit zurück. Das Gebiet war im 17. Jahrhundert von den Niederlanden kolonialisiert worden. Im Jahr 1814 wurde das Territorium in einem Abkommen von den Niederlanden an das Vereinigte Königreich abgetreten.¹⁶ In den 1840er Jahren sollte der deutsche Botaniker Robert Hermann Schomburgk im Auftrag der britischen Regierung den

Minister Marcos Falcón Briceño gab auf der 17. Sitzung des Ausschusses für besondere politische Angelegenheiten und Dekolonialisierung der Generalversammlung am 12. November 1962 eine Erklärung ab, wonach der Schiedsspruch von 1899 wegen Verfahrensfehlern nichtig sei.¹⁸ Im Februar 1966 schlossen das Vereinigte Königreich, in Konsultation mit Britisch-Guyana, und Venezuela hierauf in Genf ein Abkommen über die Beilegung der Grenzstreitigkeit.¹⁹ Das Genfer Abkommen legte hierzu verschiedene Modalitäten fest. Zu diesen gehörte es, dass für den Fall, dass die Parteien sich weder selbst auf eine Vereinbarung zur Konfliktlösung noch auf eine Institution für eine solche Lösung einigen könnten, der Generalsekretär eine Methode zur Streitbeilegung auswählen sollte. Wäre auch die von diesem gewählte Methode nicht erfolgreich, sollte der Generalsekretär ein anderes Mittel der Streitbeilegung auswählen.

Nachdem eine ebenfalls im Genfer Abkommen vorgesehene Gemischte Kommission bis zum Jahr 1970 gearbeitet hatte, aber zu keinem Ergebnis gekommen war, versuchten die Regierungen von Venezuela und des mittlerweile unabhängig gewordenen Guyanas, sich auf eine Streitbeilegungsinstitution zu einigen. Dies hatte jedoch keinen Erfolg. Ein im Jahr 1970 in Port of Spain unterzeichnetes Protokoll zum Genfer Abkommen, das ein Moratorium des Streitbeilegungsprozesses beinhaltete, wurde im Jahr 1981 durch Venezuela aufgekündigt.²⁰ Daraufhin übertrugen beide Staaten zu Beginn der 1980er Jahre die weitere Entscheidung an den Generalsekretär. Javier Pérez de Cuéllar stimmte im Jahr 1983 zu, seine Kompetenzen nach dem Genfer Abkommen auszuüben und entsandte den Untergeneralsekretär für besondere politische Angelegenheiten Diego Cordovez nach Caracas und Georgetown, um die Positionen der Parteien hinsichtlich der Wahl eines Streitbeilegungsmittels zu ergründen. Zwischen den Jahren 1984 und 1989 kam es zu weiteren Treffen der Parteien auf diplomatischer und ministerieller Ebene.²¹

Im Jahr 1990 entschied der Generalsekretär auf Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden In-

Javier Pérez de Cuéllar entsandte einen Untergeneralsekretär, um die Wahl eines Streitbeilegungsmittels zu ergründen.

präzisen Verlauf der Grenze zwischen dem inzwischen als Britisch-Guyana bekannten Gebiet und Venezuela feststellen. Das Ergebnis seiner Bemühungen, die sogenannte ›Schomburgk-Linie‹, wurde von dem südamerikanischen Staat allerdings nie anerkannt. In der Folge schwelte eine Grenzstreitigkeit. Erst im Jahr 1897 konnten sich beide Seiten auf die Beilegung des Streits durch internationalen Schiedsspruch einigen; dieser fiel am 3. Oktober 1899 überwiegend zugunsten des Vereinigten Königreichs aus.¹⁷

Das Gebiet blieb allerdings zwischen beiden Staaten umstritten. Der venezolanische Außenmi-

¹⁴ Vgl. Alexandra Novosseloff, Assessing the Effectiveness of the United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) and the Office of the Special Advisor of the Secretary-General on Cyprus (OSASG), Oslo 2021, S. 112ff.

¹⁵ Zuletzt UN Doc. S/2023/497 v. 5.7.2023.

¹⁶ House of Commons, Debates, Vol. 31 (1815), Sp. 708–711.

¹⁷ Award Regarding the Boundary Between the Colony of British Guiana and the United States of Venezuela v. 3.10.1899, RIAA Vol. XXVIII, S. 331ff.

¹⁸ UN Doc. A/SPC/71 v. 12.11.1962.

¹⁹ Agreement to Resolve the Controversy Between Venezuela and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Over the Frontier Between Venezuela and British Guiana v. 17.2.1966, UNTS 1966, No. 8192.

²⁰ Protocol to the Agreement to Resolve the Controversy Between Venezuela and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Over the Frontier Between Venezuela and British Guiana Signed at Geneva on 17 February 1966 v. 18.6.1970, UNTS Vol. 801, No. 11410.

²¹ ICJ, Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela), Jurisdiction of the Court, Urteil v. 18.12.2020, ICJ Reports 2020, S. 455, 468ff.

formationen schließlich, dass er Gute Dienste als geeignetes Mittel zur Streitbeilegung einsetzen werde. Der Prozess der Guten Dienste wurde in der Folge von drei Persönlichen Beauftragten des Generalsekretärs wahrgenommen: In den Jahren 1990 bis 1999 durch Alistair McIntyre aus Dominica, von 1999 bis 2007 durch Oliver Jackman aus Barbados und von 2010 bis 2014 von Norman Girvan aus Jamaika. Während dieser Zeit fanden zudem regelmäßige Treffen zwischen Repräsentanten der beiden Staaten und dem Generalsekretär insbesondere am Rande der jährlichen Eröffnungen der Generaldebatten der Generalversammlung statt. Eine Lösung konnte allerdings immer noch nicht erreicht werden.²²

Ende des Jahres 2016 kommunizierte der scheidende Generalsekretär Ban Ki-moon beiden Staaten einen Rahmen für die nächsten Schritte hinsichtlich der Lösung der Streitigkeit, der auf seinen Schlussfolgerungen beruhte. Hierzu teilte er mit, dass der Prozess der Guten Dienste noch bis Ende des Jahres 2017 fortgesetzt werden solle, und zwar mit einem verstärkten Fokus auf Vermittlungsbemühungen. Falls kein nennenswerter Fortschritt hin zu einer endgültigen Vereinbarung erzielt werde, würde der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) als nächster Streitbeilegungsmechanismus durch den Generalsekretär ausgewählt, es sei denn, dass die beiden Staaten ihn gemeinsam ersuchen würden, hiervon Abstand zu nehmen. Der neue Generalsekretär António Guterres ernannte zu Beginn des Jahres 2017 mit dem Norweger Dag Nylander erneut einen Persönlichen Beauftragten in der Angelegenheit. Dieser war in der Folge in hochrangige Anstrengungen eingebunden, um eine verhandelte Lösung für die Territorialfrage zu erreichen. Guterres analysierte die Entwicklungen und kam letztlich zu der Schlussfolgerung, dass keine nennenswerten Fortschritte erreicht worden seien. Daher wählte er entsprechend der Ankündigung seines Amtsvorgängers den ICJ als Institution aus, um die Angelegenheit beizulegen. Gleichzeitig kam der Generalsekretär zu dem Ergebnis, dass die beiden Parteien weiterhin von seinen Guten Diensten in einem komplementären Prozess profitieren könnten, die er nach Maßgabe seiner Befugnisse aus der

UN-Charta ausüben könne.²³ Guyana, in Übereinstimmung mit der Maßgabe des Generalsekretärs, erhob schließlich am 29. März 2018 eine entsprechende Klage gegen Venezuela vor dem Gerichtshof in Den Haag, wo das Verfahren seither geführt wird.²⁴

Die diplomatischen Bemühungen von António Guterres wurden in der ersten Phase des Krieges als zu zaghaft wahrgenommen.

Russischer Angriff auf die Ukraine

Am 24. Februar 2022 begannen die Streitkräfte Russlands mit einer großangelegten Invasion des Territoriums der Ukraine. Diese militärische Aktion wurde auf ihrer elften Notstandssondertagung am 2. März 2022 durch die Generalversammlung als Aggression verurteilt.²⁵ António Guterres bezeichnete den Angriff – in einer für einen Generalsekretär ungewöhnlich scharfen Weise – als eine Aktion, die gegen alle Prinzipien der UN-Charta verstoßen.²⁶ Die anhaltenden militärischen Auseinandersetzungen in der Ukraine seien moralisch inakzeptabel, politisch unentschuldigbar und militärisch sinnlos.²⁷

Die diplomatischen Bemühungen des Generalsekretärs wurden in der ersten Phase des Krieges von verschiedenen Seiten als zu zaghaft wahrgenommen. Die Delegationen mehrerer westlicher Staaten drängten ihn zu einem stärkeren Engagement. In einem Brief von mehr als 200 ehemaligen höheren UN-Bediensteten vom 15. April 2022 wurde weiterhin eine klare Strategie von Guterres zur Wiederherstellung des Friedens, beginnend mit einem provisorischen Waffenstillstand, gefordert. Guterres solle hierzu die Ressourcen der UN in den Bereichen der Guten Dienste, der Vermittlung und der Konfliktlösung nutzen. Der Generalsekretär wurde aufgefordert, seine persönlichen Anstrengungen zu intensivieren, um eine Einstellung der

²² Ebd., S. 470ff.

²³ UN, Statement Attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the Border Controversy Between Guyana and Venezuela v. 30.1.2018.

²⁴ ICJ, Application Institute Proceedings: Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela) v. 29.3.2018, General List No. 171.

²⁵ UN Doc. A/RES/ES-11/1 v. 18.3.2022.

²⁶ UN, Statement by the Secretary-General on Ukraine v. 24.2.2022.

²⁷ UN, Secretary-General's Remarks to Press on the War in Ukraine v. 22.3.2022.

Feindseligkeiten und eine Lösung des Konflikts mit friedlichen Mitteln zu erreichen.²⁸

Die Ausübung Guter Dienste durch den Generalsekretär ist – wie bereits gezeigt – davon abhängig, dass die im Konflikt liegenden Parteien diese auch annehmen. Allerdings liegen die Vorstellungen beider Kriegsparteien derzeit zu weit auseinander, als dass von ihnen angenommene diplomati-

Die Guten Dienste sind abhängig von dem Willen der Konfliktparteien, diese auch anzunehmen.

sche Lösungen und entsprechende Maßnahmen durch den Generalsekretär realistisch erscheinen würden. Die Bemühungen um Gute Dienste werden seit Beginn des Krieges allerdings auch durch die Blockade des Sicherheitsrats seitens Russlands erschwert. Seit die Vetomacht die Annahme eines albanisch-US-amerikanischen Resolutionsentwurfs vom 25. Februar 2022 verhindert hat, der ein sofortiges Ende der russischen Gewaltanwendung gegen die Ukraine vorsah, konnte sich der Sicherheitsrat auf keine weiteren Entscheidungen in der Angelegenheit einigen.²⁹ Daher war es dem UN-Organ – anders als in seiner sonstigen Praxis – auch nicht möglich, Gute Dienste des Generalsekretärs zu befürworten; eine Berichterstattung

durch diesen hinsichtlich entsprechender Bemühungen fand dadurch nicht statt. Trotz aller Schwierigkeiten ist Guterres weiterhin bereit, seine Guten Dienste zwischen Russland und der Ukraine auszuüben, zeigte sich aber skeptisch, ob er diese ins Werk setzen könne, um zu einer Beendigung des Krieges beizutragen. Im September 2022 etwa antwortete der Generalsekretär auf einer Pressekonferenz auf die Frage einer Reporterin hin, was er bezüglich einer Friedensvereinbarung unternehmen könne: »Meine Guten Dienste stehen bereit, aber ich mache mir keine Illusionen darüber, dass die Chancen für ein Friedensabkommen im Moment minimal sind, [...]«. ³⁰ Dies hat sich seitdem nicht grundlegend geändert.

