

Helmut Volger | Norman Weiß (Hrsg.)

# Die Vereinten Nationen vor globalen Herausforderungen

Referate der Potsdamer UNO-Konferenzen 2000–2008



Universitätsverlag Potsdam



# Die Vereinten Nationen vor globalen Herausforderungen



Helmut Volger | Norman Weiß (Hrsg.)

# Die Vereinten Nationen vor globalen Herausforderungen

Referate der Potsdamer UNO-Konferenzen 2000–2008

Universitätsverlag Potsdam

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de/> abrufbar.

### **Universitätsverlag Potsdam 2011**

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.  
Umschlagfoto: Helmut Volger

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der  
Universität Potsdam:

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2011/5235/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-52355](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-52355)

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-52355>

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam:  
ISBN 978-3-86956-139-4







## Vorwort

Ausgangspunkt für die Gründung des Forschungskreises Vereinten Nationen war eine praktische Erfahrung: die Zusammenarbeit der Autoren beim „Lexikon der Vereinten Nationen“ in den Jahren 1998 und 1999. Im Kreis der Autoren entstand die Idee, ein informelles Netzwerk für UN-Forschung und -Lehre zu gründen, um die Zusammenarbeit an einem UN-Forschungsprojekt zwischen Autoren unterschiedlicher Fachdisziplinen – Politikwissenschaft, Völkerrecht, Volkswirtschaft, Geschichtswissenschaft – sowie Praktikern fortzusetzen. Klaus Hüfner, Axel Wüstenhagen und Helmut Volger entwickelten ein entsprechendes Konzept und im Dezember 1999 wurde in einer Gründungsversammlung in der Universität Potsdam der „Forschungskreis Vereinte Nationen“ als informelles Netzwerk für UN-Forschung gegründet. Ziel sollte, das war der Konsens bei der Gründung, die Verbesserung der Praxis der UN-Forschung sein, durch einen verbesserten Informationsaustausch unter den Wissenschaftlern der verschiedenen Fachdisziplinen und den Dialog mit den Praktikern.

Dabei war von Anfang an den regelmäßig stattfindenden Konferenzen des Forschungskreises, von 2000 bis 2006 fanden sie jedes Jahr, von da ab alle zwei Jahre statt, eine wichtige Rolle zugeordnet worden: Sie sollten eine kritische Analyse der bestehenden Forschung ermöglichen sowie die Entwicklung neuer Forschungsfragestellungen. Durch die Einladung von Vertretern der verschiedenen Fachdisziplinen, von UN-Mitarbeitern, Diplomaten und Journalisten als Referenten und Teilnehmer zu den Konferenzen sollte die interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Forschung sowie der Dialog mit den Praktikern und den Medien gefördert werden.

Erfreulicherweise konnten diese pragmatischen Ziele erreicht werden: Die in diesem Buch dokumentierten wissenschaftlichen Konferenzen des Forschungskreises der Jahre 2000 bis 2008 – für die Konferenzen bürgerte sich schnell durch ihren Tagungsort, das Gebäude der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, der Name „Potsdamer UNO-Konferenzen“ ein –, die sich mit den Reformkonzepten der UNO, dem Millenniumsgipfel 2000 und dem UN-Weltgipfel 2005, der Zusammenarbeit zwischen UNO und Regionalorganisationen, der deutschen UN-Politik und der deutschen UN-Forschung befaßten, haben einen Dialog zwischen allen an der UN-Forschung Interessierten in Gang gebracht, ein Gespräch, das bis dahin von den Beteiligten wenig gesucht und vielfach als zu schwierig eingeschätzt wurde, was viele Diskussionsbeiträge der Konferenzen belegten.

Auch das Ziel, die Ergebnisse der UN-Forschung stärker in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit präsent zu machen, wurde erreicht: Die Broschüren, die von Helmut Volger und Eckart Klein herausgegeben wurden und in denen die Texte der jeweiligen Konferenz veröffentlicht wurden, werden häufig in der Fachliteratur zitiert und von Wissenschaftlern als Anregung für eigene Forschungsansätze genommen.

Das Interesse an den Referattexten der Potsdamer UNO-Konferenzen hat den Forschungskreis Vereinte Nationen motiviert, eine Reihe wichtiger Konferenzreferate der Konferenzen 2000 bis 2008, die bereits in den Konferenzbroschüren veröffentlicht wurden, in einer Buchpublikation in Themenkapiteln zusammenzufassen. Wir hoffen, daß der vorliegende Sammelband dazu beiträgt, die UN-Forscher und -Praktiker zu weiteren Forschungsprojekten bzw. politischen Diskussionen anzuregen und den Lesern einen Eindruck von der UN-Forschung zu vermitteln.

Potsdam, im Mai 2011

Dr. phil. Helmut Volger  
Forschungskreis  
Vereinte Nationen,  
Koordinator

PD Dr. iur. habil. Norman Weiß  
Menschenrechtszentrum der  
Universität Potsdam

## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort ..... 7

### **Kapitel 1**

**UN-Reform**..... 15

Auf der Suche nach einem neuen Konsens:

Die Reformberichte vor der 60. UN-Generalversammlung

*Manuel Fröhlich*..... 17

Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen:

Das Konzept des Cardoso-Berichts

*Irene Weinz*..... 31

Eine unendliche Geschichte? Die Reform der Hauptorgane der  
Vereinten Nationen

*Sven Bernhard Gareis* ..... 41

### **Kapitel 2**

**Schutz der Menschenrechte**..... 57

UN-Reform und Menschenrechte

*Ekkehard Strauß* ..... 59

Vorschläge zur Reform der UN-Vertragsausschüsse im Rahmen  
der Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen

*Hanna Beate Schöpp-Schilling*..... 69

Reform of the United Nations Human Rights Programs –  
current challenges and trends'

*Markus G. Schmidt* ..... 81

**Kapitel 3****Die Vereinten Nationen und das Völkerrecht..... 95**

Die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs  
für das ehemalige Jugoslawien – die bisherigen Verfahren  
und ihre Bedeutung für das allgemeine Völkerrecht

*Frank Hoffmeister* ..... 97

Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus

*Bardo Fassbender* ..... 109

**Kapitel 4****Die Vereinten Nationen und die Globalisierung..... 123**

Die WTO-Rechtsordnung in der „Globalisierungsfalle“?  
Aktuelle Entwicklungen und Grundstrukturen des  
Welthandelsrechts

*Christian Tietje*..... 125

Global Governance – ein tragfähiges Friedensprojekt?

*Christoph Rohloff* ..... 139

Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte

*Brigitte I. Hamm*..... 153

**Kapitel 5****Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen..... 167**

NATO und Vereinte Nationen

*Ekkehard Griep* ..... 169

Die Rolle Deutschlands bei der Lösung der Namibia-Frage  
im Rahmen der Vereinten Nationen

*Hans-Joachim Vergau*..... 181

Ziviles Personal in Friedenseinsätzen und Wahlbeobachtung – Die Rolle des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) <i>Winrich Kühne in Zusammenarbeit mit Wibke Hansen und Julia Hett</i> .....	193
Auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“? Die UN und das Regime humanitärer Interventionen <i>Bastian Loges / Ulrich Menzel</i> .....	201
Neue Entwicklungen in der UN-Friedenssicherung <i>Ekkehard Griep</i> .....	213
<b>Kapitel 6</b> <b>Die Rolle der UNO in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit</b> .....	223
Herausforderungen an multilaterale Organisationen durch neue Formen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit <i>Andreas Obser / Stefanie Schurer</i> .....	225
Die Rolle Deutschlands in der multilateralen Entwicklungs- zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Ergebnisse des UN-Millenniumsgipfels <i>Klaus-Jürgen Hedrich</i> .....	243
Neue Tendenzen in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen <i>Markus Lederer / Andreas Obser</i> .....	251
Die Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen: Neue Bemühungen um eine systemweite Kohärenz <i>Thomas Fues</i> .....	261

**Kapitel 7****Die Vereinten Nationen und der Umweltschutz** ..... 277

Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform?

*Peter H. Sand* ..... 279Die Reform der Vereinten Nationen und die Umweltpolitik:  
Das UNEP zwischen Anspruch und Wirklichkeit*Steffen Bauer* ..... 287**Kapitel 8****Die Vereinten Nationen und die öffentliche Meinung**..... 301Die Vereinten Nationen und die Medien –  
Vom schwierigen Verhältnis zweier Prügelknaben*Stephan Bergmann* ..... 303

Die neue Struktur der UN-Informationsarbeit in Europa

*Axel Wüstenhagen* ..... 311**Kapitel 9****Die deutsche UN-Politik**..... 319

UN-Politik im Deutschen Bundestag

*Wolfgang Ehrhart* ..... 321Wechselwirkungen zwischen UN-Politik und UN-Forschung in  
Deutschland*Klaus Hüfner* ..... 329

Strukturprobleme der deutschen UN-Politik

*Klaus Hüfner* ..... 337

**Kapitel 10****Die Europäische Union und die Vereinten Nationen ..... 349**

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen – Bestandsaufnahme, Defizite, Chancen

*Ernst Sucharipa*..... 351

GASP der Europäischen Union in den Vereinten Nationen am Beispiel der Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

*Ingo Winkelmann*..... 371

**Kapitel 11****Probleme und Perspektiven der UNO-Forschung in Deutschland ..... 379**

Neue Wege für die deutsche UN-Forschung?  
Die Fachkonferenz der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen „UNO-Forschung in Deutschland“ im Dezember 2005

*Norman Weiß*..... 381

Die Arbeit des Forschungskreises Vereinte Nationen

*Helmut Volger* ..... 393

Empfehlungen für die zukünftige deutsche UNO-Forschung

*Helmut Volger* ..... 399

**Autorenverzeichnis**..... 409

**Übersicht über die Themen der Potsdamer UNO-Konferenzen**.... 411





# **Kapitel 1**

## **UN-Reform**



## Auf der Suche nach einem neuen Konsens: Die Reformberichte vor der 60. UN-Generalversammlung<sup>1</sup>

*Manuel Fröhlich*

Es gehört zu den gängigen Metaphern gerade der politischen Berichterstattung, die Mühen von Veränderungsprozessen mit dem Verweis auf die Echternacher Springprozession zu illustrieren: Drei Schritte vor und zwei zurück. So, wie sich traditionellerweise die Gläubigen zu Ehren des Heiligen Willibrord bewegten, so mude auch manch politische Dynamik von Reformprozessen an. Betrachtet man die Reformdebatte im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels im September 2005, so mag einem auch ein Dreischritt auffallen: Zunächst die deutliche Rede des UN-Generalsekretärs vom September 2003, in der er von der Infragestellung des Gründungskonsenses der Vereinten Nationen sprach und angesichts des Irak-Krieges und neuer Sicherheitsbedrohungen ein High-level-Panel einsetzte, das konkrete Reformmaßnahmen ausarbeiten sollte (*Annan* 2003). Darauf folgte dann im Dezember 2004 der Reformbericht "A more secure world: Our shared responsibility" (HLP), der seitens des Panels in der Tat eine ganze Bandbreite von Reformmaßnahmen vorschlug. Als dritter Schritt wäre daran anschließend die nochmalige Zuspitzung des Reformbündels im Bericht des Generalsekretärs zu nennen, der unter dem Titel "In larger freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All" (ILF) im April 2005 veröffentlicht wurde und (mit dem Zusatz "for decision by heads of State and Government" versehen) schon als Beschlußvorlage für den Gipfel im September 2005 dienen sollte.

Angesichts des weithin kritisierten Schlußdokumentes des Millennium+5-Gipfels könnte sich der Eindruck bestätigen, daß nach den drei Schritten nach vorne schlußendlich auch wieder mindestens zwei zurück gegangen wurden, da sich viele Elemente der vorhergehenden Vorschläge nicht, verdeckt oder nur eingeschränkt wiederfinden lassen. Die Beschäftigung mit den Reformberichten mag in dieser Perspektive von bloß historischem Interesse sein. Dagegen steht jedoch, daß die mit den Berichten zumindest artikulierten Reformmaßnahmen in der Nachbearbeitung unter dem neuen Präsidenten der Generalversammlung *Jan Eliasson* weiter auf der Agenda der Vereinten Nationen verbleiben. Vor diesem Hintergrund soll in diesem notwendigerweise skizzenhaften Überblick zunächst der Charakter der beiden Reformberichte näher bestimmt werden (I). Dem folgt ein etwas genauerer Blick auf die Frage des Einsatzes von Gewalt als eines Beispiels der Reformagenda (II). Unter institutionellen Gesichtspunkten werden die Reform des Sicherheitsrates und die Einrichtung

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2005 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 25. Juni 2005 gehalten hat. Das Konferenzreferat wurde im Herbst 2005 nach dem September-Gipfel überarbeitet.

einer Kommission für Friedenskonsolidierung kurz beleuchtet (III). Das Fazit verweist auf Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten zwischen Reformberichten und Schlußdokument (IV).

## I. Zum Charakter der Reformberichte

Die Worte des UN-Generalsekretärs vor der 58. Generalversammlung waren äußerst deutlich:

“In short, Excellencies, I believe the time is ripe for a hard look at fundamental policy issues, and at the structural changes that may be needed in order to strengthen [the United Nations]. History is a harsh judge: it will not forgive us if we let this moment pass. For my part, I intend to establish a High-Level Panel of eminent personalities, to which I will assign four tasks: First, to examine the current challenges to peace and security; Second, to consider the contribution which collective action can make in addressing these challenges; Third, to review the functioning of the major organs of the United Nations and the relationship between them; and Fourth, to recommend ways of strengthening the United Nations, through reform of its institutions and processes.” (*Annan 2003*)

Die Grundlage der Vereinten Nationen, ein Konsens über Anspruch, Geltung, Verfahren und Effektivität des Systems kollektiver Sicherheit sei in Frage gestellt. Der Irak-Konflikt ist in dieser Analyse nur ein, wenn auch das offensichtlichste, Symptom dieser Erosion. Terrorismus, neue Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen, aber auch ein neues Verständnis von Sicherheit, das (etwa in der Akzentuierung auf „menschliche Sicherheit“ (vgl. *Paris 2001*) weit über die Verhinderung zwischenstaatlichen Konflikts hinausreicht und konkrete Bedrohungen von Leib und Leben einzelner Menschen umschließt, fordern die bisherigen konzeptionellen und institutionellen Antworten der UNO heraus (*Fröhlich 2004a*). Versteht man mit John Gerard Ruggie unter Multilateralismus nicht nur eine Verfahrensform für die Koordination von drei oder mehreren Staaten, sondern die Charakterisierung der Beziehungen, die diese Staaten untereinander unterhalten und die auf spezifische Werte und Normen gegründet sind (*Ruggie 2002*), so ist insofern eine Krise des Multilateralismus zu diagnostizieren, als daß sowohl die Verfahren und Institutionen als auch die Prinzipien und Werte der Weltorganisation in Frage gestellt sind. Vor diesem Hintergrund hat der Generalsekretär im Jahre 2003 in bemerkenswert deutlicher Weise die Initiative zur Reform in die Hand genommen; seine Rede vor der Generalversammlung verriet deutliche Ungeduld. Mit Blick auf die lange diskutierte Reform der Zusammensetzung des Sicherheitsrat forderte *Annan* sogar: “I respectfully suggest to you, Excellencies, that in the eyes of your peoples the difficulty of reaching agreement does not excuse your failure to do so.” (*Annan 2003*). In einer solchen Argumentation macht sich der Generalsekretär dabei mit Verweis auf den Auftrag und Anspruch der Charta zum Sprecher jenes Anspruches, den die Präambel der Charta mit den Worten „Wir die Völker“ eben nicht nur als Summe nationalstaatlicher Interessen definiert. Dieser Akt erinnert durchaus an ähnliche Einlassungen von *Annans* Vorgänger

*Dag Hammarskjöld*, der die Entwicklung der UNO (unter Rückgriff auf die Lebensphilosophie *Henri Bergsons*) als organisches Wachstum verstanden hat. Bei diesem Wachstum kommt dem Sekretariat eine nicht zu vernachlässigende Rolle zu. In einer einschlägigen Rede an der University of Chicago hat *Hammarskjöld* die Arbeit des Sekretariats mit dem “pulsation of blood through the living body” verglichen:

“It [the secretariat] has creative capacity. It can introduce new ideas. It can in proper form take initiatives. It can put before the Member Governments new findings which will influence their actions. Thus the secretariat, in its independence, represents an organ not only necessary for the life and proper functioning of the body, but of importance also for its growth.” (*Hammarskjöld* 1955: 519-520).

Genau in diesen Kontext kann auch die *Annan*-Initiative vom September 2003 eingeordnet werden.

Wichtig ist dabei, daß der Generalsekretär hier bewußt nicht als sich selbst überschätzende Einzelstimme auftritt, sondern seinen Reformimpuls durch die Einsetzung des hochrangigen Panels zunächst indirekt an die Adresse der Mitgliedstaaten weiterleitet. Die Autorität des Panels hängt unter den Vorzeichen der UN-Diplomatie wesentlich daran, daß das Gremium repräsentativ besetzt ist (zum Hintergrund auch *Einsiedel* 2005). Die Gruppe, die sich unter dem Vorsitz des ehemaligen thailändischen Premierministers *Anand Panyarachun* zusammengefunden hat, wurde von *Annan* bewußt so ausgewählt, daß die Mitglieder erstens eine gewisse Expertise (u.a. aus vorherigen Expertengremien) mitbrachten, daß sie zweitens aber auch durch vormalige Aufgaben in Diplomatie und Außenpolitik ihrerseits so vernetzt waren, daß sie eine Reihe von Einflüssen spiegeln konnten und zugleich über ebendiese Kanäle und Einbindungen die Kommunikation der Ergebnisse in alle Kontinente und Staatengruppen mit gewährleisten konnten.<sup>2</sup> Auf diesem Wege arbeitete das Panel sozusagen an einem vorweggenommenen Konsens, der auch die politische Annahme und Durchsetzung durch die Staaten gewährleisten sollte: Wenn die mehr oder minder hochrangigen Vertreter aus Frankreich, Großbritannien, Rußland, China und den USA sich auf eine Forderung einigen konnten, stand zu erwarten, daß zumindest die Reaktion der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sich nicht auf die rhetorische Ablehnung eines wie auch immer „parteiischen“ Gremiums zurückziehen konnten.

Gemäß dem Mandat des Panels sind die Ausführungen auf “today’s global threats and an analysis of future challenges to international peace and security”

<sup>2</sup> Die Mitglieder waren: *Anand Panyarachun* (Thailand), *Robert Badinter* (Frankreich), João Clemente Baena Soares (Brasilien); Gro Harlem Brundtland (Norwegen), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australien), David Hannay (Großbritannien), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Ägypten), Satish Nambiar (Indien), Sadako Ogata (Japan), Yevgeny Primakov (Russische Föderation), *Qian Qichen* (China), *Nafis Sadik* (Pakistan), *Salim Ahmed Salim* (Tansania), *Brent Scowcroft* (USA).

(HLP 2004: 119) fokussiert. Der Titel "Our shared responsibility" stellt dabei ein unverkennbares Echo zum 1987er Bericht "Our common future" der Kommission für Umwelt und Entwicklung dar (*World Commission 1987*). Dies mag einerseits dem Umstand geschuldet sein, daß mit *Gro Harlem Brundtland* die Vorsitzende jener Kommission auch Mitglied des Panels war; andererseits aber auch eine Referenz an die im damaligen Bericht geprägte Konzeption „nachhaltiger Entwicklung“ sein, die mit dem Fokus auf sicherheitspolitische Herausforderungen verbunden wird. Tatsächlich geht es dem Panel auch um die Begründung eines neuen Sicherheitsbegriffs, wie der Untertitel "A new vision of collective security" deutlich macht. Bestandteile dieser neuen Vision sind dabei einerseits ein "new consensus about the meaning and responsibilities of collective security" und andererseits die "mutual recognition of threats" (HLP 2004: 1-2). Dies deckt sich mit der von *Annan 2003* formulierten Einsicht, wonach die Verteidigung multilateraler Verfahren (im Angesicht des Irak-Krieges) nicht auf eine bloße Mißachtung oder Geringschätzung dramatisch neuer Bedrohungslagen gebaut werden könne. Diese zweiseitige Aufgabenbeschreibung ist im Bericht durch ein weiteres Spannungsfeld geprägt, in dem auf der einen Seite die Betonung effektiver, schutzverbürgender Staaten und auf der anderen Seite die konsequente Einschränkung, Qualifizierung und Relativierung staatlicher Souveränität durch die Souveränität von Individuen (also die Ausrichtung an der Situation und dem konkreten Schicksal von Menschen) steht. Deutliches Signum der Ambiguität dieses Spannungsfeldes ist eine Definition, in der die Gefährdung bzw. Beeinträchtigung einerseits der Bevölkerung und andererseits des Staates gleichermaßen zum Bestimmungsfaktor von Bedrohungen internationaler Sicherheit gemacht werden: "Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security." (HLP 2004: 23) Theoretisch gesprochen verbindet sich hier eine weite (oftmals als „japanisch“ etikettierte) Lesart von menschlicher Sicherheit (statt anderer z.B. *Commission 2003*) mit einer Grundüberzeugung des Realismus in den internationalen Beziehungen.

Die Fokussierung auf die „Sicherheitspolitik“ ist im Bericht des Generalsekretärs (ILF) zu einem Dreiklang aufgefächert, der im Untertitel als Zielvorgabe formuliert wird: "Towards Development, Security and Human Rights for All". Unter Rekurs auf unterschiedliche Lesarten des Konzepts menschlicher Sicherheit hätte auch hier „Sicherheit“ der übergreifende Begriff sein können; *Annan* hat sich jedoch für eine Gewichtung auf "in larger freedom" entschieden. Dieser Titel weist nun wieder eine Reihe von Bezügen auf: Erstens stellt er einen Bezug zur Präambel der Charta dar, in der unter den Zielbestimmungen der Organisation genannt wird: "to [...] promote social progress and better standards of life in larger freedom". Der „Geist“ der Charta wird auf diese Weise zum Mandatsgeber bei der Reform der konkreten Gestalt der Weltorganisation. In einer zweiten Ebene stellt die Betonung der Freiheit sicher auch eine Referenz an die zweite Inaugural Address des US-amerikanischen Präsidenten

*George W. Bush* dar, in der „Freedom“ eine dominante Stellung innehatte (das Wort wurde 22mal verwendet; *Bush* 2005). Dies mag einerseits die Rede von „Annans Kotau vor Bush“ (*Opitz* 2005) rechtfertigen. Zugleich ist der Bezug auf die Freiheit aber auch eine noch weitergehende Referenz an den Gründungskonsens der Vereinten Nationen, indem er nämlich auf die Four-Freedoms-Rede *Franklin Delano Roosevelts* verweist, die (über den Weg der Atlantik-Charta und der „Erklärung der Vereinte Nationen“ vom Januar 1942) als konzeptionelles Gerüst der Weltorganisation gelten kann. In *Roosevelts* Konzept gehen bürgerliche Abwehrrechte (“Freedom of speech and expression, freedom of religion”) eine Fusion mit wirtschaftlichen Teilhaberechten (“Freedom from Want”) ein (*Roosevelt* 1941). Die Bezugnahme auf diese Idee *Roosevelts* hatte *Annan* schon in seinem Millenniumsbericht aufgenommen (*Annan* 2000). Vieles von dem, was in ILF erwähnt wird, stellt schon seit längerer Zeit einen Bestandteil der Reden *Annans* dar. So hatte er die unauflösliche Einheit des Dreiklangs von Entwicklung, Freiheit und Frieden bereits 1997 in seiner Antrittsrede vor der Generalversammlung thematisiert (*Annan* 1997). Der konzeptionelle Dreiklang findet 2005 allerdings ein vernehmbares Echo, indem *Annan* neben Wirtschafts- und Sozialrat sowie Sicherheitsrat nun – konsequenterweise – einen Menschenrechtsrat fordert. Die ganze Bandbreite des *Annan*-Berichts kann hier nicht entfaltet werden; der Zusammenhang zwischen ILF und HLP wird jedoch am deutlichsten im Kapitel “Freedom from Fear”, in dem die Berichte des High-Level-Panels aufgenommen werden. Hier geht es in der Tat um das Herzstück des Systems kollektiver Sicherheit: die Regelungen zum Einsatz von Gewalt.

## II. Zum Einsatz von Gewalt

Die UN-Charta bietet drei miteinander verbundene Aussagen zum Einsatz von Gewalt in der internationalen Politik. Artikel 2 Ziffer 4 stellt zunächst als Grundverpflichtung fest:

„Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Ausgenommen von diesem Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt sind die Zwangsmaßnahmen, die der Sicherheitsrat im Besonderen nach Kapitel VII und Artikel 42 der Charta anordnen kann – die zweite Aussage zum Einsatz von Gewalt. Als dritte Aussage im Text der Charta ist schließlich Artikel 51 zu nennen, der „im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen (...) das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“ regelt. Diese drei Bestimmungen können schon von ihrer Anlage her allgemein in Widerspruchssituationen führen. Die Geschichte der Vereinten Nationen zeigt darüber hinaus, daß das Gewaltverbot nach Artikel 2 oft mißachtet wurde. Das in Kapitel VII beschriebene Verfahren

zur Umsetzung von Zwangsmaßnahmen konnte sich zudem kaum auf die dort vorgesehene Infrastruktur (Sonderabkommen mit den Mitgliedstaaten, Bereitstellung von Luftstreitkräften, Generalstabsausschuß) stützen. Artikel 51 wurde hingegen in unterschiedlichsten Kontexten von den Mitgliedstaaten bemüht und nicht selten überstrapaziert. Der Irak-Krieg 2003 hat jedoch drei ganz konkrete Infragestellungen bzw. Probleme der Regelungen zum Gewalt-Einsatz aufgeworfen, die sich teils auch schon vorher angedeutet hatten: Erstens die Frage, inwiefern Artikel 51 Möglichkeit und Raum für präemptive bzw. präventive Selbstverteidigung läßt, zweitens die Frage, wie neuartige Bedrohungsszenarien unter die Gewaltbestimmungen der Charta gefaßt werden können, und drittens schließlich, inwiefern gewaltsame Intervention in die – von der Charta nach Artikel 2 Ziffer 7 geschützten – inneren Angelegenheiten eines Staates gerechtfertigt sein kann. HLP begegnet diesen Infragestellungen mit einer Antwort, die drei Elemente aufweist.

Das erste Element der Antwort ist die Übernahme der von der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS 2001) im Kontext des Kosovo-Krieges entwickelten Formel von der “Responsibility to protect”. In der Bezugnahme von HLP auf ICISS zeigt sich eine Wegstrecke der konzeptionellen Reform internationaler Politik, die durchaus folgenreich sein kann. Auch ICISS geht in gewisser Weise auf eine Initiative *Kofi Annans* zurück. Dieser hatte bereits 1999 angesichts ethnischer Säuberungen und Völkermordes im Kosovo und in Ruanda zwei Lesarten von Souveränität unterschieden: die Souveränität des Staates sowie die Souveränität des Individuums und des Volkes (*Annan 1999; Fröhlich 2004b*). Vor dem Hintergrund des Versagens in Ruanda und Srebrenica forderte *Annan* die UN-Mitgliedstaaten auf, für den Fall eines Konfliktes zwischen diesen beiden Ansprüchen Prinzipien zu entwickeln. ICISS hat diesen Appell aufgegriffen und legt mit der “Responsibility to protect” eine interessante Antwort vor. Die unter führender Beteiligung der Kommissionsmitglieder *Ramesh Thakur* und *Michael Ignatieff* (sowie dem späteren HLP-Mitglied *Gareth Evans*) formulierte These stellt den Schutz der Menschen in den Mittelpunkt staatlicher wie internationaler Politik:

“[T]he idea [is] that sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states.” (ICISS 2001: VIII).

Wenn also die primäre Verantwortung eines Staates gegenüber seinen eigenen Bürgern nicht wahrgenommen wird, dann tritt die internationale Gemeinschaft in eine Ersatzfunktion. Die “Responsibility to protect” ist dabei jedoch nicht als bloß militärische Handlungsform anzusehen. Die ICISS unterteilt sie vielmehr in die “Responsibilities to prevent”, “to react” und “to rebuild”. Nur die mittlere ist primär auf militärisches Engagement angewiesen. Eine solche Konzeption würde tatsächlich einen Wendepunkt von der Diskussion eines „Rechts auf Intervention“ (gedacht vom intervenierenden Staat) hin zu einer „Verantwort-



tung zum Schutz“ (gedacht von den betroffenen Individuen) bedeuten. Die klassischen Vorwürfe von verdecktem Kolonialismus oder Paternalismus sind durch diese Sprachform teilweise ausgehebelt. Die ICISS bindet den Einsatz von Gewalt darüber hinaus noch an “precautionary principles”, die eine mögliche Eingriffsentscheidung an die Abwägung der Prinzipien von “right intention”, “last resort”, “proportional means” und “reasonable prospects” verpflichtet (ICISS 2001: XII).

Auch HLP führt, sozusagen als zweites Element der Antwort auf die Herausforderungen der Regelungen zum Gewalteinsatz, ein Kriterienbündel ein, das bei der Entscheidung über Gewalteinsatz bedacht werden sollte. Anders jedoch als ICISS werden die in HLP genannten Kriterien von “seriousness of threat”, “proper purpose”, “last resort”, “proportional means” und “balance of consequences” (HLP 2004: para. 207) nicht nur auf Fälle humanitärer Intervention, sondern auch auf Fälle ähnlich der Irak-Krise 2003 bezogen. Sie sollen grundsätzlich einen anspruchsvollen, nachvollziehbaren und möglichst konsistenten Rechtfertigungsdiskurs zum Einsatz von Gewalt begründen – ohne rechtliche Verbindlichkeit oder Zwangsläufigkeit für die beteiligten Akteure zu etablieren. HLP plädiert dafür, die genannten Prinzipien als “guidelines” in deklaratorische Resolutionen der Generalversammlung und/oder des Sicherheitsrates aufzunehmen. ILF fordert hier deutlicher die Annahme der Prinzipien durch den Sicherheitsrat (ILF 2005: para. 126). Beide Berichte sind sich dabei im Klaren darüber, daß die bloße Bezugnahme auf die Prinzipien noch keine “agreed conclusions with push-button predictability” (HLP 2004: para. 206) hervorbringen werde. Die Richtlinien definieren Situationen, aber nicht Handlungsoptionen, und bürgen nicht von sich aus für den entsprechenden politischen Willen zur Umsetzung.

Bei näherem Hinsehen erweisen sich die Richtlinien als zutiefst verankert in der Denkfigur des „gerechten Krieges“ (vgl. in diesem Zusammenhang auch *Fixdal/Smith* 1998). Mehr noch: dieselben Schwierigkeiten und konzeptionellen Probleme, denen die Lehre vom gerechten Krieg ausgesetzt ist, finden sich auch bei den Guidelines: Da ist zunächst der Umstand, daß die Prinzipien zugleich gewaltreglementierende wie gewaltermöglichende Argumentationen formulieren. Zweitens stellt sich die Frage der Angemessenheit militärischer Handlungen im Zeitalter von Massenvernichtungswaffen einerseits und politisch geplantem Massenmord andererseits in besonderer Brisanz. Gerade die Einführung atomarer Waffen in die internationale Politik hatte ja mit guten Gründen dem Rechtfertigungsdiskurs zum Einsatz „legitimer“ Macht ein gewisses Ende gesetzt (*Delbrück/Dicke* 1985). Drittens schließlich mögen die Kriterien in ihrer allgemeinen Form sinnvoll erscheinen – das Problem ist jedoch, daß sie ihrerseits Begriffe enthalten, über deren politische, völkerrechtliche und ethische Einschätzung trefflich gestritten werden kann („letztes“ Mittel, „Ernsthaftigkeit“ der Bedrohung etc.). Der zentrale Unterschied zwischen der klassischen Lehre vom gerechten Krieg und den Vorschlägen von HLP und ILF besteht sicherlich in dem Umstand, daß die Entscheidung über die Ausle-

gung und Anwendung der Prinzipien nicht einem Herrscher oder Staat, sondern einem multilateralen Gremium, dem UN-Sicherheitsrat, übertragen ist. Offen bleibt dagegen die Frage, was passiert, wenn (aus welchen Beweggründen auch immer) keine Mehrheit im Rat für ein Einschreiten zu bekommen ist. HLP formuliert etwas wolkig:

“If it [the Security Council] does not so choose [to engage militarily], there will be, by definition, time to pursue other strategies, including persuasion, negotiation, deterrence and containment – and to visit again the military option.” (*HLP* 2004: para. 190).

Grundlage der “Last resort”-Debatte zuvor war aber ja eigentlich die Situation, daß diese Möglichkeiten bereits ausgeschöpft sind.

HLP und ILF halten jedoch noch ein drittes Element ihrer Antwort auf die neuen Sicherheitsbedrohungen und -probleme bereit. Sie wenden sich beide gegen eine förmliche Neuinterpretation von Artikel 51 der Charta – etwa im Sinne der Erweiterung oder Präzisierung hinsichtlich des Einsatzes von präemptiver oder präventiver Gewalt in Situationen unmittelbarer oder latenter Bedrohung. Diese Ablehnung stützt sich dabei erstens auf Verweise zur vorherrschenden völkerrechtlichen Interpretation von Artikel 51, die diesen eben nicht bloß auf den Fall eines erfolgten zwischenstaatlichen Angriffs konventioneller Art einschränkt, sondern, unter gewissen Bedingungen der Absehbarkeit eines Angriffes, auch antizipatorische Selbstverteidigung ermöglicht (*Murswiek* 2003). Zweitens verweisen beide Berichte darauf, daß es dem Sicherheitsrat (weitestgehend) freistehe, neue Situation unter Artikel 51 zu fassen oder in Auslegung seiner Definitionsmacht nach Artikel 39 (*Dicke* 1997) selbst tätig zu werden – dies könnte im Extremfall auch präventive Schläge umfassen. Bedingung für eine solche Option ist in beiden Berichten nicht die Aufhebung vermeintlicher völkerrechtlicher Schranken, sondern die Güte der ins Feld geführten Argumente entlang der vorgeschlagenen Richtlinien. Der Fokus wechselt damit zur politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung des Sicherheitsrates. Die ohnehin schon herausgehobene Stellung des Rates wird unter dieser Perspektive nochmals unterstrichen. Von daher – und nicht bloß durch nationale Ambitionen – ist die Frage der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Sicherheitsrates eine Kernfrage des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen.

### III. Zu institutionellen Reformen

Die Grundaussage beider Berichte lautet hier, daß der Sicherheitsrat “more proactive” (*HLP* 2004: 77) sein müsse. Sein Handeln müsse den Bedingungen von „Credibility“, „Legitimacy“ und „Representation“ (*HLP* 2004: 5) genügen. Interessant ist dabei, daß die Frage der Ratsreform in beiden Berichten nicht abschließend und einheitlich geregelt wurde, sondern zwei Modelle nebeneinander gestellt wurden (zur Ratsreform vgl. *Fröhlich/Hüfner/Märker* 2005). Modell A geht davon aus, daß der Rat um sechs ständige und drei nichtständige Mitglieder erweitert wird. Hinter diesem Modell stehen die sogenannten G4-

Staaten Deutschland, Indien, Brasilien, Japan. Zwei afrikanische Staaten, die jedoch noch nicht bestimmt sind, sollen dazu kommen. Der Vorschlag der G4 sieht zwar ständige Mitgliedschaften vor, beharrt allerdings nicht auf dem Veto-Recht für die neuen ständigen Mitglieder (ein Punkt, der zu Differenzen und letztlich zur Herausbildung eines afrikanischen Modells geführt hat, in dem offensiv auch das Vetorecht gefordert wird). Diese beiden Varianten unter Modell A liegen der Generalversammlung als Resolutionsentwürfe vor; nötig zur Annahme (und damit zur Charta-Änderung) wäre eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung und anschließend die Ratifizierung dieser Änderung durch ebenfalls zwei Drittel der Mitgliedstaaten. Im zweiten Schritt der Ratifizierung verfügen die ständigen Mitglieder über ein Vetorecht, da ohne ihre Zustimmung keine Änderung angenommen ist.

Gibt es also schon unter Modell A verschiedene Varianten, so sprechen beide Berichte auch noch von Modell B, das man der Kürze halber als „nichtständiges“ Modell bezeichnen könnte. Auch hier säßen nach einer Reform insgesamt 24 anstelle der jetzigen 15 Mitglieder im Sicherheitsrat – allerdings kämen keine neuen ständigen Mitglieder dazu, sondern ein weiterer nichtständiger Sitz mit der gewohnten zweijährigen Amtszeit und acht nichtständige Mitglieder, die allerdings auf 4 Jahre gewählt und zudem unmittelbar zur Wiederwahl vorgeschlagen werden könnten. Dieses Modell wird von der Gruppe „Uniting for Consensus“ bzw. dem „Coffee Club“ vertreten: Protagonisten sind hier Italien, Pakistan, Argentinien – nicht zufällig potentielle Gegenkandidaten zu den G4-Staaten. Neben den zwei Modellen nennen die Berichte auch Kriterien für die Auswahl potentieller Auf- oder Nachrücker in den Sicherheitsrat. Im ILF heißt es zu möglichen Kandidaten im Sinne einer Präzisierung der in Artikel 23 genannten Kriterien zur Wahl nichtständiger Mitglieder:

“those who contribute most to the United Nations financially, militarily and diplomatically, specifically in terms of contributions to assessed budgets, participation in mandated peace operations, contributions to voluntary activities of the United Nations in the areas of security and development, and diplomatic activities in support of United Nations objectives and mandates” (*ILF* 2005: para. 169a).

*Annan* zeigt sich in seinem Bericht zugleich offen für weitere Denkmodelle und betont, daß jegliches Modell, auf das man sich jetzt einigen würde, in Zukunft nicht unhinterfragbar wäre – tatsächlich sieht auch die G4-Resolution die Überprüfung ihres Modells nach 15 Jahren vor. Glaubwürdigkeit, Legitimation und Repräsentativität des Rates sollen aber durch eine Reihe von Verfahrensänderungen gestärkt werden, die hier nicht im Einzelnen erläutert werden können, die aber in der Summe auf eine höhere Transparenz der Arbeitsweise und Entscheidungsfindung (*Freuding* 2005) zielen.

Im Kontext der Friedenssicherung verdient sicher auch der in beiden Berichten vorhandene Vorschlag zur Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung Beachtung (*Schneckener/Weinlich* 2005). Hier findet sich eine Refe-

renz an das Spektrum der Friedenssicherung, das der ehemalige UN-Generalsekretär *Boutros-Ghali* 1992 in seiner „Agenda für den Frieden“ entworfen hatte (*Boutros-Ghali* 1992) und das seinerseits das Sicherheitskonzept der Vereinten Nationen neu ausrichtete. Die Notwendigkeit, sich der kritischen Phase nach Abschluß eines Friedensvertrages oder Waffenstillstandes anzunehmen, ist dabei primär der Erfahrung geschuldet, daß ungefähr die Hälfte der Gesellschaften, die einen Krieg hinter sich gebracht haben, nach fünf Jahren erneut in gewalttätige Auseinandersetzungen zurückfallen. Nachhaltige Friedenspolitik muß also versuchen, das Engagement der Staatengemeinschaft weiter aufrechtzuerhalten und sinnvoll auf die Begleitfaktoren der Sicherheit vor Ort – von wirtschaftlichem Wiederaufbau bis zur Integration von Minderheiten etc. – einzuwirken. Die Kommission soll in diesem Sinne verschiedenste Akteure aus dem UN-Bereich sowie Vertreter der Wirtschafts- und Finanzinstitutionen (Weltbank, Internationaler Währungsfond etc.) an einen Tisch bringen, um von der Entwicklungshilfe über die Auslandsschulden bis hin zum Aufbau von Polizei- und Justizwesen konzentriert in dieser kritischen Phase Unterstützung zu leisten. Zeitlich soll sich die Arbeit der Kommission auf den „immediate aftermath of war“ (*ILF*: para. 115) beschränken. Im Sekretariat in New York soll ein mit zwanzig Mitarbeitern relativ bescheidenes Büro die Arbeit der Kommission unterstützen und begleiten. Etwas unklar bleibt in beiden Berichten die institutionelle Stellung, die die Kommission einnehmen könnte – etwa als subsidiäres Organ des Sicherheitsrates oder in Zuordnung zur Generalversammlung. Je nach Anbindung wird sich auch die Frage der Arbeitsteilung mit den bestehenden Institutionen stellen. Zu den drängenden Reformdebatten im Bereich der Friedenssicherung gehört sicher auch die Frage einer einheitlichen Definition (und Ablehnung) jeglicher Form von Terrorismus sowie die gesamte Problematik der Eindämmung von Massenvernichtungswaffen (*Müller* 2005), zu denen beide Berichte Vorschläge unterbreitet haben. Der Umstand, daß gerade im Bereich der Abrüstung kein wirklicher Fortschritt erzielt wurde, brachte *Annan* dazu, mit Blick auf den Gipfel von einer „disgrace“ (*Annan* 2005) zu reden. Gilt eine solche Einschätzung auch für die weiteren Ambitionen der Reformberichte?

#### **IV. Fazit**

Das am 13. September 2005 verabschiedete Gipfeldokument (UN-Dok. A/60/L.1 vom 15. September 2005) blieb in der allgemeinen Beurteilung weit hinter den Erwartungen zurück. *Annans* Plan schien noch bis weit in den Sommer weitgehend aufzugehen: Der Präsident der Generalversammlung, *Jean Ping*, hatte einen Entwurf für ein Abschlußdokument vorgelegt, in dem fast alle wichtigen Forderungen aus HLP und ILF aufgenommen waren. Dieses Kompromiß- und Vorschlagspapier fand allgemein breite Unterstützung. Sogar die Volksrepublik China, der ja in der Regel eine sehr zurückhaltende Haltung in Sachen nationaler Souveränität attestiert wird, hatte sich in einem Positionspapier vom Juni 2005 in Teilen kooperativ gezeigt – auch in ihrem Dokument

fand sich (wenn auch relativiert) die Formel der “Responsibility to protect” (China 2005). Ebenfalls im Juni hatte eine überparteiliche Initiative des US-amerikanischen Kongresses unter *George Mitchell* und *Newt Gingrich* einen umfassenden Reformbericht vorgelegt, der bemerkenswert konstruktiv ausfiel und – neben der Betonung anstehender Management-Reformen – viele Elemente aus HLP und ILF aufgenommen hatte (*American Interests* 2005). Anfang Juli legte die G4-Gruppe offiziell einen Resolutionsentwurf zur Reform des Sicherheitsrates vor – die entscheidende Phase schien zu beginnen. Doch dann kamen mehrere Elemente zusammen, die insgesamt deutlich die Reformdynamik schwächten und den ehrgeizigen Entwurf relativierten. Folgende Punkte mögen dies illustrieren: Erstens wurde der Generalsekretär unablässig mit Korruptionsvorwürfen und Managementfehlern im Rahmen des Öl-für-Nahrungsmittel-Programms konfrontiert, die insgesamt seine Rolle im Reformprozeß (schon rein zeitlich) schmälerten. Zweitens entbrannte in der Generalversammlung eine Auseinandersetzung zwischen den G4-Unterstützern und dem Coffee-Club, die an Deutlichkeit und sprachlichen Ausfällen äußerst ungewöhnlich für das diplomatische Parkett war – im Effekt aber eine Menge Eifersüchteleien, Verdächtigungen und gegenseitige Vorwürfe in die Debatte brachte. Insbesondere China und die USA schlossen sich schließlich zu einer Verhinderungsbündnis gegen die Reform des Rates zusammen und machten ihren nicht unerheblichen Einfluß in der Generalversammlung geltend. Drittens schließlich entschloß sich der von Präsident *Bush* am Kongreß vorbei nominierte amerikanische UN-Botschafter *Bolton* am 30. August, den bislang erreichten (und mehrmals überarbeiteten) Konsensentwurf des Präsidenten der Generalversammlung *Jean Ping* in einer Satz-für-Satz- und Wort-für-Wort-Lektüre mit unzähligen amerikanischen Änderungsvorschlägen zu überziehen.<sup>3</sup> Dieser Schritt, dem weitere Änderungswünsche von verschiedenen Seiten folgten, ließen das geschnürte „Paket“ und den teils gegen Widerstand erreichten Konsens wieder aufbrechen. Noch in der Nacht vor der Verabschiedung war letztlich unklar, ob der größte Gipfel der Menschheitsgeschichte, zu dem beinahe 170 Staats- und Regierungschefs nach New York gekommen waren, überhaupt ein Abschlußdokument vorlegen könnte. Herausgekommen ist schließlich ein Dokument, das keine Reform des Sicherheitsrates beschließt, keine einheitliche Definition von Terrorismus ausbuchstabiert, keine größeren institutionellen Festlegungen trifft, zur Frage der Abrüstung kaum ein Wort und ansonsten viele Formelkompromisse enthält.

Doch es finden sich auch positive Elemente (*Volger* 2005): Die Kommission für Friedenskonsolidierung und ein neuer Menschenrechtsrat, der die Menschenrechtskommission ablösen soll, sind institutionell auf den Weg gebracht. Die Terrorismusdefinition bleibt auf der Tagesordnung der Generalversamm-

---

<sup>3</sup> Die einzelnen Entwürfe von *Ping* finden sich unter [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org); die detaillierten Vorschläge *Boltons* finden sich unter [www.un.int/usa/](http://www.un.int/usa/) (besucht am 12. Dezember 2005).

lung, während die in HLP und ILF angeregten Richtlinien zum Einsatz von Gewalt nicht einmal in der sehr vagen Formulierung des ersten *Ping*-Entwurfs vom 3. Juni – (“47. We recognize the need to continue discussing principles for the use of force, as identified by the Secretary-General, and that such principles should be among the factors considered by the Security Council in deciding to authorize the use of force as provided under the Charter.”) – in das Abschlußdokument gelangten. Behaupten konnte sich hingegen die Formel von der “Responsibility to protect” – wobei (neben weiteren Qualifizierungen) anstelle des eindeutigeren “recognize our shared responsibility to take collective action” nun abgeschwächt von “are prepared to take collective action [...] on a case-by-case basis” die Rede ist. Gleichwohl stellt allein die Übernahme und Bestätigung des Gedankens eine nicht unerhebliche Veränderung im Souveränitätsdenken dar, deren praktische Folgen (etwa im Falle Darfurs) jedoch noch nicht absehbar sind (*Williams/Bellamy* 2005). Das Gipfel-Dokument spricht sich jedenfalls in deutlicher Kontinuität zu den Argumentationen der Reformberichte gegen eine förmliche Änderung von Artikel 51 aus, indem festgehalten wurde, daß “the relevant provisions of the Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security” (para. 79).

Wichtig für die Ausrichtung der Arbeit der Vereinten Nationen war schließlich auch die Bestätigung der im Jahre 2000 als Neuausrichtung der UN-Entwicklungspolitik beschlossenen und durch einen Report von *Jeffrey Sachs* operationalisierten Millenniums-Entwicklungsziele, die auf ihre Weise eine Hinwendung zu einem Sicherheits-Konzept markieren, daß über die „nationale Sicherheit“ von Staaten die Bedürfnisse, Gefährdungen und Nöte der Menschen in den Mittelpunkt stellt und bis zum Jahr 2015 deutliche Verbesserungen im Kampf gegen Armut, Krankheit oder Kindersterblichkeit anvisiert. Der weite und anspruchsvolle Sicherheitsbegriff ist in der Arbeit der UNO verankert worden. Das Abschlußdokument nimmt das Konzept menschlicher Sicherheit auf – allerdings in der Form eines Arbeitsauftrages zur weiteren Diskussion und Bestimmung durch die Generalversammlung (para. 143). Die aus den Konzepten folgenden Verantwortlichkeiten haben die Staats- und Regierungschefs also zunächst bloß deklaratorisch angenommen. Der Blick auf weitere Veränderungen in den Vereinten Nationen zeigt jedoch, daß solche deklaratorische Bekräftigungen oftmals die entscheidende Weichenstellung für die Wirkmächtigkeit der formulierten Prinzipien sind (*Jones* 1992; *Fröhlich* 2005). Die Mühlen der UN-Diplomatie mahlen langsam; und doch haben sich gerade in den letzten Jahren wichtige Neuerungen durchsetzen können. Wenn auch die “Responsibility to protect” noch nicht zweifelsfrei verankert ist, so hat sich der Sache nach dieser Gedanke bereits in einer Reihe weitreichender Resolutionen des Sicherheitsrates zum Schutz der Zivilbevölkerung im Allgemeinen (UN-Dok. S/RES/1265 v. 17. September 1999 und UN-Dok. S/RES/1296 v. 19. April 2000) und als Bestandteil des Auftrags diverser Friedenstruppen (statt anderer im Falle von MONUC: UN-Dok. S/RES/1493 v. 28. Juli 2003) Bahn gebrochen. Also doch Echternacher Springprozession in New York? Offen-

sichtlich gibt es selbige gar nicht in der Form, wie sie für die gängige Metapher unterstellt wird. Die Gemeinde belehrt auf ihrer Homepage trotz: „Seit 1945 wird ausschließlich vorwärts gesprungen. Berichterstatter, die etwas anderes verbreiten, waren entweder nicht anwesend oder berichten gegen besseres Wissen.“<sup>4</sup> Im sechzigsten Jahr ihres Bestehens könnten sich die Vereinten Nationen mit einer solchen Bilanz glücklich schätzen.

## Literatur

*American Interest and UN Reform* (2005), Report of the Task Force on the United Nations, Washington.

*Annan, Kofi* (1997), Statement to the General Assembly, UN-Dok. GA/9211 v. 17. Dezember 1996.

*Annan, Kofi* (1999), Ein neues Verständnis von Souveränität, in: ders., Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997-2003, hrsg. v. Manuel Fröhlich, Wiesbaden 2004, S. 258-264.

*Annan, Kofi* (2000), "We, the peoples 2000". The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century, New York 2000.

*Annan, Kofi* (2003), Speech before the General Assembly, UN-Dok. SG/SM/8891 v. 23. September 2003.

*Annan, Kofi* (2005), Transcript of Press Conference, UN-Dok. SG/SM 10089 v. 13. September 2005.

*Boutros-Ghali, Boutros* (1992), Agenda for Peace, UN-Dok. A/47/277 – S/24111 v. 17. Juni 1992.

*Bush, George W.* (2005), Inaugural Address of the President 20. Januar 2005 ([www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)).

China (2005), Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reform v. 7. Juni 2005 ([www.china-un.org](http://www.china-un.org)).

*Commission on Human Security* (2003), Human Security Now, New York.

*Delbrück, Jost/Klaus Dicke* (1985), The Christian Peace Ethic and the Doctrine of Just War from the Point of View of International Law, in: German Yearbook of International Law 28, S. 194-208.

*Dicke, Klaus* (1997), National Interest vs. the Interest of the International Community – A Critical Review of Recent UN Security Council Practice, in: Jost Delbrück (Hrsg.), New Trends in International Lawmaking – International 'Legislation' in the Public Interest, Berlin, S. 145-169.

*Einsiedel, Sebastian Graf von* (2005), Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen I, S. 5-12.

*Fixdal, Mona/Dan Smith* (1998), Humanitarian Intervention and Just War, in: Mershon International Studies Review 42, S. 283-312.

*Freuding, Christian* (2005), Entscheidungsfindung im UN-Sicherheitsrat, in: Klaus Dicke/Manuel Fröhlich (Hrsg.), Wege multilateraler Diplomatie. Politik. Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System, Baden-Baden, S. 64-92.

*Fröhlich, Manuel* (2004a), Die Vereinten Nationen am Scheideweg, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I, Hamburg/Berlin/Bonn, S. 427-448.

*Fröhlich, Manuel* (2004b), Zwischen Friedensformel und Kriegsgrund: Der Kampf um Souveränität, in: Außenpolitik zwischen Krieg und Frieden. Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 11, S. 157-165.

---

<sup>4</sup> Siehe [www.material.pardiddeleng.net/arbeitshilfen/willibrord/springproz.htm0](http://www.material.pardiddeleng.net/arbeitshilfen/willibrord/springproz.htm0)

*Fröhlich, Manuel* (2005), Leitbild Global Governance. Zur Reform der Vereinten Nationen, in: Hans Vorländer (Hrsg.), Politische Reform in der Demokratie, Baden-Baden, S. 135-157.

*Fröhlich, Manuel/Klaus Hüfner/Alfredo Märker* (2005), Reform des UN-Sicherheitsrats. Modelle, Kriterien und Kennziffern, Berlin 2005 (DGVN Blaue Reihe 94).

*Hammar skjöld, Dag* (1955), Address at Special United Nations Convocation of the University of California 25.05.1955, in: Andrew Cordier/Wilder Foote (Hrsg.), Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations. Volume II: Dag Hammar skjöld 1953-1956, New York/London 1972, S. 518-524.

*HLP* (2004), A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York.

*ICISS* (2001), The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa.

*ILF* (2005), In larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for all. Report of the Secretary-General, New York.

*Jones, Dorothy* (1992), The Declaratory Tradition in Modern International Law, in: Terry Nardin/David Marpel (Hrsg.), Traditions of International Ethics, New York, S. 42-61.

*Müller, Harald*, Multilaterale Abrüstung in der Krise. Die Vorschläge des High-Level-Panels und des UN-Abrüstungsbeirats zur Verbesserung der Nichtverbreitungsregime, in: Vereinte Nationen 2, S. 41-46.

*Murswiek, Dietrich* (2003), Die amerikanische Präventivkriegstrategie und das Völkerrecht, in: Neue juristische Wochenschrift 56:14, S. 1014-1020.

*Opitz, Peter J.* (2005), Annans Kotau vor Bush. Der UN-Reformplan des Generalsekretärs ist kein großer Wurf, in: Münchner Merkur v. 29. März 2005.

*Paris, Roland* (2001), Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?, in: International Security 26:2, S. 87-102.

*Roosevelt, Franklin Delano* (1941), Four Freedoms Speech 6. Januar 1951 ([www.fdrlibrary.marist.edu](http://www.fdrlibrary.marist.edu)).

*Ruggie, John Gerard* (2002), Multilateralism at century's end, in: ders., Constructing the World Polity. Essays in International Institutionalization, London/New York, S. 102-130.

*Schneckener, Ulrich/Silke Weinlich* (2005), Die UN-Peacebuilding-Kommission. Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution, Berlin (SWP-Aktuell 37).

*Volger, Helmut* (2005), Wegsehen wird schwerer, in: Süddeutsche Zeitung v. 26. September 2005.

*Williams, Paul D./Alex J. Bellamy* (2005), The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, in: Security Dialogue 36:1, S. 27-47.

*World Commission on Environment and Development* (1987), Our common future, Oxford.



# Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen: Das Konzept des Cardoso-Berichts<sup>1</sup>

Irene Weinz

## Einleitung

Am 11. Juni 2004 legte das "Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil Society Relations", das sog. Cardoso-Panel (im Folgenden: Panel), den Bericht "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance"<sup>2</sup> dem UN-Generalsekretär vor. Das Panel war ein Jahr zuvor von Kofi Annan beauftragt worden, die Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und UNO zu untersuchen und Empfehlungen abzugeben, wie die Beziehungen effektiviert werden können.

Dabei bezieht das Panel neben den sog. Non-governmental Organizations (NGOs) zum einen auch den „Private sector“, also Wirtschaftsvertreter, zum anderen auch staatliche Vertreter, beispielsweise Parlamentarier, in seinen Bericht mit ein.<sup>3</sup> Die Sprache ist von einem „Multi-stakeholder“-Konzept, das allen genannten Akteuren Verantwortung bei der Umsetzung von Normen zuspricht. Diese Ausführungen sollen sich allerdings, soweit möglich, auf die Mitarbeit von NGOs im System der UNO beschränken.<sup>4</sup>

## Der Status Quo: Die Mitarbeit von NGOs in der UNO

Die Mitarbeit von NGOs im System der Vereinten Nationen hat seit Anfang der 1990er Jahre wesentlich zugenommen. Insbesondere bei den großen Konferenzen der 1990er Jahre wurden NGOs maßgeblich beteiligt, zum Beispiel waren bei der Weltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahr 1992 1.378 NGOs akkreditiert.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasserin bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2005 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 24. Juni 2005 gehalten hat.

<sup>2</sup> United Nations, Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations: We the peoples: civil society, the United Nations and global governance, UN Doc. A/58/817, 11. Juni 2004. Bislang nicht in deutscher Übersetzung erhältlich.

<sup>3</sup> Für eine arbeitsfähige Definition des Begriffs NGO siehe beispielsweise *Julia Ziegler*: Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen. München (Akademischer Verlag) 1998. [=Juristische Studien, Bd. 1].

<sup>4</sup> Zur Mitarbeit der Wirtschaft in der UNO siehe beispielsweise die Homepage des Global Policy Forums, <http://globalpolicy.igc.org/reform/indxbiz.htm> (13. September 2005); zum Engagement von Parlamentariern siehe zum Beispiel *Christoph Zöpel*: Die Vereinten Nationen und die Parlamente. Zur Mitwirkung des Bundestages an der deutschen UN-Politik, in: Vereinte Nationen 53 (2005), S. 97-99.

<sup>5</sup> Siehe United Nations, Office of the President of the Millennium Assembly, 55<sup>th</sup> Session of the General Assembly, Reference document on the participation of civil society in United Nations conferences and special sessions of the General Assembly during the 1990s, Version

Es läßt sich feststellen, daß NGOs heute wesentlich zur Arbeit der Vereinten Nationen beitragen. Insbesondere beim Schutz der Menschenrechte oder im Bereich des Umweltschutzes verfügen sie oft über detailliertere Kenntnisse als die UNO und können so Öffentlichkeit und UNO auf mögliche Mißstände aufmerksam machen. Zugleich verfügen sie im Regelfall durch ihre praxisorientierte Arbeit über eine große Akzeptanz in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten.

Betrachtet man die Beziehungen von NGOs zu den einzelnen Organen und Organisationen der UNO, wird schnell deutlich, daß es wenig einheitliche und oft kaum verbindlich geregelte Mitwirkungsmöglichkeiten gibt.

*Übersicht 1: Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs in den Hauptorganen der UNO<sup>6</sup>*

### **Generalversammlung**

- Keine Regelungen der Mitwirkung von NGOs
- Teilnahme an Sitzungen einzelner Ausschüsse und Nebenorgane möglich

### **Sicherheitsrat**

- Formell keine Mitwirkung von NGOs
- Arbeitsgruppe von auf Friedensmissionen und humanitäre Hilfe spezialisierten NGOs
- *Anhörung* einzelner NGOs im Rahmen der *Arria-Formel*<sup>7</sup>

### **Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)**

- Konsultativstatus auf der Grundlage von Artikel 71 UN-Charta, ermöglicht beratende Mitarbeit von NGOs mit Kompetenzen auf allen oder einzelnen Aufgabengebieten des ECOSOC

---

1 August 2001, [www.un.org/ga/president/55/speech/civilsociety1.htm#earth](http://www.un.org/ga/president/55/speech/civilsociety1.htm#earth) (27. September 2005).

<sup>6</sup> In Anlehnung an die Übersicht in: *Helmut Volger*: Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, in: Vereinte Nationen 53 (2005), S. 12-18.

<sup>7</sup> Benannt nach *Diego Arria*, einem venezolanischen UN-Botschafter; näheres dazu bei *Volger* (Fn. 6), S. 14.

- Regelung der Akkreditierung durch Resolution ECOSOC 1996/31, drei Formen des Konsultativstatus: General Status (Allgemeiner Status), Special Status (Besonderer Status), Roster (Listenstatus)
- Entscheidung über Konsultativstatus durch den Ausschuß für nicht-staatliche Organisationen (Nebenorgan des ECOSOC)

### **Sekretariat**

- Koordinierungsstellen (Focal Points) in einigen Hauptabteilungen, Non-Governmental Liaison Service (NGLS)

### **Hauptabteilung Presse und Information (UNDPI)**

- Möglichkeit der Assoziierung auf der Grundlage der ECOSOC-Resolution 1297 (XLIV)
- Entscheidung über Assoziierung durch den DPI-Ausschuß für nicht-staatliche Organisationen

Anhand dieser Übersicht wird deutlich, daß NGOs in der Generalversammlung wenige Möglichkeiten zur Mitwirkung haben. Zu den Plenarsitzungen haben sie keinen Zutritt, allerdings können sie an den Sitzungen einzelner Ausschüsse und anderer Nebenorgane als Beobachter teilnehmen.

Auch im Sicherheitsrat haben NGOs formell keinerlei Möglichkeit zur Partizipation.<sup>8</sup> Dennoch hat sich zum einen eine Arbeitsgruppe von auf Friedensmissionen spezialisierten NGOs gebildet, die sich mit den Ratsmitgliedern zu informellen Briefings trifft. Zum zweiten findet die Anhörung einzelner NGOs im Rahmen der sog. Arria-Formel statt, bei der NGOs die Mitglieder des Sicherheitsrates zu einem bestimmten Thema briefen. Diese Treffen finden ebenfalls im informellen Rahmen und außerhalb der Räumlichkeiten des Sicherheitsrates statt.

Im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gibt es drei Arten der Mitwirkung von NGOs, beruhend auf dessen Resolution 1996/31: Den allgemeinen Status (General Status) erhalten NGOs, die in fast allen Arbeitsbereichen des ECOSOC tätig sind. NGOs, die in mehreren Tätigkeitsbereichen Kompetenzen vorweisen, erhalten den besonderen Status (Special Status). Listenstatus (Roster) erhalten diejenigen NGOs, die zu bestimmten Fragen nützliche Beiträ-

---

<sup>8</sup> Siehe: United Nations, Security Council Relations with Civil Society. Note for the Panel of Eminent Persons on United Nations Civil Society Relations. [www.un.org/reform/security\\_council.doc](http://www.un.org/reform/security_council.doc) (13. September 2005).

ge zur Arbeit des ECOSOC leisten können. Zum heutigen Zeitpunkt (2005) sind 2.719 NGOs beim ECOSOC akkreditiert.<sup>9</sup>

Die Zusammenarbeit zwischen NGOs und Sekretariat wird unterstützt durch Koordinierungsstellen in einigen Hauptabteilungen und Büros (sog. Focal Points) sowie durch das Non-Governmental Liaison Office (NGLS), das den NGOs mit organisatorischen Informationen hilft.<sup>10</sup>

Bei der Hauptabteilung für Presse und Information (DPI) gibt es für NGOs die Möglichkeit der Assoziierung. Hierfür kommen NGOs in Frage, die ein nachweisliches Interesse an Fragen mit Bezug zur UNO haben und in der Lage sind, ein breites oder fachspezifisches Publikum zu erreichen. Assoziierte NGOs erhalten Informationsmaterialien und werden zu Briefings eingeladen, haben aber nicht die Möglichkeit, an Sitzungen von UN-Gremien teilzunehmen. Im Jahr 2003 waren etwa 1.400 NGOs beim DPI assoziiert.<sup>11</sup>

Die Beziehungen der NGOs zu den verschiedenen Sonderorganisationen sind sehr unterschiedlich geregelt. In einigen erhalten NGOs auf Antrag Konsultativstatus, der ihnen die Teilnahme als Beobachter ermöglicht, beispielsweise bei UNESCO und UNICEF. Bei UNAIDS sind sogar fünf NGOs mit Stimmrecht im Programmkoordinationausschuß vertreten. Bei der ILO sitzen neben Regierungsvertretern auch Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen im Governing Board.<sup>12</sup>

Als problematisch ist anzusehen, daß die NGO-Gemeinde innerhalb der Vereinten Nationen unter einem Legitimitätsproblem leidet, da sie dominiert ist von weißen, männlich geprägten Organisationen aus Industrieländern. Grund hierfür ist der Geldmangel in anderen Regionen der Welt. Einige Staaten des Südens nutzen diese Situation, um öffentliche Kritik abzuwehren, indem sie die NGOs den Industriestaaten zuordnen.<sup>13</sup>

### **Der Bericht des Cardoso-Panels**

Nach einigen wenig erfolgreichen Reformversuchen im Bereich der Zusammenarbeit zwischen NGOs und UNO in den 1990er Jahren legte UN-Generalsekretär *Kofi Annan* 2002 in seinem Bericht „Stärkung der Vereinten

<sup>9</sup> Siehe [www.un.org/esa/coordination/ngo/slides/ngochart\\_01.pdf](http://www.un.org/esa/coordination/ngo/slides/ngochart_01.pdf) (27. September 2005).

<sup>10</sup> Siehe [www.un-ncls.org](http://www.un-ncls.org) (27. September 2005).

<sup>11</sup> Siehe „UN System and Civil Society – an Inventory and Analysis of Practices. Background Paper for the Secretary-General’s Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society. Mai 2003, [www.un.org/reform/pdfs/hlp9.htm](http://www.un.org/reform/pdfs/hlp9.htm) (13. September 2005).

<sup>12</sup> Vgl. *Volger* (Fn. 6), S. 14.

<sup>13</sup> Siehe *Thomas Fues*: Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen 1/2005, [www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/aa2a4c2a9a995aa1c1256f810030655d/\\$FILE/AuS%20Fues%20NGOs%201.2005.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/aa2a4c2a9a995aa1c1256f810030655d/$FILE/AuS%20Fues%20NGOs%201.2005.pdf) (13. September 2005).

Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen“<sup>14</sup> den Grundstein für Reformen auch in diesem Bereich. Als Begründung führte er die schnelle Zunahme von NGOs im System der UNO, die Uneinheitlichkeit der Akkreditierungsverfahren, die Skepsis der Mitgliedstaaten gegenüber NGOs und die unklaren Zuständigkeiten im Sekretariat an (Nr. 139).

Im Februar 2003 ernannte er die zwölf Mitglieder des Panels und beauftragte sie, die Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und der UNO zu untersuchen und Empfehlungen für die verbesserte Zusammenarbeit und Effektivierung abzugeben.<sup>15</sup> Allerdings wurden keine inhaltlichen Ziele oder Kriterien vorgegeben, das Mandat blieb folglich von Beginn an etwas schwammig.

Im Juni 2004 legte das Panel nach drei Arbeitssitzungen in New York und Genf sowie einer Reihe von Beratungen, Workshops und Briefings mit verschiedenen NGO-Vertretern sein Konzept vor. Es enthält 30 Vorschläge (Proposals), die wichtigsten inhaltlichen Punkte werden im folgenden kurz zusammengefaßt:

- Das Panel schlägt vor, daß die UNO stärker mit anderen Akteuren zusammenarbeitet. Zusammen mit den Mitgliedstaaten sollen Organisationen der Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft sogenannte „Multi-Stakeholder-Partnerschaften“ bilden, die die auf Konferenzen festgelegten Normen und Ziele in die Praxis umsetzen. Zugleich soll allerdings die Zahl der Weltkonferenzen reduziert werden.
- Der Sicherheitsrat soll nach Ansicht des Panels seinen Dialog mit der Zivilgesellschaft weiter stärken, so sollen Seminare zu bestimmten Themen abgehalten werden, um NGOs und UN-Mitarbeiter anzuhören.
- NGOs sollen nach einheitlichen Kriterien von einem Ausschuß der Generalversammlung für das gesamte System der UNO akkreditiert werden. Ein direkter Zugang zur Generalversammlung wird allerdings nicht konkret anvisiert.
- Das Problem des Nord-Süd-Ungleichgewichts soll durch einen Fonds ausgeglichen werden, der NGOs aus südlichen Staaten finanziell unterstützt.
- Im Sekretariat soll ein „Office of Constituency Engagement and Partnerships“ eingerichtet werden, das sich unter Leitung eines Untergeneralsekretärs um die Zivilgesellschaft, die Partnerschaften und den Global Compact kümmert und außerdem das Sekretariat des Ständigen Forums für Indigene Fragen beinhaltet.

<sup>14</sup> UN Doc. A/57/387 vom 9. September 20020

<sup>15</sup> Die Mitglieder des Panels waren: *Fernando Henrique Cardoso*, Brasilien; *Bagher Asadi*, Iran; *Dr. Manuel Castells*, Spanien; *Birgitta Dahl*, Schweden; *Peggy Dulany*, USA; *Andre Erdos*, Ungarn; *Juan Mayr*, Kolumbien; *Malini Mehra*, Indien; *Kumi Naidoo*, Südafrika; *Mary Racelis*, Philippinen; *Prakash Ratilal*, Mosambik; *Aminata Traore*, Mali.

## Kritikpunkte

Der Bericht des Panels wurde nicht nur positiv aufgenommen. Im Rahmen der Diskussion werden von verschiedenen Seiten immer wieder folgende Kritikpunkte laut:

- Grundsätzlich ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit andere als staatliche Akteure maßgeblich an Entscheidungen im Rahmen der UNO beteiligt werden sollen, wenn man insbesondere deren mangelnde politische Legitimation aufgrund ihrer Entscheidungsstrukturen, mangelnder Kontrollmechanismen durch die Gesellschaft sowie ihre Zielsetzungen berücksichtigt, was insbesondere für die Privatwirtschaft, aber auch für NGOs gilt. Diese Kritik spiegelt sich in der ablehnenden Haltung vieler Mitgliedstaaten wider, die den zwischenstaatlichen Charakter der UNO und damit auch deren Ziele gefährdet sehen.
- Die sogenannten „Multi-stakeholder-Partnerschaften“, die im Bericht anvisiert werden, würden die Verantwortung der Staaten enorm reduzieren. So wird vorgeschlagen, daß die Staaten weiterhin Normen setzen, diese aber durch alle Beteiligten des Multi-stakeholder-Ansatzes umgesetzt werden, so daß nicht mehr nur Regierungen, sondern auch NGOs und die Privatwirtschaft verantwortlich wären. Kritisch zu bewerten ist auch die Bezeichnung der verschiedenen Akteure als „Partner“, was eine Gleichrangigkeit in den Beziehungen konnotiert und die nicht-staatlichen Akteure in unangemessenem Maße aufwertet.
- In diesen Zusammenhang fällt auch die Einbeziehung der Privatwirtschaft: Die Umsetzung der in der UNO festgelegten Normen soll auch ihr überlassen werden. Die mangelnde Transparenz innerhalb von Partnerschaftsprojekten wie dem Global Compact sowie das mäßige Interesse der Privatwirtschaft an diesem stellen eine weitergehende Einbeziehung in Frage. Selbstredend haben Wirtschaftsunternehmen andere ethische Ansprüche und Praktiken als NGOs.
- Auch die Einbeziehung von Parlamenten und Abgeordneten als zivilgesellschaftlichen Akteuren ist als problematisch zu erachten. Diese wird im Bericht des Panels angesprochen, fraglich bleibt aber, warum parlamentarische Vertreter der Staaten in einem Bericht über die Mitarbeit der Zivilgesellschaft behandelt werden.
- Der Bericht enthält durchaus sinnvolle Vorschläge, bleibt allerdings an vielen Stellen schwammig. So wird nicht deutlich, anhand welcher Kriterien die Akkreditierung der NGOs erfolgen soll. Ein direkter Zugang zur Generalversammlung wird im Bericht nicht anvisiert. Beiträge von NGOs, wie sie im Bericht an einigen Stellen vorgeschlagen werden, sind heute bereits üblich.
- Der Fonds zur Unterstützung von NGOs aus Entwicklungsländern ist laut *Cardoso*-Bericht nur einer von insgesamt drei vorgeschlagenen

Fonds. Ohne den Sinn dieser Fonds anzuzweifeln, bleibt dennoch fraglich, wie diese finanziert werden sollen.

- Auch die bereits erwähnte Einführung eines zentralen Büros muß kritisiert werden, da dieses zwar die Zusammenarbeit der UNO mit NGOs fördern und unterstützen soll, andererseits aber zu unterschiedliche Belange in einem Büro gebündelt werden, so soll beispielsweise auch das Sekretariat des Ständigen Forums für indigene Fragen eingegliedert werden und das Büro für Parlamentarier zuständig sein.
- Die Forderung nach Kontrollmechanismen und Verhaltenskodizes für NGOs sollte unterstützt werden, da die mangelnde Kontrolle oft als Kritikpunkt gegen die Mitarbeit von NGOs hervorgebracht wird. Die Mechanismen und Kodizes würden maßgeblich zu ihrer Legitimation beitragen. Allerdings sollten sie von den NGOs selbst entwickelt werden, nicht mit der Hilfe des Sekretariats, wie der Bericht vorschlägt.
- Zudem wird kritisiert, daß die Forderungen von NGOs im Bericht nur unzureichend berücksichtigt wurden: So wurde der aufgrund von Sicherheitsauflagen zunehmend erschwerte Zugang zur UNO bemängelt. Auch zusätzliche finanzielle Mittel sollen nicht zur Verfügung gestellt werden.

Wie bereits deutlich wurde, müssen NGOs weiterhin in die Arbeit der UNO einbezogen werden. Allerdings sollten sie nicht als möglicherweise gleichrangige Partner auf internationaler Ebene behandelt werden, da es nicht im Interesse der UNO liegen kann, andere als politisch legitimierte Akteure am Umsetzungsprozeß von Normen zu beteiligen. Somit muß insbesondere der Multi-stakeholder-Ansatz als unangebracht und derzeit nicht umsetzbar bewertet werden.

## **Ausblick**

Der Bericht wurde sowohl von NGOs als auch von Staatenvertretern mit Zurückhaltung aufgenommen. NGOs begrüßten die Vorschläge zum Akkreditierungsverfahren, kritisierten allerdings beispielsweise den mangelnden Zugang zur Generalversammlung. Staatenvertreter äußerten im Rahmen einer Debatte der Generalversammlung, daß sie nicht bereit seien, NGOs größere Mitwirkungsrechte einzuräumen.

Generalsekretär Kofi Annan veröffentlichte im September 2004 einen Bericht in Antwort auf die Vorschläge des Cardoso-Panels.<sup>16</sup> Er betonte, daß sich der zwischenstaatliche Charakter der UNO nicht verändern würde, aber dennoch NGOs ein wesentlicher Partner seien. Auch er schlägt vor, die Akkreditierung

---

<sup>16</sup> United Nations, Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, UN Doc. A/59/354 vom 13. September 2004.

zentral in der Generalversammlung anzusiedeln. Der Zugang zur Generalversammlung solle möglich sein, sofern diese zustimmt. Er unterstützt den Vorschlag, innerhalb des Partnerschaftsbüros eine NGO-Einheit und den NGLS anzusiedeln.

In seinem Bericht „In Larger Freedom“ vom März 2005 betont Annan wiederum die Wichtigkeit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft und bekräftigt, daß sowohl Staaten als auch Zivilgesellschaft, Wirtschaft und internationale Institutionen Verantwortung bei der Umsetzung von Maßnahmen tragen.<sup>17</sup> Insbesondere bei der Verwirklichung der Millennium Development Goals solle die Zivilgesellschaft eine wesentliche Rolle übernehmen. Zwar geht Annan darauf ein, daß das System der Vereinten Nationen auch der Zivilgesellschaft offenstehen solle, allerdings gibt er lediglich in bezug auf die Generalversammlung an, diese solle Mechanismen etablieren, die eine Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherstellen. Weitergehende Vorschläge sind in diesem als maßgeblich erachteten Bericht nicht enthalten.

Auch beim World Summit, der vom 14. bis zum 16. September 2005 in New York stattfand, wurden keine wesentlichen Entscheidungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und UNO getroffen. Es bleibt abzuwarten, ob die Vorschläge des Panels im Rahmen der 60. Generalversammlung aufgegriffen und debattiert werden.

## Fazit

Der Bericht des Cardoso-Panels hatte nicht unmittelbar Erfolg, vielmehr ist er angesichts der Berichte des High-level-Panels und des Generalsekretärs in den Hintergrund getreten. Die in ihm enthaltenen Vorschläge sind teils positiv zu bewerten, teils kritisch zu diskutieren, können aber wichtige Impulse für Reformen geben.

## Literatur

*Fröhlich, Manuel*: Leitbild Global Governance. Zur Reform der Vereinten Nationen, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): Politische Reform in der Demokratie. Baden-Baden (Nomos) 2005, S. 135-157.

*Fues, Thomas*: Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen 1/2005, [www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/aa2a4c2a9a95aa1c1256f810030655d/\\$FILE/AuS%20Fues%20NGOs%201.2005.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/aa2a4c2a9a95aa1c1256f810030655d/$FILE/AuS%20Fues%20NGOs%201.2005.pdf) (13. September 2005).

*Leininger, Julia*: Die Reform der Vereinten Nationen – Chancen auf eine Erneuerung zivilgesellschaftlicher Beteiligung? Eine Bestandsaufnahme bestehender Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs in den Vereinten Nationen und Perspektiven für die Zukunft. Global Issue Papers 21, September 2005, [www.boell.de/downloads/GIP212005NGOBeteiligung\\_in\\_den\\_Vereinten\\_Nationen.pdf](http://www.boell.de/downloads/GIP212005NGOBeteiligung_in_den_Vereinten_Nationen.pdf) (13. September 2005).

---

<sup>17</sup> United Nations, Report of the Secretary-General: In larger freedom: towards development, security and human rights for all, UN Doc. A/59/2005, vom 21. März 2005.



*Martens, Jens; Paul, James:* Comments on the Report of the Cardoso Panel, Global Policy Forum. <http://globalpolicy.igc.org/reform/initiatives/panels/cardoso/08gpf.pdf> (13. September 2005).

*Pleuger, Gunter; Fitschen, Thomas:* „Giving greater opportunities to civil society to contribute to the goals and programmes of the United Nations“ – Die Vereinten Nationen und die Rolle der Nichtregierungsorganisationen, in: Frowein, Jochen Abr. u.a. (Hg.): Verhandeln für den Frieden. Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin, Heidelberg, New York (Springer) 2003, S. 193-218. [= Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 162].

*Volger, Helmut:* Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft, in: Vereinte Nationen 53 (2005), S. 12-18.

*Willets, Peter* (Hrsg.): “The Conscience of the World”. The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System. Washington (Brookings) 1996.



## **Eine unendliche Geschichte? Die Reform der Hauptorgane der Vereinten Nationen<sup>1</sup>**

*Sven Bernhard Gareis*

Die Reform der Vereinten Nationen (UN), insbesondere ihres institutionellen Zuschnitts wie auch der Mechanismen und Arbeitsweisen ihrer Hauptorgane gehört seit langem zu den Dauerthemen in der politischen und wissenschaftlichen Debatte um die Zukunft der Weltorganisation. Auf ihrem Weltgipfel zum 60. Jahrestag der Vereinten Nationen haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten dafür gesorgt, daß diese Diskussion auch in Zukunft weitergeführt wird: In seinem Bericht „In größerer Freiheit“ hatte Generalsekretär *Kofi Annan* bereits im Vorfeld des Jubiläumsgipfels ein ebenso schlüssiges wie ambitioniertes Reformprogramm vorgelegt (s. *Annan 2005*), mit dem er – rund ein Jahr vor seinem Ausscheiden aus dem Spitzenamt der Vereinten Nationen – der Weltorganisation wohl auch eine Art Vermächtnis hinterlassen wollte. In ihrem Abschlußdokument (s. Ergebnis des Weltgipfels 2005) indes reduzierten die Staatenlenker dieses Programm auf ein Minimalkonzept, das zwar einige institutionelle Erneuerungen vorsieht, die großen Projekte wie die Reformen von Sicherheitsrat oder Sekretariat jedoch in die Zeitschleife der Verhandlungen zwischen den Staaten zurückverweist.

Rund ein Jahr nach diesem Reformgipfel sollen im Folgenden der Stand der Reformbemühungen analysiert und mögliche Linien der weiteren Entwicklung der Organisation und ihrer Hauptorgane aufgezeigt werden. Dabei erstreckt sich diese Analyse nur auf die fünf am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York angesiedelten Hauptorgane, weil ihnen in der internationalen Reformdiskussion besondere Aufmerksamkeit zuteil wird. Der in Den Haag residierende Internationale Gerichtshof (IGH) als sechstes Hauptorgan der Organisation dagegen wurde bislang aus dieser Debatte weitestgehend herausgehalten.

An *Annans* Reformvorschläge wie auch an den Weltgipfel selbst richteten sich im vergangenen Jahr – nicht zuletzt in Deutschland – hohe, vielleicht oftmals zu hohe Erwartungen. Zum Zwecke einer realistischen Einordnung der erreichten Resultate scheint es daher angebracht, zunächst die überaus komplexen Voraussetzungen und Bedingungen für Reformen in den Vereinten Nationen aufzuzeigen, die sich einerseits aus der UN-Charta und andererseits aus der politischen Praxis einer aus souveränen Staaten gebildeten Organisation ergeben.

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2006 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 23. Juni 2006 gehalten hat.

## 1. Reform als permanenter und schwieriger Prozeß

Ihrem Wesen als einer internationalen Staatenorganisation nach bilden die Vereinten Nationen einen lebendigen Organismus, der sich permanent weiterentwickelt und erneuert, ohne daß diese Prozesse gleich als Reformen bezeichnet würden. Seit die Organisation 1945 in der Schlußphase des Zweiten Weltkrieges gegründet wurde, hat sich die Zahl ihrer Mitglieder von damals 51 auf heute 192 (Stand September 2006) fast vervierfacht. In die mehr als sechs Jahrzehnte ihrer Existenz fielen so epochale Entwicklungen wie der Kalte Krieg und der Ost-West-Konflikt, die Dekolonisation und die Nord-Süd-Problematik. Dem Ende der bipolaren Ordnung schließlich folgte ein rasantes Zusammenwachsen der Welt unter den Vorzeichen der Globalisierung mit vielen Chancen, aber auch ungewohnten Risiken, die von der Klima- und Umweltproblematik über die sog. Neuen Kriege bis hin zum transnationalen Terrorismus und der Bedrohung der Menschheit durch Massenvernichtungswaffen reichen. Die Vereinten Nationen haben in jeder dieser Entwicklungsphasen des Internationalen Systems auf neue Herausforderungen mit der Anpassung ihrer Strukturen, Organe und Arbeitsweisen reagiert – immer jedoch in den Grenzen, die ihnen die Mitgliedstaaten, voran die mächtigen fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates gesetzt haben.

Lange Zeit bestanden diese Veränderungen vorrangig in der Schaffung neuer Organe, Gremien, Einrichtungen und Programme. Die Vereinten Nationen haben sich so über die Jahrzehnte zu einem komplizierten, kaum noch zu überschauenden Organisationsgebilde entwickelt, dessen Steuerung und Koordination immer schwerer fällt. Daher werden seit Beginn der 1990er Jahren aus dem Bereich der Mitgliedstaaten, aber auch durch die Generalsekretäre sowie durch formelle und informelle Arbeitsgruppen immer wieder Reformen gefordert. Diese Erneuerungen sollen über allmähliche Anpassungen hinaus zu grundlegenden Erneuerungen der Organe und Arbeitsweisen der Vereinten Nationen führen, um die Organisation den dramatischen Herausforderungen einer globalisierten Weltübergangsgesellschaft anzupassen. Gerade Generalsekretär *Kofi Annan* wurde nie müde, die Tragweite solcher Veränderungen aufzuzeigen, wenn er etwa in seinem Millenniumsbericht darauf verweist, daß morgen neugegründete Vereinte Nationen ganz anders aussehen würden als die bestehende Organisation (*Annan 2000*: Ziff. 352) oder wenn er in seiner Eröffnungsrede zur 58. Generalversammlung die UN am Scheideweg sieht und von einem Moment spricht, der nicht weniger entscheidend sei als ihr Gründungsjahr 1945 (*Annan 2003*).

In der Praxis der Vereinten Nationen jedoch fielen und fallen die Reformanstrengungen meist bescheidener aus. Grundsätzlich lassen sich drei Kategorien von Reformansätzen identifizieren (vgl. *Gareis/Varwick 2006*: 264):

- Effizienzsteigerung: Diesbezügliche Reformen zielen auf bessere Leistungsfähigkeit, Ressourcenverwendung, Wirkung etc. in den bestehenden

Aufgabenbereichen der UN. Beispiele hierfür sind etwa die Optimierung von administrativen Vorgängen oder Budgetierungsrichtlinien;

- Institutionelle Reformen: Diese zielen auf einen institutionellen Neuzuschnitt bzw. die Anpassung von Organen und Gremien an neue Herausforderungen, beispielsweise durch eine Reform des Sicherheitsrates;
- Grundsätzliche Umgestaltung: Damit verbunden wäre die fundamentale Umgestaltung der Prinzipien der Vereinten Nationen, etwa die fortschreitende Supranationalisierung der Organisation auf Kosten der Souveränitätsrechte ihrer Mitgliedstaaten.

Was die Möglichkeiten zur Realisierung von Reformen und Erneuerungen anbelangt, so ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen den Befugnissen, welche die Charta dem Generalsekretär einräumt, und der Verantwortung, die den Mitgliedstaaten zukommt. So hat der Generalsekretär eigene Zuständigkeiten etwa in der Personalpolitik oder in der Organisation der Arbeitsabläufe innerhalb des Sekretariats, jedenfalls im Rahmen des ihm von der Generalversammlung zugestandenen Planstellen- und Haushaltsrahmens. Im wesentlichen bleiben so die eigenständigen Handlungsspielräume des Generalsekretärs auf Maßnahmen zur Effizienzsteigerung innerhalb seiner Behörde beschränkt. Alle darüber hinausgehenden Schritte, insbesondere solche mit finanziellen Auswirkungen, bedürfen der Entscheidung durch die Mitgliedstaaten. Hierbei ist wiederum zu trennen zwischen Reformschritten unterhalb der Schwelle einer Änderung der UN-Charta und solchen, die eine Veränderung des Charta-Textes erfordern. Während erstere (wie etwa die Schaffung des Amtes eines stellvertretenden Generalsekretärs) durch eine einfache Entscheidung in der Generalversammlung herbeigeführt werden können, sind für eine Änderung der Charta hohe Hürden zu nehmen. Art. 108 und 109 der Charta beschreiben die Verfahren für jedwede Veränderung ihres Textes: Demnach ist neben einer Entscheidung der Generalversammlung mit Zwei-Drittelmehrheit der UN-Mitglieder die anschließende Ratifikation des geänderten Vertragstextes durch ebenfalls zwei Drittel der Mitglieder unter Einschluß aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erforderlich. Angesichts dieser Anforderungen ist der Text der Charta (abgesehen von der Erhöhung der Zahl nichtständiger Mitglieder des Sicherheitsrates sowie der Anpassung der Mitgliederzahl des Wirtschafts- und Sozialrates) seit 1945 praktisch unverändert geblieben.

Berücksichtigt man diesen Hintergrund, läßt sich eine völlig andere Typologisierung von Reformansätzen vornehmen, nämlich nach dem Grad ihrer Realisierungswahrscheinlichkeit bzw. der Schnelligkeit ihrer Umsetzung:

- Maßnahmen, die der Generalsekretär selbst treffen kann, gehen in der Regel zügig vonstatten, wie die rasche Umsetzung der internen Verwaltungsreformen seit *Annans* Amtsantritt 1997 immer wieder belegen (s. *Annan* 1997; *Paschke* 2005; *Gareis/Varwick* 2006: 270f.).

- Entscheidungen der Staaten ohne Veränderung des Charta-Textes können zügig getroffen werden (wie etwa bei der Schaffung des Amtes für Interne Aufsichtsdienste 1995 oder bei der Schaffung der Position des stellvertretenden Generalsekretärs), in der Regel jedoch erfordern sie viel Zeit oder finden nicht statt. So harrt die von *Kofi Annan* seit seinem Amtsantritt immer wieder geforderte Einführung moderner Management-Tools, Finanzierungsmechanismen, Personalmodelle etc. weiterhin der Zustimmung der Mitgliedstaaten (s.u. Abschnitt 4).
- Entscheidungen der Staaten, die mit Änderungen der Charta verbunden sind, gestalten sich angesichts der genannten Hürden langsam und schwierig, bilden bislang seltene Ausnahmen. Auch die auf dem Weltgipfel verabschiedeten Veränderungen des Charta-Textes sind letztlich redaktioneller Natur: Mit der Streichung des Treuhandrates (s. u. Abschnitt 3) und der Feindstaatenklauseln fallen Bestimmungen weg, die seit vielen Jahren obsolet sind. Auf eine Reform des Sicherheitsrates (s. u. Abschnitt 5) dagegen haben sich die Staaten bislang nicht verständigen können.

Für das hier zu untersuchende Thema bleibt festzuhalten, daß die meisten der in bezug auf die Hauptorgane der Vereinten Nationen erforderlichen bzw. vorgeschlagenen Maßnahmen zu den institutionellen Reformen bzw. grundsätzlichen Umgestaltungen zählen. Diese erfordern zwingend Entscheidungen der Mitgliedstaaten, teils mit, teils ohne Änderung der Charta. Damit sind auch weiterhin zähe und langwierige Verhandlungen zu erwarten. Denn so breit der Konsens unter den Mitgliedstaaten bezüglich des schieren Bedarfs an Reformen ist (s. *Gareis/Varwick* 2006: 263f.), so weit gehen die Vorstellungen über Ziele, Reichweiten und konkrete Inhalte von Reformschritten auseinander. Wie gespalten die Mitgliedstaaten in dieser Frage sind, hat sich im Dezember 2005 in der Debatte der Generalversammlung zum Haushalt 2006/07 gezeigt. Die USA konnten gegen den Widerstand zahlreicher Entwicklungsländer eine Dekretierung der Haushaltsmittel für zunächst ein halbes Jahr (rd. \$ 950 Mio.) durchsetzen und die Freigabe der weiteren Mittel von einer positiven Evaluation der Reformschritte in einer weiteren Resolution der Generalversammlung abhängig machen. In einer leidenschaftlich geführten Debatte prallten die Vorstellungen der Industrienationen von einer effizienten Organisation mit den Forderungen nach Einfluß und Partizipation zahlreicher Entwicklungs- und Schwellenländer aufeinander (s. ausführlich *Gareis* 2006a).

Das in den Vereinten Nationen obwaltende Prinzip des Multilateralismus verlangt von den Mitgliedstaaten, immer wieder auch ihre partikularen Interessen und nationalen Egoismen zugunsten von Kompromissen oder gemeinsamen Lösungsansätzen zurückzustellen. Dazu sind die meisten Regierungen jedoch nur sehr eingeschränkt bereit und zwar – wie *Paschke* (2005:170) anmerkt – unabhängig davon, ob es sich um Diktaturen oder Demokratien handelt. Vor diesem Hintergrund müssen die Ergebnisse des Weltgipfels wie auch der nach-

folgenden Verhandlungen als vielleicht nicht sehr weitreichend, wohl aber als die besten zu erreichenden betrachtet werden.

## 2. Der Reformgipfel 2005: Vorbereitung und Ergebnisse

Als UN-Generalsekretär ist *Kofi Annan* in den zurückliegenden Jahren stets gleichermaßen Adressat der Kritik an seiner Organisation wie auch Katalysator von Reforminitiativen gewesen. Ihm gelang es, in den Jahren und Monaten vor dem symbolträchtigen 60. Gründungsjubiläum der Vereinten Nationen dank einer geschickten Choreographie von Expertengruppen und Berichten eine internationale Diskussion über die Arbeit der Weltorganisation anzustoßen und diese mit eigenen Vorschlägen und Initiativen auch inhaltlich zu prägen. Im Sommer 2005 schien es ihm sogar zu gelingen, ein in der politischen Praxis der Vereinten Nationen so seltenes "Window of opportunity" für substanzielle Reformen aufzustoßen.

Bereits im September 2003 hatte er eine aus sechzehn internationalen Experten bestehende „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ beauftragt, die globalen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Friedenssicherung zu analysieren und Empfehlungen für eine umfassende UN-Reform zu erarbeiten. Im Dezember 2004 präsentierte dieses Panel unter dem Titel „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ einen vielbeachteten Bericht. Ein Kernstück dieses Papiers bildet eine breite Palette von Reformvorschlägen, die von der Verbesserung menschlicher Lebensbedingungen weltweit über die Friedenssicherung bis hin zu institutionellen Veränderungen wie etwa der Sicherheitsratsreform reichen (s. Bericht der Hochrangigen Gruppe 2004). Am 7. März 2005 legte eine Kommission unter Leitung von *Jeffrey Sachs* den Bericht „In die Entwicklung investieren“ (s. *Sachs* 2005) zu den Problemen im Zusammenhang mit der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele vor. Auf diese Ziele, die vor allem die Halbierung der weltweiten Armut, die Krankheitsbekämpfung sowie die Verbesserung der Bildungschancen für Frauen und Kinder bis 2015 vorsehen, hatten sich die Staatenlenker auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 verständigt. Eine Woche nach dem *Sachs*-Bericht unterbreitete dann der Generalsekretär der Weltöffentlichkeit seinen eigenen Reformbericht „In größerer Freiheit“, der die Vorschläge der beiden genannten Kommissionen in teils noch weiter zugespitzter Form zusammenführt und ergänzt. *Annans* Bericht wiederum bildete eine wesentliche Grundlage für das in zähen, bis zum Tag seiner Verabschiedung am 16. September 2005 reichenden Verhandlungen erarbeitete Abschlußdokument des Weltgipfels.

Insgesamt hatte der UN-Generalsekretär im Vorfeld dieses Gipfels ein ambitioniertes Programm erarbeitet, um die in die Jahre gekommene Weltorganisation in konzeptioneller, instrumenteller und institutioneller Hinsicht den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Seinen Vorstellungen nach sollte eine grundlegend erneuerte Organisation die Staatengemeinschaft in

ihren Bemühungen unterstützen, die strukturellen, in Unterentwicklung und Armut begründeten Ursachen von Kriegen, Gewalt und Terrorismus nachhaltig zu beseitigen. In dieser Perspektive wollte der Generalsekretär die Mitgliedstaaten zugleich dazu bewegen, die Vereinten Nationen auf ihrem bereits eingeschlagenen Weg von einem primär auf die Vermeidung zwischenstaatlicher Kriege angelegten System kollektiver Sicherheit hin zu einem modernen internationalen Sicherheitssystem voranzubringen, dessen Fokus in einem erweiterten Ansatz von "Human security" verstärkt auf dem Los von Individuen, sozialen Gruppen und Völkern liegt (vgl. *Wittig* 2006). Wären sie ihrem Generalsekretär gefolgt, so hätten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf ihrem Jubiläumsgipfel ein kraftvolles Signal für sehr grundsätzliche Veränderungen in der Weltorganisation setzen können.

Am Ende jedoch konnte auch das schlüssige Konzept des Generalsekretärs nicht die politischen Realitäten einer aus damals 191 sehr heterogenen Staaten bestehenden Organisation verändern. „Wenig bis nichts“, so urteilt der langjährige Wegbegleiter der Vereinten Nationen *Maurice Bertrand* (2005: 174) nüchtern, sei in dem "World Summit Outcome" von den Plänen des Generalsekretärs übriggeblieben. Den USA und ihrem im August 2005 frisch gekürten UN-Botschafter *John Bolton* war es in letzter Minute gelungen, das aussichtsreiche Konsenspaket des Präsidenten der Generalversammlung, *Jean Ping*, wieder aufzuschnüren und es zusammen mit weiteren UN-Skeptikern gründlich zu verwässern. Unter resignierenden Anhängern der Organisation wie auch bei ihren Kritikern war in der Folge dieses eher ergebnisarmen Reformgipfels zu hören, daß man zur Bewertung der im Ergebnisdokument vorgelegten Kompromisse nur die Kommentare neu drucken müsse, die anlässlich der folgenlos gebliebenen Reformbemühungen zum 50. Geburtstag im Jahr 1995 verfaßt wurden.

Dennoch wäre es verfehlt, von einem völligen Scheitern dieses Reformgipfels zu sprechen. Immerhin sind erstmals seit über vierzig Jahren Entscheidungen mit Folgen auch für die Charta der Vereinten Nationen getroffen worden. Mit dem Menschenrechtsrat ist ein neues Nebenorgan geschaffen worden, das in der mittleren Perspektive möglicherweise zum Hauptorgan aufgewertet wird. Aufgefordert durch das Abschlußdokument hat der Generalsekretär im März 2006 Vorschläge zu internen Strukturreformen, vor allem zur Managementreform im Sekretariat vorgelegt, die auch die Mitgliedstaaten in die Pflicht nehmen sollen. Dagegen muß eine Reform des Sicherheitsrates als vorläufig gescheitert und bis auf weiteres vertagt betrachtet werden.

Mit dem Gipfelergebnis ist also Bewegung in die Reformbemühungen bei den Vereinten Nationen gekommen. Einige wenige der beschlossenen Maßnahmen wird der Generalsekretär selbst treffen können, die große Masse der angestoßenen Vorhaben jedoch wird bei ihrer Realisierung wie schon immer von der Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen. Dies gilt gerade für die Reform der Hauptorgane, zu der die Aussagen im Abschlußdokument insge-



samt sehr dürftig ausfallen und deutlich hinter den Vorschlägen des Generalsekretärs und seiner Experten zurückbleiben.

### 3. Treuhandrat, ECOSOC und Generalversammlung

Die sicher eindeutigste Formulierung, die das Abschlußdokument zu einem UN-Hauptorgan enthält, betrifft den Treuhandrat:

“Considering that the Trusteeship Council no longer meets and has no remaining functions, we should delete Chapter XIII of The Charter and references to the Council in Chapter XII” (Ergebnis des Weltgipfels: Ziff 176).

Tatsächlich stellte der Treuhandrat als erstes Hauptorgan seine Tätigkeit ein, nachdem der südpazifische Inselstaat Palau am 1. Oktober 1994 seine Unabhängigkeit erlangt hatte und die Aufsichtspflichten des Treuhandrates endeten. In den folgenden Jahren sind immer wieder, wenngleich ohne große Nachdrücklichkeit Ansätze zur Wiederbelebung des Treuhandrates diskutiert worden. Im Gespräch waren dabei operative Funktionen etwa bei der Unterstützung von “Failed states” bzw. von Ländern mit prekärer Staatlichkeit oder die Übertragung von Verantwortlichkeiten im Bereich der Friedenskonsolidierung als einer Zukunftsaufgabe, deren Bedeutung für die Arbeit der Vereinten Nationen dramatisch an Bedeutung gewinnt. Derartige Überlegungen fanden indes keine Unterstützung bei den Mitgliedstaaten und so war es schlußendlich ein konsequenter Schritt, den Treuhandrat in einer “Reform by deletion” aus der Liste der UN-Hauptorgane zu streichen.

Dem nach dem Treuhandrat wohl zweitschwächsten Hauptorgan Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ist die lange geforderte operative Aufwertung wiederum versagt geblieben. In seinem Reformbericht ist der Generalsekretär (*Annan 2005*: Ziff. 171-180) recht detailliert auf mögliche Funktionen des ECOSOC vor allem im Bereich von Entwicklung und Friedenskonsolidierung eingegangen. Vorgeschlagen wurde u.a. die jährliche Einberufung von Konferenzen auf ministerieller Ebene, um die Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsziele zu überwachen oder daß der ECOSOC zu einem hochrangigen globalen Forum der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt werden sollte. Darüber hinaus sollte er in der Lage sein, frühzeitig Konferenzen einzuberufen, um frühzeitig Entwicklungsrisiken entgegenzutreten zu können. Schließlich sollte der ECOSOC nach den Vorstellungen des Generalsekretärs eine institutionelle Verankerung in den internationalen Bemühungen um die Friedenskonsolidierung erfahren. Im Gipfeldokument blieb von diesen Anregungen der Auftrag übrig, im zweijährigen Rhythmus eine Entwicklungskonferenz einzuberufen – zu einer Zuweisung konkreter Verantwortlichkeiten, die über den derzeitigen Status des ECOSOC als kleiner, vielfach zurückgesetzter Bruder der Generalversammlung hinausweisen würden, haben sich die Mitgliedstaaten nicht entschließen können.

Inwieweit die Generalversammlung erste Schritte hin zu einer Reform ihrer Arbeitsweisen vollzieht, bleibt dagegen noch abzuwarten. Der Generalsekretär

hat in seinem Bericht (s. *Annan* 2005: Ziff. 158-164) nicht zum ersten Male überaus deutliche und grundlegende Kritik insbesondere an den Arbeitsweisen dieses zentralen Hauptorgans der Vereinten Nationen geübt: Im Zentrum seiner Kritik steht die anhaltende Tendenz der Generalversammlung, möglichst viele Entscheidungen im Konsens zu treffen. Dies habe zur Folge, daß sich die versammelten Staatenvertreter zunehmend auf Allgemeinplätze zurückzögen und jeden ernsthaften Willen zum Handeln aufgäben – Folge seien Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Der Generalsekretär empfiehlt daher eine thematische und inhaltliche Straffung der Tagesordnung, ein Überdenken der Arbeitsstrukturen, eine Revision der Ausschußarbeit, eine Neuordnung des Berichtswesens sowie eine Stärkung der Position des Präsidenten der Generalversammlung. Er beklagt das Mikromanagement, das direkte Hineinregieren der Generalversammlung bis in die Arbeitsabläufe und die Stellenbesetzungen des Sekretariats und er weist darauf hin, daß die Generalversammlung das Sekretariat durch eine Vielzahl von Mandaten und Aufträgen so stark überlastet, daß ihm ein flexibler Dienst an den Mitgliedstaaten kaum mehr möglich sei. Eine Reihe dieser grundsätzlichen Kritikpunkte hatte *Annan* schon in seinem ersten Reformprogramm von 1997 aufgelistet und die Mitgliedstaaten aufgefordert, Abhilfe zu schaffen (*Annan* 1997: Ziff. 40-48).

Seine im Jahr 2005 noch einmal zugespitzten Anregungen haben einigen Niederschlag in der am 12. September 2005 durch die Generalversammlung verabschiedeten Resolution „Eine gestärkte und neu belebte Generalversammlung“ (UN-Dok. A/RES/59/313) gefunden. In dieser Resolution wird beschlossen, die Rolle und Führerschaft des GV-Präsidenten zu stärken, indem er u.a. ermächtigt wird, interaktive Diskussionen zu aktuellen Fragen auf die Tagesordnung zu setzen bzw. indem ihm zwei hochrangige Mitarbeiter zur Seite gestellt werden. Diese wie auch die weiteren Festlegungen werden indes durch Formulierungen wie „in Absprache mit den Mitgliedstaaten“ oder „im Rahmen der verfügbaren Mittel“ gleich wieder relativiert.

Eingerichtet wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe, die allen Mitgliedstaaten offensteht und die Vorschläge für eine weitere Verbesserung der Arbeitseffizienz der Generalversammlung zusammentragen soll. Angesichts der in der Vergangenheit wenig ausgeprägten Neigung der Mitgliedstaaten, sich Regeln für eine stärkere Disziplinierung und Fokussierung ihres eigenen Verhaltens in der Generalversammlung aufzuerlegen und diese dann auch zu befolgen, dürfte bei der weiteren Beobachtung der Entwicklung eine gehörige Portion Skepsis angebracht sein.

#### **4. Das Sekretariat und die Managementreform**

Die Größe und Effizienz des UN-Sekretariates und seines nachgeordneten Apparates, die mit insgesamt 29.125 Bediensteten aus mehr als 170 Ländern (Stand 30. November 2005) eine einzigartige internationale Behörde bilden, ist

ein Dauerthema auf der Reformagenda. Insbesondere auf Druck der USA wurden in den zurückliegenden rd. 15 Jahren nicht nur die Personalumfänge deutlich reduziert; bereits unter Generalsekretär *Boutros-Ghali* und dann vor allem unter dessen Nachfolger *Kofi Annan* wurden tiefgreifende Strukturreformen vorgenommen sowie neue Steuerungselemente eingeführt. So wurde schon 1994 ein Amt für Interne Aufsichtsdienste, eine Art Rechnungshof mit weitreichenden Kontroll- und Beratungsbefugnissen geschaffen (s. *Paschke* 1996; *Fröhlich* 2005). Im Rahmen des von *Kofi Annan* nach seinem Amtsantritt 1997 vorgelegten Reformprogramm (s. *Annan* 1997) wurden die vielfältigen Programme, Fonds und Spezialorgane der Vereinten Nationen fünf Kernaufgaben zugeordnet. Für die Felder ‚Frieden und Sicherheit‘, ‚Wirtschaft und Soziales‘, ‚Humanitäre Angelegenheiten‘ und ‚Entwicklung‘ wurden sog. Exekutivausschüsse gebildet, die Menschenrechte wurden als Querschnittsaufgabe definiert, die in den vier weiteren Bereichen mit verankert ist. Eine „Senior Management Group“, eine Art Kabinett aus hochrangigen UN-Führungspersönlichkeiten, unterstützt den Generalsekretär bei der Steuerung des komplexen Apparates.

Gleichwohl reißt die Kritik an den Strukturen und Abläufen in der Großbehörde der Vereinten Nationen nicht ab. Im Kreuzfeuer standen in jüngerer Zeit insbesondere die Vorgänge um Korruption im Öl-für-Lebensmittel-Programm für den Irak oder der Fall des früheren Hochkommissars für Flüchtlinge, *Ruud Lubbers*, dessen Übergriffe auf weibliche Untergebene lange vertuscht wurden. Diese Vorfälle sorgten dafür, daß noch im Jahr 2005 weitere Veränderungen im Sekretariat vorgenommen wurden (s. *Fröhlich* 2005: 56). Auch befaßten sich die Mitgliedstaaten im Gipfeldokument 2005 intensiv mit dem Sekretariat und beschlossen ein Maßnahmenpaket, welches die Arbeit des Sekretariats effizienter, wirksamer und rechenschaftspflichtiger machen soll (s. Ergebnisdokument 2005: Ziff. 161-167). Als ein erster Schritt wurde in diesem Zusammenhang noch im Dezember 2005 die Schaffung eines von den USA lange und vehement geforderten Ethik-Büros im Sekretariat beschlossen, das nicht nur die Einhaltung rechtlicher und moralischer Normen durch die UN-Bediensteten überwachen, sondern die Mitarbeiter auch dafür sensibilisieren soll, unter dem Stichwort des „Whistleblowing“ individuelles Fehlverhalten frühzeitig zu erkennen und zu melden.

Im März 2006 hat Generalsekretär *Annan* unter dem Titel „Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide“ einen Folgebericht vorgelegt, in dem er in sechs Handlungsfeldern und 23 Einzelempfehlungen seine Vorstellungen zu den fälligen Managementreformen im Sekretariat ausbreitet. Was *Annan* etwa zu Personalrekrutierung und -entwicklung, Führung und Management, Outsourcing oder Budgetierung vorschlägt, weist ebenso wie seine Anregungen für eine Verbesserung der Informationstechnologie in Richtung eines schlanken und modernen Verwaltungsapparates. Er macht aber auch deutlich, daß diese Erneuerungen nicht ohne die aktive Unterstützung durch die Mitgliedstaaten zu erreichen sind.

In den zurückliegenden Ansätzen zu internen Reformen hat sich regelmäßig das Sekretariat als für Veränderungen aufgeschlossen gezeigt, während die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die ihre Zustimmung erforderten, mehr als zögerlich waren. Tatsächlich wird die Sekretariatsarbeit seit Jahrzehnten durch ein extensives Mikromanagement seitens der Generalversammlung nachhaltig behindert. Dies gilt insbesondere für durch den Verweis auf das Budgetrecht gerechtfertigte Eingriffe in den Stellenplan oder für das inflationäre Berichtswesen, das die Mitgliedstaaten von den Sekretariatsabteilungen einfordern. Zwischen den Zeilen verweist *Annan* durchaus energisch auf die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär die für eine zeitgemäße Administration erforderlichen Handlungsspielräume einzuräumen.

Die jüngsten Entwicklungen jedoch lassen bezweifeln, daß eine moderne Managementkultur im Sekretariat Einzug halten wird. Am 28. April 2006 erteilten im Finanzausschuß der Generalversammlung die in der ‚Gruppe der 77‘ zusammengeschlossenen Entwicklungsländer, die in den Vereinten Nationen die Mehrheit stellen, den Reformvorschlägen des Generalsekretärs eine postwendende Absage. Getragen wird diese Ablehnung von der Sorge, ein durch größere Entscheidungsspielräume gestärkter Generalsekretär könnte sich zu sehr an die mächtigen Industrienationen anlehnen und deren Forderungen nach organisationsinterner Effizienz exekutieren.

Es wird zu beobachten sein, wie sich die Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren in dieser Frage verhalten. Die von den USA erzwungene Deckelung des UN-Haushaltes wurde zwar fristgerecht Ende Juni 2006 aufgehoben – zweifellos jedoch werden die USA und weitere Industriestaaten auch in den kommenden Jahren auf einer modernen Erfordernissen entsprechenden Managementkultur bestehen und dies gegebenenfalls auch gegen den Widerstand der Mehrheit zu erzwingen versuchen.

## **5. Wieder vertagt: Die Reform des Sicherheitsrates**

Seit langem als der eigentliche Lackmus-Test für die Reformfähigkeit der UN angesehen, wurde die Reform der Strukturen und Arbeitsverfahren des Sicherheitsrates immer wieder verschoben. Der Anachronismus seiner Zusammensetzung vor allem im Bereich der fünf ständigen Mitglieder wie auch deren Veto-Privileg sind seit mehr als einem Jahrzehnt Gegenstand intensivster Debatten, ohne daß ein wirklicher Durchbruch für ein allgemein akzeptiertes Reformmodell hätte erzielt werden können (s. hierzu ausführlich *Kühne/Baumann* 1995; *Gareis/Varwick* 2006: 273f.). Den Befürwortern grundlegender Reformen, insbesondere denjenigen, die sich einen eigenen ständigen Sitz und damit größeren Einfluß versprechen, steht eine nicht unerhebliche Zahl von Staaten gegenüber, die sich von Veränderungen keinen einzelstaatlichen Nutzengewinn erhoffen können. Sie versuchen daher, Reforminitiativen, die auf eine Erweiterung der Zahl ständiger Mitglieder hinauslaufen, zu blockieren, um nicht an relativem Gewicht gegenüber den Staaten zu verlieren, die möglicherweise in

die erste Liga der Weltpolitik aufsteigen könnten. In Europa ist dies insbesondere Italien, das einen ständigen Sitz Deutschlands zu verhindern trachtet, aber auch in allen anderen Weltregionen stehen potentiellen Kandidaten Rivalen und Gegner gegenüber.

Auch unter den traditionellen ständigen Mitgliedern bleibt die Frage umstritten, ob es neue ständige Sitze geben und wer diese gegebenenfalls einnehmen soll. Wie unklar das Meinungsbild ist, zeigt auch der Bericht der Hochrangigen Gruppe, die sich auf kein gemeinsames Modell für einen neuen Sicherheitsrat hat einigen können, sondern zwei Alternativen vorgestellt hat (s. Abb. 1). Während Modell A eine Erhöhung sowohl der Zahl ständiger wie auch nichtständiger Sitze vorsieht, schlägt Modell B vor, eine neue Kategorie semi-permanenter Mitglieder zu schaffen, die in erneuerbaren Amtszeiten von je vier Jahren in den Sicherheitsrat gewählt werden.

Abb. 1

5 ständige Mitglieder	11 ständige Mitglieder	5 ständige Mitglieder
10 nichtständige Mitglieder	13 nichtständige Mitglieder	8 semi-permanente Mitglieder
Status quo	Modell A	Modell B

Wenngleich der Generalsekretär in zahlreichen Äußerungen eher in Richtung des Modells A tendierte, klammerte er die Sicherheitsratsfrage aus seinem Reformbericht vom März 2005 weitgehend aus. Es war dann eine Gruppe von vier Staaten (Deutschland mit Brasilien, Indien und Japan, genannt G4), die am 6. Juli 2005 einen an Modell A angelehnten Reformvorschlag in die Generalversammlung einbrachte. Das Kernstück des Resolutionsentwurfes (UN-Dok. A/59/L.64) bildet die Erweiterung des Sicherheitsrates um sechs ständige und vier nichtständige Sitze auf dann insgesamt 25 Mitglieder. Von den vorgeschlagenen sechs neuen ständigen Mitgliedern sollen je zwei aus der afrikanischen und der asiatischen Staatengruppe sowie je eines aus der Regionalgruppe der lateinamerikanisch-karibischen bzw. der westeuropäischen und anderen Staaten kommen. Von den vier nichtständigen Sitzen sollen je einer der afrikanischen, der asiatischen, der osteuropäischen und der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe zufallen. Die neuen ständigen Mitglieder sollen nach diesem Entwurf die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die klassischen P5, aber das Vetorecht nicht ausüben dürfen, bis nach fünfzehn Jahren eine Überprüfung dieser Frage stattgefunden hat.

Am 21. Juli 2005 brachte eine Gruppe von Staaten, die sich unter der Bezeichnung "Uniting for Consensus" als eine Art Gegengewicht zu den G4 gebildet

hatte, ebenfalls einen Antrag in die Generalversammlung ein. Dieser Vorschlag sieht ebenfalls eine Erhöhung der Mitgliederzahl im Sicherheitsrat auf 25 vor, jedoch nur um zehn neue nichtständige Sitze. Allerdings soll das bislang in Art. 23, Abs. 2 der Charta verankerte Verbot der unmittelbaren Wiederwahl aufgehoben werden. Wenn dies die Regionalgruppen so beschließen würden, könnten so durch permanente Wiederwahl quasi-ständige Mitgliedschaften entstehen (s. UN-Dok. A/59/L.68). Bereits am 14. Juli 2005 hatten 43 afrikanische Staaten einen eigenen Entwurf vorgelegt (s. *African Union* 2005), der bezüglich der Zahl neuer ständiger Mitglieder sowie deren regionaler Verteilung deckungsgleich mit dem der G4 ist. Auch die Forderung nach einem zusätzlichen nichtständigen Sitz für Afrika dürfte einen überwindbaren Unterschied darstellen. Was den afrikanischen Entwurf indes grundsätzlich von dem der G4 unterscheidet, ist die Forderung, „den neuen ständigen Mitgliedern dieselben Vorrechte einzuräumen wie den derzeitigen ständigen Mitgliedern, einschließlich des Vetorechts“.

Angesichts massiven Drucks seitens ständiger Mitglieder (China wollte Japan verhindern, die USA sprachen sich gegen Deutschland aus), mangelnder Verständigung zwischen den G4 und den Staaten der afrikanischen Regionalgruppe (die an der wenig realistischen Forderung nach einem Veto-Recht für alle ständigen Mitglieder festhielten) wie aber auch der Unschlüssigkeiten innerhalb der Vierergruppe selbst verzichteten die G4 und ihre Unterstützer darauf, ihren Antrag zur Abstimmung zu stellen. Tatsächlich waren in dieser Konstellation die Chancen, eine Zweidrittelmehrheit, also 128 der damals 191 UN-Mitgliedstaaten für ein Ja zu diesem Vorschlag zu bewegen, schwer zu kalkulieren. Rückblickend erscheint der Frühsommer 2005, als die Reformdiskussion intensiv geführt wurde und sich in vielen Mitgliedstaaten ein Wille zur Erneuerung zu verbreiten schien, als der wohl einzige Zeitraum, in dem über eine erste Rahmenresolution zu einer neuen Struktur des Sicherheitsrates mit der Aussicht auf Erfolg hätte abgestimmt werden können (zur Reforminitiative 2005 s. ausführlich *Gareis* 2006c).

Dann folgte die Stunde der Reformskeptiker unter der Wortführung durch die USA und China: Das abgemagerte Abschlußdokument sagt wenig Erhellendes zur Sicherheitsratsreform aus, seine Vorgabe, diese Frage bis Ende 2005 noch einmal zu prüfen, führte zu keinem weiteren Ergebnis. Deutschland hat im Januar 2006 zusammen mit Brasilien und Indien, aber ohne Japan, den G4-Entwurf noch einmal in die Generalversammlung eingebracht, allerdings ohne die Absicht, ihn zur Abstimmung zu stellen. Daß im Zuge der Verhandlungen über die Umsetzung der gefaßten Reformbeschlüsse auch noch ein Momentum für den Neuzuschnitt des Sicherheitsrates gewonnen werden kann, ist mehr als unwahrscheinlich. Die Reform des Sicherheitsrates ist wieder einmal auf unabsehbare Zeit vertagt.

## 6. Ausblick

Bezogen auf die UN-Hauptorgane fällt die Reformbilanz auch nach dem Weltgipfel eher ernüchternd aus. Ein Hauptorgan wurde beseitigt, das Sekretariat und mit ihm das interne Management der Organisation steht weiter unter Druck, die Sicherheitsratsreform wurde vertagt und bei ECOSOC und Generalversammlung hat sich praktisch nichts geändert. Gleichwohl ist mit dem Weltgipfel zumindest etwas Bewegung in die schier unendliche Geschichte der UN-Reform gekommen, sind erste, teils auch substantielle Reformschritte umgesetzt worden. Wenn diese in Politik, Medien und Wissenschaft häufig als wenig beherzt und als kaum hinreichend bewertet werden, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen, muß dem entgegengehalten werden, daß die Kompromiß- und Konsensfindung in einer so großen Organisation von 191 souveränen und gleichberechtigten Mitgliedstaaten sehr schwerfällig ist. Es sind die Ziele und Interessen der Mitgliedstaaten, die in ihrer Widersprüchlichkeit dafür sorgen, daß Reformen insbesondere im strukturellen und institutionellen Bereich nur in kleinen Schritten vorangebracht werden können. Ein konstitutiver Moment für eine radikale Neuerfindung der Vereinten Nationen hat sich nicht eingestellt – was angesichts des Gründungskontexts der Organisation in der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges vor allem als ein glücklicher Umstand zu bewerten ist. So war das “Muddling through” in der Vergangenheit das tragende Prinzip der Arbeit der Weltorganisation und es ist kaum zu erwarten, daß es in Zukunft grundlegend anders sein wird.

Daran wird auch der von den USA erzeugte Reformdruck mittels der Sperrung von Haushaltsmitteln nichts zum Positiven verändern – im Gegenteil. Die Versuche der verschiedenen US-Regierungen, die UN machtvoll nach ihren Vorstellungen zu formen, haben in der Vergangenheit zu eher größerem Beharren vieler Entwicklungsländer auf ihren Prinzipien und Besitzständen beigetragen. *Karl Theodor Paschke* bringt das zunehmend prekäre Verhältnis zwischen der Weltorganisation und Weltmacht auf die Formel, daß die UN ohne die USA nicht leben können – daß es ihnen aber fast genauso schwer fällt, mit den USA zu leben (s. *Paschke* 2005: 172). Im Sinne ihres eigenen Interesses an einer halbwegs ordentlich funktionierenden Weltorganisation sollten die USA überlegen, ob sie den von ihrem UN-Botschafter *Bolton* praktizierten Ansatz der “Reform by bulldozer” nicht besser zugunsten einer inklusiveren, die Staatenmehrheit stärker einbeziehenden Strategie aufgeben.

Auch wenn das Verhältnis UN - USA von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Organisation ist, so sind es nicht allein die oft gescholtenen USA, die durchaus wegweisenden Reformvorschlägen des Generalsekretärs die Umsetzung verweigert haben. Es ist vielmehr die Mehrheit der Mitgliedstaaten – und unter ihnen viele USA-Kritiker – die die Ausstattung des Generalsekretärs und seines Sekretariates mit größerer Verantwortlichkeit und der daraus abzuleitenden Flexibilität und Handlungsfähigkeit verhindern, die ihre Interessen und Vorteile sichern und die damit die UN gleichfalls instrumentalisieren. In

seinem Bericht vom März 2006 zu den internen Strukturreformen hat *Kofi Annan* nicht zum ersten Mal auf das lähmende Hineinregieren der Mitgliedstaaten in die tägliche Arbeit des Sekretariats hingewiesen und damit genau diesen Zusammenhang angesprochen.

Im Bereich der Sicherheitsratsreform dürfte die G4-Initiative den bislang sicherlich schlüssigsten, durchdachtesten und den Erfordernissen angemessensten Entwurf für eine Reform des Sicherheitsrates hervorgebracht haben. Dieser Ansatz wird auch weiter Gewicht haben, hat er doch alle Chancen, die zentrale Referenzgröße für die früher oder später wieder aufzunehmende Reformdiskussion zu sein. Der G4-Vorschlag verbindet eine der Zahl der UN-Mitglieder angemessene Größe des Rates, die unterschiedlichen Gewichte der Mitgliedstaaten sowie die Anforderungen an die Arbeitsweisen und Entscheidungsfähigkeit des Sicherheitsrates in bestmöglicher Weise. Eine Realisierung des AU-Entwurfs dagegen würde mit der Ausweitung des Veto-Rechts die Effizienz und Effektivität der Arbeit des Rates nachhaltig gefährden – was jenseits der Eitelkeiten der P5 seine völlige Aussichtslosigkeit begründet. Italiens Vorstoß wiederum trägt der Tatsache zu wenig Rechnung, daß einer der entscheidenden Vorteile einer ständigen Mitgliedschaft im Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses liegt, das die Entscheidungen der Staaten leitet und auf eine tragfähige empirische Basis stellt. Stattdessen würde ein Dauerwahlkampf in die Regionalgruppen hineingetragen, der sich kaum vorteilhaft auf die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat auswirken dürfte. Insgesamt dürfte der Entwurf der Consensus-Gruppe alle Nachteile eines vergrößerten Gremiums mit sich bringen, ohne diesen die Vorteile substantiell verbesserter Mitwirkungsmöglichkeiten durch eine repräsentative Auswahl von Staaten gegenüberzustellen.