Von den Konfliktparteien abhängig

Kofi Annan betonte die Bedeutung der Guten Dienste des Generalsekretärs in einem Bericht an die Generalversammlung im Jahr 2005. Er räumte hierin ein, dass es zwar schwierig sei, dies zu zeigen, dass allerdings die UN durch die Nutzung der Guten Dienste wahrscheinlich geholfen hätten, viele Kriege auf einem friedlichen Weg zu verhindern.³¹ Es verwundert daher nicht, dass die Generalsekretäre immer wieder auf ihre Guten Dienste zurückgegriffen haben, um positiv auf Konfliktsituationen einzuwirken. Dies belegt etwa das aufgezeigte Beispiel der venezolanisch-guyanischen Grenzstreitigkeit: Hier wurde dem Generalsekretär im ersten Zugriff das Mittel zur Streitbeilegung zur Auswahl überlassen, woraufhin er die Guten Dienste wählte. Das Beispiel der Zypern-Frage zeigt zudem deutlich auf, mit welchen Schwierigkeiten Gute Dienste einhergehen und dass diese nicht zwangsläufig zu schnellen Ergebnissen führen müssen, sondern im Einzelfall auch eine Beharrlichkeit des Generalsekretärs und seiner Beauftragten erfordern. Letztlich wird im Fall des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sehr deutlich, dass Gute Dienste immer abhängig von dem Willen der Konfliktparteien sind, diese tatsächlich anzunehmen. Auch wenn etwa Generalsekretär U Thant eine wichtige Rolle während der Kuba-Krise im Jahr 1962 spielte, ist es doch fraglich, inwieweit heute militärisch hochgerüstete Mächte die Guten Dienste des Generalsekretärs annehmen würden.

English Abstract

Prof. Dr. Manuel Brunner

The Good Offices of the UN Secretary General pp. 267–272

International conflicts often require a third party to provide a resolution mechanism for the parties in dispute. UN Secretaries-General have repeatedly played this role through their Good Offices. In doing so, the various office holders have often been able to reach solutions or partial solutions to impact the situation in a positive way. However, Russia's war of aggression against Ukraine clearly shows the limits of such initiatives.

Keywords: Friedenssicherung, Generalsekretär, Guyana, Konflikt/Krieg, Ukraine, Venezuela, Zypern, peacekeeping, Secretary-General, Guyana, conflict/war, Ukraine, Venezuela, Cyprus

²⁸ Patrick Wintour, António Guterres Urged to Take Lead in Securing Peace in Ukraine or Risk Future of UN, The Guardian, 15.4.2022, www.theguardian.com/world/2022/apr/19/antonio-guterres-urged-to-take-lead-in-securing-peace-in-ukraine-or-risk-future-of-un

²⁹ UN Doc. S/2022/155 v. 25.2.2022; SC/14808 v. 25.2.2022.

³⁰ UN Doc. SG/SM/21454 v. 14.9.2022.

³¹ UN Doc. A/59/2005 v. 21.3.2005, Para. 30, 108.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalversammlung | 77. Tagung 2022/2023

- Russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine
- Gipfeltreffen zur Bildungstransformation
- Fortschritte bei Biodiversität und Umweltschutz

Am 13. September 2022 wurde die 77. Sitzungsperiode der **UN-Generalversammlung** von ihrem neuen Präsidenten, dem ungarischen Diplomaten Csaba Körösi, eröffnet. Das diesjährige Motto »Lösungen durch Solidarität, Nachhaltigkeit und Wissenschaft« ließ kaum erahnen, welch geballten Herausforderungen sich die Weltgemeinschaft gegenüber sah. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine dominierte die Agenda nebst Ernährungskrise, Klimawandel, Bildungslage und Energieversorgung. Zwar im Ausklingen begriffen, offenbarten sich neben den gesundheitlichen auch die verheerenden wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie.

Die Generaldebatte, die vom 20. bis 26. September 2022 erstmalig nach der Pandemie wieder in gewohnter Form am Amtssitz der UN in New York stattfand, drehte sich in diesem Jahr primär um den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und dessen Auswirkungen. Viele der rund 190 anwesenden Staatsoberhäupter, Ministerinnen und Minister verurteilten den russischen Angriff und forderten dessen sofortiges Ende. Der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj kam per Videoaufzeichnung zu Wort. Er rief nach einer gerechten Strafe für die Verbrechen Russlands und

stellte seine fünf Punkte umfassende »Formel für Frieden« vor, darunter Sanktionen und Isolation des Aggressors wie auch die Einrichtung eines Sondertribunals.

Der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz bezeichnete den russischen Angriffskrieg als »blanken« Imperialismus, der durch nichts zu rechtfertigen sei. Unter keinen Umständen dürfe ein russischer Diktatfrieden anerkannt werden. Er zollte dem Vermittlungserfolg von Generalsekretär António Guterres und der Türkei über die Wiederaufnahme von Getreideexporten seine Anerkennung. Der amerikanische Präsident Joe Biden fand ebenso deutliche Worte und würdigte überdies den Umfang der Hilfsleistungen: Mehr als 40 Staaten hätten Milliarden an US-Dollar zur Selbstverteidigung der Ukraine beigesteuert.

Nana Addo Dankwa Akufo-Addo, Präsident von Ghana, hob hervor, wie sehr der Krieg seinen Kontinent mit »jeder Kugel, jeder Bombe, jeder Granate« wirtschaftlich treffe: Die steigende Inflation und die hohen Lebensmittelpreise trafen die Ärmsten. Sein Kollege aus Côte d'Ivoire, Alassane Ouattara, beklagte, dass nur 17 Prozent der ukrainischen Weizenexporte für afrikanische Länder vorgesehen seien.

Einer der Staatenvertreter, der explizit nicht auf den russischen Krieg gegen die Ukraine einging, war der iranische Präsident Ebrahim Raisi. Stattdessen klagte er wiederholt über vermeintliche Doppelstandards, so in Bezug auf die Palästinenserfrage und den aus seiner Sicht ungerechtfertigten Umgang mit Irans Nuklearpotenzial. Die Rede des russischen Außenministers Sergej Lawrow war eine einzige Abrechnung mit dem Westen, dessen »Russlandphobie« »groteske Dimensionen« angenommen habe.

Sondertreffen

Wie gewöhnlich wurde die Generaldebatte von mehreren Sonderveranstaltungen begleitet. Den Auftakt machte das Gipfeltreffen zur Bildungstransformation vom 16. bis 19. September 2022. Es war als Reaktion auf die globale Bildungskrise von der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) einberufen worden, um sich zunehmenden Chancenungleichheiten sowie mangelnder Integration, Qualität und Relevanz entgegenzustellen. Nicht zuletzt ging es darum, die durch die Corona-Pandemie hervorgerufenen Lernverluste auszugleichen. Die Reformpläne für den Bildungssektor konzentrierten sich auf Digitalisierung, Finanzierung, Lehrkräfte, Zugangschancen und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs).

Als weitere Sonderveranstaltungen folgten am 21. September das Hochran-

gige Treffen anlässlich des 30. Jahrestags der Verabschiedung der Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen, ethnischen oder sprachlichen Minderheiten angehören; und am 26. September die Hochrangige Plenarsitzung zum Gedenken an den Internationalen Tag für die vollständige Abschaffung von Atomwaffen.

Der Jahresbericht des Generalsekretärs wurde am 6. Februar 2023 von der Generalversammlung angenommen (A/77/1; vgl. Henrike Landré, VN, 5/2023, S. 226). Neben der Zunahme an Konflikten und Gewalt erfüllte ihn besonders der Anstieg der weltweiten Militärausgaben auf 2,1 Billionen US-Dollar mit Sorge.

Die erste Sitzungsperiode der Generalversammlung dauerte vom 13. September bis zum 30. Dezember 2022 und umfasste 56 Sitzungen. Die zweite Sitzungsperiode wurde am 31. Dezember 2022 eröffnet und endete nach weiteren 43 Sitzungen am 5. September 2023. Insgesamt wurden 338 Resolutionen und 105 Beschlüsse verabschiedet.

Wirtschaft und Entwicklung

Einen ohnehin schon hohen Bedarf an **humanitärer Nothilfe** konstatierte die Generalversammlung am 6. Dezember 2022 (A/RES/77/28). Aus diesem Grund begrüßte sie den Vorschlag von Guterres, den Zentralen revolvierenden Nothilfefonds (Central Emergency Relieving Fund – CERF) auf eine Milliarde US-Dollar aufzustocken. In dem Bestreben, die Vorsorge-, Reaktions- und Koordinierungskapazitäten aller Beteiligten zu verbessern, wurde ein ausgesprochen vielseitiges Maßnahmenpaket beschlossen.

Am 14. Dezember 2022 widmeten sich die Staatenvertreter mehreren Teilaspekten der **SDGs**. So wurden die Mitgliedstaaten aufgerufen, stärker ihre nationalen Parlamente einzubeziehen (A/RES/77/159), Initiativen für Nullverschwendung und damit eine umweltverträgliche Behandlung von Abfällen aller Art zu befördern (A/RES/77/161) sowie die Globale Strategie für Nachhaltigkeit in Konsum und Produktion 2023–2030 zu unterstützen (A/RES/

77/142). Darüber hinaus honorierte die Generalversammlung die Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens über **Biologische Vielfalt** (Convention on Biological Diversity – CBD) (A/RES/77/167). Hier wie auch im Zusammenhang mit der wiederholten Forderung nach einem gesicherten Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle (A/RES/77/170) kam sie dennoch nicht umhin, auf Rückschläge und mannigfaltige Probleme wie beispielsweise mangelnden Investitionswillen hinzuweisen.

Abrüstung

Der **Weltraum** nahm eine spürbar größere Stellung in der Arbeit der Generalversammlung ein. Da die Abrüstungskonferenz weiterhin nicht die Aushandlung einer rechtsverbindlichen Übereinkunft zur Verhütung eines Wettrüstens im Weltraum vorangetrieben hätte (A/RES/77/40), soll der Generalsekretär eine Gruppe von Regierungssachverständigen zur Erarbeitung von Empfehlungen zusammenbringen (A/RES/77/250). Mehr Bewegung gab es bei den Maßnahmen zur Förderung der Transparenz und zur Vertrauensbildung bei Weltraumtätigkeiten, die freiwilliger Natur sind (A/RES/77/251). Anerkennend wurde bemerkt, dass einige Staaten sich jüngst verpflichtet hätten, keine Satellitenabwehrtests mehr vom Boden aus durchzuführen.