Zusammenfassend bleibt wieder einmal festzustellen, daß die Zukunft der Vereinten Nationen einzig in den Händen ihrer Mitgliedstaaten liegt. Diese werden auch in den kommenden 60 Jahren darüber entscheiden, wie stark oder schwach, modern oder veraltet, handlungsfähig oder gelähmt ihre Weltorganisation mit ihren Hauptorganen sein wird.

## Literatur

*African Union, Executive Council* (2005): The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations "The Ezulwini Consensus". Addis Abeba, 7./8. März 2005.

*Annan, Kofi* (1997): Erneuerung der Vereinten Nationen. Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs vom 17. 7. 1997. UN-Dok. A/51/950.

*Annan, Kofi* (2003). 'Secretary-General Address to the General Assembly, 23 September 2003'; verfügbar unter: [www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm](http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm).

*Annan, Kofi* (2005): In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. New York (UN-Dok. A/59/2005).

*Annan, Kofi* (2006): Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide. Report of the Secretary-General. New York (UN-Dok. A/60/692).

*Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel* (2004): Eine sicherere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung. New York (UN-Dok. A759/565).

*Bertrand, Maurice* (2005): Lehren aus einer gescheiterten Reform. Das Problem der ‚politischen Globalisierung‘. in: Vereinte Nationen (5): 174-179.



*Dicke, Klaus/Fröhlich, Manuel* (Hrsg.) (2005): Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System. Baden-Baden.

*Ergebnis des Weltgipfels*. Resolution der Generalversammlung 60/1 vom 16. September 2005. (UN-Dok. A/RES/60/1).

*Fröhlich, Manuel* (2005): Zwischen Verwaltung und Politik. Die Arbeit des UN-Sekretariats. in: Dicke/Fröhlich (2005): 41-63.

*Gareis, Sven Bernhard* (2006a): Reform und Haushalt – durch finanziellen Zwang soll die Reform der Vereinten Nationen vorangetrieben werden. in: Gesellschaft Wirtschaft Politik (1): 83-89.

*Gareis, Sven Bernhard* (2006b): Neue Perspektiven für die Friedenssicherung: Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen. in: Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Politik- und rechtswissenschaftliche Perspektiven. Berlin 2006, S. 187-199.

*Gareis, Sven Bernhard* (2006c): Reform vertagt. Deutschland muß weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten. in: Vereinte Nationen (4): 147-152.

*Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes* (2006): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. Opladen.

*Resolution „Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council“* (UN-Dok. A/RES/47/62 vom 23.11.1992).

*Kühne, Winrich/Baumann, Katja* (1995): Reform des UN-Sicherheitsrates zum 50jährigen Jubiläum. Auswertung und Analyse der Stellungnahmen im Überblick. Ebenhausen: SWP-AP 2919.

*Paschke, Karl Theodor* (1996): Innenrevision in den Vereinten Nationen – eine neue Erfahrung. in: Vereinte Nationen (2): 41-45.

*Paschke, Karl Theodor* (2005): UN-Reform – die unendliche Geschichte. in: Vereinte Nationen (5): 170-173.

*Sachs, Jeffrey* (2005): In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. New York (UN-Dok. A/59/727).

*Wittig, Peter* (2006): Ein neues System internationaler Sicherheit?, in: Internationale Politik (3): 76-83.



## **Kapitel 2**

### **Schutz der Menschenrechte**



# UN-Reform und Menschenrechte<sup>1</sup>

*Ekkehard Strauß*

## **Einführung**

Das Thema „UN-Reform und Menschenrechte“ berührt zwei unterschiedliche Fragen, die jedoch in engem Zusammenhang, sogar in Abhängigkeit voneinander stehen. Sie sollen als Ausgangspunkt dieses Vortrags dienen:

1. Wie können Menschenrechte den Vereinten Nationen zu der notwendigen Kohärenz, Legitimation und Integration verhelfen, um im 21. Jahrhundert eine bedeutende Rolle in den internationalen Beziehungen spielen zu können?
2. Wie müssen die bestehenden Institutionen des Menschenrechtsschutzes, d.h. das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte, die Vertragsüberwachungsorgane, die Menschenrechtskommission und ihre Mechanismen, umgestaltet werden, um den geforderten Aufgaben gerecht zu werden?

Ich möchte versuchen, auf diese Fragen Antworten zu finden, indem ich zunächst den Stand der Reformbemühungen und ihren Bezug zu Menschenrechten anhand wichtiger Beispiele beschreibe und dann kurz auf die geplante Reform der Vertragsüberwachungsorgane eingehe. Die hier geäußerten Ansichten sind meine eigenen und stimmen nicht notwendig mit denen des Büros des Hochkommissars für Menschenrechte überein.

## **I. Allgemeiner Überblick über die UN-Reform**

Lassen Sie mich zunächst allgemein auf die Hintergründe der Reform eingehen und einige konkrete Reformschritte beschreiben, die zur Beantwortung der beiden Ausgangsfragen von Bedeutung sind.

In seiner Antrittsrede als UN-Generalsekretär am 17. Dezember 1996 kündigte *Kofi Annan* als Hauptziel die Umgestaltung der Vereinten Nationen in eine schlankere und effizientere Organisation an. Die Vereinten Nationen sollten den Wünschen der Mitgliedstaaten besser gerecht werden und die Umsetzung ihrer eigenen Ziele und ihre Verantwortung realistischer einschätzen.<sup>2</sup>

Die Kerngedanken und wichtigsten Maßnahmen der bisherigen Reformbemühungen sind im Wesentlichen in drei Berichten zusammengefaßt:

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2004 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 26. Juni 2004 gehalten hat.

<sup>2</sup> United Nations, Press Release 17.12.1996: Secretary-General-Designate Outlines Goals For Term, UN-Dok. GA/9211 ([www.un.org/News/Press/docs/1996/19961217.ga9211.html](http://www.un.org/News/Press/docs/1996/19961217.ga9211.html)); Vgl. auch Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN-Dok. A/52/1, 3. September 1997, Nr. 3.

- *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/51/950 vom 14. Juli 1997;
- *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, (sog. „Brahimi-Bericht“), UN-Dok. A/55/305, S/2000/809 vom 21. August 2000;
- *Strengthening of the United Nations: An agenda for further change*. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/57/387 vom 9. September 2002.

Für die Rolle der Menschenrechte in der Reform ist außerdem das Abschlußdokument der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz von 1993 von großer Bedeutung: Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (UN-Dok. A/CONF. 157/23 vom 12. Juli 1993).

Das verkündete neue Reformvorhaben sollte auf den Bemühungen vorheriger Generalsekretäre aufbauen. In seiner Gesamtheit und seinem engen Zeitrahmen bedeutet es die grundlegendste und umfassendste Reform der Organisation seit ihrer Gründung vor mehr als 50 Jahren.

Warum ist diese Reform nötig?

## 1. Die Rolle der Vereinten Nationen in einer globalisierten Welt

Es fehlt hier natürlich der Raum für eine umfassende und tiefergehende Analyse, wie sich die Anforderungen an die Vereinten Nationen seit dem Ende des Kalten Krieges und mit Beginn der Globalisierung geändert haben. Diesbezüglich muß ein Hinweis auf die wertvolle Arbeit verschiedener Kommissionen und Institute hier ausreichen.<sup>3</sup>

Ich möchte aber zumindest einen Teil der Motive zusammenfassen, die schließlich zu der Überzeugung geführt haben, daß eine umfassende Reform der Vereinten Nationen notwendig ist.

Die Vereinten Nationen stehen heute vor einer nicht zu bewältigenden Menge von Aufgaben und Mandaten aus allen Bereichen der internationalen Beziehungen. Die Forderung nach ihren Dienstleistungen ist nach dem Ende des Kalten Krieges sprunghaft angestiegen, insbesondere in den Bereichen „Peace-building“ nach innerstaatlichen Konflikten und humanitäre Hilfe.

Neue Mandate und Aufgaben wurden in den vergangenen Jahren den bereits bestehenden einfach hinzugefügt, meist mit neuen und eigenen Verwaltungs-

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu: *Klaus Hüfner/Jens Martens*, UNO-Reform zwischen Utopie und Realität. Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen, 2000, v.a. Kapitel VII; vgl. auch: *Klaus Dicke*, Reform of the UN, in: Helmut Volger (Hrsg.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, 2002, S. 449-455. Zur aktuellen Reformdiskussion vgl. die Vorschläge der folgenden Panels bzw. Arbeitsgruppen: a) Secretary-General's Panel of Eminent Persons on Civil Society and United Nations Relationships (Internet: [www.un.org/reform/panel.htm](http://www.un.org/reform/panel.htm)); b) Independent Working Group on the Future of the United Nations ([www.library.yale.edu/un/un1e.htm](http://www.library.yale.edu/un/un1e.htm)); c) United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change ([www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8891.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm8891.doc.htm), .../2003/sga857.doc.htm und [www.un-globalsecurity.org/panel.asp](http://www.un-globalsecurity.org/panel.asp)).

strukturen, ohne sich um die Vereinbarkeit mit bestehenden Aufgaben und Strukturen groß zu kümmern. Die Tagesordnung der Generalversammlung, obwohl inzwischen schon durch verschiedene Maßnahmen im Rahmen der Reform entschlackt, bietet nach wie vor ein eindrucksvolles Beispiel für die Fülle ähnlicher und sich überschneidender Mandate, die in den vergangenen Jahren ohne klar definiertes Ende oder Ergebnis erteilt worden sind.<sup>4</sup>

Aufgaben und Mandate bedeuten Erwartungen der Mitgliedstaaten an die Vereinten Nationen; etwa Berichte vorzulegen, Konferenzen zu organisieren oder Mitgliedstaaten durch bestimmte Maßnahmen konkret zu unterstützen. Diese Erwartungen haben zusammen eine Dimension erreicht, die von der Organisation nicht mehr erfüllt werden kann.

Gleichzeitig mit den unerfüllten Erwartungen stieg die Anzahl der internationalen Akteure und damit die Konkurrenz für die Vereinten Nationen, insbesondere in den Bereichen Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe und Menschenrechte. Regionale Organisationen, die Weltbank, internationale Nichtregierungsorganisationen und private Investoren sind heute in vielen Ländern weit bedeutendere Partner als die Vereinten Nationen, allein schon was die Menge der ihnen zur Verfügung stehenden monetären Ressourcen angeht.

Während die Einsicht in die Interdependenz internationaler Probleme immer mehr zunimmt – etwa die Beziehung zwischen Menschenrechten, Frieden, Entwicklung und Umweltschutz – wird die internationale Hilfe zunehmend diversifiziert und an Organisationen verteilt, auf deren Politik sich die Staaten einen größeren Einfluß erhoffen als innerhalb des Systems der Vereinten Nationen. Gleichzeitig werden bestimmte Länder, insbesondere in Afrika, marginalisiert, weil sie keine längerfristige und strategische Entwicklungsperspektive zu bieten vermögen und so keine Investitionen anlocken.

Wollen die Vereinten Nationen ihre in der Charta erteilten Aufgaben auch in der Zukunft erfüllen, müssen sie die Universalität ihrer Mitgliedschaft und ihr breites Mandat nutzen, um internationalen Problemen umfassend und ihrer Interdependenz entsprechend zu begegnen.

Im Unterschied zu anderen Akteuren steht den Vereinten Nationen dazu ein besonderes Mittel zur Verfügung: Die vielen multilateralen Verpflichtungen und Vereinbarungen, die das Verhalten von Staaten für fast alle Lebensbereiche bestimmen sollen und in den vergangenen 50 Jahren im Rahmen der Vereinten Nationen eingegangen worden sind. Diese normative Grundlage bietet eine einzigartige Legitimation zum Handeln.

---

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang sei auf den Vorschlag des Generalsekretärs für die Einführung sog. „Sunset“-Bestimmungen in neue Mandate der UN-Organe verwiesen, s. Press Release UN-Dok. GA/9405 vom 6. Mai 1998 ([www.un.org/News/Press/docs/1998/19980506.GA9405.html](http://www.un.org/News/Press/docs/1998/19980506.GA9405.html)).

## 2. Grundgedanke der Reform

Es ist das erklärte Ziel der Reform, den Abstand zwischen Anspruch und Wirklichkeit innerhalb der Organisation zu verringern. Die neue Struktur der Vereinten Nationen soll einen einheitlichen Zweck und kohärente Bemühungen aller Teile der Organisation unterstützen und damit die Vereinten Nationen flexibel und effektiver gestalten.<sup>5</sup>

Dafür soll sich die Organisation auf die Bereiche konzentrieren, die sie im Rahmen internationaler Beziehungen übernehmen muß oder für die sie wegen ihrer universellen Legitimation besonders qualifiziert ist. Im Übrigen soll sie mit regionalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und anderen Partnern zusammenarbeiten.

Die Verwirklichung universaler Menschenrechte ist ein wichtiges Kriterium und grundlegende Legitimation für eine positive Handlungsentscheidung der Vereinten Nationen.

Zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen bleibt die Aufrechterhaltung internationaler Sicherheit und Ordnung und die Konfliktprävention. Der komplexe Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, Demokratie, Abrüstung und Frieden kann nur durch die Vereinten Nationen operationalisiert werden, wenn eine Zusammenarbeit aller Organisationen und Programme auf der Länder- („Field“) und Sitzebene („Headquarters“) gelingt.

## 3. Bisherige Reformschritte

Es kann und soll hier kein vollständiger Überblick über den Stand der Reform gegeben werden. Diesbezüglich kann auf den o.g. Bericht des Generalsekretärs vom September 2002 verwiesen werden.<sup>6</sup> Für die Beantwortung der Ausgangsfragen ist es jedoch nötig, einige der bisherigen Reformschritte kurz darzustellen.

Zunächst wurden sämtliche Organisationen und Programme der Vereinten Nationen in vier sog. Sektoren eingeteilt: Frieden und Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, humanitäre Angelegenheiten und Entwicklung. Jeder Sektor wird von einem Exekutivkomitee geleitet. Menschenrechte werden als „Querschnittsaufgabe“ aufgefaßt und sind in allen vier Komitees vertreten.

Eine „Senior Management Group“ wurde als Kabinett des Generalsekretärs berufen. Es besteht aus den Leitern der Organisationen und Programme, ein-

---

<sup>5</sup> Siehe *Renewing the United Nations: a programme for reform*, UN-Dok. A/RES/52/12 vom 14. November 1997 ([www.un.org/reform/ares5212.htm](http://www.un.org/reform/ares5212.htm)).

<sup>6</sup> Vgl. auch Report of the Secretary-General on Human Resources Management Reform, UN-Dok. A/55/253 vom 1. August 2000; Safety and Security of United Nations Personnel. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/55/494 vom 18. Oktober 2000; Results-Based Budgeting, UN-Dok. A/RES/231 vom 23. Dezember 2000; Road map towards the implementation of the UN Millennium Declaration, UN-Dok. A/56/326 vom 6. September 2002.



schließlich des Hochkommissars für Menschenrechte. Die Gruppe berät regelmäßig über die Arbeit der Vereinten Nationen.

Das Büro des Hochkommissars und das Menschenrechtszentrum wurden 1998 reorganisiert und unter der Leitung des Hochkommissars zusammengefaßt.

Durch die Exekutivkomitees und die Senior Management Group werden Menschenrechte Schritt für Schritt in alle operativen Bereiche der Vereinten Nationen integriert.

Wie diese Integration in der Praxis funktioniert, soll im Folgenden an einigen Beispielen näher erklärt werden.

#### **4. Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit**

Seit 1997 sind alle Organisationen und Programme der Vereinten Nationen aufgefordert, auf der Ebene der Mitgliedstaaten systematisch zusammenzuarbeiten. Sog. "United Nations Country Teams" (UNCTs) sind derzeit in 148 Ländern vertreten. Diese Teams sollen in gemeinsamen Büros arbeiten und unter der einheitlichen Leitung des sog. "Resident Coordinator" (RC) stehen. Auf der Grundlage eines "Common Country Assessment" (CCA) sollen sie einen gemeinsamen Handlungsrahmen erarbeiten, den sog. "United Nations Development Action Framework" (UNDAF), der alle Projekte und Aktivitäten integrieren soll.

Seit 2003 haben sich die verschiedenen Programme und Organisationen auf gemeinsame Richtlinien geeinigt, Menschenrechte als Ausgangspunkt für den Inhalt beider Dokumente zu verdeutlichen.<sup>7</sup> Dies bedeutet etwa, daß die Verpflichtungen aus wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten zum Ausgangspunkt für Entwicklungsprozesse herangezogen werden, in Projekten anhand von Menschenrechten Berechtigte und Verpflichtete identifiziert werden und auf verletzte Gruppen, wie etwa Minderheiten oder Flüchtlinge, besonders geachtet wird.

Das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte führt Schulungen für UNCTs durch und berät in konkreten Fragen bei der Erstellung der CCA- und UNDAF-Dokumente und der Formulierung von Projekten. Soweit eine Vertretung des Büros des Hochkommissars im betreffenden Land besteht, ist sie Mitglied des UNCT.<sup>8</sup>

Seit der internationalen Konferenz von Monterrey 2002 über die Finanzierung von Entwicklung arbeiten die Vereinten Nationen enger mit den Bretton-

---

<sup>7</sup> Siehe Report, Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform, Stamford, USA, 5-7 May 2003.

<sup>8</sup> Siehe OHCHR, Human Rights in Action. Promoting and Protecting Rights Around the World (2003).

Woods-Institutionen<sup>9</sup> zusammen. So soll etwa die Erarbeitung eines sog. "Poverty Reduction Strategy Papers" (PRSP) durch den betreffenden Mitgliedstaat in Prozeß und Analyse auf Menschenrechte Bezug nehmen. Die Erstellung dieses Papiers ist Voraussetzung für eine finanzielle Forderung durch IMF und Weltbank.

In Kooperation mit der Weltbank hat das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte Richtlinien erarbeitet, die einen breiten nationalen Partizipationsprozeß, klare Bezüge zu internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und einen effektiven nationalen Überwachungsprozeß vorsehen.<sup>10</sup>

Alle Organisationen und Programme der Vereinten Nationen, die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, sind in der "United Nations Development Group" (UNDG) zusammengefaßt worden, um ihre Kooperation und Effizienz zu fördern, während ihre unterschiedlichen Qualitäten und Kompetenzen erhalten bleiben sollen.<sup>11</sup>

## 5. Menschenrechte im Bereich „peace-keeping“

Wichtiger Auslöser für die Reformbemühungen der Vereinten Nationen im Bereich „Peace-keeping“ war das Versagen der Organisation, in Ruanda 1993 und Srebrenica 1994 einen Genozid zu verhindern. Der jetzige Generalsekretär Kofi Annan war als damaliger Untergeneralsekretär für friedenserhaltende Maßnahmen in diese Ereignisse involviert.

Die sog. „Brahimi-Kommission“ unterbreitete im „Brahimi-Bericht“ eine Reihe von Vorschlägen, die Friedenseinsätze erfolgreicher machen sollen.<sup>12</sup> Im Kern verlangt die Kommission strikte Kongruenz zwischen dem Mandat und den zu erwartenden Aufgaben.

Da die Mehrzahl der Einsätze auch in Zukunft innerstaatliche Konflikte betreffen wird, verlangt die Kommission eine stärkere Ausgestaltung der „Peace-building“-Kompetenz zukünftiger Friedensmissionen.

Menschenrechte sollen bereits im Vorauskommando einer neuen Mission eine feste Rolle spielen und dringende Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit, des Justizsystems und der Gesetzeslage identifizieren, weil gerade diese Bereiche in den ersten Tagen einer Mission eine entscheidende Rolle spielen kön-

<sup>9</sup> Die Bretton-Woods-Institutionen, benannt nach ihrem Gründungsort Bretton Woods in den USA, umfassen die UN-Sonderorganisationen Weltbankgruppe und Internationaler Währungsfonds.

<sup>10</sup> Siehe zum Zusammenhang zwischen Menschenrechtsschutz und Entwicklungszusammenarbeit ausführlich: Sakiko Fukuda-Parr/A.K. Shiva Kumar (Hrsg.), *Readings in Human Development*, New York 2003.

<sup>11</sup> Statement of Purpose, United Nations Development Group (UNDG) and the Executive Committee of the UNDG, Mai 2002.

<sup>12</sup> United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, Brahimi-Report, UN-Dok. A/55/305 – S/2000/809.

nen, um die Vereinbarungen gerade innerstaatlicher Kontrahenten bis zur vollständigen Stationierung einer Mission zu erhalten.

Um ihre Legitimation zu stärken, enthält das Mandat aller Friedensmission seit 2000 auch das Recht zum physischen Schutz von Zivilisten, denen unmittelbare Gewalt droht.<sup>13</sup> Menschenrechtsabteilungen sind inzwischen fester Bestandteil jeder neuen Friedensmission.

Auf der Grundlage eines „Memorandum of Understanding“ mit der Abteilung für friedenerhaltende Einsätze wählt das Büro des Hochkommissars Kandidaten für Friedenseinsätze aus, entsendet Mitarbeiter zu Vorauskommandos und zum Aufbau von Menschenrechtsabteilungen und arbeitet an verschiedenen Instrumenten zum Einsatz in Post-conflict-Situationen, wie etwa einer Modell-Strafprozeßordnung, Kriterien für die Einrichtung einer Wahrheitskommission, Einsatzrichtlinien für internationale Polizeikräfte und Schulungsmaterial für Mitarbeiter der Vereinten Nationen und ihrer Partnerorganisationen. Außerdem versucht das Büro, eine Kapazität für kurzfristige Einsätze zu schaffen, etwa zur Untersuchung von angeblichen Massakern oder Massengräbern.

## **6. Kooperation der Vereinten Nationen mit der Privatwirtschaft**

Seit ungefähr 1995 kommen ca. 80 % der Finanzzuwendungen an Entwicklungsländer von privaten Investoren und nur noch ca. 20 % von staatlichen und institutionellen Gebern. Damit wird die Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich von der Privatwirtschaft geprägt und es stellt sich die Frage nach der Qualität dieser Zusammenarbeit.

Mit seiner „Global Compact“-Initiative forderte der Generalsekretär 1997 Unternehmen auf, die Vorteile der Globalisierung auch dafür zu nutzen, die Werte der Vereinten Nationen hinsichtlich Menschenrechten, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz zu unterstützen. Das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte hat verschiedene Instrumente entwickelt, um Unternehmen bei diesem Vorhaben zu unterstützen.<sup>14</sup>

## **7. Millennium Development Goals**

Ich habe die Bereiche Entwicklung, „Peace-keeping“ und private Unternehmen ausgewählt, um zu verdeutlichen, welche wichtige Rolle Menschenrechte für die Substanz der Reform spielen und welche Herausforderungen in der Folge an das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte gestellt werden. Verbunden mit diesen substantiellen Fragen sind natürlich die Bereiche Finanzmittelbeschaffung, Budget und Personalmanagement, die ich wegen ihres technischen Charakters hier bewußt nicht vertiefen möchte. Es ist aber geboten, hier

---

<sup>13</sup> Siehe etwa UN-Dok. S/RES/1528 (2004) vom 27. Februar 2004, Nr. 6. (e).

<sup>14</sup> Siehe Study on Policies for development in a globalizing world: What can the human rights approach contribute, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2004/18 vom 7. Juni 2004.

zumindest auf die großen Anstrengungen und Erfolge in diesen Bereichen hinzuweisen.<sup>15</sup>

Lassen Sie mich als letztes Beispiel die "Millennium Development Goals" erwähnen, deren Vereinbarung im September 2000 für die Schaffung eines gemeinsamen Handlungsrahmens für das gesamte System der Vereinten Nationen von entscheidender Bedeutung waren. Sie fassen Ziele und Verpflichtungen früherer Weltkonferenzen und Gipfeltreffen zusammen und definieren klare Entwicklungsziele bis 2015.

Ihr deutlicher Bezug zu Menschenrechten und ihr Zusammenhang mit der sog. "Millennium Declaration" in bezug auf alle vier Aufgabenbereiche der Vereinten Nationen schafft genau die normative Legitimation, die vom Generalsekretär 1997 als entscheidender Vorteil der Vereinten Nationen gegenüber anderen internationalen Akteuren herausgestellt wurde.<sup>16</sup>

Zu Beginn seiner zweiten Amtszeit hat *Kofi Annan* die Millenniumsziele zur überragenden Priorität des Sekretariats der Vereinten Nationen erklärt. Seit 2002 werden jährliche Berichte über die Verwirklichung der Ziele verfaßt.<sup>17</sup>

## 8. Zwischenergebnis

Aus dem bisher Gesagten kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, daß Menschenrechte in alle Arbeitsbereiche der Vereinten Nationen integriert werden sollen.

Die genannten Beispiele lassen erkennen, daß diese Aufgabe erhebliche Anforderungen an das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte stellt. Im Rahmen der sog. „Action 2“ des zweiten Reformberichts des Generalsekretärs muß sich das Büro in die Arbeitsweise und Methodik anderer Organisationen einfügen. Operative Selbständigkeit und unabhängiges Handeln sind weniger gefragt als strategische Partnerschaften und das Nutzen von Gelegenheiten, Bezüge zu Menschenrechten und ihrer Implementierung in der meist rein technisch ausgerichteten Arbeit anderer Organisationen und Programme zu identifizieren.

Es wird noch einiger personeller und struktureller Anpassungen bedürfen, bevor das Büro die hohen Erwartungen an seine Dienste innerhalb des Systems der Vereinten Nationen erfüllen kann.

---

<sup>15</sup> Siehe Fn. 6.

<sup>16</sup> Zu den Millenniums-Zielen und ihren Indikatoren: [http://unstats.un.org/unsd/mi/mi\\_goals.asp](http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp).

<sup>17</sup> Siehe Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/282 vom 27. August 2004.

## II. Treaty-body Reform

In der zweiten Ausgangsfrage wurde auch die mögliche Reform der Menschenrechtsmechanismen angesprochen. Ich möchte mich hier aus Zeitgründen auf die Vertragsüberwachungsorgane, die sog. „Treaty-bodies“, beschränken.

In seinem zweiten Reformbericht hat der Generalsekretär die Vertragsüberwachungsorgane aufgefordert, die Berichtspflichten der Staaten zu vereinheitlichen und die Vorlage eines einzigen, umfassenden Staatenberichtes für alle menschenrechtlichen Verpflichtungen des betreffenden Staates zu erlauben.

Umfassende Konsultationen mit Mitgliedstaaten und Experten der Vertragsüberwachungsorgane ergaben jedoch, daß ein einheitlicher Staatenbericht nicht gewünscht wurde. Vielmehr sollte das sog. „Core document“ ausgeweitet werden und neben allgemeinen Informationen über Land und Leute auch Angaben zu solchen substantiellen Rechten machen, die den verschiedenen Menschenrechtsverträgen gemeinsam sind. Auf diese Weise soll die Unabhängigkeit und Flexibilität der Vertragsüberwachungsorgane erhalten bleiben und gleichzeitig die Belastung der Staaten durch die Berichtspflichten verringert werden. Nach den neuen Richtlinien würde ein Staat alle fünf Jahre ein erweitertes „Core document“ erstellen. Dazu kämen innerhalb des fünfjährigen Berichtszyklus, in dem der Staat an alle Überwachungsorgane nach den verschiedenen Verträgen berichten müßte, bis zu sechs spezielle Berichte, die das „Core document“ im Hinblick auf bestimmte Vertragsrechte ergänzen.

Die neuen Richtlinien über das „Core document“ wurden dem Inter-Committee Meeting/ Meeting of Chairpersons, das am gestrigen Freitag zu Ende ging, zur Beratung vorgelegt.<sup>18</sup> Sie bedürfen der Annahme durch alle Vertragsüberwachungsorgane.

Entscheidend für das Gelingen der Reform wird die Kooperation zwischen den Vertragsüberwachungsorganen sein, damit die Länge des Berichtszyklus nicht über fünf Jahre hinausgeht. Außerdem müßten die Arbeitsmethoden weiter angepaßt werden, um eine Vereinheitlichung der vertragspezifischen Ergänzungen zu ermöglichen.

## III. Ergebnis

Ich hoffe, daß es mir möglich war, in diesem begrenzten Rahmen einige Antworten auf die beiden Ausgangsfragen zu geben, ohne mit zu vielen Details zu belasten.

Ich hoffe weiterhin, daß deutlich geworden ist, welche hohen Anforderungen diese Reform an die Vereinten Nationen und ihre Mitarbeiter stellt und wie wenig Zeit für die Umsetzung zur Verfügung steht. Den meisten Mitarbeitern

---

<sup>18</sup> Siehe Guidelines on an expanded core document and treaty-specific targeted reports and harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, UN-Dok. HRI/MC/2004/3 vom 9. Juni 2004.

der Vereinten Nationen scheint klar zu sein, daß nur, wenn es gelingt, die Vorteile einer universalen Organisation operationell zu nutzen, das Interesse von Geldgebern und die Legitimation gegenüber Staaten adäquat zu den Aufgaben gesteigert werden kann.

Für das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte geht es um nicht weniger als die Frage, welche Rolle ihm in Zukunft über die bloße Sekretariatsfunktion für Menschenrechtsmechanismen noch zukommen wird.

# Vorschläge zur Reform der UN-Vertragsausschüsse im Rahmen der Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen<sup>1</sup>

*Hanna Beate Schöpp-Schilling*

Die allgemeinen Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen, auf die in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen werden kann, haben auch die Vertragsausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtspakten und -übereinkommen erfaßt. Derzeit werden Fragestellungen zu diesem Thema in unterschiedlichen, z. T. sich überschneidenden bzw. widersprechenden Vorschlägen von verschiedenen Akteuren diskutiert. Der weitestgehende Vorschlag stellt sogar die Eigenständigkeit der heute sieben Vertragsausschüsse mit unabhängigen Sachverständigen, die als Kontroll- bzw. Durchführungsorgane zu den jeweiligen Abkommen fungieren, in Frage.<sup>2</sup>

Die sieben Vertragsausschüsse treffen sich mehrfach im Jahr entweder im Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte in Genf oder im Sekretariat der Vereinten Nationen in New York, um die Umsetzung der sieben UN-Menschenrechtsinstrumente zu überprüfen. Sie tun dies auf der Grundlage der Diskussion der Staatenberichte nach den einzelnen Abkommen mit den Regierungen dieser Vertragsstaaten, im Rahmen der Behandlung von Mitteilungen von Einzelpersonen oder Gruppen über angebliche Menschenrechtsverletzungen, die diese entweder selber erfahren haben oder über die sie für andere vermeintliche Opfer berichten, und letztlich im Rahmen von Untersuchungen von Vorfällen vermeintlicher Menschenrechtsverletzungen schwerer oder systematischer Art, wobei diese Untersuchungen auch Besuche im Land selbst beinhalten können. Die beiden letzteren Verfahren stehen derzeit noch nicht allen Vertragsausschüssen offen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasserin bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2005 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 24. Juni 2005 gehalten hat.

<sup>2</sup> Es handelt sich um folgende Verträge, deren englischsprachige Abkürzungen hier in Klammern gesetzt werden: Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte (ICCPR); Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW); Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT); Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC); Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (MWC).

<sup>3</sup> Zu Aufgaben und Arbeitsmethoden der Vertragsausschüsse vgl. *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Aufgaben und Arbeitsmethoden der UN-Menschenrechtsausschüsse am Beispiel des CEDAW-Ausschusses: Relevanz für CEDAW-Vertragsstaaten und Zivilgesellschaft in Europa, in: D. König u.a. (Hrsg.), Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen? (Loccumer Protokolle 71/03), 2004, S. 37ff. Zu den Reformbemühungen des Vertragsausschusses für CEDAW in größerer Ausführlichkeit vgl. dies., Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes. Der CEDAW und seine Arbeitsmethoden: Probleme, Herausforderungen und mögliche Lösungen, in: VN 1/2004, S. 11ff.; dies., Reform der Vertragsorgane

Männer und Frauen in Regierungen und Parlamenten der Vertragsstaaten sowie in Wissenschaft und nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) beobachten, kommentieren und kritisieren die Arbeitsmethoden dieser Ausschüsse, die Effektivität ihrer Arbeit und den Einsatz bzw. die Belastung der Vertragsstaaten seit vielen Jahren. Da die Ausschüsse beispielsweise hinsichtlich ihrer geographischen und administrativen Verortung im UN-System, der Länge ihrer Arbeitszeit oder der Periodizität ihrer Berichtsverpflichtungen durchaus unterschiedlich konzipiert wurden, zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit ihrer Arbeit anfangen und zudem mit unabhängigen Sachverständigen unterschiedlicher Anzahl und nationaler Herkunft bzw. beruflicher Ausrichtung besetzt sind, unterscheiden sich ihre Arbeitsmethoden hinsichtlich der Überprüfung der Staatenberichte und der sonstigen Kontroll- und Durchsetzungsverfahren bis heute. Dies macht die Berichterstattung für viele Vertragsstaaten nicht einfach.

Daneben kann es – je mehr Menschenrechtsverträge von einem Land ratifiziert sind – bei den Berichterstattungen nach den einzelnen Verträgen zu vielen Überschneidungen kommen, da ein Teil der sog. „speziellen“ Menschenrechtskonventionen – so u.a. das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bzw. das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – als detaillierte Ausführungen der in den beiden Pakten (Zivil- und Sozialpakt) bereits enthaltenen Normen des Diskriminierungsverbotes und des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebotes für diese Gruppen gesehen werden können. Mitglieder der betroffenen Gruppen selbst sehen allerdings in diesen Übereinkommen nicht nur eine generelle Konkretisierung des Verbots rassen- oder geschlechtsspezifischer Diskriminierungstatbestände bzw. der unterschiedlichen Konzepte von Gleichberechtigung und der Verfahren, diese zu erreichen, sondern darüber hinaus auch den Ausdruck eines qualitativ tiefergehenden Verständnisses derselben. Aufgrund dieser einerseits sich wiederholenden, andererseits aber in konzeptuellen Nuancen und Formulierungen differierenden Normen in den einzelnen Verträgen, die als *congruent provisions* bezeichnet werden, sehen sich die Vertragsstaaten mit der Aufgabe konfrontiert, das Schreiben ihrer Staatenberichte nach den einzelnen Verträgen derart zu koordinieren, das gleiche oder ähnliche Berichtsteile ohne allzu großen Aufwand für jeden der Vertragsausschüsse bereitgestellt werden können.

Oft wird auch behauptet, daß die verlangte Vielzahl der Berichte bzw. die notwendige Koordination der sich überschneidenden Berichtsteile derart viel Arbeit mache, daß viele Vertragsstaaten aus diesem Grunde entweder gar nicht berichteten oder dies nur mit großer, z.T. Jahrzehnte andauernder Verspätung tun würden. Auf der anderen Seite muß allerdings auch festgestellt werden, daß

---

des Menschenrechtsschutzes. Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW, in: Vereinte Nationen 5/2004, S. 183ff.



einige der Vertragsausschüsse selbst, so z. B. der Vertragsausschuß für CEDAW, aufgrund zu knapper Arbeitszeit die eingehenden Berichte gar nicht sofort bearbeiten können, so daß Vertragsstaaten oft jahrelang auf die Diskussion ihres eingereichten Berichtes warten müssen. Oftmals findet diese erst statt, wenn die Informationen, die im Staatenbericht enthalten sind, bereits veraltet sind und der nächste Bericht schon wieder fällig wird. Dies kann zur Verdoppelung der Arbeit für den Vertragsstaat führen, indem er nämlich einerseits neue Informationen für die Diskussion bereitzustellen hat und andererseits und zusätzlich diese Informationen in einem weiteren Bericht aufführen muß, der dann ebenfalls in der zukünftigen Diskussion nicht mehr auf dem neuesten Stand sein wird. Auch hierin wird ein Grund für den z. T. erlahmenden Berichtswillen von Vertragsstaaten gesehen.

Ob dies allerdings die wirklichen Gründe für fehlende oder verspätete Berichterstattungen vieler Vertragsstaaten sind, ist nach meiner Kenntnis nicht erwiesen. Fehlender politischer Wille im Allgemeinen und Mangel an Human- und Finanzressourcen spielen nach meiner Erfahrung zumindest im Rahmen des Vertragsausschusses für CEDAW eine ebenso große Rolle. Festzuhalten bleibt aber, daß die Kritik an den uneinheitlichen Arbeitsmethoden der Vertragsausschüsse und an der Vielzahl der verlangten Berichte berechtigt ist, vor allem, wenn die Ausschüsse selbst vom System der Vereinten Nationen gar nicht in den Stand versetzt werden, ihre Aufgaben adäquat zu verfolgen.<sup>4</sup>

Gesehen werden muß allerdings auch, daß sich die Kritik im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen vollzieht, die benannt werden müssen. So gibt es den genuinen Wunsch einzelner Vertragsstaaten, aber auch des UN-Generalsekretärs und der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, die tatsächliche Situation in den Ländern der Welt hinsichtlich der Menschenrechtslage zu verbessern, so daß alle Menschen in ihren Menschenrechten respektiert und geschützt werden und daß sie diese auch wirklich wahrnehmen und ausüben können. Aber es gibt auch ganz andere Interessen von Vertragsstaaten, die die regelmäßige Berichtspflicht aufgrund des damit verbundenen Arbeitsvolumens leid sind oder die sich letzten Endes der Überprüfung ihrer „inneren“ Angelegenheiten entziehen wollen – obwohl sie derselben bei der Ratifikation der Verträge zugestimmt haben –, weil ihnen Kritik und Empfehlungen der Ausschüsse politisch nicht gelegen kommen. Beide Gründe treffen sowohl auf industrialisierte Staaten mit einem hohen Menschenrechtsstandard zu als auch

---

<sup>4</sup> Artikel 20 (1) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau beschränkt die Arbeitszeit des Ausschusses, der ursprünglich in anderer Form und Arbeitsweise konzipiert war. Bei der Annahme durch die UN-Generalversammlung wurde vergessen, diese Stelle den im endgültigen Text des Übereinkommens enthaltenen Charakteristika des Vertragsausschusses anzupassen. Inzwischen ist eine Änderung dieses Absatzes von der UN-Generalversammlung akzeptiert, aber leider immer noch nicht von den notwendigen zwei Dritteln der Vertragsstaaten ratifiziert.

auf Entwicklungsländer, in denen es allerdings in der Praxis der Einhaltung und Gewährung der Menschenrechte noch viel zu tun gibt.

Als Tatsache ist heute festzuhalten, daß jeder Mitgliedstaat der Vereinten Nationen (derzeit 191) mindestens einen der sieben Menschenrechtsverträge ratifiziert hat. 75% haben vier oder mehr ratifiziert. Dabei hat das Übereinkommen über die Rechte des Kindes die höchste Ratifikationsrate (192), dicht gefolgt vom Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (180), dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (170), dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte (154) und dem Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (151), dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (139) und dem erst kürzlich in Kraft getretenen Übereinkommen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (29) – Stand aller Angaben ist Juni 2005. Die unterschiedliche Länge der durch die Übereinkommen bzw. durch die Generalversammlung genehmigten Arbeitszeiten der Ausschüsse – Häufigkeit und Länge der Sitzungsperioden schwanken zwischen fünf und neun Wochen im Jahr – führen zu einer unterschiedlichen Zahl an behandelten bzw. nicht behandelten Berichten. So warten derzeit beim Vertragsausschuß für CEDAW über 50 Vertragsstaaten, mit z.T. mehreren Berichten, auf die Diskussion. Gleichzeitig sind ca. 25% der Vertragsstaaten dieses Übereinkommens ihrer Berichtspflicht bisher gar nicht nachgekommen, d.h. das Berichtsaufkommen und der daraus resultierende „Berichtsstau“ dürften sogar noch höher sein, wenn wirklich alle Staaten berichten würden. Der Vertragsausschuß für die Rechte des Kindes, der ebenso wie der Vertragsausschuß für CEDAW eine hohe Zahl von Sachverständigen hat, im Gegensatz zu diesem aber für neun Wochen im Jahr tagt, arbeitet ab diesem Jahr in zwei Kammern, um die eingehenden Berichte einigermaßen zeitgleich bearbeiten zu können. Der Vertragsausschuß für CEDAW bewältigt derzeit in seinen sechs Wochen Sitzungszeit pro Jahr die meist mehr als 16 Berichte von 16 Vertragsstaaten plus die Arbeit nach dem Fakultativprotokoll. Er hat im Juli 2005 – nach langwierigen und schwierigen Diskussionen – die UN-Generalversammlung um die Finanzierung sowohl einer dritten Sitzungsperiode von drei Wochen als auch eines Zweikammersystems gebeten. Die Entscheidung hierüber wird im Dezember 2005 fallen.

Hinsichtlich der Bewältigung dieser vielfältigen Probleme ist zunächst festzuhalten, daß die Vorsitzenden der Vertragsausschüsse selbst sich inzwischen seit mehreren Jahren einmal im Jahr sowohl allein (*Chairpersons' Meeting*) als auch in einem etwas größeren Kreis, begleitet von jeweils zwei weiteren Mitgliedern ihrer Ausschüsse (*Inter-Committee Meeting*) treffen, um zumindest in einem Teil der Fragen zu Lösungen zu kommen und die Arbeitsmethoden anzugleichen. Durch diesen Austausch, der sich als fruchtbar erwiesen hat, sowie auch durch die Zuarbeit von nicht-staatlichen Organisationen in Form von „Schattenberichten“ zu den offiziellen Berichten der Vertragsstaaten sind die Diskussionen mit diesen in letzter Zeit konkreter und die abschließenden Be-

wertungen der Ausschüsse (*Concluding comments/observations*) handlungsorientierter und damit für die Vertragsstaaten brauchbarer geworden. Damit soll den Vertragsstaaten nicht nur bei der Umsetzung der Verpflichtungen geholfen werden, sondern auch bei der darauffolgenden Berichterstattung. Auch in anderen Punkten, so dem *Follow-up*-Verfahren nähern sich die Ausschüsse aneinander an, soweit sie überhaupt Zeit haben, dieses Verfahren zu verfolgen.

All diese Bemühungen erhielten im September 2002 einen neuen Schub, als nämlich der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seinem Bericht „Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen“<sup>5</sup> ausdrücklich zu einer Reform der Vertragsausschüsse aufforderte. So verwies er auf die weiterhin bestehende Notwendigkeit, die Arbeit der Vertragsausschüsse zu „koordinieren“ und die Arbeitsmethoden hinsichtlich der Erfordernisse der Berichterstattung weiter zu „harmonisieren“. Auch nannte er die Möglichkeit, daß ein Vertragsstaat in Zukunft einen Bericht vorlegen könne, in dem er die Erfüllung seiner Umsetzungs- und damit auch Berichtsverpflichtungen nach allen von ihm ratifizierten Pakten und Übereinkommen zusammengefaßt darstellen würde. Als weiteren Punkt regte er an, die Überprüfung der Einhaltung und Umsetzung der Menschenrechtsverträge durch die Errichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen auch im Lande selbst zu vollziehen.

Diese Forderungen, insbesondere die nach dem einen, alle Berichtsverpflichtungen zusammenfassenden Bericht, sind ebenfalls nicht neu. Sie fußen auf Überlegungen, die spätestens seit 1989 mehrfach von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen erhoben wurden, die sich im Auftrag der Vereinten Nationen mit der Situation der Vertragsausschüsse befaßten.<sup>6</sup>

Auf Einladung der Regierung von Liechtenstein kam es im Mai 2003 zu einem Treffen von Vertretern aller am Überprüfungsverfahren der Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverträge beteiligten Gruppen, einschließlich von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der verschiedenen Verwaltungsteile der Vereinten Nationen, insbesondere aber des Amtes der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, bei der nicht nur sechs der sieben Vertragsausschüsse angesiedelt sind und von ihrer Verwaltung betreut werden, sondern die auch vom Generalsekretär mit der Unterstützung und Lösung der von ihm eingebrachten Vorschläge betraut ist.<sup>7</sup> Auf diesem informellen Treffen unterstützten alle An-

---

<sup>5</sup> UN-Dok. A/57/387 vom 9. September 2002.

<sup>6</sup> So *Philip Alston* in seinen Berichten an den Generalsekretär UN-Dok. A/44/668 (1998); UN-Dok. A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1 (1993); UN-Dok. E/CN.4/ 1997/74 (1997) und ebenfalls *Anne F. Bayefsky*, *The Human Rights System: Universality at the Crossroads*, Ardsley 2001.

<sup>7</sup> Die Tatsache, daß der Vertragsausschuß für CEDAW in New York von der Division for the Advancement of Women betreut wird, die diese Funktion auch für die Commission on the Status of Women wahrnimmt, hat historische Gründe und hat in der Frühzeit des Ausschusses dazu geführt, daß er gar nicht als Menschenrechtsausschuß wahrgenommen wurde. Während der Ausschuß früher um eine Anbindung in Genf gebeten hatte, die ihm nicht gegeben

wesenden zwar die Ziele des Generalsekretärs generell, doch lehnten die meisten den Vorschlag für nur einen Staatenbericht, der die Darstellung der Umsetzung der Verpflichtungen nach allen Menschenrechtspakten und -übereinkommen zusammengefaßt enthalten sollte, ab. Eine derartige Berichterstattung wurde als nicht machbar angesehen. Weder würde sie eine Erleichterung für die Vertragsstaaten bringen, noch könnte eine volle Erfassung aller Bestimmungen aller Verträge in der bisherigen Tiefe garantiert werden. Gleichzeitig setzte sich aber auch die Position durch, jenen Vertragsstaaten, die glaubten, dies tun zu wollen oder auch zu können, die Möglichkeit des zusammenfassenden Berichts nicht grundsätzlich zu verwehren. Jedoch wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, in diesem Fall die Richtlinien aller Ausschüsse für die jeweilige Berichterstattung zu beachten. Dies ist allerdings eine Bedingung, die nach meiner Erfahrung schwerer zu erfüllen sein dürfte, als mehrere Berichte zu schreiben.

Die Anwesenden in Malbun einigten sich darüber hinaus auf einen Kompromißvorschlag. Schon jetzt besteht die unverbindliche Aufforderung an alle Vertragsstaaten, in einem grundsätzlichen Bericht (*Core document*) allgemeine Fakten zu Land und Leuten und zum politischem, rechtlichen und wirtschaftlich-sozialen System darzustellen und diesen Bericht allen Vertragsausschüssen zusätzlich zu den spezifischen Berichten nach dem jeweiligen Abkommen zuzustellen. In der Praxis stellt dieser Bericht bereits eine wesentliche Erleichterung der Berichtspflichten der Vertragsstaaten dar. Sachverständige in den Ausschüssen der Spezialabkommen erhalten zudem auf diese Weise die für sie notwendigen Fakten, ohne daß diese in jedem spezifischen Bericht aufgeführt werden bzw. mühsam und zeitraubend von ihnen erfragt werden müssen. Leider erstellen bisher nicht alle Vertragsstaaten derartige Berichte, da die Forderung nicht verbindlich ist.

Der Vorschlag, auf den man sich in Malbun einigte, ging nun dahin, diesen grundsätzlichen Bericht um zusätzliche allgemeine, für jeden Vertragsausschuß relevante Informationen zu erweitern und diesen zur Pflicht zu machen. Desweiteren sollten die spezifischen Berichte nach den einzelnen Verträgen gekürzt und stärker fokussiert werden. Diese fokussierten Berichte – und hierbei kann es sich nicht um die ersten, sondern nur um die zweiten bzw. weiteren Berichte handeln – sollten sich konkret auf die Umsetzung einzelner Rechte auf der Grundlage der vom jeweiligen Ausschuß bei der vorherigen Berichterstattung abschliessend formulierten Empfehlungen (*Concluding comments/observations*) konzentrieren. Ein Vertragsstaat könnte dann in einem

---

wurde, begegnen heute weder der Ausschuß selbst noch der Generalsekretär den wiederholten Aufforderungen aus Genf, den Ausschuß dorthin zu bringen, mit Zustimmung.

überschaubaren Zeitraum von 18 Monaten<sup>8</sup> ein System der Berichterstattung entwickeln, indem der erweiterte grundsätzliche allgemeine Bericht (*Common core document*) mit den jeweils fokussierten Berichten nach den einzelnen Verträgen als daran angehängte „Module“ versehen und in dieser Ausgestaltung an die entsprechenden Ausschüsse gehen und dort behandelt werden würde. Keine Einigung gab es allerdings in Malbun zu der Frage, ob in dem erweiterten grundsätzlichen Bericht auch jene *Congruent provisions* behandelt werden würden, die in mehr als einem der sieben Menschenrechtsverträge oder sogar in allen enthalten sind, um auf diese Weise die jetzt üblichen und notwendigen Wiederholungen zu vermeiden.

Umso mehr überraschte es die Sachverständigen der Vertragsausschüsse einige Zeit später, daß gerade dieser Punkt von der Verwaltung des Amtes der Hohen Kommissarin, die im Auftrag des Generalsekretärs die Reform der Vertragsausschüsse begleiten und ihm darüber berichten soll, aufgenommen und weiter entwickelt wurde. So enthielt der erste Entwurf für „Harmonisierte Richtlinien für ein *Common core document*“ vom Juni 2004, der in Genf unter Zuarbeit der *Division for the Advancement of Women* in New York erstellt worden war,<sup>9</sup> genau diese Einbeziehung der *Congruent provisions* und enthüllte gleichzeitig auf dramatische Weise die mit dieser Vorgehensweise zusammenhängende Problematik.<sup>10</sup> Als *Congruent provisions* werden dort nämlich die Normen des Diskriminierungsverbots, des Gleichberechtigungsgebots sowie der Gebote der gleichberechtigten politischen Teilhabe, des effektiven Rechtsschutzes und der rechtstaatlichen Verfahren genannt. Über sie alle soll bereits im *Common core document* in Form der faktischen Auflistung der entsprechenden Gesetze auch mittels der Darstellung der tatsächlichen Umsetzung und der dabei entstehenden Probleme berichtet werden. Bei genauer Analyse des Richtlinienentwurfs zeigen sich daher aus meiner Sicht und aus Sicht des Vertragsausschusses für CEDAW mehrere kritische Punkte, die z.T. aber auch für die anderen „spezialisierten“ Ausschüsse gelten. Erstens sind im ersten Richtlinienentwurf ein Teil der Normen in dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau falsch verstanden worden, und zweitens – und dies ist noch gravierender – fällt bei dieser Vorgehensweise fast die gesamte Berichterstattung nach diesem Übereinkommen in den allgemeinen Bericht. Ähnliches gilt auch für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Es ist daher zu fragen, was denn dann noch für die fokussierte Berichterstattung nach diesen Übereinkommen übrig bleibt. Es ist aufschlußreich,

---

<sup>8</sup> Dieser Zeitraum wurde von der Verwaltung des Amtes der Hohen Kommissarin im Rahmen der unterschiedlichen Vertragsbestimmungen für die Periodizität der Berichterstattungen als machbar und den Bestimmungen entsprechend errechnet.

<sup>9</sup> Inwieweit die Division tatsächlich gehört wurde, bleibt ein Geheimnis, denn es ist schwer vorstellbar, daß sie diesen Entwurf wirklich unterstützte.

<sup>10</sup> UN-Dok. HRI/ICM/2003/4.

daß der erste Richtlinienentwurf auf diese Frage kaum eingeht, da diese Entscheidung den Vertragsausschüssen selber obliege.

Abgesehen davon, daß auch eine Entscheidung über die Richtlinien für einen erweiterten grundsätzlichen Bericht ebenfalls bei den Vertragsausschüssen und nicht beim Sekretariat des Amtes der Hohen Kommissarin liegt, zeigt sich hier die ganze Problematik der Vorgehensweise, von der zu vermuten ist, daß auf diese Weise der Gedanke des zusammengefaßten Berichts durch die Hintertür wieder eingebracht werden soll.

Der erste Entwurf der „Harmonisierten Richtlinien“ wurde im Juni 2004 in letzter Minute dem *Inter-Committee Meeting* vorgelegt, das sich aber aufgrund der fehlenden Gelegenheit zur Vorbereitung überfordert sah, dazu grundsätzlich Stellung zu nehmen und dies darüber hinaus auch gar nicht tun durfte, ohne daß die Vorsitzenden den Entwurf in ihren jeweiligen Ausschüssen diskutiert hatten. Allerdings begrüßte dieser Kreis den Entwurf als grundsätzliches Bemühen unter Vorbehalt der Stellungnahme der eigenen Ausschüsse. Der Vorsitzende des Vertragsausschusses für die Rechte des Kindes wurde beauftragt, im Laufe der kommenden Monate durch persönlichen Besuch der einzelnen Ausschüsse deren Meinungen zu dem Entwurf einzuholen. Diese Stellungnahmen sollten in einen zweiten Entwurf einfließen. Ebenfalls um Stellungnahme sollten alle anderen Beteiligten (Vertragsstaaten, Spezialorgane der UN, nicht-staatliche Organisationen) gebeten werden.

Der Vertragsausschuß für CEDAW verabschiedete im Januar/Februar 2005 eine ausführliche Stellungnahme, die als offizielles UN-Dokument dem Sekretariat des Amtes der Hohen Kommissarin zugeleitet wurde, damit die Vorschläge im zweiten Entwurf der Richtlinien beachtet und Fehler des ersten Entwurfs korrigiert würden.<sup>11</sup> Leider war es zu einer mündlichen Aussprache mit dem Vorsitzenden des Vertragsausschusses für die Rechte des Kindes aus Termenschwierigkeiten auf seiten des Vorsitzenden nicht gekommen, und dieser integrierte leider auch nicht die wichtigsten Aussagen der Stellungnahme in seinen Bericht für die Verwaltung der Hohen Kommissarin bzw. für das *Inter-Committee Meeting*, sondern hängte das Dokument nur an.

Zu den wichtigsten Punkten der Stellungnahme gehören, daß

- der Vertragsausschuß für CEDAW die Erweiterung des *Core document* begrüßt, da auf diese Weise eine frauen- und genderspezifische Perspektive, die den bisherigen *Core documents* fehlte, eingeführt werden

---

<sup>11</sup> UN-Dok. CEDAW/C/2005/I/Add.1/Rev. Proposals on guidelines for an expanded core document and treaty-specific targeted reports and harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties (HRI/MC/2004/3). Diese Stellungnahme wurde von drei Sachverständigen des Ausschusses verfaßt, darunter maßgeblich von der Autorin.

kann (entsprechend den Beschlüssen der Weltkonferenzen in Wien 1993 und Peking 1995);

- er bedauert, daß die Besonderheiten der Frauendiskriminierung weder konzeptionell noch sprachlich richtig erfaßt werden und theoretisch einen Rückfall in längst überholte Diskussionen und Standpunkte darstellen;
- er die Behandlung der *Congruent provisions* im *Common core document* vorläufig ablehnt und sich eine endgültige Stellungnahme zu dieser Frage vorbehält, bis er sich über die Einzelheiten einer neuen Richtlinie für die fokussierte Berichterstattung nach dem Übereinkommen im Klaren ist;
- er trotz der genannten Vorbehalte einige konstruktive Änderungsvorschläge für bestimmte Formulierungen im ersten Entwurf der Richtlinien unterbreitet.

Umso größer war die Enttäuschung der Vorsitzenden des Vertragsausschusses für CEDAW und der zwei weiteren Sachverständigen, die zur Teilnahme am *Inter-Committee Meeting* im Juni 2005 delegiert wurden, als sie erkennen mußten, daß in dem zweiten Entwurf der Richtlinien die grundsätzlichen Überlegungen gar nicht und die punktuellen Verbesserungsvorschläge nur in Ansätzen berücksichtigt worden waren und daß darüber hinaus auf der Tagesordnung des Treffens eine konkrete und detaillierte Diskussion dieses zweiten Entwurfs nicht vorgesehen war. Auch Sachverständige anderer Ausschüsse waren äußerst unzufrieden sowohl über den neuen Text als auch über die Gestaltung des Treffens, und einige von ihnen lehnten die Aufnahme der *Congruent provisions* in das *Common core document* grundsätzlich ab. Andere Sachverständige äußerten dagegen Verwunderung über diese Ablehnung, da sie den Eindruck gewonnen hatten, daß die Mitglieder des *Inter-Committee Meeting* des Jahres 2004 dem ersten Richtlinienentwurf bereits zugestimmt hätten, was allerdings, wie bereits ausgeführt, nicht der Fall gewesen sein kann, da diese zum damaligen Zeitpunkt dazu kein Mandat der Ausschüsse hatten.

Zudem wurde die Diskussion noch weiter erschwert durch einen zusätzlichen Vorschlag, durch den die gesamte Reformdiskussion seit dem Mai eine unerwartete Wende genommen hatte und der die Vertragsausschüsse in ihrer Eigenständigkeit bedroht. Zu diesem Zeitpunkt nämlich hatte die Hohe Kommissarin in ihrem Aktionsplan, den sie auf Aufforderung des Generalsekretärs vom März 2005 vorlegte, die bisherigen Reformbemühungen seit 2003 in Frage gestellt, indem sie als ersten Schritt die endgültige Verlegung des Vertragsausschusses für CEDAW an ihr Sekretariat in Genf gefordert und darüber hinaus, als nachfolgenden Schritt, die Zusammenlegung aller Ausschüsse in einen einzigen Vertragsausschuß (*Unified treaty body*) in den Raum gestellt hatte. Für die Mitglieder des *Inter-Committee Meeting* im Juni 2005 stellte sich damit die Frage, ob eine weitere Arbeit an den „harmonisierten Richtlinien“ für eine Berichterstattung in der Form eines *Common core document* und der fokussierten Berichte nach den einzelnen Verträgen überhaupt noch sinnvoll bzw. noch erwünscht sei. Die Tatsache, daß die Hohe Kommissarin aufgrund anderer

Termine erst am dritten Tag des Treffens und dann auch nur für kurze Zeit und nur in sehr allgemeinen Gedankengängen zum *Inter-Committee Meeting* sprechen konnte, trug nicht unbedingt zur Verbesserung der Atmosphäre bzw. der Diskussionen bei. So wurden konkrete Fragen nach der Struktur eines zusammengefaßten Vertragsausschusses, so z.B. nach einem Kammersystem, in dem die spezifischen Verpflichtungen nach den einzelnen Verträgen vertieft behandelt werden könnten, nicht beantwortet.

*Anne F. Bayefsky* hatte eine derartige Zusammenlegung der Vertragsausschüsse in zwei Ausschüsse bereits 2001 vorgeschlagen. Der eine Ausschuß sollte sich dann der Überprüfung der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen mittels des Berichtssystems, der andere der Behandlung von angeblichen Menschenrechtsverletzungen nach dem Mitteilungs- und Untersuchungsverfahren widmen.<sup>12</sup> Die Mitglieder des *Inter-Committee Meetings* erfuhren hinsichtlich der Zeitplanung, daß die Hohe Kommissarin eine Konkretisierung ihrer Vorschläge bis Ende Januar 2006 vorlegen will, die dann in einem Prozeß von „höchster Transparenz“ in diversen Treffen aller Beteiligten im Frühjahr und Sommer 2006 diskutiert werden sollen.

Es wurde in der kurzen Diskussion deutlich, daß einige Völkerrechtler den Vorschlag eines zusammengefaßten, alle Verträge abdeckenden Ausschusses durchaus begrüßten und diesen als ersten Schritt hin zu einem Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte sahen, wobei die rechtliche Grundlage und der Zeitrahmen derzeit dafür noch unklarer sind als für einen zusammengefaßten Vertragsausschuß.

Unabhängig von diesem Vorschlag, der die bisherigen Bemühungen in gewisser Weise in Frage stellt, wurde auf dem *Inter-Committee Meeting* dennoch beschlossen, an den Richtlinien weiterzuarbeiten und eine siebenköpfige Arbeitsgruppe einzurichten, die sich in den kommenden Monaten mit dem zweiten Richtlinienentwurf und damit auch mit der grundsätzlichen Frage der Einbeziehung der *Congruent provisions* in das *Common Core Document* befassen soll.<sup>13</sup> Damit verschiebt sich eine endgültige Entscheidung über diesen Themenkomplex auf mindestens bis Ende 2006. Die Umsetzung des Vorschlags für einen zusammengefaßten Vertragsausschuß, wie immer die konkreten Vorschläge dazu aussehen mögen, werden sich allerdings noch länger hinziehen, da dieser Vorschlag nicht ohne eine Veränderung der Menschenrechtsverträge selbst bzw. durch Formulierung und Annahme eines Zusatzprotokolls hinsichtlich des Verfahrens durch die UN-Generalversammlung möglich sein dürfte.

Die Reformbemühungen hinsichtlich der Vertragsausschüsse bewegen sich also derzeit auf drei Ebenen:

---

<sup>12</sup> Fn. 6.

<sup>13</sup> In der Zwischenzeit wurde die Verfasserin von ihrem Ausschuß für diese Arbeitsgruppe delegiert.



- Bemühungen innerhalb der Ausschüsse, ihre Arbeit so effektiv als möglich zu gestalten, wobei sie hier, wie im Fall des Vertragsausschusses für CEDAW auch vom Wohlwollen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen hinsichtlich der Bereitstellung von Finanzen und Zuarbeit durch alle Einheiten der UN-Verwaltung abhängig sind;
- Bemühungen von seiten des Sekretariats des Amtes der Hohen Kommissarin, die Forderungen des Generalsekretärs von 2002 in Absprache mit allen Beteiligten im Rahmen eines Modulsystems zu erfüllen;
- Erörterung des Vorschlags der Hohen Kommissarin für Menschenrechte für nur einen Vertragsausschuß, in dem alle bisherigen sieben Ausschüsse aufgehen würden.

Tatsache ist, daß das Überwachungssystem der Vereinten Nationen hinsichtlich der Menschenrechtspakte und -übereinkommen derzeit nur ungenügend funktioniert und daß Abhilfe geschaffen werden muß, um allen Menschen die Anerkennung und die Gewährleistung ihrer Menschenrechte zu garantieren. Sicherlich werden die hier beschriebenen Bemühungen auf der Ebene der Vertragsausschüsse selber auf Dauer nicht ausreichend sein. Ob die jetzt parallel laufenden Vorschläge hinsichtlich des modularen Berichtssystems einerseits und des alle Vertragsausschüsse zusammenführenden einen Vertragsausschusses andererseits sich durchkreuzen und damit aufheben oder in einander bedingenden und einander nachfolgenden Stufen erwünscht und durchzusetzen sind und wenn ja, in welchem Zeitraum, wird sich zeigen.

Es bestehen allerdings mehrere Gefahren, denen rechtzeitig konzeptionell und praktisch begegnet werden muß. Zum einen darf es nach meiner Ansicht nicht zu einem „Zweiklassensystem“ innerhalb der Vereinten Nationen kommen, indem reiche Industriestaaten Lösungen für sich ermöglichen, die nur sie, aber nicht die weniger reichen Mitgliedstaaten finanzieren und umsetzen können. Auch der ständige Hinweis auf die „technische Unterstützung“ von Vertragsstaaten für die Berichterstellung und -erstattung seitens der UN-Verwaltung kann hierfür keine überzeugende Lösung bieten, solange für diesen Bereich nicht mehr Finanzmittel bereit gestellt werden. Aus Sicht des Vertragsausschusses für CEDAW dürfen darüber hinaus die über den Zeitraum der letzten 60 Jahre konzeptionell präzisierten Normen der geschlechtsspezifischen Diskriminierung einerseits und des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebots für Frauen andererseits sowie die praktischen Möglichkeiten ihrer Umsetzung und der Überprüfung derselben nicht gefährdet werden. Nur wenn neue Organisationsformen der internationalen Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte dies gewährleisten, werden sie vom Vertragsausschuß für CEDAW befürwortet werden, wobei dieser, wie auch die anderen Vertragsausschüsse, nicht das letzte Wort in einer wie auch immer gearteten Entwicklung der grundsätzlichen Lösungsvorschläge haben wird, sondern höchstens in deren Durchführungsbestimmungen.



# Reform of the United Nations Human Rights Programs – current challenges and trends<sup>1,2</sup>

*Markus G. Schmidt*

## **Kurzzusammenfassung**

Diskussionen über die Reform der UN-Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte sind keineswegs neu. Seit Veröffentlichung des dritten Reformberichts von UN-Generalsekretär *Kofi Annan* "In Larger Freedom" im März 2005 haben sich jedoch die Voraussetzungen für eine tiefer gehende Reform der Menschenrechtsorgane verbessert. Zum ersten Mal haben UN-Mitgliedstaaten den politischen Willen manifestiert, das System grundlegend und nicht wie früher nur kosmetisch zu verändern. Das zeigt sich zum einen in dem Bestreben, die seit langem als hoffnungslos politisiert diskreditierte Menschenrechtskommission durch einen effizienteren Menschenrechtsrat mit weitergehenden Kompetenzen und innovativen Arbeitsmethoden zu ersetzen. Zum anderen sind Diskussionen im Gange, um das System der Expertenausschüsse, die die innerstaatliche Umsetzung der wichtigsten UNO Menschenrechtskonventionen überwachen sollen, effizienter zu gestalten und gegebenenfalls durch ein einziges, permanent tagendes Expertengremium zu ersetzen.

Dieser Artikel gibt einen Überblick der Verhandlungen und versucht, ein vorsichtiges Fazit der ersten beiden Sitzungen des Menschenrechtsrates zu ziehen. Obwohl die meisten Arbeitsmethoden des Rates erst noch ausgehandelt werden müssen, so läßt sich doch bereits erkennen, daß die Politisierung, die die frühere Menschenrechtskommission charakterisierte, leider auch die Arbeit des Rates prägen wird. Das verheißt nicht unbedingt Gutes für die Zukunft. Was eine Reform der Expertenausschüsse betrifft, so stehen Diskussionen noch in der Anfangsphase, und ein permanent tagender Expertenausschuß ist in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten.

## **I. Introduction**

Talk about reform and rationalization has been recurrent in the UN human rights programme for at least three decades, and some proposals for reform of the former UN Commission on Human Rights had been submitted to the UN Economic and Social Council (ECOSOC) as early as 1976. Some progress was

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines englischen Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2006 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 23. Juni 2006 auf Deutsch gehalten hat. Aus Termin- und Arbeitsgründen war es dem Verfasser nicht möglich, eine deutsche Fassung zu erstellen.

<sup>2</sup> Opinions expressed in the present article are personal and do not reflect the opinion of the United Nations Organization.

achieved following the World Conference on Human Rights and the adoption of the Vienna Declaration and Programme of Action in June 1993 and the institution of the mandate of the High Commissioner for Human Rights in December 1993. But compared to previous decades and the position of previous secretary-generals, the UN human rights programme now has been given the priority that the prominence of human rights in the UN Charter would warrant. UN Secretary-General (SG) *Kofi Annan* has consistently argued that the human rights machinery of the Organization must be strengthened, and that work on human rights must be streamlined throughout the entire UN machinery.

The Outcome Document of the September 2005 Summit of Heads of States devotes particular attention to human rights<sup>3</sup>, even though the language of the document was ultimately watered down compared to the initial drafts.

Against the backdrop of endeavours to reform the UN system *in toto*, one can evaluate the place of human rights in the UN of the future. All reform of the UN human rights mechanisms has tended to occur in cyclical bursts, and proposals for radical reform have abounded. Most of these proposals have fallen prey to the political unwillingness of UN member states to change the mechanisms, and such changes as have occurred have been incremental. But the current dynamics are such that the implementation of profound changes in the human rights programme is now tangible – and the current High Commissioner for Human Rights *Louise Arbour* is well aware that her office has a once-in-a-lifetime occasion to ‘make change happen’.

## **II. Current challenges to the United Nations Human Rights Programme**

Challenges to the system are manifold. Firstly, there is the need to endow the programme with appropriate resources, both in terms of financial and manpower appropriations – the multiplication of mandates in recent years was not accompanied by a concomitant rise in budgetary allocations, and all new mandates were required to be serviced “from within existing resources”.

Secondly, the UN human rights system is bedevilled by the perception of its excessive and growing politicization. Charges of politicization and selectivity led to the increasing irrelevance of the former Commission on Human Rights, notably because of its inability to pass resolutions that would condemn the most serious human rights violators. It is thus not surprising that the High Commissioner for Human Rights, in her closing address to the 61<sup>st</sup> session of the CHR on 22 April 2005, noted that the CHR in its then composition and with its agenda had become discredited.

Thirdly, the existing system and procedures have become excessively complex and in some instances duplicative. The reporting procedures under the seven

---

<sup>3</sup> See paragraphs 119-131, 132, 134, 157-160 of the Outcome Document.

principal human rights instruments overlap substantively and/or are to some degree duplicative, thus adding to the already significant reporting burden of the States parties. The majority of States parties cannot meet their reporting obligations and require training and technical assistance. Against the backdrop of the staggering number of 1450 state reports that are cumulatively overdue, it is imperative to simplify and streamline the procedures and ease the reporting burden on States. In addition, the recommendations of the treaty bodies in concluding observations on reports are not always precise, pragmatic, targeted or even implementable – thus posing a serious challenge to States parties in terms of compliance and follow-up.

Fourthly, the Office of the High Commissioner for Human Rights has become over-committed. In the context of insufficient financial resources, it makes little sense to undertake engagements for urgent response deployment of human rights officers in crisis situations, or to assume additional responsibilities and create additional field presences if they are not backed by the necessary budgetary allocations.

Lastly, standard setting activities continue, even though they will arguably lead to further substantive overlaps with the existing instruments, or create new monitoring mechanisms. Thus, the Optional Protocol to the Convention against Torture entered into force on 26 June 2006. A new instrument on disappearances was adopted by the Human Rights Council at its first session in June 2006 and is about to be passed by the General Assembly. A new convention on the rights of persons with disabilities will also be adopted by the General Assembly in the course of the current session.

### **III. The Secretary General's Reform report "In larger Freedom" and its impact for the human rights programme**

The Secretary General's March 2005 reform report is remarkable in many respects – and it has important implications for the future of the human rights programme. The assumption which underlies the SG's call for reform of the human rights programme is that the system should go from 'standard setting' – i.e. the adoption of new instruments – to implementation 'on the ground', for example to address human rights crises such as those in Darfur or in the Occupied Territories. In addition, the Commission on Human Rights was considered to be in need of a radical overhaul.

In the latter context, the High Level Panel of Experts mandated to make recommendations on systemic reform had made several suggestions on changes in the human rights programme to the Secretary-General in December 2004. It had recommended, for instance, universal membership of the Commission on Human Rights, an Annual Report of the High Commissioner to the General Assembly, increased interaction between the High Commissioner and the Security Council and reports of the High Commissioner to the Council.

The Secretary-General rejected the High Level Panel's proposal for a universal-membership Commission and instead proposed to eliminate the Commission and to replace it by a smaller Human Rights Council, which would meet as a standing body and be a subsidiary body of the GA, and whose members would be elected by a two-thirds majority of the GA. In his address to the Commission of 7 April 2005, the SG suggested that the Human Rights Council should function as a 'chamber of peer review' - its main task would be the evaluation of the fulfilment by all states of all their human rights obligations. Every UN member state would come up for review on a periodic basis - every three to four years. The modalities of operation of the Human Rights Council, the exact number of members and modalities of election to the Council, especially criteria for membership, would remain to be spelled out.

As far as the treaty-based procedures are concerned, the Secretary-General had already, in his report of September 2002, proposed that all States be allowed to file a single report with the seven treaty bodies, which would summarize their reporting obligations. The option of a single report summarizing States' reporting obligations was quickly rejected, by States parties and the treaty bodies alike. Instead, consensus has slowly developed in the production of a so-called Common Core Document (CCD), which would include general information of relevance to the implementation of *all* the seven major instruments, accompanied by targeted, treaty-specific reports.

The March 2005 report once again suggests that the human rights treaty bodies should harmonize their activities. The SG urges the treaty bodies to harmonize their reporting guidelines and thus reduce the reporting burden on States. In addition, he emphasizes that treaty bodies should, in their concluding observations on state reports, provide clear guidance to States on what is required for full compliance. The underlying assumption is that the treaty body system must be streamlined and strengthened, and that measures should be taken to ensure that the treaty bodies function as a 'unified system'. The ways and means by which such a 'unified system' might be established, however, are not spelled out.

#### **IV. The High Commissioner's Plan of Action of May 2005**

The Secretary-General's report requested the High Commissioner for Human Rights to come up with a Plan of Action of her own, to develop and give concrete meaning to the Secretary-General's reform proposals. The Plan of Action was also designed to raise the profile of the Office and to make it more operational than it is currently.

The Plan of Action of the High Commissioner was released on 20 May, only 2 months after publication of the Secretary General's report. It places a heavy emphasis on the notion of 'country engagement', which implies the strengthening of the geographic desks and units in the Office of the High Commissioner, an increased deployment of human rights staff to the field, the creation of a

significant number of new field presences in the coming years, the establishment of standing capacities for rapid deployment and investigations, field support, capacity building, as well as work on transitional justice and the rule of law. The ‘operationalization’ of the Office’s activities in the coming years will certainly be increased, and it is envisaged that the rotation of human rights officers onto positions in field presences will become mandatory in the foreseeable future.

The High Commissioner’s Plan of Action sketches out the ways in which the Office would support the creation of the Human Rights Council (see Part IV below), and recommends, in paragraph 147, the establishment of a unified standing treaty body and the convening of an intergovernmental meeting on the subject (see below, Part V).

The implementation of the High Commissioner’s Action Plan will be made possible by a significant increase of the resources available to the Office. Thus, the Outcome Document of the September 2005 Summit envisaged a doubling of the regular budget of the Office of the High Commissioner over a period of five years. In December 2005, the General Assembly endorsed the budgetary appropriations for an additional 91 regular budget posts for the biennium 2006-2007. At least the same number of additional regular posts is expected to be approved for the following biennium, 2008-2009.

## **V. Negotiations on the establishment of the Human Rights Council and first Council activities**

From the moment of the Secretary-General’s proposal to replace the Commission on Human Rights by a Human Rights Council, the Office of the High Commissioner for Human Rights has provided substantive support to States to facilitate and move forward the discussions on the establishment of the Council.

It comes as no surprise that the first reaction of States to the Secretary-General’s proposal, articulated during informal consultations of the Commission on Human Rights held on 12 April 2005, was predominantly negative. This was perhaps not least because the SG had addressed the Commission a few days earlier and had roundly criticized its politicization. A number of Commission members also expressed the concern that only developed countries would join the Council, and that the Council would focus primarily on violations of civil and political rights.

A Canadian “non paper” circulated in early July 2005 spelled out the possible modalities of operation of the Council, as well as tentative modalities of the so-called “peer review mechanism” (PRM). Under the Canadian proposal, the PRM would primarily have been based on already existing country information, rather than require extensive new information or reports by the UN system or from States. PRM should be designed to complement the existing mechanisms and primarily the concluding observations of the human rights treaty

bodies and recommendations of the special procedures mandate holders of the (former) Commission on Human Rights.

Informal consultations on the Council took place in early September 2005 in the Commission on Human Rights, with a view to agreeing on a text for the Summit Outcome Document. Paragraphs 157 to 160 of the Outcome Document indeed confirm the establishment of the Human Rights Council. However, the notion of the peer review disappeared, as the negotiators of the document had not even begun to agree on what a 'peer review mechanism' might look like.

Negotiations on the establishment of the Council continued throughout the autumn and the winter of 2005, in an open-ended Working Group co-chaired by South Africa and Panama, and with the active participation of General Assembly President Jan Eliasson (Sweden). A number of draft resolutions were prepared, which made it clear that several stepping stones continued to stand in the way of consensus:

- the composition of the Council, the eligibility of its members and number of members;
- required majority of election of members by the General Assembly: simple majority or two thirds majority?
- functions of the Council – creation of a peer review mechanism or other comparable mechanism?
- would the Council sit as a standing body or meet as required, with several regular sessions per year and ad hoc or special sessions for urgent situations? and
- transitional arrangements.

On 15 March 2006, the General Assembly adopted Resolution 60/251 establishing the Human Rights Council, by a vote of 170 in favour, 3 abstentions and 4 against. The principal duties of the Council are spelled out in operative paragraph 5 of the Resolution: thus, paragraph 5(e) spells out that the Council shall undertake "a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment". The review should be based on a constructive dialogue, and would complement and not duplicate the work of the human rights treaty bodies. Under paragraph 5(f), the Council would contribute towards the prevention of human rights violations and respond promptly to human rights emergencies.

If the adoption of the Resolution was the most important hurdle to be overcome, it was not the final one. Agreement now had to be reached on the composition of the 47 member Council. Candidates for election to the Council were invited to submit a number of pledges, and many declared candidates for the Council indeed filed such pledges with the Office of the High Commissioner for Human Rights. Pledges often included better cooperation under the treaty-



based reporting procedures or standing invitations to the special procedures mechanisms of the former Commission on Human Rights.

On 9 May 2006, the General Assembly elected the 47 members of the Council, with 13 seats each for the African and Asian groups, 8 seats for the Latin American group, 6 for the Eastern European and 7 for the Western European and others group. As expected, candidates such as the Russian Federation, China and India were elected without problems; the US was not a candidate for election, preferring instead to observe the first year or years of operation of the Council from the sidelines. While there was some criticism that a number of countries with notoriously deficient human rights records had made it onto the Council, others noted that some candidates, such as Iran and Iraq, had not been elected.

On 23 May 2006, Ambassador de Alba of Mexico was nominated as President-designate of the Human Rights Council. Together with representatives of the regional groups, he undertook a number of informal consultations before the first Council session, which was convened from 19 to 30 June 2006. These consultations covered a broad range of issues, including the Council's proposed agenda, the modalities and scope of the future universal periodic review mechanism, review of all special mechanisms of the former Commission on Human Rights, and other related issues. Delegates emphasized that the work of the Council should be based on the principles of transparency, non-selectivity, inclusiveness and de-politicization. The principal challenge would be to agree to a *modus operandi* of the Council that would examine human rights violations impartially, subject *all* countries to periodic review, and that could effectively reach out to countries to help them meet their human rights obligations. In the words of an Assistant US Secretary of State, the members of the Council should "be the fire fighters of the world, not the arsonists"<sup>4</sup>.

Whether such considerations will indeed suffice to rule out regional alliances under which some of the more unpalatable human rights violators might in the future be elected to the Council, and whether the Council can in fact avoid the level of politicization that so bedevilled its predecessor, remains to be seen. There are some signs that the desire for a de-politicized Council will remain a pious but unfulfilled hope.

During the High-Level Segment of the first Council session from 19 to 22 June 2006, more than 100 dignitaries (mostly at the level of Foreign Minister) underlined the historic opportunity to re-invigorate the UN human rights machinery, but a number of more than robust exchanges between several delegations created a distinct sense of déjà vu. The exchanges during the first Special Session of the Council on the Situation in the Occupied Territories on 5 and 6 July

---

<sup>4</sup> Assistant Secretary of State Mark Lagon, US State Department Press release, 3 November 2005.

2006 also were to a large extent reminiscent of the debate, in the former Commission on Human Rights, on agenda item 9 (a) on country situations. Indeed, the Council resolved to include a standing agenda item on the situation of human rights in the Occupied Territories on the agenda of future sessions. The voting pattern on the resolution adopted by the Special Session on 6 July 2006, which expresses deep concern at breaches by Israel of international humanitarian law and human rights law, led to charges that the Council “was let down by the European Union” - EU members and Switzerland indeed voted against the resolution.<sup>5</sup>

Many observers have noted that the Council’s first session was productive and successful, given that only few days could be devoted to the discussion on substantive issues. The Council adopted a number of resolutions, including one on prohibition of incitement to religious and racial hatred. It adopted the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, the draft binding instrument on disappearances, and welcomed the entry into force of the Optional Protocol to the Convention on Torture. The Council also created two inter-sessional open-ended working groups to discuss the review of mechanisms (of the former Commission on Human Rights – paragraph 6 of Resolution 60/251) and the modalities of the universal periodic review (UPR).

The second session of the Council (18 September to 6 October 2006) unfortunately confirmed the fears of many observers and diplomats that the politicization which was the hallmark of the old Commission will also plague, and to a very significant extent, the work of the Council. Debates during the second session on issues such as the war in Lebanon, the situation in Darfur and Sri Lanka, and the prohibition of defamation of religions were tense and acrimonious. So were the debates on country-specific special procedures mandates and on the reports of a number of thematic mandate holders. President de Alba’s initial intention to table and have adopted a so-called “omnibus” resolution that would address all the issues discussed by the Council soon gave way to a more ‘generic resolution’.

Even so, other Council members began tabling their own draft resolutions, and close to the end of the session, some 44 drafts had been submitted and had to be voted upon. In the end, the Council simply ran out of time and preferred to defer action on all draft resolutions to its next session, euphemistically called “resumed second session”. Even agreement on a comparatively mild Presidential Statement proved elusive, and the only outcome is a ‘generic text’ which calls on the Secretary-General and the High Commissioner for Human Rights to “continue with the fulfilment of their activities, in accordance with all previous decisions adopted by the Commission on Human Rights and to update the relevant reports and studies”. All this left observers with the distinct impression

---

<sup>5</sup> *Alfred de Zayas*, The new UN Human Rights Council was let down by the European Union, in: *Current Concerns*, No.1 (2006), pp. 5-6.

that the session had been a resounding failure<sup>6</sup>, and a number of NGOs called the outcome a “huge disappointment”.<sup>7</sup>

Most observers suggest that one litmus test for the future success of the Council will be the outcome of the review of mechanisms and the modalities for the UPR. On the former, it is likely that the Council’s working group will seek to reduce the number of special procedures established by the former Commission on Human Rights. It is highly probable that most of the country-specific mandates will be eliminated over time; and there is also the possibility that a number of the thematic mechanisms will either be eliminated, transferred to other agencies, or that some of the existing thematic mandates will be streamlined and merged into one.

During the second session of the Council in September 2006, several delegations strongly advocated the elimination of country-specific mandates. Of equal concern was the reaction of numerous Council members to a report by four mandate holders on Lebanon<sup>8</sup>: in an unprecedented reaction to what they perceived to be the alleged ‘bias’ of the report, Council members from the Organization of the Islamic Conference (OIC), the Arab Group and the so-called ‘Like Minded Group’ of developing countries considered the report to be ‘null and void’ and asked for it to be withdrawn.

On the issue of the UPR, consultations are currently underway, under the chairmanship of the President of the Council and with the assistance of facilitators. Several options for the functioning of the UPR have been floated. Under a Mexican proposal, the Council would be divided into several chambers, a rapporteur would be identified for the review of each country situation, and there would be a formal, documented, outcome of the review in form of recommendations. This option would, it has been pointed out, to some degree duplicate the reporting mechanisms of the treaty bodies.

Another proposal advanced by Switzerland opts for a ‘light’ review formula: a three hour Council plenary dialogue with the country whose situation is under review, and a summary of the dialogue, without formal recommendations. This option has been criticized as toothless, but it may well politically be the more viable one.

Yet another proposal has been advanced by the OIC, which suggests that the periodicity of review of countries under the UPR should be staggered accord-

---

<sup>6</sup> Le Conseil des droits de l’homme renvoie toutes les décisions, Tribune de Genève, 6 October 2006.

<sup>7</sup> Human Rights Watch blasts new U.N. rights watchdog, in: Washington Post, 6 October 2006.

<sup>8</sup> Report by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions; Special Rapporteur on the right to health; Representative of the Secretary-General on the human rights of Internally Displaced Persons, Special Rapporteur on Adequate Housing, Mission to Lebanon and Israel (7-14 September 2006), UN Doc. A/HRC/2/7 (2 October 2006).

ing to the level of development of the country concerned. Under the OIC proposal, developed countries would be reviewed every three or four years, developing countries every five years, and the least developed countries every six or seven years. This option, in turn, has been criticized in that it does away with the notion of equality of treatment,

All of the above and other proposals have been compiled by the OHCHR in a single document<sup>9</sup>. During the second session of the Council (September 2006), there was surprisingly little substantive discussion on the scope and the modalities of the UPR, and informal working group consultations, both on review of mechanisms and UPR, will be held in November 2006, before the next Council session.

The Office of the High Commissioner for Human Rights is committed to the creation of a mechanism that under no circumstances is *below* that of the former Commission. A number of open questions do, however, remain. A concern has been expressed, not least by some negotiators of the Western Group, that too many concessions were made by that group on the modalities of the UPR before the adoption of Resolution 60/251. An inter-sessional open-ended working group could negotiate the modalities of the UPR ‘to death’.

There has also been a fear, formulated by no other than the President of the International Court of Justice<sup>10</sup>, that a weak UPR mechanism which results in the conciliatory and accommodating review of the human rights situation in most countries, might undermine or make less effective the reporting procedures before the seven treaty bodies, in the sense that States might be tempted to reduce cooperation with the treaty-based procedures if they can expect friendlier treatment under the UPR. There is also the risk that the UPR mechanism may be transformed into an appeal mechanism against the recommendations of treaty bodies in concluding observations or those of the special rapporteurs of the Council. In that sense, great care will have to be taken to establish a review system that preserves the totality of achievements of the work of the treaty-based mechanisms.

Another danger would be to create a dual track system and procedure under which those States that cooperate with the UN human rights mechanisms, by regularly submitting reports to treaty bodies or inviting special rapporteurs, are frequently taken to task, whereas those who do not cooperate with these mechanisms, because of lack of resources or of political will, would escape any closer scrutiny.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Updated Compilation of Proposals and Relevant Information on the Universal Periodic Review, 21 September 2006.

<sup>10</sup> Letter of Justice Rosalyn Higgins, President of the ICJ, to the High Commissioner for Human Rights, 24 May 2006.

<sup>11</sup> See *Eric Tistoumet*, *Les Organes de Trait  et le Conseil des droits de l’homme* (forthcoming, beginning of 2007).

Notwithstanding the above, there is hope. It has for example been suggested that the Council could, in the context of the UPR mechanism, place particular emphasis on the follow-up to the decisions and recommendations of the treaty bodies. To the extent that countries appear before the Council on a regular basis, the follow-up procedures of the treaty bodies could be significantly strengthened. Thus, a Council recommendation requesting a State to implement a particular treaty body recommendation with immediate effect would indeed contribute to reinforcing the efficacy of the treaty-based mechanisms.<sup>12</sup>

## **VI. Reform of the treaty body system and debates over the creation of a unified standing treaty body**

Proposals for radical reform of the treaty body system have been made on a number of occasions. Few were discussed in any depth. During the 1993 World Conference on Human Rights, a proposal to amend the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights to allow the Human Rights Committee to hand down *legally* binding decisions<sup>13</sup>, did not even make it to the Conference's drafting Committee.

As indicated above, the SG, in his March 2005 report, recommended that the human rights treaty bodies function as a 'unified system'. The treaty bodies themselves have recognized the need for reform and have progressively expressed support for the concept of the Common Core Document (hereafter CCD), which would be supplemented by targeted, treaty-specific reports. The proposal for the CCD supplemented by treaty-specific reports had resulted from a brainstorming on treaty body reform convened in Malbun, Liechtenstein, in May 2003. Representatives of the seven treaty bodies met in December 2005 and February 2006 to work on harmonized reporting guidelines for all treaty bodies, with a view to reducing the reporting burden on States parties.

The Fifth Inter-Committee in June 2006 considered the revised draft Guidelines for the CCD in detail and accepted them<sup>14</sup>. Treaty bodies are encouraged to apply the Guidelines in a flexible way, review their own respective guidelines for initial and periodic reports, and to collect indications of any difficulties with their implementation. The experience of each treaty body with the implementation of the Guidelines would then be reviewed by the Seventh Inter-Committee meeting in June 2008. The Office of the High Commissioner for Human Rights has begun to train States parties on the preparation of the CCD and targeted treaty-specific reports; training has taken place in Nicaragua and Panama, and is planned for a number of African countries, including Equatorial Guinea and the DRC.

---

<sup>12</sup> Tistounet, *ibid.*

<sup>13</sup> See Annual Report of the Human Rights Committee for 1993, A/48/40 (Part 1), Annex X. B. paragraph 15; UN Doc. A/Conf.157/TBB/3.

<sup>14</sup> See UN Doc. HRI/MC/2006/3, 10 May 2006.

A number of countries – including Afghanistan, Angola, Burkina Faso, the Democratic Republic of the Congo, Timor Leste, Nicaragua and Panama – have signalled their interest in training on the CCD. Others, such as Switzerland or the Hong Kong SAR, are experimenting with reporting matrices that are comparable to the reporting guidelines for the CCD; thus, Switzerland has prepared a ‘joint reporting matrix’ which could be used for the preparation of reports to all treaty bodies<sup>15</sup>. In February 2006, the UN Interim Administration in Kosovo (UNMIK) became the first entity to submit a Common Core Document and a targeted report under the ICCPR<sup>16</sup>.

As far as the High Commissioner’s proposal, in paragraph 147 of her May 2005 Plan of Action, to work towards a unified standing treaty body (USTB) is concerned, the discussions remain at a preliminary stage. It is correct that the timing of the proposal took most States by surprise, as the idea of a USTB had not even been floated with them until that time. Thus, the Outcome Document of the 2005 Summit remains silent on the issue.

Initial consultations and a brainstorming meeting convened by the EU Presidency in October 2005 concluded that while numerous legal issues remained to be solved, the concept of a USTB merited further discussion. In late March 2006, the High Commissioner circulated a concept paper on the idea of the USTB to all stakeholders, and solicited feedback from them<sup>17</sup>. The Fifth Inter-Committee meeting and the 18<sup>th</sup> meeting of treaty body chairpersons discussed the paper in depth. Further discussions on the concept paper and other possible solutions to achieve a more unified treaty body system took place at a meeting convened in Liechtenstein from 14 to 16 July 2006. This concept paper will be complemented by several options papers, which will also be sent to stakeholders for comments.

A draft options paper on legal options for, and obstacles to, the creation of a USTB has been prepared with inputs from the Office of Legal Affairs<sup>18</sup> - this options paper was discussed preliminarily at the recent Liechtenstein meeting, where it was pointed out that unanimity would be required for any treaty amendment process. Other options papers on the possible working methods of a unified body, on criteria for membership in a standing body, on handling of individual petitions by a unified body, and on how to preserve the specificity of the seven principal human rights instruments, are in preparation.

Several States parties and treaty body experts have criticized the concept paper for not putting forward other proposals, although criticism has tended to focus

---

<sup>15</sup> Joint Reporting Matrix, Einführung und Anwendungsanleitung, 21 June 2004.

<sup>16</sup> See UN Doc. CCPR/C/UNK/1, Part I (Core Document) and Part II (report under article 40 ICCPR).

<sup>17</sup> See UN Doc. HRI/MC/2006/2, 22 March 2006.

<sup>18</sup> Preliminary Non-Paper by the Secretariat on Legal Options for the Establishment of a Unified Treaty Body – July 2006.

less on the substance of the proposal than on the process of consultations. While some experts welcomed the concept of a USTB during the Fifth Inter-Committee meeting, others have opposed it completely, mostly on the basis that a USTB would risk undermining the specificity of the seven major instruments. A similar division of opinion on the desirability of a unified body has become apparent among the community of human rights NGOs.

As a result of the political opposition from some States and that of some treaty bodies and NGOs, a proposal has emerged which is beginning to obtain increasing support: the creation of a single unified body for consideration of individual complaints only. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) has prepared a paper which details this proposal<sup>19</sup>, and the High Commissioner and several participants in the Liechtenstein meeting indicated that this could be indeed a suitable solution, mostly because easier to achieve from a legal point of view. The other reform proposals focus essentially on the harmonization of treaty body working methods.

While it is premature to draw definitive conclusions, it appears that a USTB which would unify both state reporting and complaints procedures is not a politically viable proposition at this point in time. That message has been conveyed clearly by a majority of State party representatives and treaty body experts, and in particular, by the African and Asian groups, as well as the USA and the Russian Federation, during the Liechtenstein meeting. The Outcome Document of this meeting, which reflects the concerns expressed by State representatives and treaty body experts, will be submitted as an official document to the General Assembly and the Human Rights Council, and be discussed by the Sixth Inter-Committee meeting scheduled for June 2007<sup>20</sup>.

As far as the proposed intergovernmental consultations on the concept of the USTB are concerned, many governments have pointed to the need to focus first on the working methods and the rules of procedure of the Human Rights Council and the modalities of the universal periodic review mechanism, before addressing treaty body reform in any meaningful detail. This position was also expressed during the second session of the Human Rights Council in September/October 2006. Furthermore, some 'reform fatigue' has been invoked. As a result, the intergovernmental consultations on the USTB will be postponed until the spring or the summer of 2007. However, joint meetings of treaty body members as well as open-ended consultations on the issue among all States parties and other stakeholders have been requested; they are likely to be convened in the autumn of 2006. The meetings of States parties to the principal human rights instruments should also be used to discuss substantive issues, including suggestions for reform of the treaty body system.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> UN Doc. HRI/MC/2006/8/CRP.1, 4 July 2006.

<sup>20</sup> UN Doc. HRI/MC/2007/2, 8 August 2006 (advance unedited version).

<sup>21</sup> *Ibid.*, paragraph 41.





## **Kapitel 3**

### **Die Vereinten Nationen und das Völkerrecht**



# **Die Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien – die bisherigen Verfahren und ihre Bedeutung für das allgemeine Völkerrecht<sup>1</sup>**

*Frank Hoffmeister*

## **I. Einleitung**

Am 25. Mai 1993 errichtete der UN-Sicherheitsrat das internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien durch den Erlaß einer Resolution.<sup>2</sup> Nach der Wahl der Richter nahm das Gericht im darauffolgenden Jahr seine Tätigkeit in Den Haag auf. Der ehemalige südafrikanische Verfassungsrichter Goldstone erhob die erste Anklage im November 1994, und eine mündliche Verhandlung begann im Mai 1995 gegen den in Deutschland festgenommenen bosnischen Serben Dusko Tadic. Knapp zwei Jahre später befanden sich von den offiziell Angeklagten drei muslimische, vierzehn kroatische und drei serbische Bosnier im Gewahrsam des Gerichts - über fünfzig Angeklagte, mehrheitlich serbische Bosnier, waren indes noch auf freiem Fuß. Seit Anfang 1998 hat sich die Situation beständig verbessert. Auch französische SFOR-Truppen griffen verstärkt auf Verdächtige auf dem Gebiet der Republika Srpska zu. Im August 1999 wurden von 66 Angeklagten bereits 32 in Den Haag in Gewahrsam gehalten.<sup>3</sup> Mit zusätzlichen Finanzmitteln<sup>4</sup> wurde dort ein dritter Gerichtssaal bereitgestellt, damit mehrere Verfahren parallel verhandelt werden können. Schließlich erlangte das Tribunal eine neue Dimension durch den Bürgerkrieg im Kosovo 1998-1999, für dessen strafrechtliche Aufarbeitung es ebenfalls Jurisdiktion in Anspruch nimmt. Die Anklage gegen den damals amtierenden jugoslawischen Präsidenten Milosevic und Angehörige seine Regierung hat internationales Aufsehen erregt. Auch Kriegsverbrechen im Zusammenhang mit der Rückeroberung der serbisch besetzten Krajina seitens Kroatiens im Sommer 1995 finden verstärkt das Augenmerk der Ankläger.

Zur Jahreswende 2000/2001 haben die Kammern in der ersten oder in der Berufungsinstanz 20 Urteile über Schuld und Strafmaß gefällt.<sup>5</sup> Unter den Verurteilten befinden sich Angehörige jeder der drei Bürgerkriegsparteien. Die Ver-

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2000 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 30. Juni 2000 gehalten hat.

<sup>2</sup> SR-Resolution 827.

<sup>3</sup> Le Monde, 6.8.1999, S. 4.

<sup>4</sup> Das Budget des Gerichts stieg von ca. 10 Mio. US \$ im Jahr 1994 auf 98 Mio. US \$ im Jahr 1999.

<sup>5</sup> Vgl. die Übersicht in [www.un.org/icty/judgement.htm](http://www.un.org/icty/judgement.htm). Dort sind die im Folgenden zitierten Urteile einzeln abrufbar.

fahren um schwerste Mißhandlungen in den Konzentrationslager in Omarska<sup>6</sup> und Luka (Brcko)<sup>7</sup> sowie um das Massaker in Srebrenica<sup>8</sup> betreffen bosnische Serben. Folterungen von Zivilisten durch muslimische Truppen in Celebici sind Gegenstand eines großen Verfahrens gewesen.<sup>9</sup> Schließlich mußte sich das Gericht mit der von kroatischen Truppen und paramilitärischen Einheiten durchgeführten ethnischen Säuberung des bosnisch-muslimischen Dorfes Achmici beschäftigen, bei dem über hundert Zivilisten einschließlich Frauen und Kindern den Tod fanden.<sup>10</sup>

Diese Urteile sind von großem Interesse, entwickelt sich doch hiermit das lange Zeit auf den historischen Hinweis auf die Nürnberger Prozesse beschränkte Gebiet des Völkerstrafrechts. Dabei bilden sich die völkerrechtlichen Prinzipien des materiellen Strafrechts und des Strafprozeßrechts immer deutlicher heraus. Deren dogmatische Beurteilung wird Strafrjuristen vor große Aufgaben stellen. Als Völkerrechtler sei auf ihre Bedeutung für das allgemeine Völkerrecht eingegangen.

## II. Materielles Völkerstrafrecht

### 1. Die Zurechnung von Straftaten

Nach Artikel 2 seines Statuts ist der Gerichtshof dafür zuständig, schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen zu ahnden. Die 1949 zur Zeichnung aufgelegte vierte Genfer Konvention (GK IV) hat den Schutz der Zivilbevölkerung vor Augen. Zivilisten sollen – im Gegensatz zu Kombattanten – von den Feindseligkeiten ausgenommen werden. Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Konvention ist, daß es sich um einen internationalen Konflikt handelt. Das Tribunal stand hier vor der Frage, ob der Krieg zwischen bosnischen Muslimen einerseits und bosnischen Serben bzw. bosnischen Kroaten andererseits auf dem Gebiet Bosnien-Herzegowinas als „internationaler Konflikt“ anzusehen war. Nach Art. 2 GK IV ist die Beteiligung von mindestens zwei Vertragsparteien, d.h. von mindestens zwei Staaten notwendig. Soweit die Muslimen die reguläre Armee des Staates Bosnien-Herzegowina bildeten, war zumindest dieser Staat Konfliktpartei. Bei den bosnischen Serben bzw. bosnischen Kroaten handelte sich indes „nur“ um eine Bürgerkriegspartei. Entscheidend kam es also darauf, ob nicht auch der Staat Bundesrepublik Jugoslawien bzw. Kroatien auf seiten ihrer „Landsleute“ im Konflikt beteiligt war. Dies wäre der Fall,

---

<sup>6</sup> Verfahren IT 94-1 (Tadic).

<sup>7</sup> Verfahren IT 95-10 (Jelusic).

<sup>8</sup> Verfahren IT 96-22 (Erdemovic). Die Hauptangeklagten Karadzic und Mladic - die politischen und militärischen Führer der bosnischen Serben - sind noch nicht gefaßt.

<sup>9</sup> Verfahren IT 96-21 (Celebici).

<sup>10</sup> Verfahren IT 95-14 (Blaskic); IT 95-14/1 (Aleksovski); IT 95-16 (Kupreskic); IT 95-17/1 (Furundzija).

wenn deren Handeln den benachbarten Staaten zuzurechnen ist, sie also als jugoslawische oder kroatische De-facto-Organen tätig waren. Im Nicaragua-Fall hatte der Internationale Gerichtshof für derartige Konstellationen (damals ging es um den Grad der Unterstützung der USA für die paramilitärischen „*Contras*“ im Kampf gegen die sandinistische Regierung Nicaraguas) das Kriterium der „effektiven Kontrolle“ entwickelt. Ein anderer Staat sei für Völkerrechtsverstöße einer Bürgerkriegspartei nur verantwortlich, wenn er diese geleitet und durchgesetzt habe („directed and enforced“).<sup>11</sup> Von diesem Maßstab wich das Jugoslawientribunal mit guter Begründung ab. Zunächst entnahm es Art. 8 des Entwurfs der Völkerrechtskommission zur Staatenverantwortlichkeit, daß der für eine Zurechnung notwendige Grad an staatlicher Kontrolle einzelfallabhängig sei.<sup>12</sup> Während bei Taten einzelner Individuen ein hoher Grad an Kontrolle zu fordern sei, reiche für das Handeln von Militäreinheiten in einem Bürgerkrieg eine „allgemeine Kontrolle“ („overall control“) aus.<sup>13</sup> Diese Differenzierung werde auch von der internationalen Gerichts- und Staatenpraxis getragen, wobei als wichtigstes Indiz die Rechtsprechung des US-Iran-Claims-Tribunal<sup>14</sup> als auch die Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf im Jorgic-Fall<sup>15</sup> herangezogen wurde. Wenig später schloß sich die 1. Kammer – entgegen der Ansicht des ehemaligen IGH-Richters Shahabuddeen – diesen Rechtsausführungen an.<sup>16</sup>

Nach dieser Weichenstellung kommt das Gericht bezüglich des Einflusses der beiden „großen Brüder“ zum selben Ergebnis. Angesichts der finanziellen und technischen Unterstützung der bosnisch-serbischen Armee durch die Bundesarmee sowie deren Teilnahme an der Planung und Überwachung von militärischen Einsätzen sei vom Vorliegen eines internationalen Konflikts zwischen Bosnien-Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien auszugehen.<sup>17</sup> Auch die bosnischen Kroaten hätten derart stark unter der allgemeinen Kontrolle Zagrebs gestanden sowie vom direkten Einsatz von kroatischen Armeemitgliedern auf bosnischem Boden profitiert, daß Kroatien Konfliktpartei in Bosnien-Herzegowina gewesen sei.<sup>18</sup>

Für das allgemeine Völkerrecht sind diese Urteile von Bedeutung. Die Frage der Zurechnung ist nämlich nicht nur bei Straftaten durch Einzelpersonen oder

---

<sup>11</sup> IGH, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (Merits)*, Judgment, ICJ Reports 1986, 14, § 115.

<sup>12</sup> Urteil der Berufungskammer v. 15.7.1999 (Tadic), § 117.

<sup>13</sup> *Ibid.*, § 122.

<sup>14</sup> Nachweise *ibid.*, §§ 126 ff.

<sup>15</sup> OLG Düsseldorf v. 26.9.1997, bestätigt vom BGH v. 3.5.1999, NStZ 1999, 396 ff mit Anmerkung Ambos NStZ 1999, 404.

<sup>16</sup> Urteil der 1. Kammer v. 3.3.2000 (Blaskic), §§ 75 ff.

<sup>17</sup> Urteil der Berufungskammer v. 15.7.1999 (Tadic), § 146 ff.

<sup>18</sup> Urteil der 1. Kammer, 3.3.2000 (Blaskic), § 86 ff.

Gruppen relevant, sondern auch bei völkerrechtswidrigem Handeln von Staaten. Die Berufungskammer hat zu Recht hervorgehoben, daß diese Frage letztlich im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit zu verorten ist.<sup>19</sup> Insofern können die Urteile als wichtiges Präjudiz wirken, wenn es um die Konkretisierung von Art. 8 ILC-Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit geht.

Auch die konkreten Ergebnisse sind nicht ohne Brisanz. Bekanntlich hat Bosnien-Herzegowina gegen die Bundesrepublik Jugoslawien Klage vor dem IGH wegen Genozids erhoben. Die Ansprüche auf Schadensersatz sind nur begründet, wenn die Föderation für einzelne Genozidakte verantwortlich ist. Da das Berufungsgericht die Armee der bosnischen Serben als De-facto-Organ der Föderation eingestuft hat, sind die Erfolgsaussichten dieser in der Völkerrechtsgeschichte einmaligen Klage erheblich gestiegen. Auch die deutlich hervorgehobene Verquickung Kroatiens im bosnischen Krieg kann juristisch weitere Wellen schlagen. Da die 1. Kammer namentlich den verstorbenen Staatspräsidenten Tudjman als Verfechter der Teilung zitierte,<sup>20</sup> ist nicht auszuschließen, daß ehemalige Angehörige der kroatischen Regierung noch persönlich zur Rechenschaft gezogen werden.

## 2. Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen

Wenn kein internationaler Konflikt vorliegt, gelten nach dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen Mindestregeln. Jederzeit verboten bleiben Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung, die Geiselnahme, die Beeinträchtigung der persönlichen Würde, erniedrigende und entwürdigende Behandlung und die Verurteilung ohne faires Verfahren. So klar wie Art. 3 COMMUN gefaßt ist, so unklar ist nach dem Wortlaut, welche Rechtsfolge eine Verletzung dieser Verbote nach sich zieht. Kann angesichts des Prinzips „*nullum crimen nulla poena sine lege*“ das Fehlen einer ausdrücklichen Strafandrohung durch eine ziel- und zweckgerichtete Auslegung *à la main* überwunden werden? Auch in diesem Punkt hat das Tribunal Klarheit geschaffen. Schwere Verstöße gegen Art. 3 COMMUN seien strafbar, was u.a. nationale Strafvorschriften belegten.<sup>21</sup>

## 3. Die völkerrechtlichen Konsequenzen des Folterverbots

Art. 3 COMMUN nennt als ein Kriegsverbrechen die Folter. Das Tribunal hat die Gelegenheit genutzt, den Charakter dieses Verbots näher zu bestimmen. Dem humanitären Völkerrecht lasse sich entnehmen, daß Folter während eines bewaffneten Konflikts sowohl vertrags- als auch gewohnheitsrechtlich verbo-

<sup>19</sup> Urteil der Berufungskammer v. 15.7.1999 (Tadic), § 104.

<sup>20</sup> Ibid, §§ 103-104.

<sup>21</sup> Entscheidung der Berufungskammer v. 2.10.1995 (Tadic), § 134; 2. Kammer, 7.5.1995 (Tadic), § 613; 1. Kammer, 3.3.2000 (Blaskic), § 176.

ten sei.<sup>22</sup> Der internationale Menschenrechtsschutz enthalte ein Folterverbot auch für Friedenszeiten.<sup>23</sup> Lese man diese Quellen zusammen ergäben sich vielfältige Konsequenzen. So seien Staaten verpflichtet, den potentiellen Verstößen entgegenzuwirken.<sup>24</sup> Das Verbot stelle eine Pflicht erga-omnes dar, welche durch alle Staaten durchgesetzt werden dürfe.<sup>25</sup> Und schließlich komme ihm der Charakter zwingenden Völkerrechts zu:<sup>26</sup>

“The fact that torture is prohibited by a peremptory norm of international law has other effects at the inter-state and individual levels. At the inter-state level, it serves to internationally de-legitimise any legislative, administrative or judicial act authorising torture. It would be senseless to argue, on the one hand, that on account of the jus cogens value of the prohibition against torture, treaties or customary rules providing for torture would be null and void ab initio, and then be unmindful of a State say, taking national measures authorising or condoning torture or absolving its perpetrators through an amnesty law. If such a situation were to arise, the national measures, violating the general principle and any relevant treaty provision, would produce the legal effects discussed above and in addition would not be accorded international legal recognition.

*Proceedings could be initiated by potential victims if they had locus standi before a competent international or national judicial body with a view to asking it to hold the national measure to be internationally unlawful; or the victim could bring a civil suit for damage in a foreign court, which would therefore be asked inter alia to disregard the legal value of the national authorising act. What is even more important is that perpetrators of torture acting upon or benefiting from those national measures may nevertheless be held criminally responsible for torture, whether in a foreign State, or in their own State under a subsequent regime. In short, in spite of possible national authorisation by legislative or judicial bodies to violate the principle banning torture, individuals remain bound to comply with that principle.”<sup>27</sup> (Herv. des Autors)*

Die Bedeutung dieser Passage kann nicht unterschätzt werden. Völkerrechtlich zwingende Regeln seien landesblind, Rechtfertigungen aus dem nationalen Recht daher unbeachtlich. Dies ist nicht neu – es entspricht der Eigenart der Völkerrechtsordnung, daß die Gültigkeit ihrer Regeln von einer nationalen Rechtsordnung nicht in Frage gestellt werden kann. Entscheidend ist vielmehr die Passage, daß zur Durchsetzung der Völkerrechtsregel der einzelne auf die nationalen Gerichte soll zugreifen können. Es ist leicht erkennbar, daß die staatlichen Zuständigkeiten für die öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche

<sup>22</sup> Urteil der 2. Kammer v. 10.12.1998 (Furundzija), § 139.

<sup>23</sup> Ebd., § 143-146.

<sup>24</sup> Ebd., § 148-150.

<sup>25</sup> Ebd., § 151-152.

<sup>26</sup> Ebd., § 153.

<sup>27</sup> Ebd., § 155.

Sanktionierung der Folter so ausgedehnt werden, daß ein Folterer letztlich in jedem Staat die Gefahr laufen soll, zur Verantwortung gezogen zu werden. Dies steht der herkömmlichen Auffassung entgegen, ein Staat sei nur dann zuständig, wenn er einen legitimen Anknüpfungspunkt vorweisen kann, z.B. wenn Täter oder Opfer seine Staatsangehörigkeit innehaben (Personalitätsprinzip) oder die Tat auf seinem Gebiet begangen wurde bzw. der Täter sich auf seinem Gebiet aufhält (Territorialitätsprinzip). Vielmehr wird eine Sanktionierungszuständigkeit allein auf der Grundlage bejaht, daß ein Verstoß gegen das gemeinsame Interesse der Staatengemeinschaft vorliegt (Weltrechtsprinzip). Vermutlich wird die Tragweite des vom Tribunal bejahten Weltrechtsprinzips im anhängigen Verfahren wegen des internationalen Haftbefehls gegen den ehemaligen Außenminister Kongos (ihm werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Last gelegt) vor dem Internationalen Gerichtshof<sup>28</sup> intensiv zur Sprache kommen.

#### 4. Die Konturierung des Verbrechens gegen die Menschlichkeit

Das Tribunal ist auch für die Ahndung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Art. 5 des Statuts zuständig. Dabei handelt es sich um die Verwirklichung einzeln genannter Tatbestände im Zusammenhang mit Angriffen gegen die Zivilbevölkerung. Nach Ansicht des Tribunals ist es ausreichend, daß entweder planmäßiges Vorgehen vorliegt („systematisch“) oder daß die Taten weitläufig begangen werden, also eine hohe Anzahl von Opfern zu beklagen ist („weitverbreitet“).<sup>29</sup> Anhaltspunkte seien

“[t]he existence of an acknowledged policy targeting a particular community, the establishment of parallel institutions meant to implement this policy, the involvement of highlevel political or military authorities, the employment of considerable financial, military or other resources and the scale or the repeated, unchanging and continued nature of the violence committed against a particular civilian population are all factors which may reveal the widespread or systematic nature of an attack”.<sup>30</sup>

Mit dieser Entscheidung wird wesentlich dazu beigetragen, den diffusen Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit zu konturieren. Gerade wegen seiner Vagheit waren im Anschluß an die Nürnberger Verfahren Zweifel aufgekomen, ob er völkergewohnheitsrechtlich überhaupt und in welcher Form

<sup>28</sup> IGH, Demokratische Republik Kongo ./ Belgien. In der einstweiligen Anordnung v. 8. Dezember 2000 hat der IGH es vermieden, über den "fumus bonus iuris", d.h. über die Erfolgsaussichten in der Hauptsache Andeutungen zu machen. Wie die Sondervoten der Richter Rezek (erforderliche Anknüpfung für den belgischen Haftbefehl fehlt) und Van den Wyngaert (Weltrechtsprinzip bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit völkerrechtlich anerkannt) zeigen, besteht über die Reichweite der strafrechtlichen Zuständigkeiten von Einzelstaaten sehr unterschiedliche Ansichten.

<sup>29</sup> Urteil der 1. Kammer v. 14.12.1999, § 53 (Jelusic).

<sup>30</sup> Urteil der 1. Kammer v. 14.12.1999, § 53 (Jelusic).



er existiere.<sup>31</sup> Diese Bedenken können nun anhand der gefestigten Rechtsprechung nicht mehr geltend gemacht werden. Ähnliches gilt für die Tatbestandsalternative des Art. 5 (i), der zufolge „andere unmenschliche Akte“ umfaßt sind. Das Tribunal hat die nötige Bestimmtheit herbeigeführt, als es feststellte, der Begriff sei wie der der „unmenschlichen Behandlung“ nach Art. 3 COMMUN der Genfer Konventionen zu verstehen.<sup>32</sup> Letztlich muß noch hervorgehoben werden, daß mit Art. 5 (g) des Statuts im Gegensatz zu Art. 6 c) des Nürnberger Statuts die Vergewaltigung als Teil des Verbrechens gegen die Menschlichkeit angesehen wird.<sup>33</sup>

Das Tribunal hat sich daraufhin im Rahmen von Art. 3 Statut darin bekräftigt gesehen, Vergewaltigung unter bestimmten Umständen als Folter einzuordnen.<sup>34</sup> Es überrascht daher nicht, daß das Rom-Statut über den Internationalen Strafgerichtshof<sup>35</sup> Art. 5 (g) des Jugoslawien-Statuts übernimmt.

## 5. Die Kommandeursverantwortlichkeit

Art. 7 Abs. 3 des Statuts statuiert die Kommandeursverantwortlichkeit. Diese Rechtsfigur fand im Tokioter Kriegsverbrecherprozeß gegenüber dem japanischen General Toyoda Anwendung, war aber in der Folgezeit nicht näher beleuchtet worden. Erforderlich ist, daß der Kommandeur „wußte oder hätte wissen müssen“,<sup>36</sup> daß Kriegsverbrechen begangen werden. Die beiden Kammern des Tribunals haben sich über eine einheitliche Auslegung nicht einigen können. Nach Auffassung der 2. Kammer ist ein militärischer Verantwortungsträger nur strafbar, wenn Informationen ihm Anlaß zum Verdacht geben, daß seine Untergebenen Verbrechen begehen und er daraufhin untätig bleibt.<sup>37</sup> Demgegenüber muß nach Ansicht der 1. Kammer der Kommandeur dafür sorgen, regelmäßig informiert zu werden. Falls seine Unkenntnis auf einem pflichtwidrigen Versäumnis beruht, fortlaufend über die Geschehnisse in Kenntnis gehalten zu bleiben, kann ihn dies strafrechtlich nicht entlasten.<sup>38</sup> Dem ist zuzustimmen. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß sich ein hemmungslos von der Wirklichkeit abschottender Kommandeur seiner individuellen Verantwortung

---

<sup>31</sup> Vgl. dazu den Rückblick von Grewe, Festschrift für Karl Doehring 1989, S. 242.

<sup>32</sup> Urteil der 2. Kammer v. 16.11.1998, § 552 (Celebici); Urteil der 1. Kammer, § 52 (Jelasic).

<sup>33</sup> Allerdings hatte bereits das Kontrollratsgesetz Nr. 10, auf dessen Grundlage deutsche Gerichte deutsche Kriegsverbrecher abzuurteilen hatten die Erweiterung beinhaltet. Vgl. Castillo, RGDIP 1994, 61 (74).

<sup>34</sup> Urteil der 2. Kammer v. 16.11.1998, §§ 494, 496 (Celebici).

<sup>35</sup> Art. 7 Abs. 1 g) des Rom-Statuts. Vgl. hierzu C. Stahn, EuGRZ 1998, 577 ff; C. Tomuschat, Die Friedenswarte 1998, 335 ff und zum Verfahren des Strafgerichtshof F. Hoffmeister/S. Knoke, in: ZaöRV 1999, 785 ff.

<sup>36</sup> Im Original: “that he knew or had reason to know”.

<sup>37</sup> Urteil der 2. Kammer v. 16.11.1998, § 383 (Celebici).

<sup>38</sup> Urteil der 1. Kammer v. 3.3.2000, §§ 314 ff, 332 (Blaskic)

entziehen könnte. Dem will der Irrealis („hätte wissen müssen“) gerade Einhalt gebieten.

### III. Völkerstrafprozeßrecht

Die Rechtsprechung zu prozessualen Fragen ist nicht minder interessant. Die Einzelheiten der verdeckten Anklageerhebung, des Opferschutzes und der Reichweite der Verteidigungsrechte können an dieser Stelle nicht hinreichend gewürdigt werden. Stattdessen sei nur auf zwei für die allgemeine Entwicklung des Völkerrechts bedeutsame Entscheidungen hingewiesen.

#### 1. Die Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Tribunals

Wie bereits erwähnt, verdankt das Tribunal seine Existenz einer Resolution des Sicherheitsrats.<sup>39</sup> Mit etwas juristischer Phantasie läßt sich dies plausibel begründen. Der Sicherheitsrat trägt die primäre Verantwortung für die Wahrung und Wiederherstellung des internationalen Friedens (Art. 39 SVN). Zur Erfüllung dieser Aufgabe, darf er geeignete Maßnahmen ergreifen, wobei die Liste der nichtmilitärischen Maßnahmen nach Art. 41 SVN nicht abschließend ist. Wegen der Repressions- und Abschreckungswirkung darf die Errichtung eines Tribunals als geeignet angesehen werden. Der Charta läßt sich auch kein striktes Gewaltenteilungsprinzip derart entnehmen, daß der Sicherheitsrat als politisches Gremium ein judizielles Organ nicht errichten dürfte. Vielmehr ist nach Art. 27 SVN die Schaffung jeglicher Art von Unterorganen grundsätzlich zulässig. Außerdem übt der Sicherheitsrat nach Kap. VII SVN Legislativbefugnisse aus, wenn er z.B. Embargos mit rechtsverbindlicher Kraft für alle UN-Staaten verhängt. So gesehen, konnte er - ähnlich nationalen Gesetzgebern - durchaus einen neuen Gerichtszweig schaffen.

Diese Argumente sind in extenso in der Zwischenentscheidung der Berufungskammer zum Tadic-Fall ausgetauscht worden. Nicht überraschend hat die 2. Instanz die Rechtmäßigkeit ihrer Einsetzung bejaht.<sup>40</sup> Über das Ergebnis hinaus ist nun folgendes beachtlich. Die Berufungskammer kam nicht umhin, sich mit dem Umfang der Befugnisse des Sicherheitsrates nach Kap. VII SVN zu beschäftigen. Dieses Vorgehen steht im deutlichen Kontrast zur Rechtsansicht

---

<sup>39</sup> Vgl. Fn. 2. Aus der zahlreichen Literatur zur Einsetzung des Tribunals vgl. u.a. *O'Brian*, The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in Former Yugoslavia, AJIL, 1994, 639; *Castillo*, La compétence du tribunal pénal pour la Yougoslavie, RGDIP 1994, 61; *Freudenschuß*, Art. 39 of the UN Charter Revisited, Threats to Peace the the Recent Practice of the UN Security Council, Austrian Journal of Public and International Law, 1993, 1; *Graefrath*, Jugoslawientribunal - Präzedenzfall trotz fragwürdiger Rechtsgrundlage, NJ 1993, 433; *Hollweg*, Das internationale Tribunal der UNO und der Jugoslawienkonflikt, JZ 1993, 980; *Oellers-Frahm*, Die Einsetzung des "Internationalen Tribunals über die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien" durch den Sicherheitsrat, FS Bernhardt 1995, 733; *Partsch*, Der Sicherheitsrat als Gerichtsgründer, VN 1994, 11; *Tomuschat*, Ein internationaler Strafgerichtshof als Element der Weltfriedensordnung, EA 1994, 61.

<sup>40</sup> Entscheidung der Berufungskammer v. 2.10.1995 (Tadic).

derjenigen, die glauben, die korrekte Anwendung der Art. 39 ff. SVN sei gerichtlich nicht überprüfbar, weil es sich entweder um justizfreie politische Fragen handle oder aber ein unbegrenztes Ermessen des Sicherheitsrats bestünde.<sup>41</sup> Die Berufungskammer hat derartige Argumente implizit abgelehnt. Richtigerweise muß auch gegenüber dem Sicherheitsrat überprüft werden können, ob er die Grenzen der Art. 39 ff., 24 Abs. 2 SVN und des *ius cogens*<sup>42</sup> eingehalten hat. Freilich sind die prozessualen Möglichkeiten hierfür eher begrenzt, da eine direkte Anfechtung von Sicherheitsratsresolutionen nicht in Betracht kommt. Trotzdem kann die Frage deren Rechtmäßigkeit auch vor dem Internationalen Gerichtshof verhandelt werden, z.B. im Rahmen eines Gutachtenauftrages oder als Vorfrage, wie in der Auseinandersetzung zwischen Libyen und den USA sowie dem Vereinigten Königreich im Fall Lockerbie.<sup>43</sup>

## 2. Der Ausschluß der Amtsimmunität

Keine originäre Leistung des Tribunals, wohl aber des Sicherheitsrats ist der Ausschluß der Amtsimmunität nach Art. 7 Abs. 2 des Statuts. Wie die Anklage gegenüber jugoslawischen Präsidenten Milosevic wegen Verbrechen von serbischen Truppen im Kosovo zeigt, ist dies ein gewaltiger Fortschritt. Denn erstmals in der Völkerrechtsgeschichte wurde ein amtierendes Staatsoberhaupt strafrechtlich angegriffen. Zwar hat die Anklageerhebung keinen unmittelbaren Erfolg gezeitigt. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, daß sie zu einem Teil der Delegitimierung des Belgrader Diktators vor den Augen seiner eigenen Bevölkerung und damit zu seinem Sturz im Oktober 2000 beigetragen haben wird.