Im Bemühen, den »Fahrplan für eine **Welt ohne Kernwaffen**« voranzutreiben, kritisierte die Generalversammlung die Ankündigung eines neuen nuklearpolitischen Gesetzes in Nordkorea, das die Schwelle für den Einsatz von Kernwaffen senken würde (A/RES/77/76). Der Vertrag über das Verbot von Kernwaffen verzeichnete zur selben Zeit 91 Unterzeichnerstaaten und 68 Vertragsparteien (A/RES/77/54).

Frieden und Sicherheit

Für die unverändert zwölf **Friedenssicherungseinsätze** wurden für den Zeitraum vom 1. Juli 2022 bis zum 30. Juni 2023 insgesamt 6,1 Milliarden US-Dol-

lar bewilligt (A/C.5/77/32); dabei entfielen 387,8 Millionen US-Dollar auf das Unterstützungskonto (A/RES/77/304). Spitzenreiter waren die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) und die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) mit jeweils rund 1,15 Milliarden US-Dollar, gefolgt von den Stabilisierungsmissionen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) mit knapp einer Milliarde US-Dollar und in Mali (MINUSMA) mit 590 Millionen US-Dollar sowie das Unterstützungsbüro in Somalia (UN-SOS) mit 552 Millionen US-Dollar. Die Forderung aus dem Vorjahr nach einer Überprüfung der Mandate **Besonderer politischer Missionen** (Special Political Missions – SPM) wurde erneuert und zum stärkeren Austausch mit der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) aufgerufen (A/RES/77/127).

Am 23. Februar 2023 traf die Generalversammlung zu ihrer elften **Dringlichkeitssitzung** zusammen. Anlass war der erste Jahrestag des Angriffs Russlands auf die Ukraine. In Resolution ES-11/6 riefen die Mitgliedstaaten zu einem »umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden« in der Ukraine auf. 141 Mitgliedstaaten stimmten für die Resolution, 32 enthielten sich der Stimme und sechs Staaten stimmten zusammen mit Russland dagegen (Belarus, Eritrea, Mali, Nicaragua, Nordkorea und Syrien).

In zwei Resolutionen zur Lage in **Afghanistan** (A/RES/77/10) und dem **Nahen Osten** (A/RES/77/15) bekräftigte die Generalversammlung einmal mehr die Bereitschaft der UN, aktiv involviert bleiben zu wollen.

Menschenrechte

In **Iran** und **Syrien** setzten sich gravierende Menschenrechtsverletzungen bestürzenden Ausmaßes fort: In beiden Ländern waren laut Generalversammlung willkürliche Festnahmen, Inhaftierungen und Hinrichtungen sowie außergerichtliche Tötungen an der Tagesordnung (A/RES/77/228 und A/RES/77/230).

Die schweren Verstöße Russlands gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechtsnormen in der **Ukraine** wurden im Rahmen der alljährlichen Befassung mit Menschenrechtsverletzungen auf der besetzten Krim abgehandelt (A/RES/77/229). Entsprechend ist von der unrechtmäßigen Annexion der Krim »und anderer Gebiete« die Sprache.

Ebenfalls am 15. Dezember 2022 erörterte die Generalversammlung eine Reihe an miteinander verbundenen Menschenrechtsthemen mit dem Schwerpunkt Frauen und Kinder. So seien diese infolge humanitärer Krisen in Konfliktsituationen, bei Naturkatastrophen, in Pandemie- und weiteren Notsituationen verstärkt Opfer von Menschenhandel geworden (A/RES/77/194). Vertiefend wurden anschließend der **Menschenhandel** zwecks Organentnahme wie auch der Handel mit menschlichen Organen angeprangert (A/RES/77/236). Mobbing bei Kindern, und insbesondere Cybermobbing, wurde als weiteres Problem identifiziert, das sich im Zuge der COVID-19-Pandemie verschlimmert habe (A/RES/77/201); notwendig seien zahlreiche Schutzmaßnahmen wie beispielsweise beim Umgang mit digitalen Technologien. In Resolution 211 bestätigte die Generalversammlung entsprechend das Recht auf Privatheit. Sehr detailliert auf alle Formen der **Gewalt gegen Frauen und Mädchen** ging sie in Resolution 193 ein und forderte die Verstärkung der Anstrengungen speziell bei der Verhütung und Beseitigung geschlechtsspezifischer Rollenklischees und negativer sozialer Normen.

Gesundheit

Im Kontext der Weltraumagenda 2030 befasste sich die Generalversammlung näher mit dem Teilbereich **Weltraum und Gesundheit** (A/RES/77/120), genauer mit der Frage, wie Weltraummedizin, -wissenschaft und -technik besser genutzt und angewendet werden könnten. Kooperation ist das bevorzugte Mittel der Wahl. So soll der Einsatz digitaler Gesundheitstechnologien – wie Telegesundheit, Telemedizin und Teleepidemiologie – durch verbesserten Datenaustausch und -zugang vorangetrieben werden.

Ein beeindruckendes Maßnahmenpaket schnürte die Generalversammlung zur Prävention, Behandlung und Bekämpfung des **Weltdrogenproblems** (A/RES/77/238). Zum Zwecke eines »umfassenden, integrierten und ausgewogenen Ansatzes« drängte sie auf verstärkte Zusammenarbeit zwischen allen erdenklichen Handlungsebenen. Zur Sprache kamen Drogenanbau und -konsum, Drogenhandel sowie damit verknüpfte Probleme wie Korruption und andere Formen der organisierten Kriminalität.

Klima und Umwelt

Im Gesamtkontext aller **klimapolitisch** relevanten Aktivitäten fällt wie schon in den Vorjahren auf, dass die nunmehr 27. UN-Klimakonferenz (Conference of the Parties – COP) in Scharm El-Scheich, Ägypten, nur am Rande erwähnt wurde; gefolgt von einem kurzen Hinweis auf die COP-28 in Dubai, Vereinigte Arabische Emirate (A/RES/77/165), im Jahr 2023.

Einen Erfolg gab es, wie von der Generalversammlung erhofft, mit Blick auf das Thema **biologische Vielfalt** zu feiern: Auf der 15. UN-Biodiversitätskonferenz (Conference of the Parties – COP) vom 7. bis 19. Dezember 2022 in Montreal wurde der Globale Rahmen für die biologische Vielfalt von Kunming-Montreal (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – GBF) verabschiedet, der vier Rahmen- und 23 Umsetzungsziele bis zum Jahr 2030 festschrieb. Die Zustimmung des Gremiums fanden obendrein alle Maßnahmen in Sachen **Umweltschutz**, Kunststoffe und Abfälle unter Federführung der UN-Umweltversammlung (A/RES/77/168).

Haushalt und Verwaltung

Der **ordentliche Haushalt** für das Jahr 2023 wurde am 30. Dezember 2022 in Höhe von 3,4 Milliarden US-Dollar bewilligt (A/RES/77/264 A-C). Die Liquidität beim regulären Haushalt habe sich aufgrund interner Maßnahmen leicht verbessert, konnte Guterres Anfang Mai 2023 vermelden; dennoch hinkten die Beitragszahlungen der Mitgliedsta-

ten im ersten Quartal 2023 den Planwerten um 370 Millionen US-Dollar hinterher (A/77/530/Add.1). Im Bereich der Friedenssicherung summierten sich die ausstehenden Zahlungen am 30. April 2023 auf 2,8 Milliarden US-Dollar – das entsprach über einem Drittel der Gesamtbeiträge. Insgesamt hatten zu diesem Zeitpunkt gerade einmal 52 Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, ihre Beiträge pünktlich und vollständig bezahlt, notierte Guterres.

In Sachen **Verwaltungsreform** er suchte die Generalversammlung den Generalsekretär, den im Jahr 2017 versuchsweise für fünf Jahre eingeführten einjährigen Budgetzyklus zu verlängern, aber im Hinblick auf seine finanziellen, administrativen, verfahrens- und mandatsbezogenen Auswirkungen bis zum Jahr 2028 einer Überprüfung zu unterziehen (A/RES/77/267). Zudem rückte die Reform der Personalverwaltung auf die Agenda (A/RES/77/278). Unter Verweis auf das neu eingerichtete Büro der Vereinten Nationen für Jugendfragen (UN Youth Office) wurde – als einer der letzten Beschlüsse der 77. Sitzungsperiode – auf den besonderen Stellenwert der »Model United Nations«-Programme eingegangen (A/RES/77/336).

Wahl des neuen Präsidenten

Am 1. Juni 2023 erfolgte die Wahl von **Dennis Francis** aus Trinidad und Tobago, als Vertreter Lateinamerikas und der karibischen Staaten, zum Präsidenten der Generalversammlung für die 78. Sitzungsperiode. Der langjährige Diplomat war im Jahr 2021 aus seinem Ruhestand zurückgekehrt und zum Ständigen Vertreter seines Landes bei den Vereinten Nationen in New York ernannt worden.

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Generalversammlung: 76. Tagung 2021/2022, VN, 6/2022, S. 272ff., fort.)

Politik und Sicherheit

B-Waffen-Übereinkommen | Neunte Überprüfungs-konferenz 2022

- Erstes reguläres Treffen nach COVID-19
- Keine Abschlusserklärung verabschiedet
- Einigung auf Arbeitsprogramm

Zweimal musste die ursprünglich für das Jahr 2021 angesetzte neunte **Überprüfungskonferenz des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction; kurz B-Waffen-Übereinkommen – BWC)** wegen der COVID-19-Pandemie verschoben werden. Vom 28. November bis 16. Dezember 2022 trafen sich die Mitgliedstaaten des BWC schließlich in Genf, um die Wirksamkeit des Vertrags zu diskutieren und Maßnahmen für die nächsten fünf Jahre auszuhandeln.

Angesichts der allgemeinen Krise der Rüstungskontrolle und weltpolitischen Lage sowie des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine waren die Erwartungen an einen Erfolg gering. Tatsächlich konnten sich die Vertragsstaaten nicht auf eine gemeinsame Überprüfung des BWC verständigen. Sie einigten sich jedoch auf ein neues Arbeitsprogramm für die nächsten fünf Jahre sowie einige weitere Maßnahmen. Im Lichte der schwierigen Ausgangslage ist dies als moderater Erfolg zu werten.

Das BWC ist im Jahr 1975 in Kraft getreten. Im Oktober 2023 hatte es 185 Vollmitglieder. Vier weitere Staaten – Ägypten, Haiti, Somalia und Syrien – haben das BWC unterzeichnet, aber nicht ratifiziert, und acht Staaten stehen außerhalb des Vertrags: Dschibuti, Eritrea, Israel, Kiribati, die Komoren, Mikronesien, Tschad und Tuvalu. Seit dem Jahr 2002 treffen sich die Vertragsstaaten zusätzlich zu den alle fünf Jahre

stattfindenden Überprüfungskonferenzen jährlich zu Experten- und Staatentreffen, um konkrete Themen des BWC zu diskutieren. Die Arbeit der Vertragsstaaten unterstützt seit dem Jahr 2006 ein kleines Sekretariat.

Ergebnisse

Die ohnehin mühsame Konsensfindung bei der Überprüfung des BWC wurde durch die russische Politik weiter erschwert: Russland hatte – ergebnislos – im Laufe des Jahres 2022 die Konsultations- und Beschwerdeverfahren nach Artikel V und VI des BWC genutzt, um seine gegen die Ukraine und die USA gerichteten Vorwürfe vorzubringen, beide Staaten unternähmen illegale Biowaffenaktivitäten. Während unklar blieb, inwieweit sich bei der neunten Überprüfungskonferenz Einigkeit über die übrigen Teile der Schlusserklärung hätte herstellen lassen, erwiesen sich die Differenzen zu diesen Thema als unüberbrückbar.

Dagegen einigten sich die Vertragsstaaten auf mehrere praktische Schritte für die kommenden fünf Jahre. Sie verlängerten das im Jahr 2011 aufgesetzte Sponsorenprogramm und den im Jahr 2017 eingerichteten Betriebskapitalfonds für das BWC. Auch kann das Sekretariat – um einen zusätzlichen Posten erweitert – seine Arbeit bis zum Jahr 2027 fortsetzen. Die jährlichen Treffen werden weitergeführt; an die Stelle der Expertentreffen tritt eine BWC-Arbeitsgruppe, die sieben für das BWC zentrale Themen diskutieren wird: Internationale Zusammenarbeit; wissenschaftliche und technologische Entwicklungen; Vertrauensbildende Maßnahmen und Transparenz; Einhaltung der Vertragsbestimmungen und ihre Überprü-

fung; nationale Umsetzung des BWC; Hilfeleistung im Falle von Biowaffenangriffen sowie schließlich organisatorische, institutionelle und finanzielle Fragen. Die Vertragsstaaten sind gehalten, ihre Arbeit schnellstmöglich, idealerweise vor Ende des Jahres 2025, abzuschließen und konkrete Empfehlungen für die Stärkung des BWC zu entwickeln. Konkret geht es um zwei Mechanismen: Einer soll die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Biologie nach BWC-Artikel X stärken; der andere soll den Umgang mit jenen wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen unterstützen, die für das BWC Risiken oder Chancen bereithalten könnten. Damit wird zum ersten Mal seit dem Jahr 2001 wieder offiziell über das Thema Überprüfung diskutiert.

Verhaltener Optimismus

Das Fehlen einer Schlusserklärung der neunten Überprüfungskonferenz ist bedauerlich – bedeutet es doch, dass das Schlussdokument weder Reflexionen zur Bedeutung der COVID-19-Pandemie für die Biowaffenkontrolle enthält noch neuere BWC-bezogene Übereinkünfte festhält. Die neue Arbeitsgruppe bietet allerdings die Chance, erstmals alle für die Stärkung des BWC relevanten Themen pragmatisch und ergebnisorientiert zu diskutieren. Ungeachtet der politischen Spannungen zeigte sich in Genf eine breite, regionenübergreifende Bereitschaft, dogmatische Positionen zu verlassen und bekannte Prioritäten in konstruktiverer Weise zu verfolgen. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Momentum erhalten bleibt. Aufgrund des Konsensprinzips im BWC-Regime können Fortschritte immer am Widerstand einzelner Staaten scheitern; sie erscheinen dennoch aktuell eher erreichbar, als es seit vielen Jahren der Fall war.

Una Jakob

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Una Becker-Jakob, B-Waffen-Übereinkommen: Achte Überprüfungskonferenz 2016, VN, 1/2017, S. 31, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte | 71. und 72. Tagung 2022

- Allgemeine Bemerkung zu Landnutzung
- Recht auf angemessenes Wohnen
- Besserer Schutz vor Auswirkungen des Klimawandels

Im Jahr 2022 traf sich der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR)** für zwei Tagungen. Die 71. Tagung und die 72. Tagung fanden in Genf mit der Möglichkeit der virtuellen Teilnahme statt (71. Tagung: 14.2.–4.3. und 72. Tagung: 26.9.–14.10.).

18 unabhängige Sachverständige aus allen UN-Regionalgruppen bilden den Ausschuss. Sie überprüfen die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR; Sozialpakt)** durch die Vertragsstaaten. Im Jahr 1966 wurde der Pakt verabschiedet und trat im Jahr 1976 in Kraft. Die verbrieften Rechte des Sozialpakts werden für die Staaten durch Ratifizierung verbindlich. Mit Ende der 72. Tagung hatte sich die Zahl von 171 Vertragsstaaten im Vergleich zu den Vorjahren

nicht verändert. Die Vertragsstaaten berichten dem Ausschuss in regelmäßigen Abständen über die Umsetzung der Rechte. Diese Berichte werden durch den CESCR überprüft und anhand der Überprüfungsergebnisse gibt das Sachverständigengremium nichtbindende Empfehlungen und Forderungen, sogenannte Abschließende Bemerkungen, ab. Am 14. Oktober 2022 waren 33 Staatenberichte zur Besprechung und Beurteilung durch den Ausschuss eingereicht. Damit ist der Rückstand im Vergleich zum Vorjahr ungefähr gleichgeblieben.

Das am 5. Mai 2013 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zum Pakt beinhaltet ein Individualbeschwerde-, ein Untersuchungs- und ein Staatenbeschwerdeverfahren. Die Zahl der Ratifikationen betrug am Ende der 72. Tagung, wie auch schon im Vorjahr, 26 Staaten. Im Berichtszeitraum hat der CESCR seinen regelmäßigen Austausch zur Koordinierung mit anderen UN-Organisationen und UN-Abteilungen sowie der Zivil-

gesellschaft fortgeführt. Am Ende der 71. Tagung hat der CESCR sein jährliches Treffen mit rund 20 zivilgesellschaftlichen Organisationen virtuell durchgeführt.

Individualbeschwerden und Verfahrensregeln

Bis zum Ende des Berichtszeitraums wurden insgesamt 293 Beschwerden seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls registriert. Bisher wurden 14 der eingereichten Individualbeschwerden entschieden, 25 wurden als unzulässig zurückgewiesen und 64 wurden zurückgezogen. 199 Individualbeschwerden sind registriert, aber noch nicht bearbeitet und entschieden.

Während der 71. Tagung wurde der Fall Naser et al. gegen Spanien (E/C.12/71/D/127/2019) entschieden. In der Entscheidung entwickelten die Ausschussmitglieder ihre Rechtsprechung zum Recht auf angemessenes Wohnen in Bezug auf Artikel 2, Absatz 1 des Paktes weiter. Sie argumentierten, dass die Zwangsräumung einer Mutter und ihrer drei Kinder nicht verhältnismäßig war. Auch im auf der 72. Tagung entschiedenen Fall Hernández Cortés gegen Spanien (E/C.12/72/D/26/2018) ging es um das Recht auf angemessenes Wohnen und den Schutz vor Zwangsräumung. Der Ausschuss bemängelte, dass von Seiten des Staates keine angemessene Wohnalternative zur Verfügung gestellt wurde.

Auf der 71. Tagung hat der CESCR seine neuen Verfahrensregeln in Bezug auf das Fakultativprotokoll veröffentlicht (E/C.12/5). Diese regeln das Prozedere von Individualbeschwerden vor dem Ausschuss.

Arbeitsmethoden

Auf seiner 72. Tagung hat der CESCR ein informelles Treffen mit den Vertragsstaaten abgehalten, um unter anderem seine Arbeitsmethoden zu diskutieren. Deren Weiterentwicklung steht im Zusammenhang eines größeren Prozesses, in dem die Ausschüsse der UN-Menschenrechtsübereinkommen gestärkt werden sollen, um deren Arbeit effektiver und effizienter zu gestalten. Nach-



UN-Generalsekretär António Guterres fordert während eines Besuchs in der Everest-Region in Nepal im Oktober 2023, wo durch das Schmelzen der Gletscher ganze Landstriche gefährdet sind, die Welt auf, den »Wahnsinn« des Klimawandels zu stoppen. UN PHOTO/NARENDRA SHRESTHA

dem die achtjährige Pilotphase des vereinfachten Berichtsverfahrens nunmehr abgelaufen ist, hat sich der Ausschuss dahingehend positioniert, dieses Verfahren in Zukunft grundsätzlich bei allen Staatenberichtsverfahren anzuwenden. Dabei wird den Vertragsstaaten jedoch die Möglichkeit gegeben, zum bisherigen Verfahren zurückzuwechseln.

Allgemeine Bemerkungen

Auf seiner 72. Tagung hat der CESCR seine Allgemeine Bemerkung Nr. 26 zum Thema ›Land und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte‹ angenommen (E/C.12/GC/26), die im Januar 2023 veröffentlicht worden ist. Darin legt der Ausschuss die staatlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Auswirkungen des Zugangs zu, der Nutzung von und der Kontrolle über Land auf den Genuss der im Pakt dargelegten Rechte dar, insbesondere in Hinblick auf Frauen, indigene Völker sowie alle Personen, die im ländlichen Raum arbeiten.

Zur Erstellung seiner Allgemeinen Bemerkung zu nachhaltiger Entwicklung hat der Ausschuss die regionalen Konsultationen aus dem letzten Jahr fortgesetzt und im Berichtszeitraum drei Konsultationen mit Akteuren aus Europa, dem Nahen Osten und Nordafrika sowie Asien und Pazifik durchgeführt. Der CESCR hat ebenfalls in Bezug auf diese Allgemeine Bemerkung das erste Mal Konsultationen mit Kindern durchgeführt.

Zudem hat der CESCR Themen für zwei künftige Allgemeine Bemerkungen entschieden: In einer soll es um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Kontext von bewaffneten Konflikten gehen und eine andere soll den Einfluss von Drogenpolitik auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte behandeln.

Staatenberichte

Allgemeines

Der CESCR befasste sich im Berichtszeitraum mit den Berichten der Staaten Bahrain, Belarus, Demokratische Republik Kongo, El Salvador, Guatemala, Italien, Luxemburg, Mon-

golei, Serbien, Tadschikistan, Tschechien und Usbekistan. Damit hat der Ausschuss wieder sein Arbeitspensum von vor der COVID-19-Pandemie erreicht. 13 weitere Staatenberichte waren beim Ausschuss eingegangen, diese werden satzungsgemäß in der Reihenfolge ihrer Einreichung bearbeitet.

26 Vertragsstaaten hatten ihre Erstberichte und 62 Staaten ihre periodischen Berichte nicht rechtzeitig eingereicht, davon sind 19 Erstberichte beziehungsweise 16 periodische Berichte der Vertragsstaaten bereits zehn Jahre in Verzug. Derzeit sind 33 Staatenberichte eingereicht und warten auf Bearbeitung, wovon zwölf im Jahr 2023 geprüft werden.