## 3. Die Kooperationspflicht der Staaten

Nach Art. 29 des Statuts sind sämtliche Staaten verpflichtet, mit dem Tribunal zusammenzuarbeiten. Sie müssen insbesondere bei der Festnahme von Verdächtigen behilflich sein, eigene Staatsangehörige ausliefern und beweiserehebliche Informationen zur Verfügung stellen. Der Kooperationspflicht können Geheimenschutzinteressen des Staates entgegenstehen. In diesem Spannungsfeld hat das Tribunal einen vernünftigen Mittelweg beschritten. Anlaß gab das Verfahren gegen den kroatischen General Blaskic. Die Richterin McDonald hielt es im Januar 1997 für erforderlich, im Besitz des kroatischen Staates befindliche Informationen einzuholen. Um dies zu erreichen, ordnete sie die Anhörung des damaligen kroatischen Verteidigungsministers Susak als Zeugen an. Auch müsse Kroatien genau bezeichnete Unterlagen aus seinen Archiven dem Tribu-

---

<sup>41</sup> Vgl. *Reisman*, AJIL 1993, 83 (99); *Nass*, EA 1993, 279 (279); *Alvarez*, AJIL 1996, 1ff.

<sup>42</sup> *Judge Lauterpacht*, Separate Opinion on the Order 13.9.1993 on the Genocide Case, ICJ Reports 1993, S.407 (440), § 100-101.

<sup>43</sup> Am 28. Februar 1998 hat der IGH seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Klage Libyens bejaht. Eine Entscheidung über die Begründetheit steht noch aus.

nal zur Verfügung stellen. Wie im anglo-amerikanischen Verfahrensrecht üblich wurde diese „*subpoena duces tecum*“ mit einer Strafsanktion im Fall der Nichtbefolgung versehen. Auf Rechtsmittel Kroatiens hin entschied die Kammer, eine Pflicht zur Herausgabe bestehe. Die staatliche Berufung auf könne nicht allgemein zum Ausschluß führen. Vielmehr müsse die Kammer das Vorbringen im Einzelfall selbst würdigen.<sup>44</sup> Die Berufungskammer bestätigte diese Rechtsaufführungen im Wesentlichen.<sup>45</sup> Das Gericht habe die Kompetenz, Staaten zur Vorlage von Dokumenten aufzufordern (nicht aber Staatsminister persönlich vorzuführen). Zwar dürfe keine *subpoena duces tecum* „as referring only and exclusively to binding orders addressed by the International Tribunal, under threat of penalty, to individuals acting in their private capacity“ an Staaten ergehen, wohl aber „orders and requests“, die nach Art. 29 Statut bindend seien. Würde diesen nicht Folge geleistet, so könne sich das Tribunal an den Sicherheitsrat wenden, der entscheidet, welche Sanktionen gegen den widerstrebenden Staat zu ergreifen sind. Staaten könnten sich nicht von vornherein auf ihre Sicherheitsinteressen berufen; vielmehr müßten diese vom Tribunal im Einzelnen geprüft werden.

Diese Entscheidungen sind richtig, weil die Interessen des Geheimhaltungsschutzes für das Tribunal kein überwiegendes Gewicht haben, wenn es gerade darum geht, die staatliche Verwicklung in die Verbrechen aufzudecken.<sup>46</sup> Weiter ist zutreffend gesehen worden, daß das Tribunal Strafgewalt nur gegenüber Individuen ausüben kann. Soweit die Pflicht zur Kooperation den Staat trifft, greifen die üblichen Sanktionen des Völkerrechts. Die Möglichkeit einer „Bestrafung“ von Staaten ist nach dem Stand der Rechtsentwicklung indessen ausgeschlossen.<sup>47</sup>

#### IV. **Schlußbemerkung**

Der Rechtsprechung des Jugoslawientribunals kommt eine hohe Bedeutung zu. Sie entfaltet sowohl eine juristische als auch eine politische Wirkkraft.

Juristisch gesehen, werden die Ausführungen zum *ius-cogens* Charakter des Folterverbots zu einer Stärkung des Weltrechtsprinzips führen. Damit finden traditionelle Souveränitätsvorstellungen eine Abschwächung: ein Staat kann nicht mehr verhindern, daß andere Staaten bei organisierten Verbrechen auf

<sup>44</sup> Entscheidung der 1. Kammer v. 18.7.1997.

<sup>45</sup> Entscheidung der Berufungskammer v. 29.10.1997.

<sup>46</sup> *Fastenrath*, FAZ 25.8.1997, S. 2 zur Kammerentscheidung.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu die diesbezüglichen Diskussionen in der Völkerrechtskommission um den Umfang der staatlichen Wiedergutmachungs- und Entschädigungspflichten infolge eines Völkerrechtsdelikts. Die meisten ILC-Mitglieder standen einem „Strafschadensersatz“ nach US-amerikanischen Vorbild skeptisch gegenüber, weil im Völkerrecht eine Bestrafung von Staaten nicht anerkannt sei (vgl. die Darstellung beim Berichterstatter *Crawford*, UN Doc. A/CN.4/507/Add. 1, § 174).

seinem Staatsgebiet ihre Zuständigkeit bejahen, selbst wenn sowohl Täter als Opfer die Staatsangehörigkeit des Verfolgerstaates haben. Auch der Ausschluß der Amtsimmunität nach Art. 7 Abs. 2 Statut verdeutlicht, daß herkömmliche Schutzbefugnisse der Einzelstaaten verlorengehen. Anders formuliert: Die souveräne Gleichheit der Staaten nach Art. 2 Ziff. 1 SVN findet eine immer deutlichere Schranke im Gemeinschaftsinteresse an einer effektiven Verfolgung von Völkerstraftaten. Diese wurzelt wiederum im universellen Menschenrechtsschutz. Weil das Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit von so elementarer Bedeutung sind, muß deren Verletzung völkerrechtsunmittelbar bestraft werden. Menschenrechtsschutz und Völkerstrafrecht sind sozusagen zwei Seiten derselben Medaille, nämlich daß den einzelnen unmittelbare Rechte und Pflichten aus dem Völkerrecht zukommen. An der Völkerrechtssubjektivität des einzelnen ist mithin kaum noch zu zweifeln. Außerdem zeigt sich erneut, daß die Effektivität des Völkerrechts entscheidend zunimmt, wenn ein völkerrechtliches Durchsetzungsverfahren besteht. Das Tribunal ist ein Paradebeispiel dafür, wie zuvor kaum ernstgenommene materielle Prinzipien überraschend schnell wirksam werden können. Es ist nicht übertrieben anzunehmen, die ersten Entscheidungen Ende 1997/Anfang 1998 hätten mit dazu beigetragen, daß das Statut des Ständigen Strafgerichtshofs bereits im Sommer 1998 angenommen werden konnte. Diese Institutionalisierung wiederum wird dem Völkerrecht insgesamt zur stärkeren Achtung verhelfen. Litten die Genfer Konventionen vor allem daran, daß sie auf die Durchsetzung seitens der Staaten angewiesen waren, kann die Rechtsprechung des Jugoslawientribunals zu Art. 3 COMMUN und den Kriegsverbrechen nach Art. 2 Statut ein deutliches Signal ausstrahlen, daß das humanitäre Völkerrecht insgesamt an Bedeutung gewinnen wird.

Auch politisch muß die Tätigkeit des Haager Tribunals positiv gewürdigt werden. Das Gericht konnte die anfängliche Skepsis in der Politik widerlegen, ob die angestrebten Strafzwecke mit den langsamen Mühlen der Justiz überhaupt erreicht werden könnten. Nach den Verfahren gegenüber politisch unbedeutenden Kriegsverbrechern kommen immer mehr Führungsfiguren ins Haager Visier. Der ehemalige Parlamentspräsident der Republik Srpska, Krajsnik, findet sich neben der ehemaligen Präsidenten Plavsic auf der Anklagebank wieder. Über die Verantwortung von kroatischen und bosnischen Generälen ist bereits geurteilt worden. Die Zukunft des Diktators Milosevic und seiner Befehlsempfänger Karadzic und Mladic wird zum großen Teil durch das Vorliegen der Anklagen bestimmt.

Insgesamt kann man dem Jugoslawientribunal mit Fug und Recht attestieren, daß es durch hartnäckige Ermittlungen und ausgewogene Entscheidungen vom „Papiertiger zum Salonlöwen des Völkerrechts“ mutiert ist.



# Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus<sup>1</sup>

*Bardo Fassbender*

Meine Bemerkungen konzentrieren sich auf den Sicherheitsrat, der unter den Gremien der Vereinten Nationen seit den Geschehnissen des 11. September 2001 im Zusammenhang mit Fragen des internationalen Terrorismus die Hauptaufmerksamkeit der Öffentlichkeit genießt.

## I.

1. In seiner Resolution 1377 vom 12. November 2001<sup>2</sup> erklärte der Sicherheitsrat: “[A]cts of international terrorism constitute one of the most serious threats to international peace and security in the twenty-first century”. Das ist eine Grundsatzerklärung des Rates, seine grundsätzliche Reaktion auf den 11. September, welche terroristische Handlungen mit einer internationalen Dimension zu einer Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Sinne der UN-Charta erklärt – mit der entsprechenden Verantwortung und Kompetenz des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta. Der Sicherheitsrat ging mit dieser Feststellung über seine bisherige Praxis einen wesentlichen Schritt hinaus. Bisher – seit Beginn der neunziger Jahre – hatte er sich nämlich darauf beschränkt zu erklären, die Verhinderung internationaler terroristischer Handlungen sei „wesentlich für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“.<sup>3</sup>

Dennoch, so meine These, die ich im folgenden begründen möchte, ist es unwahrscheinlich, daß der Sicherheitsrat bei der Bekämpfung dieser spezifischen Bedrohung des Weltfriedens eine bedeutende Rolle spielen wird, und zwar weder in der gegenwärtigen Krise noch in möglichen anderen der Zukunft. Die zweite Prognose ist natürlich problematischer als die erste.

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2002 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 29. Juni 2002 gehalten hat.

<sup>2</sup> Text der Resolution im Anhang, Dokument 2. Vgl. zuvor schon Resolutionen 1368 vom 12.9.2001 (Anhang, Dokument 1) und 1373 vom 28.9.2001. In der letzteren heißt es: “*The Security Council ... Reaffirming further that such acts [the terrorist attacks of 11 September 2001], like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security*”.

<sup>3</sup> Vgl. Resolution 748 vom 31.3.1992 (Sanktionen gegen Libyen wegen des Bombenanschlags auf eine Maschine der Fluggesellschaft PanAm über der schottischen Ortschaft Lockerbie): “*The Security Council ... Convinced that the suppression of acts of international terrorism, including those in which States are directly or indirectly involved, is essential for the maintenance of international peace and security, ... Determined to eliminate international terrorism, ... Acting under Chapter VII of the Charter ...*”. Ähnlich Resolutionen 1044 (1996) (Sudan), 1054 (1996) (Sudan), 1189 (1998) (Bombenanschläge in Nairobi und Dar-es-Salaam) und 1269 (1999) (internationaler Terrorismus im allgemeinen).

2. Daß die Rolle des Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus eine begrenzte sein wird, beruht nicht auf einem Mangel an rechtlicher Kompetenz. Es besteht heute Einvernehmen in der völkerrechtlichen Literatur wie auch in der politischen Praxis, daß der Sicherheitsrat Akte des internationalen Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens im Sinne von Kapitel VII der Charta behandeln und mit bindenden Resolutionen dagegen vorgehen kann.<sup>4</sup> Meinungsverschiedenheiten bestehen wohl nur noch in der Frage, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit von einer *internationalen* terroristischen Handlung gesprochen werden kann. Die Gründe, warum der Sicherheitsrat keine sehr maßgebliche Rolle spielt oder spielen wird, liegen woanders.

3. Zunächst einmal ist es wichtig, sich die amerikanische Haltung im gegenwärtigen Konflikt vor Augen zu führen. Sie ist ganz von der Ansicht bestimmt, man befinde sich „im Krieg“ mit den Urhebern der Anschläge des 11. September sowie potentiellen Terroristen der Zukunft. Im letzten Heft des *European Journal of International Law* hat sich *Frédéric Mégret*, der am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz arbeitet, in einem Aufsatz eindringlich mit dieser Kriegsrhetorik der Vereinigten Staaten und ihren Konsequenzen für die völkerrechtliche Weltordnung auseinandergesetzt.<sup>5</sup> Ich zitiere nur wenige Sätze aus einer bedeutenden Rede des amerikanischen Präsidenten, seiner „State of the Union Address“ vom 29. Januar 2002:

“As we gather tonight, our nation is at war, we are winning the war on terror. The men and women of our armed forces have delivered a message now clear to every enemy of the United States. You will not escape the justice of this nation. Our cause is just and it continues. Our war against terror is only beginning. My hope is that all nations will heed our call, but some governments will be timid in the face of terror and, make no mistake about it, if they do not act, America will, and all nations should know America will do what is necessary to ensure our nation’s security.”<sup>6</sup>

Diese Aussagen haben führende amerikanische Politiker in vielen Ansprachen seitdem wiederholt. In der relativ langen Rede des Präsidenten vor dem Kongreß kamen die Vereinten Nationen überhaupt nicht vor.

Wenn wir in die Geschichte zurückblicken und auf die Entstehung auch der UN-Charta sehen, dann ist deutlich, daß in der Meinung der Großmächte, welche die entscheidende Rolle bei dieser Entstehung gespielt haben, ein „major war“ (das heißt eine größere militärische Auseinandersetzung, in die auch nur eine der Großmächte verwickelt sein würde) außerhalb der Kompetenz der UN

<sup>4</sup> Vgl. schon *Bardo Fassbender*, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, Den Haag u.a. 1998, S. 207 (“Future Challenges to World Security and the Responsibilities of the Security Council”).

<sup>5</sup> Vgl. *Frédéric Mégret*, „War“? Legal Semantics and the Move to Violence, in: *European Journal of International Law* Bd. 13 (2002), S. 361-399.

<sup>6</sup> Im Internet unter: [www.whitehouse.gov/stateoftheunion/](http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/).



bleiben sollte. Das Vetorecht des Artikels 27 Abs. 3 der UN-Charta bildete die rechtliche Hauptmethode, um eine unerwünschte Intervention kleinerer Mächte in Auseinandersetzungen der Großmächte auszuschließen.<sup>7</sup> Das Vetorecht diente am Ende wohl auch den Interessen der Vereinten Nationen selber. Denn – wie *Michael Reisman* einmal sehr deutlich gesagt hat – wäre es zu einer Konfrontation mit einem dieser “Major power centres” gekommen, dann wäre das Opfer wohl sehr schnell die Organisation der Vereinten Nationen selbst gewesen.<sup>8</sup>

Heute betrachten sich die Vereinigten Staaten als im Krieg stehend. Das ist nicht nur eine rhetorische Figur, sondern eine Ansicht mit erheblichen rechtlichen Konsequenzen. Die Gesetzgebung der Vereinigten Staaten im Bereich der inneren Sicherheit geht davon aus, daß ein Kriegszustand besteht.<sup>9</sup> Auf der Grundlage des Kriegszustandes hat der Präsident zur (militär-) strafrechtlichen Verfolgung von potentiellen Terroristen ausländischer Staatsangehörigkeit sogenannte Militärkommissionen (Military Commissions) eingesetzt, vor denen den Angeklagten die üblichen, von der amerikanischen Verfassung garantierten strafprozessualen Rechte vorenthalten werden.<sup>10</sup> Die betreffende Anordnung des Präsidenten beginnt mit den Sätzen:

“International terrorists, including members of al Qaida, have carried out attacks on United States diplomatic and military personnel and facilities abroad and on citizens and property within the United States on a scale that has created a state of armed conflict that requires the use of the United States Armed Forces.”<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Vgl. *Helmut Volger*, Geschichte der Vereinten Nationen, München 1995, S. 20 ff.

<sup>8</sup> Vgl. *W. Michael Reisman*, The Constitutional Crisis in the United Nations, in: *American Journal of International Law* Bd. 87 (1993), S. 83 -100 (S. 98).

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks, Proclamation of the President, 14.9.2001 (Proc. 7463); Presidential Executive Order on Terrorist Financing, 24.9.2001; ([www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html)); USA Patriot Act of 2001, 26.10.2001; Homeland Security Act of 2002 ([www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/index.html](http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/index.html)).

<sup>10</sup> Vgl. Military Order, Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism, 66 Fed. Reg. 57, 833, vom 16.11.2002 ([www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html)). Siehe dazu die Beiträge von *Daryl A. Mundis*, *Ruth Wedgwood* u.a. in: *American Journal of International Law* Bd. 96 (2002), S. 320-364.

<sup>11</sup> A.a.O., Section 1(a) (meine Hervorhebung). Im Widerspruch zu dieser Feststellung des Bestehens eines Kriegszustandes wird allerdings den auf dem US-Militärstützpunkt Guantanamo auf Kuba inhaftierten Al Qaida- und Taliban-Kämpfern der Kriegsgefangenenstatus verweigert; vgl. U.S. Department of State, Fact Sheet “Status of Detainees at Guantanamo”, 7.2.2002 ([www.state.gov/p/sa/rls/fs/7910pf.htm](http://www.state.gov/p/sa/rls/fs/7910pf.htm)): “The President has determined that the [Third] Geneva Convention applies to the Taliban detainees, but not to the al-Qaida detainees. Al-Qaida is not a state party to the Geneva Convention; it is a foreign terrorist group. As such, its members are not entitled to POW status. Although we never recognized the Taliban as the legitimate Afghan government, Afghanistan is a party to the Convention, and the President has determined that the Taliban are covered by the Convention. Under the terms of the Geneva Convention, however, the Taliban detainees do not qualify as POWs. Therefore, neither the Taliban nor al-Qaida detainees are entitled to POW status.”

Die USA werden diesen von ihnen erklärten Krieg gegen den Terrorismus auch führen, wie sie es für richtig halten, und nicht bereit sein, sich dabei von einer multilateralen Institution irgendwelche Vorschriften machen zu lassen.

4. Die Vereinigten Staaten haben rechtlich die Militäraktionen gegen die Al Qaida-Organisation und das Taliban-Regime in Afghanistan auf das Recht auf Selbstverteidigung gestützt. Es gibt ein sehr deutliches Dokument, einen Brief des ständigen Vertreters der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 7. Oktober 2001, in dem dieses Recht auf Selbstverteidigung ausdrücklich geltend gemacht wird. Ich zitiere:

“In accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence following the armed attacks that were carried out against the United States on 11 September 2001.”<sup>12</sup>

Der Sicherheitsrat hat im Grundsatz diese amerikanische Position akzeptiert, allerdings – erwartungsgemäß und auch bezeichnenderweise – in einer nicht sehr deutlichen Form. In Resolution 1368 vom 12. September 2001, also dem Tag unmittelbar nach den Anschlägen auf New York und Washington, rief der Rat in der Präambel dieser Resolution das “inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter” in Erinnerung.<sup>13</sup> Das alleine wäre nicht sehr viel wert in rechtlicher Hinsicht; es folgt aber im ersten operativen Absatz der Resolution gleich anschließend die Feststellung, daß der Rat die Anschläge des Vortages als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ansieht. Es ist das Ergebnis eines interessanten Kompromisses, die zwei Feststellungen in einen unmittelbaren Zusammenhang zu rücken, ohne aber doch klar zu sagen, daß es sich bei den Anschlägen um einen „Armed attack“ (bewaffneten Angriff) im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta handelt, gegen den der Angegriffene das Recht auf Selbstverteidigung in Anspruch nehmen darf. Diesen klaren Schluß hat der Rat am 12. September noch nicht gezogen. Er hat im fünften operativen Absatz der Resolution vielmehr seine eigene Bereitschaft erklärt, “to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September ... in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations”. Am 12. September hielt es der Sicherheitsrat also trotz seines Zugeständnisses an die amerikanische Position (Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts) noch für möglich, in der Reaktion auf die Geschehnisse des Vortages eine größere Rolle zu spielen und selbst in Ausübung seiner Verantwortung nach der Charta tätig zu werden,

<sup>12</sup> Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN-Dok. S/2001/946 ([www.un.int/usa/s-2001-946.htm](http://www.un.int/usa/s-2001-946.htm)).

<sup>13</sup> “*The Security Council ... Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter ...*”. Vollständiger Text im Anhang, Dokument 1.

etwa – nach dem Vorbild der berühmten Resolution 678 (1990) zur Befreiung Kuwaits – durch eine Autorisierung der Anwendung militärischer Gewalt durch die Vereinigten Staaten und andere UN-Mitgliedstaaten.

Zu Recht ist diese erste Resolution des Sicherheitsrates nach dem 11. September aus völkerrechtlicher Sicht widersprüchlich und zweideutig genannt worden. Professor *Antonio Cassese* schrieb: “[B]y this resolution the Security Council wavers between the desire to take matters into its own hands and resignation to the use of unilateral action by the US.”<sup>14</sup>

Es folgte am 28. September 2001 Resolution 1373; sie beseitigte diese Zweideutigkeit nicht. In der Präambel der Resolution bekräftigte der Sicherheitsrat wiederum erstens die Ansicht, die Anschläge stellten eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar, und zweitens, im folgenden Absatz, das von der UN-Charta anerkannte individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht.<sup>15</sup> Es fehlt nunmehr allerdings die Erklärung der eigenen Bereitschaft “to take all necessary steps”. Auch wenn dieses Fehlen damit erklärt werden kann, daß der Sicherheitsrat mit der betreffenden Resolution ja bereits erste praktische, gegen die Finanzierung terroristischer Handlungen gerichtete Schritte unternahm, so entsprach der Verzicht auf die Klausel doch der mittlerweile klaren Erkenntnis, daß die Vereinigten Staaten nicht daran dachten, den Sicherheitsrat in der militärischen Reaktion auf die Anschläge eine aktive Rolle spielen zu lassen.

Indem der Rat mit den beiden Resolutionen im wesentlichen das amerikanische Argument der Selbstverteidigung anerkannte, akzeptierte er implizit auch, daß die Vereinigten Staaten alle von ihnen für erforderlich gehaltenen Mittel, insbesondere also nicht näher qualifizierte militärische Gewalt, benutzen können würden, um die Angriffe von sich abzuwehren oder neue Angriffe zu verhindern.<sup>16</sup>

Interessant ist das Protokoll der Sicherheitsratssitzung vom 12. September 2001.<sup>17</sup> Diese Sitzung ist eine der wenigen der vergangenen Jahre, in der öffentlich in einer relativ deutlichen Weise diskutiert worden ist. In dem Protokoll finden sich zwei entgegengesetzte Argumentationsmuster. Auf der einen Seite haben alle fünfzehn Delegationen übereinstimmend gesagt, es handele sich bei den Anschlägen des 11. September nicht alleine um einen Angriff auf die Vereinigten Staaten, sondern auf die Menschheit als Ganze. Der Vertreter

---

<sup>14</sup> Vgl. *Antonio Cassese*, Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law, in: *European Journal of International Law* Bd. 12 (2001), S. 993-1001 (S. 996). Vgl. auch *Christian Tomuschat*, Der 11. September und seine rechtlichen Konsequenzen, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* Bd. 28 (2001), S. 535-545 (S. 543).

<sup>15</sup> Vgl. Fn. 3. Anschließend an das dortige Zitat heißt es: “*Reaffirming* the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations as reiterated in resolution 1368 (2001)”.

<sup>16</sup> So auch *Tomuschat* (Fn. 14), S. 544.

<sup>17</sup> UN-Dok. S/PV.4370.

des Vereinigten Königreiches etwa sprach von einer “attack not only on the United States, but against humanity itself”, und der Vertreter der Ukraine von einer “direct challenge not only to the United States, but to the entire civilized world”. Der chinesische Vertreter sagte: “Yesterday’s terrorist attacks, which stunned the world, took place in the United States, but they also represent an open challenge to the international community as a whole.” Diese Sichtweise, es gehe hier nicht so sehr um einen Angriff auf einen einzelnen Staat, sondern auf die Weltgemeinschaft als Ganze, hätte nun freilich nahe gelegt, den Sicherheitsrat als das verantwortliche Organ dieser internationalen Gemeinschaft die Reaktion auf die Angriffe koordinieren und autorisieren zu lassen. In diesem Sinne erklärte der norwegische Delegierte: “It is important that a unified Security Council now take appropriate steps.” Das aber ist gerade nicht geschehen. Vielmehr haben die Erklärungen, es sei die ganze internationale Gemeinschaft berührt, die Redner in dieser Sitzung nicht daran gehindert, den Vereinigten Staaten in Resolution 1368 das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta zuzubilligen.

Es sind hier zwei entgegengesetzte Pole erkennbar, die auch seitdem die Diskussion bestimmt haben: auf der einen Seite die Einsicht, daß es hier um Gemeinschaftsbelange, Gemeinwohlinteressen der internationalen Gemeinschaft<sup>18</sup> geht und entsprechend eine gemeinschaftlich organisierte Reaktion angemessen und erforderlich wäre; auf der anderen Seite das Zugeständnis einer besonderen Berührung der Einzelinteressen eines Staates und die entsprechende Zubilligung eigenmächtigen Reagierens.

5. Im Vergleich mit der Praxis des Sicherheitsrates in den frühen neunziger Jahren, nach Ende des Kalten Krieges, die ja zu vielen Hoffnungen Anlaß gab, stellt diese Reaktion auf den 11. September einen weiteren Rückzug des Sicherheitsrates von einer Wahrnehmung seiner Verantwortung nach der UN-Charta da. Es ist gut erinnerlich, daß schon die „Blanko-Ermächtigung“ der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten zur Befreiung Kuwaits von der irakischen Besetzung in Resolution 678 (1990) (“to use all necessary means ... to restore international peace and security in the area”) auf Kritik gestoßen war. Damals hatte man schon dieses „Contracting out“ kritisiert, weil es den einzelnen Staaten, die im Namen der internationalen Gemeinschaft zu handeln ermächtigt wurden, einen zu großen Entscheidungsspielraum gebe. Diese Form der Ermächtigung, schrieben *Lobel* und *Ratner* im *American Journal of International Law*, “leaves individual states with wide discretion to use ambiguous,

---

<sup>18</sup> Zu ihrem Verständnis im heutigen Völkerrecht neuerdings *Bardo Fassbender*, Zwischen Staatsräson und Gemeinschaftsbindung. Zur Gemeinwohlorientierung des Völkerrechts der Gegenwart, in: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, S. 231-274.

open-textured resolutions to exercise control over the initiation, conduct and termination of hostilities".<sup>19</sup>

In dieser Linie läßt sich nunmehr der Rückzug des Sicherheitsrates zugunsten des Selbstverteidigungsargumentes noch stärker kritisieren. Zwar behält der Sicherheitsrat nach Anerkennung einer "Article 51 situation" rechtlich gesehen die Möglichkeit, zu einem von ihm gewählten Zeitpunkt in die Ereignisse einzugreifen. Denn Artikel 51 der UN-Charta gewährt das Recht auf Selbstverteidigung ausdrücklich nur für den Zeitraum „bis der Sicherheitsrat die ... erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“, das heißt bis zu dem Moment, an dem der Sicherheitsrat in den Ablauf der Geschehnisse eintritt und die Handlung an sich reißt. Praktisch gesehen aber gilt: Je mehr Zeit verstrichen ist, desto unwahrscheinlicher wird ein solcher Eingriff des Sicherheitsrates in den laufenden Konflikt. Und selbst wenn er – spät – erfolgt, wird er auf den Konfliktverlauf kaum entscheidenden Einfluß nehmen.

Nach der Konstruktion des Selbstverteidigungsrechts in Artikel 51 stellt die Ausübung dieses Rechts eine Ausnahme dar. Gedacht war an eine kurzzeitige militärische Reaktion auf einen bewaffneten Angriff, die unmittelbare Abwehr eines solchen Angriffs bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Sicherheitsrat handlungsfähig sein würde. Ein angegriffener Staat sollte nicht tatenlos mit ansehen müssen, wie etwa fremde Truppen seine Grenzen überschreiten, und darauf warten, daß der Sicherheitsrat in New York zusammentritt und die notwendigen Beschlüsse trifft.

Gemessen an diesem Konzept ist die Reaktion des Sicherheitsrates auf die Terroranschläge des 11. September, seine Selbstbeschränkung, in der Tat problematisch. Der Sicherheitsrat hat das Charta-Institut der Selbstverteidigung sehr weit ausgelegt, indem er es dem angegriffenen Staat überlassen hat selbst zu entscheiden, gegen welches Ziel er seine Verteidigungsmaßnahmen richten will, wann und wie lange er diese Maßnahmen ergreift und welche Mittel er dabei benutzt. In all diesen Fragen hat der Sicherheitsrat den Vereinigten Staaten von Amerika eine „Carte blanche“ eingeräumt.<sup>20</sup> In einem „klassischen“

---

<sup>19</sup> Vgl. *Jules Lobel/Michael Ratner*, Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime, in: *American Journal of International Law* Bd. 93 (1999), S. 124-154 (S. 125). S. ferner *John Quigley*, The "Privatization" of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism, in: *Michigan Journal of International Law* Bd. 17 (1996), S. 249-283; *Burns H. Weston*, Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy, in: *American Journal of International Law* Bd. 85 (1991), S. 516-535 (S. 525-528).

<sup>20</sup> Die amerikanische Regierung hat die Situation umgehend genutzt und in einer neuen „nationalen Sicherheitsstrategie“ ein weitgehendes Recht auf präventive Selbstverteidigung beansprucht. Vgl. *The National Security Strategy of the United States of America* (document issued by the White House, 17 September 2002), Teil III: "The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism—premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents. ... We will disrupt and destroy terrorist organizations by: ... defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the

zwischenstaatlichen Konflikt hätte immerhin der Gegner festgestanden, und hätte es auch einige Regeln über angemessene und unangemessene Verteidigungsmaßnahmen gegeben. Demgegenüber ist im „unchartered territory“ des „Kriegs gegen den Terrorismus“ fast alles offen, so daß der Rückzug des Sicherheitsrates von seiner Verantwortung besonders schwerwiegend ist.

Die amerikanische Regierung hat wiederholt erklärt, man müsse sich darauf einstellen, daß der Krieg noch Jahre und Jahrzehnte lang andauern werde: „Years and decades to come“. Wenn für die Dauer einer solchen Zeit den Vereinigten Staaten sachlich und räumlich praktisch unbegrenzte Freiheit zu militärischer Aktion eingeräumt würde, könnte dies zu einem partiellen Zusammenbruch des ganzen Systems des Gewaltverbots, wie es die UN-Charta errichtet hat, führen – eines Systems, das in den letzten Jahren durch die Praxis der „humanitären Intervention“ (Stichwort „Kosovo“) und die von amerikanischer Seite propagierte Möglichkeit einer vom Sicherheitsrat „implizit erteilten Ermächtigung“ („implied authorization“, Stichwort „gewaltsame Sicherung der Flugverbotszonen im Irak“) ohnehin geschwächt ist.

## II.

1. Wird der Sicherheitsrat, von der gegenwärtigen Krise einmal abgesehen, in der Zukunft bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine größere Rolle spielen? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, denn niemand von uns kann in die Zukunft blicken. Viel wird davon abhängen, wie die gegenwärtige Krise bewältigt werden wird. Verschiedene Gesichtspunkte sprechen eher für eine geringe Rolle des Sicherheitsrats bei der Bekämpfung und Unterdrückung zukünftiger terroristischer Aktionen.

2. Zunächst einmal ist es dem Sicherheitsrat ebensowenig wie der Generalversammlung gelungen, sich auf eine allgemeinverbindliche Definition terroristischer Handlungen zu einigen. Die Sicherheitsratsresolution 1373 etwa spricht fast in jedem Absatz von „Terrorist acts“, auch von „Terrorists“ und „Terrorist groups“, ohne die notwendigen Begriffsmerkmale zu benennen. Sie setzt einen allgemein anerkannten Terrorismus-Begriff voraus, den es gerade nicht gibt, weder im Hinblick auf eine völkerrechtliche Strafbarkeit<sup>21</sup> noch im Zusam-

---

United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country ...” (s. auch Teil V). (Text des Dokuments: [www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html).) Vgl. *Frederic L. Kirgis*, Pre-emptive Action to Forestall Terrorism (ASIL Insight), Juni 2002, [www.asil.org/insights/insigh88.htm](http://www.asil.org/insights/insigh88.htm).

<sup>21</sup> Vgl. Resolution E der Diplomatischen Konferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes (im Anhang I der Schlußakte der Konferenz vom 17.7.1998, UN-Dok. A/CONF.183/10\*): „*The United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, ... Recognizing that terrorist acts, by whomever and wherever perpetrated and whatever their forms, methods or motives, are serious crimes of concern to the international community, ... Regretting that no generally acceptable definition of the crime[s] of terrorism ... could be agreed upon for the inclusion,*

menhang mit dem Gewaltverbot der UN-Charta. Es herrscht nämlich große Uneinigkeit in der Frage, welche Form der Ausübung von Gewalt zugunsten bestimmter politischer Ziele man als Terrorismus ansieht und welche nicht. Man erinnere sich nur an die breite Unterstützung des kolonialen Befreiungskampfes durch die Vereinten Nationen,<sup>22</sup> die im Zusammenhang bestimmter Situationen angeblich neokolonialer Unterdrückung von Völkern wiederaufgelebt ist.

Im Jahre 1972 hat die Generalversammlung die erste allgemeine Resolution zum Phänomen des internationalen Terrorismus verabschiedet, das war die Resolution 3034 (XXVII) vom 18. Dezember 1972. Der lange Titel dieser Resolution ist bezeichnend:

“Measures to prevent international terrorism ... and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes”.

Hier wird viel Sympathie zum Ausdruck gebracht mit bestimmten Ursachen des Terrorismus und mit denjenigen, die im Kampf gegen diese Ursachen sogar ihr eigenes Leben zu opfern bereit sind. Auch wenn später der lange Titel zu “Measures to prevent international terrorism” verkürzt worden ist und man sich gegenwärtig mit Rücksicht auf die Vereinigten Staaten verständlicherweise sehr zurückhält, hat sich an dieser Grundhaltung wenig geändert. Nach wie vor wird je nach Standpunkt ein Unterschied in der Bewertung politisch motivierter Gewaltakte gemacht. Die palästinensischen Anschläge gegen Israel in den besetzten Gebieten und in Israel selbst sind ein Paradebeispiel.

3. Aufgrund seiner Struktur und Arbeitsweise ist der Sicherheitsrat auch kaum in der Lage, ein so komplexes Phänomen wie den Terrorismus adäquat zu bewältigen. Der Rat ist nach wie vor ein diplomatisches Gremium. Auf Einladung des Ratspräsidenten treffen sich die Vertreter der fünfzehn Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates in der “Security Council Chamber” des UN-Gebäudes in New York, um zu beraten und zu beschließen. Das Szenario einer Friedensbedrohung, das die Gründer der UN 1945 vor Augen hatten, war eine zwischenstaat-

---

within the jurisdiction of the Court ...” (vollständiger Text abgedruckt in: *Christian Rosbaud/Otto Triffterer* (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court*, 2000, S. 94).

<sup>22</sup> Seit dem Jahr 1970 bejahte die UN-Generalversammlung ein Recht kolonialer Völker und der Völker unter Fremdherrschaft, zur Verwirklichung ihres Selbstbestimmungsrechts „alle notwendigen Mittel“, d.h. auch Waffengewalt, einzusetzen. Siehe Resolution 2621 (XXV), Abs. 2, und Resolution 2708 (XXV), Abs. 5 (“*The General Assembly ... 5. Reaffirms its recognition of the legitimacy of the struggle of the colonial peoples and peoples under alien domination to exercise their right to self-determination and independence by all the necessary means at their disposal* [meine Hervorhebung, B.F.] and notes with satisfaction the progress made in the colonial Territories by the national liberation movements, both through their struggle and through reconstruction programmes”). Vgl. dazu *Christian Tomuschat*, *The right of resistance and human rights*, in: UNESCO (Hrg.), *Violations of human rights: possible rights of recourse and forms of resistance*, Paris 1984, S. 13-33 (18, 21, 26f.).

liche Krise wie diejenige zwischen dem Deutschen Reich und Polen vor Beginn des Zweiten Weltkrieges, oder ein Aufmarsch von Truppen jenseits einer internationalen Grenze, eine Situation also, in der einem Gremium wie dem Sicherheitsrat etwas Zeit bleiben würde, um zusammenzutreten und die Friedensbedrohung abzuwenden. Demgegenüber kann ein solches Gremium terroristische Gewalttaten kaum verhindern. Wenn sie geschehen sind, ist es naturgemäß schon zu spät. Es bleibt dem Rat kaum mehr übrig, als die Gewalttaten zu verurteilen, Sympathie mit den Opfern und ihren Angehörigen auszudrücken und die Mitgliedstaaten aufzufordern, die Täter zu verfolgen und zur Verantwortung zu ziehen.<sup>23</sup> Der Sicherheitsrat verfügt nicht über eigene Geheimdienste oder polizeiliche Informationen, die ihm präventives Handeln ermöglichen würden. Er ist ganz auf die Informationen angewiesen, welche ihm die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Das versetzt den Sicherheitsrat als Organ in eine schwierige Lage. Während des Kriegs zur Befreiung Kuwaits etwa waren die nicht-amerikanischen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht immer völlig davon überzeugt, daß die Erklärungen der amerikanischen Armeeführung und der CIA über den Kriegsverlauf stets vollständig und exakt waren.

### III.

Ich möchte nicht mißverstanden werden: Der Sicherheitsrat hat auch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine wichtige Rolle und Aufgabe. Diese liegt aber weniger in der unmittelbaren Reaktion auf ein terroristisches Ereignis, sondern mehr im grundsätzlichen Bereich. Wie stets hängt es von den Mitgliedstaaten ab, ob man den Rat diese Rolle auch spielen läßt.

Zunächst einmal ist es Aufgabe des Sicherheitsrats, die Mitgliedstaaten (einschließlich derer, die von terroristischen Handlungen unmittelbar betroffen oder besonders bedroht sind), an die Grundprinzipien der Charta zu erinnern, an die tragenden Grundsätze der internationalen Gemeinschaft, auf die man sich in der UN-Charta geeinigt hat. Der Rat muß auf Mäßigung und Maßhalten hinwirken.

Zweitens ist es eine Hauptaufgabe des Sicherheitsrats, sich um die Identifikation und Verhinderung internationaler Konflikte zu bemühen, auch von Bürgerkriegen und Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen, die ohne Zweifel – wie die von mir zitierte Resolution der Generalversammlung von 1972 andeutet – Ursachen von Terrorismus sein können. Auch die amerikanische Regierung sieht einen Zusammenhang zwischen den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Verhältnissen im Nahen Osten und der Gefahr des internationalen Terrorismus.

---

<sup>23</sup> Vgl. neuerdings Resolution 1438 vom 14.10.2002 (Anschläge in Bali, Indonesien) und Resolution 1440 vom 24.10.2002 (Geiselnahme in Moskau).



Drittens kann sich der Rat auch am Prozeß völkerrechtlicher Normsetzung beteiligen; in der englischen Terminologie ist etwas vage von „Norm setting“ oder „Standard setting“ die Rede. Die Frage ist, ob und in welchem Umfang der Rat mit seinen Resolutionen auch allgemeine Handlungsanweisungen an die Staaten richten kann, unabhängig von einer bestimmten friedensbedrohenden Situation. In der Völkerrechtslehre wird eine entsprechende Kompetenz des Rates zunehmend bejaht.<sup>24</sup> Die Resolution 1373 über die Verhinderung der Finanzierung terroristischer Gewalttaten ist eine solche allgemeine Anweisung; sie hat die einschlägige Konvention der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999<sup>25</sup> unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta für allgemein verbindlich erklärt und die entsprechenden Verpflichtungen damit auch den Staaten auferlegt, die die Konvention bislang nicht ratifiziert haben. Dieser Weg ist deshalb nicht ganz unproblematisch, weil auch der Sicherheitsrat auf die Kooperation der Staaten und die innerstaatliche Umsetzung seiner Anordnungen angewiesen ist. Wenn ein Staat nicht bereit ist, einen bestimmten völkerrechtlichen Vertrag anzunehmen, weil er starke Gegengründe hat, dann ist auch nicht sehr wahrscheinlich, daß er sich ohne weiteres einer Resolution des Sicherheitsrates beugen wird. Vielleicht wird er sie verbal akzeptieren, jedoch ihre tatsächliche Ausführung mit wenig Elan und Entschiedenheit betreiben. Die Möglichkeiten des Rates, einen solchen Staat zu einer effektiven Befolgung einer Resolution anzuhalten, sind begrenzt; es fällt dem Rat in seiner heutigen Verfassung schon schwer, ein genaues Bild von der innerstaatlichen Umsetzung seiner Resolutionen zu gewinnen. Der Sicherheitsrat darf also seine Autorität nicht überschätzen und nicht mehr verlangen, als er unter den gegebenen Umständen auch an Akzeptanz und praktischer Befolgung erwarten kann. Anderenfalls wird das wertvolle Schwert der Resolution als Rechtsetzungsinstrument rasch stumpf.

Ich komme zum Titel meines Beitrages zurück. Im Augenblick beherrscht unilaterale Aktion das Feld. Das wird auch für eine Weile so bleiben. Aber es sind heute nicht nur ein paar Idealisten und verträumte Pazifisten, die die Vereinten Staaten an die Bedeutung multilateraler Institutionen und Verfahren erinnern. Die Situation ist heute eine ganz andere, als sie etwa noch in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts oder selbst noch 1945 bestand. Im Gegensatz zu dieser Vergangenheit ist heute die Interdependenz der Staaten wirklich etwas, was die Existenz der meisten Länder und ihrer Völker bestimmt, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht, aber auch in der Garantie ihrer militärischen Sicherheit oder im Bereich der Kommunikation. Der Interdependenz der Staa-

---

<sup>24</sup> Vgl. schon *Christian Tomuschat*, *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, in: *Recueil des Cours* Bd. 241 (1993), S. 195-374 (S. 344). Weitere Nachweise bei *Fassbender*, *UN Security Council Reform* (Fn. 4), S. 211, Fn. 149.

<sup>25</sup> *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, von der UN-Generalversammlung angenommen mit Resolution 54/109 vom 9.12.1999, in Kraft getreten am 10.4.2002.

ten in den einzelnen Politikfeldern entspricht auf der Seite des Verfahrens der Multilateralismus, das heißt die Einbindung in multilaterale Institutionen und Entscheidungsmechanismen. In einer solchen Situation, in der die ganze internationale Umgebung, in der sich die Staaten befinden, von multilateralen Notwendigkeiten und Bedingungen gekennzeichnet ist, kann kein einzelner Staat mehr auf Dauer unilateral agieren. So werden sich auch die Vereinigten Staaten wieder dem Sicherheitsrat zuwenden und in seinen Beschlüssen eine sichere Grundlage der Legalität und Legitimität für ihr Handeln suchen müssen.<sup>26</sup> Eine Blankoermächtigung wie die des 12. September 2001 kann den USA auf die Dauer eine solche Grundlage nicht bieten.

## Anhang

### Dokument 1: Resolution 1368 (2001) des Sicherheitsrates vom 12. September 2001

*The Security Council,*

*Reaffirming* the principles and purposes of the Charter of the United Nations,

*Determined* to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts,

*Recognizing* the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter,

1. *Unequivocally condemns* in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington (D.C.) and Pennsylvania and *regards* such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security;
2. *Expresses* its deepest sympathy and condolences to the victims and their families and to the People and Government of the United States of America;
3. *Calls on* all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and *stresses* that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable;
4. *Calls also* on the international community to redouble their efforts to prevent and suppress terrorist acts including by increased cooperation and full

---

<sup>26</sup> Die Politik zugunsten eines multilateralen Vorgehens im Rahmen des Sicherheitsrates, für welche sich die USA in der Irak-Frage nach einer langen Phase der Propagierung eines unilateralen Vorgehens entschieden haben, und welche zu Resolution 1441 vom 8.11.2002 geführt hat, kann als eine – hoffentlich nicht nur kurzfristig gültige – Bestätigung dieser Prognose angesehen werden.

implementation of the relevant international anti-terrorist conventions and Security Council resolutions, in particular resolution 1269 of 19 October 1999;

5. *Expresses* its readiness to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September 2001, and to combat all forms of terrorism, in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations;

6. *Decides* to remain seized of the matter.

## **Dokument 2: Resolution 1377 (2001) des Sicherheitsrates vom 12. November 2001**

*The Security Council,*

*Decides* to adopt the attached declaration on the global effort to combat terrorism.

Annex

*The Security Council,*

*Meeting* at the Ministerial level,

*Recalling* its resolutions 1269 (1999) of 19 October 1999, 1368 (2001) of 12 September 2001 and 1373 (2001) of 28 September 2001,

*Declares* that acts of international terrorism constitute one of the most serious threats to international peace and security in the twenty-first century,

*Further declares* that acts of international terrorism constitute a challenge to all States and to all of humanity,

*Reaffirms* its unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, in all their forms and manifestations, wherever and by whomever committed,

*Stresses* that acts of international terrorism are contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and that the financing, planning and preparation of as well as any other form of support for acts of international terrorism are similarly contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

*Underlines* that acts of terrorism endanger innocent lives and the dignity and security of human beings everywhere, threaten the social and economic development of all States and undermine global stability and prosperity,

*Affirms* that a sustained, comprehensive approach involving the active participation and collaboration of all Member States of the United Nations, and in accordance with the Charter of the United Nations and international law, is essential to combat the scourge of international terrorism,

*Stresses* that continuing international efforts to broaden the understanding among civilizations and to address regional conflicts and the full range of global issues, including development issues, will contribute to international cooperation and collaboration, which themselves are necessary to sustain the broadest possible fight against international terrorism,

*Welcomes* the commitment expressed by States to fight the scourge of international terrorism, including during the General Assembly plenary debate from 1 to 5 October 2001, *calls on* all States to become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, and encourages Member States to take forward work in this area,

*Calls on* all States to take urgent steps to implement fully resolution 1373 (2001), and to assist each other in doing so, and *underlines* the obligation on States to deny financial and all other forms of support and safe haven to terrorists and those supporting terrorism,

*Expresses* its determination to proceed with the implementation of that resolution in full cooperation with the whole membership of the United Nations, and welcomes the progress made so far by the Counter-Terrorism Committee established by paragraph 6 of resolution 1373 (2001) to monitor implementation of that resolution,

*Recognizes* that many States will require assistance in implementing all the requirements of resolution 1373 (2001), and invites States to inform the Counter-Terrorism Committee of areas in which they require such support,

*In that context*, invites the Counter-Terrorism Committee to explore ways in which States can be assisted, and in particular to explore with international, regional and subregional organizations:

- the promotion of best-practice in the areas covered by resolution 1373 (2001), including the preparation of model laws as appropriate,
- the availability of existing technical, financial, regulatory, legislative or other assistance programmes which might facilitate the implementation of resolution 1373 (2001),
- the promotion of possible synergies between these assistance programmes,

*Calls on* all States to intensify their efforts to eliminate the scourge of international terrorism.

## **Kapitel 4**

### **Die Vereinten Nationen und die Globalisierung**



# **Die WTO-Rechtsordnung in der „Globalisierungsfalle“? Aktuelle Entwicklungen und Grundstrukturen des Welthandelsrechts<sup>1</sup>**

*Christian Tietje*

## **I. Einleitung**

Die Entwicklung und Bedeutung der WTO-Rechtsordnung seit ihrem In-Kraft-Treten am 1. Januar 1995 läßt sich anhand verschiedener Aspekte ihrer Wirkung verdeutlichen. Man kann z.B. auf den Umfang des Vertragswerkes selbst verweisen: über 22.000 Seiten, von denen ca. 550 den operativen Vertragstext ausmachen; oder auf den Erfolg des Streitbeilegungsverfahrens (Stand: 10.8.2000): 203 der WTO formell notifizierte Streitverfahren, die 160 unterschiedliche Streitgegenstände betrafen. Von diesen sind z.Z. 19 rechtshängig, 38 Panel- und Appellate Body-Entscheidungen sind ergangen, 34 Streitverfahren wurden gütlich beigelegt. Zugleich wurde die WTO-Rechtsordnung fortlaufend weiterentwickelt. So wurden z.B. in das Abkommen zum Dienstleistungshandel (GATS) Regelungen zu Finanzdienstleistungen und zur Telekommunikation aufgenommen. Von den Organen der WTO sind schließlich zahlreiche Beschlüsse im Sekundärrecht der WTO-Rechtsordnung ergangen.

Schon diese wenigen Aspekte müßten eigentlich zu der Schlußfolgerung führen, daß es sich bei der WTO-Rechtsordnung um eine ausgesprochen erfolgreiche Völkerrechtsordnung handelt. Das Bild wurde jedoch durch die dritte Ministerkonferenz der WTO Ende November/Anfang Dezember 1999 in Seattle getrübt, die durch ihre Öffentlichkeitswirksamkeit und ihr spektakuläres Scheitern gekennzeichnet war. Die WTO wurde plötzlich aus der Euphorie ihres Erfolges gerissen. In der Öffentlichkeit verstärkte sich der Eindruck, daß die Organisation den Herausforderungen der Globalisierung nicht gewachsen sei und zugleich mit Blick auf negative ökologische oder soziale Auswirkungen der Weltwirtschaft ein Zurückschrauben ihrer Aktivitäten auch sachangemessen sei. Insbesondere die Zivilgesellschaft in der Gestalt zahlreicher Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hat dies sehr deutlich formuliert.

Der Erfolg und zugleich die jüngste Skepsis gegenüber der WTO-Rechtsordnung bilden den Hintergrund für die nachfolgenden, skizzenhaften Erörterungen zu der Frage, ob sich die WTO-Rechtsordnung tatsächlich in einer „Glo-

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrages, den der Verfasser auf der 1. Fachkonferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen am 1. Juli 2000 an der Universität Potsdam gehalten hat. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Auf Anmerkungen wurde verzichtet. Eine vertiefende Behandlung der angesprochenen Aspekte konnte dem Ziel des Vortrages entsprechend nicht erfolgen. Weitergehende dogmatische Erörterungen finden sich in den Quellen, die in den Literaturhinweisen am Ende der Abhandlung genannt sind.

lisierungsfalle“ befindet, wie es im Zusammenhang mit der Ministerkonferenz von Seattle von verschiedener Seite behauptet wurde.

Der Begriff der Globalisierung, der dem angedeuteten Problemkomplex zugrunde liegt, ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht noch näher zu erörtern. Man kann aber schon jetzt konstatieren, daß er heute auf der einen Seite schon fast als Leerformel im Zusammenhang mit einer Vielzahl wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, und rechtlicher Entwicklungen gebraucht wird. Zum anderen repräsentiert der Begriff der Globalisierung aber auch zunehmend ein „Angstbild“, das zur Kennzeichnung einer wachsenden Unsicherheit in Gesellschaft und Politik im Hinblick auf verschiedene gesellschaftliche Prozesse gemalt wird.

Aus rechtlicher Perspektive ist es insoweit insbesondere der behauptete „Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit“ der die Diskussion zur Globalisierung bestimmt. Mit diesem Stichwort werden in der Regel Phänomene umschrieben, die sich vermeintlich negativ auf die Sicherung wichtiger Belange des Allgemeinwohls innerhalb einer territorial umgrenzten Gesellschaftsordnung auswirken. Diese Angst vor dem Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit kennzeichnete die Demonstrationen in Seattle und später z.B. in Davos. Dabei stellte sich die WTO-Rechtsordnung immer mehr als Verkörperung der Globalisierung dar und wurde so ein maßgeblicher Angriffspunkt für die „Globalisierungsgegner“.

Auf die Frage danach, wie das Scheitern des Ministertreffens in Seattle zu erklären ist, soll hier nicht vertiefend eingegangen werden. Hinzuweisen ist nur darauf, dass spätestens Mitte Oktober 1999 klar war, daß das Treffen scheitern würde. Am 19. Oktober 1999 wurde nämlich der Entwurf einer Ministererklärung vorgelegt, der von einer Gruppe maßgeblicher Handelsnationen ausgearbeitet worden war. Hierbei handelt es sich um einen Text von ca. 30 Seiten, der zu ca. 70% aus eckigen Klammern, d.h. ungelösten Formulierungsfragen, besteht. Auf der Grundlage dieses Dokumentes war absehbar, daß die Ministerkonferenz keinen Erfolg haben konnte. Zu viele innenpolitische Probleme bestanden in der EG und den USA. Zudem war die Zeit der Vorbereitung zu kurz. Dies zeigt schon der Vergleich mit den vorherigen Handelsrunden, die alle über Jahre hinweg vorbereitet wurden, bevor sie offiziell eröffnet werden konnten. Es waren insoweit nicht die NGOs, die Seattle zum Scheitern brachten, sondern klassische handelsdiplomatische Schwierigkeiten im zwischenstaatlichen Bereich.

Der Protest der Zivilgesellschaft in Seattle soll aber zum Anlaß genommen werden, um zu fragen, ob die WTO-Rechtsordnung tatsächlich das Schreckgespenst der Globalisierung ist, von dem so oft zu hören ist. Um diese Frage in groben Zügen aus juristischer Perspektive beantworten zu können, sind zwei Themenkomplexe zu erörtern: (1.) Was macht aus rechtswissenschaftlicher Sicht die Globalisierung im Kern aus? (2.) Welche rechtlichen Grundstrukturen zeichnet das WTO-Recht aus und wie verhält sich dies zur Globalisierung?



Bei der Beantwortung dieser Fragen soll auch auf einige aktuelle Entwicklungen in der WTO-Rechtsordnung eingegangen werden, insbesondere auf zwei Entscheidungen des Streitbeilegungsgremiums der WTO (Dispute Settlement Body, DSU). Insgesamt ist es das Ziel dieser Abhandlung, in wenigen Federstrichen einige strukturelle Überlegungen zur WTO-Rechtsordnung im Prozeß der Globalisierung anzustellen.

## **II. Begriff und Bedeutung von Globalisierung**

### **1. Einzelercheinungen der Globalisierung**

Der Begriff der Globalisierung wird oftmals an einzelnen Erscheinungen festgemacht, die für sie charakteristische Bedeutung haben. Im einzelnen handelt es sich hierbei um die folgenden Phänomene:

Globalisierung wird heute zunächst vielfach auf die bekannten technologischen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Medien bezogen. Moderne Techniken der Nachrichtenübertragung und Telekommunikation, die insbesondere durch die Digitalisierung des Übertragungsvorganges bestimmt werden, führen dazu, daß Informationen ohne Zeitversetzung global verfügbar und abrufbar sind. Ein Informationsmonopol innerhalb eines durch staatliche Grenzen abgegrenzten Raumes existiert damit nicht mehr. Sowohl im wirtschaftlichen als auch im allgemein-gesellschaftlichen Bereich findet eine nahezu unkontrollierte Interaktion der relevanten Akteure statt. Gesellschaftliche Entwicklungen sind so weltweit insbesondere über das Internet verfolgbar. Wirtschaftliche Aktivitäten, z.B. internationale Finanztransaktionen, vollziehen sich unabhängig von der Existenz staatlicher Grenzen.

Damit ist auch bereits die zweite Erscheinungsform dessen, was als Globalisierung benannt wird, angedeutet: die Globalisierung der Wirtschaft. Insoweit wird z.B. darauf hingewiesen, daß bereits Mitte der siebziger Jahre die Exportrate in allen G7-Ländern einen höheren Stand erreicht hatte, als es in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg der Fall gewesen war. Ähnliches gilt für den Zuwachs der grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen. Das Verhältnis der Finanztransaktionen zum Bruttoinlandsprodukt stieg weltweit von 15:1 im Jahre 1971 auf 78:1 im Jahre 1990. Täglich werden brutto ca. 1.400 Milliarden US-Dollar transaktioniert. In den USA ist z.B. die Zahl der im grenzüberschreitenden Verkehr ver- und angekauften Obligationen und Aktien von 9% des Bruttosozialprodukts im Jahre 1980 auf eine Höhe von 164% des Bruttosozialproduktes im Jahre 1996 gestiegen. Der tägliche Devisenumschlag ist weltweit von 15 Billionen Dollar im Jahre 1973 auf fast 1,2 Trillionen US-Dollar im Jahre 1995 angewachsen. Noch deutlichere Zahlen lassen sich für das Volumen der Direktinvestitionen im Ausland ausmachen. Das absolute Volumen ausländischer Direktinvestitionen wuchs von 211 Milliarden US-Dollar im Jahre 1973 auf eine Gesamtsumme von 2.730 Milliarden US-Dollar im Jahre 1995. Damit einher geht auch die gestiegene Anzahl multinationalaler oder transnatio-

naler Unternehmen: Im Jahre 1960 wurden 3.500 multinationale Unternehmen gezählt; für 1997 wurde von einer Gesamtanzahl multinationaler Unternehmen von ca. 44.000 ausgegangen.

Neben ökonomischen Entwicklungen wird der Begriff der Globalisierung z.T. auch auf ökologische Prozesse bezogen. Spätestens durch den Bericht des Club of Rome Anfang der siebziger Jahre über die Grenzen des Wachstums und die erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Jahre 1972 in Stockholm ist die Problematik der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen weltweit in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt. Die Gefährdung der Ozonschicht und die Erderwärmung sowie der mögliche Klimawandel sind heute aller Munde. Dies gilt auch für die hiermit zusammenhängenden Aspekte der Entwaldung, der Überfischung der Ozeane, des Aussterbens vieler Pflanzen und Tierarten oder auch der Gefährdung der Antarktis als einmalige ökologische Ressource. Globalisierung als ökologische Globalisierung wird insoweit gleichgesetzt mit der Erkenntnis, daß Umweltgefährdungen nicht an der Grenze Haltmachen, so daß nur globale Lösungen einem globalen Umweltschutz gerecht werden können.

Aber auch Entwicklungen im sicherheitspolitischen Bereich werden mit dem Begriff der Globalisierung umschrieben. Nach dem Wegfall des Ost-West-Konfliktes und der dadurch bedingten relativen Sicherheit mit Blick auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen dringt immer mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, daß die unkontrollierte Verbreitung dieser Waffen in politisch instabile Systeme zu einer Bedrohung der Menschheit insgesamt werden könnte. Damit hängt auch die Erkenntnis zusammen, daß der weltweite Terrorismus eine neue sicherheitspolitische Herausforderung darstellt.

Weiterhin werden unter Globalisierung soziale Aspekte globalen Ausmaßes gefaßt. Beispielsweise ist das immer deutlicher werdende Wohlstandsgefälle zwischen den industrialisierten Staaten und den Entwicklungsländern zu nennen. Betrachtet man insoweit den prozentualen Anteil am Welteinkommen, so entfielen im Jahre 1990 auf die reichsten 20% aller Staaten der Welt insgesamt 82,2% des Weltbruttosozialprodukts. Der Anteil der ärmsten 20% der Staaten am Weltbruttosozialprodukt lag dagegen nur bei 1,3%. Dies bedeutet ein zahlenmäßiges Verhältnis von 64:1.

Im Bereich der sozialen Globalisierung ist es weiterhin die verstärkte Mobilität der Menschen, die immer wieder als besonderes Phänomen genannt wird. Während z.B. im Jahre 1950 weltweit ca. 25 Millionen international Reisende gezählt wurden, lag die Zahl 1995 bereits bei 567 Millionen Touristen. Insbesondere in Deutschland ist dieses Phänomen zu beobachten. Mit ständig steigender Tendenz werden seit Ende der sechziger Jahre in Deutschland mehr Reisen in das Ausland durchgeführt als im eigenen Land. Schon vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum schließlich von einer kulturellen Globalisierung gesprochen wird. Sie wird vielfach auch gleichgesetzt mit einer „Amerikanisie-

nung“ der Gesellschaften, die durch den weltweiten Vertrieb amerikanischer Kulturgüter, z.B. im Bereich der Filmwirtschaft, gekennzeichnet ist.

## **2. Globalisierung als Denationalisierung und Entstaatlichung**

Versucht man die aufgeführten zahlreichen Aspekte dessen, was als Globalisierung verstanden wird, zusammenzufassen, zeigt sich zunächst, daß ein Prozeß der gesellschaftlichen Denationalisierung vorliegt. Die weltweite – insbesondere durch die Kommunikationstechnologie bedingte – Vernetzung der Gesellschaften führt dazu, daß individuelle Erfahrungs- und Lebenshorizonte des einzelnen Menschen nicht mehr ausschließlich nationalstaatlich geprägt sind. Vereinfacht ausgedrückt leben die Menschen heute mit Blick auf das, was sie tagtäglich erfahren, in einem globalen Dorf. Dies gilt für allgemeine gesellschaftliche Prozesse ebenso wie für den Wirtschaftsbereich. Folge dieser Entwicklung ist es, daß der geographische Raum, in dem Menschen leben und der herkömmlich durch die Staatsgrenze gekennzeichnet ist, seine Bedeutung verliert. Damit tritt eine Auflösung des Zusammenhangs zwischen Nationalstaat und Gesellschaft ein, die auch als Entgrenzung des nationalstaatlichen Raumes bezeichnet werden kann. Gesellschaftliche Denationalisierung ist also gleichzusetzen mit dem Verlust an staatsorientierter, territorial abgegrenzter Ordnung.

Mit der gesellschaftlichen Denationalisierung korrespondiert die Entstaatlichung. Hierunter ist zu verstehen, daß der Nationalstaat klassischer Prägung seine exklusive Funktion als maßgebliche nationale und internationale Ordnungsmacht verliert. Die Einbindung der Staaten in ein dichtes Netz internationaler Organisationen und völkerrechtlicher Verträge führt dazu, daß es heute kaum noch einen Bereich politischer Entscheidung gibt, in dem ohne Rücksicht auf internationale Vorgaben souveräne Entscheidungen getroffen werden können. Darüber hinaus sind die Staaten heute mit einem wachsenden Einfluß der NGOs konfrontiert. Diese weltweit tätigen Akteure der internationalen Zivilgesellschaft – Amnesty International und Greenpeace seien nur als Beispiele genannt – üben einen unmittelbaren Einfluß auf staatliche, politische Entscheidungen aus. Der Staat verliert so durch eine Einbuße an Autorität und Gestaltungsmacht seine ursprüngliche Monopolstellung im politischen Bereich. Im internationalen System bleibt der Staat zwar der wohl wichtigste völkerrechtliche Akteur, durch die beschriebene Entstaatlichung ändert sich aber seine Rolle. Insofern kann von einer rechtlichen Entstaatlichung gesprochen werden.

Mit der rechtlichen Entstaatlichung einher geht die faktische Entstaatlichung. Hierunter ist zu verstehen, daß die Einzelstaaten unter faktischen Bedingungen der Globalisierung in vielen Sachbereichen nicht mehr in der Lage sind, staatliche Ordnungsmacht auszuüben. Als Beispiel sei insoweit nur auf die Frage nach der Regelung weltweiter Kommunikationsströme hingewiesen, wie sie sich insbesondere im Bereich des Internets stellt. Der einzelne Staat ist hier nicht mehr in der Lage, eine effektive Rechtskontrolle auszuüben, da ihm die

Zugriffsmöglichkeit auf das weltweite Kommunikationsnetz fehlt. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für globale Umweltprobleme oder Fragen der Regulierung globaler wirtschaftlicher Transaktionen.

Faßt man die beschriebenen Aspekte der Globalisierung zusammen, so zeigt sich, daß sie eine gesellschaftliche Denationalisierung und eine faktische sowie rechtliche Entstaatlichung kennzeichnet. Gesellschaftliche Denationalisierung tritt durch die Aufhebung der Kongruenz von Nationalstaat und Gesellschaft ein. Faktische Entstaatlichung meint, daß der Staat in den unterschiedlichsten politischen und gesellschaftlichen Bereichen *de facto* keine Regelungs- und Steuerungsmacht mehr hat. Rechtliche Entstaatlichung schließlich weist darauf hin, daß öffentliche Aufgaben des einzelnen Staates heute zunehmend durch internationale staatliche und nichtstaatliche Akteure übernommen bzw. mitgestaltet werden.

### **III. Die Bedeutung des Welthandelsrechts im Prozeß der Globalisierung**

Die Feststellung, daß Globalisierung als gesellschaftliche Denationalisierung sowie faktische und rechtliche Entstaatlichung zu kennzeichnen ist, leitet unmittelbar über zu der Frage nach der Bedeutung des Welthandelsrechts in diesem Prozeß. Zu untersuchen ist, welche Rolle der Staat und zugleich die privaten wirtschaftlichen Akteure in einem globalisierten internationalen Welthandelssystem spielen. Konkret gefragt: Welche Handlungsmöglichkeiten gibt das Welthandelsrecht dem Staat? Stärkt es ihn, oder schwächt es ihn? Wie ist die Rolle der individuellen Wirtschaftssubjekte in diesem System?

Die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht es, die WTO-Rechtsordnung in das Bild einer fortschreitenden gesellschaftlichen Denationalisierung, insbesondere aber einer faktischen und rechtlichen Entstaatlichung, einzupassen. Dabei wird zugleich deutlich werden, daß die WTO-Rechtsordnung gerade nicht das „Schreckgespenst der Globalisierung“ ist, von dem so oft zu hören ist - im Gegenteil.

#### **1. Allgemeine ökonomische und rechtliche Aspekte**

Aus ökonomischer Perspektive wird die WTO-Rechtsordnung zunächst durch die Freihandelstheorie in der ursprünglich von *David Ricardo* herausgearbeiteten Theorie der komparativen Kostenvorteile geprägt. Diese Theorie, die heute durch die Wirtschaftswissenschaften umfassend weiterentwickelt wurde, stellt im Kern darauf ab, daß durch eine internationale Arbeitsteilung und der daraus folgenden Spezialisierung in der Güter- und Dienstleistungsproduktion eine einzelstaatliche und zugleich weltweite Wohlfahrtsmehrung eintritt. Im Kern ist dies heute unbestritten.

Die positiven ökonomischen Wirkungen der internationalen Arbeitsteilung treten jedoch nicht gleichsam von selbst ein. Vielmehr ist hierfür, wie in jeder nationalen Volkswirtschaft auch, ein verlässlicher Ordnungsrahmen notwendig,

um eine optimale Ressourcenallokation zu ermöglichen. Damit ist die Notwendigkeit von Rechtssicherheit als vertrauensinduzierender Faktor zur Gewährleistung weltweiter Wohlfahrtsgewinne angesprochen. Die Bedeutung des Rechtssicherheitsaspektes gerade im internationalen Wirtschaftsrecht wird durch die spieltheoretischen Aussagen des Gefangenendilemmas besonders überzeugend und plastisch ausgedrückt. Damit korrespondiert aus politikwissenschaftlicher Sicht die Erfassung der WTO-Rechtsordnung als internationales Regime.

Berücksichtigt man diese beiden grundlegenden Erkenntnisse der politischen Ökonomie des Welthandelsrechts, wird bereits deutlich, daß die WTO-Rechtsordnung in ihrer grundlegenden Ratio darauf abzielt, die Staaten in ihrer wirtschaftlichen Potenz und tatsächlichen ordnungspolitischen Handlungsfähigkeit zu stärken. Das Welthandelssystem ist im Interesse weltweiter Wohlfahrtsgewinne auf eine gesellschaftliche, politische und ökonomische Pluralität im internationalen System angewiesen. In seiner rechtlichen Gestalt garantiert es zugleich, daß ein verlässlicher Ordnungsrahmen existiert, der die weltweite Kooperation der Staaten und Wirtschaftssubjekte innerhalb dieses pluralistischen Systems ermöglicht.

## **2. Die Akteure im Welthandelssystem**

Wie in jeder Völkerrechtsordnung sind zunächst die Staaten bzw. die EG als WTO-Mitglied (vgl. Art. XI:1 WTO-Übereinkommen) die maßgeblichen Akteure, die die WTO-Rechtsordnung bestimmen.

Der Ratio der WTO-Rechtsordnung entsprechend sind aber auch die privaten Wirtschaftssubjekte in den Wirkungsbereich dieser Völkerrechtsordnung einbezogen. Durch ihre individuellen Aktivitäten entstehen volkswirtschaftliche und damit weltweite Wohlfahrtsgewinne. Sie sind daher das eigentliche Schutzsubjekt der WTO-Rechtsordnung. Besonders deutlich zum Ausdruck gebracht wurde dies in der Entscheidung eines WTO-Panels vom 22. Dezember 1999 in der Sache *United States - Sections 301-310 of the Trade Act of 1974* (Report of the Panel, WT/DS152/R). Das Panel stellte ausdrücklich fest:

“Many of the benefits to Members which are meant to flow as a result of the acceptance of various disciplines under the GATT/WTO depend on the activity of individual economic operators in the national and global market places. The purpose of many of these disciplines, indeed one of the primary objects of the GATT/WTO as a whole, is to produce certain market conditions which would allow this individual activity to flourish” (aaO. Nr. 7.73).

Das Panel führte diese Gesichtspunkte dann noch weiter aus und faßte sie im Ergebnis dahingehend zusammen, daß von einem “Principle of indirect effect” zu Gunsten der privaten Wirtschaftssubjekte gesprochen werden könne (aaO. Nr. 7.78).

Diese Aussagen sind in ihrer Deutlichkeit so zum ersten Mal in der Rechtsprechung des GATT bzw. der WTO getroffen worden. Sie bestätigen die grundlegende Ratio des Welthandelsrechts, die darin liegt, durch die Garantie von Rechtssicherheit eine optimale Ressourcenallokation der privaten Wirtschaftssubjekte zu ermöglichen, die ihrerseits zu universellen Wohlfahrtsge winnen führt. Anhand der normativen Grundstrukturen, die die WTO-Rechtsordnung prägen, läßt sich dies noch weiter verdeutlichen.

### **3. Offene Märkte und Nichtdiskriminierung als zwei wesentliche Grundprinzipien der WTO-Rechtsordnung**

Die normativen Grundstrukturen der WTO-Rechtsordnung lassen sich insbesondere anhand einer Betrachtung der Regelungsstrukturen des Weltwarensrechts darstellen, wie sie im General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) niedergelegt sind. Im Kern wird aber die gesamte WTO-Rechtsordnung hier von geprägt, auch wenn namentlich im Dienstleistungsrecht des GATTs gewisse, hier nicht weiter vertiefend behandelte, Modifikationen gelten.

Zunächst ist auf das Prinzip der Offenheit der Märkte hinzuweisen. Das Welthandelsrecht will einen weltweiten Gütertausch als Grundbedingung universeller Wohlfahrtsge winne durch Arbeitsteilung gewährleisten (komparative Kostenvorteile). Das setzt eine Offenheit der Märkte voraus. Art. XI:1 GATT gewährleistet diese Offenheit durch ein umfassendes Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse. Zugleich wird die Offenheit der Märkte dadurch realisiert, daß die Zölle schrittweise abgebaut werden (vgl. Art. II GATT). Mit einem durchschnittlichen Zollsatz auf Industrieprodukte von ca. 3,5% ist dieses Programm heute nahezu erreicht.

Die Bedeutung des Prinzips der Offenheit der Märkte wird klar, wenn ein Blick auf den Schutzbereich des Art. XI:1 GATT geworfen wird. Die Vorschrift verbietet umfassend, daß der Import oder Export von Waren durch hoheitliche Maßnahmen an der Staats- bzw. Zollgrenze behindert wird. Diesem Verbot liegt als Ratio zugrunde, daß die autonome Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte garantiert wird. Sie und nicht der Staat sollen über den Markterfolg eines Produktes entscheiden dürfen, wofür notwendig ist, daß ein Produkt überhaupt in Wettbewerb zu anderen Produkten treten kann. Eben dies soll durch den Abbau der Handelsschranken an der Grenze erreicht werden. Damit ist die potentielle Wettbewerbsmöglichkeit i.S.v. Rechtssicherheit das eigentliche Schutzgut des Prinzips der Offenheit der Märkte. Dem entspricht eine ständige Rechtsprechung des GATT- bzw. jetzt WTO-Streitbeilegungsgremiums, nach der ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. XI:1 GATT keine tatsächlichen Einbußen im Handelsvolumen voraussetzt. Vielmehr wird jede hoheitliche Maßnahme erfaßt, die sich unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell negativ auf den Warenverkehr auswirkt.

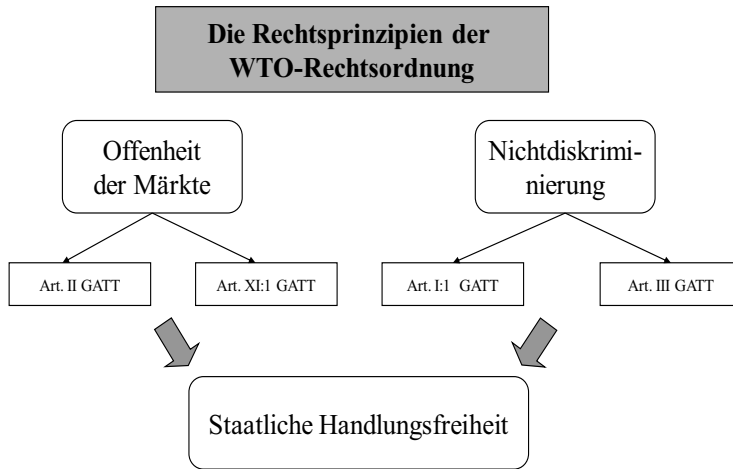
Eine ganz ähnliche Regelungsstruktur prägt ein zweites wesentliches Strukturprinzip der WTO-Rechtsordnung, das Prinzip der Nichtdiskriminierung. Das

Nichtdiskriminierungsprinzip wird zunächst durch die Meistbegünstigungsklausel des Art. I:1 GATT im Außenverhältnis der WTO-Mitglieder garantiert. Auch hier ist anerkannt, daß die Meistbegünstigungsklausel einen weiten Schutzbereich hat, der jede staatliche Maßnahme erfaßt, die sich positiv auf den Wirtschaftsverkehr auswirkt.

Auch in seiner binnenorientierten Ausformung ist das Nichtdiskriminierungsprinzip umfassend verwirklicht. Das Inländergleichbehandlungsgebot des Art. III GATT ist hier die maßgebliche Vorschrift. Sinn und Zweck des Art. III GATT ist es umfassend, ein Protektionismusverbot für Maßnahmen innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft zu statuieren (vgl. Art. III:1 GATT). Nach ständiger Rechtsprechung, die bereits auf eine Entscheidung aus dem Jahre 1958 in dem Verfahren *Italian Discrimination Against Imported Agricultural Machinery* zurückgeht, schützt Art. III umfassend die “Conditions of competition”, also die fairen Wettbewerbsbedingungen im Verhältnis inländischer und ausländischer Produkte innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft. Auch hier wird nicht nur ein tatsächlich vorliegender Wettbewerb erfaßt, sondern bereits der potentielle Wettbewerb geschützt. Das entspricht im Kern der Auslegung der Vorschriften zu den Grundfreiheiten des EG-Vertrages als Beschränkungsverbote, wie sie der EuGH umfassend postuliert hat.

#### **4. Die ordnungspolitischen Handlungsfreiheiten der WTO-Mitglieder**

Aus der aufgezeigten Regelungssystematik, wie sie durch das Prinzip der Offenheit der Märkte und das Nichtdiskriminierungsprinzip bestimmt wird, folgt, daß den WTO-Mitgliedern ein bedeutender ordnungspolitischer Handlungsfreiraum verbleibt. Den Grundstrukturen der WTO-Rechtsordnung zufolge ist jede staatliche Maßnahme zulässig, die nicht den Marktzugang betrifft und nichtdiskriminierend nach außen und innen wirkt. Die WTO-Mitglieder dürfen also jede hoheitliche Regelung treffen, die auf dem internen Markt wirkt und nichtdiskriminierend ist.



*Jede wirtschaftspolitische Maßnahme ist erlaubt, soweit sie nicht an der Grenze ansetzt und nichtdiskriminierend nach innen und außen wirkt.*

Im Verhältnis von inländischen und ausländischen Waren ist allerdings zu beachten, daß nur Produktmerkmale herangezogen werden dürfen, um die Ungleichheit, also die Nichtanwendbarkeit des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes, zu begründen. Auf Produktionsmethoden kann nicht abgestellt werden, um eine fehlende Vergleichbarkeit von Waren zu statuieren. Dies würde der Ratio der Theorie der komparativen Kostenvorteile widersprechen, die sich gerade auf Unterschiede in den Produktionsmethoden bezieht.

Das damit angesprochene Rechtsproblem tritt insbesondere dann offen hervor, wenn es das wirtschaftspolitische Bestreben der Staaten ist, Produktionsstandards, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, durchzusetzen. Nach ständiger Rechtsprechung des GATT- bzw. jetzt WTO-Streitbeilegungsgremiums ist eine solche Differenzierung mit dem Ziel, die Anwendung der Nichtdiskriminierungsregeln auszuschließen, unzulässig. Dem liegt die Überlegung zugrunde, daß die Heranziehung von Produktionsmethoden als Ansatzpunkt einer staatlichen Regelung dazu führt, daß ein Staat seinen eigenen Produktionsstandard als Maßstab für die Bewertung der Produktion in einem fremden Staat nimmt. Damit kommt es im Ergebnis zu einer extraterritorialen Rechtsanwendung, die schon nach den Regeln des allgemeinen Völkerrechts grundsätzlich unzulässig ist.

Die so auftretenden Jurisdiktionskonflikte im Verhältnis verschiedener nationaler Rechtsordnungen können im WTO-Recht nur über die allgemeine Ausnahmeregelung des Art. XX GATT gelöst werden. Wie dies zu geschehen hat, wurde in der Entscheidung des Appellate Body vom Herbst 1998 im sog. Shrimps-Fall (*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp*



*Products*, Report of the Appellate Body v. 12.10.1998, WT/DS58/AB/R) eindrucksvoll dargelegt. Im Kern interpretiert der Appellate Body die Ausnahmvorschrift des Art. XX dahingehend, daß hier u.a. eine Schranken-Schranke im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes existiert. Wann eine jurisdiktionsübergreifende Regelung nunmehr verhältnismäßig ist, muß nach der Rechtsprechung des Appellate Body u.a. danach bewertet werden, ob versucht wurde, eine multilaterale Lösung des Problems herbeizuführen. Im Umweltbereich besteht der zitierten Entscheidung zufolge insofern das Gebot, globale Umweltprobleme, die gerade nicht an staatlichen Jurisdiktionsgrenzen halt machen, auf globaler Ebene zu lösen. Für andere Regelungsprobleme globalen Ausmaßes wird man dies ebenso annehmen müssen. Im Ergebnis kommt es damit zur Anerkennung einer in anderen Teilbereichen des internationalen Systems ohnehin schon bestehenden rechtlichen Kooperationsverpflichtung der Staaten auch für das Welthandelsrecht.

Zusammenfassend zeigt sich damit, daß neben individuellen Freiheitsgarantien, auf denen die WTO-Rechtsordnung fußt, auch den WTO-Mitgliedern eine gewollte Handlungsfreiheit dahingehend zusteht, ordnungspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Diese Handlungsfreiheit bezieht sich auf eine nichtdiskriminierende Behandlung von Waren hinsichtlich ihrer Produkteigenschaften, soweit kein Eingriff an der Grenze erfolgt. Im übrigen unterliegen ordnungspolitische Maßnahmen, die auf Differenzierungen anhand der Produktionsmethoden abstellen und damit zu einem Jurisdiktionskonflikt führen, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Die WTO-Rechtsordnung ist damit kein Freihandelsregime im Sinne einer minimalistischen Gesellschaftskonzeption. Es geht vielmehr um eine schrittweise Handelsliberalisierung zur Gewährleistung weltweiter Wohlfahrt unter gleichzeitiger Anerkennung der Notwendigkeit einzelstaatlicher Ordnungspolitik. Abhängig von der Intensität der Auswirkungen einzelstaatlicher Maßnahmen kommt es dabei im Interesse der Konfliktlösung zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.



#### IV. Zusammenfassung

Insgesamt ist festzuhalten, daß die WTO-Rechtsordnung umfassend darauf angelegt ist, im Prozeß der Denationalisierung und Entstaatlichung die Staaten und die privaten Wirtschaftssubjekte in ihrem jeweiligen Handlungspotential zu stärken. Dies geschieht zunächst durch die Sicherung von Wohlfahrtsgewinnen, die den privaten und hoheitlichen Akteuren finanzielle Ressourcen eröffnen, die zur Lösung der anstehenden gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen notwendig sind. Weiterhin zu beachten ist, daß die WTO-Rechtsordnung die ordnungspolitische staatliche Handlungsfreiheit auf dem internen Markt ausdrücklich garantiert. Unter Beachtung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes gilt dies umfassend für Regelungen, die sich auf Produkteigenschaften beziehen. Im darüber hinausgehenden Sinne der Regelung von Produktionsmethoden sind ordnungspolitische Maßnahmen zulässig, wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. In diesem Zusammenhang trägt die WTO-Rechtsordnung durch die in ihr verankerte Verpflichtung zur internationalen Kooperation der Staaten schließlich dazu bei, daß globale gesellschaftliche Herausforderungen, z.B. im Umweltbereich, einer effektiven und effizienten weltweiten Lösung zugeführt werden.

#### Literatur

*Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael*, Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden 1999.

*Delbrück, Jost*, Globalization of Law, Politics, and Markets - Implications for Domestic Law - A European Perspective, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1 (1993), S. 9-36.

*Delbrück, Jost/Tietje, Christian*, Grundzüge und rechtliche Probleme der internationalen Informationsordnung, *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen* 2000/2001, 15-30.

*Hobe, Stephan*, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts 37 (1999), S. 152-176.

*Hobe, Stephan*, Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung: Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert, in: Archiv des Völkerrechts 37 (1999), S. 253-282.

*Tietje, Christian*, Außendimension des Binnenmarktes: Einleitung; Medien, Telekommunikation und Informationstechnologie; Technische Zugangsschwernisse bei Waren, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Teil II, Außenwirtschaftsrecht (H.G. Krenzler, Hrsg.), München 2000, E 25, E 27 und E 29.

*Tietje, Christian*, Die völkerrechtliche Kooperationspflicht im Spannungsverhältnis Welthandel/Umweltschutz und ihre Bedeutung für die europäische Umweltblume, in: Europarecht 35 (2000), S. 285-296.

*Tietje, Christian*, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, Berlin 1998.

*Tietje, Christian*, Welthandelsorganisation, Textausgabe mit Einführung (Beck-Texte im dtv 5752), München 2000.

*Zürn, Michael*, Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a.M. 1998.



# Global Governance - ein tragfähiges Friedensprojekt?<sup>1</sup>

*Christoph Rohloff*

## 1. Einleitung

Die Beschlüsse auf den Weltkonferenzen der neunziger Jahre werden ungeachtet der Aktualität und Dringlichkeit ihrer Inhalte auf dem Niveau unverbindlicher Absichtserklärungen bleiben, wenn nicht, so die Annahme im folgenden Beitrag, auch im friedens- und sicherheitspolitischen Bereich eine Vergemeinschaftung von staatlichen Interessenlagen im Sinne einer „normativen Integration der Staatenwelt“ (*Brock* 1999: 340) und damit eine berechenbare Grundlage von Minimalstandards sowie Entscheidungsstrukturen und -prozessen erreicht wird. Diese sollte, so die normative Forderung, den beteiligten Akteuren in den betroffenen Politikfeldern, vornehmlich der Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltpolitik, eine Umsetzungsverlässlichkeit in Aussicht stellen können, die auch angesichts heterogener politischer Systeme und asymmetrischer Machtverhältnisse eingehalten beziehungsweise eingefordert werden kann.

Mit der Forderung nach verlässlicheren globalen Ordnungsstrukturen, die von möglichst vielen Regierungen unabhängig von ihrem politischen Systemtyp oder ihrer internationalen Machtposition mitgetragen werden, soll das Bemühen um die friedensstrategisch angelegte innerstaatliche Demokratisierung autoritärer oder korrupter politischer Systeme jedoch keinesfalls relativiert werden. Im Gegenteil, beide Projekte, die Ausbildung globaler Ordnungsstrukturen sowie innerstaatliche Demokratisierung, bedingen sich gegenseitig in ihren Erfolgchancen. Die Annahme, daß demokratische Systeme eher bereit wären, Menschenrechtsnormen und Good Governance umzusetzen als autoritäre Systeme, ist dabei offenkundig. Es sind demokratische Regierungen, die durch ihre zivilgesellschaftliche Fundierung die Normierung der Menschenrechte vorantreiben und ihre Einhaltung einfordern. Doch unterscheiden sich demokratische Regierungen von autoritären Regimes nicht dadurch, daß sie völkerrechtliche Normen automatisch umsetzen. So weigern sich insbesondere die USA als derzeitiger Hegemon in vielen Fällen, in multilaterale Vertragswerke eingebunden zu werden (*Müller* 2000: 45). Von einzelnen Autoren in den USA wird globale Strukturpolitik gar als Angriff auf eine als absolut postulierte Handlungsautonomie des Staates verstanden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2000 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 1. Juni 2000 gehalten hat. Es handelt sich um einen überarbeiteten Beitrag für das Buch: *Thomas Fues/ Brigitte Hamm, (Hg.) i.E.: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre - Wegbereiter für Global Governance?* Bonn: Dietz.

<sup>2</sup> Vgl. die religiös eingefärbte Polemik von *Phyllis Schlafly*, 1999: *Global Governance - The Quiet War Against American Independence* (Video-Produktion) oder die konservative Posi-

Unabhängig jedoch von der retardierenden Wirkung eines kooperationsunwilligen Hegemons wird die zunehmende Komplexität von verregelungsbedürftigen grenzüberschreitenden Problemlagen in der Entwicklungs-, Menschenrechts-, Umwelt-, Handels- und Finanzpolitik seit den frühen neunziger Jahren durch Konzepte wie Global Governance oder Globale Strukturpolitik zu fassen versucht (CGG 1999, 1995; Rosenau/Czempiel 1992; Messner/Nuscheler 1996: 19). Global Governance beansprucht dabei nicht nur, ein eigenes Forschungsprogramm, sondern auch normative und empirische Dimensionen entwickelt zu haben (Mürle 1998: 6). Die Anziehungskraft von Global Governance als Arbeitsmodell mit dem Anspruch zur Konzeptionalisierung und Bearbeitung wachsender globaler Widersprüche und Disparitäten, seine Akzeptanz vielfältigster gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Akteuren, schließlich seine normative Aufladung im Sinne eines Weltethos, sind Eigenschaften, die die Überprüfung seiner Tauglichkeit als einen Rahmen für globale Friedensstrategien sinnvoll erscheinen lassen.

Die Idee, *Global Governance* als ein Friedensprojekt zu betrachten, gründet auf der Annahme, daß nicht nur die klassischen grenzüberschreitenden Politikfelder, wie der Schutz der Umwelt (Biermann/Simonis 2000), die Stabilisierung des internationalen Finanzsystems oder Armutsbekämpfung (Fues 2000), sondern daß auch „Frieden und Sicherheit“ als Grundvoraussetzung jeglicher gesellschaftlichen Entwicklung in eine berechenbare und verlässliche globale Strukturbildung mit einbezogen werden müssen. Diese Annahme impliziert zweierlei: zum einen, daß eine funktionierende *Global Governance*-Architektur – ungeachtet der noch offenen Flanken dieses Thesengebäudes, etwa der ungeklärten demokratischen Legitimation solcher Strukturen und ihrer umstrittenen Fähigkeit zur Förderung sozialer Verteilungsgerechtigkeit (Wolf 1999: 336) – nur mit einem friedens- und sicherheitspolitisch angemessenen und tragfähigen Konzept weiter ausgebaut werden kann, und zum anderen, daß der derzeitige Verregelungsstand von „Frieden und Sicherheit“ unzureichend ist. Letzteres läßt sich an zwei zentralen empirischen Befunden belegen:

Zunächst ergibt sich der Verregelungsbedarf aus der zunehmenden Marginalisierung und, im Falle der NATO-Intervention in den Kosovo, der Mißachtung der Vereinten Nationen (UN) im Bereich der globalen Friedenssicherung, die mit bloßen Appellen an den Kooperationswillen der Staaten nicht zu stoppen sein wird (Debiel 2000: 35). So mag beispielsweise die Ankündigung der USA, sich nicht mehr kategorisch gegen eine Erhöhung der Sitze im Sicherheitsrat im Rahmen der UN-Reform zu sperren, als ein Indiz für die nachgeordnete Rolle gelten, die sie dem UN-Sicherheitsrat in Zukunft beimessen.<sup>3</sup> An Stelle des

---

tion in John R. Bolton, 2000: Should We Take Global Governance Seriously? Paper presented at the AEI conference: Trends in Global Governance: Do They Threaten American Sovereignty? Washington, D.C. April 4-5, 2000.

<sup>3</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. April 2000.

UN-Sicherheitsrats versuchen die Mitgliedstaaten der NATO, allen voran die USA, diese zu einem sicherheitspolitischen Dachverband zu entwickeln. Unter ihren Fittichen sollen die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und die sicherheits- und rüstungspolitischen Abkommen der NATO und der Europäischen Union (EU) mit osteuropäischen, kaukasischen und zentralasiatischen Republiken ihren Platz finden. Die NATO beansprucht darüber hinaus einen Interventionsvorbehalt für den gesamten transatlantischen und osteuropäischen Raum – gegebenenfalls auch ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrats. Damit ist der Gründungskonsens, dem UN-Sicherheitsrat das Mandatierungsmonopol zuzuschreiben, unterlaufen und in seiner Geltungskraft irreparabel geschädigt worden.

Ein zweiter Grund für die Notwendigkeit eines neu zu begründenden Konsenses für die globale Verregelung im Bereich „Frieden und Sicherheit“ ist, daß die Bedrohung des Weltfriedens im einundzwanzigsten Jahrhundert immer weniger von aggressiven Nationalstaaten ausgehen wird, also dem Szenario, auf dem das UN-Prinzip der kollektiven Sicherheit und das Abschreckungsparadigma der realistischen Schule beruht, sondern vornehmlich von lokalen und regionalen Verteilungs- und Zugangskonflikten über knappe Ressourcen, von Migration und, in der Folge, ethnopolitisierter oder privatisierter Gewalt, von organisiertem Verbrechen, Epidemien und Naturkatastrophen (Wellershoff 1999). Die hiervon betroffenen Politikfelder, „Kinder“, „Frauen“, „Umwelt“, „Bevölkerung“, „Wasser“, „Wohnen“, „Ernährung“, „Bildung“ u.a.m., werden auf globaler Ebene in Weltkonferenzen und Weltberichten zwar thematisiert und sind Teil eines sich herausbildenden Global Governance-Diskurses. Im Denken der realistischen Schule werden sie jedoch weiterhin als Soft Issues den Low Politics zugerechnet. Angesichts des latenten Konfliktpotentials dieser Soft Issues mahnt *Weidenfeld* (1999: 8) jedoch den „Abschied von Metternich“ und die Notwendigkeit neuer Erklärungsmuster und Strategien an. Viele Soft Issues werden, so die Annahme, im Globalisierungsprozess wie in einem Brennpunkt zu Hard Issues aushärten und sich zu sicherheitspolitisch relevanten Themen in den High Politics entwickeln. Hier werden sie die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit als Objekte der realistischen Sicherheitskonzepte westfälischen Typs verdrängen.

## 2. Ein friedensstrategisches Vakuum?

Eine Friedensstrategie oder -theorie mit dem Anspruch auf globale Reichweite, die die skizzierten gegenwärtigen Veränderungen in der internationalen Sicherheitspolitik nachvollziehen und hinsichtlich ihrer friedenspolitischen Tragfähigkeit einordnen könnte, zeichnet sich in der wissenschaftlichen und der politischen Diskussion trotz wiederholter Anmahnungen (*Matthies* 1996; *Meyers* 1996; *Vogt* 1996; *Senghaas* 1997) nicht ab.

*Schrader* (2000: 208) nimmt in diesem Zusammenhang den Kosovo-Krieg, den er als „tiefe Zäsur in der internationalen Politik“ bezeichnet, zum Anlaß, in

einer friedentheoretischen Analyse auf die genannte Begrenztheit herkömmlicher politikwissenschaftlicher Ansätze aus der realistischen und der liberal-institutionellen Schule hinzuweisen – Ansätze, die seiner Ansicht nach zu einseitig auf die ordnende Kraft der Macht beziehungsweise des Rechts vertrauen und die die Widersprüche zum Beispiel im Demokratiefrieden, der auf die unbedingte Einhaltung von Rechtsnormen gründet, nicht aufheben können. So ist der Kosovo-Krieg von den NATO-Staaten nicht mit den Motiven geführt worden, die der anthropologische wie auch der strukturelle politische Realismus den staatlichen Akteuren unterstellt – und vornehmlich solche waren beteiligt. Weder Ressourcen noch Prestige oder andere, für die nationale Sicherheit essentielle Faktoren waren durch einen Krieg mit Serbien zu gewinnen. Andererseits widerspricht selbst eine extensive Auslegung des liberalen Institutionalismus der Vorwegnahme eines Weltbürgerrechts durch einen Bruch des allgemeinen Gewaltverbots in Art. 2 (4) der UN-Charta. Schraders Analyse endet mit dem Ruf nach einem ganzheitlichen zivilisationstheoretischen Paradigma, einem „Frieden durch Kultur“ (*Galtung* 1996). Macht und Recht seien zwar zentrale Kategorien für die Analyse des internationalen Systems; auf ihrer Basis könne jedoch jeweils für sich genommen kein verlässlich friedfertiges internationales System aufgebaut werden.

Dieser Befund knüpft an die grundsätzlichere Forderung nach einer „theoretische[n] Fundierung der Friedens- und Konfliktforschung“ an, die *Vogt* 1995 für die Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung formuliert hat. Das Ende des Ost-West-Konflikts bedeute für die Friedens- und Konfliktforschung die Chance, das im festgefahrenen Blockdenken entstandene „Theorievakuum“ durch die Rückbesinnung auf die „kritisch-emanzipatorische[n] Gründungs- und Aufbruchphase der 60er und 70er Jahre“ zu füllen (*Vogt* 1995: 13). Zivilisierung wird dabei verstanden als eine Triade aus Gewaltreduzierung, Konfliktregulierung und Friedensstrukturierung mit dem Ziel, eine „positive Zivilisierungsbilanz“ (*Vogt* 1995: 29) zu erreichen. Als entscheidendes, friedensstrategisches Mittel zur Überwindung der teilweise konzedierte[n] zivilisatorischen Widersprüche – Zivilisation als Barbarei wird nicht thematisiert – empfiehlt *Vogt* alten Wein in neuen Schläuchen: Entmilitarisierung, Entwicklung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Der Anspruch an eine ausstehende kritisch-reflexive Theorie der Zivilisierung, eine „Integrationsfunktion im Prozess der Theoriebildung [zu] spielen“ (*Vogt* 1996: 72), bleibt bislang unerfüllt.

Auch die Frage nach der Übertragbarkeit des europäischen Zivilisationsmodells – eingefasst im „zivilisatorischen Hexagon“ (*Senghaas* 1995) – in den internationalen Raum und eine Antwort auf seine über Europa hinaus friedensstrategische Bedeutung, ist offen geblieben.<sup>4</sup> Eine analoge Übertragung des Hexagons

<sup>4</sup> Das „zivilisatorische Hexagon“ ist ein „konfigurativ zu denkendes Kunstgebilde“ aus sechs Komponenten – einzeln und in wechselseitiger Rückkoppelung – bestehend aus: Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Interdependenzen und Affektkontrolle, demokratischer Teilhabe, sozialer Gerechtigkeit und konstruktiver Konfliktkultur (*Senghaas* 1995: 40).



würde an den meisten seiner Eckpunkte scheitern (*Wellmann 1996*). Auch die in einen negativen Minimalismus gewendete Internationalisierung, die Forderung nach Schutz vor Not und Chauvinismus, nimmt sich angesichts der skizzierten globalen Herausforderungen eher bescheiden aus. Unklar bleibt auch, ob sich der europäische Zivilisationsprozeß entweder von Europa über seine Peripherie hinweg ausbreiten wird, was im Rahmen der Ost- und Südosterweiterung als EU-Stabilitätsexport angestrebt wird, oder ob sich funktional vergleichbare Friedensinseln auch andernorts ausbilden werden und im Sinne eines globalen Zivilisationsprozesses eine dauerhafte und verlässliche friedliche Konfliktbearbeitung garantieren können. Diesbezüglich hat *Senghaas (1982)* seine Analysen zum europäischen Zivilisierungsprozeß stets als bloßes Angebot Europas an die Weltregionen verstanden. Er weist damit den Vorwurf des Eurozentrismus beziehungsweise der fortgesetzten Bevormundung der Welt durch die Ergebnisse des europäischen Geschichtsverlaufs von sich. Mit der im Modernisierungsprozeß implizierten, unvermeidbaren und konflikthaften Durchkapitalisierung der Welt wird jedoch zumindest angedeutet, daß auch den übrigen Weltregionen kaum eine Wahl bleiben wird als in diesen Umbruchprozessen, also bei fortschreitender Politisierung der Bevölkerungen und entsprechend steigender Interessenvielfalt, solche Konfliktbearbeitungsmodi zu vereinbaren, die dem europäischen Modell funktional entsprechen müßten.

Eng verbunden mit der Zivilisierungsthese, die auf der Annahme eines letztlich überwiegend positiv verlaufenden Modernisierungsprozesses beruht, ist das auf Vernunft, Recht und politische Teilhabe bauende Demokratiefrieden-Theorem. In der Forschung ist weitgehend akzeptiert, daß innere und äußere Friedfertigkeit eine Folge von erfolgreicher Demokratisierung seien. Diese Demokratisierung wird wiederum als ein Aspekt einer umfassenden Zivilisierung betrachtet, die in ihrem Jahrhunderte währenden historischen Verlauf durchaus unfriedlich und mit *Senghaas (1998)* überwiegend als „Zivilisierung wider Willen“ verlaufen ist. Der empirische Gegenbefund, die viel zitierte Janusköpfigkeit des Demokratiefriedens, also die Tatsache, dass Demokratien durchaus kriegsfähig und kriegswillig gegen andere politische Systeme ins Felde ziehen und dabei in der Häufigkeit dieser militärischen Auseinandersetzungen der Häufigkeit militärischer Gewalt von autoritären Regimes untereinander nicht nachstehen, wird auf theoretischer Ebene damit zu erklären versucht, daß Nicht-Demokratien nicht die kooperativen Erwartungshaltungen evozieren, zu denen sich Demokratien untereinander anregen (*Risse-Kappen 1994; Debiel 1995*).

Bei aller Kritik, die Hoffnungen auf einen paneuropäischen Demokratiefrieden waren unmittelbar nach den friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa naheliegend. Das Demokratiefrieden-Theorem schien in der Form der europäischen Integration seinen Praxistest bestanden zu haben und sich als ein verlässliches und durch seine Erweiterbarkeit flexibles Friedensprojekt mit einer überwiegend stabilisierenden Sogwirkung an seiner Peripherie zu erweisen. Die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung fordert daher in ihrem jüngsten Rahmenforschungsplan „Antinomien des demokratischen Frie-

dens“<sup>5</sup> auch im neuen Jahrtausend am Demokratiefrieden-Theorem als zentralem friedensrelevanten Forschungsgegenstand festzuhalten und den noch unklaren Zusammenhängen von Demokratie und Krieg, Nationalismus, Totalitarismus oder Rüstung sowie den Risiken von Demokratisierungsprozessen nachzugehen. An dem postulierten, in einer zwingenden Kausalität aber nicht nachgewiesenen, sondern vielleicht auch zufällig zeitgleichen Zusammenfallen von Demokratie und Frieden im Nachkriegseuropa, wird nicht gerüttelt, der diesbezügliche friedensstrategische Imperativ wird nicht in Frage gestellt. Letztlich bleibt in diesem Diskurs offen, welche Prämisse zu welchem Ergebnis führt: Demokratisierung zu ziviler Konfliktbearbeitung oder umgekehrt.

### 3. Wandel in den Internationalen Beziehungen

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und unter den Bedingungen und Auswirkungen der Globalisierung haben sich jedoch zwei entscheidende Prämissen für eine vornehmlich demokratietheoretisch begründete Friedensstrategie und damit auch die Chancen auf die Herausbildung einer entsprechend begründeten Weltfriedensordnung verändert.

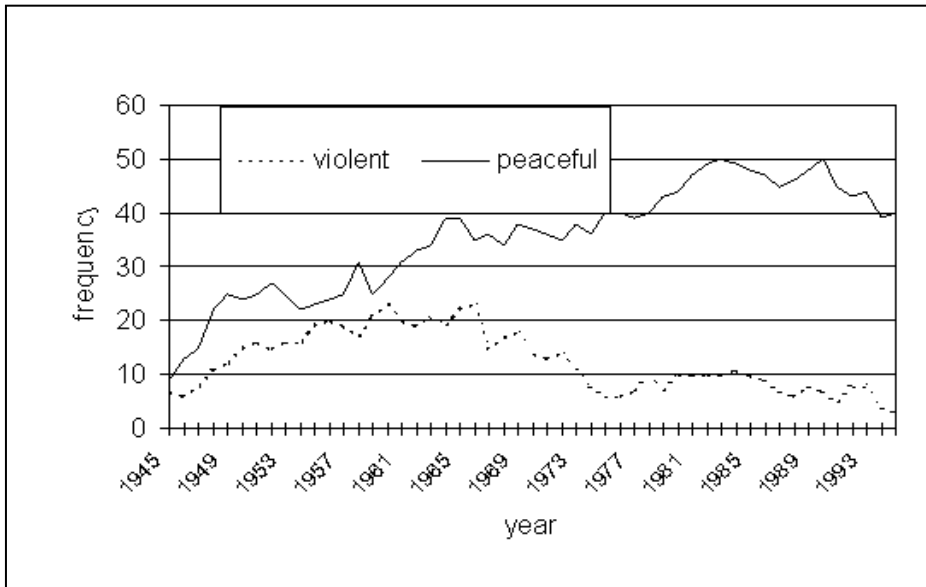
Die erste Prämisse betrifft den zunehmenden Verlust staatlicher Instrumente zur Wohlfahrtssicherung im Globalisierungsprozeß, was wiederum die demokratische Legitimation der Staaten untergräbt. Es stellt sich die Frage, ob angesichts sich entgrenzender Politikräume das Demokratiefrieden-Theorem in seiner bisherigen Form als ein nationales, innergesellschaftliches Politikmodell zur friedlichen Konfliktbearbeitung im globalen Maßstab unverändert bestehen kann? Ferner gilt es zu bedenken, daß die Politikprozesse in repräsentativen Demokratien zwar durch den entgrenzten Charakter globaler Probleme in ihrem Steuerungsanspruch unterminiert und damit in ihrer Legitimität gefährdet werden können; sie sind selbst aber auch zunehmend Mitverursacher globaler Problemlagen, indem sie Themen, die der jeweiligen Wählerklientel schwer vermittelbar sind, entweder in die Zukunft oder in Länder des Südens externalisieren. Dieser, in der Demokratietheorie bekannte Aspekt ist in seiner globalen und friedensstrategischen Bedeutung noch nicht ausreichend untersucht worden. Schließlich bleibt die Frage nach den Ursachen undemokratischer Friedenszustände. Brock kommt in einer Studie über Lateinamerika zu dem Schluß, daß: “the international political implications of democratization are dependent as much on the domestic power play unleashed by democratization as on the international milieu in which democratization takes place” (Brock 1998:16). Demokratisierung, sofern sie innerstaatlich erfolgreich verlaufen soll, muß demnach eingebettet sein in ein Normen- und Regelsystem, an das sich auch die anderen Mitglieder des Staatensystems halten. Auf der internationalen Ebene kann es jedoch durchaus zu der regressiven Entwicklung kommen, daß aus-

---

<sup>5</sup> HSFK 2000: Forschungsprogramm. Internetdokument ([www.hsfk.de/deu/for/forprog.htm](http://www.hsfk.de/deu/for/forprog.htm)) vom 4. August 2000.

gerechnet Demokratien durch den sich verschärfenden Verteilungskampf um Ressourcen oder in der Abwehr von befürchteten Migrationswellen militärische Interventionen gegen geltendes Völkerrecht durchsetzen und den über das Ende des Ost-West Konflikts hinaus getreteten zwischenstaatlichen Friedenszustand (vgl. Schaubild 1) gefährden.

*Schaubild 1: Anzahl der laufenden gewaltsamen und friedlichen zwischenstaatlichen Konflikte pro Jahr, 1945 – 1995*



Quelle: HIIK (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung) 2000; KOSIMO-Datenbank

Die zweite Prämisse, die sich in bezug auf das Demokratiefrieden-Theorem verändert hat, betrifft die Akteursebene und bezieht sich auf die abnehmende Relevanz der USA für die europäische Sicherheit seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. War man im Bosnien-Krieg als EU noch weitgehend handlungsunfähig und dankbar für das entschlossene Vorgehen der USA, die mittels NATO-Intervention und Dayton-Verhandlungen diesen Krieg beendet haben, so empfanden die Regierungen der EU im Kosovo-Krieg die militärische Abhängigkeit von den USA im NATO-Rahmen als belastend. Die EU beansprucht mit ihren in Aussicht gestellten Kriseninterventionstruppen die Rolle einer militärisch potenten und sicherheitspolitisch verantwortlichen Akteurs in einer krisenhaften und kriegerischen Welt. Doch diese Rolle rückt die ökonomische Integrationslogik in den Hintergrund ohne eine vergleichbare funktionale Integrationsdynamik auf dem Feld der Sicherheitspolitik entfalten zu können (Kampeter 2000). Europa gibt sich an dieser Stelle in die Gefahr, sich durch

eine eigenständige, notfalls militärische Außen- und Sicherheitspolitik den Sicherheitsdilemmata auszusetzen, die es nach innen durch seine Integrationspolitik mühsam überwunden hat. Schließlich wird in diesem Sicherheitsmodell die Tendenz zur Zweiteilung europäischen Denkens über den Frieden in einen zu verteidigenden exklusiven EU-Frieden und einen sich selbst überlassenen und bestenfalls aus humanitären Gründen zu stützenden Frieden an und jenseits der Peripherien gefördert.

Die Suche nach einer allumfassenden Friedenstheorie – sei es unter dem Schlagwort des Zivilisierungs- oder des Demokratiefriedens – würde so betrachtet nicht mehr als eine auf Europa und die neunziger Jahre begrenzte Phase der Selbstfindung darstellen, mit der sich die Wissenschaftsgemeinde für eine neue, unübersichtlichere Epoche auf ihre gemeinsame Zielbestimmung, die Vision vom möglichen universalen Frieden, eingeschworen hat. Ein Beharren auf der Einzigartigkeit beziehungsweise der Vorreiterrolle des europäischen Friedensprojekts verstellt jedoch zunehmend den Blick auf die globalen Veränderungen, die wiederum auf Europa zurückwirken und die Prämissen seines Friedensprojekts gefährden, wenn nicht untergraben.

#### 4. Der Sicherheitsbegriff im Global-Governance-Ansatz

Nach der Kritik sollen nun in einem zweiten Schritt die Potenziale von *Global Governance* als ein Rahmen für globale Friedensstrategien ausgelotet werden.

Die *Global Governance*-Forschung zweifelt an der ausreichenden Erklärungskraft der klassischen politikwissenschaftlichen Ansätze für die Zusammenhänge und Folgen des Globalisierungsprozesses (Messner 2000: 88; Witte/Reinicke/Benner 2000: 176). *Global Governance* als Thesengebäude gründet jedoch im Gegensatz zum politischen Realismus oder dem liberalen Institutionalismus nicht auf friedensstrategischen und sicherheitspolitischen Überlegungen zu einer tendenziell krisenhaften und vielerorts kriegerischen Welt. *Global Governance* versteht sich vielmehr als Korrektiv ungewünschter, vornehmlich ökonomischer und ökologischer Auswirkungen der Globalisierung und will die vielfältigen positiven und negativen Dynamiken, die sie in Gang setzt, in politisch steuerbare Verfahren und Strukturen überführen. Dabei ist die Notwendigkeit einer sicherheitspolitischen Aufladung der Globalisierung, so wie es teilweise für „Umwelt und Sicherheit“ unternommen wurde (Carius/Imbusch 1998: 8), nach Siedschlag (1999: 1) nicht gegeben. Er moniert richtigerweise, daß der vormals enger auf die Gewaltfrage definierte Sicherheitsbegriff im Globalisierungsdiskurs beziehungsweise in der Zivilisierungsthese zu einem schwammigen Ersatzbegriff für politische und gesellschaftliche Probleme schlechthin verkommen sei.

*Global Governance* sollte daher, so die These, seine sicherheitspolitische Relevanz nicht aus der Konstruktion neuer Bedrohungsszenarien – sei es aus den Folgen der Globalisierung oder anderen krisenhaften Entwicklungen – ableiten und damit der *securitization of politics* das Wort reden, sondern vielmehr aus

seinem Potential als Strukturbildungsrahmen für solche Probleme schöpfen, die auf den bislang gegeneinander abgeschlossenen Handlungsebenen, lokal-national-global, nicht mehr ausreichend bearbeitbar sind. Die Schwelle im *Global-Governance*-Ansatz, an dem ein politisches Problem auch sicherheitspolitische Relevanz erhält, liegt also an dem Punkt, an dem die gegenwärtigen und die erwartbaren zukünftigen Problemlagen mit den derzeitigen Verregelungsformen innerhalb und außerhalb des UN-Systems nicht mehr bearbeitet werden können.

Diese Definition für die internationale Ebene entspricht der konfigurativen Logik des „zivilisatorischen Hexagons“ für den innergesellschaftlichen Raum. Das Hexagon formt seine Eckpunkte bekanntlich nur an den Stellen aus, an denen die europäischen Gesellschaften in ihrer jeweiligen historischen Phase zerbrochen wären, wenn sie nicht ein Meta-Verfahren, etwa die demokratische Partizipation oder die soziale Verteilungsgerechtigkeit, zur Austragung immer wiederkehrender akuter Konflikte, wie etwa Herrschaftskonflikte oder Arbeitskämpfe, vereinbart hätten. Solcherlei globale Herausforderungen, die das Potential besitzen, das bestehende internationale System ins Wanken bringen zu können, zeigen sich derzeit an mindestens drei Stellen: im zunehmenden Handlungsdruck zur internationalen Durchsetzung der Menschenrechte, also im schärfer werdenden Widerspruch zwischen dem allgemeinen Gewaltverbot einerseits und dem allgemeinen Interventionsverbot andererseits, in der Durchsetzung internationaler Umweltstandards und in den Risiken, die in den weitgehend unregulierten Weltfinanzbewegungen liegen.

„Sicherheit“ im *Global Governance*-Ansatz sollte also weder im Sinne des realistischen Macht-Verständnisses als Abwehr von Gefahren für die territoriale und materielle Unversehrtheit eines Staates noch im liberal-institutionellen Sinne als eine aus Rationalitätsgründen gebotene Einsicht in die Vorteile eines Rechtsfriedens verstanden werden, sondern als einzugrenzendes Risiko, das sich aus dem zunehmenden Verregelungsdefizit komplexer und entgrenzter Problemlagen ergibt.

An diese Überlegungen schließt sich die berechtigte Frage an, welche Institutionen den genannten Herausforderungen durch entsprechende Reformen überhaupt gewachsen sein könnten.

## **5. Bestehende Global Governance-Strukturen im Bereich „Frieden und Sicherheit“**

Seit 1945 liegt die Hauptverantwortung für die Einhaltung der zwischenstaatlichen Gewaltfreiheit beim UN-Sicherheitsrat. Dieser versteht sich als ein politisches und nicht als ein juristisches oder ausführendes Organ. Ein interessenpolitischer Konsens der ständigen Ratsmitglieder und damit die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats ist daher dem politischen Kalkül überlassen und strukturell instabil. Selbst der Schutz der völkerrechtlich verankerten Menschenrechte bei systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen

– die UN gingen schließlich aus der Anti-Hitler-Koalition hervor – kann einen solchen Konsens nicht automatisch herbeiführen.

Trotz dieser *formaliter* unterentwickelten Verregelung für das Politikfeld „Frieden und Sicherheit“, die nicht konsultativ oder präventiv, sondern akut intervenierend konzeptionalisiert ist, haben es die fünf ständigen Ratsmitglieder seit 1945 verstanden, wenn sie schon durch ihre Weigerung, dem Rat nach Art. 45 UN-Charta Truppen bereitzustellen, ein internationales Gewaltmonopol in Richtung einer Weltregierung verhinderten, ein zumindest normativ geltendes Mandatierungsmonopol für Interventionen in Krisen- und Konfliktgebiete aufzubauen und für Konflikte außerhalb ihres nationalen Interesses zu gewährleisten. Dieses Mandatierungsmonopol beruhte vornehmlich *ex negativo* auf der Furcht vor den möglichen Folgen einer Nichtbeachtung der Interessenlage eines der ständigen Mitglieder. Daß die eigenmächtigen Interventionen sowie die innerstaatlichen Gewaltkonflikte der ständigen Ratsmitglieder *de facto* ungeahndet blieben, war Teil dieses Konsenses.

Die Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der *Observer*-, *Monitoring*- und *Peace-keeping* Missionen in der Folge der „*Uniting for Peace*“-Resolution von 1950 fand ihren Höhepunkt 1992 in der *Agenda for Peace* des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali. Seine Forderung nach *Stand-by*-Truppen konnte sich jedoch bei den ständigen Ratsmitgliedern nach den UN-Debakeln in Somalia und Bosnien nicht mehr durchsetzen. Mit dem Ende des selbstverursachten Zwangs zur Koexistenz, also dem Ende des Kalten-Kriegs-Frieden (*Mearsheimer* 1990), wuchs die Wahrscheinlichkeit, daß auch das Mandatierungsmonopol des UN-Sicherheitsrats früher oder später unterlaufen werden würde. *Kirste* und *Maull* (1996) zeigten zwar mit der Rollentheorie für das wiedervereinigte Deutschland, daß das realistische Paradigma ständiger Machterweiterung und der Vorrang nationaler Interessenpolitik nicht zwingend eintreten muß; die USA in ihrer Rolle als Hegemon verweigern jedoch diese Kooperationshaltung und versuchen auch ihren Verbündeten unliebsame Entscheidungen aufzuzwingen.

Neben und unterhalb der Ebene des UN-Sicherheitsrats ließe sich im Rückblick eine Vielfalt an Versuchen dokumentieren, neue Problemlagen und Herausforderungen im Friedens- und Sicherheitsbereich – soweit es das System der Bipolarität erlaubte – zu verregeln und zu institutionalisieren, also der unberechenbaren Bearbeitung bzw. Nichtbeachtung durch den Sicherheitsrat zu entziehen. Das Begriffspaar „Frieden und Sicherheit“ erfuhr dabei in unterschiedlichen Nachkriegsperioden durch Akzentuierungen und Doktrinen eine dem jeweiligen politischen Klima entsprechende Funktion als Droh- oder als Mobilisierungspotenzial. *Debiel* (1996) weist in diesem Zusammenhang auf die wachsende Vielfalt an sicherheits- und friedenspolitischen Leitbildern insbesondere in den 90er Jahren hin – und warnt vor möglichen Irrlichtern. Durch die normative Aufladung des Völkerrechts in der UN-Charta von 1945 im Sinne einer an Gewaltverbot, Gerechtigkeit, Nichtdiskriminierung und Menschenrechten aus-

gerichteten Weltfriedensordnung ist diese Politisierung des Völkerrechts nicht überraschend und in Maßen wünschenswert, denn sie ermöglicht eine jeweils zeitgemäße Auslegung und Fortentwicklung des friedensstrategischen Potentials in der UN-Charta. Ihr steht jedoch weiterhin das überholte Vetorecht der ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat entgegen.

Der dynamische Konnex zwischen dem wachsenden Konfliktpotenzial eines Politikfeldes und den resultierenden Verregelungen läßt sich an den Themenfeldern „Umwelt“ und „Menschenrechte“ gleichermaßen andeuten.

„Umwelt“ als verregelungsnotwendiges Politikfeld ist Mitte der siebziger Jahre auf die nationalen Agenden der Industriegesellschaften im Westen und seit Mitte der achtziger, spätestens aber seit der Rio-Konferenz 1992 auf der internationalen Ebene fest verankert. Parallel zur Internationalisierung der Umweltproblematik und ihrer Behandlung in Verregelungsregimes, etwa dem Ozonregime, entwickelten sich unter Begriffen wie „Umweltkonflikte“ weiterführende Debatten. Schlagworte wie drohende „Kriege um Wasser“ formen dabei neue Bedrohungsszenarien, die wiederum den Ruf nach neuen Regelungsbehörden, wie etwa einer Weltumweltbehörde, zeitigen (*Biermann/Simonis*: 2000).

Auch das Themenfeld „Menschenrechte“ hat im internationalen System konfrontative *Push*-Zeiten erlebt, wie etwa in den fünfziger Jahren seitens der USA im Protest gegen militärische Interventionen der UdSSR in ihren Satellitenstaaten, während der Carter-Administration als Neuorientierung der US-amerikanischen Außenpolitik nach dem Vietnam-Krieg und zuletzt als Legitimierung der Bombardierung Serbiens durch die NATO. Die Kodifizierung der Menschenrechte, die 1948 noch weitgehend über den Siegerkonsens der Alliierten erfolgen konnte, geriet ebenfalls in den ideologischen Streit der Supermächte und endete in der Verabschiedung zweier getrennter Pakte, die die Grundannahmen der jeweiligen Lager widerspiegeln. Innerhalb des UN-Rahmens wurde der Bestand an kodifizierten und in Berichtsverfahren überprüfbaren Menschenrechtsstandards jedoch ständig erweitert. Neben dem UN-Rahmen wurden die Menschenrechte auch im KSZE-Prozeß kodifiziert und in den politischen Prozeß der Vertrauensbildung zwischen den Blöcken eingebracht.

So unterschiedlich diese Entwicklungen im einzelnen bewertet werden können – die Debatten der Weltkonferenzen im Umwelt- und Menschenrechtsbereich sind im Vergleich zu den Auseinandersetzungen während des Ost-West-Konflikts zumindest ideologisch entladen und befinden sich weitgehend außerhalb der sicherheitspolitischen und friedensstrategischen Interessen der Staatenwelt. Aber auch Welthandel und Weltfinanzen, die zumindest für das wohlfahrtspolitische nationale Interesse der Staaten bedeutsam sind, bleiben im krassen Gegensatz zu der Bedeutung, die sie für die Stabilität des finanz- und handelspolitischen Systems im Ganzen, aber auch die Armutsbekämpfung im allgemeinen und die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten haben, global unterverregelt und werden nur punktuell, etwa anlässlich von Gipfeltreffen der *World*

*Trade Organization* (WTO), von Nichtregierungsorganisationen in entwicklungs- und umweltpolitischen Kontexten thematisiert.

## 6. Fazit: Gemeinsame Sicherheit als friedensstrategisches Leitbild

Das Fazit aus dem hier nur cursorischen Überblick über globale, sicherheitspolitisch relevante Struktur- und Institutionenbildung und die ungenutzten Potenziale einer *Global-Governance*-Architektur bleibt ambivalent: Einerseits ist neben dem UN-Sicherheitsrat eine normative, rechtliche und institutionelle Ausdifferenzierung zu beobachten, die Ausdruck einer Reaktionsfähigkeit auf neue sicherheitsrelevante Problemlagen ist. Andererseits folgen diese Prozesse – abgesehen von ihrer zögerlichen Umsetzung – nur selten einem kohärenten Ansatz oder einem gemeinsamen Leitbild, wie er im Sinne von *Global Governance* gefordert wird. Im Gegenteil: Nachdem bereits der Ost-West-Konflikt über vier Jahrzehnte den größten Teil der intellektuellen und materiellen Ressourcen für die Sicherheit der nördlichen Hemisphäre verbraucht hat, zeichnet sich ab, daß seit den Balkan- und Kaukasus-Kriegen wiederum eine nördliche bündnis- und rüstungspolitische Sicherheitsdebatte die dringlichere und in ihrer Komplexität umfassendere südliche Friedens- und Sicherheitsdebatte verdrängen wird. Während Sicherheit im OECD-Raum nach innen durch gegenseitige Erwartungshaltungen in bezug auf Werteverlässlichkeit sowie ökonomische Interdependenz und nach außen weitgehend durch das NATO-Bündnis gesichert wird, zeichnet sich für viele Länder des Südens kaum ein Ausweg aus dem Teufelskreis aus Armut, Umweltzerstörung, Korruption und Gewalt ab.

Es wäre nach dem Gesagten ein friedens- und sicherheitspolitischer Irrweg, wenn nicht Zynismus, aus dem gesicherten OECD-Raum heraus zu (er-)warten, daß sich auch die übrigen Staaten eines Tages auf eine auf vergleichbaren Prämissen, also Demokratie und Wohlstand, beruhende friedenswirksame Erwartungsverlässlichkeit stützen werden. Nach der verpaßten Chance auf eine „neue Weltordnung“ im Rahmen der UNO und auf der Basis kollektiver regionaler Sicherheitsvergemeinschaftungen unmittelbar nach der Zeitenwende 1989/90 haben sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die exklusiven sicherheitspolitischen Leitbilder des Nordens weitgehend durchgesetzt – der Süden, insbesondere Afrika, bleibt marginalisiert.

## Literatur

*Biermann, Frank/Simonis, Udo E.* 2000: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer »Weltumweltorganisation«, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7:1 (2000), S.163-183.

*Brock, Lothar* 1998: Grasping Undemocratic Peace: The Case of Latin America. Paper Presented at the Conference "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences", Purdue University, West Lafayette, February 25-27, 1998 (Internetdokument: [www.ippu.purdue.edu/info/gsp/FSIS\\_CONF/brock\\_paper.html](http://www.ippu.purdue.edu/info/gsp/FSIS_CONF/brock_paper.html)) vom 4.8.2000.

*Brock, Lothar* 1999: Normative Integration und kollektive Handlungskompetenz auf internationaler Ebene, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6:2 (1999), S. 323-347.



*Carius, Alexander/Imbusch, Kerstin* 1998: Umwelt und Sicherheit in der internationalen Politik - eine Einführung, in: Carius, Alexander/Lietzmann, Kurt M.: Umwelt und Sicherheit. Herausforderungen für die Internationale Politik. Berlin/Heidelberg: Springer, S. 7-31.

*CGG (Commission on Global Governance)* 1995: Our Global Neighbourhood, New York: Oxford University Press.

*CGG (Commission on Global Governance)* 1999: The Millenium Year and the Reform Process, London.

*Debiel, Tobias* 1995: Demokratie und Gewalt in einer Welt des Umbruchs. Zur friedenspolitischen Relevanz politischer Herrschaftsformen in den 90er Jahren, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Reihe Eine Welt. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 55-86.

*Debiel, Tobias* 1996: Wegweiser oder Irrlichter? Sicherheitspolitische Leitbilder für die 90er Jahre, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.): Weltkonferenzen und Weltberichte - Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion. Bonn: Dietz, S. 121-140.

*Debiel, Tobias* 2000: Strengthening the UN as an Effective World Authority: Cooperative Security versus Hegemonic Crisis Management, in: Global Governance 6 (2000), S. 25-41.

*Fues, Thomas* 2000: Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien. INEF-Report 44. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.

*Galtung, Johan* 1996: *Peace by Peaceful Means*. London: Sage Publications.

*Goetschel, Laurent*: Globalisation and Security 2000: The Challenge of Collective Action in a Politically Fragmented World, in: Global Society, 14:2 (2000), S. 259-278.

*Hamm, Brigitte/Fues, Thomas* 2000: Die Weltkonferenzen der neunziger Jahre: Spielwiese oder Zukunftsmodell globaler Problemlösung, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): Friedensgutachten 2000. Münster: Lit, S. 198-208.

*Hellmann, Gunther/Wagner, Wolfgang* 2000: Getrennt marschieren oder zusammen? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die NATO, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.6.2000, S. 10.

*HIK (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung)* 1999: Konfliktbarometer 1999. Heidelberg: Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung.

*Kampeter, Werner* 2000: European Integration and the Price of Peace, in: Politik und Gesellschaft 2/2000, S. 123-132.

*Kirste, Knut/Maull, Hans W.* 1996: Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3:2, S. 283-312.

*Matthies, Volker* 1996: Friedensursachenforschung, in: Matthies, Volker/Rohloff, Christoph/Klotz, Sabine 1996: Frieden statt Krieg. Gelungene Aktionen der Friedenserhaltung und der Friedenssicherung 1945 bis 1995. Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 1.

*Mearsheimer, John J.* 1990: Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, in: International Security, 15:1 (Summer 1990), S. 5-56.

*Messner, Dirk* 2000: Die Europäische Union muss kooperative Weltmacht werden, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): Friedensgutachten 2000. Münster: Lit, S. 86-98.

*Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.)* 1996: Weltkonferenzen und Weltberichte - Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion. Bonn: Dietz.

*Meyers, Reinhard* 1996: Friedenskonzepte in den Theorien internationaler Beziehungen, in: antimilitarismus information, 26/11. S. 5-16.

*Müller, Harald* 2000: Amerikanischer Unilateralismus: Ein Weltordnungsproblem, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hg.): Friedensgutachten 2000. Münster: Lit, S. 43-52.

*Mürle, Holger* 1998: Global Governance: Literaturbericht und Forschungsfragen. INEF-Report 32. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.

*Pfetsch, Frank R./Rohloff, Christoph* 2000: National and International Conflicts 1945-1995. New empirical and theoretical approaches. London: Routledge.

*Risse-Kappen, Thomas* 1994: Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem theoretischen Puzzle, in: Krell, Gert/Müller, Harald (Hg.): Frieden und Konflikt in

den Internationalen Beziehungen. Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung 26. Frankfurt/M.: Campus, S. 159-189.

*Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto* 1992: Governance without Government. Order and Change in World Politics. Cambridge : Cambridge University Press.

*Schrader, Lutz* 2000: Der Kosovo-Krieg: Friedenstheoretische Analyse und friedenspolitische Auswirkungen, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.), Redaktion Thomas Roithner: Europas Beitrag zum Frieden. Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement. Münster: agenda, S. 208-240.

*Senghaas, Dieter* 1982: Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

*Senghaas, Dieter* 1995: Hexagon-Variationen: Zivilisierte Konfliktbearbeitung trotz Fundamentaltalpolitisation, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Reihe Eine Welt. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, S. 37-54.

*Senghaas, Dieter* 1997: Frieden als Zivilisierungsprojekt, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Frieden als Zivilisierungsprojekt - neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung. Baden-Baden: Nomos, S. 37-55.

*Senghaas, Dieter* 1998: Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

*Siedschlag, Alexander* 1999: Globalisierung - Herausforderung und Instrument der 'staatenweltlichen' Friedens- und Sicherheitspolitik. Arbeitspapier zur Tagung „Globalisierung als Aufgabe - Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik“. Expertenkolloquium der Evangelischen Akademie Loccum vom 10.-12. Dezember 1999.

*Vogt, Wolfgang R.* 1995: Frieden durch „Zivilisierung“? Zur theoretischen Fundierung der Friedens- und Konfliktforschung nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Frieden als Zivilisierungsprojekt - neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung. Baden-Baden: Nomos, S. 13-36.

*Vogt, Wolfgang R.* 1996: Zivilisierung und Frieden. Entwurf einer kritisch-reflexiven Friedendtheorie, in: antimilitarismus information, Jg. 26 11/1996, S. 67-72.

*Weidenfeld, Werner* 1999: Abschied von Metternich. Gedanken zur Zukunft internationaler Politik, in: Internationale Politik 12/99, S. 1-9.

*Wellershoff, Dieter* 1999: Konflikte von morgen. Wahrnehmungen, Kategorien und Folgerungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B52-53/99, S. 23-30.

*Wellmann, Arend* 1996: Das „zivilisatorische Hexagon“: (K)ein universelles Friedensmodell, in: antimilitarismus information Jg.26, 11/1996, S. 58-66.

*Witte, Ian Martin/Reinicke, Wolfgang H./Benner, Thorsten* 2000: Beyond Multilateralism: Global Public Policy Network, in: Politik und Gesellschaft 2/2000, S. 176-188.

*Wolf, Klaus Dieter* 1999: The New Raison d'État as a Problem for Democracy in World Society, in: European Journal of International Relations 5:3, S. 333-363.

# Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte<sup>1</sup>

*Brigitte I. Hamm*

## **I. Einleitung**

Der Begriff der Globalisierung ist nicht zuletzt durch die Proteste von Globalisierungsgegnern in Seattle, Prag, Nizza, Göteborg und Genua in aller Munde. Häufig jedoch bleibt der Begriff „Globalisierung“ eine Worthülse, um negative Entwicklungen schlaglichtartig zu beleuchten, ohne sie eingehender zu analysieren. Häufig führt auch die Diskussion über die wirtschaftliche Globalisierung zu einer Dämonisierung der Macht der Konzerne. Ein solches Herangehen verhindert es, den Prozeß der wirtschaftlichen Globalisierung und damit einhergehende wirtschaftliche und politische Veränderungen sowie die Chancen, die sich aus der Globalisierung ergeben, differenziert zu verstehen. Dies versucht das vorliegende Kapitel, indem es untersucht, inwieweit der Global Compact dazu beitragen kann, transnationale Konzerne stärker in die Verantwortung für den Menschenrechtsschutz einzubinden.

Durch die wirtschaftliche Globalisierung sind Produktionsfaktoren, Dienstleistungen, Waren und Finanzen nicht länger national gebunden. Der Einfluß transnationaler Konzerne oder auch multinationaler Konzerne, d.h. Unternehmen mit der Fähigkeit, Operationen in mehr als einem Land zu koordinieren und zu kontrollieren, ist durch ihre Rolle auf den globalen Märkten enorm angewachsen. UNCTAD geht von derzeit 63.000 transnationalen Konzernen mit 690.000 Schwestergesellschaften (affiliates) aus (Fußnote 6 in: *Utting* 2000). Nach UNCTAD läuft ein Drittel des Welthandels heute innerhalb von Unternehmen, also auf Intraebene ab.

Die Entwicklung der Weltwirtschaft verstärkt den politischen Einfluß der Privatwirtschaft und geht einher mit einem Verlust an staatlicher Gestaltungsfähigkeit. Teilweise wird befürchtet, daß Staaten immer weniger dazu in der Lage sind, staatliche Funktionen, insbesondere wohlfahrtsstaatliche Aufgaben und die Bereitstellung anderer öffentlicher Güter, wahrzunehmen. Dies drückt sich aus in der weltweiten Tendenz zur Privatisierung staatlicher Leistungen, z.B. im Gesundheits- und Sozialbereich. In einigen Ländern des Südens führt die Verlagerung staatlicher Funktionen auf private Träger, z.B. durch die Vergabe von Entwicklungsgeldern an Nichtregierungsorganisationen (NRO), zur weiteren Schwächung staatlicher Institutionen.

Die hier skizzierten Tendenzen zur Veränderung bzw. Abschwächung staatlicher Leistungen wirken sich auf viele Politikfelder aus. Insbesondere der

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasserin bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2001 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 30. Juni 2001 gehalten hat.

Schutz der Menschenrechte und die Menschenrechtspolitik sind davon berührt, weil Menschenrechte im bisherigen, „klassischen“ Verständnis untrennbar an Staatlichkeit gebunden sind. Sie regeln das Verhältnis zwischen Individuum und Staat. Sie gewähren der einzelnen Person Rechtssicherheit und bilden die Grundlage für den berechtigten Anspruch, ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Menschenrechte begrenzen staatliche Herrschaft.

Der Prozeß der wirtschaftlichen Globalisierung weckt bei vielen NRO, die für die Menschenrechte eintreten, Befürchtungen, daß Staaten aufgrund der Stärkung der politischen Stellung der Privatwirtschaft ihren Verpflichtungen im Menschenrechtsschutz nicht mehr nachkommen können oder daß sie sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung aus ihrer Verantwortung stehlen wollen. Viele Globalisierungsgegner – auch aus dem Menschenrechtsbereich – beharren deshalb auf einer Stärkung staatlicher Funktionen. Dies zeigte sich deutlich auf dem NRO-Forum „Vienna plus 5“, das 1998 in Ottawa stattfand (vgl. Hamm 1999). Alain Touraine (2001) kritisiert diese Haltung von Teilen der Globalisierungsgegner als rückwärts gewandt. Nach seiner Auffassung verhindert sie es, die Chancen, die sich aus der Globalisierung ergeben, wahrzunehmen und zu nutzen.

Jenseits der Rolle der Staaten versuchen internationale Organisationen, Regierungen und NRO wie Amnesty International zunehmend auch die Privatwirtschaft in die Verantwortung für die weitere Gestaltung des Globalisierungsprozesses einzubeziehen. So hat der Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt im Oktober 1999 einen Vierseitigen Arbeitskreis Wirtschaft und Menschenrechte eingerichtet, an dem neben der Regierung, die Wirtschaft, Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen beteiligt sind. Gewerkschaften und NRO kooperieren im Bemühen, die Privatwirtschaft auf Standards festzulegen. Die Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Verantwortung für Entwicklungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen kommt auch in der Zunahme von sogenannten „*Public-private partnerships*“ (PPPs) zum Ausdruck. Sie werden u.a. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder auch von UNDP initiiert. Dazu zählt z.B. die Anti-Aids-Initiative, die das BMZ zusammen mit Daimler-Chrysler in Südafrika durchführt. Auch Verhaltenskodizes und Gütesiegel, von denen in den letzten Jahren mehrere Hundert entwickelt und ausformuliert wurden, sollen dazu beitragen, die Privatwirtschaft auf ein Verhalten festzulegen, das sich an international anerkannten Normen für den Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsbereich orientiert.

Eine weitere Initiative in diese Richtung bildet der Global Compact zwischen der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen. Der UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte seine Idee von einem solchen Pakt im Januar 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos erstmals zur Diskussion; am 26. Juli 2000 wurde der Pakt dann in New York ins Leben gerufen (Annan 1999). Der Pakt ist eine PPP auf der globalen Ebene.

Welchen Beitrag leistet der Global Compact für den Menschenrechtsschutz?  
Um diese Frage zu beantworten, will ich folgenden Fragen nachgehen:

- Kann der Pakt jenseits normativer Bekenntnisse eine praktische Wirkung erzielen?
- Bedeutet die Einbeziehung der Privatwirtschaft eine Schwächung staatlicher Funktionen?
- Oder sollte man die Ausweitung der Akteure als Chance verstehen, wie dies der Ansatz von Global Governance nahe legt?

Dazu werde ich zunächst den Global Compact vorstellen, dann den Wert des Paktes als Lernforum und Diskussionsplattform diskutieren, seinen Wert für den internationalen Schutz der Menschenrechte prüfen.

## II. Was ist der Global Compact?

In einem offiziellen UN-Dokument heißt es zum *Global Compact*:

„Die Herausforderung des 21. Jahrhunderts besteht darin, allgemein gültige Werte zum Tragen zu bringen, die der Globalisierung ein menschliches Antlitz verleihen. [...] Der *Global Compact* ist eine Initiative, die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem sie einen Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind. Ziel der Initiative ist es, dem globalen Markt ein menschliches Antlitz zu verleihen.“ (vgl. Faltblatt: „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn ohne Jahr). Der *Global Compact* soll somit Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung ermöglichen. Dazu formuliert er neun sehr allgemein gehaltene Prinzipien für das Verhalten von Unternehmen (vgl. Tabelle).

## **Die Prinzipien des Global Compact**

### **Menschenrechte:**

1. Die Wirtschaft soll den Schutz der international verkündeten Menschenrechte unterstützen und achten und
2. sicherstellen, daß sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

### **Arbeitsbeziehungen:**

3. Die Wirtschaft soll die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen wahren sowie ferner für
4. die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit,
5. die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und
6. die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eintreten.

### **Umwelt:**

7. Die Wirtschaft soll umsichtig mit ökologischen Herausforderungen umgehen,
8. Initiativen zur Förderung eines verantwortlicheren Umgangs mit der Umwelt durchführen und
9. sich für die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien einsetzen.

---

#### *Tabelle: Prinzipien des Global Compact*

Quelle: Faltblatt: „Der globale Pakt. Gemeinsame Werte für den globalen Markt“, Informationszentrum der Vereinten Nationen, Bonn, ohne Jahr.

Die neun Prinzipien fußen auf zentralen internationalen Dokumenten, nämlich der *Allgemeinen* Erklärung der Menschenrechte, den von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedeten Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, den Ergebnissen des Erdgipfels in Rio de Janeiro von 1992, vor allem der Agenda 21, und dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels, der 1995 in Kopenhagen stattfand. Die Texte enthalten klar umrissene allgemeine Werte, zu denen sich alle Regierungen der Welt und offensichtlich auch die Privatwirtschaft – zumindest in ihrer Rhetorik – bekennen.

Von Seiten der Vereinten Nationen beteiligen sich neben dem UN-Generalsekretär das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (UNHCHR), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und das UN-Umweltprogramm (UNEP)

am Pakt. Bei der Gründung traten rund 50 Unternehmen und Unternehmensverbände bei. Insbesondere die Internationale Handelskammer (ICC) ist von Seiten der Privatwirtschaft als Mitinitiatorin des Global Compact einzustufen. Im Sommer 2001 gehörten dem Pakt laut einer mündlichen Information des neuen Assistant Secretary-General, Michael Doyle, rund 300 Unternehmen an. Der größte Teil dieser Unternehmen soll seinen Sitz in Brasilien haben. Gegenüber den von UNCTAD geschätzten, weltweit agierenden 63.000 transnationalen Konzernen fällt die Teilnahme von rund 300 Unternehmen am Global Compact ausgesprochen mager aus.

NRO waren zunächst nicht eingebunden in diese Initiative zwischen Privatwirtschaft und dem UN-Generalsekretär. Möglicherweise ist auch dies ein Grund dafür, daß NRO aus dem Umwelt- und Menschenrechtsbereich sowie aus der Anti-Globalisierungsbewegung dem Projekt überwiegend abwartend, z.T. auch ablehnend gegenüber stehen. Dennoch sind verschiedene NRO – Amnesty International, Human Rights Watch, Organisationen aus dem Umweltbereich – und die Internationale Föderation freier Gewerkschaften Mitglieder im Pakt. Sie sollen die von den Unternehmen eingereichten Berichte über die Einhaltung der neun Prinzipien auf der Internetseite des *Global Compact* kommentieren.

### III. Wie funktioniert der Global Compact?

Die Mitgliedschaft im Pakt ist absolut freiwillig. Jedes Unternehmen kann im Prinzip teilnehmen, d.h. es gibt keine Aufnahmekriterien. Aber das Global Compact Office des UN-Generalsekretärs bekräftigt, “[...] we do reserve the right not to accept participants.” Allerdings gibt es hierzu keine öffentlich zugänglichen Ausführungen. Unternehmen wie der Erdölkonzern Shell, die von NRO wegen ihrer Mißachtung internationaler Standards immer wieder öffentlich an den Pranger gestellt werden, sind ebenfalls Mitglied im Pakt. In einem Gespräch am Rande des globalen Forums des Auswärtigen Amtes am 26. Juni 2001 bekräftigte Michael Doyle, daß durchaus vom Recht auf Vorbehalte gegenüber Bewerbern Gebrauch gemacht würde, ohne dies an die Öffentlichkeit zu tragen. Er verwies darauf, daß kein Unternehmen der Waffen- oder der Tabakindustrie Mitglied des Paktes ist.

Die Teilnahme am Global Compact stellt spezifische Forderungen an die Unternehmen:

- 1) Die Unternehmensleitung wendet sich in einem persönlichen Brief an den UN-Generalsekretär und erklärt den Beitrittswunsch des Unternehmens.
- 2) Das Unternehmen gibt eine eindeutige Unterstützungserklärung für den Pakt und seine Grundsätze ab und setzt sich öffentlich für den Pakt ein. Ähnlich wie andere teilnehmende Unternehmen taten dies z.B. die deutschen Unternehmen Deutsche Bank und BASF. Sie nutzten ihr Eintreten für den Global Compact vor allem für die Selbstdarstellung. So schreibt die Deutsche Bank

auf der Global Compact Internetseite (gelesen am 10. Februar 2001), sie sei von den Vereinten Nationen als für andere Unternehmen beispielhaft ausgewählt worden, was nicht der Realität entspricht, wenn man die sehr losen Aufnahmekriterien bedenkt. Die Bank berichtet von ihrem Engagement für nachhaltige Entwicklung sowie von ihrem Umweltengagement. Dieses positive Bild steht im Gegensatz zur Kritik von NRO, daß die Bank z.B. an zweifelhaften Goldgeschäften in Ghana beteiligt ist, wo der auf Zyanid basierende Goldabbau zur Gefährdung der indigenen Bevölkerung durch die Wasservergiftung führt.

3) Die Unternehmen verpflichten sich, einmal im Jahr auf der Internetseite ([www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)) ein konkretes Beispiel der bei der Umsetzung der Prinzipien erzielten Fortschritte und gemachten Erfahrungen zu veröffentlichen.

4) Die Unternehmen sollen sich in Partnerschaft mit UN-Organisationen bei Vorhaben engagieren, die der Umsetzung der Prinzipien dienen, oder in strategische Partnerschaften zur Förderung großer UN-Ziele wie etwa der Beseitigung der Armut eintreten. In der Zwischenzeit ist eine Vielzahl solcher Partnerschaften, z.B. mit UNDP, entstanden.

#### **IV. Der Global Compact will kein Verhaltenskodex sein.**

Die beiden Vordenker des Global Compact in den Vereinten Nationen, Georg Kell und John Gerard Ruggie (1999), unterscheiden für das Funktionieren des Paktes zwischen seiner Wirkung auf der Mikro- und auf der Makroebene. Auf der Mikroebene geht es – wie bereits erwähnt – um die Anwendung der Prinzipien in der unmittelbaren Geschäftspraxis, die Makroebene bezieht sich auf den Pakt als globales Lernforum und als Diskussionsplattform.

Der Global Compact ist kein Verhaltenskodex, so die immer wiederkehrende Feststellung der Vereinten Nationen. Die Überwachung und Überprüfung von Unternehmenspraktiken falle weder in den Zuständigkeitsbereich der Vereinten Nationen noch sieht sich die UNO dazu institutionell in der Lage.

Die Betonung, daß es sich beim Pakt nicht um einen Verhaltenskodex handle, erscheint wie eine Art Selbstschutz der Vereinten Nationen, um kritischen Stimmen zivilgesellschaftlicher Akteure vorzubeugen, und um Vorbehalten aus der Privatwirtschaft, der Pakt könne doch eine Reglementierung implizieren, entgegenzutreten.

Auch wenn man zur Position der Vereinten Nationen, daß es sich beim Global Compact nicht um einen Verhaltenskodex handle, unterschiedlicher Auffassung sein kann, soll diese Dimension des Paktes hier nicht weiter verfolgt werden. Denn als Verhaltenskodex, der die Unternehmen anweist, wie sie sich in ihrer unmittelbaren Geschäftspraxis verhalten sollen, ist der Global Compact schwach, weil die neun Prinzipien sehr allgemein gehalten sind. Außer der Diskussion der Unternehmensberichte auf der Internetseite fehlen Überwachungsmechanismen und Beitrittskriterien. Beides wollen die Vereinten Natio-



nen erklärtermaßen vermeiden. Doch gerade dies stößt auf Widerspruch. So äußerte der frühere Generalsekretär von Amnesty International, Pierre Sané, bei der Einweihung des Global Compact im Juli 2000 deutliche Kritik. Er forderte eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der neun Prinzipien. Ihre Ergebnisse müßten öffentlich zugänglich gemacht, und Unternehmen, die gegen die Prinzipien verstoßen, aus dem Pakt wieder ausgeschlossen werden.

## V. Der Global Compact als Bestandteil von „global governance“

Interessanter erscheint es deshalb, nach den Wirkungsmöglichkeiten des *Global Compact* auf der Makroebene zu fragen. Was leistet der Pakt als Lernforum und Diskussionsplattform zwischen den Vereinten Nationen, transnationalen Konzernen und anderen Akteuren, insbesondere auch für den Schutz der Menschenrechte?

Folgt man aber den Argumenten seiner Ratgeber für diese Initiative, Ruggie und Kell, dann handelt es sich vor allem um einen Versuch, „Governance“ auf der globalen Ebene neu zu gestalten.

„Global governance“ geht davon aus, daß eine globale Steuerung der wirtschaftlichen und politischen Globalisierung erforderlich ist. Dabei geht es um die Aushandlung und das Ausbalancieren von Rollen, Regeln und Interessen. An diesem Prozeß sind unterschiedliche Akteure – Regierungen, internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Akteure, Parlamente, Medien, Wissenschaft und die Privatwirtschaft – beteiligt. Eine solche Entstehung von Netzwerken auf und zwischen den unterschiedlichen Handlungsebenen befördert den Informationsaustausch und führt zu Synergieeffekten bei der Entscheidungsfindung und praktischen Durchführung. Der *Global Compact* läßt sich somit als ein Beitrag zu „Global governance“ verstehen.

„Global governance“ ist nicht notwendigerweise ein idealistischer Ansatz, wie dies vor allem seit dem *Bericht der Commission on Global Governance* (1995) häufig unterstellt wird. Es geht um rationale Aushandlungsprozesse in „Win-win“-Situationen, die durchaus hierarchisch, z.B. mit manchen Regierungen und Konzernen in Vormachtstellungen, strukturiert sein können. „Win-win“ bedeutet nicht notwendigerweise, daß die Vorteile 50:50 aufgeteilt sein müssen. Global Governance geht nicht notwendig vom Bedeutungsverlust staatlicher Funktionen aus, sondern unterstellt, daß Staaten oder Regierungen die globalen Herausforderungen allein nicht mehr bewältigen können.

## VI. Der Global Compact und der Schutz der Menschenrechte

Menschenrechte sind eine der drei Säulen des *Global Compact*. Wie ist seine Bedeutung und sein Nutzen für den Schutz der Menschenrechte einzustufen? Dazu sollen drei Aspekte eingehender behandelt werden:

1. Das Wirkungspotential des Global Compact für den Menschenrechtsschutz,

2. der freiwillige Charakter des Global Compact,
3. mögliche Implikationen des Paktes für den staatlichen Menschenrechtsschutz.

#### *Zu 1) Das Wirkungspotential des Global Compact*

Zunächst ist festzuhalten, daß es positiv ist, wenn Konzerne Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte übernehmen wollen. Die Privatwirtschaft selbst setzt mit ihrer Zustimmung zum Global Compact, zu Verhaltenskodizes und zu anderen Vereinbarungen Maßstäbe, an denen sie sich zukünftig messen lassen muß.

Da der Global Compact als Verhaltenskodex aber schwach ist, geht es vor allem um seine indirekte Wirkung als Lernforum und Diskussionsplattform. Diese ist nicht zu unterschätzen. Durch den Global Compact werden Menschenrechte noch stärker als bisher Bestandteil der internationalen Agenda. Die Diskussionen im Rahmen des Paktes können zur Globalisierung von Standards beitragen und dadurch auch zur Globalisierung von Forderungen, diese einzuhalten. Das verstärkte Aufgreifen von Menschenrechten durch die Privatwirtschaft führt dazu, daß Menschenrechte, die ja häufig eher zu den ‚weichen‘ Themen gezählt werden, jetzt mit den ‚harten‘ Themen der Wirtschaft und wirtschaftlichen Interessen verknüpft werden. Dadurch können die Menschenrechte ein stärkeres Gewicht erhalten. Die Gefahr besteht jedoch darin, daß die Menschenrechts-Rhetorik zum Verschleiern wirtschaftlicher Interessen und zum Reinwaschen („*Blue washing*“) harter Geschäftsinteressen genutzt werden, wie am Beispiel der Deutschen Bank bereits deutlich wurde. Wenn Rhetorik und Realität der ethischen Bekenntnisse der Unternehmen beständig oder überwiegend auseinanderklaffen, dann wird dies letztlich auch den Menschenrechten schaden.

#### *Zu 2) Der freiwillige Charakter des Global Compact*

Unternehmen wollen verbindliche Regeln um jeden Preis vermeiden. Dies zeigt sich auf der internationalen Ebene an ihren Jahrzehnte währenden Bemühungen, einen verbindlichen Verhaltenskodex zu Fall zu bringen, den die Vereinten Nationen bereits in den 70er Jahren vorgeschlagen hatten. Ein neueres Beispiel aus Deutschland ist der Widerstand der Privatwirtschaft gegen ein Gleichstellungsgesetz. Diese ablehnende Haltung zu verbindlichen Regeln wird heute zusätzlich verstärkt durch die Dominanz neoliberaler Ideen, die vor allem auf Deregulierung setzen.

Man muß sich fragen, was die Gründe für die Haltung der Privatwirtschaft sind. Zum einen wird die höhere Flexibilität freiwilliger Vereinbarungen betont. Zum anderen wollen Unternehmen damit natürlich auch verbindliche Verpflichtungen mit möglichen rechtlichen Folgen bei Nicht-Befolgung vermeiden. Zusätzlich erlauben freiwillige Vereinbarungen es auch, die Grauzo-

nen und Grenzen unternehmerischen Verhaltens auszutesten, ohne unmittelbare rechtliche Konsequenzen befürchten zu müssen.

Dennoch können auch freiwillige Vereinbarungen eine eigenständige Wirkung entfalten. Dies zeigt der internationale Menschenrechtsschutz, der zwar völkerrechtliche Verpflichtungen kennt, aber weitgehend ohne Sanktionen auskommt, weshalb das Völkerrecht zuweilen auch als zahnloser Tiger bezeichnet wird. Trotz dieser Schwäche, daß völkerrechtliche Verpflichtungen bei Menschenrechtsverträgen letztlich geknüpft sind an die freiwillige Bereitschaft der Staaten zur Einhaltung der Verträge, konnten langfristig Erfolge erzielt werden. Dies ist sicher auch darauf zurückzuführen, daß Menschenrechtsverletzungen öffentlich ‚angepöbele‘ werden („*Shaming*“). Dazu zählen der kritische Dialog, den UN-Ausschüsse und die UN-Menschenrechtskommission mit Regierungen führen, ebenso wie die Veröffentlichung von Menschenrechtsverletzungen durch Medien und NRO. Regierungen wollen sich nicht der öffentlichen Kritik aussetzen, um den damit verbundenen Legimitätsverlust bei der eigenen Bevölkerung und der internationalen Öffentlichkeit zu vermeiden. Unabhängig von Sanktionsmechanismen wurde so eine Tendenz zur Bereitschaft zur Achtung der Menschenrechte bei Regierungen gestärkt, die auch als „*Culture of compliance*“ bezeichnet wird.

Eine solche langfristige und eher indirekte Wirkung läßt sich auch auf die Privatwirtschaft übertragen. Auch sie will öffentliche Kritik vermeiden. Wenn Unternehmen mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindung gebracht werden, dann schadet das dem Image und damit dem Geschäft. Das beste Beispiel ist die rhetorische Kehrtwende von Shell nach den weltweiten Protesten gegen die Hinrichtungen von Ken Saro-Wiwa und anderen Ogoni-Führern durch das nigerianische Militärregime, mit dem der Konzern kooperierte, um die reibungslose Ölförderung sicherzustellen.

Ohne die Chancen der freiwilligen Vereinbarungen leugnen zu wollen, bleiben verbindliche Regeln unerläßlich. Freiwillige Vereinbarungen fehlt letztlich der „Biß“, das zeigt sich z.B. daran, daß Unternehmen in Deutschland – trotz gegenteiliger Beteuerungen – keine konsequente Gleichstellungspolitik betreiben. Erst durch Gesetze müssen Standards unabhängig von der jeweiligen Geschäftslage und anderen Nützlichkeitsabwägungen prinzipiell beachtet werden. Mit dem *Global Compact* stellen die Standards im Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsbereich für die Konzerne allenfalls eine moralische Verpflichtung dar.

### *Zu 3) Implikationen des Global Compact für den staatlichen Menschenrechtsschutz*

Für den Schutz der Menschenrechte sind die Staaten unerläßliche Hauptakteure, denn Menschenrechte sind – wie eingangs erwähnt – grundlegende Schutz- und Anspruchsrechte gegenüber dem Staat. Insofern sind sie untrennbar an Staatlichkeit gebunden. Initiativen wie der *Global Compact* dürfen nicht dazu

führen, daß Staaten sich aus der Verantwortung für den Menschenrechtsschutz stehlen oder staatliche Verantwortungsfähigkeit geschwächt wird.

Staaten oder Regierungen sind verpflichtet, die Menschenrechte zu schützen („*protect*“), zu respektieren („*respect*“) und zu gewährleisten („*fulfil*“). Diese Verpflichtungen erstrecken sich auch darauf, daß Regierungen die einzelne Person vor Menschenrechtsverletzungen Dritter schützen müssen. Dazu zählt der Schutz der Privatsphäre von Frauen vor gewalttätigen Partnern ebenso wie der Schutz von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen oder anderer betroffener Gruppen vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen.

Angesichts der Bedeutung der Staaten für den Menschenrechtsschutz fällt es besonders ins Gewicht, daß die Rolle der Staaten oder der Regierungen im Global Compact unklar ist. Im Konzept des Paktes spielen die Staaten bisher keine aktive Rolle. Ein Grund für den ‚Ausschluß‘ könnte darin liegen, daß Regierungen von Ländern des Südens dem Projekt eher skeptisch gegenüberstehen. Sie befürchten, daß der Pakt zur weiteren Vertiefung der Dominanz des Nordens und zur Schwächung nationalstaatlicher Souveränität beitragen wird.

Prinzipiell erscheint eine Parallelität zwischen staatlicher Verantwortung und freiwilligen Vereinbarungen, wie sie der Global Compact darstellt, machbar und möglicherweise auch sinnvoll. Sie birgt jedoch die Gefahr, daß es nicht bei der Parallelität bleibt. Staaten könnten – auch mit bedingt durch die Schwächung staatlicher Funktionen im Gefolge der wirtschaftlichen Globalisierung – eher von anderen, nicht-staatlichen Akteuren zurückgedrängt werden.

Wenn es beim Global Compact darum gehen soll, neue Regeln für die global agierende Wirtschaft zu finden, dann erscheint die Einbindung der Staaten unerlässlich. Schließlich sind sie politisch verantwortlich für Rahmenbedingungen und für die Durchsetzung von Regeln. Als Staatenorganisation benötigen die Vereinten Nationen die Unterstützung der Mitgliedstaaten für das Gelingen des Paktes. Ein Ausschluß der Staaten gefährdet den Gehalt des Paktes und könnte dazu führen, daß er zum puren Symbol verkommt.

Die Betonung von freiwilligen Vereinbarungen, wie sie der *Global Compact* darstellt, könnte auch dazu führen, daß das Völkerrecht weiter geschwächt wird. Der staatliche Schutz der Menschenrechte wird vor allem durch das Völkerrecht und durch nationales Recht geregelt. Mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen verpflichten sich die Staaten prinzipiell zum Schutz der Menschenrechte. Weiter gehen die Staaten konkrete Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte ein, indem sie internationalen Menschenrechtsverträgen beitreten. Weil Sanktionsmechanismen fehlen, halten sich viele Staaten nicht an ihre vertraglichen Verpflichtungen. Um staatliche Verantwortung zu stärken, müßten deshalb zusätzlich Völkerrecht und Staatlichkeit gestärkt werden. Wenn dies nicht parallel zu Initiativen wie dem Global Compact geschieht, dann besteht die Gefahr, daß bestehende Regeln, z.B. im Völker- und im nationalen Recht, zugunsten „weicherer“ freiwilliger Vereinbarungen abgeschwächt werden. Eine Gefahr könnte auch darin liegen, daß die Privatwirtschaft eine

dominante Rolle einnimmt und dadurch das Gewicht und die Verantwortung anderer Akteure zurückgehen.

## VII. Ausschau

Der Global Compact ist eine unterstützenswerte Initiative zur weiteren Konkretisierung von „governance“ auf globaler Ebene.

Der Austausch zwischen der Privatwirtschaft und den Vereinten Nationen birgt die Chance, daß zunächst zumindest auf der rhetorischen Ebene Standards stärker ins Bewußtsein von Unternehmern, aber auch von Konsumenten rücken. Bisher handelt es sich um Bekenntnisse, die eher als symbolisch zu werten sind. Doch auch die symbolische Ebene kann Rückwirkungen auf die Realität haben.

Es kommt auf die Umsetzung an. Sie wird zeigen, ob es sich um „*Blue washing*“ der Unternehmen handelt. Das Interesse großer Unternehmen liegt jedoch auf der Hand. Sie wollen Regeln und sie wollen Verbindlichkeit vermeiden. NRO und auch Mitarbeiter (*Utting* 2001) des United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) sehen die Gefahr, daß sich die UN von der Unternehmensstrategie der freiwilligen Regeln einvernehmen lassen und sich in ihrer Denkweise zu sehr den Unternehmen angleichen, um mögliche Kritik und Rückzug zu vermeiden. Wenn das unternehmerische Leitbild von Freiwilligkeit und Deregulierung auch das Denken in den Vereinten Nationen bestimmt, dann könnte dies hinderlich sein bei der Verfolgung der originären Ziele der Vereinten Nationen, wie sie in der Charta niedergelegt sind, nämlich für Frieden, Entwicklung und die Menschenrechte Sorge zu tragen.

Unabhängig von der Wirkung auf der unmittelbaren Unternehmensebene wurde in diesem Kapitel vor allem die mittelbare Wirkung des Paktes als Lernforum und Diskussionsplattform untersucht. Diese mittelbare Wirkung des Global Compact für die Menschenrechte ist vielfältig. Freiwillige Standards können die weitere Normakzeptanz und -setzung verstärken. Auch Unternehmen werden eine „*Culture of compliance*“ entwickeln, wenn sie den Druck von kritischen Konsumenten und Konsumentinnen, Aktionären und Aktionärinnen, von NROs und auch von Parlamenten und Regierungen spüren.

Der Global Compact kann zu einem Instrument von „Global governance“ werden, d.h. für die Vereinbarung und Befolgung von Regeln auf der Grundlage international anerkannter Normen, zu denen die Menschenrechte zählen. Letztlich läßt sich die Wirkung des Global Compact nicht herauslösen aus dem Geflecht von Initiativen und Bemühungen für globale Regeln. Der Global Compact ist nur ein Baustein in einem Bündel von Maßnahmen.

Trotz dieser Chancen stimmt das Beharren auf Freiwilligkeit skeptisch. Es widerspiegelt in gewisser Weise den neoliberalen Zeitgeist. Verbindliche Regeln sind anzustreben, denn auch für Unternehmen muß eine sich entwickelnde globale Rechtsprechung Geltung haben.

## Literatur

*Annan, Kofi* (1999): Ein menschliches Antlitz für den globalen Markt der Zukunft, in: Arnim, Gabriele von/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef/Kurtenbach, Sabine/Tessmer, Carsten (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, Frankfurt am Main, S. 148-153.

*Commission on Global Governance* (1995): *Nachbarn in einer Welt: Der Bericht der Kommission für eine Weltordnungspolitik*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

*Hamm, Brigitte I.* (2001): Menschenrechtsschutz im Globalisierungsprozess, in: Hauchler/Messner/Nuschler (Hrsg.), *Globale Trends 2002*, Frankfurt a.M., S.156-179.

*Hamm, Brigitte* (1999): Zum Folgeprozeß der Wiener Weltmensenrechtskonferenz. Bericht vom Internationalen NGO-Forum Wien plus 5, in: Arnim, Gabriele von/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef/Kurtenbach, Sabine/Tessmer, Carsten (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2000*, Frankfurt am Main, S. 298-309.

*Kell, Georg / Ruggie, John Gerard* (1999): *Global Markets and Social Legitimacy: The Case of the 'Global Compact'*, Paper presented at an international conference: *Governing the Public Domain beyond the Era of the Washington Consensus? Redrawing the Line between the State and the Market*, York University, Toronto, Canada, 4-6 November 1999. [www.unglobalcompact.org/gc/unwebnsf/content/gkjr.html](http://www.unglobalcompact.org/gc/unwebnsf/content/gkjr.html) (download am 17.06.01).

*Paul, James A.* (2001): *Der Weg zum Global Compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen*, in: Brühl, Tanja u.a. (Hrsg.), *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, EINE WELT, Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 11, Bonn, S. 104-129.

*Utting, Peter* (2000): *UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts?* Paper presented at seminar on *Development or Privatization of the Multilateral System?*, organised by the North-South Coalition, Oslo Norway, December 8, 2000. [www.igc.org/trac/un/background/2001/putting.html](http://www.igc.org/trac/un/background/2001/putting.html) (download am 30.05.01).

*Touraine, Alain* (2001): *Beyond Neoliberalism*, Cambridge.

## **Teilnehmer des Global Compact**

### **A) Unternehmen**

#### **1. Industrieländer**

- International Service System (Dänemark)
- Bayer Corporation; BASF; Deutsche Bank AG; Deutsche Telekom AG; Gerling -Gruppe; SAP (Deutschland)
- DaimlerChrysler (Deutschland/USA)
- Aventis (Deutschland/Frankreich)
- France Telekom; Group Suez Lyonnaise; ST Microelectronics; 3 Suissee France (Frankreich)
- Deloitte Touch Tohmatsu (Frankreich/ Großbritannien)
- British Telecom; Pearson pls; Rio Tinto plc. (Großbritannien)
- Royal Dutch/ Shell Group; Unilever (Großbritannien/ Niederlande)
- BP Amoco Corporation (Großbritannien/ USA)
- Norsk, Hydro ASA; Statiol (Norwegen)
- LM Ericsson (Schweden)
- Volvo Car Corporation (Schweden/USA)
- ABB Ltd. (Schweden/ Schweiz)
- Credit Suisse Group; Novartis; UBS AG (Schweiz)
- Dupont; Nike Inc.; WebMD (USA)

#### **2. Asien**

- Esquel-Gruppe (Hongkong)
- Power Finance Corporation; The Tara Iron & Steel Company Ltd. (Indien)
- Seri Sugar Mills Ltd. (Pakistan)
- Charoen Phokpand-Gruppe; Martina Berto-Gruppe (Thailand)

#### **3. Lateinamerika**

- Aracruz Celulose SA; Organizacoes Globo; Natura Cosméticos (Brasilien)
- Concord (Mexiko)
- Minas Buena ventura (Peru)

#### **4. Afrika**

- Eskom (Südafrika)

#### **5. Nahost**

- Aluminium Bahrain (Bahrain)

**B) Gewerkschaften und NGOs**

- The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)
- Amnesty International (AI)
- Lawyers Committee for Human Rights (LCHR)
- Human Right Watch (HRW)
- The World Conservation Union (IUCN)
- World Wide Fund of Nature (WWF)
- World Ressource Institute (WIR)
- International Institute for Environment and Development (IIED)
- Regional International Networking Group (RING)

**C) Unternehmensverbände**

- International Chamber of Commerce (ICC)
- International Organization for Employers (IOE)
- World Business Council on Subtainable Development (WBSCD)
- Prince of Wales Business Leaders Forum (PWBLF)
- Business for Social Responsibility (BSR)



## **Kapitel 5**

### **Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen**



# NATO und Vereinte Nationen<sup>1</sup>

*Ekkehard Griep*

„NATO“ und „Vereinte Nationen“ – dieses Begriffspaar führt vielerorts zu unmittelbaren Reaktionen, weil häufig mit beiden Organisationen, den Vereinten Nationen wie der NATO, bestimmte Vorstellungen assoziiert werden. So erinnere ich mich an die Feststellung eines UN-Mitarbeiters in herausgehobener Position, der noch Mitte der neunziger Jahre seine Perzeption auf den Punkt brachte, indem er aussprach: „Die NATO steht für Krieg, und die Vereinten Nationen stehen für Frieden.“

Ich denke, um es vorwegzunehmen, die Dinge liegen etwas komplizierter: Beide Organisationen leisten wichtige, unverzichtbare Beiträge für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit im beginnenden 21. Jahrhundert. In der gegenseitigen Kooperation sind dabei zwar auch Abweichungen zwischen völkerrechtlicher Theorie und politischer Praxis erkennbar, gleichwohl ist anzunehmen, daß die Vereinten Nationen und die NATO ihre Zusammenarbeit konstruktiv und einzelfallbezogen weiterentwickeln werden.

Doch zunächst ein kurzer Blick auf diese beiden multinationalen Organisationen.

## **I. Die Vereinten Nationen**

Nachdem bereits während des 2. Weltkrieges vor allem durch die USA (Roosevelt) und das Vereinigte Königreich (*Churchill*) die politischen Weichen für die Schaffung einer neuen Organisation gestellt worden waren, welche nach den Erfahrungen zweier Weltkriege die weltweite Hoffnung auf Frieden zum Ausdruck bringen sollte,<sup>2</sup> wurde die Charta der Vereinten Nationen vor nunmehr 57 Jahren, am 26. Juni 1945, in San Francisco durch die Vertreter der Regierungen der 50 Gründungsmitglieder unterzeichnet.

Mit der Schaffung der Vereinten Nationen wollte man aber auch bewußt Lehren ziehen aus dem Scheitern der Vorgänger-Organisation, des Völkerbundes.<sup>3</sup> Die Charta der Vereinten Nationen spiegelt insofern auch die Absicht wider, auf die konkrete weltpolitische Situation des Jahres 1945 zu reagieren: Eine tragfähige und zukunftsweisende, auf die Erhaltung des Weltfriedens ausge-

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2002 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 29. Juni 2002 gehalten hat.

<sup>2</sup> Vgl. *United Nations Department of Public Information, Yearbook of the United Nations, Special Edition UN Fiftieth Anniversary 1945 - 1995*, Den Haag, Boston, London 1995, S. 3ff.

<sup>3</sup> Vgl. *Günther Unser, Die UNO, Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*, 5., Neubearb. u. erw. Auflage, München 1992, S. 15ff.

richtete Organisation zu schaffen, die ihre Handlungsfähigkeit möglichst auch durch die Vermeidung systemimmanent bedingter Schwächen erlangt.

Die VN stehen damals wie heute für einen globalen Anspruch und sehen sich in globaler Verantwortung, was auch durch die nahezu universale Mitgliedschaft deutlich wird. Zusätzlich zu den gegenwärtig 189 Mitgliedsländern wird die Generalversammlung in ihrer Sitzungsperiode im Herbst 2002 voraussichtlich zwei weitere Staaten aufnehmen (Schweiz, Osttimor). Alle Mitgliedsländer haben sich mit ihrem Beitritt zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der VN bekannt. Im Hinblick auf die Rolle der Weltorganisation im Handlungsfeld „Frieden und Sicherheit“ sind dabei die folgenden Grundsätze der Charta von besonderer Bedeutung:

- (a) die Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit;<sup>4</sup>
- (b) das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen<sup>5</sup> und
- (c) die Achtung der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten<sup>6</sup>.

Die Vereinten Nationen sind völkerrechtlich – und aus ihrem Selbstverständnis heraus – ein *System kollektiver Sicherheit*: Ein System, das eher überwölbenden als abgrenzenden Charakter hat, sich in der Friedenswahrung also „nach innen“, d.h. auf Mitgliedstaaten der eigenen Organisation richtet.

Die Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit trägt nach Art. 24 UN-Charta der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (bestehend aus 15 Mitgliedern: 5 ständigen und 10 nichtständigen). Für die Verabschiedung einer Resolution im Sicherheitsrat ist wichtiger noch als die Unterstützung durch die Mehrheit seiner Mitglieder, daß keines der fünf ständigen Mitglieder vom Vetorecht Gebrauch macht. Das bedeutet aber auch: Konsens ist im Sicherheitsrat zur Entscheidungsfindung nicht unbedingt erforderlich.

In der internationalen Friedenssicherung hat der Sicherheitsrat den Vereinten Nationen sichtbares Profil gegeben durch die Mandatierung von bislang 55 friedenserhaltenden Maßnahmen („UN Peacekeeping Operations“) seit 1948. An diesen Operationen waren bisher ca. 800.000 Soldaten, Polizeibeamte und zivile Experten beteiligt; im Jahre 1988 wurde den sog. „Blauhelmen“ der Friedensnobelpreis verliehen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges stieg die Nachfrage nach UN-Friedensmissionen deutlich an. Art und Umfang der Mandate haben sich deutlich weiterentwickelt, bedingt auch durch schmerzhaft Erfahrungen und Lernprozesse

---

<sup>4</sup> Vgl. Art. 1 (1) UN-Charta.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 2 (4) UN-Charta. – Die UN-Charta läßt lediglich zwei Ausnahmen zu, nämlich die Nutzung des Rechtes zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 51 und solche Einsätze militärischer Gewalt, die durch den Sicherheitsrat selbst nach Kapitel VII autorisiert werden.

<sup>6</sup> Vgl. Art. 2 (1) UN-Charta i.V.m. Art. 2 (4) und Art. 2 (7) UN-Charta.

der UN in Krisenregionen (wie z.B. in Somalia und im früheren Jugoslawien). Während in der traditionellen Friedenssicherung noch die Überwachung von Waffenstillstandslinien und Pufferzonen im Vordergrund stand, hat die Robustheit der Mandate für UN-Missionen in der jüngeren Vergangenheit zunehmend an Bedeutung gewonnen. Mittlerweile kann auch die Übertragung von Aufgaben im Rahmen des „Post-conflict peacebuilding“ durchaus als Normalität für UN-Friedensmissionen betrachtet werden.

## II. Die NATO

Im Vergleich zu den Vereinten Nationen wird bei der NATO („*North Atlantic Treaty Organization*“, d.h. *Nordatlantik-Vertrags-Organisation*) bereits aus der Bezeichnung der Organisation ihr eher regionaler Charakter deutlich – wobei darauf hinzuweisen ist, daß der Nordatlantik nicht nur das geographisch verbindende Element zwischen den NATO-Mitgliedstaaten in Europa und Nordamerika darstellt, sondern die Allianz im Washingtoner Vertrag vom 4. April 1949, ihrem Gründungsdokument, auch das Vertragsgebiet des Bündnisses auf das Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses – d.h. geographisch – begrenzt hat.<sup>7</sup>

Die NATO wurde 1949 – vier Jahre also nach der Gründung der VN – durch 12 Staaten Westeuropas und Nordamerikas gegründet. Vor dem Hintergrund des sich nach dem Ende des 2. Weltkrieges neu entwickelnden Ost-West-Konfliktes war dabei die Absicht maßgebend, ein abschreckendes Gegengewicht zur damaligen Sowjetunion und deren damaligen Satelliten bzw. Verbündeten zu schaffen. Die NATO entstand und entwickelte sich als ein *System kollektiver Verteidigung*, d.h. ausgerichtet auf die Abschreckung eines potentiellen Angreifers von außen. Unstreitig ist die NATO ein „Kind des Kalten Krieges“. Die Allianz selbst verstand sich stets als eine Wertegemeinschaft. Ihrem ersten Generalsekretär, *Lord Ismay*, wird der Ausspruch zugeschrieben, der Zweck der Gründung der NATO habe darin bestanden, „*to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down.*“ Aufgrund der z.T. fundamentalen zeitgeschichtlichen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte ist die Situation heute eine grundlegend andere.

Die NATO hat seit ihrer Gründung in mehreren Erweiterungsrounden neue Mitglieder aufgenommen: 1952 Griechenland und die Türkei, 1955 die Bundesrepublik Deutschland, 1982 Spanien und zuletzt 1999 die Tschechische Republik, Ungarn und Polen. Gegenwärtig umfaßt die NATO damit 19 Mitgliedstaaten, was rein quantitativ rund 10 % der Mitgliedschaft der VN entspricht. Die nächste Erweiterungsrounde steht für das Bündnis bereits in nächster Zukunft bevor: Auf dem Gipfeltreffen der NATO-Staats- und Regierungschefs in Prag

---

<sup>7</sup> Vgl. Art. 6 Nordatlantik-Vertrag.

im November 2002 ist die Einladung an bis zu sieben weitere Staaten Mittel-Ost-Europas zu erwarten, dem Bündnis beizutreten.

Das höchste politische Entscheidungsgremium der NATO ist der Nordatlantikrat, der entweder auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, auf der Ebene der Außen- oder Verteidigungsminister oder auf Botschaferebene tagt. Der Nordatlantikrat trifft seine Entscheidungen im Konsens.

In den 53 Jahren ihrer Existenz hat die NATO ihre Strategie mehrfach den aktuellen Entwicklungen und Rahmenbedingungen angepaßt. Als jüngstes Beispiel für die Weiterentwicklung der Strategie können hier die Ergebnisse des Gipfels von Washington (1999) aus Anlaß des 50. Jahrestages der NATO-Gründung genannt werden: Die NATO hat dabei in ihrem sog. neuen Strategischen Konzept<sup>8</sup> die Maxime formuliert, die durch sie begründete Zone der Stabilität zu erhalten und zugleich in den Osten, Südosten und Süden Europas zu projizieren, d.h. auszudehnen. Man will Krisen und Konflikte „auf Distanz halten“, d.h. eindämmen und dort entschärfen, wo sie entstehen – damit eine militärische Verteidigung des Bündnisgebietes nicht nötig wird. Zu diesem Zweck will man u.a. neue Mitgliedsländer aufnehmen und Krisenbewältigung auch außerhalb des Bündnisgebietes betreiben (vgl. Balkan).<sup>9</sup>

### III. Die wechselseitige Perzeption UN – NATO

#### 1. Völkerrechtliche Ansätze

Die Charta der *Vereinten Nationen* erwähnt die NATO nicht ausdrücklich. Die NATO wurde nicht nur vier Jahre nach den VN gegründet, es widerspräche auch dem eher allgemein gehaltenen, auf richtungweisende Grundaussagen beschränkten – und dadurch seine legitimatorische Kraft entfaltenden – Charakter der UN-Charta, einzelne Bündnisse detailliert anzusprechen. Drei Aspekte sind gleichwohl für das Verhältnis zwischen beiden Organisationen von Bedeutung:

- In der UN-Charta befaßt sich das Kapitel VIII in allgemeiner Form mit “Regional arrangements” („regionalen Abmachungen“). Die Existenz solcher Regionalbündnisse wird nicht nur akzeptiert, sondern als Grundbaustein der internationalen Sicherheitsarchitektur vorausgesetzt – allerdings unter der Prämisse, daß deren Charakter und Aktivitäten dem Geist der UN-Charta entsprechen.<sup>10</sup> Dem Sicherheitsrat wird ausdrücklich nahege-

<sup>8</sup> Vgl. *NATO Office of Information and Press*, The Alliance’s Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23 and 24 April 1999, Brüssel 1999.

<sup>9</sup> Darüberhinaus hat die NATO dem Mittelmeerraum strategische Bedeutung beigemessen. Schließlich haben sich die europäischen Mitgliedstaaten des Bündnisses dazu bekannt, mehr Verantwortung zu übernehmen, um die eigene Handlungsfähigkeit zu stärken.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 52 UN-Charta. Dieser Artikel fordert, Regionale Abmachungen und deren Aktivitäten sollten “consistent” mit den Zwecken und Zielen der UN sein.

legt, von solchen Regionalorganisationen Gebrauch zu machen, wenn “Enforcement action”, d.h. die Anwendung militärischer Gewalt zum Zweck der Friedensdurchsetzung, unter seiner Autorität angemessen erscheint.<sup>11</sup> Als wesentlich muß die Forderung im gleichen Absatz dieses Charta-Artikels angesehen werden, “Enforcement action” durch Regionalorganisationen solle nicht ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat erfolgen:

*“ no enforcement action shall be taken under regional arrangements ... without the authorization of the Security Council ”*<sup>12</sup>

Schließlich solle der Sicherheitsrat jederzeit über alle Maßnahmen informiert sein, die regionale Abmachungen zur Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit durchzuführen beabsichtigen oder durchgeführt haben.<sup>13</sup>

- Ein weiterer wichtiger Aspekt läßt sich aus dem bereits erwähnten Artikel 51 der UN-Charta ableiten: Indem den UN-Mitgliedstaaten das Recht zur – individuellen, aber eben auch – kollektiven Selbstverteidigung zugesprochen wird, erkennt die Charta nach meiner Auslegung indirekt auch die Möglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten an, sich zum Zweck der kollektiven Selbstverteidigung zusammenzuschließen bzw. Bündnisse zu bilden.
- Schließlich nimmt die NATO aus Sicht der Vereinten Nationen unter allen regionalen Zusammenschlüssen eine besondere Rolle ein. Da sie operativ handlungsfähig und mit einer integrierten, jahrzehntelang erprobten Führungs- und Kommandostruktur ausgestattet ist, verfügt die Nordatlantische Allianz über Ressourcen, die militärisch in vielfältiger Weise einsetzbar sind. Dies ist für die Vereinten Nationen ohne Zweifel ein signifikanter Faktor.

Die *NATO* ihrerseits bekennt sich in der Präambel des Nordatlantik-Vertrages ausdrücklich zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen. Dies ist – auch im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung der beiderseitigen Zusammenarbeit – in besonderer Weise relevant. Zudem wird im NATO-Vertrag<sup>14</sup> wiederholt auf die Übereinstimmung mit der UN-Charta hingewiesen:

So findet sich im Artikel 1 unter Berufung auf die UN-Charta das Bekenntnis zur friedlichen Streitbeilegung mit der Einschränkung, Gewalt nur anzudrohen bzw. anzuwenden in Übereinstimmung mit den Zielen der UN.

---

<sup>11</sup> Vgl. Art. 53 (1) Satz 1 UN-Charta.

<sup>12</sup> Art. 53 (1) Satz 2 UN-Charta.

<sup>13</sup> Vgl. Art. 54 UN-Charta.

<sup>14</sup> Vgl. *NATO Office of Information and Press*, NATO Handbook, Brüssel 2001, S. 527-530.

In Artikel 5 (1. Absatz) beruft man sich für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf die Ausübung des Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta.

In Artikel 5 (2. Absatz), verpflichtet sich die NATO, sowohl einen erfolgten Angriff wie auch die daraufhin ergriffenen Maßnahmen unverzüglich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mitzuteilen – und die eigenen Maßnahmen einzustellen, wenn der Sicherheitsrat seinerseits das Erforderliche veranlaßt hat, um den internationalen Frieden und Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.

Schließlich unterstreichen die NATO-Mitgliedsländer in Artikel 7 des NATO-Vertrages, daß ihre Rechte und Pflichten als Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gemäß UN-Charta in keiner Weise berührt werden – ebenso wie auch die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrates für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit ausdrücklich nicht in Frage gestellt wird.

Soweit die Theorie.

## 2. Ein Beispiel politischer Praxis

Anhand der politischen (und militärischen) Entscheidungsprozesse vor und während der NATO-Luftangriffe gegen die Bundesrepublik Jugoslawien im Frühjahr 1999 (sog. „Kosovo air campaign“) ist deutlich geworden, daß das Zusammenwirken zwischen NATO und UN *nicht* zu einem gemeinsamen Vorgehen beider Organisationen führte. Die damaligen Luftangriffe der NATO *ohne* ausdrückliche vorherige Legitimation durch den Sicherheitsrat der UN sind sowohl völkerrechtlich wie auch im politischen Raum und in der Öffentlichkeit äußerst kontrovers beurteilt worden. Wertungen waren zu hören, die von „Dammbruch“, „Paradigmenwechsel“ und „tragischer Präzedenzfall“ bis hin zur Feststellung reichten, es handele sich in diesem konkreten Fall – in Anbetracht massiver Menschenrechtsverletzungen und Massenvertreibungen – bei dem Vorgehen der NATO um eine „läßliche Sünde“ (*Bruno Simma*).

Der deutsche Bundeskanzler hat grundsätzlich – aber auch mit Blick auf diese spezielle NATO-Operation – zur Frage von Einsätzen mit oder ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates die Haltung der Bundesregierung in folgender Weise beschrieben: Für internationale Militäreinsätze außerhalb des Bündnisgebietes sei eine „unbezweifelbare völkerrechtliche Grundlage“<sup>15</sup> die Voraussetzung, was im Regelfall durch ein Mandat des Sicherheitsrates erfüllt werde. Ein Abweichen von diesem Grundsatz sei lediglich im Ausnahmefall zulässig, d.h. zur Verhinderung humanitärer Katastrophen und schwerer Menschenrechtsverletzungen, „wenn unmittelbares Eingreifen aus humanitären Gründen dringend

---

<sup>15</sup> *Gerhard Schröder*, Deutsche Sicherheitspolitik an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, Rede anlässlich der „Münchener Tagung für Sicherheitspolitik“, 6. Februar 1999, Redemanuskript, S. 7.



geboten ist.“<sup>16</sup> Mit anderen Worten: Wann immer möglich, sollen Einsätze der NATO auf der Grundlage und im Rahmen eines UN-Mandates stattfinden. Wenn aber ein Mandat des Sicherheitsrates nicht zustandekommt (z.B. weil sich der Rat intern blockiert), dann behalte sich das Bündnis das Recht vor, auch ohne ein solches Mandat zu handeln. Mit dieser Position hat der deutsche Regierungschef gewiß die Haltung aller NATO-Mitgliedstaaten wiedergegeben: Wir erkennen die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates an, wenn er aber zur Mandatierung unfähig ist, dann handeln wir zur Not eben auch allein.

Daß drei der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auch NATO-Mitgliedstaaten herausgehobener Statur sind, bietet dabei – wie das Beispiel Kosovo zeigt – keine Gewähr dafür, daß der Sicherheitsrat zu einer beschleunigten Entscheidungsfindung (ggf. sogar im Sinne der NATO) imstande wäre.

Die politischen und operativen Maßnahmen von Vereinten Nationen und NATO berühren und überlagern sich jedoch durchaus auch in weiteren Handlungsfeldern.

### 3. Zusammenarbeit für den Frieden

Die Vereinten Nationen haben in der Vergangenheit häufig, wenn auch mit wechselndem Erfolg, mit Regionalorganisationen zum Zweck der Friedenssicherung zusammengearbeitet, so z.B. in Georgien mit der OSZE, in Haiti mit der OAS oder in Liberia mit OAU und ECOWAS. Auf dem Balkan ist seit einigen Jahren im Rahmen der Implementierung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates neben anderen internationalen Organisationen (z.B. OSZE, EU, UNHCR) und ad hoc etablierten Einrichtungen (z.B. OHR<sup>17</sup>) auch die NATO an der Absicherung der jeweiligen Prozesse der Friedenskonsolidierung (“Post-conflict peacebuilding”) beteiligt. Sie hat die Führung international zusammengesetzter Friedenstruppen übernommen und stellt bis heute – qualitativ wie quantitativ – deren bedeutendste Anteile.

Als wichtig, wenn nicht unerlässlich für den Erfolg der vielfältigen ineinandergreifenden Aktivitäten wurde dabei stets angesehen, daß die internationale Gemeinschaft in der Lage sein sollte, ggf. auch „Muskeln“ und „Zähne“ zeigen zu können – sofern die Entwicklung vor Ort ein „robustes“ Eingreifen notwendig erscheinen läßt. Dies war und ist ein Faktor, der die Beteiligung der Allianz wesentlich begründet hat.

Als deutliches Indiz für das bisher durchaus erfolgreiche Zusammenwirken auf dem Balkan kann die kürzlich angekündigte Absicht der NATO gelten, ihre in den beiden Haupt-Einsatzgebieten (Bosnien-Herzegowina und Kosovo) dislo-

<sup>16</sup> Ebda. – In der Aussprache unterstrich der Bundeskanzler zudem, solche Ausnahmefälle seien nicht abstrakt, sondern jeweils nur situativ definierbar. Die Diskussion und Meinungsbildung innerhalb der Staatengemeinschaft sei hierbei ein entscheidendes Kriterium.

<sup>17</sup> Office of the High Representative.

zierten Kräfte ein weiteres Mal zu reduzieren, und zwar jeweils um etwa ein Drittel der jetzigen Personalstärke.

In Bosnien-Herzegowina war im Zuge der Implementierung des Friedensabkommens von Dayton/Ohio (11/1995) die Verantwortung für die Führung der Operationen von UNPROFOR an die NATO-geführte IFOR ("Implementation Force") mit zunächst ca. 60.000 Soldaten übertragen worden. Nach einem Jahr wurde das Mandat dieser internationalen Friedenstruppe leicht verändert, und auch ihre Bezeichnung wechselte auf SFOR ("Stabilization Force"). Von Beginn an aber findet sinnvollerweise ein regelmäßiger Austausch zwischen den verantwortlichen militärischen Befehlshabern von IFOR/SFOR mit den Leitern der anderen im Lande tätigen internationalen Organisationen über eine koordinierte Vorgehensweise statt, um so die internationalen Hilfsbemühungen möglichst ohne Reibungsverluste zum Erfolg zu führen. Gegenwärtig beträgt die personelle Stärke von SFOR ca. 18.000 Soldaten, bis Ende 2002 soll ein Umfang von ca. 12.000 erreicht werden.

Auch im Kosovo war im Zuge der Implementierung der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates vom 12. Juni 1999 eine abgestimmte Vorgehensweise der in der Region tätigen internationalen Organisationen dringend angeraten. Unter der exekutiven Gesamtverantwortung der UN-Übergangsverwaltung im Kosovo (UNMIK) wurden außer den Vereinten Nationen selbst auch deren Flüchtlingshilfswerk UNHCR, die Europäische Union sowie die OSZE mit jeweils speziellen, sich ergänzenden Aufgabenfeldern der Friedenskonsolidierung betraut. Neben diesen vier „Säulen“ des Wiederaufbauprozesses hat die durch die NATO geführte Friedenstruppe KFOR ("Kosovo Force") die glaubwürdige (militärische) Absicherung des Friedensprozesses übernommen. KFOR begann diese Unterstützung von UNMIK im Jahre 1999 mit ca. 55.000 Soldaten. Der heutige Umfang von ca. 40.000 soll bis Juni 2003 auf ca. 32.000 reduziert werden, sofern die weitere politische und rechtliche Entwicklung im Kosovo dies rechtfertigt.

Nach mehreren Jahren des Zusammenwirkens zwischen VN und NATO auf dem Balkan haben sich viele Verfahrensweisen „eingespielt“. So legt der Generalsekretär der NATO dem Generalsekretär der UN regelmäßig Berichte über die Entwicklung vor Ort (z.B. zu bestimmten "Hot spots" in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo) vor, die dieser dann seinerseits dem Sicherheitsrat zuleitet. Nicht selten stützt sich auch der UN-Generalsekretär bei seinen eigenen Empfehlungen (z.B. zur künftigen Mandatierung von UN-Missionen) auf Erkenntnisse, die in den Berichten des NATO-Generalsekretärs enthalten sind.

Regelmäßig sind hohe Befehlshaber der NATO – wie z.B. auch die Leiter (SRSG<sup>18</sup>) der jeweiligen UN-Friedensmissionen – im UN-Sicherheitsrat zu

---

<sup>18</sup> Special Representative of the Secretary-General.

Gast und berichten „ungefiltert“ über ihre Erkenntnisse und Erfahrungen vor Ort.

Bereits während der UN-Operationen im früheren Jugoslawien, d.h. noch vor Übernahme der Verantwortung durch IFOR 1995, waren Verbindungselemente/-offiziere der NATO in der UN-Zentrale in New York präsent. Dies war z.B. notwendig für eine effiziente Koordinierung von NATO-Luftwaffeneinsätzen (“Close air support”) nach Anforderung durch UN-Bodentruppen in Bosnien-Herzegowina (sog. “Dual key”-Verfahren).

#### **IV. Der 11. September und seine Folgen**

Es ist als signifikant zu bewerten, daß die UN durch mehrere Resolutionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung den Bezugsrahmen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus vorgegeben haben, in politischer wie in rechtlicher Hinsicht. Signifikant deshalb, weil das Vorgehen der USA *im Rahmen* – und nicht etwa außerhalb – der UN legitimiert wurde. Auch wenn hier sicherlich die eigene politische Absicht mitbestimmend ist, die Vereinten Nationen im Sinne der nationalen Interessen zu nutzen, hätte eine Weltmacht auch anders reagieren können.

Im Hinblick auf die NATO ist zu beobachten, daß die Allianz zwar am 12. September 2001 – erstmals überhaupt – den Bündnisfall festgestellt und damit die gegenseitige Beistandsverpflichtung gemäß Art. 5 des Nordatlantikvertrages aktiviert hat. Abgesehen vom – von Oktober 2001 bis Mai 2002 stattgefundenen, also inzwischen beendeten – Einsatz von AWACS-Aufklärungsflugzeugen über dem Luftraum der USA und einigen weiteren kleineren Aktivitäten spielt die NATO hier aber eher eine Nebenrolle. Man mag es bedauern oder auch nicht: Im militärischen Handlungsfeld wird jedenfalls durch die USA weitgehend unilateral (bzw. allenfalls auf der Grundlage bilateral getroffener Vereinbarungen) agiert.

Für interessant – wenn nicht sogar für zukunftsweisend – ist in diesem Zusammenhang das vor wenigen Wochen geäußerte Angebot der NATO zu bewerten, die durch die UN mandatierte internationale Friedenstruppe für Afghanistan (ISAF)<sup>19</sup> in Kabul mit Planungskapazitäten der Nordatlantischen Allianz zu unterstützen. Es ist dazu bisher zwar nicht gekommen, gleichwohl ist die gedankliche und politische Überschreitung bislang vorhandener – vielleicht auch selbst auferlegter Restriktionen offenkundig.

#### **V. Multilateralismus vs. Unilateralismus**

Die Lebensfähigkeit sowohl der UN als auch der NATO wird letztlich durch das Ausmaß des politisch gewollten – oder eben nicht gewollten – Engagements der jeweiligen Mitgliedstaaten gewährleistet oder untergraben. Jedes

---

<sup>19</sup> Vgl. Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrates (20. Dezember 2001).

dieser Mitgliedsländer, das gilt für beide Organisationen, verfolgt naturgemäß die eigenen nationalen Interessen und Ziele, auch in und unter Nutzung der jeweiligen multinationalen Organisation. Das halte ich für völlig legitim. Der Konflikt zwischen kollektiven bzw. Bündnisinteressen und nationaler Interessenpolitik ist klassisch.

Die Leistungsfähigkeit multinationaler Organisationen hängt aber auch davon ab, daß diese Organisationen zu *gemeinsamem* Handeln willens und in der Lage sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint es angemessen, daß nach den Terroranschlägen des 11. September die Vereinten Nationen durch die Sicherheitsrats-Resolutionen Nr. 1368 (vom 12. September 2001) und 1373 (vom 28. September 2001) – sowie nachfolgend durch die Resolution Nr. 1386 (vom 20. Dezember 2001) – den politischen und rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus vorgegeben haben. Auch der UN-Generalsekretär selbst hat durch sehr prononcierte Statements deutlich gemacht, die Welt müsse wissen, *wofür*, aber auch *wogegen* sie stehe.

Andererseits können für den Bestand von Bündnissen – ob globaler oder regionaler Art – durchaus ernsthafte Belastungen entstehen, wenn der multilaterale Ansatz zunehmend durch ein eher unilaterales Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten überschattet wird. Dies haben wir in der gerade zurückliegenden Woche in nahezu dramatischer Form erlebt, als der UN-Sicherheitsrat die allgemein erwartete Verlängerung seines Mandates für die UN-Friedensmission in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) sowie seiner Autorisierung der dort eingesetzten internationalen Friedenstruppe (SFOR) *nicht* – bzw. nur für ein paar Tage bis zum 30. Juni 2002 – zustandebrachte. Der Grund: Die USA – mit dem Gewicht einer Weltmacht handelnd – drohen mit ihrem Veto für den Fall, daß amerikanischen Soldaten keine Immunität vor dem neu entstehenden Internationalen Strafgerichtshof zugesichert wird. Mit dem gleichen Motiv drohen die USA, ihre Beteiligung an UN-Friedensmissionen vollständig zurückzuziehen und auch ihre finanziellen Beiträge für die Friedensmissionen der UN einzustellen. Die New York Times hat dieses Verhalten als „Geiselnahme“ gegenüber den internationalen Friedensmissionen bezeichnet.<sup>20</sup> Das ist es wohl auch.

## VI. Ausblick

Lassen Sie mich mit vier Thesen abschließen.

1. Da das *Nordatlantische Bündnis* seine Existenz dem „Kalten Krieg“ verdankt, hat seine politisch-militärische Bedeutung als Regionalbündnis mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zwangsläufig zunächst abgenommen. Durch die Beteiligung an *internationalen Friedensmissionen* auf dem Balkan seit Mitte der neunziger Jahre auf der Grundlage von Resolutionen des Sicher-

<sup>20</sup> Vgl. o.V.: Peacekeeping held hostage, in: The New York Times, erschienen in: International Herald Tribune, vom 28. Juni 2002.

heitsrates der UN konnte sich die NATO eine neue Legitimationsgrundlage schaffen. Setzt das Bündnis diesen Weg der Lösung vom ausschließlichen Bündniszweck der kollektiven Verteidigung fort und beteiligt sich weiterhin an internationalen Friedensmissionen (bzw. gestaltet sie wesentlich mit), dann hat die Allianz politisch eine Zukunft. Die Tendenz der Entwicklung scheint klar: Für Einsätze der NATO verlieren geographische zugunsten politischer Kriterien an Gewicht.

2. Vor allem aufgrund der veränderten internationalen Agenda nach dem 11. September 2001 wird die NATO auch ihre Rolle im Hinblick auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus – im Rahmen des von den UN vorgegebenen völkerrechtlichen Rahmens – neu definieren müssen. Wenn der Kampf gegen den internationalen Terrorismus weiterhin *auch* mit militärischen Mitteln geführt werden soll, dann kann die einmalige (und erstmalige) Feststellung des Bündnisfalls durch die NATO-Mitgliedsländer nur ein Zwischenschritt sein. Wenn die NATO hier nicht zu Lasten von Operationen einzelner ihrer Mitgliedstaaten marginalisiert werden will, sollte sie selbst geeignete Fähigkeiten entwickeln, zur Verfügung stellen und sich positionieren. Auch dies wäre ein Faktor ihrer Existenzberechtigung.

3. Die Vereinten Nationen haben im vergangenen Jahrzehnt durch ihre Mandatierung dazu beigetragen, daß neben den eigentlichen “UN peacekeeping operations” auch *nicht* durch die UN direkt geführte internationale Friedensmissionen zum Erfolg wurden. Wie auf dem Balkan erkennbar, ist die Rolle der NATO in diesem Kontext bis heute als konstruktiv und friedensfördernd zu bewerten – und als Erfolgsfaktor für die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft insgesamt. Zur Absicherung von Prozessen des “Post-conflict peace building” (d.h. der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit) werden die UN auch zukünftig auf die *Unterstützung durch militärisch leistungsfähige* („kraftvolle“, „robuste“) *Bündnisse* wie die NATO angewiesen sein. Einerseits eine Mandatierung durch den Sicherheitsrat der UN, andererseits die NATO als einer von mehreren potentiell in Frage kommenden Auftragnehmern: Diese Form der Arbeitsteilung ist auch weiterhin gut vorstellbar.

4. Die Möglichkeiten der Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der NATO sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Als beispielhaft in diesem Zusammenhang kann die Aufforderung des sog. Brahimi-Berichtes<sup>21</sup> (zur Fortentwicklung der UN-Friedensmissionen) an die Mitgliedsländer der Vereinten Nationen gelten, sich durch die Verfügbarmachung multinationaler Einheiten und Verbände am “UN Standby Arrangements System (UNSAS)” zu beteiligen. Auch Regionalbündnissen selbst steht die Möglichkeit offen, über dieses UNSAS – zu ihren eigenen Konditionen – der UN bestimmte Kapazitäten anzubieten. Die NATO und ihre Mitgliedsländer sollten sich diesem Be-

---

<sup>21</sup> Vgl. UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 (21. August 2000).

reich nicht verschließen, zumal der Brahimi-Bericht *in toto* durch den Sicherheitsrat und die Generalversammlung (d.h. durch die Mitgliedsländer der UN) begrüßt worden ist.<sup>22</sup>

Die NATO und die Vereinten Nationen: zwei Organisationen, die aufgrund ihrer historisch bedingten Entstehung und Entwicklung auf unterschiedliche Zielsetzungen hin optimiert wurden. Während das Nordatlantische Bündnis durch die Erwartungshaltung sowohl der eigenen Mitglieder als auch der internationalen Öffentlichkeit in erster Linie am Maßstab des effizienten Einsatzes von Streitkräften gemessen wird, gewinnen die Vereinten Nationen nach wie vor besonders als globales Forum für internationalen politischen Interessenausgleich ihre Bedeutung. Obwohl sich im hier betrachteten Handlungsfeld „Frieden und Sicherheit“ beide Organisationen erkennbar weiterentwickelt haben, bleibt die überspitzte Feststellung: NATO und Vereinte Nationen – das sind zwei unterschiedliche Aufgabenstellungen, zwei verschiedenartige Strukturen, zwei differierende Selbstverständnisse.

Gleichwohl ist nach den wechselseitigen Erfahrungen der letzten Jahre deutlich geworden, daß die Zusammenarbeit beider Organisationen in der Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung durchaus eine sinnvolle Handlungsoption sein kann. Ohne Zweifel haben sich Vereinte Nationen und NATO im vergangenen Jahrzehnt aufeinander zubewegt. In gegenseitigem Interesse sollte dieses Momentum internationaler Arbeitsteilung beibehalten werden. In diesem Sinne kann daher im Hinblick auf künftige Bemühungen in der internationalen Friedenssicherung die Fortentwicklung dieser beiderseitigen Kooperation sowohl für die NATO wie für die Vereinten Nationen ein Erfolgsfaktor ihres jeweiligen Engagements sein.

---

<sup>22</sup> Vgl. Resolution 1318 des UN-Sicherheitsrates (7. September 2000) und Resolution 55/2 der UN-Generalversammlung (8. September 2000).

## **Die Rolle Deutschlands bei der Lösung der Namibia-Frage im Rahmen der Vereinten Nationen<sup>1</sup>**

*Hans-Joachim Vergau*

Bekanntlich sind die damaligen beiden deutschen Staaten erst 1973 Mitglieder der Vereinten Nationen geworden.

Die DDR hat in den das südliche Afrika betreffenden Fragen ziemlich konsequent bestimmte Befreiungsbewegungen, darunter auch die South West Africa People's Organization (SWAPO), unterstützt. Den von der dominierenden Mehrheit der Blockfreien durchgezogenen Resolutionen der UN-Generalversammlung (GV), zu deren Inhalt immer wieder scharfe, teilweise berechtigte Kritik an der Afrika-Politik westlicher Regierungen gehörte, hat sie meistens nachdrücklich und im Verein mit den anderen Ostblock-Staaten zugestimmt. In diesem Konzert stimmte sie auch für Positionen, die wegen ihrer groben Einseitigkeit vernünftigen Lösungsbemühungen im Wege standen. In bezug auf den hier darzustellenden Verhandlungsprozeß für Namibia hat die DDR keine nennenswerte Rolle gespielt.

Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in bezug auf Namibia blieb zunächst widersprüchlich. Man verharrte im Widerstand gegen Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika und gegen die Einsicht, daß die spätestens seit dem Namibia-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) von 1971 völkerrechtlich geklärte Position, wonach die Präsenz Südafrikas in Namibia illegal war, von Bonn Konsequenzen verlangte. In dieser Hinsicht stand die Forderung nach Schließung unseres Konsulats in Windhuk mit im Vordergrund. Andererseits haben Bundeskanzler *Helmut Schmidt* und vor allem Außenminister *Hans-Dietrich Genscher*, zugleich aber auch Politiker aus den Reihen der damaligen Opposition, seit 1974 mit zunehmendem Nachdruck das Selbstbestimmungsrecht für die noch nicht unabhängigen Völker im südlichen Afrika und die Aufgabe der Rassendiskriminierung eingefordert.

Im Sicherheitsrat (SR) haben die westlichen Mitglieder (die Bundesrepublik gehörte noch nicht dazu) am 30. Januar 1976 der berühmten Resolution Nr. 385 zugestimmt. Motiv war sicher nicht eine plötzliche Eile, dem namibischen Volke zu helfen, sondern wohl hauptsächlich die Sorge, die fortgesetzte Mißachtung der Positionen der Generalversammlung (GV) werde dem zunehmenden Einfluß radikaler Kräfte und Moskaus Vorschub leisten. Der Kernsatz der einstimmig angenommenen Resolution lautet:

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2003 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 28. Juni 2003 gehalten hat.

“*The Security Council ... declares that in order that the people of Namibia be enabled to freely determine their own future, it is imperative that free elections under the supervision and control of the United Nations be held for the whole of Namibia as one political entity.*”

Diese – von der Bundesregierung nachdrücklich begrüßte – Resolution erschwerte nun bei uns die Kritik an deren Namibia-Politik, welche in Bonn ständig von Oppositionspolitikern und mit besonderer Härte seitens der CSU vorgebracht worden ist und welche – uni sono mit den meisten Namibiadeutschen – von Mißtrauen sowohl gegen die UN als auch gegen die Flexibilität *Genschers* in der Sanktionenfrage und im Umgang mit SWAPO geprägt war.

Resolution 385 erregte Angstzustände beim Apartheid-Regime in Südafrika. Denn selbst wenn man den Verlust Namibias hinnähme, würde nicht durch die ansteckende Wirkung einer demokratischen Lösung im Nachbarland ein höchst gefährlicher Auftrieb des Befreiungskampfes der Nicht-Weißen im eigenen Lande und der internationalen Unterstützung dafür ausgelöst? – Die Furcht vor diesem Bazillus gehört zu den Hauptgründen der sich über die ganze hier darzustellende Namibia-Initiative hinziehenden verzweifelten Verzögerungstaktiken Pretorias.

So waren immerhin einige Namibia betreffende Denkanstöße zu uns durchgedrungen, als die Bundesrepublik 1977 zusammen mit Kanada nicht-ständiges SR-Mitglied geworden war. Die damit im SR zusammengeführte Fünferriege aus NATO-Staaten trat jedoch anfangs mit keinerlei Absichten zu irgendetwas Gemeinsamem an, geschweige denn zu einer Namibia-Initiative. Initialzündend wirkte vielmehr ein sofort abgefeuerter Beschluß seitens der Afrikagruppe mit vier teilweise provozierenden Resolutionsentwürfen gegen Apartheid. Die Fünf sollten spektakulär gezwungen werden, endlich zu wirksamen Maßnahmen (darunter vor allem Sanktionen) Farbe zu bekennen. Jetzt fanden sich die Fünf auf der Stelle zusammen und versuchten händeringend, den Afrikanern ihr demaskierendes Projekt auszureden und sie für eine stattdessen zu entwickelnde „gemeinsame Prinzipienklärung“ zu gewinnen. Das war nur eine Vorstufe der „Kontaktgruppe“, zumal sich weitere Delegationen dem Fünferkreis hätten anschließen können. Man dachte, als die Afrikaner sich unnachgiebig zeigten, auch an ein Angebot, im SR eine Debatte über Namibia zu mobilisieren.

Erst später hat der damalige Leiter der UN-Abteilung im Auswärtigen Amt in Bonn, *Helmut Redies*, bei Konsultationen im US-State Department den Gedanken angesprochen, ob nicht die Fünf am Rande des SR selbständig “something on Namibia” starten könnten, und dabei erfahren, daß unabhängig von seiner Idee hochrangige US-Experten schon dabei waren, in die gleiche Richtung zu denken. Man sollte die Originalität des Vorschlags nicht überschätzen; in der damaligen Konstellation „lag er in der Luft“.

Erst daraus ist dann nach gründlicher Abstimmung mit den fünf Hauptstädten (Außenminister *Genscher* hat sofort zugestimmt) die klassische *Kontaktgruppe* (KG) entstanden und hat am 16. März 1977 erstmals getagt – und zwar in der



kanadischen UN-Mission in New York. (Wenn, was vor allem in Interviews gelegentlich geschehen ist, einzelne damalige Leiter von beteiligten UN-Vertretungen die Erfindung der Form oder des Konzepts dieser Namibia-Initiative für sich in Anspruch genommen haben, so überschätzten sie damit die eher technische Rolle, die sie als praktische Organisatoren von Treffen und als Weisungsübermittler kraft Amtes hatten.)

Die Bundesrepublik war vor allem daran interessiert, Sanktionen zu vermeiden und – als im SR erstmals auf die Probe gestellter UN-Neuling – die Chance zu nutzen, an internationalem Profil zu gewinnen und insbesondere in der dritten Welt glaubwürdiger zu werden. Dahinter stand für *Genscher*, dem der Kanzler dieses Feld weitgehend überlassen hatte, neben außenwirtschaftlichen Interessen hauptsächlich das für die KSZE- und die Deutschlandpolitik so wichtige Anliegen, die Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht sichtbar einzufordern. Entsprechend den Ängsten Pretorias verstand auch *Genscher* eine UN-konforme Namibia-Lösung zugleich als eine Vorstufe zur Überwindung der Apartheid in Südafrika selbst und damit als hilfreich zur Entlastung gegenüber der Kritik an unseren Südafrika-Beziehungen. Die Bundesrepublik ist 1976 bis 1979 und nochmals 1981 in jeder GV wegen wirtschaftlicher, nuklearer oder militärischer Zusammenarbeit mit Südafrika unter Namensnennung scharf verurteilt worden. Demgegenüber waren die Belange der Namibiadeutschen zwar auch ein Motiv, aber nicht in dem Maße ausschlaggebend, wie es vielfach dargestellt wird. Auch ohne diesen Faktor hätte sich die Bundesregierung mit gleicher Energie in der KG engagiert. Sie hat sich, wie sich noch zeigen wird, später, als es um Vertrauensbildung ging, der Sorgen der Namibiadeutschen (damals knapp 20.000, heute wohl weniger als 16.000) intensiv angenommen und ihnen die Hinnahme eines demokratischen Prozesses erleichtert.

Die Kontaktgruppe bestand in erster Linie aus je einem hochrangigen Diplomaten aus jeder New Yorker UN-Mission in Permanenz; er konnte sich Hilfskräfte mitbringen. Er hatte jeden wesentlichen Schritt mit seiner Hauptstadt abzustimmen. Ganz selten kamen auch die fünf Leiter der Missionen zusammen, dies aber fast nur, um sich über den Sachstand informieren zu lassen. Soweit in afrikanischen Hauptstädten etwas in Abwesenheit der New Yorker KG zu erledigen war, setzten sich dort die Botschafter der Fünf zu einer lokalen KG zusammen.

Die Fünf besaßen für ihre diplomatische Offensive durch die in den Vereinten Nationen voll akzeptierte Resolution 385 eine Vorgabe, die ihren weiteren Schritten trotz der zunächst aggressiven Skepsis der Blockfreien eine erhebliche Immunität verschaffte. Gleichwohl tagte die KG unter sich nie im UN-Gebäude. Zu leicht hätte dies ihre Arbeit unwillkommener Publizität ausgesetzt und den Generalsekretär in die Verlegenheit gebracht, sich mit dem Einlaßbegehren des für die Namibia-Lösung laut UN-Theorie „amtlich zuständigen“, angesichts seiner De-facto-Verbannung aus jenem Lande aber frustrierten Namibiarats auseinandersetzen zu müssen. Der Ort der (1977/78 fast täglichen)

KG-Treffen rotierte unter den fünf Missionen. Erst ab 1979 war dann überwiegend die US-Mission Treffpunkt, aber dies war nicht Zeichen einer politischen Dirigentenrolle, sondern vielmehr der allmählichen Einsicht in den großen Vorzug der für alle am zentralsten und dem UN-Eingang am nächsten platzierten Lage der US-Mission. Entsprechend hat man in der deutschen Mission am seltensten getagt, weil diese damals deutlich am weitesten abgelegen war (Third Av./39th St.). Eine Federführung gab es intern nicht. Diese Gruppe hat die meisten Verhandlungen in New York und in Afrika selbst geführt. Dabei und auch gegenüber der Presse am Rande von Verhandlungen rotierte die Sprecherrolle. So ist diese Rolle auch mehrfach dem deutschen KG-Mitglied zugefallen.

Wie geeignet war die KG, im Sinne von Sicherheitsratsresolution 385 zu vermitteln? Wo sollte sie ansetzen? Die Ausgangslage war alles andere als vielversprechend: Südafrika sprach weder mit der SWAPO noch – in Sachen Namibia – wirklich ernsthaft mit der UN-Seite. Die SWAPO sprach nicht mit dem „Kriegsgegner“ Südafrika, aber auch nicht offiziell mit einer KG aus „Neo-Kolonialisten und Handlangern des Apartheid-Regimes“.

Aus offensichtlichen Gründen würde sich Pretoria nicht auch gegen das Gespräch mit seinem allerletzten internationalen Halt, dem Westen, sperren. So haben die westlichen Fünf als ersten Schritt eine Botschafter-Démarche der „Pretoria-Fünf“ bei Premierminister *John B. Vorster* veranlaßt. Am 7. April 1977 ist dabei Resolution 385 erläutert worden; danach erfuhr Vorster in vorher noch nie erlebter Deutlichkeit der Sprache:

*“The Governments wish to make it clear that in the absence of early South African agreement to pursue a settlement which will meet the foregoing principles and be internationally acceptable, the Governments will be obliged to reconsider their previous positions regarding proposals for stern action by the United Nations and will be compelled to examine a new range of measures intended to obtain South African compliance with applicable resolutions of the UN Security Council concerning Namibia.”*

Dem Premier blieb natürlich nicht verborgen, was “stern action” = „konsternierende Maßnahmen“ sein würden. Ich selbst war erstaunt, daß Bonn diesem Signal sofort zugestimmt hatte; die Weisung war ein Alleingang *Genschers*. *Vorster* – sichtlich beunruhigt – zeigte sich zu Verhandlungen mit der KG bereit.

In ständiger Abstimmung mit den fünf Außenministerien hat diese KG dann 1977/78 das Verhandlungskonzept und den Lösungsplan gemeinsam entwickelt und immer wieder angepaßt. Man arbeitete integriert in die Fünfergruppe, und es läßt sich also insoweit keine abgehobene „deutsche Rolle“ darstellen oder in einem seriösen Prozentsatz ausdrücken. In den Phasen nach 1978 hat es dagegen mehrfach als eigenständig definierbare deutsche Beiträge gegeben; auf einige werde ich achten.

Der Verhandlungsprozeß bietet ein – heute unverändert aktuelles, ja als zeitloses Modell brauchbares – Lehrstück des Vermittelns in internationalen Konflikten und er erfrischt durch die Akrobatik der Methoden und der Ausdauer.

Unmittelbar einbezogen waren außer Südafrika und SWAPO die Frontlinienstaaten Tansania, Mosambik, Botswana, Sambia und Angola (ab Unabhängigkeit 1980 auch Simbabwe), ferner Nigeria und der UN-Generalsekretär. In Windhuk sind die interessierten Gruppen innerhalb Namibias von der KG laufend ausführlich informiert worden.

Zu den härtesten Problemen gehörten:

Erstens: Die Vermeidung einer von Südafrika manipulierten „internen Lösung“ ohne UN-Kontrolle. Bekanntlich hatte Südafrika die Bevölkerung Namibias in 11 ethnische Gruppen zerteilt („bantustanisiert“) und 1975 unter weitgehend Südafrika-gefügigen Stammesführern bei de facto vorherrschender Rolle der Gruppe der „Weißen“ zu einer Verfassungskonferenz in die aus der deutschen Zeit stammende Windhuker „Turnhalle“ einbestellt. Diese Hausbezeichnung ist dann zum Kennwort für die ganze Politik der „internen Lösung“ geworden. Demgegenüber war SWAPOs hart vertretene Ausgangsposition: „Immediate transfer of power“.

Zweitens: Die Kontrolle der Verwaltung Namibias in der Übergangsphase und damit die UN-Kompetenzen und die Zahl des UN-Personals.

Drittens: Die Südafrika-Truppenstärke (1977 etwa 80.000) und der Zeitpunkt des Abzugs dieser Truppen.

Zu diesen beiden Streitfragen gab es lange Zeit unlösbar erscheinende Positionskämpfe, weil für den Fall von Wahlen Südafrika sich seines Manipulations-Spielraums um so sicherer war, je weniger UN-Personal „sich einmischte“ und je mehr Südafrika-Militärs bis zur Unabhängigkeit auf Wache blieben, während die SWAPO am direkten Gegenteil interessiert sein mußte. Die SWAPO bestand zunächst auf vollständigem Abzug aller Südafrika-Militärs vor Beginn eines Wahlkampfes.

Viertens: Die Orte der Konzentration der SWAPO-Streitkräfte (1977 etwa 5.000) während des Übergangs und die Art ihrer Überwachung.

Die KG brauchte ein Ergebnis, das im SR vorzeigbar sein würde. Besonders gering waren ihre Einwirkungsmöglichkeiten bei SWAPO. Dazu trug bei, daß diese durch die unsinnige, weil mit SR-Resolution 385 klar unvereinbare, GV-Resolution A/RES/31/146 vom 20. Dezember 1976 mit dem Prädikat „sole and authentic representative of the people of Namibia“ ausgestattet worden war und ständig von radikalen Afrikanern in der GV und im Namibiarat in ihrer Forderung nach „transfer of power“ bestärkt wurde.

Um einer Verständigung mit der Befreiungsbewegung näher zu kommen, mußte die KG die Flankenhilfe seitens an einer Lösung handfest interessierter afrikanischer Staaten suchen. Diese fand sie aus naheliegenden Gründen und doch nur mittels aufreibender Diplomatie bei den Frontlinienstaaten Tansania, Mosambik, Botswana, Sambia und Angola (ab Unabhängigkeit 1980 auch Simbabwe), sowie bei dem damals mächtigen und bei SWAPO einflußreichen Nigeria unter Staatschef General *Obasanjo* (so heute wieder, als Politiker in Zivill).

Alle Frontlinienstaaten (FLS) litten schwer unter der selbst auferlegten und weitgehend eingehaltenen Wirtschafts- und Verkehrssperre gegenüber Südafrika. Bei Malawi, Lesotho und Swasiland war die Abhängigkeit von Südafrika derart, daß diese Länder von jenen afrikanischen Sanktionen praktisch dispensiert waren und sich in der GV sogar der Stimme enthalten durften; sie galten entgegen der Geographie nicht als FLS. Zum wirtschaftlichen Interesse der FLS an baldiger Lösung der Regionalkonflikte kam aus Gründen der Selbstachtung und der Sicherheit der Wunsch aller nach friedlich herbeigeführter Mehrheitsherrschaft in Namibia, Rhodesien und in Südafrika selbst. Keiner zweifelte im Geringsten an Mehrheiten für die Befreiungsbewegungen. Tiefe Sorgen bereitete die zunehmende Praxis Südafrikas, die Präsenz dieser Bewegungen in FLS (vor allem in Botswana, Sambia und Angola) als Vorwand für brutale militärische Interventionen zu nehmen, genannt Selbstverteidigung gegen "total communist onslaught".

Keine ganz marginale Rolle spielte natürlich auch die Tatsache, daß mit den westlichen Fünf auch die wichtigsten Geber von Entwicklungshilfe auftraten.

Das Echo, das die Ende 1977 zum ersten (und nicht zum letzten) Mal in alle diese Hauptstädte einfliegende New Yorker KG erzielte, war nicht einheitlich, aber recht ermutigend bei *Nyerere* von Tansania, bei *Khama* von Botswana und bei *Obasanjo*, eher verhalten dagegen bei *Kaunda* von Sambia, *Do Nascimento* von Angola und *Samora Machel* von Mosambik. Keiner stellte sich gegen die KG-Vermittlung. Alle stellten aber auch klar, daß sie am Ende keine Regelung unterstützen könnten, der die SWAPO nicht letztlich zugestimmt habe.

Ein bemerkenswertes Verdienst *Genschers* besteht darin, daß er schon 1977 diese KG-Diplomatie gezielt unterstützt hat durch Begegnungen mit *Nyerere*/Tansania und *Kaunda*/Sambia und durch den ab 1978 zunehmend intensivierte Direktdialog mit der SWAPO-Führung trotz heftiger und von *F.J. Strauß* teilweise extrem ausfällig gestalteter Opposition bei uns. Im Oktober 1977 setzte er im Kabinett durch, das Konsulat Windhuk zu schließen.

Nachdem die KG in je vier Runden mit der Südafrika-Regierung und mit der SWAPO und durch Gesprächsrunden in jedem der genannten afrikanischen Staaten zwar einer Lösungsgrundlage nähergekommen war, den Konfliktparteien jedoch in Kernfragen – wie vor allem dem Streit über Zeit und Umfang des Südafrika-Truppenabzugs – noch keine ausreichenden Konzessionen hatte

abringen können, griff sie im Februar 1978 zum Instrument der Simultangespräche ("proximity talks").

In New York führten die Außenminister der Fünf gemeinsam separate Gespräche mit Südafrika-Außenminister *Roelof Botha*, SWAPO-Präsidenten *Sam Nujoma* und den Außenministern der Frontlinienstaaten plus Nigerias (als Gruppe). Hierbei blockierte Südafrika vollständig, während der gute Einfluß der Afrikaner die SWAPO u.a. zu der äußerst wichtigen Konzession veranlaßte, den Verbleib von 1.500 Südafrika-Militärs bis zur Unabhängigkeit hinzunehmen.

Obwohl noch wesentliche Gegensätze bestehen geblieben waren, betrat die KG nun die nächste Stufe der Vermittlung: Am 10. April 1978 legte sie dem SR-Präsidenten den berühmten eigenen Lösungsplan (UN-Dok. S/12636) vor, in dem die beiderseits erzielten Zugeständnisse pragmatisch aufeinander zugebogen sind und der in der Tat schließlich am 29. September 1978 vom SR als Teil der Basis-Resolution 435 übernommen und 1989/90 von den Vereinten Nationen voll durchgeführt worden ist. Doch sollte sich der Weg bis dahin noch als schmerzhaft steinig erweisen.

Nachdem Südafrika und die SWAPO SR-Resolution 435 hingenommen hatten, gab der Generalsekretär die ihm anheimgestellte Zahl der UN-Mannschaft mit 7.500 Militärs und 2.000 UN-Zivilpersonal an. Diese Übertreibung *Waldheims* (UNTAG hat tatsächlich nur 4650 Blauhelme, wohl allerdings 3500 Zivile eingesetzt) nahm Pretoria zum Vorwand für beharrliche Verzögerungen. Der Hoffnung, Dank des „Platzvorteils“ selbst UN-kontrollierte Wahlen entscheidend beeinflussen zu können, war jäh der Boden entzogen. In frontaler Verletzung von Sicherheitsratsresolution 435 kündigte Pretoria für Dezember 1978 einseitig interne Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung an.

Dieser Schachzug provozierte nicht nur Empörung in den Vereinten Nationen (vgl. GV-Resolution A/RES/33/206 vom 31.5.1979). Auch die KG hielt ihn für keinesfalls hinnehmbar. Die Gegenoperation ihrer fünf Regierungen, und insofern auch die deutsche Rolle, waren meines Erachtens alles andere als rühmlich. *Genscher* schlug überraschend einen Vorstoß der fünf Außenminister nach Pretoria vor. Dort trat man an, ohne daß auch nur einer der Minister die Ermächtigung, wiederum die "stern action"-Karte zu ziehen, im Gepäck hatte. Unmittelbar vor Eintritt in die Auseinandersetzung mit dem neuen Südafrika-Premier *P.W. Botha* (assistiert von seiner vollen Expertenmannschaft) schlossen unsere fünf Minister plötzlich alle sie begleitenden KG-Experten von der Sitzungsteilnahme aus. Die Südafrika-Routiniers schauten ungläubig und erheitert drein. Das Ergebnis war ein Desaster. Die Minister fuhren ab mit belanglosen Zusagen für weitere Vorbereitungen einer vielleicht für später zu erwägenden UN-Rolle (welche die zweigleisig fahrenden Südafrikaner ohnehin nicht im Prinzip abgelehnt hatten), aber ohne Südafrika-Verzicht auf die internen Wahlen. Der Hohn des nun von jeder Sanktionsfurcht befreiten *Botha* war un-

verkennbar. Die Vertrauensbasis der KG in New York war tiefgreifend beschädigt.

Die manipulierten internen Dezemberwahlen in Namibia änderten nichts an der Fortgeltung von SR-Resolution 435. Daß der Westen Wirtschaftssanktionen (mit Ausnahme des Waffenembargos gemäß SR-Resolution 418 vom November 1977) so beharrlich auswich, bedeutete nicht etwa, daß ihm dieser Lösungsplan gleichgültig geworden war. Ganz im Gegenteil hat die jetzt hinzu gewonnene Aufklärung über die Realitäten im südlichen Afrika die Überzeugung verstärkt, daß Südafrika zunehmend die Kräfte ausgeben würden, die unverzichtbar wären, um sich längerfristig einer international akzeptablen Namibia-Lösung zu widersetzen. Die Finanzlasten wegen der drastischen Übermilitarisierung, um Befreiungsbewegungen und Terrorismus in und um Südafrika herum in Schach zu halten, waren ins Krisenhafte gewachsen. Die Wirtschaft litt zusätzlich schwer am Ausbleiben von Investitionen, an der Folge freiwillig verhängter oder angedrohter Sanktionen, am Verfall des Rand. Innerhalb der weißen Südafrika-Gesellschaft und fast überall im westlichen Ausland begannen apartheid-kritische Bewegungen immer schneller zuzunehmen. Auch wer Pretoria verständnisvoll behandeln wollte, konnte nicht umhin, Südafrika sein dringendes Eigeninteresse an mehr Beweglichkeit in der internationalen Kooperation (auch mit der UNO) vor Augen zu führen.

Von der deutschen Seite kann ich berichten, daß die Bundesregierung ab 1979 unter den westlichen Fünf besonderes Profil im Sinne der Stabilisierung von SR-Resolution 435 und des Fortschritts hin zur tatsächlichen Ausführung gezeigt hat.

Pretoria hatte seine Politik des Zögerns uns gegenüber immer wieder in erster Linie mit Ängsten vor einem von der SWAPO drohenden totalitären Regime und mit Mißtrauen gegen die Vereinten Nationen begründet. Zwar teilte die Bundesregierung diese Vorurteile nicht, sie hatte aber – wie auch die anderen KG-Mitglieder – ein gewisses Verständnis dafür angesichts der einseitigen, vom Westen klar abgelehnten und im SR nie bestätigten, Bevorzugung der SWAPO durch die GV (das schon erwähnte Prädikat “sole and authentic representative of the people of Namibia”, ferner der GV-Beobachter-Status und erhebliche finanzielle UN-Zuwendungen).

Die KG beschloß, auf vertrauensbildende Maßnahmen hinzuarbeiten.

Angeregt durch die Lancaster House Resultate für Rhodesien habe ich in einem Papier vom 16. November 1979 in der KG die Idee zirkulieren lassen, vorab für Namibia Verfassungsprinzipien auszuhandeln, also vorab für alle Bewohner einschließlich der Weißen eine rechtsstaatliche Ordnung mit überzeugenden Garantien für Grundrechte und die Unabhängigkeit der Justiz sicherzustellen.

Schon 1980 wandte sich die KG auch der Frage zu, wie verlässliche Garantien für unparteiisches UN-Verhalten im Übergangsprozeß erreicht werden könnten.

Beide Vorhaben sind von der Bundesregierung schon am 7. März 1980 gebilligt worden. Die Darstellung des späteren US-Unterhändlers *Chester Chrocker* in "High Noon in Southern Africa", wonach beide Projekte erst Ende 1981 durch ihn in die KG eingeführt worden seien, trifft nicht zu.

Zunächst war die KG noch vorwiegend durch – letztlich nicht weiterführende – Genfer UN-Konferenzen über eine demilitarisierte Zone zwischen Süd-Angola und Nord-Namibia (12. bis 16. November 1979) und über "Pre-Implementation" (7. bis 14. Januar 1981) in Anspruch genommen. Im Laufe des Jahres 1981 hat die KG dann mit ihrer schon bei der Werbung für den Lösungsplan (SR-Resolution 435) bewährten Methode – einschließlich der wiederum intensiven Reisediplomatie im südlichen Afrika und in Nigeria und wie damals im Umgang mit der höchsten Regierungsebene – in der Vertrauensbildung Fortschritte erzielt. Im Juli 1982 konnte sie dem Generalsekretär volle Einigung melden über Verfassungsprinzipien (S/15287) und über das "Impartiality Package" (S/20635), eine bindend vereinbarte Liste von demokratischen Fairnessregeln, worin auch der Wegfall der SWAPO-Privilegien während des Übergangsprozesses festgelegt war. Die sehr kontrovers begonnene und dann im Konsens zu Ende geführte gemeinsame Schlußrunde mit SWAPO, FLS und Nigeria vom 9. Juli 1982 über das "Impartiality Package" stand unter deutschem Vorsitz.

Die Einwendungen und Ausflüchte Pretorias waren damit so weitgehend ausgeräumt, daß konzentrierter Druck seitens der Fünf nun – auch ohne Kapitel-VII-Sanktionen – die Wende in greifbare Nähe gerückt hätte. Die für Südafrika immer krisenhafter gewordene internationale und interne Situation ließ jetzt die Aussichten auf solchen Druck positiver erscheinen als noch 1978 (Pretoria-Desaster).

Aber der KG war bereits vorher jähe Ernüchterung dadurch widerfahren, daß sich ein schon Anfang 1981 bekannt gewordenes überraschendes Zusatzkonzept der neuen *Reagan*-Administration als tatsächlich ernst gemeint herausstellte. In ungeschminkter Einseitigkeit hat Washington den Abzug der Kubaner aus Angola zur Bedingung für die Durchsetzung von Namibias Unabhängigkeit gemacht. Dieses Konzept ist unter dem Stichwort „linkage“ in die Geschichte eingegangen. Im ersten Eifer neigten einige neue Experten im State Department sogar dazu, SR-Resolution 435 und den Lösungsplan jetzt über Bord zu werfen. Damit war für Pretoria ein „deus ex machina“ auf der Bühne erschienen.

*Genscher* erkannte sofort, daß hier einseitig, unnötig und ziemlich willkürlich die Entkolonisierung Namibias dem Bedürfnis *Reagans* nach Erfolgen gegen die Sowjets untergeordnet werden sollte und daß damit die Ausführung von SR-Resolution 435 auf Jahre hinaus blockiert sein würde. Wie auch Großbritannien, Frankreich und Kanada stimmte er nicht zu, konnte sich aber andererseits nicht frontal gegen diese „linkage“-Politik stellen, da Anstrengungen für Namibia ohne den US-Alliierten aussichtslos gewesen wären.

Der US-Experte und Ex-Außenminister *Vance* kommentierte:

*“For the future, we should press ahead on the basis of Resolution 435 and the contact group plan. At the present stage of negotiations, it is self-defeating to seek to condition implementation of a settlement, as is being done, on Angola's commitment to terminate the Cuban presence prior to the departure of South African troops. The removal of Cuban forces will come in the natural course of events after South African withdrawal, but not before.”* (Cyrus Vance, *Hard Choices*, Simon & Schuster, New York 1983, S. 313).

Tatsächlich erreichte die „Linkage“-Politik in sechs für Namibia bitteren Jahren ihr Ziel nicht. Was dann 1988 (aufgrund der New Yorker Vereinbarungen vom 22. Dezember zwischen Angola und Kuba sowie zwischen Angola, Kuba und Südafrika) endlich eingeleitet werden konnte, wäre Dank der Wende in der sowjetischen Politik und der weiter gewachsenen eigenen Bedrängnis des Apartheid-Regimes auch ohne „linkage“ eingetreten.

Die deutsche Seite konzentrierte ab 1981 alle Kraft darauf, trotz „linkage“ das Festhalten des Westens an SR 435 zu sichern und konsequent weiter auf die frühestmögliche Lösung nach diesem Plan hinzuwirken. In diesem Sinne hat vor allen *Genscher* immer wieder auf Außenminister-Ebene weithin sichtbare Demonstrationen der Fünf für die fortbestehende Gültigkeit des Plans unterstützt – so in Rom im Mai 1981, in Ottawa im Juli 1981, in Brüssel im Dezember 1981, in Luxemburg im Mai 1982, in New York im Oktober 1982, in Williamsburg/Südafrika im Mai 1983, in Paris im Juni 1983. Die deutsche Diplomatie hat zugleich keinen Aufwand gescheut, um das unverzichtbare Vertrauen der FLS zu bewahren. Mit dem SWAPO-Führer *Sam Nujoma*, den *Genscher* schon 1978 und 1980 getroffen hatte, kam es danach zu fünf weiteren Begegnungen. Vor allem aber hat die deutsche Seite das Verdienst, ab 1981 eine Serie von Zusammenkünften arrangiert und finanziert zu haben, bei denen eine wichtige Gruppe Namibiadeutscher („Interessengemeinschaft“) und die Befreiungsbewegung zu vertraulichen und konstruktiven Dialogen zusammengekommen sind. Das hat erheblich zur Entdämonisierung der SWAPO-Führung bei den Weißen beigetragen und einem sachlichen Gespräch über die Zukunft des Landes den Weg geebnet.

Die Perspektive, SR 435 nun endlich durchführen zu können, geriet in eine ernste Krise, als Ende 1988 im SR, in den wir 1987 zurückgekehrt waren, erkennbar wurde, daß die Afrikagruppe (unterstützt von Brasilien) das „Impartiality Package“ vom Juli 1982 als nicht bindend behandeln wollte („nur mündlich vereinbart“). Mit *Genschers* Zustimmung habe ich in New York unverzüglich die Initiative ergriffen, um durch die KG die FLS anzusprechen (sowohl ihre Botschafter bei den Vereinten Nationen, als auch ihre Regierungen durch *Démarchen* in den Hauptstädten) und sie an ihre bindende Zustimmung zum Package zu erinnern. Der Angriff konnte abgewehrt werden. Wir hatten 1982 um des Fortschritts willen den Wunsch der FLS in Kauf genommen, ihre damaligen Konzessionen zulasten der SWAPO nicht in einem offi-



ziellen UN-Dokument zu publizieren; jetzt entschloß sich GS *Perez de Cuéllar* auf unseren Rat hin, das IP eigenständig doch noch in Dokument S/20635 vom 16. Mai 1989 (!) zu veröffentlichen.

Abgesehen vom ideenreichen Erhandeln des Lösungsplans 1977-82 bleibt es in den Jahren danach ein Verdienst der KG – mit, wie ich zu zeigen versucht habe, wesentlichen Beiträgen der deutschen Seite –, in stetiger unnachgiebiger Aktivität den Plan als einzigen gangbaren Weg im Mittelpunkt gehalten, so die kontinuierliche Vorbereitung von UNTAG ermöglicht und schließlich den friedlichen und demokratischen Übergang Namibias in die Unabhängigkeit in genauer Anwendung dieses Plans gesichert zu haben.

Wie dargelegt, hätte dieses Resultat bei Verzicht auf das US-„Linkage“ schon 1982 erreicht werden können. Zu meinen, zu diesem Resultat wäre es angesichts der Wende in der sowjetischen UN-Politik ab 1988 auch ohne die Vorarbeit der KG gekommen, wäre eine weltfremde Hypothese.

Dazu drei Feststellungen:

- a) Ohne SR 435 hätte man 1988 vor der Aufgabe gestanden, erst einmal mit den auch jetzt schwierigen Beteiligten einen neuen Plan auszuhandeln. Das hätte weitere Jahre der Unsicherheit bedeutet.
- b) Schon allein durch das stetige Festhalten an SR 435 blieb den Afrikanern eine friedenserhaltende Perspektive. Ohne sie wäre ein Wiederaufleben des bewaffneten Kampfes nicht zu verhindern gewesen.
- c) Der KG war es all die Jahre gelungen, in den Vereinten Nationen ständig die Hoffnung zu fördern, ein baldiger Beginn der SR 435-Ausführung sei in Reichweite. Wir selbst haben ja die Hoffnung nie aufgegeben, Washington könnte das „linkage“ alsbald durchsetzen oder fallen lassen. Daher sind auch die konkreten Vorbereitungen für UNTAG nach der „linkage“-Bremse noch fortgeführt und dann ständig parat gehalten worden, und es ist unstreitig, daß diese lange und gründliche Vorbereitung den überzeugenden Erfolg dieser Operation wesentlich gefördert hat.

Es war ergreifend für mich, am Unabhängigkeitstag, dem 21. März 1990, im Stadion von Windhuk zu erleben, wie das Restkontingent südafrikanischer Truppen da geordnet, feierlich und zu Marschmusik ausmarschierte. Ein kriegerischer Jahrhundertkonflikt durch Verhandeln gelöst! Was immer mein Beitrag sein konnte – ich bin dabeigewesen.



# **Ziviles Personal in Friedenseinsätzen und Wahlbeobachtung – Die Rolle des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)<sup>1,2</sup>**

*Winrich Kühne in Zusammenarbeit mit Wibke Hansen und Julia Hett*

“To date, the [UN] Secretariat has been unable to identify, recruit and deploy suitably qualified civilian personnel in substantive and support functions either at the right time or in the numbers required.”

(Brahimi-Report)<sup>3</sup>

## **I. Einleitung**

Spätestens seit dem „Brahimi-Bericht“ aus dem Jahr 2000 ist das Thema Zivilpersonal in Friedenseinsätzen Bestandteil der Reformagenda der Vereinten Nationen. Der Brahimi-Bericht machte deutlich, daß eine der Voraussetzungen für die Verbesserung von UN-Friedenseinsätzen darin besteht, ziviles Personal für solche Missionen schneller und gezielter zu rekrutieren und zu entsenden.

Das Thema Zivilpersonal in Friedenseinsätzen gewann seit dem Ende der achtziger Jahre strategische Bedeutung durch den Wandel vom traditionellen Peacekeeping zu multidimensionalen, robusten Friedenseinsätzen. Heute bedeuten Friedenseinsätze nicht mehr nur die Trennung von Konfliktparteien – das allein stellt noch keine Lösung des Konflikts dar – sondern zugleich auch Peacebuilding. Aktivitäten des Peacebuilding sollen zur nachhaltigen Konfliktlösung führen. Des Weiteren ist die UNO heute bei weitem nicht mehr der einzige Akteur bei der Durchführung von Friedenseinsätzen und Peacebuilding. Andere (Regional-) Organisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Europäische Union (EU) sind in diesem Bereich zunehmend aktiv.

Peacebuilding umfaßt im zivilen Bereich vor allem Aufgaben wie:

- den (Wieder-) Aufbau von demokratischen und rechtsstaatlichen Regierungs- und Verfassungssystemen;
- den (Wieder-) Aufbau von Verwaltung und Justiz;
- die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen;

---

<sup>1</sup> Das ZIF ist eine gemeinnützige GmbH. Gesellschafter ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Auswärtige Amt (AA). Im Aufsichtsrat sind die Staatminister oder Staatssekretäre des AA, des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundesministeriums des Innern (BMI) sowie vier Abgeordnete des Bundestages vertreten. Außerdem besteht ein fünfzehnköpfiger Beirat.

<sup>2</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasser/innen bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2004 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 25. Juni 2004 gehalten haben.

<sup>3</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305 - S/2000/809, 2000, S. 24.

- die Wiederherstellung von Infrastruktur und den wirtschaftlichen Wiederaufbau;
- die Rückführung von Flüchtlingen und
- die Reintegration von Ex-Kombattanten.

Diese Arbeitsbereiche sind nur von qualifiziertem und erfahrenem zivilen Fachpersonal auszufüllen:

*„Ohne ein fachlich gut vorbereitetes, schnell entsandtes und in ausreichender Zahl vorhandenes Personal können die vielfältigen und umfangreichen Aufgaben der Prävention und des Peacebuilding nicht bewältigt werden. Enge und professionelle Kooperation mit den zahlreichen anderen zivilen Akteuren sowie mit Polizei und Militär aus einer Vielzahl von Ländern ist ebenfalls eine grundlegende Erfolgsbedingung. Zugleich haben sich die Gefahren für Leib und Leben auch beim zivilen Personal aufgrund des häufig gewalttätigen Kontexts moderner Friedenseinsätze signifikant verschärft. Alle drei Veränderungen stellen ungleich höhere Anforderungen an die Rekrutierung, Vorbereitung und Entsendung von zivilem Personal als das in früheren Jahren der Fall war.“<sup>4</sup>*

Derartiges Personal rechtzeitig bereitzustellen, ist u. a. aus folgenden Gründen sehr schwierig:

- anders als beim Militär gibt es bei zivilem Personal keine kasernierten Standby-Kapazitäten, die bei Bedarf schnell einsatzbereit sind;
- es ist in der Regel nicht genügend Zeit für gründliche Auswahlprozesse und eine solide Vorbereitung;
- die Fähigkeiten und Kenntnisse, die in einer normalen zivilen Karriere erworben werden, unterscheiden sich zum Teil erheblich von denen, die dem Personal in Friedenseinsätzen abverlangt werden; eine gezielte Vorbereitung des Personals ist daher notwendig.

Während es für das Militär und auch die Polizei zumindest in Deutschland schon seit einiger Zeit spezielle Vorbereitungen für Friedenseinsätze gibt, fehlte lange Zeit ein entsprechendes Angebot für Zivilisten. In Deutschland wurde man sich dieses Defizits schmerzlich bewußt, als für die Kosovo Verification Mission der OSZE 200 deutsche Beobachter schnell rekrutiert werden mußten. Das deutsche Kontingent konnte nur unter erheblichen Schwierigkeiten zusammengestellt werden.

1999 begann daraufhin das Auswärtige Amt, Ausbildungskurse für zivile Mitarbeiter von Friedenseinsätzen anzubieten. Neben der Vorbereitung auf die Arbeit in Missionen verfolgten die Kurse das Ziel, eine deutsche Personalreserve mit vorqualifizierten, vorausgewählten und schnell verfügbaren Zivilisten

---

<sup>4</sup> Winrich Kühne, 2001. Machbarkeitsstudie – Errichtung einer Dachorganisation für internationale Einsätze von zivilem Friedenspersonal (unveröffentlicht).

aufzubauen. Diese Kurse und andere Aktivitäten des Auswärtigen Amts in diesem Bereich wurden im Sommer 2002 vom Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF, übernommen. Zur Gründung des ZIF im April 2002 führte u. a. die Erkenntnis, daß in der Realisierung dieser Aufgaben Kontinuität bestehen muß.<sup>5</sup>

## II. Mandat des ZIF

Kernmandat des ZIF ist das Training und die Rekrutierung von deutschem Zivilpersonal für Friedens- und Wahlbeobachtungseinsätze der Vereinten Nationen, der OSZE und der EU. In den Aufgabenbereich des Zentrums fallen auch der Ausbau und die Pflege eines Pools von qualifizierten Kandidaten, die Betreuung von Personal in und nach Friedenseinsätzen, sowie Analyse, Konzeption und Netzwerkpflge. Dazu ist das ZIF in die drei Einheiten Training, Rekrutierung und Analyse gegliedert:

### 1. Training

Die Einheit Training plant und verwirklicht alle Vorbereitungskurse des ZIF. Gegenwärtig bietet das Zentrum zwölf tägige Grundkurse, dreitägige Kurse für Wahlbeobachter und Spezialisierungskurse an. Da zum Zeitpunkt des Grundkurses nicht klar ist, wann und in welchen Friedenseinsatz der individuelle Teilnehmer entsendet wird, dienen die zweiwöchigen Kurse einer generellen Vorbereitung auf einen Einsatz in einer Konfliktregion. Die Kurse sind keine Form akademischer Ausbildung sondern ein praxisnahes Training. Teilnehmer sollen ganz konkret auf mögliche Herausforderungen und Probleme in einem Friedenseinsatz vorbereitet werden und einen realistischen Eindruck von der Praxis bekommen. Dazu werden nur Trainer ausgewählt, die Arbeitserfahrung in Krisengebieten gesammelt haben.

Kursmodule umfassen Themen wie interkulturelle Kommunikation, Arbeiten mit Dolmetschern und rechtliche Grundlagen von Friedenseinsätzen und insbesondere auch praktische Übungen zum Verhalten bei Minengefahr oder in Extremsituationen wie einer Geiselnahme. Dazu arbeitet das ZIF eng mit der Bundeswehr und der Polizei zusammen:

*„Für Soldaten und Polizisten ist eine gründliche Vorbereitung auf ihre internationalen Einsätze seit jeher selbstverständlich. Für ziviles Friedenspersonal muss dies auch – ja vielleicht sogar noch viel mehr – gelten! Es ist auch politisch nicht zu vertreten, dass gerade die Gruppe, die am verwundbarsten ist – Zivilisten – ohne jede Vorbereitung in Einsätze in schwierigem Sicherheitsumfeld geschickt werden.“<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> Ausführlich dazu siehe die oben genannte Machbarkeitsstudie (Fn. 3).

<sup>6</sup> Ludger Volmer, Staatsminister im Auswärtigen Amt, Rede anlässlich der Gründung des ZIF, 24. Juni 2002.

Die Teilnehmerzahl der ZIF-Kurse liegt zwischen 20 und 25, mit einer annähernd gleichen Verteilung von männlichen und weiblichen Teilnehmern. Adressaten der Kurse sind in erster Linie deutsche Fach- und Führungskräfte, die die Kriterien der EU, OSZE und UNO für einen internationalen Einsatz erfüllen. Die Kurse des ZIF haben eine doppelte Funktion: Sie dienen nicht nur der Vorbereitung der Zivilisten, sondern im Falle der deutschen Teilnehmer auch deren Assessment. Denn die Kurse bieten eine gute Möglichkeit, potentielle Kandidaten für die Personalreserve genauer kennenzulernen, und vor allem solche Qualifikationen einzuschätzen, die sich anhand einer schriftlichen Bewerbung nur schwer beurteilen lassen.