Klimawandel

Der CESCR befasste sich in einer Vielzahl von Abschließenden Bemerkungen mit den Auswirkungen des Klimawandels. Verschiedene Staaten werden aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu adressieren und ihren Verpflichtungen nach dem Klimaübereinkommen von Paris nachzukommen. Tschechien beispielsweise wird dazu angehalten, seine Emissionen zu senken und erneuerbare Energien zu fördern. Luxemburg wird dafür gerügt, dass staatliche und private Finanzinstitutionen massiv in fossile Energien investieren.

Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt

Der Ausschuss zeigt sich bei einer Reihe von Staaten über den unzureichenden Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt besorgt – einschließlich häuslicher und sexualisierter Gewalt sowie Femiziden. Der Ausschuss fordert die Staaten auf, Maßnahmen zu deren Verhinderung und Bekämpfung durchzuführen. So soll beispielsweise Belarus körperliche Bestrafungen von Kindern unter Strafe stellen und bewusstseinsbildende Maßnahmen durchführen, die Republik Kongo die Täter sexualisierter Gewalt, auch in bewaffneten Konflikten, anklagen und vor Gericht bringen und Usbekistan ein geplantes nationales Gesetz zur Kriminalisierung jeglicher Form von häuslicher Gewalt zügig verabschieden.

Recht auf angemessenes Wohnen

Der Ausschuss ist auch in fast jedem geprüften Staat besorgt über die unzureichende Umsetzung des Rechts auf angemessenes Wohnen. Tadschikistan zum Beispiel wird dafür gerügt, Zwangsräumungen durchzuführen, ohne sich dabei an geltende menschenrechtliche Standards zu halten. El Salvador soll seine Anstrengungen bezüglich des sozialen Wohnungsbaus verstärken, und die Mongolei soll Beschwerden über Verletzungen des Rechts auf angemessenes Wohnen wirksam untersuchen.

Weiterverfolgung

Bei acht Staaten – nämlich Bulgarien, Dänemark, Ecuador, Israel, Norwegen, Senegal, Slowakei und der Schweiz – wurde in Weiterverfolgungsverfahren überprüft, wie diese die Kernempfehlungen der Abschließenden Bemerkung umgesetzt haben. Beispielsweise wurde für die Schweiz im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte positiv festgestellt, dass Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung verantwortungsvoller Unternehmensführung durchgeführt wurden. Der CESCR bemängelt allerdings das Fehlen von verbindlichen Verpflichtungen von Unternehmen zur Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht.

Verabschiedung von Fragenlisten

In den beiden Sitzungen der Vorbereitungsgruppe hat der Ausschuss zu Albanien, Honduras, Indonesien, Irak, Irland, Island, Kirgisistan, Peru, Philippinen, Polen und Zypern zusätzliche Fragen (lists of issues) und zu Australien vorbereitende Fragen (list of issues prior to reporting) verabschiedet und den Staaten übermittelt. Erstere sind Fragen des Ausschusses nach Einreichung eines Staatenberichts, während letztere Fragen des CESCR für die Vertragsstaaten vor Einreichung des Staatenberichts darstellen.

Peter Litschke

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 69. und 70. Tagung 2021, VN, 6/2022, S. 275f., fort.)

Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung | 107. bis 109. Tagung 2022/2023

- Rassistische Diskriminierung beim Recht auf Gesundheit
- Situation der Uiguren in der autonomen Region Xinjiang
- Russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine

Der Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) tagte im Berichtszeitraum dreimal (107. Tagung: 8.–30.8.; 108. Tagung: 14.11.–2.12.2022 und 109. Tagung: 11.4.–28.4.2023) in Präsenz und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Hauptaufgabe des Ausschusses ist die Überwachung der Umsetzung des **Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination – ICERD)**. Mit Abschluss der 109. Tagung blieb die Zahl der Vertragsstaaten bei 182. Der CERD hat die Aufgabe, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Sie ermöglichen es Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten zu rügen, die die Prüfungskompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Insgesamt lassen jedoch nur 59 Staaten dieses Individualbeschwerdeverfahren zu.

Allgemeine Empfehlung

Zur Vorbereitung der Allgemeinen Empfehlung Nr. 37 zum Thema rassistische Diskriminierung bei der Wahrnehmung des Rechts auf Gesundheit organisierte der Ausschuss einen Diskussionstag. Die so gewonnenen Erkenntnisse flossen in den ersten Entwurf der Allgemeinen Empfehlung ein, der im Rahmen der 109. Tagung beschlossen wurde. Wichtige Bezugspunkte des Entwurfs sind sowohl die starken Diskrepanzen, die durch die COVID-19-Pandemie offenlegt und verstärkt wurden, als auch historische Ursachen für strukturell ungleiche Zugänge zu einer guten Gesundheitsversorgung wie Kolonialismus oder Sklaverei.

Frühwarnsystem

Im Rahmen seiner 107. Tagung erließ der CERD eine Erklärung zum Vorfall vom 24. Juni 2022 an der marokkanisch-spanischen Grenze von Nador nach Melilla. Beim Versuch, die Außengrenze der Europäischen Union (EU) zu überwinden, kamen 23 Menschen afrikanischer Herkunft ums Leben, mehr als 70 weitere wurden verletzt. Der Ausschuss zeigte sich über Berichte von unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch den Grenzschutz zutiefst besorgt und drängte auf eine lückenlose Aufklärung der Vorfälle sowie eine menschenrechtsbasierte Migrationspolitik.

Während seiner 108. Tagung ging der Ausschuss auf die Situation der Uiguren in der autonomen Region Xinjiang der Volksrepublik China ein. Der Ausschuss zeigte sich besorgt über Berichte schwerster Menschenrechtsverletzungen durch die chinesische Regierung in sogenannten ›Zentren für berufliche Bildung und Ausbildung‹ und Strafanstalten unter dem Vorwand der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung. Der Ausschuss forderte die Regierung auf, unverzüglich allen Vorwürfen zu Menschenrechtsverletzungen in der Region nachzugehen, alle willkürlich festgenommenen unverzüglich freizulassen und den Angehörigen Auskunft über den Verbleib der Betroffenen zu geben.

Während seiner 109. Tagung befasste sich der CERD mit der rassistischen Diskriminierung geflüchteter Menschen aus Haiti in die Länder Nord-, Süd- und Mittelamerikas. Der Ausschuss zeigte sich zutiefst besorgt über Berichte von kollektiven Zwangsausweisungen insbesondere vulnerabler Gruppen ohne Prüfung der individuellen Schutzbedürftigkeit und ohne faires Verfahren. Der Ausschuss rief die betroffenen Staaten auf, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechte aller Haiti-

anerinnen und Haitianer zu achten. Weitere Stellungnahmen im Rahmen des Frühwarnsystems gingen an Australien, Brasilien, Kanada und Kolumbien.

Individualbeschwerdeverfahren

In der Rechtssache Momodou Jallow gegen Dänemark (CERD/C/108/D/62/2018) gab der Ausschuss dem Antragssteller Recht und stellte eine Verletzung des ICERD fest. Dieser machte geltend, dass eine Kunstaussstellung im dänischen Parlamentsgebäude und in einer privaten Kunstgalerie durch die Art der Darstellungen von Menschen afrikanischer Herkunft und Angehörigen der Roma-Gemeinschaft zu rassistischer Diskriminierung und Hass aufstachelte. Der dänische Staat sah die Ausstellung als von dem Recht auf freie Meinungsäußerung gedeckt an. Der Ausschuss forderte Dänemark auf, sich bei dem Betroffenen zu entschuldigen, Entschädigung zu leisten sowie andere öffentliche Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes vor rassistischer Diskriminierung und Hassreden zu ergreifen.

In der Rechtssache Sajjad Hussain gegen Norwegen (CERD/C/109/D/63/2018) machte der norwegische Petent, Betreiber mehrerer Lebensmittelmärkte in Norwegen und des Menschenhandels angeklagt, geltend, Norwegen habe seine Verpflichtung aus dem ICERD verletzt, weil das Berufungsgericht bei der Einschätzung seines Fluchtrisikos auf seinen pakistanischen Hintergrund verwiesen habe und ihm aus diesem Grund die Entlassung aus der Untersuchungshaft verwehrt. Dieser Auffassung folgte der Ausschuss nicht. Unter Verweis auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 31 wiederholte er, dass sich bei der Feststellung eines Fluchtrisikos auch auf finanzielle oder persönliche Verbindungen in andere Staaten bezogen wurde. Daher konnte der CERD keine Verletzung des ICERD feststellen.

Staatenbeschwerden

Vor dem Hintergrund der Staatenbeschwerde des Staates Palästina gegen Israel (CERD/C/100/3) traf sich die Ad-

Hoc-Vergleichskommission während des Berichtszeitraums zweimal und diskutierte Einigungsstrategien, Fragen zur Sammlung und Auswertung von Informationen sowie zur Verfassung des Berichts.

Staatenberichte

Im Rahmen des Staatenberichtverfahrens bezog der Ausschuss zu den Berichten der Staaten Aserbaidschan, USA, Bahrain, Frankreich, Philippinen und Russland Stellung, auf die im Folgenden eingegangen wird. Darüber hinaus behandelte der CERD die Berichte der Länder Argentinien, Benin, Brasilien, Nicaragua, Niger, Portugal, Simbabwe, Slowakei, Suriname und Tadschikistan.

In seiner 107. Tagung befasste sich der Ausschuss mit **Aserbaidschan**. Der CERD rief Aserbaidschan dazu auf, den Multikulturalismus im eigenen Land weiter zu fördern und rassistischer Diskriminierung in der Region Bergkarabach Einhalt zu gebieten. In seinen Abschließenden Bemerkungen ging der Ausschuss auf besorgniserregende Fälle von Hassrede und Hassgewalt ein. Er zeigte sich zudem über den Schutz der Meinungsfreiheit und die Situation nationaler Minderheiten besorgt, wie der Roma und der Gemeinden der Dom.

Der CERD stellte fest, dass die **USA** die Empfehlung des letzten Berichtszeitraums insbesondere in Bezug auf Grenzkontrollen, Migrationsrecht und die Schließung des Gefangenenlagers Guantanamo nicht adäquat umgesetzt haben. In seinen Abschließenden Bemerkungen sprach der Ausschuss eine Reihe von Unzulänglichkeiten an: Diese bezogen sich zum einen auf die nationale Umsetzung des ICERD als auch auf den Aufbau eines institutionellen Rahmens und nationalen Aktionsplans gegen Rassismus. In vielen Lebensbereichen stellten die Berichtersteller rassistische Diskriminierungen fest.