Spezialisierungskurse bietet das ZIF unter dem Dach des EU-Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management an. Das ZIF ist ein Gründungsmitglied des im Jahr 2001 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufenen Projektes, das im Rahmen des Aufbaus von europäischen zivilen Kapazitäten zur Krisenprävention und Krisenbewältigung steht. Eine Gruppe von Trainingseinrichtungen aus den EU-Mitgliedstaaten, die sich die Vereinheitlichung und Qualitätssicherung der Ausbildung von Zivilpersonal für Friedenseinsätze zum Ziel gemacht hat, führt regelmäßig Kurse für europäische Teilnehmer durch. Die Basis bilden acht verschiedene Curricula, auf die sich die Gruppe in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) in Brüssel verständigt hat. Das ZIF bietet im Rahmen dieses Projektes zurzeit neben einem Grundkurs Spezialisierungskurse zum Thema Rule of Law und Mission Management an.

## **2. Rekrutierung**

Nach dem Ende des Kurses entscheiden die Einheiten Training und Rekrutierung gemeinsam über die Aufnahme der deutschen Kandidaten in die Personalreserve. Eine direkte Bewerbung für die Personalreserve, für deren Ausbau und Pflege die Einheit Rekrutierung zuständig ist, ist aus diesem Grund generell nicht möglich. Nur in Einzelfällen, in denen Kandidaten bereits über langjährige Arbeitserfahrung in Friedenseinsätzen verfügen, kann auf die Teilnahme an einem Trainingskurs als Vorbedingung für die Aufnahme in den Personalpool verzichtet werden. Der gesamte Bewerbungsprozeß sowie die Verwaltung der Personalreserve erfolgt elektronisch über eine speziell zu diesem Zweck entwickelte web-basierte Datenbank.

Aus diesem Personalpool, der z. Z. etwa 700 Kandidaten umfaßt, vermittelt die Einheit Rekrutierung in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt qualifiziertes Personal an die Träger internationaler Friedenseinsätze, in erster Linie die UNO, OSZE und EU. Je nach Rekrutierungsprozeß der internationalen Organisation erfolgt die Vermittlung über die Nominierung eines Kandidaten oder die Unterstützung von Bewerbungen. Bei interessanten Vakanzen spricht das ZIF geeignete Kandidaten aus der Einsatzreserve direkt an. Gegenwärtig befinden sich knapp 200 Deutsche in internationalen Friedenseinsätzen.

Außerdem hat das ZIF fast 900 deutsche Lang- und Kurzzeit-Wahlbeobachter in die ganze Welt entsandt.

Grundsätzlich besteht die ständige Herausforderung für das ZIF darin, Trends in der Personalentwicklung und -politik der Friedenseinsätze frühzeitig einzuschätzen und entsprechend qualifizierte und motivierte Fach- und Führungskräfte für die Personalreserve zu gewinnen. Dafür ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, internationalen Organisationen, sowie deutschen Behörden, Verbänden, akademischen Einrichtungen, beruflichen Netzwerken und Unternehmen wichtig.

Eine weitere Aufgabe der Einheit Rekrutierung ist die Betreuung des zivilen Personals in Friedenseinsätzen. In erster Linie bedeutet dies den regelmäßigen Kontakt durch persönliche Ausreise-, Zwischen- und Rückkehrergespräche, E-Mails, Anrufe, Besuche von ZIF-Mitarbeitern vor Ort und die Auswertung von Erfahrungsberichten. Missionsmitglieder auf Heimaturlaub suchen häufig das ZIF auf, um über den aktuellen Einsatz oder Jobperspektiven zu sprechen. In Ermangelung einer eigenen Außenstruktur hat das ZIF seit 2003 in Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Mazedonien „ZIF-Netzwerke“ gegründet, die von einem Team deutscher Missionsmitglieder ehrenamtlich betreut werden und sich vorwiegend um praktische Hilfe, regelmäßige Versammlungen und den Kontakt zur jeweiligen diplomatischen Vertretung kümmern.

Dieses Modell hat sich unter dem Aspekt der Netzwerk- und Kontaktpflege bewährt, die für eine sichtbare Präsenz in internationalen Organisationen unabdingbar ist. Diesem Aspekt dienen auch die jährlich vom ZIF organisierten Treffen für Rückkehrer aus OSZE-, EU- und UN-Friedens- und Wahlbeobachtungsmissionen. Bei dem letzten Treffen im September 2004 wurden neben Personalfragen auch Lage und Perspektiven im Kosovo diskutiert.

### **3. Analyse und Lessons Learned**

Um den Einblick in die konkrete Arbeit in den Friedenseinsätzen weiter zu verbessern, lädt das ZIF regelmäßig aktives Personal von OSZE, EU und UN zu Gesprächsrunden am Ludwigkirchplatz ein. Mit den Mitarbeitern des ZIF diskutierten Vertreter des Bundestages und verschiedener Ministerien u. a. Vorträge des Leiters des Büros zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Kosovo, einer Pressesprecherin der EU-Polizeimission in Bosnien und des Direktors der Abteilung für den Justizaufbau innerhalb der UN-Friedensmission in Liberia.

Diese „Mittagsgespräche“ sind nur ein Beispiel dafür, daß sich das ZIF auch als Informationsbörse zum Arbeitsfeld Friedenseinsätze versteht. Aus diesem Grund beobachtet die Einheit „Analyse“ Entwicklungen in internationaler Krisenprävention, Peacekeeping und Peacebuilding mit besonderer Bedeutung für das Mandat des ZIF. Dazu zählen Themen wie: Rule-of-Law-Programme in Friedenseinsätzen, die Kooperation zwischen zivilen, polizeilichen und militärischen Akteuren in Einsätzen, die zunehmende Rolle von Regionalorganisa-

tionen in Friedensmissionen, die spezifischen Probleme für Peacebuilding durch organisierte Kriminalität sowie die Probleme ziviler Mitarbeiter im Umgang mit ihren internationalen Kollegen und lokalen Partnern. Die Ergebnisse dieser Recherchen dienen der Unterstützung der Arbeit der anderen Einheiten und der Entwicklung neuer Vorgehensweisen.

Die Einheit „Analyse“ betreut ebenfalls die Webseite des ZIF, die sowohl Wissenswertes über Wege in internationale Einsätze und aktuelle Stellenausschreibungen als auch Erfahrungsberichte aus Einsätzen, Dokumente der EU, OSZE, UN und der westafrikanischen ECOWAS bietet.

Außerdem erscheint hier der wöchentlich aktualisierte Online-Pressespiegel „Aktuelle Informationen zu Friedenseinsätzen“, der aus einer Vielzahl nationaler und internationaler Quellen erstellt wird. Herausgegeben hat die Einheit „Analyse“ u. a. Wahlbeobachtungsanalysen deutscher Wahlbeobachter sowie den Bericht zum 7. Internationalen Berlin-Workshop mit dem Titel „Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding – Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa“. Da das organisierte Verbrechen inzwischen als ein Haupthindernis für erfolgreiches Peacebuilding erkannt worden ist, führte das ZIF im Dezember 2003 in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt einen hochrangigen Expertenworkshop zu diesem Thema durch.

### **III. Westafrikaprojekt**

2003 erhielt das ZIF von der Bundesregierung den Auftrag, die westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS (Economic Community of West African States) und das neu gegründete und mit deutschen Mitteln erbaute „Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre“ (KAIPTC) in Accra/Ghana zu unterstützen. Ziele dieses Projektes sind die Professionalisierung von zivilem Personal für Aufgaben im Bereich Wahlbeobachtung und Krisenprävention in Westafrika sowie die Stärkung von Lessons Learned für Krisenprävention, Friedenseinsätze, Peacebuilding und Wahlbeobachtung in der Region. Das ZIF leistet einen Beitrag zum KAIPTC sowohl im Bereich des Trainings als auch bei der konzeptionellen Entwicklung von Krisenprävention. Das Projekt wurde von Frau Dr. *Uschi Eid*, G-8-Afrikabeauftragte des Bundeskanzlers und Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, initiiert und wird mit Mitteln des BMZ über die GTZ finanziert.

Im Frühsommer dieses Jahres wurden die beiden ersten Teilprojekte durchgeführt. Vom 31. Mai bis 2. Juni 2004 fand am KAIPTC mit Unterstützung des ZIF ein internationaler Expertenworkshop zum Friedensprozeß in der Elfenbeinküste statt. Der Workshop führte mehr als 50 Personen zusammen, die auf der praktischen Ebene direkt in den Friedensprozeß in der Elfenbeinküste eingebunden sind, und schuf somit ein Forum zum offenen Informationsaustausch, zur Erörterung ungelöster Probleme und zur Formulierung von Empfehlungen.



Vom 14. bis 16. Juni richtete das ZIF in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung ein Wahlbeobachtungsseminar für den "Council of Elders" der ECOWAS ebenfalls in Accra aus. Der Council of Elders" trägt als Organ der präventiven Diplomatie zu Konfliktlösung und Krisenprävention in Westafrika bei. Dessen Mitglieder, allesamt eminente Personen von Botschaftern bis hin zu ehemaligen Staatspräsidenten, sollen der ECOWAS insbesondere als Leiter von Wahlbeobachtungsmissionen in der Region dienen. Der Workshop diente daher sowohl der Vorbereitung der „Elders“ auf ihre Funktion als Leiter von zukünftigen ECOWAS-Wahlbeobachtungen als auch dem Austausch von Erfahrungen zu bereits durchgeführten ECOWAS-Missionen zwischen den "Elders", mit der Führung des ECOWAS-Sekretariates sowie den anwesenden Experten.

Als dritten Teil des Projektes führt das ZIF Wahlbeobachterkurse am KAIPTC durch. Im August organisierte das ZIF einen ersten von insgesamt vier geplanten Kursen, in dem 25 Teilnehmer aus den ECOWAS-Mitgliedstaaten zehn Tage lang für zukünftige Wahlbeobachtungsmissionen in der Region geschult wurden. Zu den Kursinhalten gehören Themen wie unterschiedliche Wahlsysteme, Beobachtungsmethoden, die Rolle der ECOWAS bei Wahlbeobachtungsmissionen sowie ein umfangreiches Sicherheitstraining.

#### **IV. Probleme und Perspektiven**

In der speziellen Personalarbeit für Friedenseinsätze gibt es einige Punkte, die in Zukunft besondere Bemühungen erfordern. Zivile Tätigkeiten in internationalen Friedensmissionen bieten keine verlässlichen Karriereaussichten und erfordern dennoch eine mehrmonatige bis mehrjährige Verfügbarkeit und eine anhaltende Motivation und Leistungsbereitschaft. Rückkehrer aus Friedenseinsätzen stoßen häufig auf mangelndes Verständnis für die beruflichen und persönlichen Erfahrungen; diese werden für eine Anschlußtätigkeit oft nicht honoriert. Es gibt also nach wie vor ein Informationsdefizit und ein Imageproblem der Arbeit in Friedenseinsätzen.

Weiterhin bereitet die Freistellung von Bewerbern aus festen Beschäftigungsverhältnissen große Schwierigkeiten. Personalknappheit, Weiterführung der von internationalen Friedensmissionen nicht abgedeckten Sozialversicherung, lange Vorlauf- und Antragszeiten, ein insgesamt starres Laufbahnsystem und eine fehlende umfassende rahmengesetzliche Regelung erschweren die Rekrutierung von Beamten und Angestellten aus Behörden und Unternehmen. Dieses Problem wird auch in dem von der Bundesregierung im Mai 2004 verabschiedeten Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention ausdrücklich angesprochen:

*„Allerdings stößt die Bundesregierung bei der Entsendung ziviler Fachkräfte an finanzielle und juristische Grenzen. Insbesondere das Fehlen einer bundes einheitlichen gesetzlichen Grundlage zur Entsendung von Zivilpersonal in internationale Missionen der Friedenserhaltung steht einer Ausweitung des deutschen Engagements in diesem Bereich, auch durch die Einbeziehung von*

*Personal der Länder aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen, entgegen. Darüber hinaus gilt es, die Wertschätzung in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft für die Arbeit zivilen Friedenspersonals zu steigern, so dass derartige Einsätze in internationalen Missionen dem beruflichen Fortkommen förderlich sind.“<sup>7</sup>*

Die schrittweise Überwindung dieser Hindernisse stellt eine der großen Herausforderungen für die Arbeit des ZIF dar. Mittelfristig soll es laut Aktionsplan in Deutschland zu einer gesetzlichen Regelung für die Entsendung von zivilem Einsatzpersonal und zu einem Ausbau des ZIF kommen. Unter Aktionspunkt 152 heißt es dazu:

*„Der Aufbau des ZIF wird abgeschlossen. Die praxisnahe Ausbildung wird zunächst vorwiegend für europäische Teilnehmer geöffnet; die Ausbildung internationaler Fachkräfte bzw. die Beratung für den Aufbau ähnlicher Institutionen in anderen Länder wird geprüft ggf. punktuell aufgenommen. Der Einsatz der vom ZIF ausgebildeten Fachkräfte wird gesetzlich abgesichert. In diesem Zusammenhang werden die rechtlichen Grundlagen bzw. Voraussetzungen geprüft, das ZIF als vollwertige Entsendeinstitution auszubauen.“<sup>8</sup>*

---

<sup>7</sup> Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenkon-solidierung“, Mai 2004, S. 14.

<sup>8</sup> Ebd., S. 66.

## **Auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“? Die UN und das Regime humanitärer Interventionen<sup>1</sup>**

*Bastian Loges / Ulrich Menzel*

Die Welt ist – entgegen aller Hoffnungen – nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes nicht sicherer geworden. Im Gegenteil – die „Neuen Kriege“ (Münkler 2002), ein komplexer Zusammenhang von Bürgerkrieg, Sezession, Staatszerfall, Gewaltmärkten und massiven Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Genozid stellen die Realität von Millionen von Menschen dar. Nicht zwischenstaatliche Kriege und Konflikte prägen die derzeitigen internationalen Beziehungen, sondern die „inneren Angelegenheiten“ eines Staates bekommen eine politische Dimension, die über den betroffenen Staat hinausgeht. Diese Tendenz stellt die Handlungsfähigkeit und den politischen Willen der Staaten und auch der UN auf eine harte Probe. Angesichts der derzeitigen globalen Situation kann ohne Schwarzmalerei konstatiert werden, daß auf absehbare Zeit nicht von einer „sichereren Welt“ auszugehen ist. Um die Ziele von Human Security innerhalb einer Global-Governance-Architektur umzusetzen, bedarf es deshalb eines konsequenteren Engagements der internationalen Gemeinschaft.<sup>2</sup> Für das Ziel einer „sichereren Welt“, wie sie die hochrangige Expertengruppe der UN formuliert, sind eine Vielzahl von Mitteln verfügbar (vgl. *United Nations* 2004). Unter diesen Instrumenten ist die Prävention zwar das wünschenswerteste, aber zugleich auch das institutionell am wenigsten abgesicherte. Solange ein Mechanismus zur umfassenden Konfliktprevention politisch nicht ausreichend unterstützt wird, bleibt die Intervention oftmals das einzige Instrument, um überhaupt in akuten Krisen zum Schutz von Menschen eingreifen zu können. Die kraftvollste Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die oben genannten Zustände ist die humanitäre Intervention, deren Schutzgut fundamentale Menschenrechtsnormen sind. Spätestens bei ethnischen Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht oder gar Genozid sind diese Fundamentalrechte nicht mehr gewährleistet. Idealtypisch können humanitäre Interventionen verstanden werden

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2005 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 25. Juni 2005 gehalten haben. Der Beitrag entstand im Rahmen des Projekts „Die Politik der USA im UN-Sicherheitsrat und das Regime humanitärer Interventionen“, das unter Leitung von *Ulrich Menzel* an der TU Braunschweig durchgeführt wird. Das Projekt ist Teil des Projektverbundes „Friedens- und Konfliktforschung in Niedersachsen“, der vom Niedersächsischen Wissenschaftsministerium finanziert wird.

<sup>2</sup> Human Security, die menschliche Sicherheit, rückt das Individuum in den Mittelpunkt aller politischen Aktivitäten. Mit den Forderungen „Freedom from Want, Freedom from Fear and Freedom to Take Action on One's Own Behalf“ zielt das Konzept auf eine enge Verzahnung von Entwicklungs-, Menschenrechts- und auch Sicherheitspolitik (vgl. *Commission on Human Security* 2003).

als (1) ein intentionaler Akt, der sich (2) auf das Herrschaftssystem bezieht, da zumeist (fehlende) staatliche Organe für die prekäre Lage verantwortlich sind, und (3) durch militärische Zwangsmaßnahmen versucht, eine Verbesserung der Situation herbeizuführen (vgl. hierzu *Czempel 1994; Hasenclever 2000*). Zwar birgt ein solches Eingreifen eine Vielzahl von politischen, völkerrechtlichen und moralischen Problemen, die nicht zu ignorieren sind, dennoch muß angesichts der genannten Entwicklungen festgehalten werden: UN-Interventionen zum Schutz von Menschenrechten bleiben auf absehbare Zeit ein wichtiges Instrument auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“.

Deshalb muß die wissenschaftliche Beschäftigung mit humanitären Interventionen und dem Komplex der robusten UN-Friedenssicherung fortgesetzt und intensiviert werden. Es besteht ein großer Aufarbeitungsbedarf. Innerhalb der UN hat in den letzten 15 Jahren ein intensiverer Prozeß zur Verregelung dieses Politikfeldes stattgefunden als landläufig angenommen wird. Allerdings darf dieser Prozeß nicht mit einer Verrechtlichung, also der Herausbildung neuer Regeln mit Quasi-Gerichtsbarkeit oder der Verwirklichung des Grundsatzes, gleiche Fälle auch gleich zu behandeln, verwechselt werden. Verregelung beschreibt lediglich den Umstand, daß in einem bestimmten Politikfeld neue Regeln entstehen, die die Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren bestimmen (vgl. *Mayer/Rittberger 2001; Zangl/Zürn 2004*). Gerade in umstrittenen Bereichen, deren Regulierung zwar von den beteiligten Akteuren angestrebt wird, die aber dennoch zu kontrovers sind, als daß ein allgemeines Abkommen oder eine neue Organisation zu erreichen sind, wird es zunächst eher bei Ad-hoc-Maßnahmen bleiben, die sich zu einer Verregelung ausweiten können. Analytisch läßt sich diese Verregelung mit der Kategorie „Regime“ fassen. Regime können entweder schriftlichen Charakter annehmen oder aus einem bestimmten Verhaltensmuster heraus entstehen.<sup>3</sup> Im Prozeß der Verregelung fungieren sie somit als Institutionen des komplexen Zusammenspiels von formalen, explizit festgehaltenen Elementen und informellen, aus Gewohnheit entstandenen Praktiken. Im Bereich der UN-Interventionen hat sich als Reaktion auf die kollektive Bedrohungssituation der „Neuen Kriege“ seit den frühen 1990er Jahren eine umfassende Verregelung vollzogen. Deshalb kann die Feststellung getroffen werden: Es gibt ein Regime humanitärer Interventionen unter dem Dach der UN.

### **Verregelungsbedarf im Bereich der humanitären Intervention**

Die 1990er Jahre stellten die internationale Staatengemeinschaft vor eine Vielzahl neuer Probleme, die das bisher nur theoretisch relevante Spannungsver-

---

<sup>3</sup> Die bereits klassische Definition eines Regimes von *Stephen Krasner* lautet: “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.” (*Krasner 1983: 2*).

hältnis von Souveränitätsgebot und Schutz der Menschenrechte politisch virulent werden ließ. Die Flüchtlingsströme im Nordirak, die Kombination von Staatszerfall, Bürgerkrieg und Dürrekatastrophe in Somalia, die ethnisch aufgeladenen Konflikte und Greuelthaten in Bosnien, der Völkermord der Hutu an den Tutsi in Ruanda, aber auch der Krieg der NATO im Kosovo sind Etappen dieser Entwicklung. Die Reaktion des Sicherheitsrats auf diese Krisen – so es denn eine gab – blieb jeweils ausdrücklich auf den Einzelfall begrenzt. Zu groß waren die Befürchtungen insbesondere der ständigen Sicherheitsratmitglieder, daß eine wiederholte Legitimation von Interventionen mit dem Schutz von Menschenrechten zu einem Interventionsautomatismus führen könne, der einige Staaten als Ziel von Interventionen bedrohen, andere wiederum als Träger von Interventionen permanent verpflichten würde. Eine Verregelung der Praxis erschien kaum gewollt.<sup>4</sup> In der Retrospektive ergibt sich allerdings ein anderes Bild: Die Reaktionen des Sicherheitsrates auf die Kombination von Staatszerfall, „Neuen Kriegen“ und Menschenrechtsverletzungen entwickelten sich insgesamt gesehen doch zu einer einheitlichen Praxis. Daraus resultierte eine doppelte politische Konsequenz: Erstens stellte die neue Praxis den Schutz „innerer Angelegenheiten“ eines Staates vor der Einflußnahme anderer Staaten in Frage, und zweitens etablierte sie die Wahrung der Menschenrechte als Grundnorm der internationalen Politik neu. Letztlich bedeutete dies die Schwächung des Souveränitätsprinzips, das zuvor als Pfeiler des internationalen Systems und als Garant des Friedens galt. Die Stärkung der Menschenrechte sollte seitdem den Frieden garantieren.

Es folgte eine breite wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung über die Bedeutung und Implikationen dieser neuen Aktivität des Sicherheitsrates. Für den Bereich der humanitären Intervention lassen sich dabei drei Diskurse unterscheiden: eine völkerrechtliche, eine moralische und eine politisch-pragmatische Debatte (vgl. Loges 2003). Zwar setzte jeder dieser Diskurse auf eine andere Logik, letztlich kamen jedoch alle drei zu dem Ergebnis, daß eine Verregelung des Bereichs von humanitären Interventionen wünschenswert und auch notwendig sei. In der Summe der Vorschläge ergibt sich recht umfassend, welche Verregelungserfordernisse ein Regime humanitärer Interventionen zu bearbeiten und erfolgreich zu verregeln hätte.

- *Prinzipien* stellen das abstrakteste Element von Regimen dar. Wie hier die völkerrechtliche Diskussion zeigt, muß die grundsätzliche Frage geklärt werden, ob Interventionen erlaubt sind oder nicht. Dazu bedarf es einer grundsätzlichen Abwägung zwischen den Völkerrechtsnormen „Souveränität“ und „Menschenrechte“, da die UN-Charta genau dies nicht leistet.

---

<sup>4</sup> Für eine völkerrechtliche Betrachtungsweise ist dieser Hinweis wichtig, da somit – zumindest bis Ende der 1990er Jahre – lediglich die wiederholte, einheitliche Übung, nicht aber die *Opinio iuris* vorzuliegen schien.

- *Normen* sind unterhalb der Prinzipien angesiedelt und somit nicht mehr an der Klärung von fundamentalen Fragen interessiert. Sie machen Prinzipien vielmehr operationalisierbar. Nachdem prinzipiell über ein Interventionsrecht der UN entschieden wurde, findet auf der Ebene der Normen eine Verregelung dieses Rechts statt. Insbesondere der moralisch-ethische Teil der Diskussion hat sich immer wieder mit dieser Frage beschäftigt und Kriterien entwickelt, die einer Interventionswillkür vorbeugen sollen. Dabei wird vielfach in Anlehnung an Thomas von Aquin die „Lehre des gerechten Krieges“ bemüht (vgl. *Beestermöller* 1990) und neben der Mandatierung durch die UN als „Auctoritas principis“ auf einen gerechten Grund, eine rechte Absicht und die Verhältnismäßigkeit der Mittel verwiesen.
- *Regeln* stellen eine Operationalisierung von Normen und damit letztlich auch von Prinzipien dar. Im Kontext humanitärer Intervention, nachdem generell geklärt wurde, ob interveniert werden darf und unter welchen Umständen dies zu geschehen hat, geht es um die Vorgaben, wie diese Intervention zu erfolgen hat. Die politisch-pragmatische Debatte verweist dabei insbesondere auf die Kategorien Effizienz und Effektivität, wobei unter Effizienz ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis und unter Effektivität die Mittel-Ziel-Relation zu verstehen ist.
- *Verfahren* bestehen aus einer Vielzahl von konkreten Vorschlägen, die nicht wie Regeln auf der organisatorischen Makroebene formuliert sind, sondern das Procedere im Mikrobereich vorgeben. Wie aus der politisch-pragmatischen Diskussion abgeleitet werden kann, beziehen sich die Verfahren auf die Mandatierung, die Sicherstellung der Finanzierung, die Ausbildung und Bereitstellung von zivilem und militärischem Personal, die Informationsverarbeitung und den Organisationsablauf der einzelnen UN-Organe. Dabei dürfen allerdings weder die Regeln noch die Normen und Prinzipien des Regimes außer acht gelassen werden.

*Schaubild 1: Verregelungsbedarf im Bereich humanitärer Interventionen*

	<b>Völkerrechtliche Debatte</b>	<b>Moralische Debatte</b>	<b>Politisch-pragmatische Debatte</b>
<b>Prinzipien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenrechte vs. Souveränität</li> <li>• Interventionsrecht</li> <li>• Interventionspflicht</li> </ul>		
<b>Normen</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewalt als ultima ratio</li> <li>• Vorschläge zur Einhegung von Gewalt (z.B. Lehre des gerechten Krieges)</li> </ul>	
<b>Regeln</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienz</li> <li>• Effektivität</li> </ul>
<b>Verfahren</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandatierung</li> <li>• Sicherstellung der Finanzierung</li> <li>• Bereitstellung und Ausbildung von militärischem und zivilem Personal</li> <li>• Informationsverarbeitung</li> <li>• Durchführung</li> <li>• Organisation</li> </ul>

## Die Entwicklung des Regimes humanitärer Interventionen

Parallel zu den neuen Entwicklungen in der Interventionspraxis und den sie begleitenden öffentlichen Debatten wurde in den UN, insbesondere im Sekretariat, die Notwendigkeit einer Verregelung von gewaltsamen Interventionen zum Schutz menschenrechtlicher Fundamentalnormen erkannt. Bereits 1992 legte der damalige Generalsekretär, *Boutros Boutros-Ghali*, mit seiner „Agenda for Peace“ den Grundstein für einen umfassenden Verregelungsprozeß, der mittlerweile über zehn Jahre andauert. Dies verdeutlicht eine Bestandsaufnahme der bisherigen Etappen der konzeptionellen Auseinandersetzung mit den Problemen der humanitären Intervention innerhalb der UN.

- *Agenda for Peace* (1992): Auf Vorschlag des UN-Sicherheitsrates erarbeitete der damalige UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* Vorschläge für die Rolle der UN in einer veränderten Welt. Sein Bericht, die „Agenda für den Frieden“, entwarf im Lichte neuer Herausforderungen ein umfassendes Instrumentarium zur Erhaltung des Friedens. Dabei unterschied *Boutros-Ghali* zwischen vier Bereichen, die die UN ausbauen mußten: Vorbeugende Diplomatie („preventive diplomacy“), Friedensschaffung („peacemaking“), Friedenssicherung („peacekeeping“) und Friedenserhaltung („post-conflict peace-building“). Ausgehend von der „Agenda für den Frieden“ wurden Reformen bei der Vorbereitung und Durchführung von Friedenseinsätzen innerhalb der UN in Angriff genommen.
- *Brahimi-Report* (2000): Unter der Leitung des ehemaligen algerischen Außenministers, *Lakhdar Brahimi*, wurde eine internationale Kommission beauftragt, eine umfassende Überprüfung der UN-Aktivitäten im Bereich von Sicherheit und Frieden vorzunehmen. Dies erschien umso dringender, als sich die Organisation seit 1999 wieder einer robusteren Friedenssicherung zuwendete. Ergebnis der Kommissionsarbeit war der Bericht „Report of the Panel on United Nations Peace Operations“ (*Brahimi-Report*). Ausgehend von den Fehlern und Mißerfolgen, aber auch den Erfolgen der bisherigen Praxis erarbeitete das Gremium eine Vielzahl von Vorschlägen, wie UN-Interventionen effektiver und effizienter organisiert und durchgeführt werden können. Die UN begannen daraufhin zahlreiche Vorschläge der Kommission umzusetzen. Die Mitgliedstaaten hingegen ließen den Appell nach besserer finanzieller und personeller Ausstattung der Missionen ungehört verhallen.
- *The Responsibility to Protect* (2001): Ungefähr zeitgleich zur *Brahimi*-Kommission nahm auf kanadische Initiative ein weiteres Gremium seine Arbeit auf. Die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) hatte sich zum Ziel gesetzt, eine Antwort auf die Frage des UN-Generalsekretärs zu finden, wie mit Situationen wie in Somalia, Ruanda oder Kosovo umgegangen werden solle. In ihrem Bericht „The Responsibility to Protect“ analysierte die ICISS als Hauptproblem, daß nicht alle Staaten der Verpflichtung nachkämen, ihren Bürgern Schutz zu

gewähren. In solchen Fällen müsse die internationale Staatengemeinschaft aushelfen und diese Verpflichtung übernehmen, indem sie zunächst vorbeugend tätig wird. Im Notfall aber dürfe auch gewaltsam eingegriffen werden. Eine anschließende effektive Konfliktnachsorge sei dabei unerlässlich. Die Wahrung der Menschenrechte wurde damit zur Pflicht erhoben, die im Zweifelsfalle von der internationalen Gemeinschaft wahrzunehmen sei. Aus einem Interventionsrecht wurde eine Interventionsverpflichtung.

- *A More Secure World* (2004): Der zunehmende Reformdruck in fast allen Bereichen der Arbeit sowie die Marginalisierung der UN bei der Entscheidung der USA, in den Irakkrieg zu ziehen, veranlaßten *Kofi Annan*, ein "High-Level Panel on Threats, Challenges and Change" einzusetzen. Der im Dezember 2004 vorgelegte Bericht des Panels mit dem Titel "A More Secure World" gilt als die umfassendste Reformanstrengung seit Gründung der UN. So wurde u.a. eine verbindliche Definition von Terrorismus formuliert, der Notwendigkeit einer Neuformulierung von Art. 51 der UN-Charta (Selbstverteidigungsrecht) im Sinne eines unilateralen Vorgehens eine klare Absage erteilt und für die mit Legitimitätsproblemen kämpfende Menschenrechtskommission eine Erweiterung der Mitgliedschaft auf alle UN-Staaten als Lösung präsentiert. Im Bereich der Friedenssicherung unterstützte das Panel das Argument der ICISS und stellte eine „Peacebuilding Commission“ als neues Organ für den Problemkreis Staatszerfall/Konfliktprävention vor.
- *In Larger Freedom* (2005): Der Bericht von *Kofi Annan* war die Reaktion auf die Vorschläge des High-Level-Panels und gleichzeitig der erste Fünfjahresbericht des Generalsekretärs über die Reformfortschritte bei der Umsetzung der Ziele aus der Millenniumserklärung. Auch *Annan* unterstützte in der Passage über "Use of Force" den Gedanken einer internationalen Schutzverpflichtung und fordert: "I therefore recommend that the Security Council adopt a resolution setting out these principles and expressing its intention to be guided by them when deciding whether to authorize or mandate the use of force." (*Annan* 2005: 43). Zudem enthielt der Bericht die Vorlage für eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs, die an die Human Security-Debatte anknüpfte, indem sie auf die beiden Pole "Freedom from Want" und "Freedom from Fear" rekurrierte.



*Schaubild 2: Verregelungsetappen im Bereich humanitärer Interventionen*

1992	<i>Boutros Boutros-Ghali: An Agenda For Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping</i>
2000	Report of the Panel on United Nations Peace Operations (= <i>Brahimi-Report</i> )
2001	International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility To Protect
2004	High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World – Our Shared Responsibility
2005	<i>Kofi Annan: In Larger Freedom, Towards Development, Security and Human Rights for All</i>

**Das Regime humanitärer Interventionen**

In einer regimetheoretischen Lesart dieser Etappen ergibt sich für den Verregelungsprozeß folgendes Bild:

- Insgesamt kann von Ansätzen zu einer Verregelung auf der prinzipiellen Ebene gesprochen werden. Während die „Agenda für den Frieden“ noch vorsichtig für ein Überdenken des starren Souveränitätsgebots als des alles bestimmenden *Prinzips* wirbt, geht der *Brahimi-Report* bereits implizit von einem grundsätzlichen Gleichgewicht von Souveränität und Menschenrechten aus, das situativ jeweils neu auszutarieren sei. Erst der Bericht der ICISS und schließlich der Panelbericht widmen sich dieser Frage eindeutig und sprechen den UN nicht nur ein prinzipielles Interventionsrecht, sondern sogar eine Interventionspflicht zu, die allerdings restriktiv gehandhabt werden sollte. Die Konkurrenz der beiden völkerrechtlichen Zentralnormen „Souveränität“ und „Menschenrechte“ wurde beendet, indem das Interventionsrecht der UN anerkannt wird. Souveränität wird als Verantwortung der Staaten nach innen neu definiert. In den Worten des Panels kommt dies zum Ausdruck: *“We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.”* (United Nations 2004: 66)
- Auf der Ebene von *Normen* bestätigt die „Agenda für den Frieden“ die Einschränkung des Gebrauchs von Gewalt, ohne bestimmte Kriterien zu nennen. Die ICISS hingegen macht neben der Bestätigung eines prinzipiellen Rechts zur Intervention auch Vorschläge, wie ein solches Recht gestaltet werden kann, ohne die Anwendung multinationaler Gewalt ausufern zu lassen. Der Bericht bezieht sich hierbei eindeutig auf die „Lehre des gerechten Krieges“. Durch einen Kriterienkatalog, der sowohl Absicht und Grund als auch die Autorisierung der Intervention umfaßt, liefert die Kommission eine Orientierung, wie militärisch zu intervenieren sei, ohne daß es zur Enthegung von Gewalt kommt. Der Panelbericht *“A More Secure World”* folgt dieser Argumentation uneingeschränkt. Die Gewaltanwen-

dung muß allerdings beschränkt werden. Dazu wird erneut auf Kriterien der Lehre vom Gerechten Krieg zurückgegriffen.

- *Regeln* stellen den Transmissionsriemen zwischen den abstrakten normativen Vorstellungen und den konkreten Abläufen vor Ort dar. Die “Agenda for Peace” und insbesondere der *Brahimi*-Report regen beide sehr konkret die Steigerung der Effektivität und Effizienz von UN-Interventionen an. Durch die Erfahrungen diverser Missionen hat sich die Einsicht der beteiligten Akteure in die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Reform durchgesetzt. Die Forderungen des *Brahimi*-Reports stellen diese Notwendigkeit gar nicht mehr in Frage, sondern zielen auf ihre rasche Umsetzung im Sinne des Lessons-learned-Ansatzes. Auch der Panelbericht und der Report des Generalsekretärs setzen sich für die Reform der Organisation unter Effektivitäts- und Effizienzkriterien ein, ohne jedoch konkret zu werden.
- Auf der Ebene der *Verfahren* bietet somit der *Brahimi*-Report die einzig faßbare Grundlage. Da sich die *Brahimi*-Kommission nach eigenem Bekunden „nicht nur auf den politischen und strategischen Bereich, sondern außerdem, vielleicht sogar in stärkerem Maße, auch auf die operativen und organisationsbezogenen Erfordernisse“ (*DGVN 2001*: 15) konzentriert hat, gibt es eine Vielzahl von Einzelvorschlägen zu den Problemkreisen Mandat und Ausstattung, Finanzierung und Bereitstellung, Management und Organisation.

Zusammenfassend kann daraus gefolgert werden: Die Grundsätzlichkeit der Verregelung, aber auch ihr Konkretisierungsniveau zeigen, daß sich auf dem Grundstein, den die Vorschläge der “Agenda for Peace” gelegt haben, mittlerweile ein ausformuliertes Regime humanitärer Intervention unter dem Dach der UN entwickelt hat.

*Schaubild 3: Das Regime humanitärer Interventionen*

	<i>Völkerrechtliche Debatte</i>	<i>Moralische Debatte</i>	<i>Politisch-pragmatische Debatte</i>
<b>Prinzipien</b>	Agenda for Peace, ICISS, A More Secure World, In Larger Freedom		
<b>Normen</b>		Agenda for Peace, ICISS, A More Secure World, In Larger Freedom	
<b>Regeln</b>			Agenda for Peace, <i>Brahimi</i> -Report, A More Secure World, In Larger Freedom
<b>Verfahren</b>			<i>Brahimi</i> -Report

## Risiken und Chancen für das Regime humanitärer Interventionen

Auch wenn von einer umfassenden Verregelung ausgegangen werden kann, führt ein solcher Prozeß nicht automatisch zu einer „sichereren Welt“. Gerade weil es sich bei den bisherigen Regelungen noch um „Soft Law“ handelt, steht das Regime humanitärer Intervention vor Effektivitätsproblemen.

- *Selektivität der Praxis:* Da es sich bei dem Prozeß um eine Verregelung handelt, die keine verbindlichen Rechte und Pflichten generierende Verrechtlichung darstellt, bleibt die Selektivität der Praxis das größte Problem im Hinblick auf das Ziel einer „sichereren Welt“. Der UN-Sicherheitsrat ist und bleibt ein politisches Gremium und ist kein juristisches Organ. Dies bedeutet, daß auch in Zukunft in manchen Fällen interveniert werden wird, in anderen, vergleichbaren Konfliktsituationen hingegen nicht. Letztlich sind die kurzfristigen politischen Interessen im Rat entscheidend. Damit Menschenrechte als handlungsanleitende Norm und nicht lediglich als Legitimationsgrundlage für Politik aller Art in die politische Ratio eingehen, bedarf es einer Internalisierung dieser Normen. Doch spricht einiges dafür, die langfristige Wirkung einer instrumentellen Handhabung von Menschenrechten nicht zu unterschätzen. Wer unilaterale Interventionen mit Menschenrechtsverletzungen rechtfertigt, der unterstreicht damit gewollt oder ungewollt deren Legitimität als Normen der internationalen Beziehungen (vgl. Zürn 2003).
- *Unilateralismus der US-Außenpolitik:* Ein Regime humanitärer Interventionen gäbe es ohne die USA nicht (vgl. Loges/Menzel/Ulbricht 2003). Dennoch zeigt sich in den letzten Jahren ein immer deutlicherer Widerspruch im Verhältnis der USA zum Multilateralismus – siehe Irakkrieg und Afghanistan-Intervention – bzw. zu den UN – siehe neue robuste Friedensmissionen und Peacebuilding im Irak (vgl. Boulden/Weiss 2004; Menzel 2004). Diese Ambivalenz offenbarte sich erneut im Konflikt in der sudanesischen Region Darfur. Die Bemühungen der *Bush*-Administration, den als Völkermord benannten Darfur-Konflikt durch ein kollektives Vorgehen des Sicherheitsrats zu lösen, können durchaus als Unterstützung multilateraler Institutionen gewertet werden. Andererseits wurde jede weitergehende Unterstützung im Sinne eines neuen multilateralen Sicherheitskonsenses vermieden. Bei der Frage nach der völkerstrafrechtlichen Ahndung der Verbrechen im Sudan ließ sich die Administration nicht auf einen Sicherheitsbegriff ein, der Menschen über Staaten stellt, und beharrte auf einer interessen- statt normengeleiteten Sicht auf die Problematik (vgl. Loges 2005).

Diesen realpolitischen Problemen für ein funktionstüchtiges Regime humanitärer Interventionen stehen aber auch Chancen gegenüber, die die Effektivität und die Regelbefolgung steigern.

- *Kritische (globale) Öffentlichkeit:* Als Gegengewicht zur selektiven Praxis des Sicherheitsrates und zum US-Unilateralismus muß eine kritische Öff-

fentlichkeit entstehen, die die bestehenden Verpflichtungen einfordert. Ziel dieser Bewegung muß die Internalisierung von fundamentalen Menschenrechtsnormen sein. Dies ist allerdings ein langwieriger Prozeß, der aktiv vorangetrieben werden muß (vgl. *Risse/Sikkink* 1999). Anders als z.B. bei der Behandlung des Darfur-Konfliktes darf ein Erlahmen der internationalen Bemühungen nicht hingenommen werden. Gerade am genannten Beispiel zeigt sich die Fragilität des bisherigen Verregelungsprozesses (vgl. *Williams/Bellamy* 2005). Hier müssen die Regierungen durch ihre Wähler in die Pflicht genommen werden. Mit der "Responsibility to Protect" hat eine kritische Öffentlichkeit ihr bestes Argument erhalten.

- *Entwicklungen im Völkerrecht:* Daß die Argumentationsfigur der "Responsibility to Protect" mittlerweile in die UN-Sprache aufgenommen worden ist, kann als Erfolg für die Menschenrechte gelten. Damit das Regime humanitärer Interventionen seinen Beitrag zu einer „sichereren Welt“ leistet, bedarf es weiterer völkerrechtlicher Schritte. Eine Resolution des Sicherheitsrates, wie *Kofi Annan* sie anstrebt, wäre ein Meilenstein im Verregelungsprozeß.

## Literatur

*Annan, Kofi:* In Larger Freedom, Towards Development, Security and Human Rights for All, New York 2005.

*Beestermöller, Gerhard:* Thomas von Aquin und der gerechte Krieg, Friedensethik im theologischen Kontext der Summa Theologiae, Köln 1990.

*Boulden, Jane/Thomas G. Weiss:* Tactical Multilateralism, Coaxing America back to the UN, in: *Survival* 46 (2004) 3, S. 103-114.

*Boutros-Ghali, Boutros:* An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, New York 1992.

*Commission on Human Security:* Human Security Now, Empowering and Protecting People, New York 2003.

*Czempiel, Ernst-Otto:* Die Intervention, Politische Notwendigkeit und strategische Möglichkeiten, in: *Politische Vierteljahresschrift* 35 (1994) 3, S. 402-422.

*DGVN (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen) (Hrsg.):* Bericht der UN-Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, Deutsche Übersetzung des Brahimi-Reports, Bonn 2001.

*Hasenclever, Andreas:* Die Macht der Moral in der internationalen Politik, Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina, Frankfurt am Main 2000.

*International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS):* The Responsibility to Protect, Report of the ICISS, Ottawa 2001.

*Krasner, Stephen D.:* Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: ders. (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca/London 1983, S. 1-21.

*Loges, Bastian:* Gibt es ein Regime humanitärer Intervention unter dem Dach der Vereinten Nationen? Braunschweig 2003 = Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 54.

*Loges, Bastian:* Multilaterale Renaissance, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 50 (2005) 5, S. 536-539.

*Loges, Bastian/Ulrich Menzel/Sascha Ulbricht:* Die Debatte um humanitäre Intervention, die Doktrin der USA und die Regimebildung durch die Vereinten Nationen, Braunschweig 2003 = Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 55.

*Mayer, Peter/Volker Rittberger*: Internationale Regime und die Verrechtlichung globaler Beziehungen, Vortrag auf dem SEF-Politikforum „Prozesse der internationalen Verrechtlichung – Innovative Wege der globalen Politikgestaltung“, 20.-21. September 2001, Bonn.

*Menzel, Ulrich*: Die neue Hegemonie der USA und die Krise des Multilateralismus, in: ders.: Paradoxien der neuen Weltordnung, Frankfurt am Main, S. 93-151.

*Münkler, Herfried*: Die neuen Kriege, Reinbek 2002.

*Risse, Thomas/Kathryn Sikkink*: The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices, in: Thomas Risse/ Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink: The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change, Cambridge 1999, S. 1-38.

*Williams, Paul D./Alex J. Bellamy*: The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, in: Security Dialogue 36 (2005) 1, S. 27-47.

*United Nations*: Report of the Panel on United Nations Peace Operations (= Brahimi-Report), New York 2000.

*United Nations*: A More Secure World – Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004.

*Zangl, Bernhard/Michael Zürn*: Make Law, Not War. Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: dies. (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn 2004, S. 12-45.

*Zürn, Michael*: US-Ordnung, Unordnung oder UN-Ordnung, Zur Entwicklung der Weltsicherheitsordnung, in: Leviathan 31 (2003) 4, S. 441-449.



# Neue Entwicklungen in der UN-Friedenssicherung<sup>1</sup>

*Ekkehard Griep*

Wenn wir uns mit neuen Entwicklungen in der Friedenssicherung der Vereinten Nationen (UN) beschäftigen, dann sollte der Hinweis nicht fehlen, daß das UN-Peacekeeping – heute eines der weltweit sichtbarsten Instrumente der UN – selbst eine Neuentwicklung darstellt: So findet sich der Begriff des „Peacekeeping“ nicht in der Charta der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1945, und erst im historischen Rückblick wurden die 1948 in den Nahen Osten entsandten UN-Militärbeobachter als die ersten „UN-Peacekeepers“ betrachtet.<sup>2</sup> Heute dagegen ist der Begriff des UN-Peacekeeping längst etabliert; die UN blicken auf mittlerweile 60 Friedensoperationen zurück. Nicht zuletzt in den internationalen Bemühungen zur Eindämmung aktueller Krisen und Konflikte scheint die Nachfrage nach UN-Friedensmissionen ein häufig wiederkehrendes Element zu sein.

Dabei wird bereits in den gegenwärtig 15 UN-Peacekeeping-Operationen beachtliches geleistet: Etwa 66.000 Soldaten und 7.000 Polizisten sowie 15.000 zivile Mitarbeiter<sup>3</sup> – d.h. insgesamt ca. 88.000 Männer und Frauen – bemühen sich in Krisengebieten auf vier Kontinenten um die Begrenzung und Verfriedlichung von Konflikten, um die Stabilisierung labiler Staaten und Gesellschaften, um die Verfestigung von Prozessen der politischen Verständigung und des Ausgleichs, um die Prävention neuer Gewaltausbrüche ebenso wie um eine zukunftsgerichtete Konfliktnachsorge. Die sich an diesen Friedensmissionen beteiligenden 109 UN-Mitgliedstaaten<sup>4</sup> symbolisieren dabei in besonderer Weise den durch die Vereinten Nationen verkörperten multinationalen Ansatz in der Friedens- und Sicherheitspolitik.

## **I. Ergebnisse des Weltgipfels 2005**

Die Ergebnisse des erst wenige Monate zurückliegenden Gipfeltreffens von mehr als 170 Staats- und Regierungschefs in New York haben die hochgesteckten Erwartungen mancher Beobachter zwar nicht erfüllt, gleichwohl sind Akzentsetzungen für die künftige Politik der Vereinten Nationen erkennbar. Mit Blick auf das Handlungsfeld „Frieden und Sicherheit“ lassen sich jedenfalls einige durchaus markante Ergebnisse festhalten.

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2006 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 23. Juni 2006 gehalten hat.

<sup>2</sup> Vgl. *Manfred Eisele*, Wandel durch Anpassung, 60 Jahre Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 5/2005, S. 180.

<sup>3</sup> Vgl. [www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm) (abgerufen am 1. September 2006).

<sup>4</sup> Vgl. [www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2006/may06\\_1.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2006/may06_1.pdf) (abgerufen am 1. September 2006).

Zunächst ist dabei auf ein indirektes Bekenntnis hinzuweisen: Indem nämlich das Ergebnisdokument des Weltgipfels die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen vom September 2000<sup>5</sup> ausdrücklich bekräftigt,<sup>6</sup> wird auch den in der Millenniumserklärung zur Kenntnis genommenen weitreichenden Vorschlägen des sog. *Brahimi*-Berichtes<sup>7</sup> zur Weiterentwicklung der UN-Friedenssicherung abermals Aufmerksamkeit zuteil: Der Millenniumsgipfel hatte seinerzeit zur zügigen Beratung der *Brahimi*-Vorschläge aufgefordert, in der politischen und praktischen Umsetzung sind die Ergebnisse bisher gemischt. Als unverändert sinnvoll kann beispielsweise *Brahimis* Forderung nach klaren und auch tatsächlich erreichbaren Mandaten sowie nach robusten Einsatzregeln für UN-Friedensmissionen gelten. Anders als durch das *Brahimi*-Panel vorgeschlagen, verfügt das UN-Sekretariat nach wie vor über keine Abteilung zur strategischen Analyse, die z.B. auch Frühwarnerkenntnisse bündeln und entscheidungsreif vorbereiten könnte. Ebenfalls hat sich die vorgeschlagene grundsätzliche Finanzierung von UN-Operationen über den regulären UN-Haushalt bisher nicht durchgesetzt. Zwar sind einige Weiterentwicklungen hinsichtlich der durch Mitgliedsländer angebotenen verfügbaren Peacekeeping-Ressourcen zu verzeichnen. Im Hinblick auf den Beginn von UN-Friedensmissionen stellt sich das Bild jedoch uneinheitlich dar: Von einvernehmlich vereinbarten – oder zumindest in der Praxis akzeptierten – Fristen für den Beginn von UN-Friedensmissionen kann jedenfalls noch nicht die Rede sein; *Brahimi* hatte angeregt, daß „traditionelle“ Missionen binnen 30 Tagen, sog. „komplexe“ Operationen innerhalb von 90 Tagen nach Erteilung des Mandates funktionsfähig sein sollen.

Daß der Weltgipfel die Interdependenz von Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten anerkennt,<sup>8</sup> ist nicht nur ein wichtiges politisches Signal, sondern bestätigt auch die Erfahrung aus etlichen UN-Friedensmissionen: Ohne ein sicheres Umfeld wird keine Entwicklung – d.h. keine nachhaltige Friedenskonsolidierung – möglich werden, aber nur Entwicklungsschritte führen letztlich zu einem tragfähigen Frieden. Die erneuerte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Fähigkeiten der Vereinten Nationen zur Prävention gewaltsamer Konflikte zu stärken<sup>9</sup> sowie das Bekenntnis zu einem effektiven Multilateralismus, d.h. auch zu multilateralen Lösungen im Politikfeld „Frieden und kollektive Sicherheit“<sup>10</sup> sind ermutigende Leitlinien, deren Belastbarkeit sich aber erst in konkreten Krisensituationen – z.B. in der zentralen Frage der Mandatierung durch den Sicherheitsrat – erweisen wird.

<sup>5</sup> Vgl. UN Doc. A/RES/55/2 vom 18. September 2000 [UN Millennium Declaration].

<sup>6</sup> Vgl. UN Doc. A/60/L.1 vom 20. September 2005 [2005 World Summit Outcome], Nr. 3.

<sup>7</sup> Vgl. UN Doc. A/55/305 – S/2000/809 vom 21. August 2000.

<sup>8</sup> Vgl. UN Doc. A/60/L.1, Nr. 9.

<sup>9</sup> Vgl. UN Doc. A/60/L.1, Nr. 74.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., Nr. 6. und 16.



Mit der Anerkennung einer sich herausbildenden, neuen völkerrechtlichen Norm, die bei schwersten Menschenrechtsverletzungen eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft – “Responsibility to protect” – unter bestimmten Voraussetzungen auch innerhalb nationalstaatlicher Grenzen vorsieht,<sup>11</sup> betreten die Mitgliedsländer auch politisches Neuland. Andererseits liegt diese Entwicklung in der Konsequenz vielfacher Bekundungen insbesondere in der Folge des Völkermordes in Ruanda 1994, solche massiven Verbrechen gegen die Menschlichkeit künftig verhindern zu wollen. Inwieweit hier gegebenenfalls unter Kapitel VII mandatierte UN-Friedensmissionen einbezogen sein können oder sollen, ist noch offen. Auch hier wird sich internationale Handlungswilligkeit noch am Einzelfall zeigen müssen.

Doch der Weltgipfel legt auch konkrete peacekeeping-bezogene Forderungen vor,<sup>12</sup> die teils an Vorschläge des *Brahimi*-Berichts erinnern: Friedensoperationen sollten u.a. über eine ausreichend starke Fähigkeit verfügen, sich bei der Umsetzung ihres Mandates gegebenenfalls auch gegen Widerstände durchsetzen zu können. Die Fähigkeit zur schnellen Verstärkung von UN-Friedensmissionen in Krisensituationen sei weiter zu verbessern. Schließlich wird – dies ist ein qualitativ neuer Schritt – der Aufbau des Nukleus einer ständig präsenten, jederzeit verfügbaren Polizeikapazität der UN beschlossen: So soll sowohl für neu einzurichtende Friedensmissionen als auch für die Unterstützung bereits bestehender Operationen die rasche Reaktionsfähigkeit verbessert werden. Die UN haben mit dem Aufbau dieses Elementes mittlerweile begonnen. Der hier verfolgte Ansatz knüpft an einen häufig kritisierten Schwachpunkt an – der teils relativ langen Reaktionszeit – und kann bei erfolgreicher konzeptioneller Umsetzung richtungsweisend über die Polizeikomponente hinaus sein.

Der Weltgipfel unterstreicht darüber hinaus die Bedeutung verlässlicher Partnerschaften (“predictable partnerships and arrangements”) zwischen den UN und regionalen Organisationen<sup>13</sup> und reflektiert so auch den wachsenden Beitrag, der heute durch solche Organisationen in der internationalen Friedenssicherung geleistet wird. Zu denken ist hier an Grundlagenvereinbarungen etwa im Sinne der Gemeinsamen Erklärung zwischen den UN und der EU vom September 2003 zur gegenseitigen Kooperation im Krisenmanagement. Analog scheinen Rahmenabkommen durchaus auch mit weiteren regionalen Organisationen möglich. Die Unterstützung des Weltgipfels für einen 10-Jahres-Plan zum Kapazitätsaufbau insbesondere mit der Afrikanischen Union<sup>14</sup> verbleibt im allgemeinen, steht aber im Einklang mit der auch in anderen Passagen des Dokumentes erkennbar priorisierten Unterstützung für Afrika.

---

<sup>11</sup> Vgl. ebd., Nr. 138f.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., Nr. 92f.

<sup>13</sup> Vgl. UN Doc. A/60/L.1, Nr. 93.

<sup>14</sup> Vgl. ebd., Nr. 93 (b).

Schließlich hat der Weltgipfel 2005 durch den Beschluß zur Einrichtung einer neuen Peacebuilding Commission<sup>15</sup> eine sichtbare Konsequenz aus der empirisch nachvollziehbaren Erkenntnis gezogen, daß in ca. 50 % der betroffenen Krisenregionen innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren nach Abzug internationaler Kräfte ein Rückfall in Gewalt, Konflikt oder fehlende Staatlichkeit zu verzeichnen ist. Die Peacebuilding Commission soll eine vielzitierte „institutionelle Lücke“ auf Seiten der UN schließen. Überschneidungen zum UN-Peacekeeping sind evident und bedürfen auf beiden Seiten einer vorurteilsfreien Herangehensweise. In den ersten länderbezogenen Sitzungen wird sich die Kommission mit Sierra Leone und Burundi befassen.

## **II. Peacekeeping-Trends**

Mit Blick auf die kurz- und mittelfristige Weiterentwicklung der UN-Friedenssicherung sind einige grundsätzliche Entwicklungslinien, aber auch politische und operative Herausforderungen erkennbar. Unter der Annahme, daß der Sicherheitsrat weiterhin von dem – trotz mancher Defizite – insgesamt nützlichen Instrument der UN-Friedensmissionen im internationalen Krisenmanagement Gebrauch machen wird, erscheinen die folgenden Tendenzen besonders plausibel.

### **1. Schwerpunkt Afrika**

Die derzeit sieben UN-Peacekeeping-Operationen auf dem afrikanischen Kontinent repräsentieren ca. 79 % des personellen Umfangs aller gegenwärtig 15 UN-Friedensmissionen. Die umfangreichsten Friedenssicherungseinsätze in der Verantwortung der Vereinten Nationen finden heute mit MONUC in der Demokratischen Republik Kongo (ca. 17.000), UNMIL in Liberia (ca. 16.000) und UNMIS im Sudan (ca. 10.000) statt. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß der Sicherheitsrat noch im Laufe des Jahres 2006 ein erweitertes Mandat für die Friedensmission im Sudan beschließt, das die westsudanische Krisenregion Darfur einschließen könnte: Ein solches Mandat wäre dann wohl mit der Entsendung weiterer Soldaten, Polizisten und zivilen Experten verbunden und erhöhte den Anteil der UN-Missionen in Afrika abermals. Unabhängig von der statistischen Betrachtung bleibt aber festzuhalten, daß die Vielzahl ungelöster Konflikte in Afrika – häufig in Zusammenhang mit zerfallender staatlicher Autorität, teils mit regionalen Ausmaßen – für die Vereinten Nationen auch in den kommenden Jahren ein bestimmendes Thema bleiben dürfte. Internationale Beiträge zu Konfliktprävention, Krisensteuerung und Nachsorge werden dabei nicht ohne Auswirkungen auf das Peacekeeping der UN bleiben.

---

<sup>15</sup> Vgl. ebd., Nr. 97ff.

## 2. Finanzierung latent gefährdet

Die Finanzierung der UN-Friedensmissionen unterliegt einer strukturellen Unsicherheit, die sich auf mehrere einander verstärkende Faktoren gründet. Zunächst wird das UN-Peacekeeping im wesentlichen nicht über den regulären UN-Haushalt, sondern über ein gesondertes Budget finanziert – eine Entkopplung, die zwar Unabhängigkeit schafft, die aber durchaus auch mit politischen Risiken verbunden ist: Der Peacekeeping-Haushalt bietet sich im Falle von Liquiditätsproblemen der Vereinten Nationen als potentielle (zinslose) Darlehensquelle für den regulären Haushalt an, was allerdings tendenziell der UN-Friedenssicherung dringend benötigte Finanzmittel entzöge. Bei einem durch die aktuell hohe Anzahl von Friedensmissionen erheblichen, den regulären UN-Haushalt um mehr als das Doppelte übersteigenden Peacekeeping-Budget von erstmals jährlich mehr als US \$ 5 Mrd. (Haushaltsjahr 2005/2006) steigt das Risiko der (erzwungenen) Umschichtung von Geldern in nicht-peacekeeping-bezogene Aufgabenfelder nahezu zwangsläufig, wenn Mitgliedsländer die Freigabe des regulären Zweijahres-Haushalt der UN an zusätzliche politische Bedingungen knüpfen. Daß diese Sorge nicht unbegründet ist, zeigt die aktuelle Debatte um den Zweijahres-Haushalt 2006/2007: Trotz grundsätzlicher Zustimmung zum Haushaltsentwurf des Generalsekretärs in Höhe von ca. US \$ 3,8 Mrd. hat die Generalversammlung im Dezember 2005 die Freigabe von lediglich einem Viertel (ca. US \$ 950 Mio.) beschlossen und weitere Bewilligungen – im wesentlichen auf Initiative der USA – an die fortgesetzte Verwirklichung von Reformen im UN-Management gekoppelt.<sup>16</sup> Der effektiv bewilligte Haushaltsbetrag sichert die laufenden Ausgaben der UN so aber lediglich bis Ende Juni 2006. Falls dann die Ausgabensperre nicht aufgehoben wird, stellt sich für die Vereinten Nationen die grundsätzliche Alternative, entweder die Durchführung bestimmter Programme einzustellen oder fehlende Finanzmittel durch Umschichtungen zu beschaffen. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, daß in einem solchen Fall der Peacekeeping-Haushalt potentiell gefährdet wäre.

## 3. Überschneidungen zwischen „Peacekeeping“ und „Peacebuilding“

Komplexe UN-Missionen sind in der jüngeren Vergangenheit dadurch gekennzeichnet, daß sich das zugrundeliegende Mandat inhaltlich auch auf Aufgabenfelder erstreckt, die deutlich der Friedenskonsolidierung in der Wiederaufbauphase – d.h. dem “Post-conflict peacebuilding” – zuzuordnen sind und demzufolge über eine eher mittel- bis langfristige Perspektive verfügen. Als beispielhaft für die zunehmende Kompatibilität beider Aufgabenfelder können hier die aktuellen UN-Friedensmissionen in Haiti (MINUSTAH) und Liberia (UNMIL) gelten. So enthält das umfangreiche Mandat in der Gründungsresolution für

---

<sup>16</sup> Vgl. *Betsy Pisik*, U.S. firm on U.N. budget threat, in: *The Washington Times*, 7 December 2005.

UNMIL einen detaillierten Katalog von 19 Einzelaufgaben, die teils weiter untergliedert sind:<sup>17</sup> Die UN-Mission wird beispielsweise beauftragt, in Kooperation mit anderen Akteuren einen Aktionsplan für die Demobilisierung und Reintegration aller bewaffneten Gruppen zu entwickeln, wobei besonderes Augenmerk auf die speziellen Bedürfnisse von Kindersoldaten und Frauen zu legen sei. Daneben soll UNMIL u.a. die Beachtung der Menschenrechte im Lande fördern und die Regierung Liberias bei der Restrukturierung der Polizei sowie der Vorbereitung von Wahlen unterstützen. Mit der Resolution zur Einrichtung von MINUSTAH<sup>18</sup> fordert der Sicherheitsrat diese UN-Mission u.a. zur Unterstützung des verfassungsmäßigen und politischen Prozesses in Haiti auf (z.B. durch die Entwicklung staatlicher Institutionen). Dialog und nationale Versöhnung sollen gefördert werden. Auch Unterstützung beim Wiederaufbau des Rechtsstaates sei zu leisten, und Beiträge zur Restrukturierung der nationalen Polizei sollen im Einklang mit demokratischen Polizeistandards stehen. – Gerade die anspruchsvollen Peacebuilding-Anteile der Mandate tragen in den Transformationsprozessen der jeweiligen Staaten dazu bei, daß UN-Friedensmissionen als stabilisierender Faktor wirken können. Doch ist die allmähliche Herausbildung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen in der Post-Konflikt-Phase nicht nur auf Akzeptanz und Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung durch die lokale Bevölkerung, sondern ebenso darauf angewiesen, daß der – häufig noch fragile – Zustand des Friedens auch gegenüber möglichen Störern erhalten bleibt: Friedenserhaltung – eine Aufgabe, die der Sicherheitsrat folgerichtig sowohl in Liberia wie in Haiti unter Kapitel VII UN-Charta mandatiert hat. Dies ist zweckmäßig, wenn nicht notwendig – und in ähnlichen Fällen auch künftig zu erwarten.

#### 4. Autorisierte Missionen

Zunehmend hat der Sicherheitsrat in den vergangenen Jahren neben der Mandatierung UN-geführter Friedensmissionen auch solche Operationen autorisiert, die nicht durch die Vereinten Nationen selbst verantwortlich geleitet werden. Hier ist an längerfristige Stabilisierungseinsätze wie auf dem Balkan (gegenwärtig EUFOR in Bosnien-Herzegowina und KFOR im Kosovo) oder in Afghanistan (ISAF) zu denken, die durch die NATO bzw. – seit Dezember 2004 in Bosnien-Herzegowina – auch durch die Europäische Union geführt bzw. geleitet werden. Daneben autorisiert der Sicherheitsrat auch zeitlich eng befristete Einsätze wie die der Europäischen Union im Osten Kongos (2003) oder – ebenfalls in der Demokratischen Republik Kongo – zur Unterstützung der UN-Mission MONUC im Rahmen des dortigen Wahlprozesses (2006). Das Mandat des Sicherheitsrates schafft für diese Operationen politisch und völkerrechtlich die wesentliche Legitimationsgrundlage. Die Entwicklung insbesondere regio-

<sup>17</sup> Vgl. UN Doc. S/RES/1509 (2003) vom 19. September 2003.

<sup>18</sup> Vgl. UN Doc. S/RES/1542 (2004) vom 30. April 2004.

naler Organisationen zum Kooperationspartner und Mandatnehmer der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung hat aber auch Auswirkungen in den Einsatzgebieten vor Ort: Wenn die UN – z.B. durch UN-Friedensmissionen, durch “Political offices” oder durch UN-Unterorganisationen – gleichzeitig mit bzw. neben mandatierten Organisationen in der gleichen Krisenregion tätig sind, führt dies im Regelfall zu erhöhtem Koordinations- und Abstimmungsbedarf, zumal die Akteure im Sinne des gemeinsamen Erfolgs aufeinander angewiesen sind. Beispielhaft seien hier die Konstellationen im Kosovo und in Afghanistan genannt.

Die Entwicklung hin zu autorisierten Operationen als *einer* von mehreren Optionen des internationalen Krisenmanagements dürfte sich fortsetzen, solange die UN auf Peacekeeping-Ressourcen angewiesen sind und regionale Organisationen oder Ad-hoc-Zusammenschlüsse von Mitgliedstaaten über solche Engpaß-Ressourcen verfügen.

## 5. Integration

Der Weltgipfel 2005 bewertet die in den vergangenen Jahren wiederholt zu beobachtende Entsendung von “*integrated missions in complex situations*”<sup>19</sup> ausdrücklich als Fortschritt. Mehrdimensionale Mandate für Friedensoperationen sind aber nur implementierbar, wenn der jeweiligen Mission für ihre verschiedenen Aufgabenbereiche ausreichend Kompetenz und Expertise – militärisch, polizeilich und zivil – zur Verfügung stehen. Im Zuge der inhaltlichen Ausweitung des UN-Peacekeeping war insofern die Herausbildung entsprechend spezialisierter Abteilungen bzw. Arbeitseinheiten innerhalb von UN-Friedensmissionen folgerichtig und sinnvoll. Die tragenden organisatorischen Strukturelemente moderner UN-Friedensmissionen bleiben zwar unverändert bestehen – militärischer Anteil, polizeilicher Anteil und Verwaltungsanteil –, doch gründet sich der Erfolg komplexer Operationen zunehmend auf ein integriertes, aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken der verschiedenen Elemente einer Friedensoperation. Dieser integrierte Ansatz kann dabei durchaus auch als mentale Herausforderung für die Beteiligten verstanden werden. Der im Jahre 2005 begonnene Aufbau einer integrierten Trainingseinheit im “Department of Peacekeeping Operations” (DPKO) des UN-Sekretariates reflektiert insofern nicht nur die Realität heutiger Friedensmissionen, sondern ist auch konzeptionell zu begrüßen: Bereits in der Vorbereitung auf Aufgaben in der jeweiligen Mission sollen hier militärische, polizeiliche und zivile Experten den Nutzen einer integrierten Vorgehensweise erkennen, um später entsprechend handeln zu können. Auch im Hinblick auf die Vorbereitung potentiellen Führungspersonals für UN-Friedensmissionen verfolgen die UN seit einigen Jahren einen integrierten Ansatz.

---

<sup>19</sup> UN Doc. A/60/L.1, Nr. 92, (Herv. d. Verfasser).

## 6. Vielfalt der Mandate

Der Blick auf die Mandate der gegenwärtig 15 UN-Peacekeeping-Operationen läßt eine Heterogenität erkennen, die das Nebeneinander verschiedener „Generationen“ von UN-Friedensmissionen widerspiegelt.<sup>20</sup> Eher traditionelle Formen des UN-Peacekeeping (wie auf Zypern) sind dabei ebenso vertreten wie die angesprochenen komplexen Missionen in Haiti und Liberia, bei denen es um den Wiederaufbau staatlicher und gesellschaftlicher Ordnungen unter Post-Konflikt-Bedingungen geht. Verschiedentlich wurde UN-Missionen durch den Sicherheitsrat eine exekutive, d.h. Quasi-Regierungsautorität übertragen (z.B. für die Übergangsverwaltungen im Kosovo und in Ost-Timor). Zudem sind robuste Mandate nach Kapitel VII UN-Charta in jüngeren UN-Friedensmissionen mittlerweile eher die Regel als die Ausnahme.

Aufgrund der spezifischen Verschiedenartigkeit der jeweiligen Krisen und Konflikte ist davon auszugehen, daß der Sicherheitsrat auch künftig das gesamte Spektrum möglicher Mandatierungsoptionen berücksichtigen wird. Standardisierte Mandatierungen wären keine adäquate Lösung für die Herausforderungen moderner Friedenssicherung.

## III. Bewertung

Die friedenserhaltenden Maßnahmen bzw. Friedensoperationen der Vereinten Nationen sind vor allem in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten stetig vor neue, häufig ungewohnte Herausforderungen gestellt worden. Mandate wurden komplexer, Planungsvorgänge vielschichtiger und langfristiger, Missionen im Krisengebiet vor Ort anspruchsvoller. Deutlich wird daran zum einen, daß der Beitrag der Vereinten Nationen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement offensichtlich unverzichtbar ist. Die steigende Nachfrage bestätigt am augenfälligsten, daß konkreter Bedarf besteht für die Beiträge und Fähigkeiten der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung. Zum anderen wirken sich neue Herausforderungen aber auch unmittelbar in der konzeptionellen Weiterentwicklung des UN-Peacekeeping aus: So werden nach innen unter anderem Ausbildungsrichtlinien weiterentwickelt und nach außen beispielsweise Kooperationen mit regionalen Partnern auf verlässlichere Grundlagen gestellt. Sich verändernde Rahmenbedingungen führen zu regelmäßiger Überprüfung und Anpassung. Peacekeeping ist nicht statisch.

Betrachtet man das gesamte Spektrum internationaler Bemühungen zur Eindämmung und Verfriedlichung von Konflikten, dann stellt die UN-Friedenssicherung ein wichtiges Element dar – ein Element, das weiterhin vor allem der politischen Unterstützung der Mitgliedstaaten bedarf, um die übertragenen Aufgaben erfolgreich bewältigen zu können. Gleichzeitig sollte dabei nicht aus

---

<sup>20</sup> Vgl. *Winrich Kühne*: Die Friedenseinsätze der UN, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 22/2005 vom 30. Mai 2005, S. 27f.

dem Blick geraten, daß die Schaffung eines dauerhaften, nachhaltigen Friedens nur mit den betroffenen Menschen und in einer längerfristigen Perspektive erreichbar sein wird. Insofern darf der politische Wille der internationalen Gemeinschaft nicht bei der Friedenssicherung enden. Peacekeeping ist ein erster, häufig unerläßlicher Schritt, dem weitere folgen müssen.





## **Kapitel 6**

### **Die Rolle der UNO in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit**



# **Herausforderungen an multilaterale Organisationen durch neue Formen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit<sup>1</sup>**

*Andreas Obser / Stefanie Schurer*

## **1. Einleitung**

Das ausgehende 20. Jahrhundert hat einen Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit eingeläutet, der eine Reihe von internen und externen Reformen internationaler Organisationen nach sich zieht, die den neuen Anforderungen durch Globalisierung Rechnung tragen sollen. Reformen nach „innen“ umfassen die Definition eines neuen Leitbilds der Entwicklungszusammenarbeit, neue Umsetzungsinstrumente und neue Managementstrukturen, die sowohl eine Bereinigung des Aufgabenbestandes als auch eine Steigerung der Leistungskraft der Organisation beinhalten. Nach „außen“ streben internationale Organisationen nach Partnerschaften und Kooperationen mit neuen Akteuren, wie z. B. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Privatunternehmen sowie nach mehr Koordination zwischen bestehenden bi- oder multilateralen staatlichen Akteuren. Diese Netzwerkbildung in der Gebergemeinschaft soll sowohl eine effiziente und effektive Bereitstellung globaler und lokaler öffentlicher Güter gewährleisten als auch eine Übereinstimmung in bezug auf eine einheitliche Strategie der Armutsbekämpfung dokumentieren.

Die Integration multipler Akteure in den politischen Prozeß ergibt sich aus der stetig wachsenden Forderung nach mehr Transparenz, Demokratie und Rechenschaftspflicht in der Tätigkeit internationaler Organisationen. Zugleich sind internationale Organisationen bei sinkender Ressourcenbasis und gleichzeitigem anhaltendem Aufgabenwachstum auf die Unterstützung von NGOs in der Implementierungsphase oder auf Partnerschaften mit privaten Unternehmen zur Erschließung neuer Finanzierungsquellen angewiesen. Außerdem versuchen internationale Organisationen auch den Forderungen nach mehr „ownership“, also Verantwortungsübertragung an die Partnerregierungen durch einen vom Partnerland geleiteten Entwicklungsprozeß, gerecht zu werden.

Im nachfolgenden sollen die einzelnen Paradigmenwechsel der Entwicklungszusammenarbeit kurz im zeitlichen Verlauf dargestellt werden, da die einzelnen Erkenntniswerte einer jeder Entwicklungsdekade die heutigen Reformschritte erklären können. Im Anschluß werden die internen und externen Reformschritte internationaler Organisationen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen diskutiert. Da sich der Paradigmenwechsel nicht isoliert innerhalb internationaler Organisationen vollzieht, werden auch Beispiele aus der bilateralen

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2001 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 30. Juni 2001 gehalten haben.

Entwicklungszusammenarbeit, respektive aus dem System der deutschen Entwicklungszusammenarbeit herangezogen. Abschließend sollen die Grenzen der neuen Konzepte in der Entwicklungszusammenarbeit erörtert werden.

## 2. Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit

Kein Bereich der internationalen Beziehungen wurde so häufig einem Paradigmenwechsel unterzogen, wie der der Entwicklungszusammenarbeit. Solidaritätsleistungen der Entwicklungshilfe begünstigen nicht die Bürger eines gebenden Staates, sondern Bürger, gegenüber denen der gebende Staat nicht rechenschaftspflichtig ist. Finanzielle, personelle und technische Unterstützung muß somit umfassender legitimiert sein als inländische staatliche Leistungen und ist einer permanenten Rechenschaftspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten (bei bilateraler Hilfe) oder den Anteilseignern (multilaterale Hilfe) ausgesetzt. Aus diesem Grund kann man über den Verlauf der letzten fünf Entwicklungsdokaden die einschneidenden Veränderungen der Entwicklungstheorien, der Ziele und der Ausgestaltung als Prozeß einer ständigen Weiterentwicklung und Anpassung an erweiterte Anforderungen verstehen.

In den 50er und 60er Jahren halfen die internationalen Entwicklungsagenturen den unabhängig gewordenen ehemaligen Kolonialregierungen den Privatsektor zu ersetzen, um eine Industrialisierung einzuleiten. Im Rahmen von nationalen Entwicklungsplänen und Verstaatlichungsmethoden sollte eine nachholende Entwicklung gewährleistet werden (*Foster* 2000: 7). Gestützt war dieser Ansatz durch die Modernisierungstheorie, die davon ausging, daß Unterentwicklung durch eine Unterversorgung an nationalem Kapital und Währungsreserven verursacht wird. Entwicklungsagenturen vergaben große Kredite ohne Beratung, um den Regierungen das nötige Kapital für die Verwirklichung von staatsgeleiteten Großprojekten, hauptsächlich im Infrastrukturbereich, bereitzustellen (*Thorbecke* 2000: 25). Somit unterstützten internationale Geber einen „direktiven“ Staat.

In den 70er Jahren ersetzten die internationalen Geber den Staat, indem sie Güter und Dienstleistungen in Schlüsselbereichen staatlicher Tätigkeit bereitstellten. Dieser Ansatz fand seine Rechtfertigung in der Erkenntnis, daß Unterentwicklung nicht nur durch mangelndes Kapital, sondern auch durch Unterbeschäftigung, ungleiche Verteilung, Armut, Landflucht und wachsende Auslandverschuldung verursacht werden kann. Theoretische Ansätze, wie der „Redistribution with growth“ (*Chenery* 1974) oder der „Human basic needs“ (ILO 1972), wollten eine Entwicklung von unten durch Verteilung von bestehenden Ressourcen oder durch strukturelle Veränderungen (z.B. Landreform) anstoßen. Entwicklungsagenturen übernahmen aktiv die Verantwortung für die Bereitstellung von Grundgütern wie Nahrungsmittel, Impfungen oder Kleinkrediten (*Brown* 1990). Der Ansatz zielte auch darauf ab, den informellen Sektor zu

bedienen. Auffallend an dieser Entwicklungsstrategie war der immer stärker werdende Einfluß von technischer Entwicklungszusammenarbeit<sup>2</sup> und sektoralen Beschäftigungsprogrammen. Die 70er Jahre waren gekennzeichnet durch eine starke Steuerung nationaler Entwicklung durch internationale Entwicklungsagenturen. Wir sprechen daher von „direktiver“ internationaler Entwicklungsagentur.

Zu einem radikalen Paradigmenwechsel innerhalb der Entwicklungspolitik kam es Anfang der 80er Jahre durch die sogenannte Verschuldungskrise. Mexikos Offenbarungseid von 1982 über seine Unfähigkeit, den Schuldendienst bei internationalen kommerziellen Kreditgebern zu bedienen, zog eine Flut von weiteren Zahlungsunfähigkeiten in den Ländern der Dritten Welt nach sich. Internationale Organisationen wie die Weltbank und der IWF mußten mit neuen Kreditpaketen einspringen, um das internationale Finanzsystem zu stabilisieren. Diese Maßnahmen wurden jedoch an eine Reihe von Forderungen an die jeweiligen Empfängerländer geknüpft, sogenannte Konditionen, die den ersten Schritt zur Politisierung der Entwicklungszusammenarbeit darstellten. Die Empfängerländer mußten sich verpflichten, die makroökonomischen Fundamentaldaten ihrer Volkswirtschaften zu stabilisieren, um einen Kredit zu erhalten. Diese Forderungen umfaßten Reformen des Staatssektors durch Privatisierung und Rationalisierung, Wechselkurs- und Zinsanpassungen, Handelsliberalisierung und Arbeitsmarktderegulierung (Thorbecke 2000: 37). Die 80er Jahre werden als die „Lost-development decade“ verurteilt, weil langfristige Entwicklungsstrategien zugunsten kurzfristiger Stabilisierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen vernachlässigt wurden. Mit Hilfe von internationalen Entwicklungsagenturen übergaben nationale Regierungen die Verantwortung für Schlüsselindustrien dem Privatsektor. Internationale Entwicklungsagenturen propagierten einen „minimalen Staat“ (Foster 2000: 7).

Die zweite große Zäsur in der Entwicklungspolitik wurde Anfang der 90er Jahre durch den Zusammenbruch der Ost-West-Konfrontation verursacht (Crawford 2001: 12), aber auch durch die enttäuschenden Ergebnisse der Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre (Nelson/Eglington 1992: 12; Thorbecke 2000: 40). Letzteres machte die Undurchführbarkeit von Entwicklungsprogrammen sichtbar, solange „schwache, Renten schaffende und korrupte Regierungen den Prozeß wirtschaftlicher Entwicklung blockieren“ (Crawford 2001: 24; Thorbecke 2000: 38). Durch das Ende des Kalten Krieges konnten Geber ihre Entwicklungshilfe stärker an inhaltlichen und politischen als an geostrategischen Gesichtspunkten ausrichten. Gleichzeitig setzte in den Geberländern eine „Unterstützungsmüdigkeit“ ein, die dazu führte, daß die offizielle Ent-

---

<sup>2</sup> Unter technischer Entwicklungszusammenarbeit versteht man alle Anstrengungen zur Verbesserung lokaler Kapazitäten in den Empfängerländern. Darunter fallen Maßnahmen zur Stärkung der Wissensbasis, technischen Fähigkeiten, Produktionsfertigkeiten, die helfen, die bestehende Faktorausstattung besser nutzen zu können. (Arndt 2000: 154-160).

wicklungshilfe (engl. Official Development Aid – ODA) seit 1987 kontinuierlich von 0,38 auf 0,22 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 1998 sank (*Thorbecke* 2000: 44; *OECD* 1999: 18). Nationale Entwicklungsagenturen mußten ihren Etat in Anbetracht nationaler Haushaltskonsolidierungen schärfer verteidigen (*Crawford* 2001: 14). In diesem Rahmen konnte die Debatte um Geberauflagen des “Good governance” (gute Regierungsführung), „Demokratie“ und „Menschenrechte“ als neue Legitimationsgrundlage von Entwicklungspolitik keimen. Niederschlag fand die Forderung nach besserer Regierungsführung und mehr Bürgerbeteiligung als Vergabekriterium in OECD/DAC-Grundsatzpapieren von 1993, aber auch in Weltbank-Studien von 1992 (*World Bank* 1992: 52; *OECD/DAC* 1993).

Deshalb waren die 90er Jahre gekennzeichnet von der Diskussion, welche Rolle der Staat und welche der Markt erfüllen soll. Internationale Entwicklungsagenturen gaben die Verantwortung für nationale Entwicklung an die zuständigen Regierungen zurück (*Foster* 2000: 7). Parallel dazu orientierten sich die internationalen Entwicklungsagenturen weiter an armutsreduzierenden Maßnahmen, z.B. durch Unterstützung von Sektoren und sozialen Sicherheitsnetzen. Ausgelöst wurde dieser Trend von den verheerenden Auswirkungen der Asienkrise 1997, die z.B. die Bevölkerungen von Indonesien, Thailand und Südkorea dramatisch unter die Armutsgrenze drängte (*Thorbecke* 2000: 45). Entwicklungshilfe wird in diesem Konzept in Sektorprogrammen und in Form direkter Budgethilfen übertragen. Entwicklungspolitik fördert hiernach einen „Entwicklung ermöglichenden Staat“.

	50er bis 60er	70er	80er	90er	2000er
<b>Staats-/IOverständnis</b>	IO helfen bei der Verstaatlichung  Direktiver Staat	IO ersetzen staatliche Versorgung  Direktive internationale Organisationen	IO unterstützen Staats- und Wirtschaftsreform  Minimaler Staat	IO übergeben Verantwortung an Regierungen  Ermöglicherender Staat	IO in Zusammenarbeit mit Privatsektor, nat. Regierungen und Zivilgesellschaft  Verknüpfende internationale Organisationen
<b>Theorien</b>	Modernisierungstheorie	Redistribution with growth Basic Human Needs	Strukturanpassung	Good Governance	Globale Strukturpolitik Netzwerktheorien
<b>Finanzierungstyp</b>	Kreditvergabe ohne Beratung	Übergang zu.....>	Konditionierte Kreditvergabe	Übergang zu.....>	Budgethilfen Geberkoordination Schuldenerlaß
<b>Sektor</b>	Infrastruktur	Gesundheit Bildung Informeller Sektor Beschäftigung	Wirtschaftsstruktur	Soziale Sektoren Armutsreduzierung Staatsreform	Internationale Entwicklungsziele (MDGs)
<b>Instrumente</b>	Projektansatz	Übergang zu.....>	Programmansatz	Konditionierte Programmansätze Sektorprogramme Technische Zusammenarbeit	CDF Partnership
<b>Transaktionsform</b>	Hierarchie	Übergang zu.....>	Koordination	Übergang zu.....>	Prozesse

Tabelle Schurer/Obser 2001

### 3. Neue Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit

#### a. Komplexe Interdependenz

Neue Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit betonen auf der Nachfrageseite von Entwicklungspolitik die Rechenschaftspflicht nationaler Institutionen, die Erfüllung von Auflagen sowie die Partizipation multipler Akteure bei der Definition eines nationalen Entwicklungsrahmens. Auf der Angebotsseite von Entwicklungspolitik stehen die Koordination einzelner Geber, die Wirksamkeitskontrolle einzelner Maßnahmen und vor allem auch die Schaffung eines globalen Entwicklungsrahmens, der den Entwicklungsländern die Möglichkeit zur Selbsthilfe gewährleistet. Die Schaffung eines globalen Ordnungsrahmens setzt eine Abstimmung zwischen nationalstaatlichen Entscheidungsträgern voraus. Zusätzlich knüpfen Entwicklungsagenturen neue Partnerschaften mit privaten Unternehmen (z.B. Global Compact oder Public Private Partnerships) oder mit zivilgesellschaftlichen Akteuren (NGOs). Diese Vernetzung hat eine Interdependenz und Interaktion unterschiedlicher Entscheidungsebenen zur Folge, die von einer Auflösung der klassischen Dichotomie zwischen staatlichen und privaten Akteuren, aber auch von der Verwässerung lokaler, regionaler, nationaler und supranationaler Entscheidungsgrenzen gekennzeichnet ist.

Diese zunehmende Ablösung klassischer Mechanismen staatlicher, hierarchischer Steuerung durch neue Entwicklungspartnerschaften ist u.a. auch eine Folge der zunehmenden Komplexität der zu lösenden Entwicklungsprobleme (z.B. Krisenprävention, Umwelt, HIV/AIDS, Armutsreduzierung). Daraus folgen immer länger und komplizierter werdende, Interaktionsketten ("Chains of interaction") entwicklungspolitischer Wertschöpfungsprozesse.<sup>3</sup>

Für die Bundesrepublik Deutschland findet z.B. dieser neue Regulierungsmodus entwicklungspolitischer Steuerung in Form von Koordination und Kooperation in interorganisatorischen Politiknetzwerken statt,<sup>4</sup> die sich aus einzelnen Durchführungsorganisationen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen sowie internationalen Organisationen zusammensetzen können.

Bilaterale EZ-Vorhaben entstehen inzwischen aus vielschichtigen Harmonisierungs- und Abstimmungszwängen und ergeben ein kompliziertes Steuerungsbild des zuständigen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Gesteuert wird in einer unübersehbaren Kette von Politikdialogen, Regierungskonsultationen und -vereinbarungen mit den Part-

<sup>3</sup> "No single actor, public or private, has all knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified problems; no actor has sufficient overview to make the application of instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model." (*Kooiman* 1993: 4).

<sup>4</sup> In der akteurszentrierten Steuerungstheorie wird verstärkt auf die wechselseitige Durchdringung und Ergänzung hierarchischer politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung hingewiesen (vgl. *Mayntz und Scharpf* 1995).



nern, Ländergesprächen mit den Vorfeldorganisationen und Zuwendungsempfängern, in Schwerpunktbildungsprozessen und Prozessen der Strategiebildung in den Außenstrukturen, in Konsensgesprächen auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen sowie in internationalen Fachkonferenzen.

So wird Governance hier als neuer Steuerungsmodus jenseits der Dichotomie von territorialen oder sektoralen Zuständigkeiten verstanden oder als Form der Koordination und Kooperation in interorganisatorischen Netzwerken (*Rhodes 1997*), die sich aus internationalen Organisationen, BMZ, weiteren Bundesressorts, staatlichen Durchführungsorganisationen und privaten Entwicklungsorganisationen zusammensetzen können. Zu der neuen globalen Strukturpolitik gehört auch die Schaffung oder Veränderung der institutionellen Arrangements in Deutschland und in den Außenstrukturen, die den Rahmen dieser Aktivitäten bilden.

Die Globalisierung der Entwicklungszusammenarbeit und gleichzeitig das Kohärenzgebot auf nationaler und europäischer Ebene stellen das deutsche EZ-Politiknetzwerk vor neue Herausforderungen. Strategische Politikentwicklung des BMZ und operative Entwicklungszusammenarbeit der Durchführungsorganisationen, die wechselseitig aufeinander angewiesen sind, sowie Überschneidungen mit multilateralen Gebern machen eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Handlungsebenen unverzichtbar (*Kanbur et al. 1999*).

Netzwerke haben den Vorteil, daß sie durch den permanenten Austausch der beteiligten Akteure sowohl Vertrauen aufbauen als auch Lernprozesse ermöglichen können. Ein hoher Vertrauensgrad zwischen einzelnen Akteuren kann die Kosten der Durchsetzung von Regeln reduzieren, bzw. er macht die Anwendung von Sanktionen obsolet. Reinicke sieht ihre Stärke in ihren schwachen Bindungen, den "Strength of weak ties" (*Reinicke 2000: 30*), in denen Individuen oder Organisationen von unterschiedlichen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Backgrounds einen gemeinsamen Konsens finden können (*Börzel 1998: 262; Reinicke 2000: 28*).

## **b. Neues Leitbild**

Das neue Verständnis von Entwicklungspolitik findet seinen Niederschlag in Leitbildern, die internationale Organisationen oder nationale Entwicklungsagenturen in Grundsatzpapieren oder Statuten verankern. Meist agieren internationale Organisationen als Vorreiter in der Definition dieser Leitbilder für die Entwicklungszusammenarbeit. Der Kerngedanke der neuen Konzepte findet sich in Grundsatzpapieren, wie dem "Comprehensive Development Framework" (CDF 1998), dem "United Nations Development Assistance Framework" (UNDAF 1999), "National Strategies for Sustainable Development" (NSSDS, DAC 1996) oder dem "Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation" und der darin enthaltenden "Working Checklist for Partnership" vom DAC (1996) wieder. Wie oben erwähnt, versuchen sie Verantwortungsbereiche der Strategieentwicklung und Durchführung zurück in

die Hände der Partnerregierungen zu legen. Entwicklungspolitik soll in Partnerschaftsansätzen prozeßorientiert und vernetzt mit den einzelnen Akteuren stattfinden. Im Mittelpunkt steht dabei auch die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele und die "Millennium Declaration Goals" (MDGs), die internationale Organisationen wie die UNO, die Weltbank und die OECD vereinbaren, um kollektive Bemühungen zur Minderung der Armut in ihren unterschiedlichen Dimensionen zu verstärken.

Diese Grundsatzpapiere propagieren Partnerschaften zwischen internationalen Organisationen und Empfängerregierungen, Partnerschaften zwischen staatlichen Gebern der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch Partnerschaften zwischen den nationalen Regierungen und dem Privatsektor. Alle diese Ansätze schlagen eine Arbeitsstrategie für Entwicklungsagenturen vor, die auf folgenden Schritten basiert: (1) Anordnung zur Erstellung eines nationalen Entwicklungsrahmen in Form eines partizipativen nationalen Dialogs, der durch die nationalen Regierungen gesteuert wird, (2) Festlegung von Beziehungsgeflechten und Arbeitsteilungen gemäß der komparativen Vorteile der Partner sowie (3) Koordination der einzelnen Geber unter Berücksichtigung des Umfangs und der Auswirkungen der Entwicklungshilfe (*Ministry of Foreign Affairs Sweden 1999*).

Das erste Prinzip beinhaltet die Forderung nach mehr „Ownership“ und „Leadership“ statt „Donorship“ für die nationalen Regierungen und lokale Verwaltungen bei ihren eigenen Entwicklungsprozessen. Der zweite Punkt umfaßt eine detaillierte Bereinigung des Aufgabenbestandes der jeweiligen Entwicklungsagentur durch die Definition neuer Schwerpunktfelder. Das dritte Prinzip sucht nach Mechanismen der Geberkoordination, als Abstimmung zwischen den einzelnen bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen.

Desweiteren werden Forderungen nach mehr Ordnungspolitik anstatt Prozeßpolitik durch bilaterale Geber laut. Der Anspruch z.B. einer „globalen Strukturpolitik“ (*Eid 1999; Wieczorek-Zeul und Eid 1999; Wieczorek-Zeul 2000*) unterstreicht einen grundsätzlichen Wandel der Formen entwicklungspolitischer Steuerung und der zugrunde liegenden Veränderungen im Verhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsträgern in der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. *BMZ 2001; Reinicke 1998*).

### **c. Neue Management-Strukturen**

Neben den Anpassungsanforderungen an neue Ansätze der Koordination und Kooperation sehen sich multilaterale, aber auch bilaterale Geber, mit internen Restrukturierungsmaßnahmen konfrontiert. Noch konkreter wird diese Forderung nach Ansätzen des "Results-based"-Management in der EZ. Hintergrund dieses Ansatzes ist der Vorwurf, Entwicklungspolitik würde ihre vorgegebenen Ziele verfehlen und zu langsam auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren. Neben den Reformbemühungen des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit, wie z. B. die Reorganisation von BMZ, Deutsche Gesellschaft

für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) oder Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) (Borrmann 2000: 19) führen auch multilaterale Geber neue Managementsysteme wie Qualitätsmanagement und Controlling ein. Der Strategic Compact der Weltbank umfaßt ein Effizienz und Effektivität steigerndes Management-Konzept. Das auf 30 Monate angelegte Programm zielt auf die Verbesserung der Produkte und Dienstleistungen, die Reduktion von Kosten, die Verstetigung und Intensivierung von Durchführungsprozessen und die Wirksamkeit von Entwicklungsprogrammen/-projekten innerhalb der Bank (World Bank [www.worldbank.org/html/extdr/am97/br\\_stcpt.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/br_stcpt.htm)).

Ausgangspunkt ist die Transformation einer stark-hierarchisierten, zentralisierten und routinierten Organisation in eine flach-hierarchische, dezentrale, lernende und organische Organisation.<sup>5</sup> Hauptkomponenten zur Dezentralisierung sind die Stärkung des Wettbewerbs, d.h. die Durchführung ausgewählter Aufgaben wird an externe Agenten, z.B. an den Privatsektor im Rahmen einer Ausschreibung ausgegliedert (Outsourcing), aber auch die Verlagerung von Personal in die Partnerländer. Im Rahmen des Strategic Compacts arbeiten nun 40 % des Personals der Weltbank in regionalen Büros. Dieser Verlagerungsprozeß wird begleitet durch die Übertragung von Entscheidungsspielräumen an regionale Büros, die damit mehr Autonomie erhalten. Solche Entscheidungsspielräume spiegeln sich in neuen finanziellen Instrumenten wider, wie z.B. im "Adaptable lending". Dieses Finanzinstrument stellt an lokale Umstände angepaßte Kleinkredite (unter 5 Million US-\$) für Pilotprojekte zur Verfügung, die bei Erfolg zur flächendeckenden Entwicklungsstrategie erweitert werden können ([www.worldbank.org/html/extdr/am97/br\\_stcpt.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/br_stcpt.htm)).

Eine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen in die regionalen Büros geht einher mit dem Ausbau eines ausgereiften Systems des „Wissensmanagements“ und globaler Kommunikationssysteme. Die Weltbank, aber auch UNDP, integrierten in die Organisation ein Büro für die Verbesserung des Informationstransfers innerhalb und außerhalb der Organisation. Die Weltbank beauftragte einen "Chief information officer" und ein "Information and knowledge management council", den den Aufbau und Ausbau eines Intranets und Datenbanken, die auch für externe Nutzer zugänglich gemacht werden, in die Wege leitet. Initiativen wie die "Africa's Live Database" oder "InfoDev" sollen Partnerländern und Personal in den Partnerländern schnellen Zugang zu „Best-practice“-Studien, „Lessons-Learned“-Analysen und "Country Updates" ermöglichen.

---

<sup>5</sup> Zur Unterscheidung von mechanischen und organischen Organisationen und Programmen: Organische Organisationen oder Programme zeichnen sich in der Regel durch dezentrale Entscheidungsstrukturen, konsultative Entscheidungsprozesse, nicht-hierarchische Verwaltungsstrukturen, selbst-korrigierende und lernende Komponenten aus (Brinkerhoff 1991: 105).

In den meisten Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit steht die Reorganisation in Verbindung mit der Einführung eines Wirksamkeitskontrollsystems. Im Allgemeinen wächst dabei das Verständnis von Evaluation als Instrument individuellen und institutionellen Lernens (*Borrmann 2000: 20*). Diese neue Akzentuierung wird aber auch durch externen Druck zu verbesserter Effizienz, Rechenschaftspflicht und Legitimation verursacht. Das BMZ mußte sich seit langem mit einem entsprechenden Druck des Parlaments, des Bundesrechnungshofes, aber auch der Öffentlichkeit auseinandersetzen. Veränderte Formen der Erfolgskontrolle, weg von der Selbstevaluierung, hin zu neuen Konzepten unabhängiger Evaluierungseinheiten, spielen dabei eine gewichtige Rolle. So hat sich das BMZ beispielsweise von der Evaluierung einzelner Projekte zurückgezogen und konzentriert sich stärker auf die Erfolgskontrolle von projektübergreifenden Evaluierungen zentraler entwicklungspolitischer Themen, während die Evaluierung einzelner Projekte den Durchführungsorganisationen übertragen wurde. Dies soll nicht nur eine Entlastung von Ministerien und einer Verbesserung der Qualitätskontrolle bewirken, sondern zielt auch auf die Entwicklung einer Evaluierungskultur, von Internationalität und institutionellem Lernen in allen Gliedern des deutschen EZ-Systems (*BMZ 2000: 2*). Besondere Betonung wird dabei auf den Einsatz externer Gutachter und die Partizipation der Partnerländer gelegt.

Ein weiterer Ansatz zur Verbesserung des institutionellen und personellen Lernens in multilateralen Entwicklungsorganisationen ist die Verknüpfung intraorganisationeller, sektor-spezifischer Netzwerke. Die Weltbank verstetigte den professionellen multiplen Informationstransfer durch an die fünf Kernthemen angelehnte Netzwerke. In diesen Netzwerken wird ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Mitarbeitern innerhalb der Organisationen geschaffen, der wiederum zu Arbeitserleichterungen durch Vermeidung unnötiger Arbeitsschritte führt. ([www.worldbank.org/html/extdr/am97/br\\_stcpt.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/br_stcpt.htm))

#### **d. Neue Instrumente**

Die Konzeption neuer Instrumente in der Entwicklungszusammenarbeit resultierte einerseits aus den oben beschriebenen veränderten Rahmenbedingungen, andererseits aus der Erkenntnis über die geringe Wirksamkeit vorheriger Ansätze. Entwicklungsländer konnten sich auf der einen Seite wegen Devisendefiziten keine Projekte mehr leisten, auf der anderen Seite zeigten Projekte neben hohen Interventionsüberschneidungen zwischen Gebern auch oft eine geringe Wirksamkeit (*Andersen 2001: 179; Kanbur et al. 1999: 35*).

Die ersten Programmansätze im Rahmen der Strukturanpassung wurden stark von Implementations- und Effektivitätsproblemen und sozialen negativen Externalitäten begleitet (*Mosley/Eeckhout 2000: 138*). Zur Vermeidung dieser Nebeneffekte entwickelten Agenturen zwei Formen der Verbesserung: Eine Exit-Option, d.h. Entwicklungshilfe wird über den Privatsektor (entweder über die Hilfe von NGOs oder durch direkte Investition in Privatunternehmen) aus-

geschüttet, und eine Voice-Option: Seit 1992 müssen alle Empfänger eines Weltbankkredites als Gegenleistung eine Armutsstrategie ausarbeiten. Einige bilaterale Geber, wie die skandinavischen, aber auch die britische Entwicklungsagentur übernahmen diesen Ansatz. Diese konzessionellen Kredite wurden daraufhin im Rahmen von "Poverty Reduction Strategy Papers" um eine soziale Dimension der Entwicklung erweitert. Dieses Instrument findet auch Eingang in die Entschuldungsinitiative HIPC ("Highly Indebted Poor Countries") des IWF und der Weltbank: Die ärmsten verschuldeten Länder können einen Großteil ihrer Schulden erlassen bekommen, wenn sie im Gegenzug dazu einen nationalen Entwicklungsplan zur Stärkung von sozialen Schlüsselsektoren vorlegen. Dieser Entwicklungsplan muß in einem nationalen Dialog unter Beteiligung aller Betroffenen, vor allem aber auch unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft, ausgearbeitet werden ([www.worldbank.org/poverty/strategies/backgr.htm](http://www.worldbank.org/poverty/strategies/backgr.htm)).

Um der Forderung nach mehr Mitbestimmung und Verantwortungsübernahme von seiten der Nehmerländer gerecht zu werden, werden auch Sektoransätze gewählt. Obwohl Sektoransätze unter den Gebern unterschiedlich definiert werden,<sup>6</sup> beinhalten sie grundsätzlich alle Investitionsprogramme, die eine kohärente Sektorstrategie in Form von Budgetdirekthilfen ermöglichen.<sup>7</sup> Der auf Langfristigkeit ausgelegte Ansatz überträgt den nationalen Regierungen die Verantwortung für die Entwicklung einer nationalen Entwicklungsstrategie, Geber leisten dann dazu ihren finanziellen Beitrag. Auch hier sollen nationale Entwicklungsstrategien unter Beteiligung der von den Maßnahmen betroffenen Bevölkerung gestaltet werden. In der entwicklungspolitischen Rhetorik propagieren Sektoransatz und CDF eine kooperative Partnerschaft mit und „Ownership“ für die Partnerregierungen (*Foster* 2000: 21). In diesem Modell kann die Geberkoordination leichter abgestimmt werden, da die nationalen Entwicklungsprogramme für Geber „angebotsorientiert“ sind, d.h. Geber konzeptionieren nicht isoliert voneinander Entwicklungsstrategien, sondern übernehmen zur Verfügung stehende Interventionsbereiche, die ihrem Mandat am besten entsprechen (*Kanbur et al.* 1999: 37). Technisch gesehen, zahlen alle beteiligten Geber in den Haushalt des zuständigen Ministeriums ein, dem sogenannten "Basket funding" (auch *Andersen* 2000: 187).

---

<sup>6</sup> In den OECD Guidelines im Development Assistance Manual 1992 findet sich keine klare Definition von Sektoransätzen, allerdings umfassen sie dort folgende Komponenten: Sektorunterstützung, Geberkoordination für weitläufige Sektorprogramme, „Ownership“. Die Weltbank Version im Rahmen eines "Sector Investment Programme" (SIP) Blueprint betont die "Full responsibility of recipient for the framework, preparation and implementation" und die "Effective coordination of donor inputs".

<sup>7</sup> Wir übernehmen hier die Definition nach *Foster* 2000, der Sector Wide Approaches wie folgt definiert: "[...] all significant funding for the sector supports a single sector policy and expenditure programme, under Government leaderships, adopting common approaches across the sectors, and processing towards relying on government procedures to disburse and account for all funds" (*Foster* 2000: 9).

Obwohl dieser Ansatz von den meisten bi- und multilateralen Gebern theoretisch übernommen wurde, haben faktisch nur wenige Agenturen in den Finanzierungskorb eingezahlt. Geber befürchten wegen mangelnder Kapazitäten in den Ministerien Steuerungsverluste. Abgefedert werden sollten diese Befürchtungen durch die Plazierung internationaler Berater der Agenturen in den jeweiligen Ministerien (*Harold and Associates* 1995: 26).

Daraus resultieren weitere neue Ansätze in der Entwicklungsstrategie der Gebergemeinschaft. Zum einen betonen Geber die Unterstützung von „Capacity-building“-Initiativen, um das Humankapital im Verwaltungssektor zu schaffen, das eine stringente Umsetzung der Sektorprogramme voraussetzt. Zum anderen erfordern sie eine Abstimmung zwischen den Gebern und eine Harmonisierung ihrer Durchführungsinstrumente.

Auflagen zur Reform des öffentlichen Sektors wurden erstmals schon in den 80er Jahren im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme, allerdings zu einem anderen Ziel,<sup>8</sup> gefordert. Zur Verbesserung der Anreizstrukturen zentraler Administration wird dabei die Reform der Gehälter des öffentlichen Sektors anvisiert. In Tansania z.B. erhält die Summe aller Verwaltungsangestellten der Regierung weniger Gehalt als die Summe aller Administratoren der ausländischen technischen Zusammenarbeit (*Berg* 1993: 14). Eine Verbesserung der Einkommensstruktur der Verwaltungsangestellten verspricht eine Reduktion von Korruption und eine Erhöhung der Leistungskraft des öffentlichen Sektors.

Zusätzlich ist es unerlässlich, daß Geber ihre Strategien und Instrumente aufeinander abstimmen (*Andersen* 2000: 187). Die Notwendigkeit der Abstimmung von Zielen und Durchführung ist eine Funktion der Abhängigkeit nationaler Sektorbudgets von Entwicklungshilfe einerseits, aber auch von der Anzahl der Geber andererseits. Abstimmungen sollten stattfinden in den Bereichen der Durchführung, Verteilung der Inputs, Buchhaltung und Controlling, Monitoring und Wirksamkeitskontrolle und in der Erstellung von Indikatoren zur Messung der Auswirkungen eines Programms. Um die Umsetzung der gemeinsamen Entwicklungsziele, z.B. der letzten großen Entwicklungskonferenzen, messen zu können, veröffentlicht der DAC der OECD seit Februar 1998 eine Auswahl an Indikatoren, die unter [www.oecd.org/dac/indicators](http://www.oecd.org/dac/indicators) abrufbar sind. Auch das System der Vereinten Nationen veranschaulicht Entwicklungsergebnisse in 40 definierten Indikatoren über das Common Country Assessment und die Richtlinien der UN Development Assistance Framework (UNDAF) ([www.undp.org/execbrd/dp99-00.pdf](http://www.undp.org/execbrd/dp99-00.pdf)). Ähnliche Ansätze finden sich auch in

---

<sup>8</sup> Im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme wurde der öffentliche Sektor restrukturiert, um die makroökonomischen Daten zu stabilisieren. Zu hoher Staatskonsum mußte reduziert werden, um die Staatsverschuldung eindämmen zu können. Der neue Ansatz fordert die Schulung des Verwaltungsapparates zur zuverlässigeren Umsetzung der koordinationsaufwendigen Sektoransätze.

den Entwicklungszielevorgaben des IWFs, den "7 Pledges of Sustainable Development".

Partnerschaften der einzelnen Entwicklungsagenturen reduzieren sich nicht nur auf bi- und multilaterale Geber, sondern erstrecken sich auch auf Partnerschaften mit dem Privatsektor. Wir verstehen unter dem Privatsektor sowohl Akteure des „For-profit“-Sektors als auch des „Non-profit“-Sektors. Dabei gehen staatliche Akteure Kooperationen mit privaten Unternehmen ein, um entweder Projekte mit gemeinsamen Zielen durchzuführen ("Public Private Partnerships"), oder um gemeinsame ideelle Ziele zu definieren und um sich freiwillig vereinbarten Standards zu unterwerfen („Global Compact“). „PPP haben sich bisher nur zwischen bilateralen Gebern und einzelnen Unternehmen herausgebildet. Die GTZ fördert damit privatwirtschaftliches Engagement mit Hilfe öffentlicher Gelder. So fördert z.B. die Firma Mars den ökologischen Kakaoanbau in der Elfenbeinküste in Kofinanzierung mit der GTZ. Das Unternehmen führt Schulungen zu Qualitätssicherung und Nacherntetechnologien durch. Im Gegenzug bringt die GTZ ihr Know-how zur Ertragssteigerung, Schädlingsbekämpfung und Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit ein ([www.gtz.de/prostab/deutsch/ppp.htm](http://www.gtz.de/prostab/deutsch/ppp.htm)).

Die Partnerschaften im Rahmen des „Global Compact“ stoßen auf geteilte Meinungen: Auf der einen Seite wird dieser „strategische Handel“ (Paul 2001: 118) zwischen Unternehmenseingeständnissen und Prestigezuwachs als eine Aufweichung der klassischen Dichotomie zwischen Unternehmen und staatlichem/Non-profit-Sektor gewertet werden, die eine Harmonisierung der strategischen Ziele und Instrumente und die Verbesserung der mißlichen finanziellen Lage der Vereinten Nationen nach sich ziehen könnte. Auf der anderen Seite wird die „Privatisierung der Weltpolitik“ und damit ein Autonomieverlust staatlicher Akteure befürchtet (Brühl et al. 2001).

#### **4. Grenzen der neuen Konzepte**

Der holistische Ansatz, der Verwaltungsstrukturen dezentralisiert, Akteure aus unterschiedlichen Ebenen integriert, Finanzierungsquellen aus dem privaten Sektor öffnet, Planungs- und Durchführungsverantwortung in die Hände der Partnerregierungen legt, einen öffentlichen Dialog fördert und effizienzsteigernde Managementstrukturen etabliert, findet nach Auffassung seiner Kritiker seine Grenzen in folgenden Punkten:

Dezentralisierte Verwaltungsstrukturen in der EZ stellen die Frage nach der weiteren Steuerungsfähigkeit der Entwicklungspolitik durch die Zentralen der bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen. Hierbei wird die Frage nach dem zuverlässigen Informationstransfer zwischen dem Headquarter (Weltbank in Washington, DC oder dem BMZ in Bonn) mit seinen Außenstrukturen ange-

sprochen (BMZ 2001; Wilk 2001).<sup>9</sup> Wie kann also durch neue, flach-hierarchische und dezentrale Management-Strukturen der Rücktransfer von Wissen ins System gewährleistet bleiben. Wissensmanagement allein ist nur ein Instrument, damit „diejenigen, die wissen wollen, diejenigen oder dasjenige finden, der oder das diese Informationen bereitstellen kann“. Es ist allerdings kein Garant dafür, Mitarbeiter in den Außenstrukturen den Zentralen rechenschaftspflichtig zu machen.

„Ownership“, Konditionalität und Partizipation finden ihre natürlichen Grenzen in der institutionellen Kapazität und in dem politischen Offenheitsgrad der jeweiligen nationalen Regierungen (Kanbur et al. 1999: 25-26; Ministry of Foreign Affairs of Sweden 1999). Auf der einen Seite fehlen nationalen Regierungen die Humanressourcen, um allumfassende Entwicklungsprogramme zu gestalten und die Vielzahl der beteiligten Akteure zu koordinieren. Auf der anderen Seite wird bezweifelt, daß nationale Regierungen, selbst wenn sie über die notwendigen Humanressourcen verfügen, die Interessen ihrer Bürger berücksichtigen. Mangel an Regierungstransparenz, geringe Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Bürgern und das Fehlen einer Kultur für öffentliche Diskussion führen dazu, daß die wirklich Betroffenen nicht beteiligt werden können. Besonders im Rahmen von Sektoransätzen, aber auch in CDFs, wird festgestellt, daß nationaler Konsens und Harmonisierung der unterschiedlichen Interessen schwer erzielbar ist (Foster 2000: 15). Walle/Johnston halten dazu fest: “Because they rarely encourage public debates about the uses of aid resources, central administrations rarely understand the needs and priorities of local communities.” (Walle/Johnston 1996: 54). Bei dieser Kritik muß man allerdings auch die Anpassungsvorstellungen der westlichen Länder in Betracht ziehen, die den betroffenen Ländern wenig Zeit geben, ehemals zentralistische und autoritäre Systeme in partizipative und deliberative Demokratien zu verwandeln.<sup>10</sup>

Abgesehen von den innenpolitischen Hemmnissen für „Ownership“ und Partizipation entstehen auch außenpolitische Abgrenzungsprobleme und Rechenschaftsüberforderungen mit und durch die Geber. Humanressourcen der Empfängerregierungen werden hauptsächlich bei der Erfüllung von Auflagen zur Kreditvergabe sowie durch Monitoring und Evaluierungstätigkeiten absorbiert. Weiterhin sind es die Geber, die den Projektzyklus dominieren, Partnerschaft wird als sehr einseitig wahrgenommen (Foster 2000: 23; Kanbur et al. 1999: 25, Walle et al. 1996: 55). Auch Sektoransätze erfüllen grundsätzlich nicht die

---

<sup>9</sup> Ein Assessment des Strategic Compacts z.B. wurde kürzlich in der Weltbank erstellt, doch die Ergebnisse wurden der Öffentlichkeit noch nicht zugänglich gemacht. Kritiken gegen den Strategic Compact kamen aus den eigenen Reihen der Weltbank (siehe Wilk 2001).

<sup>10</sup> Während des Workshops “Making Partnerships work from the ground” in Stockholm, Schweden, beklagten Vietnam, Uganda und Tansania folgendes: “[...] there was a feeling that donors often are not sensitive both to how ownership comes about, and the time required for it to develop” (Ministry of Foreign Affairs of Sweden 1999: 8).



Erwartungen an konzertierte Aktionen. Direkte Budgethilfen werden von Gebern immer noch skeptisch aus Mangel an Vertrauen über die nationalen Kapazitäten betrachtet (*Andersen 2000: 185; Kanbur et al. 1999: 38*). Abstimmung und volle Partizipation aller Geber wird wegen des Drucks auf die Kerngeber, Operationen in einem von der Zentrale vorgegebenen Zeitrahmen abzuschließen, als problematisch erachtet (*Foster 2000: 21*).

Die erweiterten Koordinationskapazitäten von Netzwerken sind offensichtlich, haben aber auch ihre natürlichen Grenzen und sollten nicht mit zu großen Erwartungen belastet werden. Die Nachteile von Netzwerken können generell an den Kosten ihrer Steuerung und an dem Ergebnis ihrer Interaktion gemessen werden. Obwohl der Ansatz für die Entwicklungspolitik noch zu neu ist, können erste bescheidene Erfahrungswerte und Problemdiagnosen dargestellt werden: Der Netzwerkansatz rationalistischer, instrumenteller Prägung, wie ihn die Weltbank im Rahmen ihrer HIPC- und PRSP-Initiativen zur Stärkung nationaler Gestaltungsspielräume fördert, läßt historisch gewachsene Gesellschaftsstrukturen unbeachtet. Traditionelle Verhaltensmuster werden zur Funktionsweise des Netzwerkes nicht eingeflochten oder müssen sogar erst überwunden werden (*Obser 2000: 16*). Bei Mißachtung traditioneller Machtgefälle durch zu starke Fremdsteuerung der Geber kann es zu einem Verlust von Kooperationsbereitschaft innerhalb der Netzwerke kommen. Dies kann dazu führen, daß die Kosten zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Entscheidung in Form von Netzwerken im Vergleich zu relativ konventionellen Entscheidungsmodi zu hoch werden.

Auf der anderen Seite kann es durch die negative Spirale des Outsourcings zu strategischen Kompetenzverlusten innerhalb des Netzwerkes kommen (*Sydow 1999: 109*). Dies wird besonders deutlich in öffentlich-privaten Partnerschaften, in denen Netzwerke zu kommerziellen Zwecken instrumentalisiert werden oder Kernaufgabenbereiche des staatlichen Handelns ausgelagert werden könnten (*Bennis 2001: 143*). Steigende Abhängigkeiten zwischen Partnern mit unterschiedlichen Interessenlagen gefährden auf der einen Seite die Ausschöpfung der Exit-Option aus Partnerschaften: das heißt bei Unzufriedenheit werden die Kosten des Ausstiegs zu hoch. Bei Partnerschaften mit Privatunternehmen andererseits können Abhängigkeiten bis hin zur Vereinnahmung von schwächeren Partnern führen (z.B. Steuerung von NGOs durch Abhängigkeit von staatlichen Stellen). Letzteres wird besonders deutlich bei Kooperationen mit (lokalen) Nichtregierungsorganisationen, denen aufgrund asymmetrischer Beziehungsgeflechte kaum Einflußmöglichkeiten zugeschrieben werden ([www.populationaction.org/programs/wpu1198\\_2.htm](http://www.populationaction.org/programs/wpu1198_2.htm)).

## **5. Zusammenfassung**

Der letzte Paradigmenwechsel in der multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wurde einerseits durch das Ende des Kalten Krieges, andererseits durch eine „Unterstützungsmüdigkeit“, aber auch durch Folgen der Globalisie-

rung (Aufstreben neuer Akteure und Vorhandensein neuer Technologien) ausgelöst. Parallel dazu wurden internationale Geber wegen ihrer aufgeblähten Bürokratien sowie ihrer oft wirkungslosen Entwicklungspolitik kritisiert.

Entwicklungspolitik am ausgehenden 20. Jahrhundert durchlief und durchläuft einen Reformprozeß, der sich auf die Erkenntnisse der vorhergehenden Entwicklungsdekaden stützte: Dabei spielt das neue Leitbild eines holistischen Konzepts („Ownership“, Partnerschaft, Geberspezialisierung und Geberkoordination und Armutsreduzierung) eine entscheidende Rolle. Diese Ansätze finden sich in Strategiepapieren der Weltbank, der Vereinten Nationen, des OECD-Entwicklungsausschusses, aber auch in den Grundsatzpapieren bilateraler Geber wieder.

Zusätzlich unterziehen sich Geber einer internen Managementreform, die zum einen die Verfahrensprozesse der Organisation stärken, aber auch die Produkte der Zusammenarbeit qualitativ verbessern sollen. Aus steil-hierarchischen, verfahrensorientierten, sollen horizontale, lernende und prozeßorientierte Organisationen werden. Durch ein ausgefeiltes Wissensmanagementsystem, durch den Aufbau professioneller Netzwerke und durch die Rückspeisung der Erkenntnisse umfassender Wirkungskontrollen ins System, werden sich Entwicklungsagenturen den schnellen Veränderungen der Globalisierung und den daraus entstehenden Herausforderungen besser anpassen können.

Neue Instrumente, wie der konditionierte Programm- und Sektoransatz und die PRSPs spielen eine gewichtige Rolle bei der Umsetzung der CDF-Kriterien. Nationale Partnerregierungen steuern ihren eigenen Entwicklungsprozess und sind dazu verpflichtet, die betroffenen zivilgesellschaftlichen Akteure zu integrieren. Aber auch Geber verpflichten sich, sich mit anderen Gebern abzustimmen und zu kooperieren, je nach Komplementarität der Ressourcenausstattung. Koordination der Akteure kann auf nationalstaatlicher sowie auf interorganisationeller Ebene gewährleistet werden, wobei die Frage nach dem Design von und der Wirkung durch Netzwerkmanagement noch nicht umfassend geklärt ist.

Kritik ist zu üben an der ideellen Vorstellung, Partizipationsprozesse könnten auf nationaler Ebene per Kreditaufgabe verordnet werden. Technisch wird noch zu klären sein, welche Gruppen an nationalen Dialogen partizipieren dürfen und welche außen vorbleiben. Ebenso schwierig gestaltet sich eine Abstimmung zwischen einzelnen Gebern. So dominieren große multilaterale Geber Interventionsbereiche und gefährden auch durch ihre Organisationskapazitäten die Verantwortungshoheit der nationalen Regierungen in ihrem eigenen Entwicklungsprozeß.

Zur weiteren Stärkung der „Ownership“ von Partnerländern sollten Entwicklungsagenturen die Ausbildung lokaler Verwaltungsstrukturen unterstützen und parallel mehr Abstimmung untereinander forcieren. Damit könnten nationale Verwaltungseinheiten personelle Freiräume schaffen, die ihnen eine selbständige Koordination von nationalen Dialogen erlauben würde.

Globale Strukturpolitik und holistische Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit deuten daraufhin, Partnerländer der Dritten Welt auf eine gleichberechtigte Stufe innerhalb der Zusammenarbeit zu stellen. Um weiterhin die Einbindung der Entwicklungsländer in eine Nord-Süd-Partnerschaft stärken zu können, wird jedoch die Fortführung der Schuldenerlasse und der Abbau westlicher Handelshemmnisse gegenüber Produkten aus den südlichen Ländern unerlässlich sein.

## Literatur

*Arndt, Channing* (2000). Technical Co-operation. In: Tarp, Finn/Hjertholm, Peter (Hrsg.) (2000). *Foreign Aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the Future*. London/New York: Routledge.

*Andersen, Ole Molgard* (2000). Sector Programme Assistance. In: Tarp, Finn/Hjertholm, Peter (Hrsg.) (2000). *Foreign Aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the Future*. London/New York: Routledge.

*Bennis, Phyllis* (2001). Mit der Wirtschaft aus der Finanzkrise? Die drohende Vereinnahmung der UNO durch private Geldgeber. In: Brühl, Tanja/Debiel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens (2001). *Die Privatisierung der Weltpolitik-Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*. Bonn: Dietz. S. 130-149.

*Borrmann, Axel/Gleich, Albrecht von/Holthus, Manfred/Shams, Rasul* (2000). Analyse und Bewertung der Erfolgskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Hamburg: HWWA.

*Börzel, Tanja* (1998). Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. In: *Public Administration*. Vol.76., S. 253-273.

*Brühl, Tanja/Debiel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Martens, Jens* (Hrsg.) (2001). *Die Privatisierung der Weltpolitik - Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*. Bonn: Dietz. S. 130-149.

*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*. (2001). *Fragen der Außenstruktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hauptbericht zur Querschnittsevaluierung*, Bonn, BMZ.

*Crawford, Gordon* (2001). *Foreign Aid and Political Reform – A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*. Palgrave.

*Foster, Mick* (2000). *New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?* Working Paper 140. London: Overseas Development Institute.

*Foster, Mick/Healey, John/Martin, Mathew/White, Howard* (1999). *Linking HIPC II Debt Relief With Poverty Reduction and Wider Issues: Some Reflections and Suggestions*. ODI Report. August 6, 1999.

*Grande, Edgar/Risse, Thomas* (2000). Bridging the Gap. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*. Vol. 2/2000. S. 235-266.

*Harrold and Associates* (1995). *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Paper 302. Washington, DC: World Bank.

*Holtz, Uwe* (Hrsg.) (1997). *Probleme und Perspektiven der Entwicklungspolitik*. Bonn: Bouvier.

*Kanbur, Ravi/Sandler, Todd/Morrison, Kevin* (1999). *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*. Washington, DC: Overseas Development Council.

*Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A.* (Hrsg.) (1999). *Global Public Goods*. New York/Oxford: Oxford University Press.

*Ministry of Foreign Affairs of Sweden* (1999). *Making Partnerships Work on the Ground*. Workshop Report. Workshop taken place from 30-31 August 1999 in Ulvsunda Castle, Stockholm.

*Obser, Andreas* (im Erscheinen). Ansätze wirkungsorientierter "Global Governance". Vom Trend zu einer globalen Strukturpolitik zu konkreten Gestaltungsbeiträgen: Fallbeispiele internationaler Entwicklungszusammenarbeit.