In der 108. Sitzung untersuchte der Ausschuss die Situation in **Bahrain**. In seinen Abschließenden Bemerkungen ging er unter anderem auf die Frage des Zugangs zur Justiz, der Verleihung der Staatsbürgerschaft sowie die Problematik der Staatenlosigkeit ein. Besonderes



Demonstrantinnen gegen Polizeigewalt und Rassismus in Paris am 23. September 2023. Auf dem Plakat steht: »Sagen Sie meiner Mutter nicht, dass ich bei der Polizei bin. Sie glaubt, ich sei ein Friedenswächter.« FOTO: DENIS PREZAT

Augenmerk legte er außerdem auf die Situation von Arbeiterinnen und Arbeitern mit Migrationshintergrund sowie von Hausangestellten.

Der Ausschuss zeigte sich über die Anzahl der Fälle in **Frankreich** von exzessiver Polizeigewalt durch physischen und verbalen Missbrauch zutiefst besorgt, insbesondere gegenüber Menschen afrikanischer oder arabischer Herkunft sowie Roma und geflüchteten Menschen. Der Ausschuss empfahl dem Vertragsstaat unter anderem, unabhängige Untersuchungen der Fälle anzustrengen, aber auch Menschenrechtstrainings für die Polizei anzubieten. Gleichzeitig solle es eine systematische Datensammlung in Bezug auf Fälle gemeldeter Polizeigewalt geben und strafrechtliche Verfahren gegen relevante Angehörige der Polizei eingeleitet werden.

In seiner 109. Tagung bemerkte der Ausschuss kritisch, dass die **Philippinen** keinen disaggregierten Antidiskriminierungsdaten führen. In Bezug auf die Antidiskriminierungsinfrastruktur empfahl der CERD ein umfängliches Antidiskriminierungsgesetz. Zur Situation von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger zeigte sich der Ausschuss zutiefst besorgt, ebenso über Fälle von Verschwindenlassen, die Tötung von und permanente Gewaltanwendung gegen Menschenrechtsaktivistinnen und

-aktivisten und indigene Gemeinschaften sowie ethnoreligiöse oder ethnolinguistische Minderheiten.

Der Ausschuss bedauerte, dass **Russland** sich weigerte, Fragen zum bewaffneten Konflikt auf der Krim zu beantworten. In Bezug auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine stellte der Ausschuss fest, dass die Anwendbarkeit von internationalem humanitären Völkerrecht eine gleichzeitige Anwendbarkeit von internationalen Menschenrechtsnormen, wie dem ICERD, nicht ausschließe. Der Ausschuss zeigte sich über Berichte von extremer im Krieg begangener Gewalt und Hassreden gegenüber Ukrainerinnen und Ukrainern sowie Roma und anderer Minderheiten im staatseigenen Radio zutiefst besorgt. Auch Fälle von rassistisch motivierter Polizeigewalt insbesondere gegenüber vulnerablen Gruppen wie Menschen afrikanischer Herkunft, Roma, Frauen und LGBTIQ+ wurden mit Besorgnis zur Kenntnis genommen.

Damaris Uzoma

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Damaris Uzoma, Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung, 104. bis 106. Tagung 2021, VN, 6/2022, S. 277f., fort.)

Personalien

Entwicklung

Die **Beratergruppe für lokale und regionale Gebietskörperschaften** wurde am 6. Oktober 2023 von UN-Generalsekretär António Guterres ins Leben gerufen. Die 20 Mitglieder der Gruppe – Angehörige lokaler und regionaler Regierungen sowie führende Persönlichkeiten aus Indien, Kolumbien, Nigeria, Philippinen und Spanien – werden über einen Zeitraum von einem Jahr mit dem Generalsekretär über die Dimensionen lokaler und regionaler Regierungen in den Austausch treten, die in den Vorbereitungsprozessen für den Zukunftsgipfel berücksichtigt werden sollen. Die Gruppe wird unter anderem Empfehlungen für eine globale UN-Strategie für das Engagement lokaler und regionaler Regierungen formulieren, um die Beiträge zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und der Neuen Urbanen Agenda zu stärken. Das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-Habitat) wird das Sekretariat der Gruppe unterstützen.

Friedenssicherung

Der Deutsche **Volker Perthes** wurde am 13. Oktober 2023 von António Guterres zum Leiter der unabhängigen strategischen Überprüfung der Hilfsmission der

Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) ernannt. In den Jahren 2021 bis 2023 diente er als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs und Leiter der Integrierten Übergangsunterstützungsmission der Vereinten Nationen in Sudan (UNITAMS) (vgl. Personalien, VN 2/2021, S. 90). Im September dieses Jahres kündigte Perthes jedoch seinen Rücktritt an, nachdem er im Juni von der sudanesischen Regierung zur *Persona non grata* erklärt worden war. In den Jahren 2015 bis 2018 war der Politikwissenschaftler leitender Berater des Sondergesandten des Generalsekretärs für Syrien, davor in den Jahren 2005 bis 2020 Geschäftsführer und Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Forschung

Am 3. August kündigte UN-Generalsekretär António Guterres die Einsetzung eines neuen **wissenschaftlichen Beirats für unabhängige Beratung über Durchbrüche in**

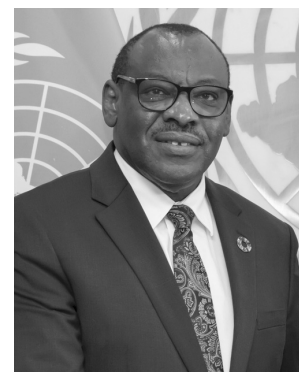


Tatiana Molcean UN PHOTO: M. GARTEN

Wissenschaft und Technologie an, der die UN beraten und darüber informieren soll, wie die Vorteile dieser Fortschritte genutzt und potenzielle Risiken eingedämmt werden können. Dem Beirat werden neben den leitenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus dem UN-System, dem Beauftragten des Generalsekretärs für Technologie und dem Rektor der Universität der Vereinten Nationen (UNU) sieben herausragende Wissenschaftler angehören. Diese sind: Yoshua Bengio von der Université de Montréal, Kanada; Sandra Díaz von der Universidad Nacional de Córdoba, Argentinien; Saleemul Huq von der Independent University Bangladesch; Fei-Fei Li von der Stanford University Alan Lightman vom Massachusetts Institute of Technology; Thuli Madonsela von der Stellenbosch University sowie Thomas C. Südhof ebenfalls von der Stanford University.

Wirtschaft

António Guterres ernannte am 26. Juli 2023 **Tatiana Molcean** aus der Republik Moldau zur nächsten Exekutivsekretärin der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE). Sie tritt die Nachfolge von Olga Algayerova aus der Slowakei an. Molcean war zuvor Ständige Vertreterin ihres Heimatlands bei den Vereinten Nationen, der



Claver Gatete UN PHOTO: M. GARTEN

Welthandelsorganisation (WTO) und anderen internationalen Organisationen in Genf und in den Jahren 2017 bis 2020 Staatssekretärin und stellvertretende Ministerin für multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und europäische Integration.

Am 6. Oktober 2023 ernannte António Guterres **Claver Gatete** aus Ruanda zum Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika (ECA). Er folgte damit Vera Songwe aus Kamerun. Zuvor war Claver Gatete Ständiger Vertreter Ruandas bei den UN in New York. Der Wirtschaftswissenschaftler war in leitenden Regierungspositionen tätig, insbesondere in den Jahren 2018 bis 2022 als Minister für Infrastruktur und in den Jahren 2013 bis 2018 als Minister für Finanzen und Wirtschaftsplanung.

Zusammengestellt von Patrick Rosenow.

Deutsche Blauhelme in Afrika

Daniel Lange



Torsten Konopka

Deutsche Blauhelme in Afrika: Die Bundesrepublik Deutschland und die Missionen der Vereinten Nationen Anfang der 1990er Jahre

Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
2023, 780 S.,
65,00 Euro

Geschichte mit all ihren Wendungen muss aus den zeitgenössischen Umständen heraus immer wieder neu erschlossen werden, um zu einem facettenreichen Verstehen zu gelangen. Dafür liefert Torsten Konopka mit seiner Untersuchung der deutschen Blauhelme in Afrika über die deutsche Beteiligung an Friedensmissionen der Vereinten Nationen in den frühen 1990er Jahren ein Paradebeispiel. Schon längst hätte es einer solchen Studie bedurft.

Ergründen will Konopka für die Jahre 1988 bis 1993, warum sich die Bundesrepublik zunächst nicht und dann nur zögerlich an solchen UN-Einsätzen beteiligte. Dafür will er die damals maßgeblichen politischen, bürokratischen und militärischen Abläufe offenlegen, um die einst für oder gegen eine deutsche Teilnahme an den jeweiligen UN-Missionen sprechenden Gründe rekonstruieren, analysieren und interpretieren zu können. Dazu bedient er sich eines aufwendigen Kniffs. Er untersucht nämlich nicht nur die Blauhelmeinsätze, bei denen ab dem Jahr 1989 eine deutsche Beteiligung mit Polizeikräften oder Soldatinnen und Soldaten erfolgte – Namibia, Somalia, Westsahara und Ruanda –, sondern auch jene ohne deutsche Teilnahme: Angola, Mosambik und Liberia. Damit besetzt er geschickt inhaltliche Leerstellen, aus denen sich der Leserschaft erst ein schlüssiges Gesamtbild erschließt. Dabei stützt er sich unter anderem auf zwei besonders wertvolle Quellenbestände. Das sind einerseits bundesdeutsche Ministerialakten – unter anderem des Auswärtigen Amtes –, die nun nach dem Ablauf der üblichen Schutzfrist von 30 Jahren zur Auswertung bereitstehen. Andererseits ist es dem Autor gelungen, die Einschätzungen von über 50 Zeitzeugen in seine Arbeit einzubeziehen.

Derlei Fleiß schlägt sich in den tiefgründigen Länderstudien nieder. So auch zur UN-Mission in der ehemaligen deutschen Kolonie Namibia in den Jahren 1989/1990. Sie sollte dort freie Wahlen und den Abzug der südafrikanischen Besatzung sicherstellen und Namibia den Weg in die Unabhängigkeit ebnen. Zu Recht widmet sich Konopka dieser UN-Mission aufgrund ihres neuartigen Ansatzes – unter anderem besaß sie erstmals eine eigene Polizei – ausführlich auf 70 Seiten.

Bedauerlicherweise erfährt die Leserschaft hier aber lediglich am Rande, dass sich an jenem UN-Einsatz beide deutsche Staaten mit einer Polizeibeobachtereinheit beteiligten. Wie die Bundesrepublik Deutschland (BRD) entwarf auch die Deutsche Demokratische Republik (DDR) schon im Jahr 1978 erste Pläne dazu. Teilweise waren beide deutsche UN-Einheiten in Namibia auch zusammen im Einsatz. Auch weil die wahrlich historische Zeitenwende 1989/90 in Deutschland und Namibia nahezu parallel ablief – just als die Berliner Mauer fiel, fanden in Namibia erstmals freie Wahlen statt –, hätte diese einmalige deutsch-deutsche UN-Episode mehr Beachtung verdient.