*OECD/DAC* (1993). DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance. OECD/GD 93/191. Paris: OECD.

*Paul, James A.* (2001). Der Weg zum Global Compact - Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen. In: Brühl, Tanja/Debiel, Tobias/Hamm, Brigitte/Hummel, Hartwig/Matens, Jens (2001). Die Privatisierung der Weltpolitik-Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn: Dietz. S. 104-129.

*Reinicke, Wolfgang/Deng, Francis* (1998). Critical Choices-The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa: International Development Research Centre.

*Sydow, J.* (1999). Management und Netzwerkorganisation. Wiesbaden: Gabler u. Westdeutscher Verlag.

*Tarp, Finn/Hjertholm, Peter* (Hrsg.) (2000). Foreign Aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the Future. London/New York: Routledge.

*Walle, Nicolas van de/Johnston, Timothy* (1996). Improving Aid to Africa. Policy Essay No. 21. Washington, DC: ODC.

*Wilk, Alex* (2001). Overstretched and Underloved – The World Bank faces strategies decisions. February 2001. Bretton Woods Project. [www.brettonwoodsproject.org/topic/reform/overst.pdf](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/reform/overst.pdf).

*World Bank* (2001). Global Public Policies and Programs: Implications for Financing and Evaluation. Proceedings from a World Bank Workshop. Washington, DC, World Bank.

*World Bank* (1993). Governance and Development. Washington, DC: The World Bank.

*World Bank Partnership Group* (1998). Partnership for Development: Proposed Actions for the World Bank. Discussion Paper, May 20, 1998. Washington, DC: World Bank.

*Zürn, Michael* (1998). Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Suhrkamp.

*Zürn, Michael* (1999). The State in the Post-National Constellation – Societal Denationalization and Multi-Level Governance. Working Paper No. 35/99. Blinden: Arena.

# **Die Rolle Deutschlands in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Ergebnisse des UN-Millenniumsgipfels<sup>1</sup>**

*Klaus-Jürgen Hedrich*

## **I. Akteure und Strukturen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit**

Viele vordringliche Entwicklungsprobleme haben weltweite Ursachen und Auswirkungen. Zu nennen sind hier unter anderem Umweltbelastungen, Raubbau an natürlichen Ressourcen, wachsende Armut, starkes Bevölkerungswachstum sowie Konflikte und Kriege. Diese Herausforderungen, ebenso wie die weitere Entwicklung einer leistungsfähigen Weltfinanzordnung, können nicht allein im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit angegangen werden, sondern bedürfen weltweiter Kooperation.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, müssen die multilateralen Institutionen über fachliche Kompetenz, finanzielle und personelle Kapazitäten und über eine angemessene Präsenz in den Partnerländern verfügen. Mit diesen Strukturen ist es möglich, die notwendigen Informationen und Daten zu beschaffen und im Zusammenwirken mit den Partnerländern deren Probleme zu analysieren. Insbesondere die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) liefern wichtige länderspezifische ökonomische Analysen beziehungsweise allgemeine und soziale Grundlageninformationen.

Darüber hinaus leisten die multilateralen Institutionen wichtige Dienste bei der internationalen Abstimmung und der politischen Konsensbildung zu entwicklungspolitischen Grundsätzen, vor allem zur globalen Zukunftssicherung und zu globaler Strukturpolitik, wie auch bei der Entwicklung von Standards für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik sowie guter Regierungsführung.

Multilaterale Einrichtungen leisten aber auch in außergewöhnlichen Notsituationen, zum Beispiel Naturkatastrophen wie Hurrikan Mitch in Zentralamerika oder den Überflutungen in Mosambik sowie in Konflikten wie in Somalia, Ruanda oder dem ehemaligen Jugoslawien, entscheidende Beiträge. Wirksame Hilfe kann in diesen Gebieten nicht allein durch bilaterale Zusammenarbeit geleistet werden, sondern allenfalls durch gemeinsame Anstrengungen einer Vielzahl von Ländern.

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2001 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 30. Juni 2001 gehalten hat.

Die multilaterale Zusammenarbeit hat sowohl für die Geberländer wie auch für die Empfängerländer einen eigenen Stellenwert. Nur wenn die Geberländer ihre Entwicklungspolitiken sowohl untereinander als auch mit den Empfängerländern abstimmen, können sie eine kohärente Gesamtpolitik formulieren. Die multilaterale Zusammenarbeit bietet für die einzelnen Länder eine Chance, ihre Position und Erfahrungen in die Gebergemeinschaft einzubringen. Für die Empfängerländer liegt der Vorteil darin, daß sie einerseits als Block oder Gruppe auftreten und somit ihrem Anliegen mehr Gewicht verleihen können, andererseits Abhängigkeit von einzelnen Geberländern vermeiden.

Die Geberländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) leiteten in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 22 % ihrer offiziellen Entwicklungszusammenarbeit an multilaterale Einrichtungen und über diese in die Entwicklungsländer. Für Deutschland und die anderen EU-Mitglieder kommen noch die Leistungen der Europäischen Union hinzu. Als regionaler Staatenzusammenschluß hat die EU aber supranationalen Charakter, sodaß die EU-Entwicklungsarbeit keine multilaterale Leistung ist, auch wenn sie gelegentlich in den Statistiken darunter aufgeführt wird.

Insgesamt erreicht knapp ein Drittel der Mittel aus dem Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, die Entwicklungsländer über multilaterale und zwischenstaatliche Einrichtungen. Bei den vom BMZ, aber auch anderen Ressorts der Bundesregierung unterstützten multilateralen Organisationen handelt es sich vor allem um die Vereinten Nationen sowie deren Sonderorganisationen (IFAD, UNESCO, FAO, ILO, WHO u.a.) und Sonderkörperschaften (UNDP, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, UNHCR u.a.) sowie die internationalen Finanzierungsinstitute (Weltbank, IWF, Regionale Entwicklungsbanken). Aber die Bundesregierung fördert auch einige internationale Nichtregierungsorganisationen wie den Internationalen Familienplanungsverband (IPPF) oder die Internationale Vereinigung zur Erhaltung der Natur (IUCN).

Die Finanzierungsbeiträge an diese internationalen Organisationen und Institutionen erfolgen entweder in Form von Barzuweisungen (als freiwilliger Beitrag oder als Pflichtbeitrag), durch Kapitalzeichnungen oder durch Hinterlegung von Schuldscheinen, die im Bedarfsfalle eingelöst werden. Ferner beauftragt die Bundesregierung die Institutionen auch mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen, für die sie besondere Mittel zur Verfügung stellt. Diese werden als Treuhandvorhaben bezeichnet.

Die internationalen Finanzierungsinstitute mobilisieren in erheblichem Umfang privates Kapital für Entwicklungszwecke, etwa das Zehnfache des von den Regierungen eingezahlten Kapitals. Die an den privaten Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel werden mit geringem Aufschlag als Darlehen an die Entwicklungsländer weitergegeben. Daneben gibt es die Entwicklungsfonds der großen multilateralen Finanzierungsinstitute (IDA – International Development Association, Fonds der regionalen Entwicklungsbanken und auch IFAD –

International Fund for Agriculture Development), die mit Beiträgen der Geberländer arbeiten und Darlehen zu sehr günstigen Konditionen beispielsweise in Form einer niedrigen Verzinsung und langer Darlehenslaufzeiten vergeben. Diese Fonds dienen in den ärmsten Entwicklungsländern insbesondere der Armutsbekämpfung und der Finanzierung von sozialen Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wasser sowie des Umweltschutzes. Der Selbstfinanzierungsanteil dieser Fonds (also das Wiederausleihen von Rückflüssen aus früher gewährten und zurückgezahlten Darlehen) steigt, allerdings wegen der günstigen Kreditkonditionen nur in kleinen Schritten.

Leitung und Kontrolle der multilateralen Institutionen sind unterschiedlich organisiert. In allen Fällen treffen jedoch die Regierungen der Mitgliedsländer alle wichtigen Entscheidungen. Insbesondere legen sie die Richtlinien für die Arbeit der Institutionen und damit für den Einsatz der Finanzmittel fest. Alle Organisationen haben interne Mechanismen, um Verwendung der Mittel, Effizienz und Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu überprüfen.

Da das Zusammenspiel der verschiedenen multilateralen Organisationen für eine effektive und kohärente Entwicklungszusammenarbeit von nicht unerheblicher Bedeutung ist, werden derzeit in vielen Institutionen Reformen umgesetzt und Leitlinien für die Zusammenarbeit entworfen, um die Organisationen untereinander besser zu koordinieren. In den Aufsichts- und Entscheidungsgremien der multilateralen Entwicklungsbanken ist die Bundesregierung durch das BMZ vertreten. Bei der Weltbankgruppe ist Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul Gouverneurin für Deutschland. Ich selber habe dieses Amt in der Vorgängerregierung bei den regionalen Entwicklungsbanken jahrelang wahrgenommen. Eine Ausnahme ist die Osteuropabank EBWE; dort hat das Bundesfinanzministerium die Federführung. Auch beim Internationalen Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung besetzt das BMZ den Gouverneursposten. In den Exekutivdirektionen der genannten Finanzierungsinstitutionen, wiederum mit Ausnahme der EBWE, ist das BMZ mit eigenem Personal vertreten.

Vertreter der Bundesregierung nehmen regelmäßig an den Aufsichtsratssitzungen der Organisationen des UN-Bereichs teil. Im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt wurde geregelt, an welchen deutschen Auslandsvertretungen vom BMZ entsandtes Personal (Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit) eingesetzt wird, das dann die laufende Kontrolle der Managements übernimmt. Desweiteren gibt es internationale Organisationen oder Finanzierungsfazilitäten, für die das BMZ innerhalb der Bundesregierung federführend ist. In den meisten dieser Fälle nimmt das BMZ die Leitung der Delegationen der Bundesregierung zu den Sitzungen der Aufsichtsratsgremien (die genauen Bezeichnungen variieren oftmals) wahr.

## **II. Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen**

Die Entwicklungspolitik hat sich zu einem der Schwerpunkte in der Praxis der Vereinten Nationen entwickelt. Zuständig für Entwicklungsfragen sind im UN-

System die Generalversammlung, der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie verschiedene Sonderorganisationen (z.B. UNESCO, FAO) und Sonderkörperschaften (z.B. UNDP, UNFPA).

Zusätzlich zu den sog. freiwilligen Beiträgen, bei denen die Geber die Höhe bestimmen, finanziert sich die technische Hilfe des UN-Systems auch durch Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten zu den regulären Haushalten der verschiedenen Sonderorganisationen. Insgesamt verfügt das System über ein Finanzvolumen von 3 bis 4 Mrd. US-Dollar pro Jahr für technische Hilfe.

Leider weist es auch erhebliche Mängel auf.

Trotz diverser Ansätze zur Verbesserung (Weltbankkonsultativgruppen, UNDP-Round Tables etc.) ist es immer noch geprägt durch gravierende Koordinierungs- und Komplementaritätsdefizite zwischen den verschiedenen multilateralen Institutionen, aber vor allem zwischen multilateraler und bilateraler Geberseite. Lösungsansätze dürften hier angesichts der großen Zahl beteiligter Institutionen und Akteure sowie komplexerer Meinungsbildungsprozesse (insbesondere in den UN- und Sonderorganisationen) nicht leicht zu finden sein. Der letzte publizierte Bericht der Meltzer-Kommission an den amerikanischen Kongreß zur Aufgaben Neuordnung von Internationalem Währungsfonds und Weltbankgruppe ist daher ausdrücklich zu begrüßen, da er nicht nur die Reformierung der Washingtoner Bretton-Woods-Organisationen, sondern auch anderer multilateraler Entwicklungsorganisationen anstößt. Es ist so schnell wie möglich unter voller Nutzung unserer Möglichkeiten als Anteilseigner und großer Barzahler eine Reform der Struktur, Aufgabenverteilung und Arbeitseffizienz der internationalen Entwicklungsorganisationen aktiv anzugehen, um der weiteren Verschwendung von Mitgliedsbeiträgen bzw. Steuergeldern vorzubeugen und die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz gerade auch der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit in der Öffentlichkeit zu steigern. Wenn notwendig, sollten auch konsequente Schritte wie der Austritt Deutschlands aus internationalen Organisationen ins Auge gefaßt werden. In Betracht kommt zudem, über eine verstärkte Beteiligung an co-finanzierten Programmen und Projekten vermehrt Einfluß bzw. Koordinierungs- sowie Kooperationsdruck auf supranationale und multilaterale Entwicklungsorganisationen herbeizuführen.

Die oben erwähnten Koordinierungs- und Komplementaritätsdefizite können zudem durch eine striktere internationale Arbeitsteilung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik begrenzt werden. Bislang erstreckten sich die einzigen Bereiche, die man von bilateraler Geberseite mehr oder minder freiwillig der Domäne oder zumindest Federführung der multilateralen Kooperation überließ, auf Entwicklungsprojekte, die sich über mehrere Empfängerländer erstreckten und/oder die in einer finanziellen Größenordnung konzipiert waren, die ein bilateraler Geber unmöglich allein aufbringen konnte. Zusätzlich entließen die bilateralen Geber verstärkt kleine Empfängerländer in die alleinige Obhut der EU-Kommission bzw. der multilateralen Entwicklungsinstitutionen, um deren



Absorptionsfähigkeit und schwache Verwaltungsstrukturen durch eine Masse bilateraler Geber nicht zu überfordern.

Gravierende Absorptions- und Verwaltungsdefizite existieren aber in einem Großteil von Entwicklungsländern mit niedrigem Entwicklungsniveau insbesondere in Afrika bzw. bei den so genannten „am wenigsten entwickelten Ländern“ (LDCs). Deshalb sollten sich zukünftig EU und multilaterale Geber wie insbesondere die Weltbank eher auf die zuletzt genannte Entwicklungsländergruppe konzentrieren, während die bilateralen Geber ihre dortige Entwicklungszusammenarbeit auf sektoralübergreifende und regionale Vorhaben limitieren.

Der Schwerpunkt der bilateralen Entwicklungskooperation sollte zukünftig auf die Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern einschließlich der Schwellen- und Transformationsländer konzentriert werden. Die Bundesregierung sollte in einer ressortübergreifenden „konzertierten Aktion“ mit der Wissenschaft und Wirtschaft in Sparten wie Wasser, Energie oder Umwelt deutsche „Markenartikel“ konzipieren, die Paketlösungen von der Problemanalyse über die Entwicklung technologischer Lösungen bis hin zur kommerziell rentablen Anwendung z.B. im Energiesektor oder dem Umweltschutz anbieten.

In diesem Zusammenhang möchte ich einen kleinen, für Sie als Angehörige des Akademikerstandes wichtigen Exkurs einfügen: Generell sollten Deutschland und seine Universitäten mehr Betonung auf die internationale Wissenschafts- und Technologiekooperation legen. Durch eine Steigerung seiner internationalen Attraktivität muß der im Vergleich zu den USA oder Großbritannien zurückgefallene Studienstandort Deutschland gerade für junge Eliten auch aus Entwicklungs- und Transformationsstaaten erst wieder interessanter gemacht werden. Dies sollte flankiert werden durch eine Intensivierung der Stipendienförderung zugunsten ausländischer Studenten (besonders im Rahmen von Postgraduierten- und Hochbegabtenprogrammen) sowie durch Gründungen von Außenstellen deutscher Universitäten in Entwicklungs- und Transformationsländern (Beispiel: das bereits existierende deutsche Shanghai-Kolleg).

### **III. Der Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen**

Nun noch einige Bemerkungen zum letztjährigen UN-Millenniums-Gipfel in New York. Dieser stellte das in der Geschichte bislang größte Spitzentreffen dar und legte in seiner Schlußerklärung, der „Millennium-Deklaration“, die Ziele fest, mit denen die 55 Jahre alte und reformbedürftige Weltorganisation der UN ins 21. Jahrhundert geführt werden soll. Die 32 Punkte umfassende Deklaration beschreibt die UN als das unverzichtbare gemeinsame Haus der ganzen menschlichen Familie. Trotz verschiedener Uneinigkeiten zwischen einzelnen Mitgliedsländern und der Rufe nach Reformen insbesondere des Sicherheitsrates und der UN-Friedensmissionen während des Gipfels betont der Abschlußtext eine zentrale Rolle der Organisation zur Sicherung des Weltfriedens. Darüber hinaus einigten sich die Unterzeichner der Abschlußerklärung darauf,

daß von der Globalisierung alle Menschen profitieren sollten. Konkret kamen die Teilnehmerländer des Gipfels überein, bis zum Jahr 2015 die Zahl der Ärmsten auf der Welt, die täglich von weniger als einem Dollar leben müßten, zu halbieren. Auch solle in den kommenden 15 Jahren jedem Kind der Erde eine Grundschulausbildung ermöglicht werden. Bis 2015 sollen laut Erklärung auch deutliche Fortschritte bei der Bekämpfung von Aids und anderen Epidemien erzielt werden.

Bundeskanzler Schröder gab auf dem Millenniums-Gipfel eine Erklärung ab, die aus den sonstigen eher unverbindlichen Statements der dort versammelten Staatsleute hervorstach: Er bot der Weltöffentlichkeit ein deutsches Aktionsprogramm 2015 zur Durchsetzung des eben genannten Armutsreduzierungsziels an und erntete damit viel Lob in der Medienöffentlichkeit. Doch wie in anderen Politikbereichen auch blieb in der praktischen Tagespolitik der rot-grünen Bundesregierung kaum etwas vom ursprünglich angekündigten ambitionösen Politikvorhaben übrig.

Denn das kürzlich von der Bundesregierung verabschiedete nationale Aktionsprogramm 2015 bringt inhaltlich absolut nichts Neues, da es eine bloße Vermengung des unter der alten Bundesregierung erarbeiteten und bewährten Armutsbekämpfungskonzepts mit längst bekannten Elementen rot-grüner Entwicklungspolitik darstellt. Geradezu paradox ist, daß zur konkreten Umsetzung des *Aktions(!)*-Programms nichts gesagt bzw. am Textende lapidar die Erstellung eines weiteren „Umsetzungsplans“ angekündigt wird. Die Zielsetzung der Halbierung weltweiter extremer Armut innerhalb von 14 Jahren ist angesichts aktueller Zahlen zu Tendenzen der globalen Armutssituation schlicht utopisch: Armut hat leider in den vergangenen Jahren eher zugenommen und wird sich insbesondere angesichts des immer noch rasanten Bevölkerungswachstums nicht so rasch und massiv eindämmen lassen. Während ich die Fixierung einer von vornherein irrealen Zielvorgabe durch die UN und ihren Generalsekretär noch als Appell an die Weltöffentlichkeit zu mehr globaler Solidarität durchgehen lasse, muß ich an ein von einer nationalen Regierung formuliertes Aktionsprogramm engere Maßstäbe hinsichtlich dessen politischer und praktischer Machbarkeit anlegen. Die Bundesregierung nimmt damit bewußt ein Glaubwürdigkeitsdilemma für die Entwicklungspolitik in Kauf und gefährdet die Bemühungen aller Entwicklungsfachleute und Entwicklungspolitiker zur Steigerung des Stellenwerts von Entwicklungspolitik in der deutschen Öffentlichkeitsmeinung. Dieses Glaubwürdigkeitsrisiko wird dadurch verschärft, daß dem Aktionsprogramm die notwendige Finanzgrundlage von der Bundesregierung verweigert wird: Nur wenige Wochen nach der Verabschiedung des Aktionsprogramms im Bundeskabinett kürzt dieselbe Bundesregierung den deutschen Entwicklungshaushalt für das kommende Jahr um sage und schreibe mehr als 5 % und drückt ihn auf ein Jahrzehnte-Tief. Sie beraubt sich selbst damit nicht nur jeglicher internationalen Glaubwürdigkeit. Nein, sie kündigt damit auch die Solidarität mit den Armen dieser Welt auf und verabschiedet sich Schritt für Schritt aus der Mitarbeit bei der Lösung globaler Zukunftsfra-

gen wie z.B. der Begrenzung des Bevölkerungswachstums oder der Bewältigung weltumspannender Umweltprobleme. Hierbei darf auch die Frage erlaubt sein, wie die Bundesregierung reinen Gewissens US-Präsident Bush vorwerfen kann, er verletze internationale Vereinbarungen zum Klimaschutz, während sie selbst Deutschlands Beitrag zur Lösung globaler Entwicklungs- und Umweltfragen stetig ausdünn.

Wir sollten dieser unheilvollen Tendenz in der Politik der Bundesregierung möglichst bald und effektiv Einhalt gebieten. Hierfür möchte ich, basierend auf einer Idee von IWF-Chef Horst Köhler, folgenden, für manchen vielleicht mutigen Vorschlag machen: Wir sollten uns dazu durchringen, in einem formellen Gesetz festzulegen, daß Deutschland in spätestens zehn Jahren das 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung festgelegte sog. 0,7-Prozent-Ziel erreicht, d.h. öffentliche Finanzmittel in Höhe von 0,7-Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen. Es ist ein Skandal, daß die rot-grüne Bundesregierung hier bislang alle ihre hehren Versprechen gebrochen und diese Haushaltsmarge auf für Deutschland beschämende 0,2 % hat absinken lassen.

Wollen wir Deutschlands Ruf in der multilateralen Entwicklungskooperation nicht ernsthaft gefährden, wollen wir internationale Zweifel an Deutschlands Ernsthaftigkeit bei der Suche nach Lösungen aktueller globaler Probleme nicht nähren, so müssen wir die aktuelle Bundesregierung dazu bringen, ihren vollmundigen Ankündigungen auf internationalem Parkett endlich auch die notwendigen konkreten Umsetzungsschritte und Finanzen folgen zu lassen.



# Neue Tendenzen in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen<sup>1</sup>

Markus Lederer / Andreas Obser

## I. Die N-Entwicklungszusammenarbeit war zu starr und ineffizient – umfassende Reformen wurden Ende der 90er Jahre durchgeführt.

Innerhalb des UN-Systems kommt in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dem United Nations Development Programme (UNDP) eine Schlüsselrolle zu. Das UNDP wurde 1965 gegründet, hat seinen Sitz in New York und arbeitet durch 132 Länderbüros mit über 170 Staaten zusammen. UNDP wird ein komparativer Vorteil bei der EZ auch in sensiblen politischen Bereichen und Themen zugeschrieben, da es von der moralischen Rechtfertigung der UN aufgrund ihrer politischen Neutralität profitiert. Die EZ-Projekte werden im allgemeinen von den Entwicklungsländern gut akzeptiert (Ownership), da diese stark an der Programmgestaltung beteiligt sind (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2002*). So führt UNDP in den allermeisten Fällen auch keine Projekte selbst durch, sondern unterstützt die nationalen Regierungen bei der Projektdurchführung. Deutlich in Erscheinung tritt das UNDP vor allem mit der Veröffentlichung des Human Development Report, welcher seit 1990 jährlich erscheint und die entwicklungspolitische Diskussion stark zu beeinflussen weiß (*United Nations Development Programme (UNDP) 2001*).

UNDP wurde gegründet, um im Rahmen der UN die zentrale Finanzierungs- und Steuerungsinstanz für den Bereich der EZ zu werden; dieser Aufgabenstellung wurde es allerdings bis heute nicht gerecht. Starre Strukturen bei UNDP und zunehmendes Erstarken der fachlich spezialisierten UN-Sonderorganisationen – insbesondere der Finanzinstitutionen Weltbank und IWF – seit den 60er Jahren ließen Akzeptanz und Beiträge der internationalen Gemeinschaft absinken.

1999 wurde UNDP einer grundlegenden Reform unterzogen, die mit starken Einsparungen verbunden war und seine Rolle auf multilateraler Ebene neu definiert hat.

Durch internationalen Druck und Unterstützung hat UNDP ein effizienteres ergebnisorientiertes Managementsystem eingeführt, umfangreiche Kompetenzen in seine Länder- und Regionalbüros dezentralisiert und seine Arbeit auf sechs inhaltliche Schwerpunkte konzentriert: (1) demokratische Regierungsführung, (2) Armutsbekämpfung, (3) Krisenvorsorge und Konfliktbewältigung, (4)

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2004 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 26. Juni 2004 gehalten haben.

Energie und Umwelt, (5) Informations- und Kommunikationstechnik sowie (6) HIV/AIDS. Darüber hinaus verwaltet UNDP eine Reihe von Fonds wie UNIFEM und UNV. Die Reformen haben in den letzten Jahren zu höherer Akzeptanz in Entwicklungsländern sowie bei anderen UN-Organisationen und zu leichtem Ansteigen von Geberbeiträgen geführt.

Das UNDP ist heute für die technische Zusammenarbeit (TZ) des gesamten UN-Systems zuständig. Ziel von UNDP ist die Unterstützung von Ländern durch Politikdialog und den Auf- und Ausbau institutioneller und personeller Kapazitäten unter dem Leitbild nachhaltiger menschlicher Entwicklung (BMZ 2002). Dabei konzentriert es sich auf drei Kernaufgaben:

- Entwicklungspolitische Regierungsberatung in Entwicklungsländern in den ausgewählten Schwerpunktbereichen;
- Koordination der Entwicklungspolitik der UN in Entwicklungsländern durch den Resident Coordinator;
- Vertretung von Interessen der Entwicklungspolitik (Advocacy) gegenüber der Weltöffentlichkeit durch die jährliche Veröffentlichung des Berichts über die menschliche Entwicklung (Human Development Report/HDR) und andere Publikationen.

Andere wichtige Programme und Fonds der UN im Bereich der EZ sind das Weltkinderhilfswerk (UNICEF), der Bevölkerungsfonds (UNFPA) und das Welternährungsprogramm (WFP).

Von besonderem Interesse vor allem für die Entwicklungsländer selber war lange Zeit die UN Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD), diese geriet in den 1980er Jahren jedoch in eine Krise und konnte erst in neuester Zeit wieder als entwicklungspolitischer Ideengeber in Erscheinung treten.

Eine wichtige Rolle spielen auch die fachlichen Sonderorganisationen wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), die internationale Arbeitsorganisation (ILO), die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie die Weltgesundheitsorganisation (WHO). Diese Sonderorganisationen sind zum Teil mit beträchtlichen Mitteln ausgestattet, haben aber ihre jeweils eigene Agenda.

Dies gilt noch viel stärker für die Weltbankgruppe sowie den Internationalen Währungsfonds (IWF), nach ihrem Gründungsort auch Bretton-Woods-Institutionen genannt. Beide sind als Sonderorganisationen Teile des UN-Systems. Da die zentralen Organe der UN, die Generalversammlung, der Sicherheitsrat oder das Sekretariat, aber kaum Einfluß auf die Bretton-Woods-Institutionen haben, müssen diese als eigenständige und unabhängige Akteure betrachtet werden. Eine stärkere Einbindung wird zwar immer wieder gefordert, ist aber ange-

sichts der starken politischen Widerstände in der Weltbank, im IWF und in den westlichen Staaten nicht realistisch.<sup>2</sup>

Auch die Weltbank hat als Zielsetzung die Beseitigung der weltweiten Armut. Die primären Instrumente der Weltbank sind Kredite und Beratung, wobei immer wieder versucht wird, eine Katalysatorrolle für privates Engagement zu spielen. Die Mittel, welche der Weltbank hierfür zur Verfügung stehen, sind ungefähr 17-20 mal größer als das Volumen des UNDP und allein dies macht deutlich, daß die Weltbank die wichtigere und einflußreichere Organisation ist.

Ähnliches gilt für den IWF, der seinen Statuten nach eigentlich keine entwicklungspolitische Rolle zu spielen hätte, sondern Ländern nur bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Wechselkursanpassungen unter die Arme greifen sollte. Hervorgerufen durch die internationale Schuldenproblematik hat der IWF aber in den letzten zwei Jahrzehnten auch entwicklungspolitisch an Bedeutung gewonnen, da viele Entwicklungsländer auf Kredite des IWF angewiesen sind, um ihre teils astronomisch angewachsenen Auslandsschulden bedienen zu können.

Da der IWF-Kredite jedoch immer an Bedingungen knüpft, ist sein Engagement in der sogenannten Dritten Welt in letzter Zeit verstärkt auf Kritik gestoßen.

Dem IWF wird vorgehalten, daß er Ländern Strukturanpassungsprogramme diktiert, welche diesen Staaten keine Chance auf langfristig erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung lassen.

Insgesamt kann für die Bretton-Woods-Institutionen festgehalten werden, daß ihr Einfluß den des engeren UN-Systems finanziell und sehr oft auch mit Bezug auf die technische Expertise weit übersteigt.

## **II. UN-Entwicklungszusammenarbeit ist politischer geworden – mehr Politikkohärenz, neue Partnerschaften und demokratischere Regierungsführung werden gefordert**

### **1. Mehr Politikkohärenz**

Internationale Entwicklungszusammenarbeit wird immer mehr ein Teil von allgemeiner Außen- und Sicherheitspolitik. Getreu dem Motto von Willy Brandt – „Frieden ist nicht alles, aber ohne Frieden ist alles nichts“ – orientiert sich auch die EZ verstärkt auf Konfliktprevention bzw. Krisenintervention. So wird zum Beispiel auch AIDS nicht mehr allein als eine Krankheit wahrgenommen, die das Leben von Tausenden von Menschen fordert, sondern auch als eine Ursa-

---

<sup>2</sup> Anders als in der Generalversammlung, wo jedes Land mit einer Stimme spricht und abstimmt (one country - one vote), sind die Stimmrechte in der Weltbankgruppe sowie im IWF nach den dort hinterlegten Einlagen gestaffelt. Dies gibt der westlichen Staatengruppe eine klare Mehrheit in den Bretton-Woods-Institutionen.

che für Verteilungskonflikte, die sich bis jetzt zwar noch auf lokaler Ebene abspielen, aber schon sehr bald auch international Bedeutung gewinnen könnten.

Die Ausrichtung auf Konfliktprävention hat aber auch ungewollte finanzielle Konsequenzen, da in Zeiten knapper werdender öffentlicher Ressourcen das verstärkte Engagement in Ländern wie Afghanistan zu einer Verminderung der Mittel in anderen Ländern führt.

Ebenso kann als institutionelle Konsequenz angeführt werden, daß das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit dem Antritt der rot-grünen Regierung 1998 einen Sitz im Bundessicherheitsrat innehat und damit in den engen Kreis der klassischen Sicherheitspolitik aufgenommen wurde. Entwicklungspolitik ist heute somit bedeutend mehr als Entwicklungshilfe, da sie den Anspruch hat, globale Strukturpolitik mitzugestalten (*Wieczorek-Zeul* 2003).

Dieses neue Verständnis spiegelt sich auch auf multilateraler Ebene, in der Gründung der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen (United Nations Development Group/UNDG) wider. Die Gründung der UNDG ist zentraler Bestandteil des oben geschilderten Reformprozesses in den UN, um deren Entwicklungsaktivitäten größere Wirkung zu verleihen. Die UNDG ist der Zusammenschluß von Programmen, Fonds und Sonderorganisationen des UN-Systems, die in der EZ tätig sind. Ziel von UNDG ist die Rahmensetzung für eine größere Kohärenz der UN-Entwicklungspolitik.

UNDG wird geführt von einem Exekutivausschuß unter dem Vorsitz des UNDP-Administrators mit den Direktoren von UNICEF, UNFPA und WEP, der die strategischen Prioritäten bei der Abstimmung der UNDG-Mitglieder setzt. Der Ausschuß arbeitet mit den Exekutivausschüssen für Frieden und Sicherheit, Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten und Humanitäre Angelegenheiten zusammen, um sektorübergreifende Verbindungen herzustellen, und bemüht sich außerdem um Partnerschaften mit den Bretton-Woods-Institutionen.

## **2. Neue Partnerschaften**

Neben der Bündelung der Kompetenzen über das UNDG wird auch institutionelle Entlastung gesucht, indem nach neuen Partnern, vor allem aus der Privatwirtschaft, Ausschau gehalten wird. Dadurch wird sowohl ein Zugewinn an Effizienz als auch eine Mobilisierung von neuen Finanzmitteln erhofft.

Das bekannteste Beispiel für eine solche Public-Private-Partnership ist der Global Compact. Dieser geht auf die Initiative von Kofi Annan zurück, der 1999 vorschlug, daß in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsstandards und Umweltschutz die beteiligten Unternehmen im Rahmen der UN-Verhaltenskodizes erarbeiten, welche die Unternehmenspolitik auf die wichtigsten Ziele der UN verpflichten sollen. Trotz teils berechtigter Kritik von Nichtregierungsorganisationen, die darauf aufmerksam machten, daß die Unternehmen dies nur



aus Prestigegewinn machen würden, aber nicht zu einer wirklichen Verhaltensänderung bereit sind (Blue-washing), kann der Global Compact als ein Erfolgsmodell für neue Politik im Rahmen der UN herangezogen werden.

Nicht unterschätzt werden darf auch nicht die gerade im Bereich der UN immer stärker werdende Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO). Diese werden nicht nur immer stärker konsultiert oder in die Planung von Aktivitäten einbezogen, sondern sie übernehmen verstärkt auch die operative Arbeit vieler Entwicklungsvorhaben, zum Beispiel im Bereich der Rechtsberatung oder der Gesundheitsaufklärung.

### 3. Demokratische Regierungsführung

In den letzten Jahren konnte eine inhaltliche Weiterentwicklung des Prinzips von Good Governance beobachtet werden. Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich verstärkt auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Entwicklung. Vor allem seit dem Human Development Report von 2002 wird die Bedeutung der Menschenrechte betont und das Prinzip der „menschlichen Entwicklung“ in den Vordergrund gestellt (*Fukuda-Parr and Ponzio 2002*).

Es wird somit verstärkt davon ausgegangen, daß ohne eine erhöhte Demokratisierung und Partizipation keine langfristig erfolgreiche Entwicklung möglich ist. Demokratie wird somit als eine notwendige Variable der Entwicklung definiert bzw. bereits als Ziel an sich betont und dies, obwohl es einige Beispiele gibt, welche diesen direkten Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung durchaus in Frage stellen.

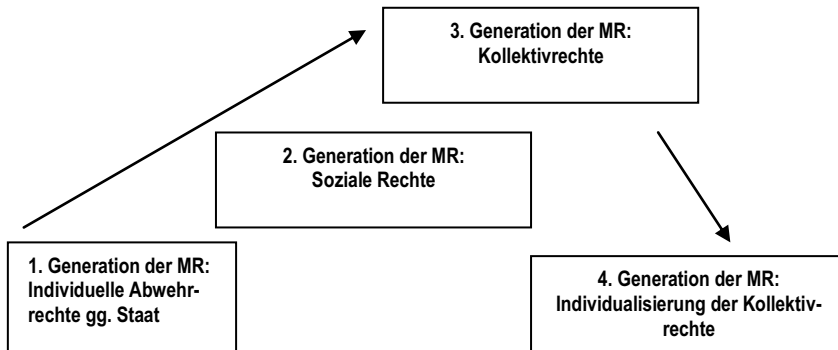
Zum einen könnte hier angefügt werden, daß die dritte Welle der Demokratisierung, wie sie vor allem nach 1989 zu beobachten ist, in vielen Teilen der Welt, vor allem aber in Lateinamerika, kaum eine Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen hervorbrachte. In diesem Zusammenhang wird immer wieder der Vorwurf laut, daß die Demokratie ihr Versprechen nicht eingehalten habe („Democracy has failed“).

Zum anderen wird oft auch die erfolgreichste wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre überhaupt verwiesen, namentlich China. Dort ging zumindest materieller Wachstum ohne ein Mehr an Demokratie einher.

Trotzdem ist es in der Wissenschaft (*Human Development Report 2002*) und im UN-System größtenteils unbestritten, daß eine kritische und am Entwicklungsprozeß erfolgreich teilnehmende Bevölkerung, ein verantwortliches und seinen Bürgern Rechenschaft ablegendes Regierungssystem und die generelle Möglichkeit, durch Wahlen Regierungen zu verändern, langfristig den erfolgreicher Weg zu Entwicklung bedeutet (*United Nations Development Programme (UNDP) 2003*).

Auf der Arbeitsebene der UN bedeutet dies, daß das lange Zeit nur sehr abstrakt formulierte „Recht auf Entwicklung“ eine Individualisierung erfährt und seine Operationalisierung in dem grundlegenden Recht auf Partizipation findet.

Denn nur wenn Menschen konkret als Bürger die Möglichkeit haben, ihr Schicksal selber mitzubestimmen, können alle anderen Entwicklungsrechte auch ernsthaft wahrgenommen werden (*Eyben 2003*). Für die Menschenrechtsdiskussion insgesamt bedeutet dies, daß das immer stärkere Abstraktionsniveau der sogenannten dritten Generation von Menschenrechten etwas abgemildert wird.



Als ein Beispiel dafür, was dies in der Praxis bedeutet, kann man auf Bolivien verweisen, wo die Regierung in ihrem Bemühen unterstützt wird, der indigenen Bevölkerung erstmals Personalausweise auszustellen. Es wird erhofft, daß die noch immer benachteiligte Indiobevölkerung sich damit verstärkt als Bürger des Staates wahrnimmt und sich somit auch verstärkt in die öffentlichen Belange einmischen wird.

Für staatliche Stellen aber auch für die jeweiligen Geberorganisationen hat dies zur Folge, daß sie den Bürger weder als Untertan noch als Almosenempfänger wahrnehmen kann, sondern als selbstverantwortlichen Bürger bzw. als Partner oder Kunden von Entwicklungszusammenarbeit.

Ferner führt dies in der Praxis dazu, daß ein Fokus auf die ärmsten Bevölkerungsschichten gelegt wird. Wie das Beispiel Bolivien zeigt, wird versucht, lokale Rechtssysteme für Entwicklung nutzbar zu machen.

Schließlich hat eine stärkere Hinwendung zu dem Recht auf Entwicklung auch illegale oder illegitime Praktiken verstärkt in das Blickfeld der UN oder anderer Geberorganisationen gebracht. Dies bedeutet, daß Korruption nicht länger ein Tabuthema darstellt und eine Reform von Rechtssystemen überall angestrebt wird.

## **II. UN-Entwicklungszusammenarbeit wird strategischer umgesetzt – Ausrichtung an Millenniumszielen, harmonisierte Programmhilfe, und ergebnisorientiertes Management werden erwartet**

### **1. Ausrichtung an den Millenniumszielen der UN**

Die G8-Staaten haben 1999 die Erweiterte Entschuldungsinitiative für hochverschuldete Entwicklungsländer (HIPC II) auf den Weg gebracht, ergänzt um die Aufforderung an diese Länder, in umfassenden ‚Armutsreduzierungsstrategiepapieren‘ (Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP) darzulegen, wie sie ihre Finanzmittel effektiver für die Minderung der Armut einsetzen wollen.

Der Millenniums-Sondergipfel der Vereinten Nationen hat diese Initiative kurz darauf mit einem anspruchsvollen Zielkatalog für das Jahr 2015 verbunden, den sogenannten Millennium Development Goals (MDG), in deren Zentrum die Reduzierung der Armut der Welt auf die Hälfte steht (*Asche* 2003; *UNDP* 2003). Die Grundzüge der neuen Entwicklungsarchitektur und deren Agenda zur Umsetzung kann unter den folgenden Punkten zusammengefaßt werden (*Maxwell* 2003):

- Die MDG mit der Armutsreduzierung im Zentrum;
- Internationaler Konsens darüber, wie Armut reduziert wird (vgl. Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2002);
- Ein Mechanismus zur Umsetzung der Strategie auf Landesebene: PRSP;
- Vergabekriterien für die Unterstützung von PRSP eher in Form von Budget- als Projekthilfe (z.B. mittelfristige Finanzplanung, Sektoransätze/SWAP, Kredite für die Armutsreduzierung/PRSC);
- Bekenntnis zum ergebnisorientierten Management.

### **2. Harmonisierte Programmhilfe**

Zur Unterstützung der MDG wurde ergänzend eine Reihe von Initiativen gestartet, um die bilateralen und multilateralen EZ-Maßnahmen – primär unter loser Anleitung des Entwicklungshilfeausschusses der OECD – besser zu koordinieren bzw. zu harmonisieren. Über harmonisierte Programmhilfe soll zu breiter wirksamen Entwicklungsmaßnahmen gelangt werden, in deren Mittelpunkt die PRSP der Partnerländer aus der HIPC II-Initiative stehen (*UNDP* 2003).

Entwicklungszusammenarbeit allgemein, aber auch speziell die Arbeit der UN, richtet sich strategisch immer mehr an Programmen und Sektorvorhaben aus und verwirklicht nur noch wenige alleinstehende Projekte. Dies wurde notwendig, da immer deutlicher zu Tage trat, daß kleinräumige und sektoral segmentierte Entwicklungszusammenarbeit selten von Erfolg gekrönt waren. Es wird daher heute verstärkt von einem holistischen Ansatz von Entwicklung ausgegangen und damit finden sich auch Querschnittsthemen oder strategische Ober-

ziele wie Armutsreduzierung, Gendergerechtigkeit oder Umweltschutz in beinahe allen EZ Vorhaben.

Die neu aufgestellten Programme umfassen oft mehrere Komponenten, die sich zumindest theoretisch ergänzen und die Probleme des Partnerlandes aus verschiedenen Richtungen, aber mit der gleichen Stoßrichtung angehen sollen.

In diesem Zusammenhang betonen die UN und die internationale Gebergemeinschaft, daß erfolgreiche Entwicklung nur dann möglich ist, wenn auf lokaler Ebene eine wirkliche Identifizierung mit den Programmen stattfindet (Local ownership) da nur dann auch politische Widerstände vor Ort auch überwunden werden können und langfristige Wirkungen erreicht werden könnten.

Es wird somit immer mehr der endogene Teil von Entwicklung betont, und damit wird „Hilfe zur Selbsthilfe“ zumindest theoretisch mehr als nur ein Slogan.

In der praktischen Arbeit der EZ-Organisationen bedeutet dies, daß vor allem im Bereich der Technischen Zusammenarbeit (aber nicht nur dort) verstärkt Kapazitätsbildung angestrebt wird. Dies beinhaltet zum Beispiel Hilfe bei der Erstellung von Budgetplanungen oder bei dem Verfassen lokaler Entwicklungspläne. Ferner werden lokale Planungs-, Implementierungs- und Verwaltungskapazitäten verstärkt aufgebaut.

### **3. Ergebnisorientiertes Management**

In der internationalen EZ-Debatte hat es sich eingebürgert, EZ-Vorhaben verstärkt wirkungsorientiert zu gestalten (*UNDP* 2002).

Die Notwendigkeit für diesen Schritt ergibt sich aus der leider sehr häufig gemachten Erfahrung, daß viele Projekte mit zu hohen Erwartungen überfrachtet wurden, welche sich in der Realität oftmals nicht erfüllt haben.

Aus diesem Grund wird immer weniger das eigentliche Ergebnis, der „Output“, einer EZ-Intervention betrachtet sondern die Wirkung oder der sogenannte „Outcome“.

Als ein Beispiel kann angeführt werden, daß nicht das Bauen von Schulen oder Krankenhäusern an sich schon einen Erfolg darstellt, denn es passiert nicht selten, daß die Gebäude nicht ihrer Bestimmung nach genutzt werden, da es zum Beispiel keine Lehrer und Schulbücher oder Krankenschwestern und Verbandsmaterial gibt. Bei einer verstärkten Orientierung auf Wirkung würde in diesen Beispielen gefragt werden, wie viele Kinder erfolgreich eine Grundschulausbildung erhalten oder inwieweit bestimmte Krankheiten erfolgreich zurückgedrängt wurden.

Diese Beispiele zeigen, daß erfolgreiche EZ somit anspruchsvoller und nachhaltiger geworden ist, insgesamt aber auch realistischer. Die einzelnen Geberorganisationen und hier auch verstärkt das UNDP professionalisieren ihre Steuerungsmechanismen, indem für die einzelnen Projekte oder Programme Ziele gesetzt werden, Hypothesen entwickelt werden, wie diese Ziele in der Praxis zu

erreichen sind, und Indikatoren aufgestellt werden, mit deren Hilfe in bestimmten Abständen die Wirkung der einzelnen Vorhaben abgebildet werden.

Eine derartige Wirkungsorientierung soll theoretisch den Verantwortlichen zu jedem Zeitpunkt erlauben, den Stand einer EZ-Intervention zu erfassen und bei Bedarf regulierend eingreifen zu können. Gerade im Umfeld des UNDP sind fehlende Evaluierungsstandards lange bemängelt worden und es scheint, daß die geäußerte Kritik hier erste Früchte trägt.

### **III.    Schlußfolgerungen**

Offizielle Entwicklungszusammenarbeit, vor allem wenn sie im multilateralen Rahmen des UN-Systems durchgeführt wird, hat mit einem altbekannten Problem zu kämpfen: Die Ansprüche sind hoch, die Erfolgchancen bestenfalls mittelmäßig und die Mittel werden gekürzt. Vor allem nach den Terroranschlägen vom 9.11.2001 hat auch die Politik die zerfallenden Staaten, die sogenannten „schwarzen Löcher“ (Joschka Fischer), der Weltgemeinschaft als Betätigungsfeld entdeckt und nicht nur militärisch reagiert. Entwicklungszusammenarbeit ist zwar als strategische Waffe im globalen Kampf gegen den internationalen Terrorismus identifiziert worden, aber die Frage bleibt, ob der neue Stellenwert auch zu einer verbesserten Politik führt.

In der Summe haben die UN in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einen Bedeutungsverlust erlitten. Dies spiegelt sich vor allem im Zustand des UNDP wider, welches nach wie vor von großen Finanzproblemen geplagt ist und noch keine durchschlagende konzeptionelle Antwort für eine neue Rollenbildung gefunden hat.

Das Budget des Hauptprogramms des UNDP lag 1991 noch bei über einer Milliarde US-Dollar und war im Jahr 2000 auf nur noch 680 Millionen US-Dollar gesunken. Diese Kürzungen werden dadurch noch in ihrer Wirkung verstärkt, daß viele Geber ihre Beiträge in Form von sogenannten Treuhandfonds an detaillierte Bedingungen knüpfen und damit den Spielraum des UNDP stark einschränken (*Klingebiel* 2002).

Auch der in den 90er Jahren mit großen Hoffnungen befrachtete Multilateralismus hat die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können. Es fanden zwar viele auch für die EZ sehr bedeutende Weltkonferenzen statt (seit 2000 zum Beispiel die Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder in Brüssel 2001; Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002; die Konferenz Rio+10 in Johannesburg 2002), aber anders als zum Beispiel in der Umweltpolitik konnte hier kein durchgreifender Erfolg verzeichnet werden, der analog zum Kyoto-Protokoll die internationale EZ-Debatte beflügelt hätte.

Gerade am Beispiel der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung läßt sich aufzeigen, daß – gemessen an den vorher geäußerten Erwartungen – das Ergebnis der Konferenz enttäuscht, denn es wurde weder eine Erhöhung der Finanzmittel in Aussicht gestellt, noch neue Finanzierungsmöglichkeiten ernsthaft er-

wogen (*Melchers* 2002). Da kann es nur ein schwacher Trost sein, daß im Bereich der Antikorruptionsmaßnahmen oder des internationalen Insolvenzrechtes Anregungen gegeben wurden.

Viele der wichtigen Strategiedebatten des letzten Jahrzehnts, welche direkt oder indirekt entwicklungspolitische Auswirkungen haben, fanden außerhalb des eigentlichen UN-Rahmens statt. Hierzu zählt zum Beispiel die Reform der internationalen Finanzarchitektur (Debatte innerhalb des IWF und/oder der G-8), die bereits oben angesprochene Entschuldungsinitiative HIPC (IWF, Weltbank, G-8), die Verhandlungen über den Abbau von Landwirtschaftssubventionen in den Industriestaaten (WTO), die Kampagne zur Ächtung von Landminen (NGOs, EU).

Es gilt aber auch hier, daß ohne einen gemeinsamen politischen Willen der wichtigsten Mitglieder die Reformen ins Leere laufen bzw. in der Praxis gar nicht erst umgesetzt werden.

## Literatur

*Asche, H.* (2003). Schräglagen zum Unilateralismus. Die neuen Strategien gegen die Armut und der transatlantische Wettstreit der Systeme. *epd-Entwicklungspolitik* 22.

*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)* (2002). Medienhandbuch Entwicklungspolitik. Bonn, BMZ.

*Eyben, Rosalind* (2003): The Rise of Rights. IDS Policy Briefing, issue 17. Brighton: Institute of Development Studies.

*Fukuda-Parr, Sakiko and Richard Ponzio* (2002): Governance: Past, Present, Future. Setting the Governance Agenda for the Millennium Declaration. Paper written for preparation to the Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World.

*Klemp, Ludgera* (2001): „Entwicklungspolitik am Scheideweg – politische Randerscheinung oder globale Strukturpolitik“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B18-19, S. 13-20.

*Klingebiel, Stephan* (2002): Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen. UN Basis Informationen. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Vereinte Nationen.

*Maxwell, S.* (2003). „Heaven or Hybris: Reflections on the ‘New Poverty Agenda’.“ *Development Policy Journal* 21(1): S. 5-6.

*Melchers, Konrad* (2002): Entwicklungsfinanzierung. UN Basis Informationen. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Vereinte Nationen.

*United Nations Development Programme (UNDP)* (2001). Human Development Reports: Measuring Development and Influencing Policy (Fast Facts). New York, N.Y., UNDP.

*United Nations Development Programme (UNDP)* (2002). Results Based Management. Concepts and Methodology. New York, UNDP.

*United Nations Development Programme (UNDP)* (2003). Democratic Governance. Thematic Trust Fund Report (Final Draft). New York, UNDP.

*United Nations Development Programme (UNDP)* (2003). Evaluation on UNDP's Role in the PRSP Process (Vol. I: Main Report). New York, N.Y., UNDP.

*United Nations Development Programme (UNDP)* (2003). Millennium Development Goals Reports: An Assessment (Vol. I: Main Report). New York, N.Y., UNDP.

*Wieczorek-Zeul, Heidemarie* (2000): Global Structural Policy and its Tasks and Objectives in the 21st century. In: *Jahrbuch Dritte Welt* 2000.

# **Die Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen: Neue Bemühungen um eine systemweite Kohärenz<sup>1</sup>**

*Thomas Fues*

Der „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 hat zwar nicht den von vielen Seiten erhofften Durchbruch für tiefgreifende Reformen im System der Vereinten Nationen gebracht. Dennoch enthält die Abschlußresolution vorwärtsweisende Beschlüsse und Willenserklärungen der Staatengemeinschaft, die in den Monaten danach handfeste institutionelle und administrative Fortschritte erbracht haben: z.B. Kommission für Friedenskonsolidierung, Menschenrechtsrat, Zentralfonds für humanitäre Notfälle sowie Teilbereiche der Managementreformen (UN 2005b). Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (“Operational activities in development, humanitarian assistance and environment”) hat die aktuelle Dynamik des UN-Reformprozesses vorsichtige Hoffnungen geweckt – trotz häufiger Enttäuschungen bei ähnlichen Anläufen in der Vergangenheit. Die westlichen Geberstaaten setzen vor allem auf die konsequente Weiterführung der bereits eingeleiteten Koordinations- und Harmonisierungsbemühungen im UN-Entwicklungsbereich auf Länderebene. Die von einigen Regierungen darüber hinaus angestrebte institutionelle Bereinigung im UN-Gesamtsystem stößt auf massive Widerstände bei den in der Gruppe der 77 (G 77) zusammengeschlossenen Entwicklungsländern und China, das der G 77 formal nicht angehört. Es bleibt abzuwarten, ob das hochrangige Beratungsgremium zur systemweiten Kohärenz, das Generalsekretär *Kofi Annan* im Februar 2006 einberufen hat, eine positive Dynamik mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen auslösen kann.

## **1. Die Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit**

### **1.1 Normative Grundlagen und spezifisches Profil**

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Vereinten Nationen (UN) ist durch Merkmale charakterisiert, die sie von der Politik anderer multilateraler Institutionen sowie der bilateralen Geber unterscheiden. Von herausragender Bedeutung sind hierbei Universalität und Neutralität, die die einzigartige Legitimität der Weltorganisation begründen (UN 2004a). Die derzeit 192 Mitgliedstaaten repräsentieren faktisch die gesamte Menschheit. In den Organen und Gremien (bis auf den Sicherheitsrat) sind die Staaten – unabhängig von Größe, Wirt-

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2006 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 24. Juni 2006 gehalten hat. Es handelt sich um die Kurzfassung des Beitrags „Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Defizite, Potenziale und Reformperspektiven“ (Fues 2006b).

schaftsmacht und politischem Gewicht – gleichberechtigt vertreten („ein Land – eine Stimme“). Normative Grundlagen der Zugehörigkeit sind die universell akzeptierten, in vielfältiger Form kodifizierten Werte und Prinzipien der Vereinten Nationen, die sich in der Gründungscharta von 1945, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den internationalen Konventionen zu Menschenrechten, Arbeitsstandards und Umweltschutz sowie in zahlreichen anderen Beschlüssen widerspiegeln.

Ein herausragendes Ergebnis aus der jüngeren Geschichte ist das ganzheitliche Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das kumulativ auf den UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre formuliert wurde, beispielsweise dem Erdgipfel von Rio 1992, der Wiener Menschenrechtstagung 1994, dem Kopenhagener Weltsozialgipfel und der Pekinger Weltfrauenkonferenz, beide aus dem Jahr 1995. Mit seiner gleichrangigen Betonung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und Geschlechtergleichheit, ziviler Konfliktbearbeitung und ökologischer Stabilität steht dieses integrative Entwicklungskonzept im Widerspruch zum neoliberal geprägten Washingtoner Konsens der Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank). In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sind heute die von allen Mitgliedstaaten getragene Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000, das daraus abgeleitete Zielsystem der Millennium Development Goals (MDGs) sowie die Beschlüsse des „Millennium+5“-Gipfels vom September 2005 zentrale Handlungsorientierungen. Diese normativen Eckpunkte werden ergänzt durch den Monterrey-Konsens der Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung und das Umsetzungsprogramm des Johannesburg-Gipfels für nachhaltige Entwicklung, beide aus dem Jahr 2002.

Der operative Kernauftrag des UN-Entwicklungssystems liegt seit jeher in der beratenden Unterstützung der Partnerregierungen beim Aufbau einheimischer Kapazitäten mit dem Ziel, die Wirksamkeit der staatlichen Politik im Hinblick auf MDGs, Armutsüberwindung, nachhaltige Entwicklung und Wirtschaftswachstum zu steigern. Die Programme der UN zeichnen sich durch eine Priorität für die ärmeren Länder, durch Ausrichtung auf Schwerpunkte des Partnerlandes sowie durch Finanzierung auf Zuschußbasis aus. Die zumindest formell gleichberechtigte Mitwirkung aller Regierungen in den zwischenstaatlichen Aufsichtsgremien, in denen der Süden über die Stimmenmehrheit verfügt, führt zu einem hohen Maß an Mitverantwortung und Einbindung der Empfängerländer. Die große Zahl der beteiligten Staaten bewirkt aber gleichzeitig eine gewisse Schwerfälligkeit des ganzen Systems. Komparative Vorteile für die UN liegen im flächendeckenden Netz von Länder- und Regionalbüros in Entwicklungs- und Transformationsstaaten sowie im überaus breiten Aufgabenspektrum, das von ihren Einrichtungen abgedeckt wird: von Friedenssicherung, Wiederaufbau nach Gewaltkonflikten und humanitärer Hilfe bis hin zu Menschenrechten, Gesundheit und Umwelt.



## 1.2 Wirksamkeit der UN-EZ

Umstritten ist international, mit welchem Erfolg die ehrgeizigen UN-Ziele in der entwicklungspolitischen Praxis bisher umgesetzt werden. Von allen multilateralen Akteuren sehen sich wohl die Vereinten Nationen mit den höchsten Zweifeln an der Wirksamkeit ihrer Entwicklungsprogramme konfrontiert. Die operativen Einrichtungen des UN-Systems gelten allgemein als ineffizient, bürokratisiert und politisiert. Fakt ist, daß ihre Maßnahmen in den Partnerländern mit ungewöhnlich hohen Transaktionskosten verbunden sind. Die relativ starke Beteiligung der Empfängerstaaten führt zu einer aus westlicher Sicht unzureichenden Konditionierung bei der Mittelvergabe und schwächt das Gebervertrauen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch ein differenziertes, dynamisches Bild der entwicklungspolitischen Wirksamkeit. Neben andauernden Schwachstellen lassen sich spezifische Stärken in bezug auf einzelne Institutionen identifizieren. Mit Blick auf die Gesamtheit der entwicklungspolitisch tätigen UN-Einrichtungen gilt jedoch weiterhin, daß der Mangel an systemweiter Kohärenz ein limitierender Faktor bleibt.

Einfluß und Gestaltungsmöglichkeiten des UN-Entwicklungssystem sind durch die begrenzten operativen Möglichkeiten nur unzureichend umrissen. In normativer und konzeptioneller Hinsicht haben Beiträge aus UN-Reihen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Beispielhaft zeigt sich dies an den globalen, regionalen und nationalen Berichten zur menschlichen Entwicklung, die UNDP seit 1990 als inhaltliches Gegenstück zu den eher marktfreundlichen Publikationen der Weltbank herausgibt. Bemerkenswert ist daran auch die zunehmende Beteiligung einheimischer WissenschaftlerInnen, etwa beim arabischen Dokument. Der chinesische UNDP-Bericht wurde 2005 zum ersten Mal ganz ohne ausländische Mitwirkung erstellt. Eine wesentliche Innovation im internationalen Diskurs ist auch das 1994 von UNDP formulierte Leitbild der menschlichen Sicherheit, das die bislang parallelen Entwicklungs- und Sicherheitsdiskurse miteinander verknüpft (*Wittig* 2006). Internationale Aufmerksamkeit haben ebenfalls die grundlegenden Arbeiten von UNDP zum Konzept der globalen öffentlichen Güter gefunden.

Bei einer Bewertung der UN-EZ darf der globalpolitisch positive Aspekt der Konsensbildung zwischen Nord und Süd auf Regierungsebene nicht übersehen werden. Die Aufsichtsgremien im UN-System bieten dem Süden Foren für nationale Interessenartikulation und als ausgewogen empfundene Aushandlungsprozesse, da das faktische Übergewicht der Geber dort durch das UN-Mehrheitsprinzip „ein Land – eine Stimme“ relativiert wird. So stellt das UN-System inklusive internationale Räume für die Bearbeitung der globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bereit, wie sie in den westlich dominierten Institutionen, z.B. Weltbank und OECD-Entwicklungsausschuß (DAC), nicht existieren.

### 1.3 Entwicklungsinstitutionen im UN-System

Im UN-Entwicklungssystem müssen drei große Akteursgruppen unterschieden werden:

- a) Fonds und Programme,
- b) Sonderorganisationen sowie
- c) UN-Sekretariat und UN-Regionalorganisationen.

Die Fonds und Programme der Vereinten Nationen (z.B. das Entwicklungsprogramm UNDP und das Kinderhilfswerk UNICEF) sind Nebenorgane der Generalversammlung, denen alle Mitgliedstaaten automatisch angehören. Als Durchführungsorganisationen für thematische Schwerpunkte bzw. spezielle Zielgruppe werden sie von der Generalversammlung über zwischenstaatliche Exekutivräte gesteuert, in denen die Regierungen nach dem üblichen Regional-schlüssel vertreten sind. Die Verwaltungsspitzen der Fonds und Programme unterstehen dem Generalsekretär. Ihr Haushalt wird aus unterschiedlichen Quellen gespeist: Erstens erhalten die Fonds und Programme freiwillige jährliche Zahlungen unterschiedlicher Größenordnung durch Mitgliedsländer aus Nord und Süd, die in den regulären Haushalt fließen. Zweitens stellen westliche Regierungen zusätzliche Mittel für zweckgebundene Maßnahmen („*Non-core*“) zur Verfügung, die Geberprioritäten reflektieren, aber von der jeweiligen Institution eigenverantwortlich umgesetzt werden. Drittens werden die Einrichtungen von Geber- wie von Empfängerstaaten zur Implementation von extern finanzierten und verantworteten Maßnahmen eingespannt. Diese Aktivitäten sind finanztechnisch als bilaterale Vorhaben bzw. Eigenmaßnahmen der Entwicklungsländer zu betrachten.

Immer stärker engagieren sich inzwischen die fachlich spezialisierten Einrichtungen, etwa die Weltgesundheitsorganisation WHO oder die Welternährungsorganisation FAO, deren Hauptaufgabe ursprünglich in der Standard- und Normensetzung sowie in analytischer Arbeit bestand, im operativen Bereich. Diese sogenannten Sonderorganisationen sind formal keine Organe der UN, zählen aber zur UN-Familie im weiteren Sinn. Sie besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit mit gesonderten Statuten, Aufsichtsgremien und Budgets und werden durch Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder nach einem feststehenden Schlüssel finanziert. Ihre Verbindung zum UN-System, insbesondere zu den Hauptorganen Generalversammlung und ECOSOC, wird durch Kooperationsverträge geregelt. Die Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit von Sonderorganisationen erreichen heute zusammen ein Drittel des Gesamtvolumens der Fonds und Programme. Dafür werden – häufig in direkter Konkurrenz zu anderen UN-Institutionen – bei den Gebern zusätzliche, zweckgebundene Mittel eingeworben.

Die Verwischung der ursprünglichen Trennung von operativen und normativen Funktionen wurde aber nicht nur von Seiten der Sonderorganisationen betrieben. Die Fonds und Programme haben sich ebenfalls auf fremdes Terrain begeben, indem sie sich zunehmend für Normen und Standards in ihren jeweiligen

Politikfeldern interessieren, etwa UNICEF beim Schutz von Kindern, der Weltbevölkerungsfonds UNFPA bei reproduktiver Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit und UNDP im Hinblick auf demokratische Regierungsführung, Krisenprävention und Wiederaufbau. Umstritten bleibt, wie sich die Verknüpfung von operativen und normativen Funktionen auf die Effektivität des UN-Systems auswirkt. Von Seiten der Sonderorganisationen wird argumentiert, daß sie ihrer normsetzenden Verantwortung ohne praktische Erfahrungen bei der Durchführung von entwicklungspolitischen Programmen nicht gerecht werden könnten. Die vorliegenden Erfahrungen sprechen jedoch dafür, daß so die Fragmentierung eher vertieft wird und deshalb eine strikte Trennung eingeführt werden sollte.

Neben den beiden Hauptgruppen, Fonds und Programme auf der einen und Sonderorganisationen auf der anderen Seite, treten auch Teile des Sekretariats sowie die Regionalorganisationen als Träger von EZ-Maßnahmen in Erscheinung. Beispielsweise führt das Department for Economic and Social Affairs (DESA) des UN-Sekretariats Projekte zur Stärkung der administrativen Kapazitäten in Ländern des Südens durch.

## 2. Finanzierungsbasis der UN-EZ

### 2.1 Finanzielle Position der UN in der internationalen Entwicklungsarchitektur

Trotz der zumindest in Teilen positiven Ergebnisse hält sich in vielen Geberstaaten ein weit verbreitetes Mißtrauen gegenüber dem UN-Entwicklungssystem. Dies führt dazu, daß den UN-Einrichtungen eine angemessene Ressourcenausstattung verweigert wird (*UNDG 2005b*). Die meisten Geber haben sich entschieden, den Großteil ihrer multilateralen Mittel über die Weltbank, Regionalbanken und andere Träger zu leiten (Tabelle 1). In quantitativer Hinsicht spielt das UN-Entwicklungssystem mit einem Anteil von weniger als 15 % nur eine marginale Rolle in der globalen Entwicklungsarchitektur.

<b>Tabelle 1: UN-EZ als Anteil an der globalen ODA</b>					
<b>(Mrd. US-\$ bzw. %)</b>					
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
A: Gesamtbetrag der UN-EZ	6,85	7,15	7,73	8,12	10,18
B: ODA der Industrieländer	56,43	53,74	52,33	58,30	69,09
C: Anteil der UN (A in % von B)	12,1 %	13,3 %	14,8 %	13,9 %	14,7 %
Quelle: UN 2004b					

## 2.2 Kernhaushalte und Sondertöpfe

Die Finanzierungsstruktur der operativen UN-Entwicklungsaktivitäten durch freiwillige jährliche Beiträge von Mitgliedstaaten schafft keine verlässliche Kalkulationsbasis für die betroffenen Institutionen und erschwert strategische Planungsprozesse (*Sagasti/Bezanson/Prada 2005*). Im Gegensatz zu den mehrjährigen vertraglichen Zahlungsverpflichtungen, die die Geber gegenüber der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und dem Europäischen Entwicklungsfonds eingehen, werden die Leistungen an die Vereinten Nationen häufig an aktuelle Budgeterfordernisse auf nationaler Ebene angepaßt. Stehen freie Mittel zur Verfügung, steigen die Überweisungen. Sieht sich eine Regierung hingegen mit Haushaltsengpässen konfrontiert, leiden häufig als erstes die UN-Fonds und Programme, wie in zurückliegenden Jahren in Deutschland geschehen. Bei den Sonderorganisationen werden die regulären Haushalte, aber nicht die operativen Programme, nach dem jeweils gültigen Verteilungsschlüssel durch Pflichtbeiträge finanziert.

Das Problem der „schleichenden Bilateralisierung“, das für Fonds, Programme und Sonderorganisationen gleichermaßen gilt, ergibt sich aus dem wachsenden Gewicht von zweckgebundenen Mitteln und Treuhandfonds (Tabelle 2). So ist der Anteil der Kernhaushalte von UNDP, UNICEF und UNFPA an den insgesamt verfügbaren Ressourcen innerhalb von fünf Jahren um mehr als zehn Prozentpunkte von 65 % auf 52 % (2003) zurückgegangen und hat auch mit Blick auf die Gesamt-ODA Einbußen erlitten. Hingegen stieg der Anteil der drei Institutionen unter Einbeziehung der zweckgebundenen Beiträge deutlich auf 4,0 % der globalen Entwicklungsmittel.

<b>Tabelle 2: Budgetindikatoren für UNDP, UNICEF, UNFPA</b>					
<i>(Mio. US-\$)</i>					
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>A UNDP*</b>					
a Beiträge Kernhaushalt	662	615	633	649	751
b Beiträge zweckgebunden	311	289	310	443	538
c Anteil Kernhaushalt (a in % von a+b)	68 %	68 %	67 %	59 %	58 %
<b>B UNICEF**</b>					
a Beiträge Kernhaushalt	344	343	351	368	403
b Beiträge zweckgebunden	332	369	419	512	691
c Anteil Kernhaushalt (a in % von a+b)	51 %	48 %	46 %	42 %	37 %
<b>C UNFPA***</b>					
a Beiträge Kernhaushalt	250	264	269	260	293
b Beiträge zweckgebunden	38	106	128	113	106
c Anteil Kernhaushalt (a in % von a+b)	87 %	71 %	68 %	70 %	73 %
<b>GESAMT (A+B+C)</b>					
a Beiträge Kernhaushalt	1.256	1.222	1.253	1.277	1.447
b Beiträge zweckgebunden	681	764	857	1.068	1.335
c Anteil Kernhaushalt (a in % von a+b)	65 %	62 %	59 %	54 %	52 %
<b>Kernhaushalt UNDP, UNICEF, UNFPA als Anteil der DAC-ODA</b>	2,23 %	2,27 %	2,39 %	2,19 %	2,09 %
<b>Kernhaushalt und zweckgebundene Beiträge für UNDP, UNICEF, UNFPA als Anteil der DAC-ODA</b>	3,43 %	3,70 %	4,03 %	4,02 %	4,03 %
* nur von DAC-Gebem					
** von Regierungen					
*** Gesamtbudget					
Quelle: UN 2004b					

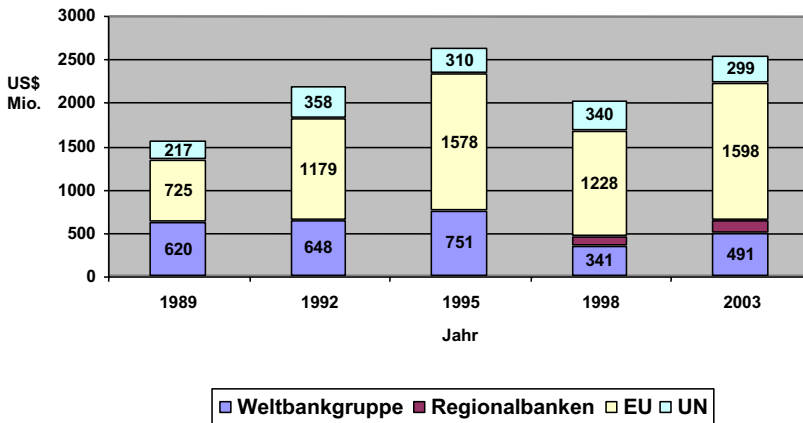
### 2.3 Deutsche Beiträge an das UN-System

Wie das Schaubild zeigt, spielt das UN-System für Deutschland in finanzieller Hinsicht nur eine untergeordnete Rolle. Sein Anteil an den gesamten multilateralen Leistungen liegt kaum höher als 10 % (Hüfner 2005). Innenpolitisch wie international hat die Bundesregierung Kritik auf sich gezogen, weil der deutsche Beitrag für den Kernhaushalt von wichtigen UN-Entwicklungseinrichtungen in den letzten Jahren massiv reduziert wurde. 1996 zählte Deutschland beispielsweise zu den vier größten Beitragszahlern von UNDP; inzwischen rangiert die Bundesregierung nur noch an zehnter Stelle. Der jährliche

deutsche Transfer an den UNDP-Kernhaushalt ging von über 70 Mio. auf momentan rund 26 Mio. Euro zurück. Dieser Trend ist nicht als Ausdruck einer strategischen Entscheidung gegen das UN-System zu werten, sondern eher die achselzuckend hingenommene Nebenwirkung akuter Sparzwänge.

Als Hemmnis für eine an sachlichen Prioritäten orientierte Festlegung der deutschen UN-Beiträge wirkt sich die Vorgabe des Haushaltsausschusses im Deutschen Bundestag aus dem Jahr 1993 aus, wonach nicht mehr als ein Drittel des BMZ-Haushalts in multilaterale Kanäle fließen darf. Da die Weltbank und der Europäische Entwicklungsfonds immer höhere Bedarfe anmelden, schrumpft der finanzielle Spielraum gegenüber dem UN-System. Ein nicht zu vernachlässigender Entscheidungsfaktor bei der Allokation des nach Vorgabe des Bundestags aufzubringenden Sparvolumens sind die Konsequenzen bezüglich des Einflusses in den Aufsichtsgremien. Während das Stimmrecht bei den Entwicklungsbanken direkt an die Höhe der Leistungen geknüpft ist, machen sich Kürzungen gegenüber dem UN-System formell nicht negativ bemerkbar („ein Land – eine Stimme“). Positiv ist zu bewerten, daß sich Deutschland bei den zweckgebundenen Leistungen im Gegensatz zu anderen Gebern zurückhält, um den multilateralen Charakter der Institutionen nicht zu unterlaufen.

**Schaubild: Deutschlands multilaterale ODA**



Quelle: Grimm 2005

### 3. Reformmodelle für das UN-Entwicklungssystem

#### 3.1 Das hochrangige Beratungsgremium für systemweite Kohärenz

Die oben beschriebenen Fortschritte im Hinblick auf einzelinstitutionelle Effizienz und in deutlich geringerem Maße systemweite Koordinierung sind beachtlich und müssen konsequent ausgebaut werden. Sie reichen jedoch nicht aus, um eine eigenständige Rolle des UN-Entwicklungssystems dauerhaft zu

gewährleisten (*Bezanson/Sagasti* 2002). Dem UN-Entwicklungssystem droht die völlige Marginalisierung, wenn nicht bald strukturelle Reformen eingeleitet werden, die zur spürbaren Steigerung der Effektivität führen. Zunehmend wird erkannt, daß die Umschichtung der internationalen EZ auf Budgetfinanzierung und Sektorprogramme gravierende Probleme für UN-Einrichtungen nach sich ziehen könnte, da sie sich auf technische Zusammenarbeit (TZ) im Kontext abgegrenzter Einzelprojekte spezialisiert haben und wenig finanzielle Masse in die Geberkoordinierung einbringen können. Allerdings ergeben sich aus der Notwendigkeit zur Stärkung einheimischer Verwaltungskapazitäten und zur Vertiefung partizipativer Prozesse neue Einsatzbereiche für die als neutrale Vermittler geschätzten UN-Institutionen (*UNDG* 2005b, c). Problematisch für die UN ist auch der internationale Trend, die TZ von jeder Form der Lieferbindung zu befreien und den Empfängern Freiheit bei der Anbietersauswahl einzuräumen. Es ist nicht ausgemacht, daß sich die bisher angebotsorientierten UN-Einrichtungen dann im internationalen Wettbewerb behaupten können.

Von herausragender Bedeutung im multilateralen Kontext ist die Konkurrenz zur Weltbank. Die Ausweitung des Schenkungsanteils bei deren Tochter International Development Association (IDA) auf inzwischen 30 %, das verstärkte Engagement in fragilen Staaten und im Bereich der technischen Zusammenarbeit sowie die wachsende Rolle von Treuhandfonds bei der Weltbank drängen das UN-Entwicklungssystem in die Defensive.

In seiner weltweit beachteten Entscheidungsvorlage für den „Millennium+5“-Reformgipfel hat *Kofi Annan* (2005) ein neues Organisationsprinzip für die Neustrukturierung der operativen Aktivitäten in die Diskussion gebracht: Die entsprechenden Einheiten sollen nach drei thematischen Schwerpunkten, Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt, gebündelt werden, ohne daß dies zwangsläufig eine Verschmelzung zur Folge hat. Diese Anregung haben die Mitgliedstaaten in ihrer Abschlußresolution aufgegriffen. Darin bitten sie den Generalsekretär um Erarbeitung konkreter Umsetzungsmodelle:

“to launch work to further strengthen the management and coordination of the United Nations operational activities [...] including proposals for consideration of Member States for more tightly managed entities in the field of development, humanitarian assistance and environment” (*UN* 2005b).

Um sich fachlichen Rat zu sichern, hat *Annan* darauf hin ein hochrangiges Beratungsgremium einberufen, das praxistaugliche Reformvorschläge vorlegen soll (“High-level panel on UN system-wide coherence in areas of development, humanitarian assistance and environment”). Auf dieser Grundlage wird der Generalsekretär Reformempfehlungen an die Generalversammlung formulieren.

Die Entwicklungsländer, vereint in der *G 77/China* (2006), haben bereits massive Vorbehalte gegen die Bemühungen um eine systemweite Kohärenz artikuliert. Hintergrund der ablehnenden Haltung ist zum einen die Befürchtung, daß die UN in Nischenbereiche abgedrängt werden soll (z.B. Stärkung einheimischer Verwaltungsstrukturen, insbesondere in schwachen Staaten, Wiederauf-

bauhilfe nach Gewaltkonflikten und Katastrophenhilfe) und damit ihr umfassendes Mandat im Wirtschafts- und Entwicklungsbereich verliert. Zum anderen wird eine verdeckte westliche Agenda vermutet – etwa im Hinblick auf verstärkte Kontrolle durch die Geber und Vertiefung der Konditionalität bei Menschenrechten und Umwelt. Außerdem unterstellt der Süden, daß die Geber eine Effizienzdividende für reduzierte Zuweisungen an die UN ausnutzen wollen. Auch eine Erweiterung der Kohärenzdebatte über den Bereich der operativen EZ hinaus wird eingefordert, z.B. durch Einbeziehung der Themen Welthandel, internationale Finanzmärkte, Mehrheitsverhältnisse in den Bretton-Woods-Institutionen und makro-ökonomische Entwicklungsstrategien. Im Hinblick auf die Länderebene wird die Harmonisierung nach dem Prinzip „Eine UN“ zurückgewiesen. Die skeptische Haltung der *G 77/China* ist sachlich wenig abgesehen und widerspricht dem Interesse an einer Führungsrolle der UN in der Entwicklungspolitik. Denn erst die vorgesehenen Reformen würden das UN-System in die Lage versetzen, eine durchsetzungsfähige Alternative zu gebergesteuerten Institutionen wie Weltbank und DAC abzugeben (*Fues 2006a*).

### **3.2 Das niederländische Modell**

Die Diskussion über eine grundlegende institutionelle Neugliederung der operativen UN-Strukturen wurde durch ein Konzept der niederländischen Regierung bereichert (*OECD/DAC 2005*). Angestrebt wird eine strategisch aufgestellte UN mit einigen wenigen starken Organisationen für Entwicklung und humanitäre Hilfe sowie einer einzigen Umweltagentur. Die Institutionen sollen mit klaren Mandaten sowie mit aufeinander abgestimmten Management- und politischen Leitungsstrukturen ausgestattet werden. Im jeweiligen Partnerland soll es eine einzige, konsolidierte Vertretung des gesamten UN-Systems geben. Der Bestand an Sonderorganisationen würde nicht angetastet, sie sollen sich aber auf normativ-konzeptionelle sowie analytische Beiträge konzentrieren und operative Tätigkeiten nur in enger Abstimmung mit den Durchführungsorganisationen übernehmen. Um eine verlässliche Finanzbasis zu gewährleisten, soll eine Mehrjahresfinanzierung mit fairer Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten zur Regel werden. Zentrale Bausteine des Dreisäulenmodells sind die neu einzurichtenden Agenturen für Entwicklung (UN Development Agency), humanitäre Hilfe (UN Humanitarian Agency) und Umwelt (UN Environment Organisation). Letztere soll ihre operativen Aktivitäten in Partnerländern immer gemeinsam mit der Entwicklungsagentur durchführen. Über den drei Säulen angesiedelt, wird eine zentrale Koordinationsinstanz (UN Central Coordination and Harmonisation Unit) für die erforderliche Abstimmung sorgen.



Die Zuordnung bestehender Organisationen zu den drei Agenturen stellt sich im niederländischen Modell wie folgt dar:

UN Development Agency	UN Humanitarian Agency	UN Environment Organisation
Umfaßt die für entwicklungspolitische Maßnahmen zuständigen Teile von:	Umfaßt die für humanitäre Maßnahmen zuständigen Teile von:	Umfaßt die für Normsetzung und Umweltpolitik zuständigen Teile von:
UNDP	WFP	UNDP
UNICEF	UNICEF	UN Habitat (teilweise)
UNFPA	UNHCR	UNEP
UNCTAD	UNDP/BCPR (Bureau for Crisis Prevention and Reconstruction)	Multilaterale Umweltabkommen
UNIDO	UNRWA	GEF
UN Habitat (teilweise)		
UNDCP		
UNCDF		
UNV		
UNIFEM		
UNAIDS		
Quelle: OECD/DAC 2005a		

Der Vorschlag der niederländischen Regierung läßt eine Reihe von kritischen Fragen offen. Besonders fragwürdig ist die Trennung der Bereiche Entwicklung und Umwelt, auch wenn die operative Programmdurchführung über die Entwicklungseinheit erfolgen soll. Die engen sachlichen Verknüpfungen zwischen humanitären Maßnahmen und langfristiger Entwicklungsarbeit werden hier ebenso wie die neuen Bereiche der politisch ausgerichteten Unterstützungseinheiten (z.B. Demokratiefonds und Fonds für Friedenskonsolidierung) nur unzureichend berücksichtigt. Es besteht die Gefahr, daß die vorgeschlagene Neugestaltung zu Brüchen in bewährten Organisationsstrukturen führt, beispielsweise wenn UNDP aufgespalten wird und Teile davon in das humanitäre oder Umweltsegment verlagert werden. Es kristallisiert sich somit heraus, daß das von *Kofi Annan* in die Diskussion gebrachte Dreisäulenmodell keine optimale Grundlage für tiefgreifende Strukturveränderungen abgeben kann.

### 3.3 UN-Entwicklungssystem als globaler Akteur

Weniger detailliert, aber deutlich ambitionierter sind Vorstellungen im internationalen Diskurs, die das UN-Entwicklungssystem zu einem der Weltbank ebenbürtigen Akteur aufwerten wollen (*Messner et al. 2005*). Für den Entwick-

lungsbereich der Vereinten Nationen brächte diese Lösung einen spürbaren Bedeutungsgewinn, der ihre Rolle in der Global-Governance-Architektur generell stärken würde. Vermutlich würden die Entwicklungsländer auf ein derartiges Entgegenkommen der westlichen Geber mit substanziellen Zugeständnissen bei institutionellen Strukturreformen und anderen Konfliktfeldern, z.B. allgemeine Managementreformen, reagieren.

Ein zentrales Element dieses Modells ist die umfassende Bündelung der UN-EZ in Form einer alle entwicklungspolitischen Aktivitäten umfassenden Agentur, auf die die bisher bei der Weltbank angesiedelte, aber gemeinsam mit UNDP und UNEP verwaltete Global Environment Facility ebenso wie sämtliche Formen der humanitären Hilfe übergehen könnte. Die meisten Sonderorganisationen wären durch die Neuordnung in ihrer Existenz nicht gefährdet. Finanzmittel für operative Maßnahmen würden jedoch ausnahmslos über die UN-Entwicklungsagentur gelenkt, um eine kohärente Gesamtplanung zu ermöglichen. Eine weitere Bedingung wäre die finanzielle Ausstattung der UN-EZ auf einem der Weltbank vergleichbaren Niveau. Insbesondere aus diesem letzten Grund fehlt es bisher an politischer Unterstützung durch die Geberländer, während die Staaten des Südens vermutlich zustimmen würden.

In einem aktuellen Positionspapier hat sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für diese Option als langfristige Perspektive ausgesprochen: „Wir streben als Fernziel ein einheitliches integriertes System der operativen Entwicklungszusammenarbeit der VN an.“ (BMZ 2006, S. 3). Die schrittweise Zusammenlegung zu größeren operativen Einheiten sollte nach Ansicht des Ministeriums nicht nach Sektoren und Zielgruppen erfolgen. Der Schwerpunkt „Nachhaltige Entwicklung“ müßte auch den Bereich der Umwelt sowie humanitäre und Wiederaufbauhilfe umfassen und könnte institutionell durch Zusammenschluß von UNDP, UNICEF, UNFPA, UN-Habitat, UNEP, UNIDO und Teilen des Sekretariats abgedeckt werden. In diesem übergeordneten Rahmen sollte Gendermainstreaming und Stärkung von Frauen im Entwicklungsprozeß nach BMZ-Meinung als erkennbare organisatorische Untereinheit in Erscheinung treten. Falls es zu der Gründung einer Sonderorganisation im Umweltbereich käme (UN Environmental Organisation) sollte diese sich auf Normensetzung konzentrieren und operative Tätigkeiten der Durchführungsorganisation überlassen. Hinsichtlich der Finanzierung wird die Umstellung auf verlässliche Mehrjahreszusagen mit einer Verlagerung zugunsten ungebundener Haushaltsmittel befürwortet. Solange eine institutionelle Bündelung nicht realisiert werden kann, spricht sich das BMZ für eine Konzentration der Förderung auf UNDP als der zentralen Finanzierungs- und Koordinierungsinstanz im UN-Entwicklungssystem aus.

So bestechend die ambitionierten Modelle zur Restrukturierung auch erscheinen, dürfen doch die Kosten und nichtbeabsichtigten Nebenwirkungen von großflächigen Lösungen nicht übergangen werden. Es besteht sonst die Gefahr, daß die Vorzüge der kleinen Organisationen verloren gehen. Diese können

flexibel mit politisch umstrittenen Themen wie Frauenrechten und reproduktiven Rechten umgehen. Auf bestimmte Themen und Zielgruppen spezialisiert, können sie Unterstützung von gesellschaftlichen Zielgruppen mobilisieren, die für eine Dachagentur nicht erreichbar wären. Sinnvoll wäre es deshalb, die historisch gewachsenen Bindungen und das in einzelnen UN-Einrichtungen als „Marke“ (z.B. UNICEF) repräsentierte immaterielle Kapital durch eine erkennbare Identität bei institutionellen Zusammenlegungen zu erhalten. Ein weiteres Risiko großer Lösungen ist, daß Widerstände unterschiedlicher Akteursgruppen (etwa aus Reihen der G 77 und unter den UN-Beschäftigten) geweckt werden, die sich zu Negativkoalitionen zusammenschließen und den laufenden Reformprozeß gefährden könnten. Zur Steigerung der Erfolgswahrscheinlichkeit sollte deshalb ein langer Zeitrahmen für ein schrittweises Vorgehen gewählt werden, das auf bereits erreichten Fortschritten aufbaut und angemessene Arbeitsplatzgarantien umfaßt.

### 3.4 Flankierende ECOSOC-Reform

Der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council, ECOSOC) wird von G 77/China, aber auch von einigen Industrieländern als unverzichtbare Plattform für die globale Konsensbildung und die politische Begleitung der Reformen im UN-Entwicklungssystem gesehen (*G 77/China* 2006). Institutionelle Reformen sind jedenfalls nicht durchsetzbar ohne eine vorherige politische Einigung zwischen Nord und Süd. Auf dem zurückliegenden „Millennium+5“-Gipfel wurden wichtige Schritte zur Stärkung des Gremiums in der globalen Entwicklungsarchitektur beschlossen (*Fues/Loewe* 2005). Jährlich soll auf Ministerebene die Verwirklichung der Millenniumsziele überprüft werden. Dabei geht es nicht nur um Fortschritte in den Ländern des Südens, sondern auch um die entsprechenden Beiträge der Industrieländer und der internationalen Organisationen. Eine weitere Innovation ist das zweijährliche hochrangige Development Cooperation Forum, das alle relevanten Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zum Erfahrungsaustausch und zur gemeinsamen Strategiebildung an einen Tisch bringen soll. Nach anfänglichem Zögern hat sich der DAC-Vorsitzende, *Richard Manning* (2006), positiv über das neue Format geäußert. Dieser Haltung scheint die Einsicht zu Grunde zu liegen, daß die „neuen“ Geberstaaten, beispielsweise China, Indien, Brasilien und Südafrika, zu keiner Abstimmung über internationale Harmonisierung im Rahmen des DAC bereit sein werden. Nur unter dem Dach der UN könnte die Verständigung über gemeinsame Werte, Prinzipien und Verfahren in der Entwicklungszusammenarbeit gelingen – vielleicht sogar in Form einer operationalisierten UN-Konditionalität, die sich auf die universalen Normen der Weltorganisation stützt.

### 3.5 Deutsche Rolle im Reformprozeß

Für die Bundesregierung bieten sich in den nächsten Monaten und im Jahr 2007 vielversprechende Ansatzpunkte, insbesondere im Rahmen der deutschen

EU-Ratspräsidentschaft, um die Abstimmung zwischen den Ressorts zu vertiefen und die Außendarstellung deutscher Positionen zur Reform der UN-EZ auszubauen. Im Kontext der Utstein-Initiative (Kreis gleichgesinnter Geberstaaten zur Stärkung der internationalen EZ) sollte sich die Bundesregierung auf die langfristige Neugliederung durch institutionelle Zusammenlegungen und Fokussierung der Mandate sowie auf die Sicherung einer verlässlichen Finanzierungsbasis für das UN-EZ-System konzentrieren.

Wichtige institutionelle Akzente könnten die Stärkung und Weiterentwicklung des Umweltprogramms (UNEP) zu Einführung, Ausbau und Umsetzung globaler Standards sein. Als integraler Bestandteil der Förderprogramme für nachhaltige Entwicklung sollten umweltpolitische EZ-Maßnahmen aber über UNDP als zentraler Durchführungsorganisation laufen, um eine weitere Zersplitterung auf operativer Ebene zu unterbinden. Auch die Unterstützung der aktuell diskutierten Zusammenlegung von frauen- und genderpolitisch relevanten Organisationseinheiten (z.B. UNIFEM, UNFPA, Division for the Advancement of Women im Sekretariat) könnte einen besonderen Schwerpunkt der deutschen Positionierung darstellen.

Im Hinblick auf die Finanzkonditionen sollte sich die Bundesregierung für verlässliche, mehrjährige Zusagen der Gebergemeinschaft analog zum langfristigen Charakter der Ressourcenzuteilung an IDA und EEF einsetzen und mit gutem Beispiel vorangehen. Das deutsche Engagement für eine Reform der UN-EZ wird umso überzeugender ausfallen, je deutlicher die Berliner Finanzbeiträge an das UN-System aufgestockt werden und bei UNDP beispielsweise wieder das Niveau von Mitte der 1990er Jahre erreichen. Strategisch sollte sich Deutschland für eine politische und finanzielle Aufwertung des UN-Systems verwenden, um die Dominanz der Weltbank in der internationalen Entwicklungsarchitektur zugunsten eines ausbalancierten Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation zwischen mehreren gleich starken Akteuren (Weltbank, UN, Europäische Union) zu überwinden.

Zusammen mit anderen Staaten aus EU und Utstein-Gruppe sollte die Bundesregierung die nächste Zeit zu intensiven Gesprächen mit kooperationsbereiten Entwicklungsländern nutzen. Zur Überwindung von Reformblockaden wäre die Zusicherung hilfreich, daß die erwartete Effizienzdividende in voller Höhe den Partnerländern zugute käme. Vietnam hat den Reformprozeß bisher vielleicht am deutlichsten unterstützt, übrigens auch im Hinblick auf die Paris-Erklärung zur Steigerung der EZ-Wirksamkeit. Bei Pakistan und Mosambik, deren Regierungschefs als Ko-Vorsitzende des hochrangigen UN-Panels besonders mit der Thematik vertraut sind, kann vermutet werden, daß sie den Reformvorstellungen ebenfalls positiv gegenüberstehen. Nennenswerte Fortschritte in der UN-EZ wird es aber nur dann geben, wenn eine breite Nord-Süd-Allianz offensiv für diese Agenda eintritt.

## Literatur

*BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (2006): Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Herausforderungen und Ziele, Diskussionspapier, Bonn; online: [www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060425\\_VN/ Diskussionspapierdeutschfinal.pdf](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060425_VN/Diskussionspapierdeutschfinal.pdf) (Stand: 1.9.2006).

*Fues, T.* (2006a): Systemische Kohärenz bei den Vereinten Nationen: Notwendig für Führungsrolle in Entwicklungspolitik, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Internetausgabe 10.5.2006.

- (2006b): Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Defizite, Potenziale und Reformperspektiven, in: G. Ashoff (Hrsg.): Die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik: Ziele, Befunde, Umsetzung, i.E.

- /Loewe, M. (2005): Zwischen Frustration und Zuversicht: Die entwicklungspolitische Bilanz des Millennium+5-Gipfels, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen Nr. 7/2005); online: [www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/91dea6712d99617ac12569cb00547f10/615ca55638a60f97c125708400470747?OpenDocument](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/91dea6712d99617ac12569cb00547f10/615ca55638a60f97c125708400470747?OpenDocument) (Stand: 1.9.2006).

*Grimm, S.* (2005): Germany's Engagement with Multilateral Donor Agencies, London: Overseas Development Institute.

*G 77(Group of 77) / China* (2006): Statement adopted by the Special Ministerial Meeting of the Group of 77 and China, Putrajaya, Malaysia, 29 May 2006; online: [www.dfa.gov.za/docs/2006/g770529.htm](http://www.dfa.gov.za/docs/2006/g770529.htm) (Stand: 26.6.2006).

*Hüfner, K.* (2005): Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinte Nationen 2000-2003, in: Vereinte Nationen, 53 (2), S. 56-58.

*Manning, R.* (2006): Will "emerging donors" change the face of international co-operation?, Paris: Development Assistance Committee; online: [www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf) (Stand: 26.6.2006).

*Messner, D. et al.* (2005): Governance reform of the Bretton Woods Institutions and the UN development system, Washington, D.C.: Friedrich Ebert Foundation (Dialogue on Globalization, Occasional Paper 18); online: [www.die-gdi.de/diehomepage.nsf/56a1abebb4eded3dc1256bd9003101ea/8f9abb49fdb5b58ac125700b00383e37?OpenDocument](http://www.die-gdi.de/diehomepage.nsf/56a1abebb4eded3dc1256bd9003101ea/8f9abb49fdb5b58ac125700b00383e37?OpenDocument) (Stand: 1.9.2006).

*OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee)* (2005): A UN operational system for development fit to face the challenges of reaching the MDG's, contributed by the delegation of the Netherlands, DCD/DAC/RD (2005)17/RD7, Paris.

*Sagasti, F./Bezanson, K./Prada, F.* (2005): The future of development financing: Challenges, scenarios and strategic choices, Sussex: Institute of Development Studies.

*UN (United Nations)* (2004a): Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/85-E/2004/68, New York.

- (2004b): Operational activities for development: triennial policy review of operational activities for development of the United Nations system: Comprehensive statistical data on operational activities for development for 2003, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/386, New York.

- (2004c): Operational activities for development: triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system: Conclusions and recommendations, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/387, New York.

- (2005a): Triennial comprehensive policy review of the operational activities for development of the United Nations system, Resolution adopted by the General Assembly, UN-Dok. A/RES/59/250, New York.

- (2005b): Abschlußresolution des Millennium+5-Gipfels, UN-Dok. A/60/L.1 (dt. Fassung); online: [www.dgvn.de/pdf/UN/A-60-11final\\_german.pdf](http://www.dgvn.de/pdf/UN/A-60-11final_german.pdf) (Stand: 10.06.2006).

*UNDG (United Nations Development Group)* (2005a): UN reform: Harmonization and alignment to achieve the Millennium Development Goals, New York.

- (2005b): The Role of the UN System in a changing aid environment: Sector support and sector programmes, Position Paper, New York.

- (2005c): Implementing the Paris Declaration on aid effectiveness: Action plan of the UN Development Group, New York.

*Wittig, P.* (2006): Ein neues System kollektiver Sicherheit? Die UN zwischen Stillstand und Reform, in: Internationale Politik 61 (3), S. 76-83.

## **Kapitel 7**

### **Die Vereinten Nationen und der Umweltschutz**





# Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform?<sup>1</sup>

Peter H. Sand

Im UN-Bereich Umweltschutz hat sich nach jahrzehntelangem ‚Reformstau‘<sup>2</sup> in jüngster Zeit wieder eine sehr lebhaft Diskussion über Reformkonzepte entwickelt – unter dem Stichwort ‚International Environmental Governance‘.<sup>3</sup>

Wir Deutsche tun uns ja mit dem Begriff Governance irgendwie schwer – er ist so gut wie unübersetzbar. Im Englischen läßt er sich immerhin bis *John Wyclif* zurückverfolgen (‘gouvernaunce of the Chirche’, 1380),<sup>4</sup> im Französischen sogar bis ins 13. Jahrhundert.<sup>5</sup> Die Commission on Global Governance hat den Begriff in ihrem Bericht 1995 definiert als

*“a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangement. There is no single model or form of global governance, nor is there a single structure or set of structures. It is a broad, dynamic, complex process of interactive decision-making.”*<sup>6</sup>

(Der deutsche Übersetzungsdienst der Europäischen Kommission hat damit immer noch Probleme: das White Paper on European Governance von 2001 spricht da offiziell etwas hilflos von ‚Europäischem Regieren‘;<sup>7</sup> und die soeben hier in Berlin gegründete Hertie School of Governance hat erst gar nicht ver-

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2004 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 26. Juni 2004 gehalten hat.

<sup>2</sup> *P.J. Opitz*, Einleitung, *Weltprobleme*, 5. Aufl. München 2001, S. 19.

<sup>3</sup> Siehe etwa *W.B. Chambers & J.F. Green*, *Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Solutions*, UN University Institute of Advanced Studies, Tokyo 2004.

<sup>4</sup> *J. Wyclif*, *Selected Works* Bd. 3, London 1380, S. 346; s. auch *Oxford English Dictionary: Compact Edition* 1971, Bd. 1, S. 1181 (319).

<sup>5</sup> Siehe *A. Kazancigil* *La gouvernance: itinéraire d’un concept*, in: J. Santiso (Hrsg.), *À la recherche de la démocratie: Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris 2002, S. 121-131 (S. 122). Vgl. auch den Begriff der ‘gouvernementalité’ bei *Michel Foucault*, *Dits et écrits* Bd. 3 (1976-79), Paris 1994, S. 635-657; *H.L. Dreyfus/ P. Rabinow* (Hrsg.), *M. Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago 1982, S. 221; dazu *P.M. Haas*, *Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environmental Governance*, in: A. Prakash/J.A. Hart (Hrsg.), *Globalization and Governance*, London 1999, S. 104.

<sup>6</sup> *Commission on Global Governance*, *Our Global Neighbourhood*, Oxford 1995, S. 2-4.

<sup>7</sup> *Europäische Kommission*, Dok. KOM (2001) 428 final (25. Juni 2001), dazu der Bericht der Kommission, Dok. KOM (2002) 705 (11. Dezember 2002); vgl. *F.G. Snyder* (Hrsg.), *L’Union européenne et la gouvernance*, Brüssel 2003.

sucht, sich einen deutschen Namen zu geben, verwendet in ihrer Selbstdarstellung aber überwiegend die Metapher ‚politische Steuerung‘.<sup>8)</sup>

Im Umweltbereich jedenfalls konzentriert sich die International-Environmental-Governance-Debatte vor allem auf institutionelle Fragen.<sup>9</sup> Es gibt inzwischen eine Flut von mehr oder weniger originellen Vorschlägen für oder gegen eine ‚Weltumweltorganisation‘, unter mehr oder weniger phantasievollen Bezeichnungen und Abkürzungen wie GEO, WEO, IEO usw.<sup>10</sup>

Wer sich von der Johannesburger UN-Gipfelkonferenz über nachhaltige Entwicklung 2002 dazu Klärung erhofft hatte, wurde allerdings enttäuscht.<sup>11</sup> Zumindest gab aber der im Vorfeld durch Präsident *Chirac* eingebrachte Reformvorschlag für eine „Organisation des Nations Unies pour l’environnement“ (ONUE) den Anstoß zu einer informellen diplomatischen Arbeitsgruppe unter französischem Vorsitz, die nun seit Januar 2004 in New York zusammenkommt und sich u.a. mit der Frage befaßt, ob das bestehende Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) – dessen Verwaltungsrat sich bisher ja nur aus 58 von der UN-Vollversammlung gewählten Staaten zusammensetzt – zu einer eigenen Sonderorganisation hochgestuft werden soll. Auch die deutsche Regierung hatte sich schon 1997 und vor kurzem wieder durch Umweltminister *Trittin* für eine “UN Environment Organization” mit globaler Mitgliedschaft ausgesprochen und angeboten, im Jahr 2005 eine Konferenz über International Environmental Governance in Berlin einzuberufen.<sup>12</sup>

All das hat einen gewissen Hauch von *déjà vu*. Ganz ähnliche Debatten und Spekulationen gab es schon im Vorfeld der Stockholmer UN-Umwelt-Konferenz 1972 und der UN-Konferenz 1992 über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro. Natürlich spielt dabei auch die unterschiedliche Bewertung der Leistungen und Fähigkeiten des real existierenden UN-Umweltprogramms in

<sup>8</sup> *M. Zürn*, Mission Statement des Akademischen Direktors der Hertie School of Governance, Berlin 2004, S. 19; vgl. dazu *N. Luhmann*, Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, Politische Vierteljahresschrift 1989, S. 4; *R. Mayntz/F. Scharff* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt 1995; und *K. Holzinger/C. Knill/D. Lehmkuhl* (Hrsg.), Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstellungen, Opladen 2004.

<sup>9</sup> Siehe etwa *P.M. Haas/ N. Kanie/ C.N. Murphy*, Institutional Design and Institutional Reform for Sustainable Development in: *N. Kanie/ P.M. Haas* (Hrsg.), Emerging Forces in Environmental Governance, Tokio 2004, S. 263-281.

<sup>10</sup> Vgl. dazu *F. Schmidt* (Hrsg.), Die Architektonik globaler Umweltpolitik: Neueste Beiträge zu ihrer Reform (Stiftung Wissenschaft und Politik: D/37), Berlin 2003; und den Konferenzbericht von *A. Reckemmer/F. Schmidt* (Hrsg.), Reform der Architektur globaler Umweltpolitik, Berlin 2004.

<sup>11</sup> Vgl. *B.H. Desai*, Revitalizing International Environmental Institutions: The UN Task Force Report and Beyond, in: *Indian Journal of International Law* 40 (2000), S. 455-504; und *ders.*, „Mapping the Future of International Environmental Governance, in: *Yearbook of International Environmental Law* 13 (2002), S. 43-61.

<sup>12</sup> *J. Trittin*, Strengthening Environmental Protection in the United Nations, Vortrag auf der Konferenz über “Gouvernance internationale de l’environnement”, Institut du développement durable et des relations internationales (Paris, 15. März 2004).

Nairobi eine wesentliche Rolle. Dazu liegt inzwischen eine lange Reihe von internen und externen Beurteilungen und Gutachten vor – bis hin zu dem glänzend geschriebenen satirischen Schlüsselroman von *Paul Micou*, der im Hauptquartier eines imaginären UN-Programms in einem imaginären afrikanischen Staat Timbali spielt.<sup>13</sup>

Im Gegensatz zu diesem fast ausschließlich an organisatorischen Fragen orientierten Schrifttum – was Franzosen „bricolage“ nennen (UN-Klempnerei), sozusagen Parkinsons Umweltvölkerrecht – gibt es eigentlich kaum Reformstudien, die sich mit grundsätzlichen internationalen Verteilungsproblemen eines Umweltregimes auseinandersetzen.

Eine der wenigen löblichen Ausnahmen ist das Jahresgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) aus dem Jahr 2001 über „Neue Strukturen Globaler Umweltpolitik“, ergänzt durch ein entsprechendes Positionspapier für den Johannesburg-Gipfel und ein Sondergutachten über Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter (2002).<sup>14</sup> Nachdem der Beirat auch von außen als gewichtige Stimme im Diskurs wahrgenommen wird, will ich auf diese Studie hier näher eingehen.

Der WBGU geht von einer globalen Earth Alliance mit drei ‚Säulen‘ aus:

- das Earth Assessment, als wissenschaftliche Bewertung und Beratung durch einen neu zu schaffenden Earth Council nach dem Vorbild des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC);
- die Earth Organization, als Dachorganisation für globale Umweltbelange nach dem Vorbild der Welthandelsorganisation (WTO); und
- das Earth Funding, als eine Kombination bestehender öffentlicher und privater Finanzierungsmechanismen mit neuen ‚Nutzungsentgelten‘ für globale Umweltgüter.

Die beiden ersten Säulen des WBGU-Szenarios fallen nicht aus dem Rahmen der schon erwähnten institutionellen Ansätze anderer Reformpapiere – einmal abgesehen davon, daß der imposante Titel ‚Erdrat‘ leider schon vergeben ist, nämlich an den gleich nach der Rio-Konferenz 1992 von *Maurice Strong* mit-

---

<sup>13</sup> *P. Micou*, *The Music Programme*, London 1989; als komische Oper vertont von *Roxanna Pamufnik* (Erstaufführung Covent Garden London im Mai 2000, weitere Aufführungen u.a. an der Warschauer Oper).

<sup>14</sup> Englische Fassung: *World in Transition: New Structures for Global Environmental Policy*, London 2000, und *Charging the Use of Global Commons*, Berlin 2002; vgl. *Die Chance von Johannesburg: Eckpunkte einer Verhandlungsstrategie*, WBGU Politikpapier 2 (Berlin 2001), und *Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter: Kurzfassung*, WBGU Politikpapier 2 (Berlin 2002).

begründeten Earth Council, also eine seit nunmehr 12 Jahren existierende globale Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Costa Rica.<sup>15</sup>

Anders die dritte Säule der WBGU-Studie: Hier wird tatsächlich Neuland betreten, mit Zielrichtung auf eine Umverteilung völkerrechtlicher Nutzungsrechte an so genannten „Global commons“, oder – im ökonomisch-politologischen Jargon – an internationalen „Common Pool Resources“.<sup>16</sup> Der Beirat schlägt vor, auf die (private und staatliche?) Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter (z.B. des internationalen Luftraums durch Flugverkehr und der Hohen See durch Schifffahrt) Mautgebühren zu erheben, die zweckgebunden zum Schutz und Erhalt globaler Umweltgüter verwendet werden sollen; positive Entgelte sind dagegen für einen Nutzungsverzicht auf ‚nationale Umweltgüter von globalem Wert‘ vorgesehen, anknüpfend etwa an die „Debt-for-nature swaps“ aus den 80er Jahren.<sup>17</sup> Zur Begründung wird – neben dem Finanzierungsbedarf der Earth Organization – u.a. auf ökologische Lenkungswirkungen der (emissionsbezogenen) Maut zur Verringerung von Umweltschäden verwiesen.

Der Vorschlag steht durchaus in der Tradition früherer Reformkonzepte zur Umweltpolitik. Bekanntlich war das erklärte Feindbild aus den Anfängen der weltweiten Umweltbewegung der 68er Jahre die einzelstaatliche oder privat/kommerzielle Übernutzung und Schädigung von Gemeinschaftsgütern („Tragedy of the commons“),<sup>18</sup> die nur durch eine Übertragung der Nutzungsrechte auf neu zu schaffende internationale Institutionen verhindert oder zumindest eingedämmt werden könne.<sup>19</sup> Gemeinsamer Ansatzpunkt fast all dieser Reformkonzepte war daher die Einschränkung oder ‚Durchlöcherung‘ der nationalstaatlichen Souveränität zugunsten gemeinschaftlicher Instrumente und Organe zur Ressourcenverwaltung.<sup>20</sup> Auch die Effizienz der zahlreichen damals

<sup>15</sup> Siehe Agenda 21, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), S. 468/§ 38.45; und die Webseite des Earth Council ([www.ecouncil.org](http://www.ecouncil.org)).

<sup>16</sup> E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990, S. 30-32; deutsche Übersetzung (von E. Schöller), *Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Macht*, Tübingen 1999, S. 38-41; vgl. E. Ostrom, „Reformulating the Commons“, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6 (2000), S. 29-52.

<sup>17</sup> A.M. Pomar Borda, *International Experience with Debt-for-Nature Swaps*, in: M. Bothe/P.H. Sand (Hrsg.), *La politique de l'environnement: de la réglementation aux instruments économiques/Environmental Policy: From Regulation to Economic Instruments*, Den Haag 2003, S. 431-448.

<sup>18</sup> G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in: *Science* 162 (13. Dezember 1968), S. 1243.

<sup>19</sup> Siehe etwa R.A. Falk, *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival*, New York 1971, S. 222; H. Sprout/M. Sprout, *Towards a Politics of the Planet Earth*, New York 1971, S. 406; und L.K. Caldwell, *Concepts in Development of International Environmental Policies*, *Natural Resources Journal* 13 (1973), S. 200. Vgl. aber seither die Neueinschätzung von R.A. Falk, *Environmental Protection in an Era of Globalization*, in: *Yearbook of International Environmental Law* 6 (1995), S. 11: „I now believe that this earlier analysis was badly mistaken in several key respects“.

<sup>20</sup> Z.B. P.C. Mayer-Tasch, *Die internationale Umweltpolitik als Herausforderung für die Nationalstaatlichkeit*, in: *Das Parlament: Aus Politik und Zeitgeschichte* 20 (1985), S. 3-13; C.

neu entstandenen Völkerrechtsinstrumente wurde häufig daran gemessen, wie weit sie in einzelstaatliche Verfügungsbefugnisse einzugreifen wagten.<sup>21</sup> Insofern knüpft also der WBGU-Vorschlag eines Verzichts auf ‚freien‘ staatlichen Zugang zu Gemeinschaftsgütern („Free access“) – oder eines Verzichts auf eigene Nutzung nationaler Umweltgüter von globalem Belang – an die alte Souveränitätskritik der Umweltbewegung an.

Ob der Vorschlag freilich gegenwärtig Aussicht auf Konsens hat, scheint äußerst fraglich. Zwar will der WBGU finanzielle Neubelastungen wohlweislich auf die Industriestaaten beschränken, um die Entwicklungsländer nicht zu verprellen. Aber der Widerstand der gesamten Schiff- und Luftfahrtlobby steht von vornherein fest, ganz zu schweigen vom hoffnungslos umwelt-agnostischen US-Hegemon. Und die Erfahrung mit der Kodifizierung des Rechts der Meeresumwelt 1982 und der genetischen Pflanzenressourcen 2001 hat gezeigt,<sup>22</sup> daß die Zeichen der Zeit gerade nicht auf Vergemeinschaftung von Umweltgütern stehen, sondern auf eine fortschreitende staatliche Einhegung der globalen Allmende.

Schwer nachvollziehbar ist jedenfalls die Bezeichnung des WBGU-Mautsystems als ‚weltweit-treuhänderische Verwaltung‘, die wohl auf einem spezifisch deutschen juristischen Mißverständnis beruht. Es ist richtig, daß UN-Generalsekretär *Kofi Annan* schon in seinem Reformpaket 1997 „a new concept of trusteeship“ für globale Umweltgüter forderte und dafür sogar eine Umwandlung des bestehenden UN-Treuhandrates anregte.<sup>23</sup> Der Begriff der Public Trusteeship aus dem modernen angelsächsischen Umweltrecht, der dabei eindeutig Pate stand, ist jedoch etwas völlig anderes als eine fiskalische „Domänenverwaltung“ nach Art der bundesdeutschen Treuhandanstalt 1990-95, die dem WBGU hier offenbar vorschwebt. Der Environmental Public Trust,

---

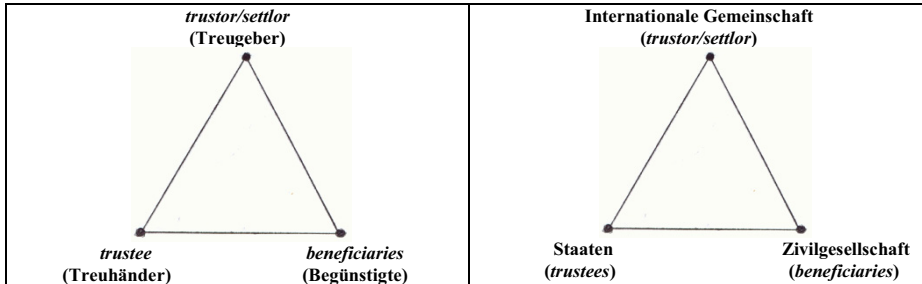
*Hinds*, Umweltrechtliche Einschränkungen der Souveränität: Völkerrechtliche Präventionspflichten zur Verhinderung von Umweltschäden, Frankfurt 1997; *K. Odendahl*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität: Reichweite und Schranken territorialer Souveränitätsrechte über die Umwelt und die Notwendigkeit eines veränderten Verständnisses staatlicher Souveränität, Berlin 1998; *M. Haedrich*, Internationaler Umweltschutz und Souveränitätsverzicht: eine Untersuchung zum Wandel des Souveränitätsverständnisses, in: *Der Staat* 39 (2000), S. 547-569.

<sup>21</sup> „Depth of cooperation“: *G.W. Downs/D.M. Roche/P.N. Barsoon*, Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?, in: *International Organization* 50 (1996), S. 342; *G.W. Downs*, Enforcement and the Evolution of Cooperation, in: *Michigan Journal of International Law* 19 (1998), S. 319.

<sup>22</sup> Vgl. *R.D. Eckert*, The Enclosure of Ocean Resources: Economics and the Law of the Sea, Stanford 1979; *G. Hafner*, Die seerechtliche Verteilung von Nutzungsrechten: Rechte der Binnenstaaten in der ausschließlichen Wirtschaftszone, Wien 1987; und *H.D. Cooper*, The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, in: *Review of European Community and International Environmental Law* 11 (2002), S. 1-16.

<sup>23</sup> „Renewing the United Nations: A Programme for Reform“, Report of the Secretary-General to the General Assembly, UN Doc. A/51/950 (14. Juli 1997), § 85; und „A New Concept of Trusteeship“, Note by the Secretary-General on United Nations Reform: Measures and Proposals, UN Doc. A52/849 (31. März 1998).

wie ihn u.a. der indische Oberste Gerichtshof in mehreren Grundsatzentscheidungen als „Law of the land“ formuliert hat,<sup>24</sup> lässt sich als ein dreiseitiges Schema von Rechtsbeziehungen etwa so darstellen und „internationalisieren“:



Kernstück dieses Schemas ist die Rechenschaftspflicht des (bzw. der) „Trustees“. Dabei geht es aber keineswegs um eine „Treuhandinrichtung“, die den Staaten Rechenschaft schuldet für die zweckgerechte Verwendung der ihr anvertrauten Finanzmittel (wie der WBGU das zu sehen scheint),<sup>25</sup> sondern es sind die Staaten selbst, als „Treuhänder“, die der Zivilgesellschaft Rechenschaft schulden für eine auftragsgemäße Nutzung der ihnen anvertrauten Umweltgüter – „legal accountability for the exercise of social power“,<sup>26</sup> also das „Prinzip Verantwortung“.<sup>27</sup>

So gesehen ist Treuhandschaft sehr wohl ein brauchbares und innovatives Konzept für das „post-moderne“ Umweltvölkerrecht. Es macht den Nationalstaaten ihre Souveränität durchaus nicht streitig – weder die Hoheit über nationale Umweltgüter „von globalem Belang“ noch den Zugang zu globalen Umweltgütern, – sondern nimmt sie für ihren Umgang mit eben diesen Gemeinschaftsgü-

<sup>24</sup> Beginnend mit *Mehta vs. Kamal Nath et al.*, 13. Dezember 1996, Supreme Court Cases (1997) I S. 388; dazu und zu weiteren Fällen siehe *M.R. Anderson*, International Environmental Law in Indian Courts, in: Review of European Community and International Environmental Law 7 (1998), S. 29, und *J. Razzaque*, Application of Public Trust Doctrine in Indian Environmental Cases, in: Journal of Environmental Law 13 (2001), S. 221-234. Vgl. *P.H. Sand*, Trusteeship for Common Pool Resources? Zur Renaissance des Treuhandbegriffs im Umweltvölkerrecht, in: S. v. Schorlemer (Hrsg.), Praxis-Handbuch UNO: Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin 2003, S. 201-224.

<sup>25</sup> „Die Treuhandinrichtung ist einer fortwährenden Kontrolle und Sanktionierung durch die Einzelstaaten [!] bzw. von ihnen eingesetzter Regulierungsinstanzen zu unterwerfen.“

<sup>26</sup> *P. Allott*, *Eunomia: New Order for a New World*, Oxford 1990, S. 336; vgl. *J.S. Mill*, *Dissertations and Discussions* Bd. 1, London 1859, S. 467 („accountability of governments to the people“).

<sup>27</sup> *H. Jonas*, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt 1979; vgl. *R.O. Keohane*, *Global Governance and Democratic Accountability*, London School of Economics: Milliband Lecture 2003. Der angelsächsische Begriff „accountability“ im Sinn von gesellschaftlicher Rechenschaftspflicht ist allerdings ins Deutsche kaum übersetzbar – jedenfalls nicht deckungsgleich mit „responsibility“ [als traditionelle zwischenstaatlich/gegenseitige Verantwortlichkeit im Völkerrecht].

tern gerade in die Pflicht, indem es ihnen darüber Rechenschaft abverlangt gegenüber den eigentlichen „Begünstigten“ intergenerationeller Treuhandschaft; d.h. gegenüber der globalen Zivilgesellschaft (gegenwärtige und zukünftige Generationen).<sup>28</sup>

Aufgabe des Umweltvölkerrechts wird es sein, diese multilaterale Accountability der Staaten – deren Inhalt und Form sich radikal von der traditionellen bilateralen Staatenverantwortlichkeit unterscheidet<sup>29</sup> – weiter auszugestalten, etwa im Sinn der Aarhus-Konvention von 1998<sup>30</sup>:

1. durch ein Recht der Bürger auf Information;
2. Recht auf Gehör; und
3. Recht auf Einspruch.

Insofern bleibt der Reformansatz *Kofi Annans* von 1997 unverändert aktuell.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Dazu neuerdings der Bericht des ehemaligen brasilianischen Staatspräsidenten *F.H. Cardoso*, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, UN Doc. A/58/817 (11. Juni 2004).

<sup>29</sup> Zu neueren Differenzierungen in diesem Bereich siehe *P.M. Dupuy*, *A General Stocktaking of the Connections between the Multilateral Dimension of Obligations and the Codification of the Law of Responsibility*, in: *European Journal of International Law* 13 (2002), S. 1053-1082, und die anschließenden Beiträge von *G. Nolte*, *M. Spinedi* und *L.A. Sicilianos*, a.a.O., S. 1083-1146; vgl. schon *G. Teubner/L. Farmer/D. Murphy* (Hrsg.), *Environmental Law and Ecological Responsibility: The Concept and Practice of Self-Organization*, Chichester 1994.

<sup>30</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Information, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus 25. Juni 1998, in Kraft seit 30. Oktober 2001); dazu *M. Schevli*, *Die Aarhus-Konvention über den Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen*, in: *Archiv des Völkerrechts* 38 (2000), S. 217-252.

<sup>31</sup> Der konkrete Vorschlag einer Wiederbelebung des UN-Treuhandrats für Umweltbelange (bereits 1988 von *Maurice Strong* formuliert) starb allerdings schon auf dem Weg zum Johannesburg-Gipfel einen unrühmlichen „Death by committee“; siehe dazu *P.H. Sand*, *Environmental Summitry and International Law*, in: *Yearbook of International Environmental Law* 13 (2002), S. 21-41 (35).





# Die Reform der Vereinten Nationen und die Umweltpolitik: Das UNEP zwischen Anspruch und Wirklichkeit<sup>1</sup>

*Steffen Bauer*

## I. Einleitung

Betrachtet man die aktuelle, breit angelegte UN-Reformdebatte, so fällt auf, daß umweltpolitischen Themen allenfalls eine nachgeordnete Bedeutung zukommt. Die Agenda wird im Wesentlichen von den sicherheitspolitisch relevanten Arbeitsbereichen der Vereinten Nationen und den Millenniumsentwicklungszielen bestimmt. Daneben kommt im Zusammenhang mit einer möglichen Reform der Menschenrechtskommission noch den Bemühungen um einen verbesserten internationalen Menschenrechtsschutz vergleichsweise hohe Aufmerksamkeit zu. Vor dem Hintergrund der die Reformdiskussion bestimmenden Grundlagentexte vermag diese Schwerpunktsetzung kaum zu überraschen. Im Executive Summary des Berichts des High-level Panels on Threats, Challenges and Change findet sich auf sechs Seiten ein einziger Verweis auf Umweltdegradation. Sie wird dort in einem Atemzug mit Armut und Infektionskrankheiten pauschal als Bedrohung benannt, mehr nicht.<sup>2</sup>

Bezeichnend sind auch die von der UN-Sondergeneralversammlung im Jahre 2000 formulierten Millenniumsentwicklungsziele. So weist das siebte von acht Zielen ausdrücklich darauf hin, daß die ökologische Nachhaltigkeit von Entwicklung gesichert werden müsse. Darin manifestiert sich, daß Umweltschutz und Entwicklung heute keineswegs als die gleichrangigen Ziele erachtet werden, als die sie im Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ ursprünglich einmal angelegt waren.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2005 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 25. Juni 2005 gehalten hat. Dieser Beitrag entstand vor dem Hintergrund des von der Volkswagen Stiftung finanzierten internationalen Forschungsprojekts MANUS (Managers of Global Change: Effectiveness and Learning of International Organisations), das an der Freien Universität Berlin, der Vrije Universiteit Amsterdam, der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg und am Potsdam Institut für Klimafolgenforschung die Rolle internationaler Regierungsorganisationen in der Umweltpolitik interdisziplinär erforscht. Dabei wird nach dem Einfluß und der Lernfähigkeit gefragt, den diese Organisationen als bürokratische Akteure der Weltpolitik haben; vgl. *Biermann/Bauer* 2004, 2005; *Siebenhüner* 2003.

<sup>2</sup> Vgl. United Nations – General Assembly, A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004, UN Doc. A/59/565, S. 2.

<sup>3</sup> Zur Diskussion um die Gewichtung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten nachhaltiger Entwicklung vgl. u.a. (*Eblinghaus/Stickler* 1996; *Tetzlaff* 2000; *Kopfmüller* et al. 2001; *Siebenhüner* 2001); allgemein einfürend auch (*Bauer* 2005).