Da, so Konopka, die gesamte Planung der BRD zum UN-Einsatz in Namibia »im Schatten der deutsch-deutschen Frage« stand, mutet seine Notiz, das dortige deutsch-deutsche Zusammentreffen unter neutraler UN-Flagge sei nur eine Fußnote der Geschichte, zu lapidar an. Wer hierzu mehr wissen will, wird im vom Autor reichlich zusammengestellten Literaturapparat fündig. Ebenso hilfreich sind die zur Orientierung im Band dankenswerterweise enthaltenden geografischen Karten der einzelnen untersuchten afrikanischen Einsatzländer.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von September bis Oktober 2023 aufgeführt. Die Auflistung erfolgt chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Haiti	S/RES/2699(2023)	2.10.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die Multinationale Sicherheitsunterstützungsmission im Rahmen ihrer Möglichkeiten und in ihren Einsatzgebieten und in Abstimmung mit der Haitianischen Nationalpolizei ausnahmsweise dringliche zeitweilige Maßnahmen zur Verhinderung von Verlusten an Menschenleben ergreifen kann, die in ihrem Umfang begrenzt, zeitgebunden und verhältnismäßig sind, um die Haitianische Nationalpolizei dabei zu unterstützen, die grundlegende öffentliche Ordnung und Sicherheit zu wahren.	+13; –0; =2 (China, Russland)
	S/RES/2700(2023)	19.10.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, die Sanktionsregime, das Reiseverbot und Einfrieren von Vermögenswerten und das zielgerichtete Rüstungsembargo um ein Jahr zu verlängern. Er beschließt ferner, das festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe um 13 Monate zu verlängern.	einstimmige Annahme
Kolumbien	S/RES/2704(2023)	30.10.2023	Der Sicherheitsrat begrüßt die seit der Annahme des Endgültigen Abkommens zur Beendigung des Konflikts und zum Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens erzielten Fortschritte auf dem Weg zu Frieden in ganz Kolumbien. Der Rat beschließt, das Mandat der Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien bis zum 31. Oktober 2024 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2698(2023)	29.9.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, die erteilten Ermächtigungen zur Überprüfung von Wasserfahrzeugen, die der Schleusung von Migrantinnen und Migranten und des Menschenhandels auf See ausgehend von Libyen verdächtig sind, um zwölf Monaten zu verlängern.	+14; –0; =1 (Russland)
	S/RES/2701(2023)	19.10.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2146(2014) erteilten Genehmigungen und verhängten Maßnahmen zur Verhütung unerlaubter Ausfuhren von Erdöl, darunter Rohöl und Erdölfertigprodukte, bis zum 1. Februar 2025 und das Mandat der Sachverständigengruppe nach Resolution 1973(2011) bis zum 15. Februar 2025 zu verlängern.	einstimmige Annahme
	S/RES/2702(2023)	30.10.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 31. Oktober 2024 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/PRST/2023/5	16.10.2023	Der Sicherheitsrat erklärt sich bereit, bis Ende 2023 einen Beschluss über die Zukunft der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), ihren schrittweisen, verantwortungsbewussten und nachhaltigen Abzug und die konkreten und realistischen Schritte zu fassen, die vorrangig zur Abwicklung dieses Abzugs unternommen werden müssen.	
Somalia	S/RES/2705(2023)	31.10.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat und die Aufgaben der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 31. Oktober 2024 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Westsahara	S/RES/2703(2023)	30.10.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 31. Oktober 2024 zu verlängern.	+13; –0; =2 (Mosambik, Russland)

Jahresinhaltsverzeichnis 2023

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift Vereinte Nationen zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleistet das Online-Archiv, abrufbar unter zeitschrift-vereinte-nationen.de/archiv/. Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge, Standpunkte, Interviews, Reden und Berichte grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Danach folgen die Personalien, die Buchbesprechungen, die Übersichten sowie – nach Themen geordnet – die Dokumente der Vereinten Nationen. Das Register der Autorinnen und Autoren ergänzt die Übersicht über den Jahrgang. Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, sind hier die Seitenzahlen angegeben:

VN 1/2023: Seite 1–48 VN 2/2023: Seite 49–96 VN 3/2023: Seite 97–144
VN 4/2023: Seite 145–192 VN 5/2023: Seite 193–240 VN 6/2023: Seite 241–288

Allgemeines und Grundsatzfragen

- | | |
|--|---|
| <p>131 Fortsetzung der Untersuchungen zum Tod von Dag Hammarskjöld Henning Melber</p> <p>148 Drei Fragen an Ingrid A. Lehmann</p> <p>168 Deutschland und die Zukunft der Vereinten Nationen Marianne Beisheim · Silke Weinlich</p> <p>195 Euphorie, Ernüchterung, Eklat: Die Ära Boutros-Ghali Henrike Landré</p> <p>201 Verändern sich die UN in Vielfalt und Belegschaft? Henriette Keijzers · Veronika Tywuschik-Sohlström</p> <p>202 Drei Fragen an Arora Akanksha</p> <p>208 Internationale Bedienstete oder politische Aktivisten? Karin Esposito</p> <p>226 Generalsekretär Bericht für die 78. Tagung Henrike Landré</p> <p>243 Trygve Lies unmöglichster Job der Welt Kirsten Haack</p> <p>244 Drei Fragen an Barbara Crossette</p> <p>273 Generalversammlung 2022/2023 Henrike Landré</p> | <p>58 Krise ohne Krieg Ralf Südhoff · Berit Reich</p> <p>64 Innovation: eine Frage der Zeit Marie Wagner</p> <p>76 Cybersicherheitsarchitektur: Virtuelle Baustellen Wolfgang Kleinwächter</p> <p>99 UN-Forschung und UN-Politik in der Bundesrepublik Deutschland Helmut Volger</p> <p>105 Wissenschaftliche Politikberatung zur Nachhaltigkeitsstrategie Nataliia Sokolovska</p> <p>111 Zwischen Wissenschaft und Politik Alexandra Ivanovic · David M. Malone</p> <p>112 Drei Fragen an Nikhil Seth</p> <p>118 Stimmen zu Herausforderungen der Wissensvermittlung Katja Hujo · Adam Lupel · Barbara Crossette</p> <p>132 Sicherheitsrat Tätigkeit 2022 Judith Thorn</p> <p>147 Ein Spiegel deutscher UN-Politik Manuel Fröhlich · Annika Enning</p> <p>154 »Wir vollziehen eine globale Zeitenwende.« Interview mit Antje Leendertse</p> <p>160 Stärker über den engen Freundeskreis hinausgehen Christoph Heusgen · Sophie Eisentraut</p> <p>166 Standpunkt Sollte Deutschland einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat erhalten? Ja! Florian Laudi</p> <p>167 Standpunkt Sollte Deutschland einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat erhalten? Nein! Gunther Hellmann</p> |
|--|---|

Politik und Sicherheit

- 33 Weltraumausschuss | 2022 **Franziska Knur**
- 51 Humanitäre Hilfe der UN und Geopolitik **Stephen Browne**
- 52 Drei Fragen an | **Louise Aubin**

- 214 Standpunkt | Die Integrität des UN-Multilateralismus schützen **Max-Otto Baumann**
- 215 Wege zum nachhaltigen Frieden: Ansätze für UN-Friedensmissionen **Julia Leib**
- 227 Abrüstungskonferenz | 2020, 2021 und 2022 **Oliver Meier**
- 232 »Frieden ohne Gerechtigkeit nennt man Diktat.« **Rede des Bundeskanzlers Olaf Scholz bei der 78. Generalversammlung der Vereinten Nationen**
- 249 UNwirksame Friedenssicherung? **Lise M. Howard**
- 255 Der schwierige Weg in die Unabhängigkeit **Jan Lüdert**
- 267 Die Guten Dienste des UN-Generalsekretärs **Manuel Brunner**
- 276 B-Waffen-Übereinkommen | Neunte Überprüfungs-konferenz 2022 **Una Jakob**

Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

- 34 Ausschuss gegen Folter | 2022 **Lea Barbara Kuhlmann**
- 83 Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 2022 **Barbara Lochbihler**
- 120 Die Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte – aus heutiger Sicht **Michael Krennerich**
- 135 Menschenrechtsrat | Tagungen 2022 **Theodor Rathgeber**
- 180 Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 2022 **Norman Weiß**
- 181 Menschenrechtsausschuss | 2022 **Lea Barbara Kuhlmann**
- 183 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen | 2022 **Lukas Groß**
- 228 Ausschuss für die Rechte des Kindes | 2022 **Jana Hertwig**
- 230 Frauenrechtsausschuss | 2022 **Corinna Templin**
- 261 Standpunkt | Für eine Menschenrechtspolitik aus einem Guss **Lisa Heemann**
- 262 Zur Befolgung von UN-Menschenrechts-entscheidungen **Andreas von Staden**
- 277 Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte | 2022 **Peter Litschke**
- 279 Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung | 2022 **Damaris Uzoma**

Wirtschaft und Entwicklung

- 21 Standpunkt | Fragwürdige Freiwilligkeit **Gertrud Falk**
- 22 Vorschläge für ein UN-Steuerabkommen **Bodo Ellmers · David Kern-Fehrenbach**
- 82 Internet Governance Forum | 2022 **Wolfgang Kleinwächter**
- 126 »Wir sind auf halbem Wege, aber noch weit vom Ziel entfernt.« **Interview mit Ulrika Modéer**
- 174 Potenziale der Raumfahrt für die Agenda 2030 nutzen **Gina Petrovici · Lew Töpfer**
- 221 Die Agenda 2030 zur Halbzeit: Bilanz und nächste Schritte **Felicitas Fritzsche · Sabine Weiland**

Verwaltung und Haushalt

- 69 Der ACABQ zwischen Spannungen und Reformunfähigkeit **Udo Fenchel**
- 87 Generalversammlung | 2022 **Christoph Deisenberger**

Rechtsfragen

- 28 Das Veto in eigener Sache **Dominik Steiger**
- 74 Standpunkt | Ein Sondertribunal zur Aggression gegen die Ukraine? Ja. **Anne Peters · Robert Stendel**
- 75 Standpunkt | Ein Sondertribunal zur Aggression gegen die Ukraine? Nein. **Kai Ambos**
- 85 Internationaler Strafgerichtshof | 2022 **Mayeul Hiéramente**
- 138 Völkerrechtskommission | 73. Tagung 2022 **Jasper Mührel**
- 185 Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2022 **Elisa Freiburg-Braun**

Umwelt

- 3 Ein Minimalkonsens für den Naturschutz **Adina Arth**
- 4 Drei Fragen an | **Elizabeth Maruma Mrema**
- 9 Internationaler Schutz der Ozeane und ihrer Biodiversität **Johannes Müller**

- 15 Wie Biodiversität mit dem Klimawandel zusammenhängt [Margret Carstens](#)
- 36 Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 2022 Cartagena-Protokoll | 2022 Nagoya-Protokoll | 2022 [Jürgen Maier](#)
- 37 Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung | 2022 [Julia Neuffer](#) · [Jutta Schmitz](#) · [Judith Rosendahl](#)
- 89 Klimarahmenkonvention | 2022 Kyoto-Protokoll | 2022 Klimaabkommen von Paris | 2022 [Jürgen Maier](#)