Umso bemerkenswerter ist es daher, daß Generalsekretär *Kofi Annan* in seinem Reformbericht „In Larger Freedom“ die umweltpolitische Dimension der Vereinten Nationen besonders betont und der „Sicherung der *ökologischen Nachhaltigkeit*“ ein eigenes Unterkapitel widmet.<sup>4</sup> Darüber hinaus fordert er die Regierungen zu konkreten Reformschritten auf, um den bestehenden „Ordnungsrahmen für die globale Umwelt“ besser an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.<sup>5</sup> *Annan* stellt darin unter anderem fest, daß die globale Umwelt in Anbetracht der Anzahl und der Komplexität der internationalen Übereinkünfte und der Organisationen, die sich damit befassen, besondere Herausforderungen an die Kohärenz [stellt]. ... Bereits auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung wurde die *Notwendigkeit eines kohärenteren institutionellen Rahmens für die globale Ordnungspolitik im Umweltbereich* hervorgehoben, der eine *bessere Koordinierung und Überwachung* gestattet. Es ist jetzt höchste Zeit, sich mit einer besser integrierten Struktur für die Normsetzung auf dem Gebiet der Umwelt, die wissenschaftliche Auseinandersetzung und die Überwachung der Vertragseinhaltung zu befassen. Diese sollte *auf den bestehenden Einrichtungen wie dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen* sowie auf den Vertragsorganen und Sonderorganisationen aufbauen.<sup>6</sup>

## II. Die Reformdebatte um die Umweltpolitik der Vereinten Nationen

Die im Bericht des Generalsekretärs aufgegriffene Reformdebatte über die umweltpolitische Organisation der Vereinten Nationen ist so alt wie diese selbst, hat jedoch in der jüngeren Vergangenheit erheblich an Dynamik gewonnen. Zunächst läßt sich feststellen, daß sich die Weltumweltpolitik insgesamt ganz wesentlich im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt hat.<sup>7</sup> In der Frage um die organisatorische Ausgestaltung der Weltumweltpolitik läßt ein kursorischer Überblick über die Reformdebatten der vergangenen Jahrzehnte dabei drei „Schübe“ erkennen.<sup>8</sup>

Der erste Schub läßt sich im Vorfeld der Stockholmer UN-Konferenz über die menschliche Umwelt von 1972 verorten, die gemeinhin als Geburtsstunde der Weltumweltpolitik gilt. In ihrer Folge wurde 1973 das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) mit Hauptsitz im kenianischen Nairobi eingerichtet.

<sup>4</sup> Vgl. *United Nations – General Assembly*, In larger freedom: towards development, security, and human rights for all. Report of the Secretary-General, 21 March 2005, UN Doc. A/59/2005, Kapitel II.D.

<sup>5</sup> Vgl. *ibid.*, Kapitel V.C.

<sup>6</sup> Vgl. *ibid.*, para. 212, Herv. d. Verfasser.

<sup>7</sup> Einen guten Überblick bietet *Elliott* 2005. Für die ebenfalls wichtigen Entwicklungen jenseits der Vereinten Nationen, namentlich in EU und OECD vgl. u.a. *Jänickel/Jörgens* 2004; *Knill* 2003; *Busch*, in Vorbereitung.

<sup>8</sup> Die folgenden Absätze beziehen sich wesentlich auf *Bauer/Biermann* 2005, 2-8. Vgl. dazu auch den Beitrag von *Peter Sand* zur Potsdamer UNO-Konferenz des Vorjahres (*Sand* 2004).

Ein zweiter Schub fand im Nachgang des 1992er „Erdgipfels“<sup>9</sup> von Rio de Janeiro statt, bei dem wegweisende multilaterale Umweltabkommen sowie die Agenda 21 verabschiedet worden waren, und bei der eigens eine Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) eingerichtet wurde. Diese sollte insbesondere den Rio-Folgeprozeß überwachen, was faktisch einer Schwächung des UNEP gleichkam. Zusätzlich geriet das UNEP wegen hausgemachter Schwierigkeiten unter erheblichen Druck seitens der Regierungen, was in der Summe intensive Reformdiskussionen fast zwangsläufig nach sich zog.<sup>10</sup>

Die aktuelle Diskussion hat nun eine Intensität erreicht, auf Grund derer es gerechtfertigt scheint, von einem dritten Schub zu sprechen. Dieser wurde nicht, wie man vermuten könnte, vom Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung von 2002 ausgelöst. Er geht vielmehr auf einen diplomatischen Vorstoß der französischen Regierung auf der UN-Generalversammlung 2003 zurück, der darauf abzielt, das UNEP in eine Sonderorganisation zu transformieren und somit deutlich aufzuwerten.<sup>11</sup>

Der aktuellen Diskussion liegt dabei wie schon in den vorherigen Debatten die unbestrittene Erkenntnis zu Grunde, daß die gegenwärtige Struktur der internationalen Umweltpolitik unzureichend ist, um den globalen und weltweiten Umweltproblemen wirksame Lösungen entgegenzusetzen. Reformskeptiker halten dem entgegen, daß dies keine Frage institutioneller Reformen sei. Vielmehr mangle es am nötigen politischen Willen, die klar benannten umweltpolitischen Prioritäten umzusetzen und weiterzuentwickeln. Reformoptimisten argumentieren statt dessen, daß unterhalb dieser grundsätzlichen Ebene durchaus Verbesserungen gegenüber dem Status quo erreicht werden könnten. Durch konkrete institutionelle und organisatorische Reformen werde schon allein deshalb ein positiver Einfluß auf die internationale Willensbildung möglich, weil eine derart gestärkte Weltumweltpolitik gegenüber anderen Politikfeldern – insbesondere gegenüber dem Welthandelsregime – in ihrer Konkurrenzfähigkeit verbessert würde. Dabei fällt auf, daß sich die Positionen derjenigen, die sich konstruktiv an der Diskussion um Reformen in der Weltumweltpolitik beteiligen, in den vergangenen Jahren erkennbar angenähert haben. So geht es den meisten Befürwortern wie auch den Gegnern einer Weltumweltorganisation bei genauerer Betrachtung der scheinbar gegensätzlichen Argumente zuvörderst um eine Stärkung der umweltpolitischen Kapazität der Vereinten Nationen.

Vielzitierte Befürworter einer Weltumweltorganisation wie *Frank Biermann* und *Steve Charnovitz* plädieren dafür, auf dem Fundament des UNEP eine starke Umweltsonderorganisation aufzubauen, die in ihren Befugnissen und Mit-

---

<sup>9</sup> United Nations Conference on Environment and Development (UNCED).

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch *Sandbrook* (1999).

<sup>11</sup> Vgl. *Gauer* 2005.

teln etwa an der WHO oder der ILO ausgerichtet werden könnte.<sup>12</sup> Erklärte Gegner einer Weltumweltorganisation – so *Adil Najam*, *Sebastian Oberthür* und *Thomas Gehring* – argumentieren hingegen, daß der politische Aufwand, der betrieben werden müsse, um eine derartige Reform zu verwirklichen, in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden Verbesserungen stünde – zumal letztere in hohem Maße spekulativ seien.<sup>13</sup> Es sei daher sinnvoller, sich für eine gezielte Stärkung der real existierenden Institutionen einzusetzen, insbesondere des UNEP. Von unterschiedlichen Enden her kommend, plädieren also beide Seiten im Endeffekt für eine Aufwertung des UNEP.<sup>14</sup>

Auch wenn dieses Zwischenfazit eine anspruchsvolle inhaltliche Auseinandersetzung nur stark verkürzt wiedergibt, so hat doch im Vergleich zu den Diskussionen der 1970er und 1990er Jahre der “Common ground” zwischen den Fachexperten erkennbar an Konturen gewonnen. Zwar bleibt so der von *Peter Sand* mokierte „gewisse Hauch von *déjà-vu*“<sup>15</sup>, wird aber dahingehend relativiert, daß der Debatte eine gestiegene Ernsthaftigkeit zugesprochen werden kann. Auch wenn eine konstruktive Umsetzung auf der politischen Ebene dadurch keineswegs zum Selbstläufer wird, scheint sie doch etwas näher in den Bereich des Möglichen gerückt zu sein, als je zuvor. Das zeigt sich immerhin auch darin, daß die französische Initiative Gegenstand ernsthafter zwischenstaatlicher Konsultationen ist.<sup>16</sup>

### III. Das UNEP im Fokus der Reformdiskussion

Die Frage, was genau eigentlich reformiert werden soll, ist also zuvorderst auf das UNEP zu beziehen. Wo liegen die im Kontext der Reformdiskussion wesentlichen Stärken und Schwächen dieser Organisation? Welche konkreten Reformmaßnahmen werden in und um das UNEP diskutiert? Welche Anstrengungen wurden in der jüngeren Vergangenheit bereits unternommen, um die umweltpolitischen Aktivitäten der Vereinten Nationen zu verbessern? Die Beantwortung dieser Fragen verlangt zunächst nach einer kurzen Charakterisierung des UNEP und seiner Verortung im UN-System.<sup>17</sup>

Zunächst einmal ist es der Anspruch der Vereinten Nationen an das UNEP, als ihr zentrales umweltpolitisches Organ zu fungieren. Die Mitgliedstaaten haben

<sup>12</sup> Vgl. *Biermann* 2000; *Biermann/Simonis* 2000; *Biermann* 2005; *Charnovitz* 2002, 2005.

<sup>13</sup> Vgl. *Najam* 2003, 2005; *Gehring/Oberthür* 2000; *Oberthür* 2001; *Oberthür/Gehring* 2005.

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch *Tarasofsky* 2002.

<sup>15</sup> *Sand* 2004, 40.

<sup>16</sup> Im Gegensatz zu einer vergleichbaren Initiative der Regierungen Deutschlands, Brasiliens, Südafrikas und Singapurs im Kontext der „Rio+5“-Sondergeneralversammlung. Zum neuen Pragmatismus in der Reformdebatte vgl. auch die praxisnahen Beiträge in dem Sammelband „UNEO – Towards an International Environment Organization“ (*Rechkemmer* 2005).

<sup>17</sup> Eine umfassende Evaluation der Organisationsperformanz des UNEP kann an dieser Stelle nicht geleistet werden; vgl. dazu *Downie/Levy* 2000; *Rosendal/Andresen* 2004; *Ivanova* 2005; *Bauer* (im Druck). Für eine einführende Darstellung des UNEP vgl. *Maier* 2000.

dieses Mandat zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Organisation nach einhelliger Meinung in einer schweren Krise befand, in der Nairobi-Deklaration von 1997 ausdrücklich bestätigt. Diese Deklaration des UNEP-Exekutivrats wurde in der Folge von der „Rio+5“-Sondergeneralversammlung angenommen und 2000 in der Malmö-Deklaration des ersten Globalen Umweltministerforums erneut bekräftigt.

Schaut man, was das UNEP realistischlicherweise zu leisten im Stande ist, fallen zunächst die wegweisenden multilateralen Umweltabkommen auf, an deren Zustandekommen es maßgeblich beteiligt war. Sie belegen eindrucksvoll, daß das UNEP der ihm zugeordneten Rolle als Advokat der internationalen Umweltpolitik durchaus gerecht wird. Als Erfolgsbeispiele sind hier insbesondere der Schutz der Regionalmeere durch ein weltweites Netzwerk regionaler Abkommen und die multilateralen Verträge zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht zu nennen. Daneben spielte das UNEP auch bei der frühzeitigen Thematisierung der Klimaproblematik sowie des Phänomens der Wüstenbildung eine federführende Rolle.<sup>18</sup> Diese spektakulären Erfolge liegen freilich schon zwei Jahrzehnte und länger zurück. In der jüngeren Vergangenheit hat das UNEP aber die Rolle des Agenda-Setters konsequent fortgeführt und kann vor allem in der Chemikalienpolitik weitere Erfolge vorweisen.<sup>19</sup>

Damit einhergehend hat das UNEP in entscheidendem Maße die Entwicklung des Umweltvölkerrechts vorangetrieben und sich hier als die zentrale zwischenstaatliche Autorität etabliert. Dabei verdient das Montevideo-Programm, durch welches das UNEP inzwischen im dritten Jahrzehnt den Aufbau umweltrechtlicher Kapazitäten in den Entwicklungsländern fördert, besondere Erwähnung. Zum einen stellt es eine bedeutende Ausnahme von dem ansonsten auf die regionale und globale Ebene begrenzten Mandat des UNEP dar. Zum anderen ist die jeweils zehnjährige Laufzeit der Montevideo-Programme außergewöhnlich. Diese gilt dem UNEP-Sekretariat als wesentlich für den besonderen Erfolg des Montevideo-Programms, da sie eine langfristig angelegte Arbeit ermöglicht, wie sie bei den wenigsten Projekten gegeben ist.

Unbestritten ist darüber hinaus die Leistungsfähigkeit des UNEP bei der Wissensverarbeitung über umweltpolitische Problemlagen und die weltweit getroffenen Maßnahmen, diesen zu begegnen. Auch in diesem Bereich hat sich das UNEP zu einer weltweit führenden Autorität unter den zwischenstaatlichen Organisationen entwickelt. Gleichwohl wird allgemein betont, daß die Kapazi-

---

<sup>18</sup> Gleichwohl mit unterschiedlichem Erfolg: während die gemeinsam von UNEP und WMO betriebene Einrichtung des International Panel on Climate Change (IPCC) für die heutige Klimapolitik von bahnbrechender Bedeutung war, verliefen die ersten Bemühungen in Hinblick auf Desertifikationsproblematik buchstäblich im Sande.

<sup>19</sup> Hier wurden u.a. die Konvention zur grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Stoffe und die sogenannte POP-Konvention über Persistent Organic Pollutants auf den Weg gebracht.

täten des UNEP in den Bereichen Assessment, Monitoring und Early warning ausbaufähig sind.<sup>20</sup>

Eine eher politische Stärke des UNEP liegt ferner in seiner ausgleichenden Rolle zwischen Nord und Süd. Es ist beachtlich, daß die Organisation im Süden ein hohes Ansehen genießt, obwohl sie sich von Mandats wegen für eine traditionell von den Industrieländern bestimmte Agenda einsetzt, nämlich den Schutz der natürlichen Umwelt. Daß diese wichtige Brückenfunktion keineswegs selbstverständlich gelingt, zeigt ein Blick auf andere zwischenstaatliche Organisationen. Diese haben sich praktisch alle dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung verschrieben, gelten oft aber entweder im Süden als die Speerspitze neokolonialer Weltmarktbeherrschung (z.B. Weltbank, WTO) oder werden im Norden als Wunschkonzerte der Entwicklungsländer belächelt (z.B. UNCTAD, UNIDO).

Wendet man sich den Schwächen zu, die eine Reform des UNEP notwendig erscheinen lassen, so ist die unzureichende Ressourcenausstattung am augenfälligsten. Die Forderung nach einer Aufstockung des UNEP-Budgets impliziert dabei keineswegs, das UNEP zu einer Geberorganisation auszubauen, die es ohne ein operatives Mandat weder sein kann noch soll.<sup>21</sup> Die eigentliche Ressourcenproblematik des UNEP besteht vielmehr darin, daß es auf Grund der freiwilligen Mitgliedsbeiträge nur geringe Planungssicherheit hat. Ferner sind die Spielräume des Sekretariats, die vorhandenen Mittel einzusetzen, eng begrenzt. Dies ist im Sinne staatlicher Kontrolle zwar begründet, der vielfach eingeklagten Effizienz aber nicht immer förderlich. Am schwersten wiegt jedoch, daß die personelle Ausstattung der UNEP der gewachsenen Fülle der Anforderungen, die an das Sekretariat gestellt werden, kaum gerecht werden kann. Daraus erwachsen fast zwangsläufig enttäuschte Erwartungen, denen zumindest teilweise mit mehr Planstellen wirksam begegnet werden könnte.<sup>22</sup>

Sehr viel schwerer wiegt allerdings das profunde Koordinationsdilemma der internationalen Umweltpolitik. Selbst innerhalb der Vereinten Nationen kann das UNEP seinem Koordinationsmandat seit jeher nur in Ansätzen gerecht werden.<sup>23</sup> Dieses Problem hat sich im Zuge der dynamischen Ausdifferenzierung und Dezentralisierung der internationalen Umweltpolitik kontinuierlich verschärft. Der in Rio manifestierte Anspruch, Umweltpolitik und Entwicklungspolitik zu integrieren, tut ein Übriges. Alle Versuche, dem mit institutionellen Reformen entgegenzuwirken – etwa der Schaffung der CSD oder der

<sup>20</sup> Vgl. auch *Ivanova* 2005, 128-130.

<sup>21</sup> Allerdings hat das UNEP durch seine Rolle als Implementierungsorganisation der Globalen Umweltfazilität (GEF) im operativen Bereich in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen.

<sup>22</sup> In anderen Arbeitsbereichen der UN stellt sich das ähnlich dar, weshalb *Kofi Annan* in seinem Reformbericht vom April 2005 punktuell nach zusätzlichem Personal verlangt, obwohl er insgesamt für eine konsequente Verschlinkung der UN-Verwaltung eintritt.

<sup>23</sup> Vgl. *Elliott* 2005.

von Exekutivdirektor *Töpfer* nach dem Vorbild der UN Development Group eingesetzten Environmental Management Group –, haben bislang keine durchschlagende Wirkung gezeigt.

Dieser Mangel an Koordination in der Weltumweltpolitik hängt eng mit einem Problem zusammen, das Befürwortern einer Umweltsonderorganisation als zentrales Argument dient, daß nämlich die Position des UNEP innerhalb der Vereinten Nationen zu schwach sei. Als kleines, dem UN-Sekretariat nachgeordnetes Programm fernab vom New Yorker Hauptquartier mangle es dem UNEP UN-intern an Durchsetzungskraft. Exemplarisch dafür ist die Zusammenarbeit mit dem Entwicklungsprogramm UNDP, obwohl dieses sogar – anders als die großen Sonderorganisationen wie FAO oder WHO – dem Umweltprogramm formal ebenbürtig ist. Während im Sinne der Nachhaltigkeitsagenda Synergien zwischen beiden Programmen regelrecht beschworen werden, bleibt die gemeinsame Arbeitspraxis von einem strukturellen Ungleichgewicht und der Konkurrenz um Kompetenzen und Ressourcen geprägt.<sup>24</sup>

Ein heikles Thema ist ferner der Standort Nairobi. Kritiker monieren, daß die kenianische Hauptstadt mangels innerer Sicherheit sowie der räumlichen Distanz zu den zentralen UN-Standorten nicht für den Hauptsitz einer UN-Organisation geeignet sei.<sup>25</sup> Gleichwohl ist die Standortfrage aus guten Gründen tabuisiert, denn UNEP war das erste und bleibt bis heute das wichtigste UN-Organ, das in einem Entwicklungsland angesiedelt ist. Die Umstände sind daher schwer vorstellbar, unter denen die Entwicklungsländer diesen aufzugeben bereit wären. Eine Grundsatzdebatte über den Standort Nairobi würde also mit hoher Wahrscheinlichkeit das Nord-Süd-Klima belasten, ohne aber ein konkretes Ergebnis erwarten zu lassen. Davon abgesehen wäre es grotesk zu erwarten, daß die grundlegenden Probleme der internationalen Umweltpolitik mit einer Umsiedlung des UNEP nach New York oder Genf zu lösen wären. Mit der Standortfrage zumindest indirekt verknüpft scheint gleichwohl ein Teil der Kritik am internen Management des UNEP-Sekretariats. Ein Zusammenhang mit der umtriebigen Reisediplomatie des Exekutivdirektors, die anerkanntermaßen viel zum Ansehen des UNEP in der Welt beiträgt, liegt auf der Hand. Die häufige Abwesenheit des Chefs geht jedoch zwangsläufig zu Lasten der Sekretariatsleitung vor Ort.<sup>26</sup> Dieses Dilemma wird dadurch noch verschärft, daß der Exekutivdirektor des UNEP Kraft Amtes auch Generaldirektor des gesamten UN-Standorts Nairobi ist, an dem auch noch das UN-Siedlungspro-

---

<sup>24</sup> Vgl. dazu ausführlich *Bauer/Biermann* 2004 sowie das Hauptgutachten „Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik“ des *WBGU* (2004).

<sup>25</sup> Vgl. *Ivanova* 2005, 141-142.

<sup>26</sup> So fragt ein viel zitierter Witz im UNEP-Sekretariat nach dem Unterschied zwischen Gott und *Klaus Töpfer*. Die Antwort lautet, Gott sei überall; *Klaus Töpfer* überall, nur nicht in Nairobi.

gramm HABITAT sowie Regionalbüros zahlreicher anderer UN-Sekretariate angesiedelt sind.<sup>27</sup>

Als weitere Angriffsfläche für Kritiker ist ein Trend zu beobachten, wonach das UNEP zunehmend operative Aufgaben übernimmt, ohne dafür aber ein allgemeines Mandat oder die nötigen Ressourcen zu haben. Es wird daher Teil einer ernstzunehmenden Reform sein müssen, ob die faktische Ausweitung der Aktivitäten des Sekretariats von den Mitgliedstaaten tatsächlich gewünscht wird und wenn ja, wie das UNEP dem sinnvollerweise angepaßt werden kann.

Was nun in der mit grundsätzlichen Argumenten geführten Diskussion um das Für und Wider einer Weltumweltorganisation häufig übersehen wird, ist die Tatsache, daß das UNEP bereits Gegenstand zahlreicher Reformbemühungen ist und sich schon seit Jahren in einem stetigen Veränderungsprozess befindet. Wegweisende Maßnahmen gehen dabei insbesondere auf eine Task Force zurück, die Generalsekretär *Annan* 1997 im Kontext seiner ersten Reformagenda eingesetzt hatte. Sie sollte unter anderem prüfen, ob und wie das UNEP sinnvoller Weise zu erhalten sei. Zum Vorsitzenden der Task Force hatte *Annan* den vormaligen CSD-Vorsitzenden *Klaus Töpfer* benannt, dem es schließlich auch oblag, die Handlungsempfehlungen der Task Force umzusetzen.<sup>28</sup> Diese betrafen zuvorderst die Umstrukturierung des UNEP-Sekretariats. Es wurde unter Exekutivdirektor *Töpfer* zügig von einer sektoral nach Umweltproblem-bereichen geordneten Behörde in eine Organisation mit acht funktionalen Abteilungen umgestaltet.<sup>29</sup>

Darüber hinaus hat der Exekutivrat des UNEP mit der Verabschiedung der Malmö-Deklaration 2000 und durch die Einsetzung einer hochrangigen Arbeitsgruppe „International Environmental Governance“ einen Prozeß in Gang gesetzt, der wichtige Anpassungsleistungen für ein effektives und legitimes Weltumweltregieren befördern will. Der so eingeleitete Cartagena-Prozeß<sup>30</sup> hat in den vergangenen Jahren erkennbar zu einer Stärkung des UNEP beigetragen und die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen unterstrichen. Gleichzeitig besteht ein breiter Konsens darüber, daß die bisher unternommenen Schritte nicht ausreichen, das UNEP den Erfordernissen an eine wirksame Weltumweltpolitik anzupassen. Damit zusammenhängend konnten auch Widerstände einzelner Staaten gegenüber weiter reichenden Maßnahmen im Rahmen des Cartagena-Prozesses noch nicht überwunden werden.

---

<sup>27</sup> Vgl. *Volger* 2000, 582-584.

<sup>28</sup> 1998 war er von UN-Generalsekretär *Annan* als neuer UNEP-Exekutivdirektor eingesetzt worden.

<sup>29</sup> Für ein Organigramm des umstrukturierten Sekretariats vgl. UNEP 2000, 48.

<sup>30</sup> Ein Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe und die darin enthaltenen Empfehlungen wurden 2002 auf einer Sondertagung des UNEP-Exekutivrats im kolumbianischen Cartagena angenommen, weshalb seither vom Cartagena-Prozeß die Rede ist.



Unter den als erfolgreich zu bewertenden Schritten sind besonders die gezielte Stärkung des Globalen Umweltministerforums sowie die informelle Einführung einer sogenannten "voluntary indicative scale of contributions" erwähnenswert. Das von *Klaus Töpfer* initiierte Umweltministerforum tritt seit 2000 jährlich zusammen, dabei in jedem zweiten Jahr parallel zu den Sitzungen des UNEP-Exekutivrats. Dies bringt aus Sicht des UNEP gleich zwei institutionelle Verbesserungen mit sich. Zum einen kommt es nun in Ergänzung zu den nur zweijährlichen Treffen des Exekutivrats jährlich zu hochrangig besetzten umweltpolitischen Regierungstreffen. Zum anderen verleiht seine quasi-universelle Mitgliedschaft dem Globalen Umweltministerforum ein besonderes Gewicht. Das formal zuständige Beschlußgremium des UNEP, der nur 58 Mitglieder umfassende Exekutivrat, kann Erklärungen des Forums schwerlich ignorieren.

Geradezu sophisticated ist die "voluntary indicative scale", die offiziell nur als „Gedankenspiel“ innerhalb des Sekretariats existiert. Sie darf gerade deshalb als besonders gelungener Schachzug gelten und ist exemplarisch für die realen Einflußmöglichkeiten der internationalen Bürokratie jenseits völkerrechtlich verbindlicher Regierungsbeschlüsse. Mit dieser Skala wurde eine Was-wäre-wenn-Situation konstruiert, die den Mitgliedstaaten veranschaulicht, wie hoch ihre Mitgliedsbeiträge wären, wenn das UNEP statt über freiwillige Zuwendungen durch quotierte Mitgliedsbeiträge finanziert würde. Dabei dient der Beitragsschlüssel der UN-Generalversammlung als Bezugsgröße. Der davon erhoffte psychologische Effekt scheint nun tatsächlich eingetreten zu sein. Nicht nur hat sich die Höhe der freiwilligen Beiträge in den vergangenen Jahren absolut erhöht, sondern vor allem ist die Zahl der Länder, die überhaupt in den UNEP-Fonds einzahlen, seither deutlich gewachsen (von durchschnittlich 70 in den 1990er Jahren auf zuletzt 128). Beide Maßnahmen, das Umweltministerforum wie auch diese Skala, können als erste Schritte verstanden werden, welche die Hemmschwelle der Mitgliedstaaten in bezug auf zwei umstrittene Punkte herabsetzen, die für die Gründung einer Sonderorganisation unabdingbar wären: universelle Mitgliedschaft und feste, quotierte Mitgliedsbeiträge.<sup>31</sup>

Damit sind aber auch die Möglichkeiten des UNEP, sich von innen heraus zu verändern, weitgehend erschöpft. Welche Schritte wären darüber hinaus von den Mitgliedstaaten zu unternehmen, wenn das UNEP weiter gestärkt und eventuell sogar tatsächlich in eine Sonderorganisation „UNEO“ gemäß der Initiative Frankreichs transformiert werden soll? Und welche Erwartungen sind damit verknüpft?

Auf formaler Ebene ist hier zuvörderst der vertraglich geregelte Völkerrechtsstatus als Sonderorganisation der Vereinten Nationen zu nennen. Damit ginge

---

<sup>31</sup> Beobachter sprechen treffend von einer „Salamitaktik“ derjenigen, die das UNEP gestärkt sehen wollen. Die Widerstände einflußreicher Staaten bleiben gleichwohl enorm, allen voran seitens der USA, aber auch Rußlands und Japans (vgl. *IISD* 2005, 10).

unter anderem die Einrichtung einer Generalversammlung mit universeller Mitgliedschaft einher, was wiederum eigene Rechts- und Budgethoheit nach sich zieht.

Eine UNEO soll dabei materiell so ausgestattet sein, daß sie Kapazitätenaufbau und Ressourcentransfer im Sinne der Entwicklungsländer fördern kann, ohne selbst zu einer Implementierungsorganisation zu werden. Die Organisation soll aber besser als das UNEP in die Lage versetzt werden, gezielt auf eine stärkere Einbindung der Entwicklungsländer in der internationalen Umweltpolitik hinzuwirken. Des weiteren sollen die vorhandenen Kapazitäten des UNEP in den Bereichen Monitoring, Assessment und Early warning systematisch verstärkt werden, was beispielsweise durch die Schaffung eines International Panel on Global Change nach dem Vorbild des IPCC geschehen könnte. Die autonomen Konventionssekretariate der verschiedenen Umweltabkommen sollen ausdrücklich *nicht* in eine UNEO integriert werden, womit bereits ein gewichtiges Argument der Kritiker einer „Zentralisierung“ der Weltumweltpolitik berücksichtigt wird.

#### **IV. Fazit**

Daß die sehr konkrete UNEO-Initiative Frankreichs aktuell konstruktiv diskutiert wird, darf nicht den Blick dafür verstellen, daß umweltpolitische Reformen in den Vereinten Nationen eine nachgeordnete Rolle spielen. Viele Entwicklungsländer stehen der Umweltpolitik traditionell skeptisch gegenüber, einige Geberstaaten lehnen die Schaffung einer neuen Sonderorganisation grundsätzlich ab. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß sich die Frage, ob die Umweltpolitik der Vereinten Nationen reformiert werden soll oder nicht, so gar nicht stellt, denn ein beachtlicher Reformprozeß ist längst im Gange. Nicht zuletzt befindet sich das UNEP inmitten eines Veränderungsprozesses, der auf seine relative Stärkung innerhalb der Vereinten Nationen abzielt.

Es stellt sich also vielmehr die Frage ob, wie und vor allem wie weit der Reformprozeß vorangetrieben werden kann und soll. Dabei ist zu bedenken, daß weitreichende Schritte wie die Schaffung einer Umweltsonderorganisation nicht gegen den Willen der Mitgliedstaaten zu erreichen sind. So werden an sich denkbare kleinere Reformschritte wie die universelle Mitgliedschaft oder feste Beiträge schon deshalb von den USA und anderen Kritikern abgelehnt, weil sie annehmen müssen, daß derartige Zugeständnisse als Präzedenz zur Schaffung einer Umweltsonderorganisation interpretiert würden. Tatsächlich legen die Entwicklungen im Rahmen des Cartagena-Prozesses just diese Lesart nahe.

Die pragmatischen Reformschritte der vergangenen Jahre unterstreichen auch, daß die Erfolge und Mißerfolge der Vereinten Nationen eng mit den handelnden Personen verknüpft sind. Es ist kein Zufall, daß das relative Erstarken des UNEP mit einer starken Führung seines Sekretariats durch Exekutivdirektor

*Töpfer* sowie dem in Generalsekretär *Annan* personifizierten Rückhalt innerhalb der Vereinten Nationen zusammenfällt. Nach der Rio-Konferenz, einem Zeitpunkt also, zu dem Umweltpolitik noch viel eher *en vogue* war als zur Jahrtausendwende, war das nachweislich anders. Die damalige UNEP-Exekutivdirektorin *Dowdeswell* galt selbst wohlwollenden Kritikern als überfordert, während Generalsekretär *Boutros-Ghali* andere, gleichfalls wichtige Prioritäten verfolgte und sich in seiner glücklosen Auseinandersetzung mit den USA aufrieb. Ungeachtet der Ergebnisse des UN-Reformgipfels im September wird also die Zukunft des UNEP und der Weltumweltpolitik auch davon abhängen, wer *Kofi Annan* und *Klaus Töpfer* 2006 in ihren Ämtern folgen wird. Dafür sind vor allem die politischen Weichenstellungen seitens der Mitgliedstaaten entscheidend.

Aller Unwägbarkeit und Skepsis zum Trotz bleibt abschließend festzuhalten, daß die Leistungen der internationalen Umweltpolitik im Rahmen der Vereinten Nationen, nicht nur verbesserungswürdig und ausbaufähig, sondern ob ihrer begrenzten Möglichkeiten auch bemerkenswert sind. Dabei leistet gerade das Umweltprogramm der Vereinten Nationen mehr, als es die vielstimmige Kritik erwarten lassen würde.

Das Grundproblem einer den weltweiten Umweltproblemen nur unzureichend begegnenden Weltpolitik bleibt von alledem unberührt. Um wirksam zu werden, muß sie nicht nur global deklariert, sondern auch vor Ort durch konkretes Handeln umgesetzt werden. Die Nobelpreisträgerin *Wangari Maathai* hat das am Beispiel der Wiederaufforstung in ihrer kenianischen Heimat so auf den Punkt gebracht: „Institutionen können keine Löcher graben!“. Wenn auch der von der Umweltbewegung der 1990er Jahre geprägte Slogan „Global denken, lokal handeln“ heute abgedroschen klingt, so birgt er doch auch im 21. Jahrhundert den eigentlichen Lösungsansatz für die umweltpolitischen Herausforderungen, denen sich die Vereinten Nationen – „*we, the people*“ – gegenüber sehen.

## Literatur

*Bauer, Steffen* (2005): Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung, in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 287, S.16-20.

- UNEP's Environment Secretariat and International Environmental Governance. In: Biermann, F./Siebenhüner, B. (Hrsg.), *Managers of Global Change. Effectiveness and Learning of International Environmental Organizations*, (i.E.).

*Bauer, Steffen/Biermann, Frank* (2004): *Partners or Competitors? Policy Integration for Sustainable Development between United Nations Agencies*. Paper read at Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 3-4 December, at Berlin.

- (2005.): *The Debate on a World Environment Organization: An Introduction*. In: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

*Biermann, Frank*. 2000. *The Case for a World Environment Organization*, in: *Environment* 20 (9), S. 22-31.

- (2005): Re-launching the UN Environment Programme: The Rationale for a World Environment Organization, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

*Biermann, Frank/Bauer, Steffen* (2004): Assessing the effectiveness of intergovernmental organisations in international environmental politics, in: *Global Environmental Change* 14 (2), S.189-193.

- (2005) Managers of Global Governance. Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies, Global Governance Working Paper No. 15, The Global Governance Project, Amsterdam/Berlin/Oldenburg/Potsdam.

*Biermann, Frank/Simonis, Udo Ernst* (2000): Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer "Weltumweltorganisation", in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (1), S. 163-183.

*Busch, Per-Olof*, The Environment Directorate of the Organization for Economic Cooperation and Development: The Art of Persuasion, in: F. Biermann/B. Siebenhüner (Hrsg.), *Managers of Global Change. Effectiveness and Learning of International Environmental Organizations*, (i.E.).

*Charnovitz, Steve* (2002): A World Environment Organization, in: *Columbia Journal of Environmental Law* 27 (2), S. 321-357.

- (2005) Toward a World Environment Organization: Reflections upon a Vital Debate, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

*Downie, David L./Levy, Mark A.* (2000): The UN Environment Programme at a Turning Point: Options for Change, in: P.S. Chasek (Hrsg.), *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*, Tokyo.

*Eblinghaus, Helga/Stickler, Armin* (1996): *Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development*. Frankfurt a.M.

*Elliott, Lorraine* (2005): The United Nations' Record on Environmental Governance: an Assessment, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

*Gauer, Denys*. French Ambassador for the Environment (2005): Initiative to establish a UN Environment Organization (UNEO), in: A. Rechkemmer (Hrsg.), *UNEO - Towards an International Environment Organization*, Baden-Baden.

*Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian* (2000): Was bringt eine Weltumweltorganisation? Kooperations-theoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (1), S. 185-211.

*IISD (International Institute for Sustainable Development)* (2005): Summary of the 23rd Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 21-25 February 2005, in: *Earth Negotiations Bulletin*, 28 February 2005.

*Ivanova, Maria* (2005): Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate, in: A. Rechkemmer (Hrsg.), *UNEO - Towards an International Environment Organization*, Baden-Baden.

*Jänicke, Martin/Jörgens, Helge* (2004): Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht/Journal of Environmental Law and Policy* (3/2004), S. 297-348.

*Knill, Christoph* (2003): *Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*, Opladen.

*Kopfmüller, Jürgen* (2001): *Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren*, Berlin.

*Maier, Jürgen* (2000): UNEP-Umweltprogramm der Vereinten Nationen, in: H. Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München, S. 550-553.

*Najam, Adil* (2003): The Case against a New International Environmental Organization, in: *Global Governance* 9 (3), S. 367-384.

- (2005): Neither Necessary, Nor Sufficient: Why Organizational Tinkering Will Not Improve Environmental Governance, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

*Oberthür, Sebastian* (2001): Towards a Substantive Reform of Global Environmental Governance. Against the Creation of a World Environment Organization, in: Heinrich Böll Foundation (Hrsg.), *The Road to the Earth Summit 2002*, Washington D.C.

*Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas* (2005): Reforming International Environmental Governance: An Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

*Rechkemmer, Andreas* (Hrsg.) (2005): *UNEO - Towards and International Environment Organization. Approaches to a sustainable reform of global environmental governance*, Baden-Baden.

*Rosendal, G. Kristin/Andresen, Steinar* (2004): UNEP's role in Enhancing Problem-Solving Capacity in Multilateral Environmental Agreements: Co-ordination and Assistance in the Biodiversity Conservation Cluster. FNI Report 10/2003, Lysaker.

*Sand, Peter H.* (2004): Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform? in: E. Klein/H. Volger (Hrsg.), *Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen. Potsdamer UNO-Konferenzen, Band 5*, Potsdam, S. 38-44.

*Sandbrook, Richard.* 1999. New Hopes for the United Nations Environment Programme (UNEP)? In: *Global Environmental Change* 9 (2), S. 171-174.

*Siebenhüner, Bernd* (2001): *Homo Sustinens: Auf dem Weg zu einem Menschenbild der Nachhaltigkeit*, Marburg.

- (2003): *International Organisations as Learning Agents in the Emerging System of Global Governance. A Conceptual Framework*. Global Governance Working Paper No. 8. The Global Governance Project, Amsterdam/ Berlin/Oldenburg/Potsdam.

*Tarasofsky, Richard G.* (2002): *International Environmental Governance: Strengthening UNEP*. UNU Working Paper, Tokyo.

*Tetzlaff, Rainer* (2000): Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklungspolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: U. Menzel (Hrsg.), *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*. Festschrift für Dieter Senghaas, Frankfurt a.M.

*UNEP (United Nations Environment Programme)* (2000): *Annual Report 1999*, Nairobi.

*United Nations - General Assembly* (2004): *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York, 2 December 2004, UN Doc. A/59/565.

*United Nations - General Assembly* (2005): *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General, New York, UN Doc. A/59/2005.

*Volger, Helmut* (2000): UN-Platz Nairobi, in: H. Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München, S. 582-584.

*WBGU* (2004): *Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik*. Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU). Berlin.



## **Kapitel 8**

### **Die Vereinten Nationen und die öffentliche Meinung**





# **Die Vereinten Nationen und die Medien – Vom schwierigen Verhältnis zweier Prügelknaben<sup>1</sup>**

*Stephan Bergmann*

## **I. Einleitung**

„Die Medien sind an allem schuld.“ Journalisten müssen sich diesen Vorwurf allzu oft anhören. „Die Vereinten Nationen sind an allem schuld.“ – Das kennen wir auch irgendwie – je nach politischer Großwetterlage oder nach politischem Standpunkt. Als Prügelknaben oder Sündenböcke sind beide, Medien wie UNO willkommene Blitzableiter. Der Überbringer der schlechten Nachricht ist oft genauso arm dran wie derjenige, in den überzogene Erwartungen beim praktischen Meistern einer Krise gesetzt werden – nachdem andere den Karren in den Sand gesetzt haben.

Wenn nun Medien und Vereinte Nationen tatsächlich gleichermaßen oft auf der Anklagebank von Öffentlichkeit und Politik stehen, so erleichtert es nicht gerade ihre Arbeit, wenn sie sich auch noch gegenseitig das Leben schwer machen. Ihre Beziehungskrise hat ja fast schon Tradition, ebenso wie das Lamentieren darüber. Trotzdem scheint einiges auf dem Wege der Besserung und vieles andere durchaus heilbar zu sein. Davon soll im Folgenden die Rede sein, auch wenn ich am Ende nicht aus Prügelknaben Wunder- oder Musterknaben machen kann.

## **II. Knackpunkte eines schwierigen Verhältnisses**

Von ihrem Anspruch her stehen die UNO und unsere Medien ja eigentlich geradezu idealtypisch auf ein- und derselben Seite: beide engagieren sich für Freiheit, Demokratie und Menschenrechte und deshalb eben auch für eine umfassende, unabhängige Information. Dies zeigt nicht zuletzt der 1991 von UNESCO und UN-Generalversammlung ins Leben gerufene jährliche Tag der Pressefreiheit. Die Botschaft des 3. Mai lautet, daß jeder Journalist überall auf der Welt das Recht haben muß, frei und ohne Angst berichten zu können. In eindrucksvoller Weise erinnern deshalb Deutscher Journalisten Verband und UNESCO jedes Jahr gemeinsam an die Verletzung von Informations- und Freiheitsrechten in vielen Staaten der Welt.

Das ist nur ein Beispiel unter vielen positiven Joint-Venture-Aktionen zwischen UNO und Journalisten. Trotzdem gibt es immer wieder Wehklagen: seitens der Vereinten Nationen wird den Medien nicht gerade selten einseitige

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2001 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 29. Juni 2001 gehalten hat. In diesem Beitrag gibt der Autor persönliche Erfahrungen und Einschätzungen wieder und spricht nicht für den Bayerischen Rundfunk oder die ARD.

Pauschalkritik oder ein undifferenzierter, sensationslüsterner Konflikt- oder Katastrophenjournalismus ohne wirkliche Würdigung der Kärnerarbeit der Vereinten Nationen vorgeworfen. Und viele Medien wiederum kritisieren an den Vereinten Nationen ihre Schwerfälligkeit, ihren aufgeblähten Apparat, ihre diplomatischen Floskeln, ihr oft zahnloses Agieren, Unfähigkeit und Ineffizienz. „Außer Spesen nichts gewesen“, resigniert so mancher Journalist nach so manchem UN-Palaver – oder weiß schon im Vorherigen: da kommt ohnehin nichts raus. Eine auf Zoff oder Klischees verkürzte Berichterstattung kreidet dagegen so mancher UN-Beamte den Medien an. Beide fühlen sich vom jeweils anderen nicht so recht ernstgenommen.

Das liegt sicherlich zum einen daran, daß bei manchem Journalisten noch nicht die Botschaft angekommen ist, daß die Vereinten Nationen auch nicht besser oder effizienter sein können als die Staaten, die sie tragen. Umgekehrt hat so mancher UN-Lobbyist wohl noch immer nicht verstanden, daß unabhängige Medien nicht den Job der UN-Öffentlichkeitsarbeit übernehmen können, sondern interessante Themen und Ereignisse sach- und mediengerecht in die Öffentlichkeit transportieren müssen. Zum anderen ist die beiderseitige Skepsis aber im Wesentlichen eine Folge der veränderten politischen Großwetterlage.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Rolle der UNO zunehmend wichtiger geworden und mit ihr sind auch die in sie gesetzten Erwartungen gestiegen. Das UN-Image wird je nach politischer Interessenlage der Nationalstaaten und je nach dem öffentlichen Bewußtsein zweckgebunden und aktuell definiert, die Vereinten Nationen selbst haben da nur noch sehr begrenzte Steuerungsmöglichkeiten. Ein gutes Beispiel hierfür waren der Bosnien- und der Kosovo-Krieg, wo das Image der Vereinten Nationen ganz unterschiedlich von Politik und Interessengruppen instrumentalisiert wurde: die Palette reichte vom Sündenbock (Rolle der Blauhelme in Bosnien) bis hin zum Wunderknaben (UNO als Patentlösung für den Frieden im Kosovo, als Gegenmodell für NATO-Einsatz). Sooft die Vereinten Nationen in Krisenfällen als Heilsbringer gepriesen oder als zahnlose Tiger geschmäht werden, so schnell sind sie danach wieder vergessen, von der politischen und öffentlichen Agenda wieder verschwunden. Und ebenso werden sie je nach politischer Opportunität auch instrumentalisiert oder vorgeschoben (z.B. in der Diskussion über USA und UNO als Weltpolizisten).

Dies alles allerdings hauptsächlich den Medien anzulasten, hieße die Dinge auf den Kopf zu stellen. Medien produzieren in aller Regel keine Ereignisse sondern nur Nachrichten über Ereignisse oder politische Entwicklungen. Inwieweit die Vereinten Nationen angemessen in der Berichterstattung vertreten sind, hängt im übrigen nicht zuletzt von ihrem Stellenwert bei der jeweiligen Bundesregierung ab: das große Gewicht, das etwa Außenminister Fischer den Vereinten Nationen schon bei seiner Antrittsrede in New York zumaß, war und ist sicherlich auch ein Motor für eine facettenreichere UN-Berichterstattung in den

deutschen Medien – im Gegensatz zu den Jahren davor, wo der Blickwinkel sehr auf den heißbegehrten deutschen Sitz im Sicherheitsrat verengt wurde.

Will sagen: je interessanter Berlin die Vereinten Nationen macht, umso interessanter werden sie auch für die Medien. Selbst die komplizierte Nord-Süd-Problematik (arm - reich), der die Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts noch größere Aufmerksamkeit widmen, ist inzwischen in deutschen Medien häufiger und handgreiflicher als früher Gegenstand der Berichterstattung (im Sinne eine Welt für alle). Natürlich können einzelne Medien der Berichterstattung über die UNO eine bestimmte Schlagseite geben - allerdings nur sehr eingeschränkt. Eine Abkoppelung von der zumindest nicht a priori negativen Grundstimmung zu den Vereinten Nationen in Deutschland und vom aktuellen politischen Diskurs ließe sich auf Dauer ebenso wenig durchhalten wie das schon abgedroschene Stereotyp von den Vereinten Nationen als Quasselbude oder lahme Ente. Auch das andere Extrem, also eine pauschale UN-Lobhudelei ließe sich weder auf Dauer durchhalten, noch wäre sie glaubwürdig.

Wünschenswert und auch im Sinne der Vereinten Nationen müßte daher vor allem eine differenziert-kritische Berichterstattung sein – selbst wenn sie auf den ersten Blick für die UNO nicht unbedingt vorteilhaft ist. Wenn z.B., wie jüngst in einem Zeitungsartikel geschehen, die Arbeit der UNO in Afghanistan als widersprüchlich (auf der einen Seite Sanktionen gegen die Taliban, andererseits Verhandlungen mit den Taliban über humanitäre Hilfe) kritisiert wird, dann mag das auf den ersten Blick nicht gerade förderlich für das UN-Image sein. Beim zweiten Hinschauen jedoch bekommt der Leser trotz aller Kritik eine ganze Palette von UN-Aktivitäten an einem konkreten Beispiel geliefert. Das hat sicherlich einen besseren informatorisch-didaktischen Effekt als so manche spröde aufbereitete UN-Verlautbarung oder auch so manche vereinfachende Pauschalkritik. Auch die UNO sollten begreifen: lieber eine kritisch-differenzierte Meldung als gar keine.

### **III. Eine erstaunliche Themenpalette oder: Nicht überall, wo UNO drin ist, steht auch UNO drauf**

Grundsätzlich ist festzustellen, daß die Berichterstattung über die Vereinten Nationen bzw. über von den Vereinten Nationen initiierte Themen in den deutschen Medien quantitativ zugenommen und qualitativ zugelegt hat. Selbst „innere Probleme“ der Vereinten Nationen werden öfter reportiert: dabei geht es neben deutschen Interessen (Sitz im Sicherheitsrat) vermehrt auch um notwendige Strukturreformen bei den Vereinten Nationen oder auch um die Frontstellung UNO-USA in inhaltlicher wie finanzieller Hinsicht und nicht zuletzt um Jubiläen (z.B. 50 Jahre UNO oder jetzt 50 Jahre Menschenrechtskonvention mit großen Hintergrundberichten). Der Bezug der UN-Arbeit zur deutschen Politik ist neu entdeckt worden und wird immer öfter – aber trotzdem noch nicht oft genug – in anschaulicher Weise thematisiert und in die deutsche Le-

benswirklichkeit hinein übersetzt (Beispiel 50 Jahre UN-Flüchtlingskonvention und deutsche Asylpolitik oder auch Umwelt-Klima und Gesundheit-Aids).

Allein ein Blick in die Artikel und Sendungen der letzten Wochen zeigt eine erstaunliche Themenvielfalt: von den Plänen für einen Internationalen Strafgerichtshof über die Arbeit des Internationalen Kriegsverbrechertribunals in Den Haag, über die UN-Sanktionen gegen Irak, über die UN-Armutskonferenz und das Thema Weltklima, über das in Not geratene UN-Flüchtlingshilfswerk und die UN-Menschenrechtskommission bis hin zur Welt-Aids-Konferenz und den Vorbereitungen zum Weltkindergipfel. Nicht alle Themen sind in allen Medien gleich viel und gleich bedeutend vertreten, doch die Chance ist insgesamt größer geworden, daß in unserer modernen Mediengesellschaft irgendwie jeder Mediennutzer etwas über die Vereinten Nationen mitbekommt. Und auch wenn UN-Initiativen oft nur am Rande erwähnt werden bzw. lediglich Anlaß für eine eigene journalistische Hintergrund oder Vor-Ort-Reportage sind: viele kleine Mosaiksteine prägen das UN-Bild beim Rezipienten, der ohnehin immer mehr zum Medienpatchwork-User wird. Am konkreten Beispiel mitzubekommen, daß die Vereinten Nationen an den großen Themen unserer Zeit dran sind, daß sie über Frieden und Menschenrechte wachen, ist für die deutsche Öffentlichkeit sicherlich wichtiger als über jede politische und organisatorische Verästelung der UNO informiert zu werden.

#### **IV. Zwischen Wunschenken und Wirklichkeit**

Mit ihren eigenen Publikationen stellen die Vereinten Nationen immer wieder neue Rekorde auf: über 30.000 sollen es seit 1946 mittlerweile sein. Trotzdem klappt es mit der Vermittlung oft nicht so recht: die angesprochenen Themen haben häufig kaum Nähe zum Lebensalltag der Menschen in Deutschland, sie werden wenig praxisnah präsentiert und pflegen einen eher diplomatischen Sprachstil, Pressemeldungen sind oft ohne Biß und kommen nur schwer auf den Punkt. Dies freilich liegt manchmal auch an den Themen selbst, an ihrer Komplexität.

Dazu kommt, daß es außer dem Generalsekretär nur wenige bekannte UN-Persönlichkeiten oder Institutionen gibt, über die bestimmte Themen leichter transportiert werden können – wenigstens haben die Medien jüngst z.B. in der Chefanklägerin des UN-Kriegsverbrechertribunals, *Carla del Ponte*, eine zweite interessante Persönlichkeit als journalistischen „Aufhänger“ gewonnen. Wer allerdings hat schon mal was vom Nahostbeauftragten der UNO gehört, wer etwas vom UN-Wüstensekretariat im deutschen Bonn? Im Vergleich etwa mit der EU jedenfalls haben es die Vereinten Nationen ungleich schwerer: nur wenige markante Köpfe, nur wenige Themen, die die Menschen bei uns hautnah betreffen. Dagegen sind unsere nationalen Politiker mittlerweile ein Teil von Brüssel und betreffen 60 % der EU-Entscheidungen unmittelbar unseren deutschen Lebensalltag. Die Vereinten Nationen sind hier eindeutig im Nachteil

und müssen sich deshalb auch nicht wundern, wenn sie manchmal weniger als gewünscht zum Zuge kommen.

Auch wenn sich – wie angedeutet – vieles in den letzten Jahren zum Besseren gewendet hat: UN-Themen sind den Heimatredaktionen vieler Medien immer noch schwer zu verkaufen, gelten als potentielle Langeweiler. Den Medien auf der anderen Seite anzulasten, sie würden nur dann berichten, wenn's knallt, wenn der Sicherheitsrat tagt, der Generalsekretär auf Reisen geht oder Staatsoberhäupter eine wichtige Konferenz eröffnen, wäre ebenso ungerecht wie unsachlich. Sicherlich ist das oft der Fall – auch aus den oben erwähnten Gründen – aber eben längst nicht mehr als Regelfall, längst nicht mehr immer. Hintergrundberichte und exemplifizierende Reportagen mehren sich ebenso wie die Zahl der UN-Fachjournalisten – zumindest bei den großen deutschen Tageszeitungen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. So hat die ARD mittlerweile ihr New Yorker Büro – das wie das Genfer Studio explizit auch den Arbeitsauftrag UNO hat – auf vier Korrespondenten (2 Fernsehen, 2 Hörfunk) aufgestockt und ist ganz in die Nähe der UN-Zentrale gezogen. Die Kollegen dort gehören zu den wenigen Journalisten, die regelmäßig an den wichtigen UN-Briefings teilnehmen. Sie versuchen so oft wie möglich mit erklärenden Schaltgesprächen oder Hintergrundberichten ins Programm zu kommen (letzte Woche mehrmals Aids-Konferenz etc.). Selbst über den Alltag von UN-Diplomaten hat es schon Berichte (z.B. im Weltspiegel) gegeben. Und immer wieder nimmt die ARD große UN-Themen (ob Umwelt, Gesundheit oder Friedenseinsatz) für einen Tagesthemen-Schwerpunkt oder für Fernseh-Dokumentationen zum Anlaß.

Die ARD-Hörfunk-Berichte aus New York und Genf über UN-Themen gehören neben der großen Politik aus Washington oder Moskau sogar zu den Spitzenreitern. In den privaten HF- und TV-Programmen werden Sie danach oft vergeblich suchen, für diese existieren die Vereinten Nationen journalistisch wirklich nur am Rande. Freilich sind gerade der TV-Berichterstattung medien-spezifische Grenzen gesetzt: die Bebilderung spröder Themen ist oft schwer, Konferenzbilder und Diplomaten-sprache ermüden, die komplizierten Entscheidungswege erschweren eine verständliche TV-Berichterstattung, es mangelt an fernsehgerechten Möglichkeiten der Personalisierung und nicht zuletzt an ausreichend Programmfläche für schwierige Themen.

Daß dennoch durchaus auch sperrige UN-Geschichten im ARD-Fernsehen aufgegriffen werden, entspricht dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag, aber auch dem erstarkten Interesse der Öffentlichkeit an humanitären und Menschenrechtsfragen (s. Naturkatastrophenhilfe oder Ex-Jugoslawien-Kriegsverbrechertribunal). Das öffentlich-rechtliche Fernsehen z.B. beschränkt sich eben nicht auf Katastrophen- oder Kriegsberichterstattung. Kennzeichnend für seine Auslandsprogramme ist es ja gerade, daß es auch schon da ist, wenn noch nichts los, und daß es noch bleibt, wenn alle anderen TV-Sender schon wieder abgezogen sind. Entwicklungen aufspüren, nach großen Ereignissen präsent

bleiben und nachhaken gehört neben der notwendigen aktuellen Krisenberichterstattung zum unverwechselbaren Profil von ARD und ZDF – auch mit Blick auf die verschiedenen UN-Aktivitäten.

So haben wir im Bayerischen Fernsehen – gestatten Sie mir dieses naheliegende Beispiel – schon 1996 über die UN- und OSZE-Mission in Mazedonien in einer längeren Reportage berichtet – zu einer Zeit, wo viele Kollegen fragten, weshalb und warum, wo es in Mazedonien noch nicht knallte. Auf Zypern haben wir in mehreren längeren Reportagen die erfolgreiche, wenn auch mühselige Arbeit der UN-Blauhelme beobachtet – ganz unspektakulär. Und selbstverständlich haben auch wir im Bayerischen Fernsehen neben den einschlägigen ARD-Jubiläumsfilmen zum 50. Geburtstag der UNO (Boutros-Ghali auf Friedensmissionsreise und Portrait UNO) wie andere dritte Programme ausführlich über Macht und Ohnmacht der Vereinten Nationen berichtet (internationale Koproduktion). Und selbstverständlich haben wir es nicht dabei bewenden lassen, sondern drei Jahre später anlässlich des Kosovo-Krieges eine Dokumentation zu den UN-Reformperspektiven, zum UN-Mandat und zu Deutschlands künftiger Rolle in den Vereinten Nationen gesendet – neben all der aktuellen Hektik, die uns der Kriegsalltag diktierte. Und über viele Jahre war der BR federführend in der “one world group of broadcasters”, die in internationaler Kooperation und unter Obhut der Vereinten Nationen wichtige Nord-Südthemen wie z.B. eine Reihe über Megacities aufgriff.

Es tut sich also durchaus einiges, auch wenn UN-Berichterstattung im Fernsehen wegen schwieriger Visualisierbarkeit sicherlich immer noch vor allem ereignisbetont ist. Zwischen Wunschdenken und Wirklichkeit liegen jedenfalls keine Welten mehr.

## V. Therapieansätze

Ich fasse zusammen: Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Medien ist schwierig, aber nicht zerrüttet. Viele gegenseitige Enttäuschungen rühren von den politischen Rahmenbedingungen her, sind keineswegs hausgemacht in dieser Zweierbeziehung. Trotzdem würde sich in beider Interesse eine gemeinsame Therapie lohnen, zumindest in Punkten, die leicht realisierbar sind. Dazu einige, wenn auch unvollständige Vorschläge:

- die Vereinten Nationen sollten ihre Rolle als Ideengeber für wichtige Zeitthemen weiter ausbauen;
- die Vereinten Nationen sollten sich vor Ort um eine lebensnähere, ländergerechtere Umsetzung ihrer Anliegen in den jeweiligen Mitgliedsländern einsetzen;
- Vereinte Nationen und Medien sollten bei UN-Themen mehr Deutschland-Bezug herstellen;
- die UNO sollte sich gegenüber den Medien noch stärker durch Multiplikatoren (z.B. Prominente als UNESCO-Botschafter etc.) und persönliche Ansprache empfehlen;

- die Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen sollte die komplexe Struktur der UNO durchsichtiger machen und themenbezogen verdeutlichen;
- die Medien sollten über Lob und Tadel der Vereinten Nationen für deutsche Politik (z.B. Flüchtlingsaufnahme) ausführlicher und am konkreten Beispiel berichten;
- Vereinte Nationen und Medien sollten den Generalsekretär nicht nur in Krisengebiete reisen lassen bzw. von dort berichten, sondern auch in Regionen, wo es gut läuft, wo die UNO erfolgreich Frieden sichert (s. Zypern);
- Vereinte Nationen und Medien sollten die Rolle von Präventivmaßnahmen stärker als bisher in die Öffentlichkeit transportieren (Vereinte Nationen sind nicht nur Feuerwehr);
- die UNO sollte im Umgang mit den Medien den Diplomaten-Jargon zugunsten von pointierteren Stellungnahmen aufgeben.
- die Vereinten Nationen sollten sich gerade auch mit Blick auf die Medien nicht nur als kritische und sich beklagende, sondern auch als konstruktive Stimme bemerkbar machen;
- die Medien sollten die Vereinten Nationen gerade in einer immer stärker globalisierten Gesellschaft als „Kitt“, als „Ferment“ für die „eine Welt“ verstehen und deshalb die UN-Arbeit noch mehr als bisher über alle Aktualität und Jubiläen hinaus kontinuierlich begleiten.

Wie gesagt: vieles ist ohnehin schon auf dem Weg der Besserung, das Verhältnis zwischen Vereinten Nationen und Medien beginnt sich langsam aber sicher zu entkrampfen. Es wurde auch höchste Zeit: zwei Prügelknaben müssen nicht auch noch untereinander im Clinch liegen.





# Die neue Struktur der UN-Informationsarbeit in Europa<sup>1</sup>

*Axel Wüstenhagen*

Es hat in den letzten Tagen ein leichtes Rauschen im Blätterwald der deutschen Medien gegeben, als Reaktion auf eine vor rund 14 Tagen erfolgte Ankündigung durch den Pressesprecher des Generalsekretärs in New York, der Generalsekretär habe beschlossen, die neun Informationszentren der Vereinten Nationen in Westeuropa mit Jahresende zu schließen und sie in einem regionalen Informationsbüro – aller Voraussicht nach in Brüssel – zusammenzulegen.

Vor drei Tagen hat dazu die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, *Kerstin Müller*, in einem Interview mit dem Bonner General-Anzeiger ein gewisses Unbehagen über die Aussicht einer totalen Schließung des Bonner Informationsbüros zum Ausdruck gebracht und die Sorge geäußert, daß die von der deutschen Bundesregierung angestrebte Stärkung und Erweiterung des UN-Standortes in Bonn davon in Mitleidenschaft gezogen werden könnte.

Von mancher Seite wurden diese Bedenken mit dem Hinweis relativiert, es gehe hier doch bloß um den Abbau von fünf der 500 UN-Posten in Bonn, also lediglich um 1 %, was keine Beeinträchtigung des UN-Standortes in Bonn bedeute. Dem kann man aber entgegenhalten, daß die Frage der Kommunikatikon und der Selbstdarstellung der Vereinten Nationen in einem zunehmend wichtigen Standort der Weltorganisation in Deutschland nicht nur als rein numerisches Problem gesehen werden dürfe.

Zur Vorgeschichte des Beschlusses: Die Reorganisation der Hauptabteilung Presse und Information der Vereinten Nationen war bereits Gegenstand der ersten Reformmaßnahmen von UN-Generalsekretär *Kofi Annan* im Jahre 1997. Reformen der Hauptabteilung sind allerdings nicht unbedingt etwas absolut Neues. Auf längere Sicht gesehen fanden diese Reformbemühungen, wie auch andere Reformen in den Vereinten Nationen, in Zyklen von 7 - 8 Jahren immer wieder statt und haben immer die einen oder anderen Veränderungen gebracht. Aber diesmal geht die Reform doch um einen entscheidenden Schritt weiter, wie das im sogenannten zweiten Reformpaket verdeutlicht wird, das Generalsekretär *Annan* im September des Vorjahres in einem Bericht unter dem Titel „Stärkung der Vereinten Nationen – Eine Agenda für weitere Veränderungen“ vorgelegt hatte.

Unter der Überschrift „Tun, was wichtig ist“, fordert der Generalsekretär darin, daß die Vereinten Nationen ihre Tätigkeit nach den in der Millenniumserklärung und von den Weltkonferenzen der letzten Jahrzehnte festgelegten Prioritäten ausrichten, Tätigkeiten, die nicht länger relevant sind, einstellen, und sich

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2003 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 28. Juni 2003 gehalten hat.

stärker auf neue Fragen und neue Herausforderungen wie etwa auf Probleme der Globalisierung, der Konfliktprävention und des Terrorismus konzentrieren sollen.

In zwei konkreten Arbeitsbereichen spricht sich der Generalsekretär für neue Ansätze aus: bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte, sowie in der Hauptabteilung Presse und Information. Beide Bereiche – und diese Schlußfolgerung kann nur geteilt werden – leiden unter einer Überfülle an Aufgaben und Aufträgen, die zu einer Zersplitterung der Bemühungen geführt hat und nach einer neuen Struktur verlangt. Das gilt besonders für die Hauptabteilung Presse und Information, die in einem Großteil der jedes Jahr von der Generalversammlung verabschiedeten rund 250 Resolutionen immer neue Aufträge zur Förderung der Umsetzung und Unterstützung der darin vorgesehenen Maßnahmen erhält.

In den nächsten drei Jahren soll eine eingehende Evaluierung der Arbeit der Hauptabteilung Presse und Information, vor allem ihrer Kostenwirksamkeit, vorgenommen werden. Darüber hinaus soll das bestehende Netz der UN-Informationszentren gestrafft und um regionale Informationsbüros gruppiert werden, wobei Westeuropa den Anfang machen soll.

Der Bericht betont, daß die UN-Informationszentren eine entscheidende Rolle bei der Verbreitung der Botschaft der Vereinten Nationen weltweit spielen, daß sie gewissermaßen die „Augen und Ohren“ der Organisation vor Ort sind, wenn sie Nachrichten und Stimmungsbilder über die Vereinten Nationen an die Zentrale rückmelden und das Büro des Generalsekretärs über die öffentliche Meinungsbildung in den Mitgliedstaaten zu wesentlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen auf dem laufenden halten.

Der Bericht verweist auch auf die radikal neue weltweite Medienlandschaft, auf die Veränderungen in der Informationskultur und auf die revolutionären Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie. In einer Analyse des Budgets der Hauptabteilung Presse und Information stellt der Bericht fest, daß 35 % des Gesamthaushaltes der Hauptabteilung für die Informationszentren ausgegeben werden, wobei 40% dieser Ausgaben wiederum auf UN-Informationszentren in entwickelten Ländern mit hohem Preisniveau entfallen. Genannt werden in diesem Zusammenhang explizit Australien, Japan, die Vereinigten Staaten und die meisten Länder der Europäischen Union.

Nun muß man allerdings wissen, daß es derzeit rund 70 UN-Informationszentren weltweit gibt, die angesichts der relativ geringen Mittel der Hauptabteilung außerordentlich mager dotiert sind. Die meisten Informationszentren haben seit langem „zu wenig zum Leben und zuviel zum Sterben“. So lag zum Beispiel der gesamte Sachaufwand, den das Informationszentrum der Vereinten Nationen für Deutschland im vergangenen Jahr zur Verfügung hatte, bei knapp 100.000 US Dollar. Im wesentlichen decken die Budgetansätze der Hauptabteilung gerade einmal die Personalkosten der Mitarbeiter der Informationszentren. Für größere Aktionen, höhere Auflagen von Informationsmaterial und Bro-

schüren in der Landessprache oder andere Vorhaben müssen die Informationszentren meist vor Ort Partnerschaften mit Regierungsstellen, Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen und anderen interessierten Stellen zur Finanzierung dieser Vorhaben suchen.

Der Bericht des Generalsekretärs spricht sich daher für eine Umleitung von Ressourcen aus, um stärkere Informationszentren an einer kleineren Zahl strategischer Standorte unterhalten zu können. Als beste Option sieht der Bericht die Schaffung regionaler Schwerpunktzentren, die über entsprechende Ressourcen und Kapazitäten verfügen sollen, um die Öffentlichkeit in den von ihnen betreuten Ländern zielgerichtet und professionell informieren zu können.

Als erster Schritt wurde vorgeschlagen, die UN-Informationszentren in Westeuropa zu straffen und sie in einem regionalen Informationszentrum zusammenzufassen, voraussichtlich mit Sitz in Brüssel.

Interessant in diesem Zusammenhang ist, daß in dem Bericht des Generalsekretärs stets von westeuropäischen Zentren die Rede ist und nicht von Zentren in der Europäischen Union. Das wird später in der Umsetzungsphase uminterpretiert. Wer mit den Sprachregelungen in den Vereinten Nationen vertraut ist, weiß, daß der Begriff Westeuropa aufgrund der regionalen Gruppenzuteilung zumeist „Westeuropa und andere Staaten“ (WEO-Gruppe) bedeutet und neben den rein geographisch in Westeuropa liegenden Ländern politisch auch Staaten wie die USA oder Australien und Japan umfaßt. Die zuvor genannte Auflistung von Australien, Japan und den Vereinigten Staaten noch vor der Nennung der Europäischen Union, deutet für mich darauf hin, daß ursprünglich die gesamte WEO-Gruppe gemeint war.

Die Generalversammlung hat sich im vergangenen Herbst sehr intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt. Es gab dazu nach Beratungen in dem dafür zuständigen Vierten Hauptausschuß eine sehr umfangreiche Resolution der Generalversammlung zur Informationspolitik und Informationstätigkeit der Vereinten Nationen (A/RES/57/130B vom 11. September 2002). Darin bestätigt die Generalversammlung die vorrangige Aufgabe der Hauptabteilung Presse und Information, mit ihrer Kommunikationsarbeit „der Öffentlichkeit sachlich richtige, unparteiliche, umfassende und zeitgerechte Informationen über Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen“. Die Resolution spricht sich für die Fortsetzung der Überprüfung der Arbeit der Hauptabteilung aus und äußert Besorgnis über das nach wie vor große Gefälle zwischen den hochentwickelten Industriestaaten und den Entwicklungsländern im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Sie stellt fest, daß auf die Entwicklungen der raschen Veränderungen im Bereich der Informationstechnologie reagiert werden soll, und sie enthält einen sehr detaillierten Abschnitt zum Thema Informationszentren der Vereinten Nationen.

Darin wird zu Beginn neuerlich festgestellt, daß die UN-Informationszentren auch künftig eine maßgebliche Rolle bei der Verbreitung von Informationen

über die Arbeit der Organisation spielen sollen, daß sie als „lokale Stimme“ der Hauptabteilung Presse und Information die Öffentlichkeit auf lokaler Ebene sensibilisieren und ihre Unterstützung für die Arbeit der Vereinten Nationen mobilisieren sollen, eingedenk dessen, heißt es hier wörtlich, daß „Informationen in den Ortssprachen die stärkste Wirkung auf die örtliche Bevölkerung ausüben“.

Die Generalversammlung begrüßte das Vorhaben der Hauptabteilung, die Veranschlagung der personellen und finanziellen Mittel zu überprüfen, mit dem Ziel, eventuell Ressourcen aus Informationszentren in entwickelten Ländern in solche in Entwicklungsländern zu übertragen. Diese Formulierung verdeutlicht wohl am besten die eigentliche politische Intention dieses Regionalisierungskonzeptes.

Schließlich, so heißt es in dem Resolutionstext weiter, nimmt die Generalversammlung „Kenntnis von der Möglichkeit, regionale Informationszentren zu schaffen, vor allem, aber nicht ausschließlich, in Gebieten, in denen sprachliche Gemeinsamkeiten die Regionalisierung erleichtern“. Sie betont, daß der Informationsausschuß die vorgeschlagenen Leitlinien und Kriterien hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Verwirklichung der Möglichkeit prüfen soll und daß solche Regionalzentren „vorbehaltlich der Billigung dieser Leitlinien durch die Generalversammlung in flexibler Weise nach Möglichkeit auf fallweiser Basis und nur mit ausdrücklicher Zustimmung aller beteiligten Gaststaaten geschaffen werden“.

Ein interessantes Dokument, das jedoch – kaum, daß es veröffentlicht war – auch schon wieder vergessen schien, denn nur neun Tage später verabschiedete die Generalversammlung eine zweite Resolution zu dieser Frage, diesmal zum Thema Reformbericht des Generalsekretärs (A/RES/57/300 vom 20. Dezember 2002) unter dem Titel „Stärkung der Vereinten Nationen – eine Agenda für weitere Veränderungen“. In der wesentlich kürzeren Entschließung nimmt die Generalversammlung „Kenntnis vom Vorschlag des Generalsekretärs, das Netz der Informationszentren zu straffen und – wo angezeigt – im Benehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten um regionale Informationszentren zu gruppieren, beginnend mit der Schaffung eines westeuropäischen Regionalzentrums, gefolgt von einem ähnlichen Vorgehen in anderen entwickelten Ländern mit hohem Preisniveau, mit dem Ziel, diese Initiative auch in anderen Regionen durchzuführen.“

Das ist ein klarer Auftrag, ein Stufenplan, der zunächst in Westeuropa, dann in anderen Ländern mit hohem Preisniveau und schließlich auch in den Entwicklungsländern durchzuführen ist. Die zweite Entschließung war das Ergebnis eines mühsamen, sich lange hinziehenden Diskussionsprozesses in der Generalversammlung und in den Arbeitsgruppen, die sich damit auf Initiative des Generalversammlungspräsidenten, der ein eigenes Arbeitspapier dazu vorgelegt hatte, beschäftigt haben.

Im April/Mai dieses Jahres tagte dann der Informationsausschuß der Vereinten Nationen – als Unterausschuß der Generalversammlung gewissermaßen das politische Kontrollorgan der Mitgliedstaaten für die Hauptabteilung Presse und Information, der diesen Regionalisierungsvorschlag eingehend erörterte. Während von Seiten einiger Entwicklungsländer starke Vorbehalte gegen dieses Konzept geltend gemacht und die Beibehaltung der lokalen UN-Informationszentren in diesen Ländern gefordert wurde, gab es von Seiten der westeuropäischen Staaten und der EU nur eine relativ zahme Erklärung, die u.a. an die vorgesehenen Konsultationen mit den betreffenden Gaststaaten erinnerte.

Der Grund dafür lag in dem Umstand, daß die Mitglieder der EU in der Beurteilung der Sinnhaftigkeit und Funktionalität dieses Konzeptes durchaus unterschiedlicher Meinung waren. Einige Länder wie etwa Großbritannien, die Niederlande oder Dänemark hielten die lokalen UN-Informationszentren unter Hinweis auf die Verfügbarkeit von Informationen über die Vereinten Nationen im Internet für entbehrlich und waren für ihre Schließung. Andere Staaten befürchteten eine Reduzierung der Dienste in wichtigen europäischen Sprachen, die nicht zu den Amtssprachen der Vereinten Nationen zählten, und wollten weitere Informationen über die finanziellen Auswirkungen dieses Konzeptes. Dazu zählten etwa Deutschland, Italien und auch Griechenland. Diese Länder unterließen es allerdings, im Informationsausschuß schärfer auf ihre Einwände aufmerksam zu machen – einerseits, weil sie die Reformbemühungen des Generalsekretärs voll unterstützen und diese nicht unterlaufen wollten, andererseits weil sie gemäß dem Wortlaut der Generalversammlungsresolutionen noch auf eingehende Konsultationen mit den betroffenen Gaststaaten warteten.

Am 9. Mai 2003 hat der Informationsausschuß dann einen Resolutionsentwurf an die Generalversammlung verabschiedet, der den Generalsekretär ermächtigt, diesen Plan umzusetzen, und ihn beauftragt, der nächsten Generalversammlung einen Durchführungsbericht vorzulegen. Wenige Tage später ließ der Generalsekretär durch seinen Pressesprecher die Schließung von neun Informationszentren in der Europäischen Union (London, Paris, Madrid, Lissabon, Rom, Athen, Bonn, Kopenhagen und Brüssel) mit Jahresende 2003 verkünden. Die beiden Informationsdienste der Vereinten Nationen in Genf und Wien sind von diesem Beschluß nicht betroffen. Unberührt bleiben auch – entgegen den Feststellungen im Bericht des Generalsekretärs die Informationszentren in Washington, Tokio und Sydney. Auch von einer Umsetzung des Regionalisierungskonzeptes in anderen Regionen ist jetzt nicht mehr die Rede.

Während diese Ankündigung in einigen Hauptstädten zu unterschiedlichen Reaktionen führte, bereitete die Hauptabteilung Presse und Information ein internes Arbeitspapier über die geplante Struktur des Regionalbüros in Brüssel vor, das auch bei einem Treffen von Kommunikationsexperten und Direktoren der von der Schließung betroffenen UN-Informationszentren in Europa vom 14.-16. Juni in Baden bei Wien erörtert wurde. Wie zu hören war, soll die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer erhebliche Zweifel an der praktischen Durchführbarkeit dieses Konzeptes angemeldet und in Frage gestellt haben, ob

die in dem neuen Regionalbüro anstehenden Aufgaben der umfassenden Informationsversorgung in den EU-Ländern in dieser Form und Zusammensetzung wirksam erfüllt werden können.

Für Brüssel spreche vor allem die Nähe zur Europäischen Union, von der man sich eine wesentliche gegenseitige Kooperation und Unterstützung erwarte, heißt es in diesem Papier – mit anderen Worten, man wiegte sich in der Hoffnung, vieles, was man nicht mehr selber bezahlen konnte oder wollte, von der EU – möglichst gratis – zu bekommen. Dies würde vor allem für die Übersetzung von Pressemitteilungen, Publikationen und anderem Informationsmaterial in den lokalen Sprachen der EU-Mitgliedsländer gelten, die nicht mehr von Mitarbeitern der UN-Informationszentren vorgenommen werden sollen.

Aus der Anwesenheit zahlreicher diplomatischer Vertretungen bei der EU und einer großen Zahl dort akkreditierter Journalisten erwarte man sich ebenfalls wichtige Synergieeffekte. Auf die Frage, ob die mit EU-Angelegenheiten mehr als ausgelasteten Brüsseler Diplomaten und die auf EU-Fragen spezialisierten Medienvertreter überhaupt Interesse an UN-Informationen haben, wurde allerdings nicht näher eingegangen.

Das Konzept für Brüssel spricht von einer „kritischen Masse an Mitarbeitern“, vom kostenwirksameren Einsatz der Ressourcen. Für jede Sprache der Region soll *ein* Informationsreferent in Brüssel tätig sein. Dieser „Länderreferent“ soll von Brüssel aus Kontakte zu den wichtigsten Medien in seinem jeweiligen Gastland pflegen, Meinungsbeiträge des Generalsekretärs und anderer hochrangiger Amtsträger der Vereinten Nationen übersetzen und in führenden Medien seines Landes platzieren, Interviews organisieren, Pressekonferenzen geben, Hintergrundmaterial über Schwerpunktprogramme und wichtige Konferenzen und Jahresereignisse der Vereinten Nationen in der lokalen Sprache erstellen, er soll offizielle Besuche des Generalsekretärs in seinem Land vorbereiten und den Generalsekretär bei diesen Besuchen begleiten, er soll einen täglichen Pressespiegel über Artikel und Kommentare über die Vereinten Nationen zusammenstellen und an das Büro des Generalsekretärs weiterleiten, er soll dem Pressesprecher des Generalsekretärs täglich die wichtigsten Schlagzeilen der Medien seines Landes liefern, er soll Nichtregierungsorganisationen zu Partnerschaften bei der Umsetzung größerer Aktionen der Öffentlichkeitsarbeit gewinnen, er soll Informationsprogramme im Bildungsbereich für Schulen und Universitäten planen und durchführen, er soll zur Gewährleistung eines kohärenten, einheitlichen Auftretens der Vereinten Nationen im Informationsbereich an täglichen Koordinationssitzungen in Brüssel teilnehmen, wichtige persönliche Kontakte in seinem Land drei- bis viermal jährlich besuchen und daneben vielleicht auch noch einige Wochen im Jahr auf Urlaub gehen und ein paar Tage krank sein dürfen. An der realistischen Möglichkeit, all diesen Aufgaben kostenwirksam und effektiv mit einer Person nachkommen und die Informationsarbeit in den betreffenden Ländern dadurch verbessern und stärken zu können, darf angemessener Zweifel erhoben werden.

Für die Beantwortung der zahlreichen Anfragen zur Arbeit der Vereinten Nationen, die bisher von den Referenzbibliotheken der Informationszentren erfolgte – allein in Bonn sind das im Durchschnitt 600-800 Anfragen im Monat – soll in Brüssel jetzt nur mehr eine Arbeitskraft für alle EU-Länder zur Verfügung stehen.

Fast alle vor der Schließung stehenden Informationszentren veröffentlichen Informationen in lokaler Sprache auf ihren eigenen Websites im Internet, die von Regierungsstellen, Journalisten, Universitäten und der allgemeinen Öffentlichkeit sehr intensiv besucht und genutzt werden. Die deutsche Website von UNIC-Bonn verzeichnete im letzten Quartal angesichts der zunehmenden Irakkrise mehr als 125.000 Besuche oder 7,5 Millionen „Hits“ pro Monat und rangierte damit durchaus beachtlich in der Größenordnung von Online-Diensten großer deutscher Zeitungen. Es versteht sich von selbst, daß diese Websites entsprechend gepflegt und täglich aktualisiert werden müssen, um attraktiv zu bleiben und von den Internet-Nutzern angenommen zu werden. Dafür ständen in Brüssel nur ein Webmaster und eine Hilfskraft zur Verfügung, die sich täglich um Websites in mehr als 10 Sprachen kümmern müßten.

Um den anstehenden Informationsanforderungen mit einem drastisch reduzierten Personalstand und fernab von den dafür erforderlichen engen persönlichen Kontakten vor Ort wahrnehmen zu können, müssen wichtige Aktivitäten „ausgelagert“ werden. Man erwartet von Nichtregierungsorganisationen – insbesondere den Gesellschaften für die Vereinten Nationen (UNAs), daß sie einen Großteil dieser Aufgaben übernehmen. Viele Informationsaufgaben sollen auch von den jeweiligen nationalen Regierungen wahrgenommen werden – nur: mit beiden wurde bisher über Einzelheiten der erwarteten „Amtshilfe“ noch gar nicht gesprochen und es ist zweifelhaft, ob in allen Mitgliedstaaten der EU UNAs personell und finanziell für die Übernahme diese Aufgaben in der Lage und gerüstet sind.

Für all diese offenen Fragen Lösungen zu finden und dabei den jeweiligen Gegebenheiten und Interessenslagen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen – das sind die konkreten Probleme, mit denen die Umstrukturierung der Informationsarbeit der Vereinten Nationen in Westeuropa jetzt konfrontiert ist. Der politische Beschluß zur Regionalisierung liegt vor und muß jetzt umgesetzt werden. In den europäischen Hauptstädten gibt es dazu noch unterschiedliche Reaktionen. Die gilt es, auf einen Nenner zu bringen. Und das muß durch konkrete Konsultationen in den europäischen Hauptstädten, die dies wünschen, geschehen.

So wird bereits am 7./8. Juli der Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen für Presse und Kommunikation, *Shashi Tharoor*, zu Gesprächen mit den maßgeblichen Vertretern des Auswärtigen Amtes in Bonn erwartet. Dabei wird es auch um die Frage gehen, ob es neben dem Regionalbüro in Brüssel noch irgendeine weitere Form der Informationspräsenz der Vereinten Nationen in Bonn geben kann. Eine organisationsübergreifende gemeinsame Öffentlich-

keitsarbeit der in Bonn ansässigen UN-Programme und -Organisationen und das steigende Interesse am UN-Standort Bonn lassen dies dringend geboten erscheinen. Die politische, technische und nicht zuletzt finanzielle Realisierung einer solchen Informationspräsenz muß allerdings noch im einzelnen von und mit allen zuständigen Seiten eingehend geprüft und erörtert werden. Hier sind die Hauptabteilung Presse und Information, die Bonner UN-Organisationen, aber auch die Behörden des Gastlandes in Bund, Ländern und Gemeinden gefordert, einen innovativen Weg zu finden, der den Blick für das Gemeinsame und die richtige Einschätzung der Interessenlage aller beteiligten Seiten erfordert.



## **Kapitel 9**

### **Die deutsche UN-Politik**



# UN-Politik im Deutschen Bundestag<sup>1</sup>

Wolfgang Ehrhart

## I. Behandlung von UN-Themen im Deutschen Bundestag

Zunächst einmal möchte auf die Behandlung von UN-Themen im Bundestag eingehen. Es ist ja nicht selbstverständlich, daß sich der Deutsche Bundestag mit UN-Politik beschäftigt. Er hat es zwar in der Vergangenheit immer wieder getan, aber meistens eher etwas lautlos und versteckt, also weniger im Plenum, mehr in den Ausschüssen, aber auch da relativ wenig.

Erst seit 1990 hat sich das geändert. 1991 haben wir es endlich geschafft, einen *Unterausschuß Vereinte Nationen* einzurichten. Das ist ein Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses, also ihm nachgeordnet. Es ist eigentlich eine sehr sinnvolle Einrichtung, weil es erlaubt, daß Abgeordnete, die sich mit Außenbeziehungen beschäftigen, sich auch intensiv mit den Vereinten Nationen, mit dem Institutionengeflecht der Weltorganisation und mit der deutschen UN-Politik auseinandersetzen. Das ist ja nicht selbstverständlich. Die Spezialisierung geht auch an den Abgeordneten nicht vorbei. Und insofern ist dieser Unterausschuß sicherlich zunächst einmal eine Bereicherung, nicht nur für das Parlament, sondern auch für UN-Vertreter, weil sie nun kompetente Ansprechpartner im Deutschen Bundestag haben.

In unserer parlamentarischen Demokratie gilt das Diskontinuitätsprinzip. Jeder neu gewählte Bundestag kann sich seine Arbeit neu organisieren. Das betrifft v.a. die Zahl und den thematischen Zuschnitt der Ausschüsse und der Unterausschüsse. Auch für den Unterausschuß Vereinte Nationen heißt das, daß er nach jeder Neuwahl im Prinzip zur Disposition steht. Das ist die Schwäche dieses Ausschusses, aber dies läßt sich nicht vermeiden. Nach der Wahl 1994 gab es von der Union einen Versuch, die Wiedereinrichtung des Unterausschusses Vereinte Nationen zu verhindern. Ich hoffe, daß das ein einmaliger Versuch bleibt und nach der nächsten Wahl nicht wiederholt wird.

Als Leitfaden zur Darstellung der jüngsten parlamentarischen Behandlung von UN-Themen dient mir der *interfraktionelle Antrag*, der den Titel „Die Vereinten Nationen im neuen Jahrtausend“ (Drs. 14/4439) trägt. Der interfraktionelle Antrag ist eigentlich zunächst einmal ein Antrag der jetzt regierenden Koalition gewesen, also von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen. Als er auf der Tagesordnung des Unterausschusses stand und dort diskutiert wurde, regten Oppositi-

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2001 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 29. Juni 2001 gehalten hat. Dieser Beitrag stellt einen Werkstattbericht aus dem Deutschen Bundestag und über die Politik der Bundesregierung gegenüber den Vereinten Nationen dar, der vom Verfasser persönlich zu verantworten ist und keine offiziellen Positionen oder Einschätzungen wiedergibt.

onsvertreter der Union wegen der offenbar großen inhaltlichen Übereinstimmung an, daraus einen gemeinsamen Antrag zu machen. Darauf sind die Koalitionsfraktionen gern eingegangen sind, denn die UN-Politik ist, glaube ich, im Stellenwert der Gesamtaußenpolitik, bei uns in Deutschland jedenfalls, eher noch ein schwächerer Teil. Wir sind daran interessiert, daß sie eine möglichst breite parlamentarische Basis hat. Insofern sind wir gerne darauf eingegangen. Wir haben allerdings von vornherein auch klar gemacht, daß wir jetzt nicht alles wieder neu verhandeln wollen, sondern allenfalls einige Details zu verändern bereit sind. Die Verhandlungen mündeten dann in den nun vorliegenden interfraktionellen Antrag.

Die einzige Fraktion, die den interfraktionellen Antrag nicht mitträgt, ist die PDS. Das hat nichts damit zu tun, daß die anderen Fraktionen darauf aus waren, sie herauszuhalten, vielmehr war es umgekehrt so, daß sich die PDS nicht einbinden lassen wollte. Es gibt einige deutliche Unterschiede zwischen der PDS und den Positionen der Fraktionen, die den interfraktionellen Antrag tragen, v.a. auf dem Gebiet von Frieden und internationaler Sicherheit. Die PDS-Fraktion hat es vorgezogen, einen eigenen Antrag zur UN-Politik Deutschlands vorzulegen (Drs. 14/ 5851). Die Aussprache im Plenum des Deutschen Bundestages über die UN-Anträge am 22. Juni 2001 (Plenarprotokoll 14/177) hat die ablehnende Haltung der PDS noch einmal deutlich werden lassen.

Dieser interfraktionelle Antrag soll jetzt nicht ein Programm sein für die UN-Politik der nächsten Jahre. Der Bundestag beabsichtigt nicht, der Regierung die UN-Politik im Detail vorzuschreiben. Es geht zunächst mal darum eine Plattform zu schaffen. Das Parlament will gleichsam Pflöcke einzuschlagen, um zu markieren, welche Mindestanforderungen es an die deutsche UN-Politik erhebt. Der Antrag hat eine Richtungsfunktion.

## **II. Einige kommentierende Bemerkungen zu einzelnen Punkten des interfraktionellen Antrags**

Es geht im ersten Teil um die *deutsche UN-Politik*. Wir haben ganz bestimmte Forderungen an die Bundesregierung gerichtet, wie z.B. die Verbesserung der personellen Repräsentanz Deutschlands in den Vereinten Nationen oder die verbesserte Abstimmung der Fachressorts untereinander. Nach unserer Auffassung bestehen hier immer noch Mängel. Es gibt natürlich eine interministerielle Koordinierung, aber die reicht unserer Meinung nach nicht aus.

Ich will Ihnen ein vereinfachtes Beispiel geben: Es kommt vor, daß eine Stellenausschreibung der FAO oder der WHO Bewerbungen aus dem Gesundheitsministerium, dem Landwirtschaftsministerium, dem Außenministerium oder anderen Ressorts zur Folge hat. Die Ressorts haben ihre eigenen personalpolitischen Vorstellungen und unter Umständen haben sie die noch nicht einmal miteinander abgesprochen. Und dementsprechend ist Deutschland dann bei der Kandidatenauswahl womöglich im Nachteil. Hier gibt es zweifellos Verbesserungsbedarf. Auf weitere Gründe für den relativen Rückstand bei der per-

sonellen Repräsentanz Deutschlands in den Vereinten Nationen kann ich hier aus Zeitgründen nicht eingehen. Unser Vorschlag im Antrag zielt darauf ab, daß es eine ressortübergreifende Instanz geben sollte, die zu verbindlichen personalpolitischen Entscheidungen befugt wäre.

Hinsichtlich der *Personalpolitik* haben wir, das habe ich schon erwähnt, in unseren Antrag aufgenommen, daß wir in diesem Bereich Verbesserungsbedarf sehen. Eigentlich liegen wir, wenn es um die Besetzung der mittleren Ämter geht, im Mittelfeld. Wenn es um Spitzenbeamte geht, um Leitungspositionen, sind wir eigentlich eher im Nachteil, im Vergleich zu den Ländern, mit denen wir uns vergleichen können, also Frankreich, Großbritannien, Italien usw. Das muß man ändern. Das ist natürlich auch in unserem Interesse, daß man das ändert. Wir hatten ja gute Leute dort, etwa Paschke oder Eisele, der das DPKO geleitet hat. Dafür haben wir keinen Ersatz, das ist natürlich ein Nachteil. Es gibt keine „Erbhöfe“ bei den Vereinten Nationen, das ist schon richtig, aber auf der anderen Seite muß man dann sehen, daß man dann auf andere Posten kommt, und hier ist großer Nachholbedarf. Da müssen wir die Regierung noch ein bißchen drängen.

Ein nächster Punkt ist *Ausbau des UN-Standortes Bonn*. Sie wissen ja, daß da einige kleinere UN-Einrichtungen existieren. Es gibt bereits

- das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV),
- das Sekretariat der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD),
- das Sekretariat der Klimarahmenkonvention (UNFCCC),
- sowie die Sekretariate des Abkommens zum Schutz der Fledermäuse in Europa (LTNEP/EUROBATS), zum Schutz der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservogel (UNEP/AEWA) und zum Schutz der Kleinwale in Nord- und Ostsee (UNEP/ ASCOBANS ),
- ein Informationszentrum der Vereinten Nationen (UNIC),
- ein Europäisches Zentrum für Umwelt und Gesundheit des Regionalbüros Europa der Weltgesundheitsorganisation (WHO),
- ein Büro der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Bonn ist natürlich nur ein kleiner Standort im Vergleich mit Genf, Wien, Nairobi oder New York. Es geht um die Fortentwicklung eines zentralen UN-Standorts in Deutschland. Es wäre gut, wenn man diese Ansätze, so schwer das auch ist, ausbauen könnte. Mit dem Antrag möchte der Bundestag die Regierung drängen, in ihren Anstrengungen zur Verbesserung des UN-Standorts Bonn nicht nachzulassen. Die nächste Ansiedlung ist bereits absehbar: Im Herbst 2001 soll in Bonn das Internationale Berufsbildungszentrum der UNESCO (UNEVOC) eröffnet werden.

Erstmals führt der Antrag dazu, daß dem Deutschen Bundestag ab 2002 im Zwei-Jahres-Rhythmus ein *Bericht der Bundesregierung über ihre UN-Politik*

vorlegt. Einen handfesten Vorteil davon werden nicht nur die Abgeordneten haben, sondern alle, die sich für die UN interessieren: also nichtstaatliche Organisationen (NGOs), Journalisten, Wissenschaftler, Studierende und engagierte Bürgerinnen und Bürger. Die Vereinten Nationen sind ein weit verzweigtes, dezentrales Institutionensystem. Selbst für Sachkundige ist es nicht leicht, den heterogenen Informationsflüssen nachzukommen. Die Bundesregierung betreibt eine fachpolitisch differenzierte UN-Politik, die für den Außenstehenden insgesamt nur schwer zu überblicken sind. Insofern ist der Bericht dringend notwendig und längst fällig. Bisher konnte man sich beispielsweise mit dem Menschenrechtsbericht oder dem Abrüstungsbericht über bereichsspezifische Fragen der UN-Politik informieren. Sie betrafen aber immer nur Teilbereiche der Vereinten Nationen. Das wird nun anders. Der Bericht ist sicher ein geeignetes Mittel, um eine höhere Transparenz zu gewinnen und die Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit für die UNO zu fördern.

Die *finanziellen Beiträge* der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen sind ein wichtiges Kapitel für die Weltorganisation. Deutschland wird mit dem drittgrößten Beitragsanteil zum regulären UN-Haushalt veranlagt und ist daher ein wichtiger Ansprechpartner in allen Fragen der UN-Finanzierung einschließlich einer Finanzreform.

Die rot-grüne Regierungskoalition hat den Abbau des Schuldenbergs und die Haushaltskonsolidierung zur politischen Priorität erhoben. Die Haushaltssanierung, die sich zum Ziel gesetzt hat, im Jahre 2006 ohne Nettokreditaufnahme auskommen zu können, hat auch für die deutsche UN-Politik unmittelbare Folgen. Entgegen den programmatischen Ankündigungen im Koalitionsvertrag, die Vereinten Nationen zu stärken, wurden sie erst einmal durch Kürzungen der deutschen Beiträge geschwächt. Das betraf das Entwicklungsprogramm UNDP, den Bevölkerungsfonds UNFPA und das Kinderhilfswerk UNICEF besonders hart; sie mußten teilweise 50%-ige Kürzungen hinnehmen. Daß es ausgerechnet diese Programme und Fonds der UN traf, erklärt sich weniger sachlich als vielmehr haushaltstechnisch: Es handelt sich nämlich hierbei um die sogenannten „freiwilligen Beiträge“. Bei ihnen verfügen die Haushälter über eine gewisse Dispositionsfreiheit, die sie bei den „Pflichtbeiträgen“ nicht haben, weil Deutschland zu ihrer Zahlung völkerrechtlich verpflichtet ist.

Wir haben im interfraktionellen Antrag festgehalten, daß Deutschland mittelfristig wieder der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unseres Landes entsprechend freiwillige Beiträge an UN-Fonds und -Programme entrichtet. Mehr war nicht drin. Wenn die Haushaltskonsolidierung abgeschlossen ist, dann müßten wir beim Finanzminister wieder vorstellig werden.

Kritischer als die Kürzungen bei den freiwilligen Beiträgen sehe ich allerdings die Bremsrolle, die Deutschland in der Genfer Gruppe einnimmt. Die Bundesregierung ist mit anderen Staaten dafür eingetreten, daß die Beiträge an die UN künftig nach dem Real-zero-growth-Prinzip gezahlt werden. Das heißt für die Vereinten Nationen, daß sie jährlich immer weniger bekommen, weil die

Inflationsrate einfach nicht mehr berücksichtigt wird. Das paßt eigentlich nicht zu den Reden und allgemeinen Deklarationen, die deutsche Politiker gegenüber den UN abgeben; hier müßte eigentlich die Politik revidiert werden. Die Kräfteverhältnisse in der Koalition schätze ich aber derzeit nicht so ein, daß eine Kursänderung gegen das Finanzministerium in absehbarer Zeit durchgesetzt werden kann.

Das nächste Kapitel des Antrags behandelt die *Weiterentwicklung des Völkerrechts*. Das wichtigste scheint mir zu sein, daß Deutschland bei der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes wirklich eine progressive Rolle spielt. Das ist eigentlich die Art von Politik, wie ich sie mir vorstelle: Eine Politik des guten Beispiels im Rahmen der UN-Politik.

Wir haben dieses Projekt mit allen Kräften gefördert, übrigens auch die alte Regierung. Es gibt im Hinblick auf dieses Projekt einen breiten Konsens im Deutschen Bundestag, das erleichtert die politische Arbeit. Wenn alles gut geht, könnten am Ende dieses Jahres 60 Ratifikationen vorliegen; damit wäre der Weg für die Errichtung dieses Strafgerichtshofes frei.

Die größten Schwierigkeiten, den Internationalen Strafgerichtshof zu etablieren, entstehen durch die Widerstände, die die USA ihm entgegensetzen. Der Senat hat sogar ein Gesetzespaket, das sog. „American Servicemember Protection Act“, auf den Weg gebracht, das die Bereitstellung von Haushaltsmitteln an bestimmte Bedingungen knüpft, die die US-Regierung in der Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofes erfüllen muß und das ratifikationsbereiten Nicht-Nato-Staaten die Verweigerung von Militärhilfe androht. Wir wissen noch nicht, ob dieses Gesetzespaket umgesetzt wird. Wir haben im Deutschen Bundestag einen Unterstützungsantrag für die Regierung vorbereitet mit dem Ziel, daß sie dieses Projekt unbeirrt weiterführt.

Ich komme nun zur *Friedenssicherung*. Das UN-Peacekeeping erlebte zu Anfang der 90er Jahre einen großen Aufschwung. Mit der kläglich gescheiterten Intervention in Somalia kam der große Absturz.

Mittlerweile hat wieder ein Umdenken begonnen. Die einflußreichen Staaten sind bereit, einen realistischeren Weg beim UN-Peacekeeping zu gehen. Jüngste Beispiele geben die Friedensmissionen in Ost-Timor, in Sierra Leone oder auf dem Balkan. Zum Umdenken gehört der Wille der Organisation und der Mitgliedstaaten, daß das Instrument des Peacekeeping verbessert wird. Zu beheben sind große Mängel bei der UN selber, aber auch bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Eine von dem algerischen Diplomaten Brahimi geleitete Expertengruppe hat im Auftrag des Generalsekretärs einen Bericht<sup>2</sup> vorgelegt, der sehr detaillierte Vorschläge zur Verbesserung des Friedensinstrumentes der Vereinten Nationen unterbreitet.

---

<sup>2</sup> United Nations – General Assembly – Security Council, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21 August 2000, UN Doc. A/55/305-S/2000/809.

Ich greife nur ein Detail exemplarisch heraus: Der Bericht bringt ohne Umschweife den Mißstand zur Sprache, daß der Sicherheitsrat zwar Beschlüsse zur Einsetzung von Friedensmissionen faßt, aber nicht dafür sorgt, daß die nötigen Mittel bereitgestellt werden. Es genügt nicht, wenn ein Mandat des Sicherheitsrats nur auf dem Papier steht. Den Menschen, die in Not sind, hilft das schon gar nicht. Dieses Verfahren stellt die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen in Frage. Der Brahimi-Bericht fordert deshalb, daß ein Mandat nur dann erteilt werden soll, wenn von vornherein klar ist, welche Mittel und wieviel Personal bereitgestellt werden.

Zur Verbesserung des Peacekeepinginstruments gehört der Ausbau des *Stand-By-Systems der UNO*. Das ist ein System, daß vor einigen Jahren eingerichtet wurde. Sie müssen sich vorstellen, daß die Vereinten Nationen mit leeren Händen dastehen. Das Stand-By-System ist eine Art Register, in dem erfasst wird, was die Mitgliedsländer den Vereinten Nationen im Falle einer Friedensmission an Personal, finanziellen Mitteln, Ausrüstung etc. zur Verfügung stellen wollen. Jeder bereitwillige Staat meldet: Ich habe z.B. zwei Brigaden, Medizinexperten, juristische Experten, ein Feldlazarett oder zwei, ich kann Transportunterstützung geben usw. Auf diese Weise wissen die Vereinten Nationen, an wen sie sich wenden können, wenn sie ganz bestimmte Ausrüstungsgegenstände oder Spezialisten brauchen. Die Weltorganisation erhält so eine gewisse Planungssicherheit. Diese ist für einen raschen Einsatz wichtig. Die Bildung einer Friedensmission nahm früher viel zuviel Zeit in Anspruch; die Zivilbevölkerung in den Krisengebieten blieb damit in der unnötig langen Übergangszeit zwischen Sicherheitsratsbeschluss und Stationierung der Blauhelme schutzlos.

Allerdings bedeutet der Vertragsabschluß zwischen einem Mitgliedsland und den Vereinten Nationen noch nicht automatisch, daß das Land bei einer konkreten Anfrage in jeden Fall verpflichtet ist, die deklarierten Ausrüstungen und Ressourcen wirklich zu liefern. Es gilt das Zwei-Schlüssel-Prinzip. Erst die Zustimmung des Mitgliedlandes im konkreten Fall verschafft den Vereinten Nationen die nötigen Mittel.

Wenn es um die Bereitstellung von Truppen geht, ist es in Deutschland aus verfassungsrechtlichen Gründen gar nicht anders möglich, denn jeder Auslandseinsatz muß nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 vom Parlament genehmigt werden.

Die rot-grüne Bundesregierung hat mittlerweile ein „Memorandum of Understanding“ unterzeichnet. Damit haben wir ganz bestimmte Komponenten militärischer Art, wie Lazarett, Transportkapazitäten usw. bei den Vereinten Nationen angemeldet. Die alte Koalition war zurückhaltender, sie hatte lediglich eine medizinische Komponente und eine Beratungskomponente von Seiten des Auswärtigen Amtes angeboten. Damals gab es darüber eine Auseinandersetzung zwischen Außenminister Kinkel und Verteidigungsminister Rühle. Rühle wollte den Vereinten Nationen keine militärischen Komponenten bereitstellen. Es gab



also eine Lücke, die mittlerweile durch die neue Regierung geschlossen werden konnte.

Zur *Reform des Sicherheitsrates* gibt es ich nicht viel Neues zu sagen. Diese Reform steckt nach wie vor in der Sackgasse. Die wichtigsten Ziele einer Reform bestehen darin, die weltpolitischen Veränderungen der letzten 50 Jahre zu berücksichtigen und die nicht mehr zeitgemäße Zusammensetzung des Sicherheitsrates zu aktualisieren sowie seine Handlungsfähigkeit zu verbessern.

Deutschland hat sich lange Zeit bemüht, ständiges Mitglied zu werden. Sie haben vielleicht die Millenniumsrede des Bundeskanzlers gehört, wo er erklärt hat,

*„daß die Bundesrepublik Deutschland bereit ist, im Falle einer Einigung über die Reform des Sicherheitsrates als ständiges Mitglied Verantwortung für Frieden und internationale Sicherheit zu übernehmen.“*

Wir hatten einige Schwierigkeiten mit unserem grünen Koalitionspartner, uns darauf zu einigen, deshalb ist die Formulierung im interfraktionellen Antrag moderat ausgefallen. Ich hätte sie mir deutlicher und klarer gewünscht, aber so sehen nun mal politische Kompromisse aus.

Darüber hinaus bemüht sich die Regierung um die Verbesserung des Sanktionsinstruments. Auch das ist in der Diskussion. Denken Sie etwa an den schwierigen Fall Irak. Aus Berichten von UNICEF und anderen UN-Organisationen geht hervor, daß viele Kinder sterben, auch Alte, Kranke, die unterversorgt sind. Kritiker erkennen darin eine Folge des Sanktionsregimes und fordern deshalb seine Aufhebung. Diese Sicht einer eindimensionalen Kausalität ist zumindest zu einfach, sie berücksichtigt weder das „Öl-für-Lebensmittel-Programm“, noch die zynische Politik eines Saddam Hussein, der die Umstände nutzt, um sich und seinen Clan weiter zu bereichern. Wie dem auch sei, es besteht jedenfalls ein breiter Konsens darüber, daß das Sanktionsinstrument zu verbessern ist. Schließlich will man die Politik einer bestimmten Regierung verändern, aber nicht die jeweilige Bevölkerung unverhältnismäßig in Mitleidenschaft ziehen.

Die Bundesregierung wird dem Sicherheitsrat ein ausgearbeitetes Konzept präsentieren. Das Ganze läuft in New York unter dem Titel „Bonn-Berlin-Process“. Diese Bezeichnung bezieht sich zum einen auf den Regierungssitz Berlin und zum anderen auf die Tatsache, daß das BICC (Bonn International Centre for Conversion), das für die wissenschaftliche Begleitung verantwortlich ist, sich in Bonn befindet. In diesem Konzept wird der Versuch gemacht, die sog. „smart sanctions“ praktikabel zu definieren, so daß sie auch angewendet werden können. Es gibt eine ganze Menge Möglichkeiten, vom Einfrieren ausländischer Guthaben bis zu Reiseverboten für die Führungselite des mit Sanktionen belegten Landes. Das Konzept wird im Herbst dem Sicherheitsrat präsentiert. Die UN hat ja eigentlich keinen Mangel an guten Konzepten, sondern eher das Problem, brauchbare Konzepte umzusetzen.

Wir haben uns über das Bonner Konzept im Unterausschuß berichten lassen und ich bin da eigentlich ganz zuversichtlich, daß es bei den Vereinten Nationen auf ein positives Echo stoßen wird.

Das vorletzte Kapitel des interfraktionellen UN-Antrags enthält die Forderungen des Deutschen Bundestages zum Politikfeld „*Wirtschaft und Soziales*“.

Darin wird einleitend festgestellt:

*„Die Aktivitäten der UN in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Entwicklung stellen eine zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen dar. Rund 80 % der UN-Fonds und -Programme dienen der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Die Beteiligung der Bundesregierung an diesen Aktivitäten hat daher unmittelbare Auswirkungen auf die Spielräume der deutschen UN-Politik. Das Engagement für diese Programme und insbesondere die finanzielle Stärkung der operativen Entwicklungstätigkeit entscheiden letztlich über die Glaubwürdigkeit der Bekundungen der Industrienationen, die Vereinten Nationen stärken zu wollen.“*

Ich habe bereits meine Auffassung dargelegt, daß Deutschland hinsichtlich der finanziellen Stärkung der operativen Entwicklungstätigkeit noch Nachholbedarf hat. Anspruch und Wirklichkeit klaffen zu weit auseinander.

Im Antrag werden Initiativen der Bundesregierung für die Stärkung und Straffung multilateraler Entwicklungszusammenarbeit sowie für Reform, Effizienzsteigerung und Kohärenz der Entwicklungsprogramme der Vereinten Nationen gefordert. Bisher sind nur marginale Fortschritte zu verzeichnen. Das deprimierendste Beispiel ist die Reform des Wirtschafts- und Sozialrates, dem ECOSOC, die seit Jahren einfach nicht voran kommt. Sie scheint eine „never-ending story“ zu sein. Gemäß den Beschlüssen der UN-Konferenzen fordert der Antrag die Orientierung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit am Ziel der Armutsbekämpfung, die die Umsetzung der 20-zu-20-Initiative einschließt.

# Wechselwirkungen zwischen UN-Politik und UN-Forschung in Deutschland<sup>1</sup>

*Klaus Hüfner*

## I. Einleitung

Im folgenden handelt es sich vor allem um einen programmatischen Vortrag, der einerseits auf die wenigen Ansätze eingeht, den Stand der UN-Forschung in Deutschland zu thematisieren, andererseits zu bilanzieren versucht, welche Einflüsse die deutsche UN-Politik auf die UN-Forschung in Deutschland ausgeübt hat.

Damit wäre noch nichts über die „Wechselwirkungen“ gesagt, die auch auf den Einfluß der UN-Forschung in Deutschland auf die deutsche UN-Politik eingehen. Ich will diese Fragestellung nicht a priori ausklammern, aber bereits an dieser Stelle betonen, daß hier deutliche Forschungsdefizite vorliegen. Hier gilt es, zwischen direkten und indirekten bzw. institutionalisierten und nicht-formalisierten Wechselbeziehungen zu unterscheiden.

## II. Zur UN-Forschung in Deutschland

Ein erster Versuch, einen systematischen Überblick über die bundesdeutsche UN-Forschung zu erarbeiten, wurde 1980 von *Hüfner/Naumann* unternommen.<sup>2</sup> Wir haben uns damals auf zwei Quellen gestützt. Die erste Auswertung bezog sich auf rund 2.500 im Jahre 1976 laufende oder gerade abgeschlossene Projekte, die von der Leitstelle Politische Dokumentation an der FU Berlin veröffentlicht wurde. Wir „filterten“ jene Projekte heraus, die über den Titel des Projektes oder die Kurz-Erläuterung einen expliziten institutionellen Bezug zum UN-System oder funktionale Beiträge zu deren Aktivitätsfeldern erkennen ließen. Wir ermittelten 99 Projekte (= rund 4 %), die sich direkt oder indirekt auf das UN-System bezogen. Deutlich mehr als die Hälfte (= 54 %) waren Einzelarbeiten, davon wurden 32 explizit als Dissertationen oder Habilitationen ausgewiesen.

Von den insgesamt 99 Projekten hatten lediglich 12 einen expliziten Bezug zur UNO, ihren Organen oder Körperschaften und 7 zu den Sonderorganisationen. Mit anderen Worten: Weniger als ein Prozent aller nachgewiesenen rund 2.500 Forschungsprojekte hatten 1976 einen expliziten Bezug zum UN-System.

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2003 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 27. Juni 2003 gehalten hat.

<sup>2</sup> *Klaus Hüfner/Jens Naumann*, UN-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gerhard Grohs et al. (Hrsg.), *Kulturelle Identität im Wandel. Beiträge zum Verhältnis von Bildung, Entwicklung und Religion*, Stuttgart 1980, 351-372.

Die übrigen 80 Projekte befaßten sich mit Themenbereichen, von denen mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Darstellung/Diskussion der Rolle des UN-Systems zu erwarten war, wie z.B. mehr als ein Drittel der Projekte, die sich mit allgemeinen oder speziellen Fragen der Neuen Weltwirtschaftsordnung befaßten.

Unsere zweite Auswertung nutzte die Ergebnisse einer internationalen Bibliographie, konkret die auf die Jahre 1971-1975 bezogenen Teilbände 2B und 3B, die wir 1977/1979 veröffentlicht hatten.<sup>3</sup> Wir unternahmen gewissermaßen eine „Auswertung der Auswertung“, die etwa 2.650 Zeitschriften-Titel (2B) sowie etwa 2.200 Monographien und 1.200 Beiträge in Sammelbänden (3B) umfaßte. Da wir mit einer umfassenden Systematik mit insgesamt 217 Kategorien arbeiteten, ergaben sich insgesamt  $5.097 + 8.072 = 13.169$  Titelnennungen [bei den Titeln ohne Mehrfach-Verdodung ergaben sich für den Zeitraum 1971-1975 folgende Werte hinsichtlich der Verteilung nach Sprachen: Englisch 72 %, Deutsch 16,5 % und Französisch 11,5 %].

Ohne auf den recht komplexen Auswertungsprozeß der deutschsprachigen Literatur und damit verbundene methodische Probleme näher einzugehen, sollen hier nur kurz die wichtigsten Ergebnisse referiert werden:

- einen überproportional hohen Anteil wiesen bei den Zeitschriften die Kategorien „Generalversammlung“, „UNCTAD“ und „GATT“, bei den Monographien und Beiträgen zu Sammelbänden „GATT“ auf. Dies deutet auf eine hohe Sensibilität für die allgemeinpolitische Diskussion in der Generalversammlung und für handelspolitische (nicht entwicklungspolitische) Probleme mit ihrer potentiellen Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland;<sup>4</sup>
- unterproportional niedrige Anteile wiesen bei den Zeitschriften die „ILO“ und bei den Monographien und Artikeln u.a. „Allgemeine Darstellungen der internen Strukturen und Prozesse des UN-Systems“, „Generalsekretariat“, „Internationaler Gerichtshof“, „Friedenserhaltende Aktivitäten, allgemein“ sowie „ILO“ und „UNESCO“ auf.

Zusammenfassend läßt sich für die erste Hälfte der 70er Jahre feststellen,

- daß sich nur ein sehr geringer Teil der erfaßten Projekte direkt oder indirekt mit dem UN-System beschäftigte,

<sup>3</sup> Klaus Hüfner/Jens Naumann, *The United Nations System – International Bibliography. Das System der Vereinten Nationen – Internationale Bibliographie. Vol. 2, Part B: Learned Journals 1971-1975. Wissenschaftliche Zeitschriften 1971-1975.* München: Verlag Dokumentation, 1977.

Klaus Hüfner/Jens Naumann, *The United Nations System – International Bibliography. Das System der Vereinten Nationen – Internationale Bibliographie. Vol. 3, Part B: Monographs and Articles in Collective Volumes.* München: Saur, 1979.

<sup>4</sup> UNCTAD wurde damals nicht als UN-Konferenz für Handel *und* Entwicklung verstanden, sondern bewußt auf „Welthandelskonferenz“ (WHK) verkürzt.

- daß die allgemeine Politik („Generalversammlung“, Militär-/Sicherheitspolitik, Entwicklung/Kodifizierung von Völkerrecht sowie Wirtschafts-/Handelspolitik allgemein ein hohes Gewicht bei der Erfassung der Literatur aufwiesen,
- daß dieser allgemeine Trend im deutschsprachigen Schrifttum deutlich verstärkt wurde,
- daß selbst die absoluten Größenordnungen dieser Teilmengen eher bescheiden waren.<sup>5</sup>

Ähnlich urteilte *Unser* über diesen Zeitraum als er feststellte: „Im Vordergrund der wissenschaftlichen UN-Publizistik der Bundesrepublik, die quantitativ und qualitativ weit hinter der angelsächsischen zurücklag, stand – vornehmlich aus völkerrechtlicher Sicht – die allgemeine UN-Problematik, mit der UN-Charta als Interessenschwerpunkt“ (S. 126-127).<sup>6</sup> Diese Dominanz völkerrechtlicher Arbeiten zeigte sich auch bei den Dissertationen: von 37 Arbeiten in den 70er Jahren waren es 28 (= 76%) (*Unser*, S. 127).

Allerdings gab es mit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten vor 30 Jahren am 18. September 1973 erstmals ein größeres Interesse an UN-Fragen. Vorläufer waren die Einführungsarbeiten von *Hüfner/Naumann* 1970 und 1974 sowie *Unser* 1973; 1977 erschien das von der DGVN-Forschungsstelle initiierte und konzipierte „Handbuch Vereinte Nationen“.<sup>7</sup>

In den 80er Jahren nahm die Zahl der Dissertationen zu: sie stieg von 37 auf 50, wobei der völkerrechtliche Anteil mit 34 zwar abnahm, aber weiterhin dominierte (= 68%).

Bereits in den 80er Jahren konzipiert und vorbereitet, erschienen 1991 zwei grundlegende Arbeiten: der erste deutschsprachige Kommentar zur Charta der Vereinten Nationen von *Simma* et al. (1994 und 2002 in überarbeiteten englischen Fassungen)<sup>8</sup> sowie die zweite Auflage des „Handbuch Vereinte Nationen“<sup>9</sup> (1995 in zwei Bänden auch in englischer Sprache erschienen<sup>10</sup>).

1991/92 erschienen auch die beiden ersten Teile von *Hüfner* über die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen (nach 1983 und 1986 in 3. Auflage),

<sup>5</sup> Obwohl die Zeitschriften noch bis 1985 und die Monographien bis 1980 ausgewertet wurden, erfolgten keine weiteren Analysen dieser Art.

<sup>6</sup> *Günther Unser*, Forschung über die UN, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen. München 2000, S. 125-133.

<sup>7</sup> *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 1. Aufl., München 1977.

<sup>8</sup> *Bruno Simma* (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen: Kommentar, München 1991, (englische Ausgaben: ders. (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A Commentary, 1. Aufl., München/Oxford 1994 und 2. Aufl. in 2 Bd., München/Oxford 2002).

<sup>9</sup> *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. völlig neu bearb. Aufl., München 1991.

<sup>10</sup> *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice. New Rev. English Edition, 2 Vols, München/Dordrecht 1995.

die 1997 mit zwei Teilen zur Finanzierung des UN-Systems ergänzt wurden (für 2004 ist eine Aktualisierung des Bandes 3A in Arbeit)<sup>11</sup>.

Vervollständigt wurde die Zahl der sog. Grundlagenwerke durch die dreibändige Dokumentensammlung zum „System der Vereinten Nationen“ (1994) und seinen Vorläufern von *Knipping* et al. (1995/96)<sup>12</sup> und die beiden Bände von *Volger* „Die Vereinten Nationen“ (1994)<sup>13</sup> und „Geschichte der Vereinten Nationen“ (1995)<sup>14</sup>.

Damit kann festgestellt werden, daß seit Anfang der 90er Jahre ein ausreichendes Angebot an deutschsprachiger Grundlagenliteratur zum UN-System für Forschung und Lehre zur Verfügung steht.

Der eigentliche Durchbruch im Sinne einer verstärkten wissenschaftlichen Behandlung des UN-Systems erfolgte dann 1995 mit der Reform-Diskussion einerseits und dem 50jährigen Jubiläum der UNO andererseits. 1994/1995 erschienen die Arbeiten von *Czempiel*<sup>15</sup> und *Dicke*<sup>16</sup> sowie zwei Sammelbände, von *Hüfner* herausgegeben.<sup>17</sup>

Auch der Taschenbuch-Markt hat sich des Themas UNO inzwischen angenommen. War es seit 1973 lediglich das Buch von *Unser*, das inzwischen (1997) in 6. Auflage erschienen ist<sup>18</sup>, und später die Arbeit von *Opitz* (2002 in 4. Auflage)<sup>19</sup> bei der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildung, so erfolgten 1995 zum 50. Jahrestag drei weitere Taschenbücher von *Bertrand*<sup>20</sup>, *Harbecke*<sup>21</sup> und *Zumach*<sup>22</sup>. 2002 sollten zwei weitere Taschenbücher erscheinen (2002/3 von *Gareis/Varwick*<sup>23</sup> und 2002 von *Herz* et al.<sup>24</sup>). Dieser Markt

<sup>11</sup> *Klaus Hüfner*, Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben und Dokumente. Teil 1 (DGVN-Texte 40), Bonn 1991; Teil 2 (DGVN-Texte 41), Bonn 1992; Teil 3 und Teil 3A (DGVN-Texte 45), Bonn 1997; Teil 3B, Bonn 1997.

<sup>12</sup> *F. Knipping/H.von Mangoldt/Volker Rittberger* (Hrsg.), Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer, 3 Bd., München 1995/96.

<sup>13</sup> *Helmut Volger*, Die Vereinten Nationen, München/Wien 1994.

<sup>14</sup> *Helmut Volger*, Geschichte der Vereinten Nationen, München/Wien 1995.

<sup>15</sup> *Ernst-Otto Czempiel*, Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse, München 1994.

<sup>16</sup> *Klaus Dicke*, Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen. Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen, Berlin 1994.

<sup>17</sup> *Klaus Hüfner* (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen, Opladen 1994; *Klaus Hüfner* (Hrsg.), Agenda for Change. New Tasks for the United Nations, Opladen 1995.

<sup>18</sup> *Günther Unser*, Die UNO. Aufgaben, Strukturen, Politik, 6. Aufl., München 1997.

<sup>19</sup> *Peter J. Opitz* (Hrsg.), Die Vereinten Nationen. Geschichte, Strukturen, Perspektiven, 4. Aufl., München 2002.

<sup>20</sup> *Maurice Bertrand*, UNO: Geschichte und Bilanz, Deutsche Erstausgabe Frankfurt am Main 1995.

<sup>21</sup> *Ulrich Harbecke*, 50 Jahre UNO: Der Kampf um den Weltfrieden, Bergisch-Gladbach 1995.

<sup>22</sup> *Andreas Zumach*, Vereinte Nationen, Reinbek b. Hamburg 1995.

<sup>23</sup> *Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick* (Hrsg.), Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Opladen 2002.

scheint also „gesättigt“ zu sein; eine kritische, vergleichende Inhaltsanalyse fehlt allerdings noch.

Schließlich erschienen 2000 das „Lexikon der Vereinten Nationen“<sup>25</sup> (2002 auch in englischer Sprache<sup>26</sup>) von *Volger* und 2003 das von *Schorlemer* herausgegebene „Praxis-Handbuch UNO“<sup>27</sup>, das eine Vielzahl von Aufsätzen zu aktuellen Themen enthält.

Diese knappe, keinesfalls vollständige Übersicht zu der Entwicklung einer UN-Forschungslandschaft in Deutschland 1970-2000 soll an dieser Stelle abgebrochen werden. Vieles blieb unterbelichtet, so auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem UN-Komplex in der DDR und die Rolle der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, ferner eine nach Disziplinen differenzierte Analyse.

Auffällig ist, daß es in Deutschland trotz des deutlichen Anwachsens noch keine UN-Forschungskultur im Sinne einer offenen Streitkultur gibt, um unterschiedliche Positionen sichtbar zu machen. Auch fehlen vergleichende Literaturberichte; als Ausnahme sei an dieser Stelle auf den sehr ausführlichen Bericht von fast 60 Seiten von Knapp aus dem Jahre 1997 hingewiesen, der die Jubiläumsliteratur um 1995 in einem größeren Zusammenhang analysierte.<sup>28</sup>

### III. Wechselbeziehungen in und zwischen UN-Forschung und UN-Politik in Thesen

Im folgenden sollen angesichts der knapp bemessenen Zeit diese Wechselbeziehungen in zehn Thesen dargestellt werden und zur Diskussion anregen.

Die UN-Forschung in Deutschland hat in den 90er Jahren rapide zugenommen, wobei die sogenannten Grundlagen-Werke noch überwiegen, aber heute eine hervorragende Voraussetzung für vertiefende Einzelarbeiten bilden. Die Zahl der universitären Einrichtungen, die sich mit UN-Fragen beschäftigen, hat deutlich zugenommen. Allerdings existiert noch kein UN-Lehrstuhl/Institut in Deutschland – verantwortlich für eine wissenschaftliche, interdisziplinäre Durchdringung der Gesamtproblematik des UN-Systems.

Mein zugegebenerweise noch recht oberflächlicher Eindruck ist, daß die UN-Forschung in Deutschland sich bisher stärker an den UN-Ereignissen als an spezifischen deutschen Prioritäten in der UN-Politik orientierte. Typisch hierfür ist die intensive wissenschaftliche Diskussion zur UN-Reform von 1995,

---

<sup>24</sup> *Dietmar Herz/Christian Jetzlsperger/Marc Schattenmann (Hrsg.)*, Die Vereinten Nationen. Entwicklung, Aktivitäten, Perspektiven, Frankfurt am Main 2002.

<sup>25</sup> *Helmut Volger (Hrsg.)*, Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000.