Personalien

- 39 Abdoulaye Bathily, Oscar Fernandez-Taranco, Reena Ghelani, Natalia Gherman, Roza Otunbayeva, Guy Ryder
- 91 Ilka Sophie Essig, Cindy Hensley McCain, Lew Töpfer; Nachrufe: Inge Kaul, Karl Theodor Paschke
- 140 Catriona Laing, Tshilidzi Marwala, Jorge Moreira da Silva, Amy E. Pope, Leonardo Santos Simão, Feridun Sinirlioğlu
- 187 F. Gerhard Braun, Niklas Hedman, Hochrangige Gruppe für den Lehrberuf, Aarti Holla-Maini, Kersti Kaljulaid, Qu Dongyu, Catherine Russell, Scaling Up Nutrition-Bewegung (SUN), Paula-Mae Weekes, Xu Haoliang
- 281 Beratergruppe für lokale und regionale Gebietskörperschaften, Volker Perthes, Wissenschaftlichen Beirats für unabhängige Beratung über Durchbrüche in Wissenschaft und Technologie, Tatiana Molcean, Claver Gatete

Buchbesprechungen

- 40 Elisabeth Röhrlich, Inspectors for Peace: A History of the International Atomic Energy Agency [Götz Neuneck](#)
- 41 Susan Hannah Allen/Amy Yuen, Bargaining in the UN Security Council. Setting the Global Agenda [Holger Niemann](#)
- 92 Ian Martin, All Necessary Measures? The United Nations and International Intervention in Libya [Wolfram Lacher](#)
- 93 Alex J. Bellamy, Syria Betrayed. Atrocities, War, and the Failure of International Diplomacy [Swantje Schirmer](#)

- 94 Klaus Hübner, Agenten des weltweiten Multilateralismus. Die Sonderorganisationen im System der Vereinten Nationen [Steffen Eckhard](#)
- 141 Eva-Maria Muschik, Building States. The United Nations, Development, and Decolonization, 1945–1965 [Jan Lüdert](#)
- 142 Frank Biermann/Thomas Hickmann/Carol-Anne Sénit (Eds.), The Political Impact of the Sustainable Development Goals. Transforming Governance Through Global Goals? [Jens Martens](#)
- 188 Florian Becker, UNESCO und Internet Governance: Die globale Informations- und Wissensgesellschaft als Herausforderung für das institutionalisierte Völkerrecht [Ekkehard Strauß](#)
- 189 Anna-Theresia Krein, Model United Nations. A Practical Guide [Christian Sigl](#)
- 190 Jan Lüdert, Non-State Actors at the United Nations. Contesting Sovereignty [Theodor Rathgeber](#)
- 235 Rebecca Adami/Dan Plesch, Women and the UN. A New History of Women's International Human Rights [Nicola Popovic](#)
- 236 Linda M. Mülli, Privileged Precarities. An Organizational Ethnography of Early Career Workers at the United Nations [Heidrun Fritze](#)
- 237 Michael Krennerich, Menschenrechtspolitik. Eine Einführung [Annette Förster](#)
- 238 Loraine Sievers, An UNwilling Spy, [Patrick Rosenow](#)
- 282 Thorsten Konopka, Deutsche Blauhelme in Afrika: Die Bundesrepublik Deutschland und die Missionen der Vereinten Nationen Anfang der 1990er Jahre [Daniel Lange](#)

Übersichten

- 44 Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

Dokumente

- Afghanistan
143 S/RES/2678(2023), S/RES/2679(2023), S/RES/2681(2023)
- Demokratische Republik Kongo
143 S/PRST/2023/3
- Demokratische Volksrepublik Korea
143 S/RES/2680(2023)

191	Friedenssicherung				
239	S/RES/2686(2023)				
239	S/PRST/2023/4				
42	Friedenssicherungseinsätze				
	S/RES/2668(2022)				
	Haiti				
239	S/RES/2692(2023)				
283	S/RES/2699(2023), S/RES/2700(2023)				
	Irak				
191	S/RES/2682(2023)				
	Jemen				
95	S/RES/2675(2023)				
191	S/RES/2691(2023)				
	Kolumbien				
95	S/RES/2673(2023)				
239	S/RES/2694(2023)				
283	S/RES/2704(2023)				
	Libyen				
143	S/PRST/2023/2				
191	S/RES/2684(2023)				
283	S/RES/2698(2023), S/RES/2701(2023), S/RES/2702(2023)				
	Mali				
191	S/RES/2690(2023)				
	Massenvernichtungswaffen				
42	S/RES/2663(2022)				
	Myanmar				
42	S/RES/2669(2022)				
	Naher Osten				
42	S/RES/2671(2022)				
95	S/PRST/2023/1				
191	S/RES/2689(2023)				
239	S/RES/2695(2023)				
	Ostafrikanisches Zwischenseengebiet				
42	S/RES/2666(2022), S/RES/2667(2022)				
191	S/RES/2688(2023)				
283	S/PRST/2023/5				
	Sanktionsfragen				
42	S/RES/2664(2022)				
	Somalia				
43	S/RES/2661(2022), S/RES/2662(2022), Anlage A, B,				
	S/RES/2670(2022)				
191	S/RES/2687(2023)				
239	S/RES/2696(2023)				
283	S/RES/2705(2023)				
	Sudan/Südsudan				
43	S/RES/2660(2022)				
95	S/RES/2676(2023)				
143	S/RES/2677(2023)				
191	S/RES/2683(2023), S/RES/2685(2023)				
	Syrien				
43	S/RES/2672(2023)				
191	S/2023/506				
	Terrorismus				
43	S/PRST/2022/7, S/RES/2665(2022), Anlage				
239	S/RES/2697(2023)				
	Ukraine				
95	A/RES/ES-11/6				
	Westsahara				
283	S/RES/2703(2023)				
	Zentralafrikanische Republik				
43	S/RES/2659(2022)				
239	S/RES/2693(2023)				
	Zypern				
95	S/RES/2674(2023)				

Register der Autorinnen und Autoren

Akanksha, Arora	202	Leib, Julia	215
Ambos, Kai	75	Litschke, Peter	277
Arth, Adina	3	Lochbihler, Barbara	83
Aubin, Louise	52	Lüder, Jan	141, 255
Baumann, Max-Otto	214	Lupel, Adam	118
Beisheim, Marianne	168	Maier, Jürgen	36, 89
Browne, Stephen	51	Malone, David M.	111
Brunner, Manuel	267	Martens, Jens	142
Carstens, Margret	15	Meier, Oliver	227
Crossette, Barbara	118, 244	Melber, Henning	131
Deißenberger, Christoph	87	Modéer, Ulrika	126
Eckhard, Steffen	94	Mrema, Elizabeth Maruma	4
Eisentraut, Sophie	160	Mührel, Jasper	138
Ellmers, Bodo	22	Müller, Johannes	9
Enning, Annika	147	Neuffer, Julia	37
Eposito, Karin	208	Neuneck, Götz	40
Falk, Gertrud	21	Niemann, Holger	41
Fenchel, Udo	69	Peters, Anne	74
Förster, Annette	237	Petrovici, Gina	174
Freiburg-Braun, Elisa	185	Popovic, Nicola	235
Fritze, Heidrun	236	Rathgeber, Theodor	135, 190
Fritzsche, Felicitas	221	Reich, Berit	58
Fröhlich, Manuel	147	Rosendahl, Judith	37
Groß, Lukas	183	Rosenow, Patrick	238
Haack, Kirsten	243	Schirmer, Swantje	93
Heemann, Lisa	261	Schmitz, Jutta	37
Hellmann, Gunther	167	Scholz, Olaf	232
Hertwig, Jana	228	Seth ,Nikhil	112
Heusgen, Christoph	160	Sigl, Christian	189
Hiéramente, Mayeul	85	Sokolovska, Nataliia	105
Howard, Lise M.	249	Steiger, Dominik	28
Hujo, Katja	118	Stendel, Robert	74
Ivanovic, Alexandra	111	Strauß, Ekkehard	188
Jakob, Una	276	Südhoff, Ralf	58
Keijzers, Henriette	201	Templin, Corinna	230
Kern-Fehrenbach, David	22	Thorn, Judith	132
Kleinwächter, Wolfgang	76, 82	Töpfer, Lew	174
Knur, Franziska	33	Tywuschik-Sohlström,	201
Krennerich, Michael	120	Veronika	
Kuhlmann, Lea Barbara	34, 181	Uzoma, Damaris	279
Lacher, Wolfram	92	Volger, Helmut	99
Landré, Henrike	195, 226,	von Staden, Andreas	262
	273	Wagner, Marie	64
Lange, Daniel	282	Weiland, Sabine	221
Laudi, Florian	166	Weinlich, Silke	168
Leendertse, Antje	154	Weiß, Norman	180
Lehmann, Ingrid A.	148		

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
Grafiken: Cornelia Agel
Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-0
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.zeitschrift-vereinte-nationen.de

Druck und Verlag:

Berliner Wissenschafts-Verlag
Ein Imprint der Franz Steiner Verlag GmbH, Stuttgart
Birkenwaldstraße 44, 70191 Stuttgart
Telefon: +49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
E-Mail: service@steiner-verlag.de
Internet: www.steiner-verlag.de

Erscheinungsweise:

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

Bezugsbedingungen:

Die aktuellen Abonnement-Angebote und Bezugsbedingungen können über die Internetseite www.bwv-verlag.de/vnvereintenationen aufgerufen werden.
Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: service@steiner-verlag.de
Telefon: + 49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
sowie der Buchhandel.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Ann-Kristin Harder (verantwortlich)
marketing@steiner-verlag.de
Die Mediadata sind abrufbar unter www.steiner-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

Dr. Ekkehard Griep (Vorsitzender)
Karin Kortmann (stv. Vorsitzende)
Carolin Maluck (stv. Vorsitzende)
Prof. Dr. Ekkehard Strauß (stv. Vorsitzender)
Katharina Borchardt
Dr. Martin Kilgus
Sara Nanni
Anne Schilling
Timo Vogler
Vanessa Vohs
Dr. Thomas Weiler
Max Zuber

Ehrevorsitzender

Detlef Dzembitzki

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Detlef Dzembitzki
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Barbara Hendricks
Dr. Christoph Heusgen
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Karin Kortmann
Silvie Kreibiehl
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Barbara Lochbihler
Winfried Nachtwei
Karin Nordmeyer
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
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
Annette Hornung-Pickert
Dr. Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Teresa Pfützner
Prof. Dr. Ekkehard Strauß

Forschungsrat

Dr. Steffen Bauer
Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Ronny Patz
Prof. Dr. Manuela Scheuermann
Prof. Dr. Dominik Steiger
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

Landesverband Bayern
Vorsitzende: Carolin Maluck
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
info@dgvn-nord.de

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

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Sarah Duryea
info@dgvn-sachsen.de

Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 1/2024, zum Thema ›Vergessene Konflikte‹ erscheint im Februar 2024.

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