<sup>26</sup> *Helmut Volger (Hrsg.)*, A Concise Encyclopedia of the United Nations, 1. Aufl., The Hague/London et al. 2002.

<sup>27</sup> *Sabine von Schorlemer (Hrsg.)*, Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Heidelberg 2003.

<sup>28</sup> *Knapp, Manfred*, 50 Jahre Vereinte Nationen: Rückblick und Ausblick im Spiegel der Jubiläumsliteratur, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 7/2, 1997, 423-481.

während z.B. der Eintritt der beiden deutschen Staaten in die UNO 1973 nicht gerade umfangreich bearbeitet wurde – etwa vor dem Hintergrund der sehr kritischen Analyse von *Czempiel* zur Rolle der Bundesrepublik Deutschland als „Quasi-Mitglied“<sup>29</sup>. Auch zum 30. Jahrestag der deutschen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen am 18. September 2003 werden, soweit mir bekannt ist, keine wissenschaftlichen Artikel oder Monographien vorliegen, die eine Bestandsaufnahme vornehmen.

Mangels entsprechender empirischer Untersuchungen ist nicht festzustellen, ob und wie die wissenschaftliche Diskussion zu UN-Problemen von Politikern wahrgenommen und verarbeitet wird. Eine Ausnahme ist der Menschenrechtsbereich, wo die politischen Instanzen großen Wert darauf legten, daß in möglichst vielen UN-Vertragskörperschaften deutsche Experten vertreten sind. Hier zeigen sich Wechselwirkungen, die primär bilateral-vertraulicher Natur sind, sich aber zunehmend – nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Transparenz und des NGO-Engagements – in wissenschaftlichen Arbeiten niederschlagen.

Öffentliche Umfragen zum Wirken der UNO sind in Deutschland immer noch „Mangelware“. Umfragen der Meinungsforschungsinstitute erfolgten gewissermaßen sporadisch, in den 60er Jahren waren es 4, in den 70er Jahren 4, in den 80er Jahren ebenfalls 4. In den 90er Jahren erfolgte ein enormer Anstieg, allein 1993-1995 waren es 34, seit 2001 gab es 9 Umfragen. Dabei ging es fast ausschließlich um Blauhelm-Einsätze der Bundeswehr 1993 in Somalia und 1995 in Bosnien-Herzegowina, sowie jüngst um die Rolle der UNO im Irak-Krieg.<sup>30</sup> Hier ist zu erwarten, daß die Forschung sich verstärkt diesem Thema widmen und dabei Deutschlands zukünftige Rolle in der UNO diskutieren wird.

Öffentliche Meinungsumfragen gehören eigentlich zum Standard-Instrumentarium der Parteien sowie von Opposition und Regierung in pluralistisch-demokratischen Systemen. Sie geben Hinweise auf den Wissenstand der Bevölkerung, deren politische Meinungen und Gewichtungen. Dieses Instrumentarium wird in Deutschland systematisch, d.h. in regelmäßigen, möglichst jährlichen Abständen mit einer Reihe von sich wiederholenden Fragen zur öffentlichen Meinung über die UNO überhaupt nicht genutzt – sieht man einmal von den Initiativen des Bundesministeriums der Verteidigung ab, die aber ihrerseits nicht von der UN-Forschung aufgenommen und diskutiert wurden.

Trotz aller Fortschritte: UN-Forschung in Deutschland nimmt sich weiterhin bescheiden aus im Vergleich etwa zu den USA. In keinem anderen Land wird so intensiv und konkurrierend in dem o.g. Sinne einer geforderten UN-Forschungskultur mit einer entsprechend hohen Forschungsproduktivität gearbeitet und diskutiert. Für Deutschland gilt: Völkerrechtler, Politikwissenschaftler,

<sup>29</sup> *Ernst-Otto Czempiel*, *Macht und Kompromiss: Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen 1956-1970*, Düsseldorf 1971.

<sup>30</sup> Zentrum für Empirische Sozialforschung – Bibliothek: Recherche zu: Vereinte Nationen, UNO, ... international. Köln 2003, 14.



Ökonomen und Vertreter anderer sozialwissenschaftlicher Disziplinen bedürfen eines gemeinsamen, fächerübergreifenden Diskurses, um bestehende Grenzen zugleich sichtbar zu machen und zumindest bei einzelnen Problemkomplexen bzw. Fragestellungen zu überwinden. Hier bedarf es weiterer Bestandsaufnahmen, mit deren Hilfe die Forschungsförderungsorganisationen zu neuen Programmen angeregt werden könnten.

UN-Forschung hat sich in Deutschland weiter und stärker ausdifferenziert. Sie reicht von sog. reinen Forschungsinstituten in und an Universitäten bis zu stärker anwendungsorientierten Forschungsaktivitäten von NGOs. Am Beispiel der internationalen Entwicklungspolitik zeigt sich die Bandbreite besonders deutlich: Einerseits das stärker neo-liberal orientierte *Institut für Weltwirtschaft* an der Universität Kiel. Auf der anderen Seite die NGO *Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED)*, 1990 gegründet, die sich als „Lobby für Gerechtigkeit und Nord-Süd-Beziehungen“ versteht und auf Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft mit politischen Alternativen einwirken will.

Ähnliche Ausdifferenzierungen finden wir im Menschenrechtsbereich, wo eine erfolgreiche Arbeit der UN-Vertragskörperschaften ohne die Mitwirkung der Menschenrechts-NGOs überhaupt nicht mehr denkbar ist. In Deutschland ist das „Forum Menschenrechte“ zu nennen, mit Amnesty International an der Spitze, und als potentieller Knotenpunkt das vor zwei Jahren gegründete Deutsche Institut für Menschenrechte, das nach erheblichen Anlaufschwierigkeiten jetzt deutlich an Konturen gewinnt. Hier findet eine Netzwerkbildung statt, die es auch für andere Bereiche noch zu schaffen gilt.

Soweit zu den „Wechselwirkungen“ innerhalb der UN-Forschung. Über „Wechselwirkungen“ innerhalb der UN-Politik – wie Sie wissen, gibt es viele, sehr viele Akteure auf Bundesebene in Deutschland – und deren notwendigen Koordinierungsbedarf möchte ich an dieser Stelle nicht weiter diskutieren.

Wechselwirkungen zwischen UN-Politik und UN-Forschung lassen sich nur über institutionalisierte Mechanismen verwirklichen. Gegenwärtig existieren

- der VN-politische Beirat des Auswärtigen Amtes, der seit 1988 zweimal jährlich tagt und dem etwa acht Wissenschaftler angehören. Die Sitzungen sind nicht-öffentlich; Protokolle existieren lediglich für den internen Gebrauch,
- der Unterausschuß Vereinte Nationen/Internationale Organisationen des Ausschusses Auswärtige Angelegenheiten des Deutschen Bundestages, dessen Sitzungen ebenfalls nicht-öffentlich sind. Protokolle existieren nur für den internen Gebrauch,
- die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, die ab Herbst 2003 in Berlin ansässig sein wird, sich gegenwärtig in einer Umbruchsphase befindet, ohne daß bisher erkennbar ist, ob sie als öffentliches Forum, etwa über ihre „sleeping beauty“ DGVN-Forschungsstelle, eine entsprechende Funktion wahrnehmen kann und will; und – last, but not least –

- der Forschungskreis Vereinte Nationen, der über seine jährlichen Treffen Wissenschaftler und Praktiker zusammenführt sowie die Ergebnisse seiner Tagungen veröffentlicht.

#### **IV. Ansatzpunkte für künftige Diskussionen**

Es gibt bereits einige Gremien, die neue Trends aufzeigen, wobei die enorme Konzentration in Berlin einerseits vorteilhaft, andererseits nicht unproblematisch ist:

Das Auswärtige Amt hat das Forum Globale Fragen eingerichtet, wo sich Politiker, Forscher und NGOs zu ausgewählten Themenkomplexen mit einem starken UN-Bezug ein- bis zweimal jährlich treffen.

Die politischen Stiftungen eifern nach und setzen ihrerseits Schwerpunkte.

Die regelmäßige Berichterstattung der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zur UN-Arbeit wäre ein weiterer Ansatz zu Folge-Aktivitäten.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß nach 1989/90, dem Ende des Ost-West-Konfliktes, in Deutschland verstärkte Aktivitäten zu beobachten sind, die unter den Gesichtspunkten *Transparenz*, *Netzwerkbildung* und *Koordinierung* im einzelnen zu untersuchen sind.

Der Umzug der Regierung von Bonn nach Berlin sowie der Nachzug vieler NGO (ein Prozeß, der noch in vollem Gange ist) führen zu einem Verdichtungsprozeß, der – nach einer Phase der Konkurrenz – zu verstärkten Kooperationen, zu einer Vernetzung der Wechselbeziehungen führen kann.

Dieser intensive Austausch von Kommunikation und Kooperation ist gegenwärtig noch recht naturwüchsig; er bedarf einer Koordinierung bei gleichzeitiger Spezialisierung einzelner Netzwerke.

Wir sollten im Forschungskreis Vereinte Nationen verstärkt darüber nachdenken, wie „die Karten neu zu mischen sind“. Wie weit kann UN-Forschung koordiniert werden und von wem? Wer betreibt Forschung über UN-Forschung, um gegenwärtige und zukünftige Schwerpunkte sowie „weiße Felder“ zu identifizieren? Wie sollte eine Arbeitsteilung mit entsprechenden Schwerpunktsetzungen erfolgen? Wer institutionalisiert diese Wechselbeziehungen unter- und miteinander? Gelten für einzelne Aktivitäten des UN-Systems besondere Bedingungen? Oder sind bestimmte Modelle, etwa das der Deutschen UNESCO-Kommission mit einer besonders ausgeprägten Institutionalisierung, übertragbar?

Mehr offene Fragen als konkrete Antworten, die ich anzubieten habe, wobei ich auf die internationalen Verknüpfungen überhaupt nicht eingegangen bin. Ich breche hier ab – muß aber schließlich auch die Frage stellen, ob nicht der Forschungskreis Vereinte Nationen in dieser gegenwärtigen Umbruchsphase das geeignete Forum wäre, sich mit diesem Problemkomplex auch in Zukunft intensiver zu beschäftigen.

# Strukturprobleme der deutschen UN-Politik<sup>1</sup>

*Klaus Hüfner*

## **Einleitung**

Anlässlich der Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin hat Bundeskanzler Gerhard Schröder am 19. März 2004 betont, daß die deutsche Sicherheitspolitik einem umfassenden Sicherheitsbegriff folgt:

„Unser Instrumentarium erschöpft sich nicht in militärischen Mitteln. Zur Krisenprävention und Krisenbewältigung gehören diplomatische, rechtstaatliche wie wirtschaftliche, aber auch ökologische, soziale und entwicklungspolitische Ansätze.“<sup>2</sup>

Dieses Konzept einer umfassenden Sicherheit, das erst Ende der 80er Jahre von Michail Gorbatschow in die UN-Debatte wieder eingeführt und zunächst von den westlichen Industriestaaten pauschal abgelehnt wurde, ist übrigens auch integraler Bestandteil der UN-Charta; es impliziert eine zunehmende Vernetzung der Problemfelder und verlangt eine entsprechende Bearbeitung. Bei gleichzeitiger Fragmentierung der Entscheidungsträger wird jedoch das Problem der Koordinierung komplexer und schwieriger.

Wir befinden uns daher in einem Spannungsfeld: Einerseits nimmt die Interdependenz der Probleme zu und erfordert einen integrierten Politik-Ansatz, andererseits macht die bestehende Arbeitsteilung es nahezu unmöglich, den zunehmenden Bedarf an Koordinierung und Kohärenz durch geeignete Maßnahmen zu erfüllen.

Mit diesem Dilemma sind übrigens alle Regierungen konfrontiert, aber in den folgenden Ausführungen geht es darum, auf die Strukturprobleme der deutschen UN-Politik näher einzugehen. Für die Bundesregierung lautet die entscheidende Frage, wer in Berlin die Koordinierungsfunktion wahrnehmen soll, um ein Mindestmaß an kohärenter UN-Politik zu erzielen.

Bundeskanzler Schröder plädierte für einen multinationalen Ansatz und für erhöhte multilaterale Zusammenarbeit; er forderte, daß die Vereinten Nationen ihre Strukturen und Instrumente an die veränderten Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts anpassen müssen. Er erhoffte sich davon „neuen Schwung für den

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2004 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 25. Juni 2004 gehalten hat.

<sup>2</sup> Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Eröffnung der Bundesakademie für Sicherheitspolitik: „Grundsätze und Instrumente deutscher Sicherheitspolitik“, 19. März 2004, Berlin; Quelle: [www.bundesregierung.de/Reden-Interviews/Reden-,11636.624649/rede/Rede-von-Bundeskanzler-Schroed.htm](http://www.bundesregierung.de/Reden-Interviews/Reden-,11636.624649/rede/Rede-von-Bundeskanzler-Schroed.htm).

schon viel zu lange stockenden Reformprozess“.<sup>3</sup> Gemeint ist damit die längst überfällige Reform und Erweiterung des Sicherheitsrates, wobei er für Deutschland einen ständigen Sitz einforderte. Aber hierbei handelt es sich nur um einen, nicht unwichtigen Teilaspekt der Reform der Vereinten Nationen, für die die Mitgliedstaaten verantwortlich sind.

An dieser Stelle soll nicht weiter auf die Probleme eingegangen werden, die mit einer Revision der UN-Charta verbunden sind. Hierfür sind extrem hohe Hürden zu überwinden. Neben einer Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung und einer entsprechenden Anzahl von Ratifikationen besitzen die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder ein Vetorecht, d.h. eine Chartarevision kann erst dann in Kraft treten, wenn alle fünf ständigen Mitglieder diese ratifiziert haben.

Generell ist anzumerken, dass eine Reform der Vereinten Nationen ein „Dauerbrenner“ ist und bleiben wird, denn die weltpolitischen und -ökonomischen Rahmenbedingungen der Vereinten Nationen sind ständigen Veränderungen unterworfen und verlangen daher eingebaute flexible Anpassungsmuster im Kontext einer umfassenden Chartarevision, die neben dem Sicherheitsrat auch die anderen Hauptorgane Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandrat, Internationaler Gerichtshof und Sekretariat und deren Verhältnis untereinander einschließen, d.h. eine „Paket-Lösung“, welche den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten einerseits und dem Konzept einer umfassenden Sicherheit andererseits gerecht wird.

Mehr noch: Eine umfassende, mit einer Chartarevision verbundene Reform der Vereinten Nationen wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie sich in einer entsprechenden Reform der für die UN-Politik zuständigen nationalen Ministerien widerspiegelt.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist dabei für die gegenwärtige Situation festzuhalten: Trotz aller Behauptungen der betreffenden Ministerien, die bei geäußelter Kritik stets beteuerten, dass Abstimmungs- und Koordinierungsprobleme etwa unter der Vielzahl der mitwirkenden Bundesministerien bei UN-Weltkonferenzen (vgl. Tabelle 1) gelöst werden konnten, wurde in der Vergangenheit immer wieder deutlich, daß sowohl intra- als auch interministerielle Probleme auftauchten. Im folgenden soll auf diese Strukturprobleme näher eingegangen werden.

---

<sup>3</sup> Ebd.

*Tabelle 1: Zuständigkeiten der Bundesministerien für Weltkonferenzen der Vereinten Nationen*

<b>Weltkonferenz</b>	<b>Federführung</b>	<b>Mitwirkung</b>
Kindergipfel 1990, New York	BMFSFJ	vor allem BMZ, AA
Weltkonferenz über Umwelt und Entwicklung 1992, Rio de Janeiro	BMU + BMZ	AA, zahlreiche andere
Weltkonferenz über Menschenrechte 1993, Wien	AA	BMJ, BMZ, zahlreiche andere
Weltbevölkerungskonferenz 1994, Kairo	BMI	BMZ, AA, zahlreiche andere
Weltfrauenkonferenz 1995, Peking	BMFSFJ	alle anderen
Weltsozialgipfel 1995, Kopenhagen	BMA (Federführung; Folgeprozess: BMZ)	BMZ, AA, zahlreiche andere
Konferenz über menschenwürdiges Wohnen 1996, Istanbul	BMZ	AA, zahlreiche andere

## 1. Außenpolitik vs. Außenbeziehungen

Wenn von „Außenpolitik“ die Rede ist, wird stets davon ausgegangen, daß die nationalen Interessen Deutschlands vom Auswärtigen Amt (oder dem Bundeskanzleramt) vertreten werden. Eberwein/Kaiser haben 1998 eine Definition eingeführt, die zwischen „Außenpolitik“ einerseits und „Außenbeziehungen“ andererseits unterscheidet: „Während ‚Außenpolitik‘ der Wahrnehmung der von den zuständigen Institutionen – dem Kabinett, dem Bundeskanzler und dem für die Ausführung zuständigen Auswärtigen Amt (AA) – offiziell definierten gesamtstaatlichen Interessen dient, umfassen ‚Außenbeziehungen‘ die Gesamtheit der Auslandsbeziehungen aller anderen politischen und gesellschaftlichen Akteure, also etwa der Fachministerien, Parteien und Verbände“<sup>4</sup>.

Hier soll nur auf das Verhältnis von Auswärtigem Amt und Fachministerien eingegangen werden. Dabei wird deutlich, daß im Kontext der multilateralen Zusammenarbeit diese definitorische Differenzierung zwar de iure, aber keineswegs de facto von Nutzen ist. Beispielweise haben die UN-Weltkonferenzen in der ersten Hälfte der 90er Jahre deutlich gezeigt, dass in der Mehrzahl der Fälle die Zuständigkeit bei den Fachministerien lag, die dann auch als Repräsentanten deutscher Außenpolitik auftraten (vgl. Tabelle 1).

<sup>4</sup> Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München 1998, S. 2.

Wenn Deutschland von mehreren Fachministerien vertreten wird und sich kein Konsens etwa zu Abschlusserklärungen herstellen lässt, dann bleibt im Extremfall der Delegationsleitung nichts anderes übrig, als den Bundeskanzler mitten in der Nacht aus dem Bett zu holen, um eine Entscheidung zu treffen (so geschehen auf der UNCTAD IV im Mai 1976 in Nairobi). Oder es gelingt lediglich eine Einigung auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners (Grundsatz der negativen Koordinierung).

Ein weiteres Beispiel: 1996 hat der damalige BMZ-Minister Spranger öffentlich für den Austritt Deutschlands aus der UNIDO plädiert. Außenminister Kinkel war dagegen, u.a. weil er eine Schwächung seiner Bemühungen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat befürchtete. Erst nach deutlicher Intervention setzte er sich im Bundeskabinett gegen Spranger durch.

Es muß nicht immer zu manifesten Konflikten kommen, die in Deutschland oder auch vor Foren des UN-Systems zutage treten. Es existieren vielmehr zahlreiche latente Konflikte, die teilweise Jahr für Jahr ausgetragen werden, wie z.B. der Versuch des Auswärtigen Amtes, den jährlichen Pflichtbeitrag zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen innerhalb der ersten vier Wochen eines Kalenderjahres pünktlich und vollständig zu zahlen, der bisher stets – offensichtlich mit Zustimmung des Bundeskanzlers – vom Finanzminister abgeblockt wurde, obwohl – wie in der Vergangenheit geschehen – Wechselkursschwankungen gegenüber dem US-Dollar sich trotz Zinseinnahmen zum Nachteil für den „deutschen Steuerzahler“ auswirken können.

Auch der Versuch des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), nicht zuletzt aus Gründen zunehmender Personalknappheit, stärker von bi- auf multilaterale Entwicklungszusammenarbeit umzusteigen, enthält einen vorprogrammierten Konflikt, da diese Zusammenarbeit überwiegend über freiwillige Beitragsleistungen an das UN-System (u.a. UNDP, UNHCR, UNFPA, WFP) erfolgt, diese aber für den Finanzminister – im Unterschied zu den Pflicht-Beiträgen – eher die Möglichkeit für Kürzungen bietet, die er angesichts der gegenwärtig äußerst knappen öffentlichen Haushaltsmittel auch anstrebt.

Darüber hinaus gilt, daß Außenpolitik heute komplexer denn je geworden ist; sie läßt sich nicht mehr von einem Ministerium allein verwalten oder gestalten. Im Zeitalter der Globalisierung und einer zunehmenden Global Governance verlieren die nationalen Regierungen einerseits zunehmend ihre Handlungsfähigkeit, andererseits lassen sich die Grenzziehungen zwischen Außen- und Innenpolitik nicht mehr aufrechterhalten, wie Krippendorff bereits vor 40 Jahren postulierte.<sup>5</sup> Wegen der höchst unterschiedlichen Interessen einzelner Fachministerien ist das Konfliktpotenzial außerordentlich groß und führt zu

---

<sup>5</sup> Ekkehart Krippendorff, *Ist Außenpolitik Außenpolitik?* Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/3, 1963, S.243-266.

Inkohärenzen ihrer Politiken im UN-System. Der Koordinierungsbedarf ist daher auf der nationalen Ebene enorm; er muß ex ante, nicht ex post erfolgen. Andernfalls droht das Kohärenzproblem zur „Kohärenzfalle“ (Kevenhörster) zu werden.<sup>6</sup>

Für Deutschland sind die Koordinierungsprobleme noch schwieriger zu lösen: Einerseits sind im Innenverhältnis Zuständigkeiten und Aktivitäten der sechzehn Bundesländer (z.B. im Bildungs- und Kulturbereich) zu berücksichtigen.

Andererseits bedeutet es im Außenverhältnis, dass durch die EU-Mitgliedschaft erhebliche Inkonsistenzen auftreten können, die es zu beseitigen gilt (z.B. in den Bereichen Handel, Landwirtschaft oder Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)). Durch die Erweiterung der EU von 15 auf 25 Mitgliedstaaten ist die Koordinierungsproblematik auf dieser multistaatlichen Ebene noch komplexer und damit schwieriger geworden; das Beispiel der Bemühungen Deutschlands um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zeigt hier deutlich die Schwierigkeiten auf.

## 2. UN-Politik = UN-System-Politik

Wenn im folgenden von einer UN-Politik die Rede ist, dann ist darunter nicht nur die Politik gegenüber bzw. in den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganen (Fonds und Programme), sondern auch gegenüber den UN-Sonderorganisationen zu verstehen. Eigentlich müßte man von der Notwendigkeit einer deutschen UN-System-Politik sprechen.

Dies ist wie folgt zu begründen: Erstens gibt es keine Sonderorganisation, die rein technische Probleme abarbeitet, ohne zugleich mit politischen Fragen konfrontiert zu werden, die in ihrem Plenarorgan zur Entscheidung anstehen. Zweitens dienen alle Sonderorganisationen dem übergeordneten UN-Ziel Frieden und Sicherheit, wobei die Mehrdimensionalität der Sicherheitsdefinition, wie erwähnt, bereits in der UN-Charta vorhanden ist. Drittens wurde diese Sichtweise interdependenten Denkens und Handelns nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sowohl bei Boutros Boutros-Ghali (in seinen drei Agenden) als auch bei Kofi Annan in seinen Reform-Initiativen stets hervorgehoben.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben die Globalisierungstendenzen im ökonomischen und technologischen Bereich weiter und verstärkt zugenommen. Mit anderen Worten: Die Rahmenbedingungen haben sich erheblich verändert; mehr noch, dieser Prozeß hat an Geschwindigkeit zugenommen, so dass die politischen Anpassungsprozesse erheblich nachhinken.

Dies gilt sowohl für die Funktionen und Strukturen des UN-Systems als auch – und stärker noch – für die nationale UN-Politik. Das Auswärtige Amt besitzt zwar weiterhin eine herausragende Stellung, hat aber seine traditionelle Mono-

---

<sup>6</sup> Paul Kevenhörster, Kohärenzfalle – die Suche nach einem Ausweg, in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 185-186.

polstellung verloren. Die Zahl der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in den Außenbeziehungen hat erheblich zugenommen, so daß der Koordinierungsbedarf mit der Zivilgesellschaft (NGOs und Privatwirtschaft) als zusätzliche Anforderung an eine deutsche UN-System-Politik an Bedeutung gewonnen hat, worauf im folgenden jedoch nicht näher eingegangen werden kann.

Im UN-System haben Kofi Annan und sein Vorgänger Boutros Boutros-Ghali betont, daß Reformen als ein permanenter Anpassungsprozess zu verstehen sind. Reformen des UN-Systems implizieren zugleich Reformen der nationalen UN-Politiken. Die Interdependenz wird allzu gern außer Acht gelassen. Vielmehr neigen die Mitgliedstaaten dazu, den „Schwarzen Peter“ den Sekretariaten des UN-Systems zuzuschieben. Sie wollen nicht erkennen, daß die Schwächen des UN-Systems zugleich Schwächen ihrer eigenen UN-Politiken sind. Diese Schuldzuweisungstendenzen sind nicht nur ungerechtfertigt, sie fügen vielmehr dem UN-System Schaden zu, obwohl die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten jede Möglichkeit nutzen, um zu behaupten, daß sie sich für eine Stärkung des UN-Systems einsetzen. Diese Doppelzüngigkeit hält weiterhin an und wird verstärkt durch eine inkohärente nationale UN-Politik. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern für die Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten.

### **3. Die Herausforderungen durch das UN-System**

Die Legitimation des UN-Systems, d.h. dessen eigentliche Macht besteht darin, daß es seine Mitgliedstaaten ständig und zunehmend zwingt, über globale Probleme nachzudenken und entsprechende Lösungsmuster zu entwickeln. Das UN-System kann aber nur zu Maßnahmen und konkreten Aktionen anregen, die Verantwortung der Umsetzung und Finanzierung liegt vor allem bei den Mitgliedstaaten.

Das UN-System thematisiert das Eigengewicht der Sachgesetzlichkeit der globalen Probleme, wie die Weltkonferenzen der 90er Jahre gezeigt haben. Eigentlich müßten die Mitgliedstaaten an deren Lösung aus objektiven Zwängen heraus interessiert sein; der feierliche Millenniums-Gipfel zeigte, wie Kofi A. Annan die Mitgliedstaaten in die Verantwortung nehmen will. Sein alljährlicher Monitoring-Bericht<sup>7</sup> dramatisiert diesen Prozeß zum Lernen und entsprechenden Handeln. Die Zwischenbilanz zu den Millenniumszielen im Herbst 2005 wird zeigen, ob und wie erfolgreich seitens der Mitgliedstaaten gehandelt wurde.

Dies stellt eine ständige Herausforderung an die Mitgliedstaaten und deren Administrationen dar. Die entscheidenden Fragen lauten nun: Sind die nationalen Verwaltungen und deren politische Spitzen zum Lernen und Handeln wil-

---

<sup>7</sup> United Nations – General Assembly, Implementation of the UN Millennium Declaration. Report of the Secretary-General, New York 2004, UN Doc. A/59/282.



lens und fähig? Weisen sie die notwendige Flexibilität auf, um die Reaktionsgeschwindigkeit zum politischen Handeln zu verkürzen? Oder erfolgt dieses Handeln wider besseres Wissen, weil die nationalen Administrationen nicht konsensfähig sind, nicht in der Lage sind, eine kohärente UN-Politik zu entwickeln?

#### 4. Koordinierungsprobleme auf der Bundesebene

Die Forderung nach einer größeren Politik-Kohärenz ist nicht neu. Sie manifestiert sich besonders deutlich bei Bundestagswahlen, wo dann immer wieder eine Zusammenlegung von AA und BMZ gefordert wird. Aber dies ist nur die Spitze des Eisbergs, wenn es um die Frage einer kohärenten deutschen UN-Politik geht. Heute gibt es faktisch kein Bundesministerium, das nicht in der einen oder anderen Form UN-Politik betreibt. Niemand weiß genau, wie viele Referate in welchen Ministerien Außenkontakte mit Institutionen des UN-Systems haben. Insgesamt gibt es gegenwärtig etwa 340 Referate in Bundesministerien, die mit internationalen Aufgaben befaßt sind, davon etwa 280 Referate mit Aufgaben über die EU-Grenzen hinaus (*Eberlei/Weller*)<sup>8</sup>. Es ist daher davon auszugehen, daß etwa 150 bis 180 Referate auch Beziehungen mit dem UN-System unterhalten.

Ein Mangel an Politik-Kohärenz hat mehrere Auswirkungen. Auf der politischen Ebene ist ein Verlust an Glaubwürdigkeit zu verzeichnen. Zugleich treten zwei weitere Effekte auf: Einerseits werden die angestrebten Ziele nicht erreicht (= Ineffektivität), andererseits werden knappe Finanzressourcen verschwendet (= Ineffizienz).

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung ist das Auswärtige Amt (AA) für die Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen und damit auch für die deutschen Beziehungen zum UN-System zuständig. Im Auswärtigen Amt wurde 1998 der Arbeitsstab „Globale Fragen“ und 1999 das Forum „Globale Fragen“ gegründet, wobei letzteres vor allem die Öffentlichkeitsarbeit mit den NGOs wahrnimmt. Die im AA zuständige Abteilung trägt den Namen „Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe“, deren Leiter zugleich „Beauftragter für Globale Fragen“ ist. Damit wurde der Anspruch des AA erneut manifestiert. Aber die Realität ist deutlich komplexer.

Selbst die Ständigen Vertretungen an UN-Orten wie New York, Genf und Wien können keine Schlüsselpositionen ausschließlich zugunsten des AA einnehmen, weil dort auch Beamte anderer Ministerien an der Arbeit beteiligt sind (in New York z.B. Vertreter des BMZ, BMF und BMV), deren informelle Interaktionen mit ihren Ministerien die Monopolstellung des AA tendenziell

---

<sup>8</sup> *Walter Eberlei/Christoph Weller*, Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 2001 ([www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report51.pdf](http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report51.pdf)).

durchlöchern. Dies kann auch bei den sog. Quereinsteigern aus den Bundesministerien in das UN-System angenommen werden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (zuständig für UNDP, UNFPA, IFAD, UNIDO, Weltbank-Gruppe und WFP) weist einen Haushalt auf, der mehr als doppelt so hoch ist wie der des AA; das BMZ kann einen weit höheren Anteil für operative Fähigkeiten einsetzen als das AA, dessen Haushalt einen deutlich höheren Anteil an Personalkosten aufweist.

Zahlreiche andere Bundesministerien melden Zuständigkeiten an und wirken an der deutschen UN-System-Politik mit. Die Umweltpolitik des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) versteht sich angesichts der Vielzahl globaler Umweltprobleme mit ihren grenzüberschreitenden Auswirkungen zunehmend auch als Ministerium für „Umweltaußenpolitik“. Bereits Anfang der 90er Jahre hatte Bundeskanzler Helmut Kohl den Schutz des globalen Klimas und die nachhaltige Entwicklung als „Prioritäten des 21. Jahrhunderts“ bezeichnet. Neben dem UN-Umweltprogramm gibt es heute faktisch keine Sonderorganisation, die sich nicht im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch mit Umweltfragen befaßt. Dies gilt auch auf der nationalen Ebene für die Mehrzahl der Bundesministerien.

Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) weist eine Reihe von Zuständigkeiten auf: unter anderem für ICAO, IMU, WIPO, den Internationalen Seegerichtshof, die Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL), die UN-Menschenrechtskommission (Federführung: AA). Ferner ist das BMJ verantwortlich für die Staatenberichte an die Menschenrechtsvertragsorgane, wobei die Zuständigkeiten für die eigentliche Berichtserstattung auch bei anderen Fachministerien liegen (für den Sozialpakt: BMWA, für das Übereinkommen gegen Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen für die Rechte des Kindes: BMFSFJ). Selbst ist das BMJ für den Zivilpakt, das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung und das Übereinkommen gegen Folter zuständig.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beansprucht Mitwirkung und Mitsprache bei vielen Themen der internationalen Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik; es vertritt Deutschland im IWF. Zu Recht wird das BMF oftmals als Superministerium bezeichnet, das aufgrund seiner Finanzhoheit in alle internationalen Aufgabenbereiche und damit auch Fachministerien hineinwirkt. Einerseits ist es an der Aufstellung der jeweiligen Haushaltspläne der anderen Fachministerien beteiligt, andererseits beansprucht es überall dort Mitspracherechte, wo über Außenpolitik mit finanziellen Implikationen verhandelt wird. Es gilt als der härteste Verfechter eines nominalen Nullwachstums der ordentlichen Haushalte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Das BMF hat sich intensiv an den Vorbereitungen der Weltkonferenzen sowie den Folgekonferenzen (+5, +10) beteiligt, wobei stets die Devise galt: Es dürfen keine zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen eingegangen werden.

## 5. Strukturelle Reform-Optionen

Weller kommt zu dem Schluß, dass die deutsche Außenpolitik – und damit auch die UN-System-Politik – in einem „gigantischen Geflecht von interministerieller Koordination“ stattfindet und eine zentrale Koordinierungsinstanz fehlt, die für politische Zielvorgaben zuständig wäre: „Das Auswärtige Amt hat weder die Kapazitäten noch das politische Potenzial, die anderen Ministerien auf eine kohärente globale Strukturpolitik festzulegen; das Kanzleramt spielt erst dann eine wichtige Rolle, wenn die interministerielle Selbstkoordination zu keinem Ergebnis kommt. Dem BMZ fehlen sowohl das politische Gewicht als auch die inhaltlichen Kompetenzen, um die Rolle des Kohärenzmanagers zu übernehmen“.<sup>9</sup>

Es gibt eine Vielzahl von Lösungsvorschlägen und Ideen, strukturelle Reformen durchzuführen, um ein höheres Maß an UN-politischer Kohärenz zu erzielen. Im folgenden sollen einige Lösungswege genannt werden, um das Spektrum der Reform-Optionen aufzuzeigen. Vorweg sei bereits gesagt, daß es eine „optimale Lösung“ nicht gibt und auch nicht geben kann, aber eine „zweitbeste Lösung“ sollte zumindest in dem Sinne angedacht werden, daß ein höherer Grad an Kohärenz angestrebt wird.

*Lösung 1:* Eingliederung des BMZ in das Auswärtige Amt. Wegen der Überschneidungen der Aufgabefelder erscheint dieser Vorschlag plausibel, führt aber in der Konsequenz zu einem riesigen Ministerium mit einem erhöhten intra-ministeriellen Koordinierungsbedarf. Mit anderen Worten: Aus interministeriellen werden intra-ministerielle Koordinierungsprobleme, die angesichts der alle drei Jahre erfolgenden Rotation des AA-Personals nicht zu bewältigen sind. Nach Kevenhörster würde dieser Vorschlag „den ohnehin niedrigen Stellenwert der Entwicklungspolitik weiter absenken, Ressourcen und Instrumente dieser Politik vollends zum Steinbruch machen und das Kohärenzproblem auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner lösen – der Umdefinition entwicklungspolitischer Querschnittsaufgaben als Zusatzaufgaben auswärtiger Politik“.<sup>10</sup>

*Lösung 2:* Ausweitung der Kompetenzen des BMZ, das zum Querschnitts- oder gar Superministerium mit der politischen Priorität für das UN-System ausgebaut wird. Dieser Vorschlag impliziert, dass u.a. die humanitäre Hilfe aus dem AA, die Schulden- und Rohstoff-Politik aus dem BMF und BMWA, die internationale Agrarpolitik aus dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft auszulagern wäre. Die Zahl der Verlagerung von Kompetenzen, um eine kohärente UN-System-Politik anzustreben, wäre jedoch weitaus größer und nicht zu realisieren. Der entstehende inter- und intra-ministerielle Koordinierungsbedarf wäre enorm.

---

<sup>9</sup> Christoph Weller, Das fehlende Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik, in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 183.

<sup>10</sup> Vgl. Kevenhörster, a.a.O. (s. Fn 5).

*Lösung 3:* Stärkung der Monitorings- und Koordinierungsaufgaben innerhalb der Bundesregierung beim AA oder beim BMZ, um einen Gesamtüberblick über die Aktivitäten aller Bundesministerien zu erhalten und – darauf aufbauend – eine kohärente UN-System-Politik zu entwickeln und zu verfolgen. Die technischen Voraussetzungen für das Monitoring etwa über ein umfassendes EDV-Informationssystem sind ohne Zweifel gegeben. Bei der Frage der Erstellung eines entsprechenden Klassifikationssystems zur Verarbeitung der Informationen tauchen bereits Probleme der politischen Bewertung auf, die noch größer werden, wenn es um die Bestimmung der Koordinierungsaufgaben geht. Welches Ministerium mit dieser Aufgabe betraut werden soll, ist eine hochgradig politische Entscheidungsfrage.

*Lösung 4:* Schaffung einer kombinierten Kompetenz für Globale Strukturfragen und UN-System-Politik unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und unter Beteiligung aller relevanten Ressorts. Diese Lösung käme der Idee Kevenhörsters sehr nahe, der ein Entwicklungskabinett unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers vorschlägt, das die Kohärenz der Teilpolitiken der beteiligten Ressorts überwacht und durch einen Arbeitsstab Kohärenz im Bundeskanzleramt unterstützt wird. Dieser Arbeitsstab sollte dann die Koordinierung und das Monitoring innerhalb der Bundesregierung übernehmen (= Kombination mit Lösung 3).

*Lösung 5:* Schaffung einer eigenständigen Einrichtung (z.B. Beauftragter der Bundesregierung), welche die horizontale Koordinierungsfunktion übernehmen oder sogar als hierarchisch lenkende Instanz diese Aufgabe wahrnehmen würde. Aber da selbst für die EU-Politik, einem Bereich höchster außenpolitischer Priorität mit einem entsprechend hohen Koordinierungsbedarf, bisher kein eigenes Ministerium für Europa-Angelegenheiten geschaffen wurde, ist eine solche Initiative für das UN-System kaum zu erwarten.

Die vorgetragenen Lösungen stellen Optionen dar, um das Problem angemessener Verwaltungsstrukturen für eine aktive, nicht nur reaktive problemorientierte und kohärente UN-System-Politik sichtbar zu machen.

## **6. Ausblick**

Die oben genannten Optionen betreffen lediglich die Strukturprobleme auf der Ebene der Bundesministerien. Daß die Realität weitaus komplexer ist, wurde bereits anfangs angedeutet (u.a. Berücksichtigung mehrerer Entscheidungsebenen, Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der wissenschaftlichen Beratergremien einzelner Bundesministerien), kann aber an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. In Deutschland ist ein Neuzuschnitt von Bundesministerien eher Ergebnis von Koalitionsverhandlungen, weniger eines integrierten Gesamtkonzeptes zur UN-System-Politik mit klar definierten Prioritäten. Tiefgreifende strukturelle Veränderungen sind daher kaum zu erwarten.

Daher taucht desöfteren die Forderung nach einer „neuen Kooperationskultur“ anstelle des verbreiteten Zuständigkeitsdenkens auf (u.a. *Köhler* und *Thiel*).<sup>11</sup>

Eine notwendige Voraussetzung hierfür wäre ein transparentes Informations- und Monitoring-System über sämtliche UN-System-bezogenen Aktivitäten aller Bundesministerien, das zugleich die Aufmerksamkeit auf Strukturprobleme und -defizite lenken würde.

Aus funktionaler Perspektive sind die Bemühungen der Bundesregierung zu begrüßen, die stark vernetzten globalen Problemfelder als Gesamtaufgabe einer Vielzahl von Bundesministerien zu identifizieren und festzulegen.

Ein Beispiel hierfür ist das im April 2001 von der Bundesregierung verabschiedete Aktionsprogramm 2015 („Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“), das einen kohärenten Ansatz von Entwicklungs-, Umwelt-, Agrar-, Handels-, Wirtschafts-, Menschenrechts-, Wissenschafts- und Technologie-Politik einfordert.<sup>12</sup>

Auch der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom Mai 2004<sup>13</sup> stellt einen solchen umfassenden Ansatz dar.

Aber diese Aktionspläne dürfen keine Absichtserklärungen bleiben, sondern müssen zu UN-politischen Prioritäten mit entsprechender Mittelallokation führen. Daraus ließen sich auch strukturelle Defizite bei der Umsetzung ableiten.

Schließlich sollte ein Blick über die nationalen Grenzen gewagt werden. Da auch andere Regierungen in ihren UN-System-Politiken mit ähnlichen Kohärenz- und Koordinierungs-Problemen konfrontiert sind, sollten ausländische Erfahrungen und Modelle (z.B. Kanada, Niederlande, die skandinavischen Staaten) entsprechend ausgewertet und auf ihre Übertragbarkeit überprüft werden.

---

<sup>11</sup> Vgl. *Volkmar Köhler*, Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes – aus der Sicht der Entwicklungspolitik, in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 177-181; *Reinold E.Thiel*, Gesucht: eine neue Kooperationsstruktur. in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 167.

<sup>12</sup> *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn 2001; Quelle im Internet: [www.aktionsprogramm2015.de/www/images/download/Armutsbekaempfung\\_eine\\_globale\\_Aufgabe.pdf](http://www.aktionsprogramm2015.de/www/images/download/Armutsbekaempfung_eine_globale_Aufgabe.pdf).

<sup>13</sup> *Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland*, Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin, 12. Mai 2004; Quelle im Internet: [www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aktionsplan\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html).

## Literatur

*Andrae, Lisette/Kaiser, Karl*, Die »Außenpolitik« der Fachministerien, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 29-46.

*Ashoff, Guido*, Für eine Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken, in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr.6, Juni 2002, S.172-176.

*Eberlei, Walter*, Globalisierte Politikfelder mitgestalten: Das Auswärtige Amt vor neuen Herausforderungen, in: Thomas Fues/Brigitte I. Hamm (Hrsg.), Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, Bonn 2001, S. 225-261.

*Eberlei, Walter/Weller, Christoph*, Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 2001, ([www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report51.pdf](http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/publist/report51.pdf)).

*Eberwein, Wolf-Dieter/Kaiser, Karl* (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998.

*Kevenhörster, Paul*, Kohärenzfälle – die Suche nach einem Ausweg, in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 185-186.

*Köhler, Volkmar*, Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes – aus der Sicht der Entwicklungspolitik, in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 177-181.

*Krippendorff, Ekkehart*, Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben, in: Politische Vierteljahresschrift 4/3, 1963, S.243-266.

*Thiel, Reinold E.*, Gesucht: eine neue Kooperationsstruktur, in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 167.

*Weller, Christoph*, Das fehlende Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik, in: E + Z – Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 6, Juni 2002, S. 183.

*Wessels, Wolfgang*, Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995. Opladen, 2000, 496 S.

## **Kapitel 10**

### **Die Europäische Union und die Vereinten Nationen**





# **Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen – Bestandsaufnahme, Defizite, Chancen<sup>1</sup>**

*Ernst Sucharipa*

Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union, die diese Bezeichnung wirklich verdient, muß auch im Rahmen der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommen.

Mein Referat soll zeigen,

- bis zu welchem Grad dies der Fall ist und welchen Niederschlag diese Zusammenarbeit im Abstimmungsbild der Generalversammlung hat;
- welches der Stellenwert der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen heute ist;
- welches die rechtlichen Grundlagen und Reglements für die Zusammenarbeit der Union in den Vereinten Nationen sind;
- wie sich die praktische Durchführung dieser Zusammenarbeit gestaltet.

In diesem Zusammenhang ist auch kurz auf das Abstimmungsverhalten der Beitrittskandidaten einzugehen. Ferner werde ich rezente Entwicklungen erwähnen, die in Richtung einer vorsichtigen institutionellen Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Europäischen Union gehen, und schließlich auch auf die Fragen der EU-Kooperation im Sicherheitsrat eingehen.

## **I. Die Relevanz der Vereinten Nationen für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union**

Der äußerst vielfältige, breit aufgefächerte Inhalt der Aktivitäten, Beratungsgegenstände, Verhandlungs- und Abstimmungsverfahren in New York, Genf, Wien und Nairobi zwingt die 15 Mitgliedstaaten sowie auch die Kommission dazu, in diesem Geschehen das „europäische“ (EU) Profil zu wahren und ins rechte Licht zu setzen. Ständige, oft rasche Reaktion ist gefragt. In dieser Reaktion gilt es, das Gemeinsame der Außen- und Sicherheitspolitik der Union darzustellen.

Die 15 Mitglieder der Europäischen Union bilden unter den derzeit 189 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine weitgehend kohärente Gruppe. Sie hat sich aufgrund des Umfangs und der Qualität ihrer Mitarbeit in den Vereinten Nationen nicht nur in finanzieller Hinsicht zu dem wohl wichtigsten Akteur innerhalb der Vereinten Nationen entwickelt. Die Gruppe der 15 EU-Staaten

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2002 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 28. Juni 2002 gehalten hat.

hebt sich von den übrigen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ab, weil sie weitgehend übereinstimmende Positionen zu den verschiedenen Themen entwickelt hat, mit denen sich die Vereinten Nationen befassen, und in den Entscheidungsprozessen der Organisation gemeinsam auftritt.

Diese Tendenz wird durch die bedeutende wirtschaftliche und politische Stellung der Europäischen Union im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verstärkt.

Die bedeutende und dominante Position, welche heute der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten innerhalb der Vereinten Nationen zukommt, findet ihren klarsten Ausdruck im Beitrag dieser 15 Staaten zum Budget der Vereinten Nationen: Bei 28 % des weltweiten BSP-Anteils entfallen auf die Mitgliedstaaten der Union 37 % der Pflichtbeiträge zum regulären Budget und 40 % der Beiträge zu den friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen (s. Graphik 1 auf S. 365). Die Mitglieder der Europäischen Union entrichten diese Beiträge in aller Regel pünktlich und in voller Höhe. Der gesamte Anteil der Union an den freiwilligen Beiträgen zu diversen Fonds der Vereinten Nationen und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit liegt bei 50 %. Um einiges geringer ist allerdings der personelle Einsatz der Mitgliedstaaten der Union bei friedenserhaltenden Operationen: Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellen mit etwa 6.800 Mitarbeitern 17 % des gesamten Personals für friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen (23 % der militärischen Beobachter, 23 % der Polizeikontingente, 16 % der Truppenkontingente).

Es muß aber die Frage gestellt werden, inwieweit das Instrumentarium, welches die Vereinten Nationen anbieten, auch in die GASP bewußt einbezogen und gezielt verwendet wird, bzw. inwieweit die Europäische Union im Rahmen der Vereinten Nationen *initiativ* tätig wird. Hier fällt die Bestandsaufnahme eher negativ aus. Zwar kann mit Sicherheit gesagt werden, daß von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union am konsequentesten die Vereinten Nationen und deren Ziele unterstützen: Art. 17 des EU-Vertrages, der die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union definiert, bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den Grundgedanken der Friedenssicherung und der Stärkung der internationalen Sicherheit *in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen*.

Auch gehört zum Engagement der Europäischen Union in den Vereinten Nationen eine starke grundsätzliche Unterstützung für alle Maßnahmen der Konfliktverhütung und der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, wie sie der Sicherheitsrat und der Generalsekretär unternehmen – etwa in Form von präventiver Diplomatie. Die Mitgliedstaaten der Union setzen sich auch für die Weiterentwicklung und – noch wichtiger – die strengere Durchsetzung der Menschenrechte ein. Die Mitarbeit der Europäischen Union in den Vereinten Nationen umfaßt zudem eine aktive Unterstützung für Programme der humanitären Hilfe bei Naturkatastrophen oder infolge von bewaffneten Konflikten, die

Förderung der Programme der Vereinten Nationen zur Beseitigung von Landminen und die weitere Kodifikation des Völkerrechts, um nur einige der Schwerpunkte zu nennen. Die Europäische Union ist auch ein starker Anwalt für eine Reform der Vereinten Nationen und unterstützt die diesbezüglichen Bemühungen des Generalsekretärs der Organisation.

Dennoch ist auffällig, daß die Europäische Union trotz dieser generellen Unterstützung verschiedenster Aktivitäten der Vereinten Nationen meist nur auf Resolutionsentwürfe und Initiativen anderer Staaten und Staatengruppen *reagiert* und nur selten eigene Initiativen vorbereitet.

Für die letzte Generalversammlung zählt der EU-interne belgische Abschlußbericht („rapport de la Présidence belge“) folgende gemeinsamen EU-Initiativen auf:

- Sicherheit des humanitären Personals der Vereinten Nationen;
- Durchführung der Empfehlungen der Millenniums-Generalversammlung;
- Unterstützung für Anti-Minen-Aktionen;
- Globale Partnerschaften (mit Bezug auf den Stellenwert des privaten Sektors);
- Resolution zum Bericht des IAEA;
- Rechte des Kindes;
- Menschenrechte im Iran, Irak, DR Kongo.

Es sind dies in der Regel Resolutionsentwürfe, die auf bereits seit längerer Zeit betriebene Initiativen zurückgehen und kaum solche, mit denen neue, innovative Anregungen verfolgt werden.

Interessant ist auch die Liste jener Themen, die seitens der Europäischen Union einige Monate vor der jeweiligen Generalversammlung als wichtig eingestuft werden und in Form eines „Priority papers“ zirkuliert werden. Von der derzeitigen spanischen Präsidentschaft wurden hierzu folgende Punkte für die 57. Generalversammlung vorgeschlagen:

- Kampf gegen Terrorismus;
- Menschenrechte;
- Humanitäre Fragen;
- Konfliktlösung und Friedenserhaltung;
- Regionale Fragen (genannt werden: Kongo, Burundi, Äthiopien – Eritrea, Mittlerer Osten, Afghanistan, Balkan, Zypern, Myanmar, Osttimor);
- Internationaler Strafgerichtshof;
- Umweltfragen;
- Umsetzung der Beschlüsse von Großkonferenzen der Vereinten Nationen.

## II. Rechtliche und „pararechtliche“ Grundlagen der EU-Zusammenarbeit

In erster Linie sind die Bestimmungen aus Art. 19 EU-Vertrag maßgebend:

*(1) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Sie treten dort für die gemeinsamen Standpunkte ein.*

*In den internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind, setzen sich die dort vertretenen Mitgliedstaaten für die gemeinsamen Standpunkte ein.*

*(2) Unbeschadet des Absatzes 1 und des Artikels 14 Absatz 3 unterrichten die Mitgliedstaaten, die in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen vertreten sind, die dort nicht vertretenen Mitgliedstaaten laufend über alle Fragen von gemeinsamem Interesse.*

*Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sind, werden sich abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten. Die Mitgliedstaaten, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind, werden sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeit aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen.*

Weitere Texte, die für das Agieren der EU-Partner im Vereinten Nationen Kontext maßgeblich sind:

Ein „Policy document“ des Rats Allgemeiner Angelegenheiten (RAA) „European Union Coordination in the United Nations Framework“; verabschiedet am 10. April 1995 (COREU PAR 483/95). Es handelt sich dabei um einen nicht verbindlichen „Code of conduct“ mit zumeist recht allgemeinen „Common sense“-Anleitungen wie z.B:

- Abstimmung der Haltungen der Mitgliedstaaten soll so früh wie möglich begonnen werden;
- Delegation von Präsidentschaftsaufgaben an andere Partner;
- Allgemeine Aufforderung an Unionsdisziplin: Verpflichtung zu Konsultation vor dem Start eigener Initiativen;
- „Guidelines for Enhanced Political Dialogue with Associated Countries“ (Beschluss des Politischen Komitees vom 31. Mai 1996; COREU SEC 660/96). Diese legen u.a. die Verfahrensweise für Assoziierte Staaten zur Teilnahme an Erklärungen („Alignment“), bei schriftlichen Stellungnahmen an das Sekretariat der Vereinten Nationen und Koordinationsmechanismen in multilateralen Foren fest;
- „EU-UN Co-operation in Conflict Prevention and Crisis Management“ (Council conclusions, 2356. RAA vom 11. Juni 2001).

Zur Abrundung der rechtlichen Grundlagen ist noch auf den *spezifischen Status* der Delegationen von Kommission und Ratssekretariat hinzuweisen: Die Europäische Gemeinschaft (nur sie hat ja anerkannte internationale Rechtspersönlichkeit) ist als Beobachter in der Generalversammlung und beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zugelassen. Sie wird vertreten durch die jeweilige Ratspräsidentschaft der Europäischen Union und durch die Europäische Kommission.

Der entsprechende Eintrag im Delegationsverzeichnis der Vereinten Nationen hat folgenden Asterix-Vermerk: „*The European Community has informed the Secretariat of the United Nations that it is now part of the European Union, as established by the Treaty on European Union*“. Unter dem Eintrag der Kommissionsdelegation findet sich sodann (in Genf und New York) mit Strich und Abstand deutlich abgesetzt der Eintrag für das „Liaison Office of the General Secretariat of the Council of the European Union with the United Nations“. Während die Beobachterdelegation der Kommission jedenfalls dort klare Befugnisse hat, wo es um ausschließliche Kommissionskompetenzen oder um gemischte Kompetenzen geht, wird die Funktion der nach Abschluß des Vertrages von Maastricht 1994 eingerichteten Ratsdelegation auf der Webpage wie folgt umschrieben:

- Unterstützung für Präsidentschaft und Mitgliedstaaten in der Vereinten Nationen Koordination;
- Archivhaltung;
- UN-„Antenna“ für Brüsseler Zentrale.

### **III. Praktische Gestaltung der EU-Zusammenarbeit bei den Vereinten Nationen.**

Hier gilt es zwischen zwei Bereichen zu unterscheiden, wobei die Unterschiede in der Qualität der Zusammenarbeit beträchtlich sind: Generalversammlung und Sicherheitsrat.

#### **1. Generalversammlung**

Gemeinsame Positionen der 15 EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen kommen am klarsten im Verlaufe der jährlich stattfindenden Generalversammlung (und im Wirtschafts- und Sozialrat) zum Ausdruck. So gab beispielsweise die belgische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 97 gemeinsame Erklärungen im Namen der 15 EU-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung ab. Sehr oft schließen sich die assoziierten Staaten aus Mittel- und Osteuropa sowie Island, Liechtenstein und Norwegen als Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) formell diesen EU-Erklärungen an. Obgleich diese Delegationen nur sehr beschränkt die Möglichkeit haben, sich direkt an der Redaktion dieser Erklärungen zu beteiligen, werden ihre Vorschläge und Bemerkungen doch soweit wie möglich berücksichtigt. Auf diese

Weise spricht die Präsidentschaft der Europäischen Union meist für fast 30 Staaten und bestimmt damit wesentlich den Verlauf der Debatte.

Diese gemeinsamen Erklärungen, Positionspapiere und Verhandlungsgrundlagen werden in zahlreichen, täglich oft mehrfach stattfindenden Koordinations-sitzungen auf Botschafter- oder Expertenebene redigiert und ausgehandelt. Sie können Verhandlungsgegenstand in einer der Brüsseler Arbeitsgruppen des Rates der Europäischen Union sein. An allen diesen Beratungen sind auch die EU-Kommission und das Ratssekretariat beteiligt. Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Verhandlungsprozessen in den Vereinten Nationen ergeben, sind auch des öfteren Bestandteil des täglichen elektronischen Informationsaustausches zwischen den Außenministerien der Mitgliedstaaten.

Diese Politik der umfassenden Koordination führt zu einem erstaunlich hohen Grad an Übereinstimmung im Stimmverhalten der Generalversammlung. So stimmten die 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Verlaufe der 56. Generalversammlung 2000 bei 76,5 % aller namentlichen Abstimmungen über Resolutionsentwürfe gemeinsam (46 Abstimmungen von insgesamt 60 namentlich abgestimmten Resolutionen). Diese Statistik, welche also nur Resolutionen berücksichtigt, die nicht im Konsensweg unter allen Mitgliedstaaten der Generalversammlung verabschiedet wurden, ist naturgemäß wesentlich aussagekräftiger als ein Abstellen auf *alle* von der Generalversammlung verabschiedeten ca. 280 Resolutionen, d.h. einschließlich der im Konsensweg angenommenen Texte. Der Höhepunkt in der Kohäsion des EU-Abstimmungsverhaltens wurde während der 53. Generalversammlung (1998) mit 69 von 84 Abstimmungen erreicht (85 % Kohäsion). Bei Berücksichtigung aller Resolutionen, also auch der mit Konsens verabschiedeten, ergab sich 1998 eine Kohäsion von 96,7 %.

Zuletzt wurde unter der finnischen Präsidentschaft (2. Halbjahr 1999) eine solche Abstimmungsstatistik (Tabelle 1 auf S. 366) veröffentlicht. Sie umfaßt die Jahre 1977-1999. An Hand dieser Übersicht läßt sich die Entwicklung der EU-Kohäsion (zunehmende Tendenz bis 1988, dann wieder abfallend) recht gut verfolgen. Im übrigen wurde in den letzten beiden Jahren, d. h. weder unter der französischen (2000) noch der belgischen Präsidentschaft eine vergleichbare Statistik erstellt.

Interessant sind auch grafische Darstellungen, die den Kohärenzgrad nach thematischen Gesichtspunkten darlegen (Graphiken 2 u. 3 auf S. 366 bzw. 367). Diese Statistiken, die einer Studie von Univ-Doz. *Paul Luif* (Projektbericht an das Büro für Sicherheitspolitik, Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien, Feb. 2002)<sup>2</sup> entnommen sind, berücksichtigen auch namentliche Ab-

---

<sup>2</sup> *Paul Luif*, Empirische Analyse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union am Beispiel des Abstimmungsverhalten der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, Wien: Manuskript, Februar 2002 (= Projektbericht für das Büro für Sicherheitspolitik, Bundesministerium für Landesverteidigung, Österreich).

stimmungen über Teile einer Resolution, wo dies von einem Mitglied der Generalversammlung gefordert wurde. Die von der Delegation des EU-Rates in New York geführte Statistik stellt hingegen nur auf GesamtAbstimmungen über Resolutionen ab (keine „Separate Votes“).

An diesen Grafiken lassen sich auch die „neuralgischen“ Bereiche in bezug auf die angestrebte hohe Kohärenz gut ablesen: Es sind dies einerseits einige fast schon historisch zu bezeichnende Resolutionen im Vierten Ausschuß zu Dekolonialisierungsfragen, eine Reihe von Abstimmungen zu Abrüstungs- und vor allem Fragen der nuklearen Sicherheit im Ersten Ausschuß sowie der Bereich Nahost, wo die Frage der Übereinstimmung im Abstimmungsverhalten auch über das New Yorker Konferenzgeschehen hinausgehende Wirkung und Beachtung entfaltet.

So vermeldete auch die belgische EU-Präsidentschaft bei den Vereinten Nationen (2. Hj. 2001) in ihrem Abschlußbericht Kohäsionsschwierigkeiten in folgenden Bereichen:

- Mittelost- und Palästina-Resolutionen;
- Nukleare Abrüstung (gemeinsame Abstimmung bei 42 von insgesamt 49 Resolutionen: hier bestehen deutliche Kohärenzabstriche, die jedoch weniger als man vermuten würde auf das Abstimmungsverhalten der vier neutralen oder paktungebundenen EU-Staaten zurückzuführen sind, als vielmehr zu Lasten des abweichenden Abstimmungsverhaltens der beiden Nuklearmächte (insbes. Frankreich) gehen;
- Dekolonialisierung.

Tabelle 2 (auf S. 367) zeigt nochmals für die 56. Generalversammlung (2001) jene Bereiche auf, in denen keine Kohäsion innerhalb der Europäischen Union erreicht werden konnte. Zusätzlich sind auch jene Fälle vermerkt, in denen es bei übereinstimmendem Abstimmungsverhalten der Europäischen Union ein unterschiedliches Abstimmungsverhalten der Vereinigten Staaten gab.

Vor allem bei den Nahost/Palästina-Abstimmungen kommt es gelegentlich vor, daß sich auch die Außenminister persönlich interessieren und einschalten, letztlich besteht hier immer wieder die Gefahr, daß in einem wichtigen Bereich der GASP Uneinigkeit unter den Staaten der Europäischen Union durch unterschiedliches Abstimmungsverhalten allzu deutlich signalisiert wird. So zuletzt in der Ende April 2002 abgeschlossenen Tagung der Menschenrechtskommission in Genf, wo bei einer Israel heftig verurteilenden Resolution von den neun stimmberechtigten Mitgliedstaaten der Union (die auch Mitglied der Menschenrechtskommission sind) sechs für und zwei (Großbritannien, Deutschland) bei einer Enthaltung (Italien) gegen den Text stimmten.

Wenige Monate vor dem Abschluß der Erweiterungsverhandlungen liegt es nahe, auch kurz der Frage „was wäre, wenn“ nachzugehen, also den hypothetischen Fall zu beleuchten, wie sich die EU-Abstimmungskohärenz gestaltet hätte, wären die 10 (angenommenen) neuen Mitglieder schon seit 1995 Mit-

glieder der Europäischen Union gewesen (Graphik 4 auf S. 368). Bei der 55. Generalversammlung (2000) gab es bei den „EU-15“ in 72 % der Abstimmungen identes Verhalten, bei einer angenommenen „EU-25“ wären es bloß 49 % gewesen. Freilich zeigt die grafische Darstellung eine Verstärkung der Kohärenz unter den „EU-25“ in den letzten Jahren und eine Verringerung des Abstandes der „10“ zu den „EU-15“ innerhalb von 5 Jahren um 7 % -Punkte (von 30 auf 23).

Dieser Trend wird sich mit Sicherheit weiter fortsetzen, sobald auch die neu aufgenommenen Mitglieder in den internen Konsultationsprozeß der Union voll eingeschlossen sind. (Vermutlich nach Abschluß der Beitrittsverhandlungen, d.h. noch vor Abschluß des Ratifikationsverfahrens.) Dieser Einschluß in das Koordinationsverfahren wird zusätzlichen „sozialen Druck“ in Richtung auf eine weitere Angleichung des Abstimmungsbildes ausüben. Genauere Analysen zeigen im übrigen auch auf, daß Zypern und Malta (die beiden „alten“ blockfreien Staaten) einen um einiges höheren Grad der Stimtabweichung aufweisen als die anderen Beitrittskandidaten.

Als letzten statistischen Beitrag möchte ich noch auf eine ebenfalls von Paul Luif entlehene Tabelle verweisen, in der nicht der gesamthafte EU-Konsens eruiert wird, sondern die Abweichung des einzelnen Staates von der Mehrheitsmeinung der EU-Staaten (d.h. z.B. bei 15 EU Mitgliedstaaten zumindest 8 pos. Stimmen) (Tabelle 3 auf S. 368). Tabelle 4 (auf S. 369) erweitert diese Darstellung auf die Beitrittskandidaten sowie – zu Vergleichszwecken – einige weitere Staaten.

Insgesamt lassen diese Übersichten u.a. folgende Schlüsse zu:

Hoher aber tendenziell wieder abnehmender Konvergenzgrad;

Die Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitglieder wird das Bild mittelfristig nicht nachhaltig ändern;

Eine Kerngruppe innerhalb der Europäischen Union weist stärkere Kohäsion auf: Benelux, Deutschland, Dänemark, Portugal, Finnland, Griechenland, unmittelbar gefolgt von Österreich, Schweden, Spanien, Italien. Großbritannien und Frankreich haben hingegen wesentlich höhere Abweichungen aufzuweisen, d.h. diese beiden großen Mitgliedstaaten repräsentieren in ihrem Abstimmungsverhalten keineswegs die Einstellung der meisten EU Staaten;

Wenn eine Schlußfolgerung von der Politik der Vereinten Nationen auf die GASP allgemein erlaubt ist:

Ein Direktorium von großen EU-Mitgliedstaaten in der Außenpolitik der Union, das auf ersten Blick ein effizientes Handeln ermöglichen könnte, wäre aus Sicht der kleineren Mitgliedstaaten problematisch. Die Haltung Deutschlands in den Vereinten Nationen entspricht allerdings (aus historischen Gründen?) viel eher dem „EU-Mainstream“ der Kerngruppe;



In den Vereinten Nationen und insbesondere der Generalversammlung ist die Übereinstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten weiter fortgeschritten, als dies sonst dem Entwicklungsstand ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entspricht. Gleichzeitig markiert dieser hohe Entwicklungsstand auch die Obergrenze, bis zu der die Etablierung gemeinsamer Positionen der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen vorangetrieben werden kann. In Bereichen, in denen starke außenpolitische Einzelinteressen bestimmter Mitgliedstaaten weiter bestehen, wird es schwierig oder unmöglich, gemeinsame Positionen zu entwickeln;

Das markanteste Beispiel für die Verfolgung nationaler Interessen auf Kosten einer Gemeinschaftsposition stellten die gegensätzlichen Auffassungen Deutschlands und Italiens über die Frage der Reform des Sicherheitsrates dar. Deutschland strebte für sich einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat an und hoffte, dieses Ziel im Zuge der laufenden Debatte über die Erweiterung des Sicherheitsrates zu erreichen. Italien dagegen will gerade diese Gleichstellung Deutschlands mit den beiden anderen westeuropäischen Mitgliedern des Sicherheitsrates – Frankreich und Großbritannien – verhindern und propagierte daher andere Reformmodelle, die eine Rotation unter mittelgroßen Staaten, darunter Italien, vorsehen;

Weitere Bereiche, in denen es an gemeinsamen Positionen der EU-Mitglieder fehlt, sind die Haltung zur Dekolonialisierung, soweit sie noch Gegenstand von Beratungen bei den Vereinten Nationen ist, und – wohl wichtiger – das Feld von Abrüstung und Rüstungskontrolle. Hier führen der Unterschied zwischen Staaten, die Atomwaffen besitzen, und denjenigen, die keine haben, sowie auch der Unterschied zwischen allianzgebundenen und allianzfreien Staaten zu nicht immer überbrückbaren Meinungsverschiedenheiten;

Das augenfälligste Problem der gemeinsamen EU-Präsenz bei den Vereinten Nationen liegt in der ständigen Suche nach einer vertretbaren gemeinsamen Position, die dann zumeist der berühmte kleinste gemeinsame Nenner ist.

Selbstverständlich ist das gemeinsame Auftreten der 15 EU-Staaten ein nicht zu unterschätzender Wert an sich und ein nicht unbedeutender Motor und Gradmesser für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außenpolitik. Gleichzeitig ist jedoch eine Abflachung des UN-Profiles einzelner besonders engagierter EU-Staaten zu verzeichnen.

Der Weg zu gemeinsamen EU-Positionen ist oft mühsam. Die Statistik läßt das am Beispiel der belgischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 sehr klar erkennen: Während dieser sechs Monate fanden in New York insgesamt 600 Arbeitssitzungen der 15 Delegationen auf Ebene der Missionschefs (d.h. der ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen) sowie auf Expertenebene statt. Diese hohe Anzahl an erforderlichen Koordinationsitzungen ist – mit einigen Schwankungen – für alle Präsidentschaften charakteristisch. Es ist also ein reichlich zäher und zeitaufwendiger Koordinationsmechanismus erforderlich, um aus 15 nationalstaatlichen Politiken eine erkennbare gemeinsame Politik

der Europäischen Union in und gegenüber den Vereinten Nationen zu entwickeln. Ähnlich intensiv ist im übrigen die Koordinationstätigkeit in Genf, wo pro Halbjahr 400-500 Sitzungen anfallen (davon die Hälfte für WTO-Angelegenheiten). Interessant ist natürlich, daß es in Genf mehr Politikbereiche mit (ausschließlicher) Zuständigkeit der Europäischen Kommission bzw. deren Mitzuständigkeit gibt. Entsprechende Koordinationsmechanismen, allerdings in weit abgeschwächtem Ausmaß, gibt es auch in Wien (UNOV) und Paris (UNESCO).

Mit dieser intensiven Koordinationstätigkeit verbunden ist ein Phänomen, das viele Delegationen außerhalb der Europäischen Union – besonders die Partner innerhalb der größeren westlichen Regionalgruppe (WEOG) – immer wieder beklagen: Die EU-Positionen gegenüber den Vereinten Nationen sind, wenn sie einmal festgelegt sind, nicht mehr änderbar und daher nicht verhandelbar. Ohne Zweifel engt dieser Umstand oft die Möglichkeiten für ein gemeinsames Vorgehen mit anderen gleichgesinnten Delegationen ein, wie zum Beispiel mit Kanada, Norwegen, aber auch Neuseeland und Australien.

Das Bild, das die Umsetzung einer gemeinsamen EU-Außenpolitik innerhalb der Generalversammlung bietet, ist also insgesamt, vor allem statistisch betrachtet, recht erfreulich. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Koordination der Europäischen Union und die Bereitschaft zur Unterwerfung unter eine einheitliche Haltung immer dort an deutliche Grenzen stößt, wo ausgeprägte nationale Positionen oder auch starke, manchmal persönlich bedingte Profilierungsinteressen im Spiel sind.

## **2. Sicherheitsrat**

Während die Kooperation im Bereich Generalversammlung recht gut (wenn auch sehr aufwendig) funktioniert und im wesentlichen eine Zusammenarbeit unter Gleichberechtigten darstellt, kann das für den Bereich Sicherheitsrat nicht behauptet werden. Ganz im Gegenteil: hier zeigen sich die Grenzen einer gemeinschaftlichen Politik der Vereinten Nationen:

Jene EU-Mitglieder, die dem Sicherheitsrat entweder als ständige oder nicht-ständige, gewählte Mitglieder angehören, sprechen in diesem Gremium entsprechend der Satzung der Vereinten Nationen nach wie vor grundsätzlich zunächst als nationale Staaten. Sie sind aber nach dem EU-Vertrag generell verpflichtet, sich untereinander abzustimmen und die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zumindest in vollem Umfang zu unterrichten (Art. 19 (2) EUV). Zusätzlich werden die Mitgliedstaaten der Union, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind – also Frankreich und Großbritannien –, vom EU-Vertrag ausdrücklich aufgerufen, sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Standpunkte und Interessen der Europäischen Union einzusetzen – aber nur „unbeschadet ihrer Verantwortung aufgrund der Charta der Vereinten Nationen“. Diese Bestimmung erlaubt es Großbritannien und Frankreich in Fällen, in denen ihre spezifischen Positionen als Ständige Mitglieder, die auch zeitlich

dem EU-Vertrag und der Herausbildung der GASP vorausgehen, dies erfordern, auf ihre vorgeordneten Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen zu verweisen.

Die Informationsverpflichtung, die sich aus Art. 19 EUV ergibt, ist in den letzten Monaten aktualisiert worden. Bis vor kurzem war es um die Durchführung dieser Bestimmungen nicht gut bestellt. Die Informationsweitergabe seitens der Mitglieder des Sicherheitsrates an die übrigen „armen Brüder“ erfolgte zögerlich, nur auf konkretes Verlangen. Forum hierfür war das freitägliche Treffen der Missionschefs. Diese wöchentlichen Sitzungen der Ständigen Vertreter der EU-Staaten geben die Möglichkeit zu Koordinationsgesprächen, jedoch gehen diese in aller Regel nicht über einen Informations- und Meinungsaustausch hinaus. In diesem Rahmen bietet sich dann zwar die Gelegenheit, sofern erforderlich, auch ein Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates an bestehende Festlegungen der Europäischen Union zu erinnern, jedoch steht diesem dann immer noch der Hinweis auf die spezielle, an nationalen Interessen orientierte Verantwortung als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates offen.

Nach langem Drängen wurde im Jänner 2001 unter der schwedischen Präsidentschaft als große Neuerung zusätzlich ein regelmäßiges Treffen auf Sachbearbeiterebene zu einem ausführlichen debriefing eingeführt. Dem Vernehmen nach hat dieses Treffen von „Art. 19 experts“ zu einer realen Verbesserung des Informationsflusses über das *abgelaufene* Geschehen im Sicherheitsrat geführt und es ist sicher recht bezeichnend, daß diese Selbstverständlichkeit als großartige neue Entwicklung in der EU-Kooperation gefeiert wird.

Freilich, diese Treffen gehen in der Regel nicht soweit, auch eine systematische Informationsweitergabe und gar Diskussion über *vorhersehbare* Entwicklungen oder beabsichtigte Initiativen seitens der im Sicherheitsrat vertretenen EU Staaten zu umfassen. Wie es heißt, soll vor allem die britische Delegation jede Entwicklung in diese Richtung („ex ante“-Koordinationstreffen statt „ex-post debriefings“), d. h. letztlich eine stärkere Einbindung aller EU-Mitgliedstaaten in die Gestaltung einer einheitlichen EU-Politik im Sicherheitsrat, blockieren.

Interessant ist, daß bereits 1997 der damalige ständige Vertreter Spaniens bei den Vereinten Nationen in New York (und spätere Hohe Vertreter in Bosnien-Herzegowina), Carlos Westendorp, im Vorfeld der Verhandlungen um die GASP-Bestimmungen im Amsterdamer Vertrag um eine Initiative bemüht war, die auf eine Stärkung der Rechtsgrundlage (im Art. 19 Abs. 2 EUV) für eine gemeinsame Politik der Europäischen Union im Sicherheitsrat abstellte. Ziel dieser – wie nicht weiter verwunderlich – nicht erfolgreichen Initiative war eine klarere Verpflichtung (Erweiterung der bestehenden Formulierung) in Art. 19 EUV für die Mitglieder im Sicherheitsrat zur „Konzertierung“. So sollte eine Abstimmung mit allen anderen EU-Partnern festgelegt werden, sowie die Einführung des Gedankens der Vertretung der Europäischen Union durch die der Europäischen Union angehörenden Mitglieder des Sicherheitsrates.

Art. J. 2 Abs. 3 S. 2 (jetzt Art. 19) wäre hierbei um folgenden Satz ergänzt worden: „*To this effect they will keep the other Member States fully informed and will concert with them*“. Art. J. 5 Abs. 4 S 2 hätte wie folgt gelautet: „*Notwithstanding paragraph 1, Member States which are also members of the United Nations Security Council shall represent the Union in this organ in matters coming within the common foreign and security policy. To this effect they will keep the other Member States fully informed and will concert with them. In execution of their functions they shall uphold the positions and the interests of the Union, in particular agreed common strategies, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter.*“

In weiterem Zusammenhang mit dieser Frage steht die *Visibilität der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union* im Sicherheitsrat schlechthin. Hiezu gibt es verschiedene Möglichkeiten:

Erklärungen der EU-Präsidentschaft im Namen der 15 vor dem Sicherheitsrat (Art. 31 SVN sowie Regel 37 der provisorischen Verfahrensordnung des Sicherheitsrates). Diese Möglichkeit wird seit einigen Jahren mit steigender Tendenz gewählt (ca. 20 Reden/Halbjahr), wobei es meist am Geschick der Präsidentschaft gelegen ist, andere Mitgliedstaaten davon abzuhalten, ebenfalls nach Art. 31 der Satzung das Wort zu ergreifen, was ja zu einer weitgehenden „Banalisierung“ der Präsidentschaftserklärung führen würde. Nicht immer, aber wenigstens manchmal gelingt es auch, selbst die beiden ständigen Sicherheitsratsmitglieder dazu zu bringen, im Interesse der EU-Visibilität von ihrem eigenen Rederecht abzusehen;

Einbringen von Initiativen oder Resolutionsentwürfen durch die beiden Ständigen Mitglieder ausdrücklich im Namen der Europäischen Union. Hiefür besteht zumindest derzeit keine Bereitschaft der beiden ständigen Mitglieder;

Vermehrte Auftritte des Hohen Vertreters und Generalsekretärs des Rates (*Solana*) vor dem Sicherheitsrat;

Diese Auftritte sind derzeit die eher seltene Ausnahme d.h. es gibt diesbezüglich keine Routine, keine eingespielte Verfahrensweise. Zuletzt wurde meist die Lösung gewählt, den Hohen Vertreter sozusagen unter dem Mantel der Präsidentschaftsdelegation sprechen zu lassen. Ebenfalls in Frage kommt eine Einladung an den Hohen Vertreter gemäß Art 39 der provisorischen Verfahrensordnung des Sicherheitsrates. Bezeichnend ist, daß Großbritannien noch vor einem Jahr als Präsident des Sicherheitsrates einen beabsichtigten Auftritt Solanas aktiv verhindert hat und ihn in das informelle Verfahren nach der sog. „Arria“-Formel verweisen wollte. Ebenfalls auf den Widerstand Großbritanniens und Frankreichs stoßen Vorhaben Deutschlands und Spaniens ab 2002 (als Sicherheitsrat-Mitglieder), Vertreter der jeweiligen EU Präsidentschaft und des Ratsekretariats (*Solana*) in ihre Sicherheitsratsdelegationen aufzunehmen.

#### IV. Die Vereinten Nationen als Thema der Brüsseler Institutionen

Eine weitere (und auch über den Bereich Sicherheitsrat hinausreichende) Frage ist, in welchem Ausmaß sich Brüsseler Gremien mit Angelegenheiten der Vereinten Nationen beschäftigen. Bis vor kurzem war dies natürlich im wesentlichen eine fast ausschließliche Aufgabe der zuständigen Ratsarbeitsgruppe (CONUN), wobei freilich in New York kaum eine „guidance“ aus Brüssel zu verspüren war.

Mit der Schaffung der PSK (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee) ist nun ein Gremium vorhanden, das von seiner Anlage her durchaus in operativer Weise auf das New Yorker Geschehen, v.a. des Sicherheitsrates, Bezug nehmen könnte und sollte. So wird seit einiger Zeit im PSK formell die Tagesordnung des Sicherheitsrates verteilt und damit eine Basis für entsprechende Beratungen geschaffen.

Unter der schwedischen Präsidentschaft wurde auch ein systematischer Dialog zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union im Hinblick auf eine mögliche intensivere Zusammenarbeit bei Krisenmanagement und Konfliktlösung eingerichtet:

- Regelmäßige Treffen der EU-15 (oder auch im Troikaformat) mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen;
- Treffen meist in Brüssel zwischen dem Generalsekretär oder der stellvertretenden Generalsekretärin und dem Hohen Vertreter und dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissar;
- PSK-Treffen mit der stellvertretenden Generalsekretärin und den Untergeneralsekretären;
- Kontakte auf Sekretariatsbene.

Dem PSK wird die zentrale Rolle der Überwachung („Monitoring“) des Fortschritts in der Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und den Vereinten Nationen zukommen. Vom PSK erstellte Richtlinien für diese Zusammenarbeit wurden vom RAA am 11. Juni 2001 verabschiedet. Diese beginnende Zusammenarbeit soll sicherstellen, daß die evolvierenden Möglichkeiten und Kapazitäten der ESDP („European Security and Defense Policy“) auch den Vereinten Nationen operativ zugute kommen können. Der sogenannte *Brahimi-Bericht* betreffend die Erhöhung der Effizienz der friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen ist für die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zwischen Vereinten Nationen und Europäischer Union von einiger Bedeutung. Hier geht es vor allem um die Frage, in wieweit und nach welchen Modalitäten die sich herausbildenden EU-Streitkräfte zur Durchführung der Petersberger Aufgaben auch für Aktionen der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen werden.

Im Frühjahr 2001 hat die Europäische Kommission auch eine Kommunikation zum Thema der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe verab-

schiedet („Building an Effective Partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs“). Sie zielt darauf ab, Qualität und Impact der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern, einschließlich vorausschaubarer finanzieller Unterstützung für diverse Programme der Organisation auf diesen Gebieten.

## **V. Zur Vertretung der EU im Sicherheitsrat (einige abschließende Anmerkungen)**

1. Obige Ausführungen haben wohl klargemacht, wie unbefriedigend der derzeitige Zustand ist. Gerade der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, das zentrale Organ der internationalen Staatengemeinschaft für Friedenssicherung, ausgestattet mit dem sich aus der Satzung der Vereinten Nationen ergebenden Monopol zur Legitimierung des Einsatzes von Gewalt zur Lösung internationaler Konflikte, ist ein Gremium, in dem die GASP der Europäischen Union nicht geschlossen zum Ausdruck gebracht werden kann: überhaupt nicht in den sogenannten informellen Konsultationen, wo die Hauptarbeit des Sicherheitsrates geleistet wird, und nur beschränkt in den öffentlichen Sitzungen.

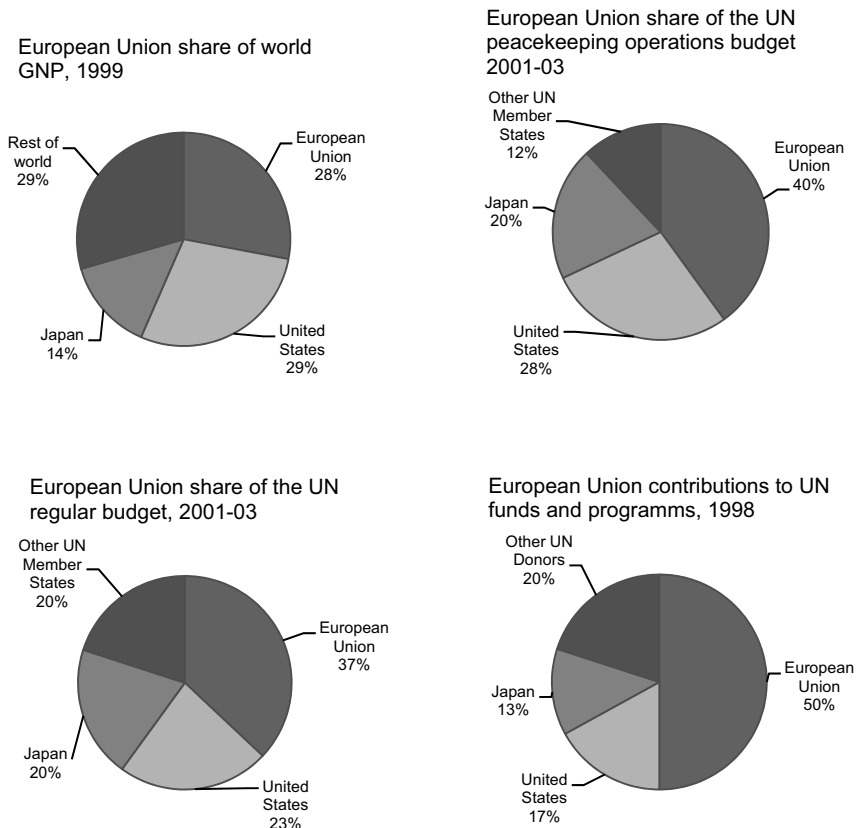
Ohne Zweifel, eine GASP, die diesen Namen wirklich verdient, ist mit diesem Status unvereinbar.

2. Das legt die Forderung nach Einrichtung eines gemeinsamen Europäischen Sitzes im Sicherheitsrat nahe. Diese Forderung wurde bislang – getrennt und aus unterschiedlicher Motivation – von Italien und Österreich erhoben. So wichtig diese Forderung ist, so wenig realistisch erscheint auf absehbare (und vermutlich auch unabsehbare) Zeit ihre Erfüllung. Das Selbstverständnis der beiden der Europäischen Union angehörenden Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates steht dem konträr entgegen. Deren Stellung im Sicherheitsrat geht zeitlich wie ursächlich dem Europäischen Einigungsprozeß voraus; beide zeigen keinerlei Absicht, diesen Spezialstatus in den Integrationsprozeß einzubringen.

3. Überlegungen, die in Richtung eines privilegierten Konzertierungsmechanismus für wenige große Mitgliedstaaten der Union durch Aufnahme von Vertretern in die Delegationen Frankreichs und Großbritanniens gehen, würden wohl auf erbitterten Widerstand der übrigen Mitgliedstaaten, gerade auch der kleineren, stoßen. Sie würden in einem solchen Regime einen weiteren Schritt in Richtung Direktorat erblicken. Diese grundlegende Ablehnung ließe sich meines Erachtens auch nicht mit dem Argument unterlaufen, daß dann Deutschland nicht mehr als starker Konkurrent bei den Wahlen in den Sicherheitsrat auftreten würde und damit die Wahlchancen der restlichen EU-Mitgliedstaaten und die Frequenz ihrer Vertretung im Sicherheitsrat sich erhöhen würde. Der „Ehrgeiz“ auf eine Sicherheitsrat-Mitgliedschaft ist zumeist nicht so groß, um derart grundlegende Bedenken aufzuwiegen.

4. In dieser Situation bleibt nur der lange mühsame „Marsch durch die Ebene“:  
 Alle Ansätze in Richtung einer stärkeren „Vergemeinschaftung“ der ständigen wie der von EU-Staaten eingenommenen nichtständigen Sitze im Sicherheitsrat (meist sind es ja zwei, in Zukunft unter Umständen sogar drei) ausnutzen;  
 Beharrliche Anstrengungen, um Schritt für Schritt die „EU-Vertreter“ im Sicherheitsrat an eine gemeinsame Willensbildung heranzuführen;  
 Stärkung – wo immer das möglich ist – der Präsenz der Präsidentschaft der Europäischen Union und mehr noch des Hohen Vertreters.

Graphik 1:



Quelle: European Union – United Nations Statistics. [www.un.int/france/pdf/fiche10.pdf](http://www.un.int/france/pdf/fiche10.pdf)

Tabelle 1:

**EU Cohesion on record votes 1977-1999**  
(excluding consensus resolutions)

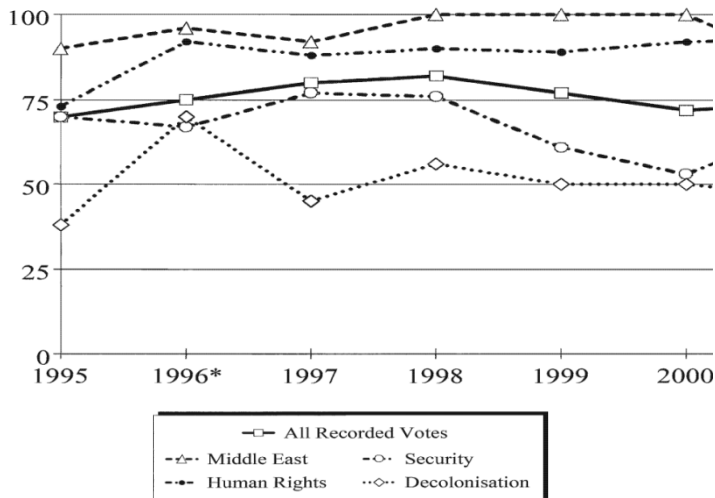
Year	Number of votes	Common votes	%	Split votes	%	Year	%
1999	68	53	77,9	15	22,1	2000	72,3
1998	60	51	85,0	9	15,0	2001	76,5
1997	67	55	82,1	12	17,9		
1996	73	61	83,5	12	16,4		
1995	65	46	70,7	19	19,2		
1994	70	47	67,1	23	32,8		
1993	64	40	32,5	24	37,5		
1992	63	42	66,6	21	33,3		
1991	69	32	46,3	37	53,6		
1990	78	30	38,4	48	61,5		
1989	139	64	46,0	75	53		
1988	156	74	47,4	82	52,5		
1987	150	70	46,6	80	53,3		
1986	195	90	46,1	97	49,7		
1985	195	81	41,5	114	58,4		
1984	189	66	34,9	123	65,0		
1983	176	54	30,6	122	69,3		
1982	178	74	41,5	104	58,4		
1981	159	76	47,7	83	52,2		
1980	130	68	52,3	62	47,6		
1979	162	97	59,8	64	39,5		
1978	145	95	65,5	50	34,4		
1977	133	67	50,3	46	34,5		

Quelle: Finland, New York, EU Presidency Report, 1999

Graphik 2:

**Konsens zwischen den EU-Staaten bei verschiedenen Themenbereichen der UNO-Generalsammlung**

(Prozentwerte der Abstimmungen mit EU-Konsens)



Anmerkung: 1996 EU ohne Griechenland

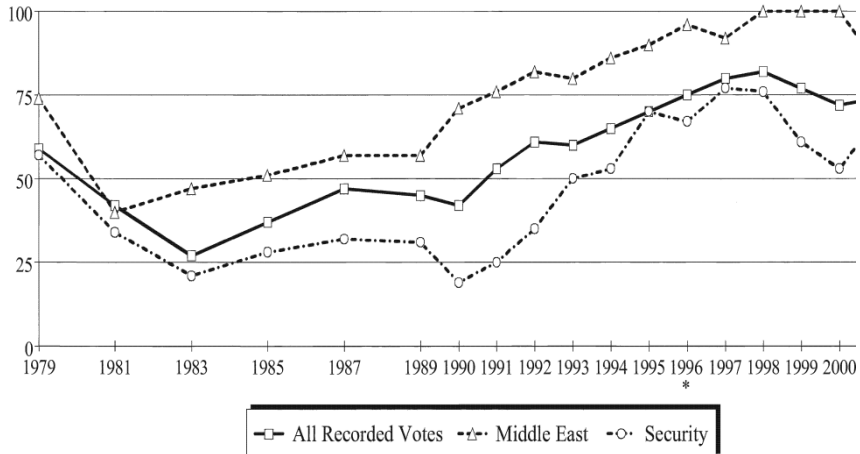
Quelle: Univ.Do. Paul Luif, ÖIIP, Empirische Analyse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union am Beispiel des Abstimmungsverhalten der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, Wien: Manuskript, Februar 2002 (Projektbericht für das Büro für Sicherheitspolitik, Bundesministerium für Landesverteidigung Österreich. Die weiteren Graphiken u. Tabellen aus dieser Publikation sind gekennzeichnet mit „Univ.Do. Paul Luif, ÖIIP“.



Graphik 3:

**Konsens zwischen den EU-Staaten bei verschiedenen Themenbereichen der UNO-  
Generalversammlung**

(Prozentwerte der Abstimmungen mit EU-Konsens)



Anmerkung: \* Da Griechenland bei der Generalversammlung im Jahre 1996 sich sehr oft der Stimme enthielt (in über ein Drittel der namentlichen Abstimmungen, was hier als Grenzwert angenommen wird), wir es in diesem Jahr nicht zur EU gezählt. Zum EU-Konsens bei der 51. Generalversammlung 1996 werden daher nur 14 Staaten gezählt.  
Quelle: Univ.Do. Paul Luif, ÖIIP

Tabelle 2:

**56. UN-Generalversammlung (2001)  
EU-Abstimmungskohäsion:**

Gemeinsames Abstimmungsverhalten:

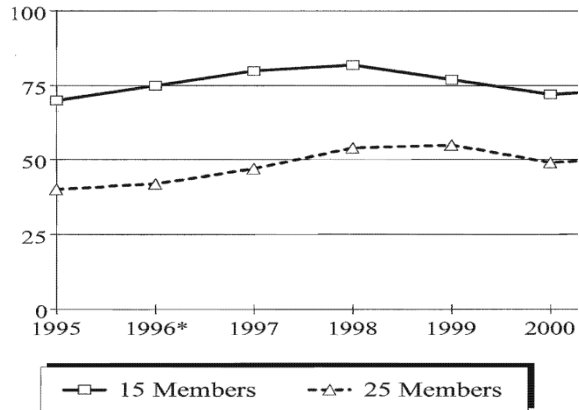
- bei allen abgestimmten Resolutionen: 76,5% (46 von 60 Res.);
- 93,13% bei allen (auch Konsensus) Resolutionen (insgesamt 264);
- 4 „two-way splits“ (2x Nuklearwaffen, 2x Dekolonisierung).

Issue	Number of Resolutions adopted by vote	Resolution without unanimous EU Voting	EU consensus Resolution without EU-US agreement	Percentage over the Total Resolutions by vote
Middle East Conflict	21	1	21	35%
Nuclear Weapons and Disarmament	19	7	2	31.66%
Human Rights and Democracy	11	1	2	18.33%
Decolonisation	5	4	0	8.33%
Development and globalization	4	1	1	6.66%
	60	14	26	100%

Quelle: Study carried out by the Office of Press & Public Affairs of the Delegation of the European Commission at New York and the Information Office of the Permanent Mission of Spain to the United Nations based on voting records provided by the UN Website.

Graphik 4:

**Konsens zwischen den EU-Staaten in der  
UNO-Generalversammlung  
bei (angenommenen) 25 Mitgliedern**  
(Prozentwerte der Abstimmungen mit EU-Konsens)



Quelle: Univ.Do. Paul Luif, OIIP

Tabelle 3:

**Abstimmungsverhalten der EU-Mitgliedstaaten und anderer ausgewählter Staaten in der  
Generalversammlung der Vereinten Nationen: Mehrheit der EU-Staaten – Distanz Index**

(Maximum Distanz von der EU-Mehrheit = 100, Minimum = 0)

a) Für alle namentlichen („recorded“) Abstimmungen, Teil 1: EU-Mitgliedstaaten

	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997	1998	1999	2000
Österreich	17	15	26	27	19	23	22	11	6	8	5	2	5	4	1	2	2
Finnland	21	18	25	27	21	21	18	7	5	5	1	4	2	4	1	1	1
Schweden	20	14	21	25	21	22	21	7	6	7	5	1	6	4	2	4	2
Spanien	26	20	20	20	13	13	14	10	7	7	3	2	3	1	1	1	2
Portugal	17	14	12	6	1	2	2	4	2	1	0	1	2	1	1	1	1
Griechenland	28	20	35	32	24	22	15	12	8	8	2	4	n/a	1	1	1	1
Irland	10	11	18	17	15	17	17	10	5	7	5	2	6	5	3	4	4
Dänemark	9	14	13	11	11	11	11	4	3	2	0	0	2	2	1	1	0
Großbritannien	9	9	12	9	9	10	15	10	10	9	10	13	7	7	10	9	9
Frankreich	13	8	8	11	7	8	14	7	6	9	12	8	7	6	10	13	13
Italien	8	3	3	4	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	2
Deutschland, BRD	5	5	7	3	4	3	1	3	1	1	0	2	2	1	1	2	1
Niederlande	9	3	3	2	2	0	0	1	0	1	1	5	3	2	1	1	1
Luxemburg	1	3	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	1	1
Belgien	1	1	2	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Namentliche Abstimmungen	163	151	170	203	177	143	103	89	88	77	92	97	96	90	84	99	83
Davon Abstimmungen mit EU Mehrheit (Prozente)	97,6	92,7	92,3	93,1	95,4	97,9	96,1	96,6	97,7	96,1	95,7	97,4	100	100	100	100	100

Anmerkungen: \* - 1996 EU ohne Griechenland; n/a – abwesend bei mehr als einem Drittel der Abstimmungen.

Quelle: Univ.Do. Paul Luif, OIIP

Tabelle 4:

(Fortsetzung von Tabelle 3)

**b) Für alle namentlichen („recorded“) Abstimmungen, Teil 2: Distanz sonstiger Staaten von der EU-Mehrheit**

	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997	1998	1999	2000
Bulgarien	71	59	61	69	51	51	20	4	3	2	3	2	5	7	3	4	2
CSSR/Tschech.Rep.	71	59	61	69	52	52	13	5	3	2	2	4	2	2	2	1	0
Estland	-	-	-	-	-	-	-	10	9	8	6	9	8	4	5	4	5
Lettland	-	-	-	-	-	-	-	10	8	8	7	7	8	4	5	5	4
Litauen	-	-	-	-	-	-	-	10	8	7	8	6	6	4	3	1	2
Polen	69	58	60	67	52	48	13	4	3	2	0	3	2	2	1	1	0
Rumänien	47	50	54	57	51	50	18	6	6	4	2	5	5	5	3	2	1
Slowakei	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	3	4	3	2	1	1	1
Slowenien	-	-	-	-	-	-	-	-	12	9	3	8	3	2	2	1	1
Ungarn	71	59	61	69	52	41	17	7	4	4	1	6	1	3	3	2	1
Malta	42	43	43	54	33	29	28	27	14	10	3	5	23	19	10	6	5
Zypern	46	46	48	60	56	50	46	42	37	34	26	26	11	14	12	9	9
Türkei	35	29	30	36	28	26	24	20	17	14	10	14	18	18	11	14	10
UdSSR/Russland	71	59	61	69	53	52	43	31	18	16	20	19	20	19	19	28	22
USA	20	34	39	36	41	44	44	40	48	40	35	34	35	36	41	39	45
Japan	20	11	13	14	12	9	10	6	7	3	6	14	8	9	6	6	5
Ägypten	42	45	47	57	47	50	45	45	35	43	35	36	34	37	28	38	36
Indien	51	49	53	63	55	55	52	46	38	46	45	52	46	46	45	50	43

Anmerkungen: \* - 1996 EU ohne Griechenland; n/a – abwesend bei mehr als einem Drittel der Abstimmungen.  
Quelle: Univ. Doz. Paul Luif, OIIP



# GASP der Europäischen Union in den Vereinten Nationen am Beispiel der Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen<sup>1</sup>

Ingo Winkelmann

Vielen Dank für die vorzüglichen Ausführungen meines Vorredners. Seine anwesende Gattin, Frau *Lilly Sucharipa-Behrmann* ist ebenfalls eine ausgewiesene Wissenschaftlerin auf dem Gebiet der Vereinten Nationen. Einer der ersten frühen Beiträge zu dem Thema, auf das ich mich konzentrieren will, war *ihr* Aufsatz über die Reform des UN-Sicherheitsrats.<sup>2</sup> Die Ausführungen meines Vorredners sind umso gewichtiger, als er selbst es war, der damals die Mammutaufgabe EU-Präsidentschaft in New York zu bewerkstelligen hatte. Zudem war es das erste Mal, daß Österreich diese Herausforderung zu meistern hatte. Noch heute trägt ein in New York verteiltes EU-Dokument, das die Koordinierung der EU-Mitgliedstaaten betrifft, die Unterschrift „gezeichnet *Sucharipa*“.<sup>3</sup> Die Koordinierung der GASP unter den EU-Mitgliedstaaten hat zu einem engen Netz der Konzertierung in New York geführt, das an die spezifischen Bedingungen der UN-Arbeit angepaßt ist. An diesem Netz wird kontinuierlich weitergearbeitet.<sup>4</sup> Ein besonderer Teilaspekt dieser Zusammenarbeit ist und bleibt die Reform der Vereinten Nationen, auch die bekannte Frage nach der Reform des UN-Sicherheitsrats. Erst im September 2002 hat der UN-Generalsekretär in seinem Reformbericht zur Stärkung der Vereinten Nationen beklagt, daß der Prozeß der Ratsreform ins Stocken geraten sei.<sup>5</sup>

In diesen Tagen ist gerade eine Dissertation zur SR-Reform mit dem Titel: „Reform in der Warteschleife“<sup>6</sup> erschienen. Ich finde das ein sehr gelungenes Bild. Bei „Warteschleife“ denkt man an ein Flugzeug, daß gestartet und fast am Ziel ist, vor der Landung aber noch einige Zwischenrunden einlegen muß. Ei-

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2002 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 28. Juni 2002 gehalten hat. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des *Verf.* wider.

<sup>2</sup> *Lilly Sucharipa-Behrmann*, The Enlargement of the UN Security Council, *Austrian J. Publ. Intl. Law* 47 (1994), 1 ff.; s. a. *Michael Schäfer*, Die neue Rolle des Sicherheitsrats – warum soll Deutschland ständiges Mitglied werden?, in: FS Hanisch, 1994, 1911 ff.; *Günther Altenburg*, Deutschland auf dem Prüfstand, in: *Europa Archiv* 24 (1994), 639 ff.; *Sam Daws*, Seeking Seats, Votes and Vetoes, *The World Today* 53 (19/1997), 256 ff.; *Erkki Koroula/Tapio Kanninen*, Reforming the Security Council, *Leiden Journal of Int. Law*, 1995, 337 ff.; *Tono Eitel*, Bewährungsproben für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in: *Die Friedenswarte* 74 (1999), 1-2, 126ff.

<sup>3</sup> *Guidelines for EU-Coordination in the United Nations* vom 10. November 1998.

<sup>4</sup> Hierzu etwa: *Hans Arnold*, EU, GASP in den UN, in: *Helmut Volger* (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München/Wien 2000, 112-116.

<sup>5</sup> Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen, Bericht des Generalsekretärs vom 9. September 2002, UN-Dok. A/57/387.

<sup>6</sup> *Lisette Andreae*, Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?, München 2002.

nen Abbruch des Flugs beinhaltet das Bild im Regelfall nicht, mehr die Frage, wann der Landevorgang sicher eingeleitet werden kann. Daß gerade das manchmal durchaus schwierig sein kann, hat mein Vorredner ja angedeutet.

Erlauben Sie mir, drei Thesen aufzustellen:

Die *erste* These lautet, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dadurch, daß sie die Reform des Sicherheitsrates in der Vergangenheit nicht entschieden genug angegangen sind, weit unter den Möglichkeiten bleiben, die sich der Europäischen Union im UN-Kontext bieten.

Die *zweite* These lautet, daß ein Reformstart jederzeit möglich wäre. Unter den zahlreichen Reformvorschlägen, die erarbeitet worden sind, befindet sich ein sehr gangbarer und fairer Vorschlag, der seit 1997 auf dem Tisch liegt, der sog. *Razali-Vorschlag*<sup>7</sup>.

Die *dritte* These schließlich besagt, daß eine einheitliche EU-Vertretung im Sicherheitsrat, so sehr immer wieder postuliert und langfristig anzustreben ist, kurz- und mittelfristig nicht erreichbar ist.

## 1. Die Nichtwahrnehmung von Reformchancen durch die EU-Mitgliedstaaten

Warum sind die EU-Mitgliedstaaten eine Sicherheitsratsreform in der Vergangenheit nicht konsequenter angegangen? Die EU verfügt in ihrem GASP-*acquis* über zwei Reformaussagen zum UN-Sicherheitsrat. Sie sind in den Schlußfolgerungen der Europäischen Räte von *Cannes* (Juni 1995) und *Madrid* (Dezember 1995) enthalten. Die Aussagen betonen die Notwendigkeit einer Reform des SR, verzichten aber auf Details.<sup>8</sup>

Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben sich indessen seit längerem klar und offiziell für bestimmte Reform-Modelle ausgesprochen: 14 von 15 Mitgliedstaaten haben sich nicht gegen neue zusätzliche ständige Sitze ausgesprochen, 11 haben explizit Deutschland als neues ständiges Ratsmitglied unterstützt.<sup>9</sup> Daß die Vereinten Nationen dringend eine Re-Organisation ihres obersten Entscheidungsgremiums brauchen, ist unstrittig. Die derzeitige Zusammensetzung dieses Gremiums ist anachronistisch. Laut Art. 23 der UN-Charta spricht sie immer noch von Inhabern ständiger Sitze wie der „Union sozialistischer Sowjetrepubliken“ oder der Republik China.

Wichtige Mitspieler fehlen als ständige Mitglieder. Akteure, die den Löwenanteil der Finanzierung der Vereinten Nationen tragen, bleiben außen vor bzw.

<sup>7</sup> GASP, Dokumentation, Hrsg. *Auswärtiges Amt*, 11. Aufl., Bonn 1998, 146 u. 156.

<sup>8</sup> Abgedruckt bei *Ingo Winkelmann*, Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den VN, *ZaÖRV*, Vol. 60 (2000), S. 413 ff. (432).

<sup>9</sup> Factsheet 4: Neighbour and regional support for new permanent members of the Security Council, in: *The UN Reform – Reform of the Security Council –*, (ed. Permanent Mission of Germany to the UN), New York 1997, 53.

sind auf die Möglichkeit verwiesen, in bestimmten Abständen als nicht-ständige Mitglieder in den Rat zu kommen. Japan ist es dabei gelungen, diese Möglichkeit mit Pausen von jeweils zwei Jahren wahrzunehmen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben bislang auch eine gerechtere Ausgestaltung der Vereinten Nationen versäumt, indem sie nicht ausreichend dabei mitzuhelfen vermochten, daß die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, welche aus dem „Süden“ – der sog. Dritten Welt – stammen, im Sicherheitsrat durch ständige Mitglieder fair vertreten sind. Zurecht wird immer wieder auch darauf verwiesen, daß die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats allesamt Nuklearmächte sind und sich die Beteiligung des „Südens“ auf jeweils fünf (nicht-ständige) Sitze für Afrika und Asien und zwei für Lateinamerika/Karibik beschränkt.

Dieser Zustand ist beklagenswert. Immerhin handelt es sich um ein Gremium, in dem friedenserhaltende und -schaffende Interventionen, Sanktionen mit weitreichenden wirtschaftlichen Folgen, Resolutionen gegen den Terror gefaßt und Listen von Personen und Organisationen mit vermögensrelevanten Folgen beschlossen werden. Dies sind nur einige wenige Beispiele. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollten bei der Ausgestaltung des Sicherheitsrats eine wesentlich stärkere Rolle spielen können und dies konsequenter als in der Vergangenheit anstreben.

## 2. Das Reformraster: der *Razali*-Vorschlag

Die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ist kein neues Thema. 1963 fand die erste Reform statt, als um die Halbzeit des Dekolonisierungsprozesses, nachdem die Mitgliedschaft auf 113 Staaten angestiegen war, die Anzahl der Mitglieder des Sicherheitsrats von 10 auf 15 erhöht wurde.<sup>10</sup> Seit damals sind mehr als 80 neue Staaten den Vereinten Nationen beigetreten – erst in diesen Tagen *Ost-Timor* und in Kürze auch die *Schweiz*. Trotzdem ist die Größe des Sicherheitsrates unverändert geblieben, einschließlich der Vertretungsverhältnisse der verschiedenen Gruppen und Regionen in ihm.

Vor diesem Hintergrund haben insbesondere südliche Länder wie Indien seit den 80er Jahren versucht, eine erneute Reform des Sicherheitsrats zustande zu bringen. Das Vorhaben scheiterte zunächst daran, daß keine der Großmächte ein Interesse an der öffentlichen Diskussion dieses Themas in den Vereinten Nationen hatte.

Mit dem Ende des Kalten Krieges begann die Reformdiskussion erneut, ohne daß ein klarer Auslöser erkennbar gewesen wäre. Richtig ist, daß Japan seine Forderung nach einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat stärker ins Bewußtsein brachte in 1992 zusammen mit anderen Staaten eine Reforminitia-

---

<sup>10</sup> S. dazu *Ingo Winkelmann*, *Bringing the Security Council into a New Era*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 1 (1997), S. 35 ff. (39 m. w. Nachw.).

tive ergriff. Hierauf mußte auch das wiedervereinigte Deutschland reagieren, wobei diese Reaktion zunächst überaus verhalten erfolgte. Die erste deutsche offizielle Stellungnahme an die UN zum Thema kann als Beleg hierfür gelten, da sie – obwohl von dritter Seite mehrfach dazu aufgefordert – keine eigenen Ansprüche anmeldete.<sup>11</sup> Ein weiterer Beleg ist die Tatsache, daß auch Deutschland 1992 zustimmte, daß die Russische Föderation den Sitz der Sowjetunion im Rat übernahm, ohne aus diesem Anlaß die grundsätzliche Reform des Sicherheitsrats zu thematisieren.

Überraschenderweise zeigten sich die ständigen Mitglieder des Rats in der Folge einverstanden, daß die Reform des Sicherheitsrats strukturiert diskutiert werden sollte. Hierfür wurde eine Arbeitsgruppe (die sog. „*open-ended working group on the question of the equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council*“) eingerichtet, die es bis heute gibt und die jährlich ihre Berichte vorlegt. Diese Berichte erreichten um 1995/1996 herum einen bemerkenswert materiellen Inhalt, sind aber inzwischen wieder auf einem eher technischen Niveau angelangt.<sup>12</sup> Bedeutsam ist, daß aus dieser Arbeitsgruppe rund 20 Reformvorschläge hervorgegangen sind, die von unterschiedlichsten Formationen, darunter den Blockfreien, den Nordischen Staaten, von Tunesien u.v.a.m. stammen.<sup>13</sup> Auch Österreich kommt hier besonderes Verdienst zu, da es eine bestimmende Rolle innerhalb der sog. Formation der kleinen und mittleren Staaten einnahm, der sieben Teilnehmer, unter ihnen auch Portugal, Tschechien, Belgien, Irland, Slowenien sowie Estland angehörten. Die kleinen und mittleren Staaten legten einen ausformulierten Vorschlag vor, der sich u.a. dezidiert für ständige Sitze für Japan und Deutschland aussprach.<sup>14</sup>

80 % aller vorliegenden, für die Arbeitsgruppe erarbeiteten Vorschläge sprechen sich dafür aus, den Sicherheitsrat sowohl um nicht-ständige Sitze wie ständige Sitze zu erweitern. Dies ist ein Schlüsselement der Reformdiskussion, für das sich eine überwältigende Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ausgesprochen hat.

Nach zahlreichen Debatten und Anhörungen präsentierte der malaysische Präsident der Generalversammlung 1996/1997, *Ismail Razali*, im März 1997 unter großem Aufsehen und in einer in den Vereinten Nationen selten zu erlebenden Spannung seinen eigenen Reformvorschlag.<sup>15</sup> In dem Sitzungssaal war kein einziger Sitzplatz mehr frei, tagelang hatten sich Gerüchte um die möglichen

<sup>11</sup> Deutsche Stellungnahme vom 30.6.1993, abgedr. bei *Andreae* (Fn. 6), Annex S. 271 f.

<sup>12</sup> Vgl. etwa *Winkelmann* (Fn. 10), 42 ff.); *Bardo Fassbender*, UN Security Council Reform and the Right of Veto, Den Haag u.a. 1998.

<sup>13</sup> Genaue Übersicht über die einzelnen Vorschläge bei *Winkelmann* (Fn. 10), S. 58 ff.

<sup>14</sup> Informal Group of Small and Medium-sized Countries: discussion paper, UN-Dok. A/49/965 v. 18.9.1995, 69.

<sup>15</sup> Abgedr. bei *Andreae* (Fn. 6), Annex 275 ff.



Inhalte des Vorschlags gerankt. Dem Vorschlag waren sog. *Beichtstuhl*-Gespräche vorausgegangen: Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe hatten um die Jahreswende 1996/97 Vertreter jedes einzelnen Mitgliedslandes getrennt dazu befragt, wie eine Reform konkret aussehen könnte.<sup>16</sup> Die Umfrage bestätigte einmal mehr die Präferenz der Mitgliedstaaten für eine Erweiterung beider Sitzkategorien. Ferner bestätigte sie die erhebliche Kritik der Mitgliedstaaten an der Art und Weise der Vetoausübung im Sicherheitsrat. Sie bestätigte ferner den Wunsch der Mitgliedstaaten nach mehr Transparenz. Vieles hiervon fand Eingang in oben erwähnten Razali-Vorschlag. Danach soll sich jedes Land, das einen ständigen Ratssitz anstrebt, der Generalversammlung präsentieren dürfen. Kein Staat, der kandidieren will, wird ausgeschlossen. Über alle, die sich präsentieren stimmt die Generalversammlung ab. Von den neuen ständigen Sitzen sollen zwei auf die sog. „industrialisierte“ Welt und drei auf je einen Vertreter der großen Regionen aus dem „Süden“ entfallen. Die Zahl der nicht-ständigen Sitze soll um vier auf insgesamt 14 erhöht werden. Dies würde bedeuten: eine Erweiterung des Sicherheitsrates auf insgesamt 24 Sitze. Die neuen nicht-ständigen Sitze sollen an Staaten des Südens (drei) und Osteuropas (einer) gehen.

Der *Razali*-Vorschlag sah weiter vor: kein Vetorecht für die neuen Mitglieder und eine sog. *review clause*, d.h. eine Überprüfung der Vorschläge der Reform nach 10 Jahren. Der Vorschlag wurde zunächst mit viel Aplomb aufgenommen. Die größten Widerstände gegen diesen Vorschlag, der m.E. weitgehend dem *mainstream* dessen entsprach, was zu der Zeit in den Vereinten Nationen gedacht wurde, kamen zum einen von Seiten der USA. Für diese war die angestrebte Zahl 24 zu groß („Quasselbude“). Widerstand kam auch aus interessierten Staaten des Südens, die sich von *Razali* übergangen fühlten, etwa was die Nichtzugestehung des Vetorechts für neue ständige Mitglieder (in diesem Punkt meldete auch Deutschland vorsichtige Vorbehalte an) oder das von diesem an den Tag gelegte Tempo anging. Viele Widerstände beruhten auch schlicht darauf, daß sich die Blockfreien zum damaligen Zeitpunkt überhaupt nicht einig waren, wer die drei ständigen Vertreter des Südens werden sollten. Hier bestand und besteht Rivalität zwischen Brasilien und den spanischsprachigen Staaten Lateinamerikas (Mexiko u.a.), Indonesien, Pakistan und Indien in Asien sowie Ägypten, Südafrika und Nigeria in Afrika. Im europäischen Kon-

---

<sup>16</sup> Der Name *Beichtstuhl*-Gespräche entstand, weil die Gespräche logischerweise nicht im Plenum geführt wurden, sondern die Vorsitzenden den jeweiligen Botschafter des Landes eingeladen hatten, bilateral auf vorformulierte Fragen Antworten zu geben. Das heißt, man hatte eine gewisse Atmosphäre der Vertraulichkeit geschaffen: Niemand mußte befürchten, andere Anwesende zu verletzen. Diejenigen, denen das Ergebnis dieser Umfrage nicht gefiel, meinten nun, das Verfahren sei intransparent gewesen. Andere hielten dagegen, daß, gerade weil man vertraulich miteinander umging, eine Gewähr dafür bestanden habe, daß die von den Vorsitzenden zusammengefassten Ergebnisse für die Richtigkeit der Gespräche der wirklichen Auffassung der Staatengemeinschaft sehr nahe komme. Das Ergebnis ist abgedr. in: 51. GV, Offizielle Mitschrift, Supplement Nr. 47 (UN-Dok. A/51/47), Annex VI.

text ist schließlich die Haltung Italiens zu erwähnen, die ein eigenes Kapitel für sich darstellt.

An dem Vorschlag von *Razali* wurde in der Folgezeit hinter den Kulissen noch weitergemeißelt. Bis auf die USA waren mehr und mehr Staaten mit der neuen avisierten Gesamtzahl 24 zufrieden. Zum Vetorecht wurde eine Formel vorgeschlagen, wonach für eine Zeit von 10 Jahren eine Arbeitsgruppe untersuchen sollte, ob und wie neuen ständigen Mitgliedern das Vetorecht zugestanden werden sollte. Greifbare Ergebnisse konnten dennoch nicht mehr erzielt werden. Ein kleine aber lautstarke Gruppe von Staaten, die ihre Positionen durch eine zügige Reform geschwächt oder bedroht sahen, (die sog. „*coffee group*“) – entwickelte ausreichend Störpotential, um stattdessen im Dezember 1998 eine Resolution durchzusetzen, wonach jegliche Generalversammlungs-Resolution, die den Fortgang der Sicherheitsreform betrifft, einem Zweidrittelmehrheitsquorum unterliegt.<sup>17</sup> Mit Art. 108 der UN-Charta ist dieser Beschluß allerdings nur schwer zu vereinbaren.

### 3. Hürden für eine einheitliche EU-Vertretung im UN-Sicherheitsrat

Seit 1998 hält seither die Warteschleife an. Gibt es Warteschleifen-Alternativen?

Eine erste Alternative wäre der Abschied von bisher mehrheitlich verfolgten Reformmodellen – zumindest seitens der EU-Europäer und das direkte Anstreben eines gemeinsamen „EU-Sitzes“. Ein solches Konzept ist allerdings in der Wirklichkeit nicht durchsetzbar, wie die folgenden Gründe belegen:

Bislang hat bis auf Italien – und, wenn auch vorsichtiger, Spanien – kein EU-Partner einen einheitlichen EU-Sitz gefordert. Gegen einen EU-Sitz sind dagegen dezidiert Frankreich und England. Weder der Vertrag von Amsterdam noch der Vertrag von Nizza sehen die Möglichkeit eines einheitlichen EU-Sitzes vor. Würde man nationale Sitze abschaffen und durch einen EU-Sitz ersetzen, müßten sich 15 EU-Partner, die immerhin knapp 40 % des Gesamtbudgets der UN tragen, im Sicherheitsrat statt mit bisher zwei künftig mit einem Sitz begnügen. Zugleich müßten sie, erhielten sie einen einheitlichen Sitz im UN-Sicherheitsrat, wohl auch einen einheitlichen Sitz in der Generalversammlung einnehmen. Dort würden ihre 15 Stimmen auf lediglich eine schrumpfen.

UN-Rechtlich kennt die UN-Charta keine Mitgliedschaft von Staatenverbänden, sondern nur von Staaten. Schließlich wäre ein Abstimmungsprozeß unter 15 – in Zukunft gar 25 (!) Partnern auf einem einzigen ständigen Sitz im Rat kaum zu bewältigen. Ein Beispiel hierfür ist der sog. *caucus* der nicht-ständigen blockfreien Mitglieder im Rat, dessen Beratungen zeitraubend sind und in der Regel zu eher sehr verdünnten Positionen auf dem berühmten kleinsten gemeinsamen Nenner führen. Wäre die EU im jetzigen Stadium ihrer

<sup>17</sup> Dazu *Andreae* (Fn. 6), S. 185 m.w.Nachw.

GASP imstande, den wirklich starken Mitgliedern im Rat – Amerikanern, aber auch Russen und Chinesen – mit solchen internen Konzertierungsproblemen Paroli zu bieten?

Die zweite Alternative wäre, einen EU-Sitz eher langfristig anzustreben. In der Zwischenzeit könnten Übergangslösungen gefunden werden. Derzeit werden Versuche unternommen, die drei oder vier europäischen ständigen und nicht-ständigen Mitglieder im Rat in ein mehr formalisiertes Konzertierungsverfahren untereinander einzubinden. Ferner gibt es Bestrebungen, EU-Mitgliedstaaten nach jeder Sitzung ausführlich zu briefen: Nach dieser Praxis verfuhr Deutschland bereits 1995/1996 unter seinem damaligen Botschafter *Tono Eitel*. Schließlich gibt es eine neue Praxis, die sog. Sicherheitsratsreferenten der EU-Staaten schon im Vorgriff und nicht nur im Nachhinein zu Sicherheitsratssitzungen beraten zu lassen.

In der Literatur sind auch Möglichkeiten angedacht worden, für eine Übergangszeit und solange ein Durchbruch in der Reform nicht erzielt wird, einen Vertreter Deutschlands in die französische bzw. britische Delegation aufzunehmen.<sup>18</sup> Dagegen sind Sorgen in Gestalt der Furcht vor einem wie auch immer gearteten „Direktorium“ geäußert worden.

Die dritte Alternative besteht darin, eine Reform auf der Linie des Razali-Vorschlags entschieden in Angriff zu nehmen. Dieser Vorschlag, der sowohl für den Süden zu einer faireren Vertretung im Sicherheitsrat führen als auch wohl zwei wichtige Spieler wie Japan und Deutschland für eine gewisse Zeit in den Rat bringen würde, könnte durchaus im Interesse der EU sein. Ein ständiges Mitglied Deutschland würde mit Sicherheit sehr viel konsequenter auf eine noch stärkere Vertretung von EU-Positionen im Sicherheitsrat hinarbeiten als das derzeit im Sicherheitsrat der Fall ist.

Abschließend: Die Positionen in Deutschland sind weithin unverändert. Immerhin hat sich Bundeskanzler *Gerhard Schröder* vor der Milleniumsversammlung in New York – anders als sein Vorgänger *Helmut Kohl*, der etwa dem 50jährigen Jubiläum der UN im Jahre 1995 bewußt fernblieb – dafür ausgesprochen, daß Deutschland bereit ist, ständige Verantwortung im Rat zu übernehmen, falls eine Reform zustandekommt. Damit ist mehr als Kontinuität gewahrt. Der Deutsche Bundestag hat diese Erklärung begrüßt.<sup>19</sup> Zugleich hat er darauf hingewiesen, daß ein EU-Sitz im Sicherheitsrat langfristiges Ziel bleibt.<sup>20</sup> Ab 2003 wird Deutschland voraussichtlich zunächst einmal wieder für zwei Jahre als nicht-ständiges Mitglied dem Rat angehören.

<sup>18</sup> *Thérèse Delpèch*, Dreierdiplomatie der Zukunft, in: Internationale Politik 54 (5/1999), S. 33 ff. (66).

<sup>19</sup> S. BT-Drs. 14/5855 v. 6.4.2001, 14/5243 v. 7.2.2001, vom BT angenommen am 22.6.2001.

<sup>20</sup> Vgl. auch Äußerungen des amtierenden Leiters der deutschen Ständigen Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York vom Oktober 2002 ("Debatte über die UN-Resolution - Botschafter Schumacher: Sicherheitsrat mangelt es an Legitimität"), FAZ v. 15.10.2002, S. 7.



## **Kapitel 11**

### **Probleme und Perspektiven der UN-Forschung in Deutschland**



# Neue Wege für die deutsche UN-Forschung? Die Fachkonferenz der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen „UNO-Forschung in Deutschland“ im Dezember 2005<sup>1</sup>

Norman Weiß

## I. Einleitung

Die Vereinten Nationen, so zeigt sich schon nach kurzer Überlegung, sind der ideale Forschungsgegenstand für eine Reihe von Disziplinen: Sie sind ein Versuch, eine jahrhundertalte philosophische Grundidee (*Immanuel Kant*, Vom ewigen Frieden, 1795) umzusetzen,<sup>2</sup> und stellen mit ihrem Alter von mittlerweile 60 Jahren ein Phänomen der Zeitgeschichte<sup>3</sup> dar. Die Vereinten Nationen sind ein wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen.<sup>4</sup> Sie sind eine weltweit agierende internationale *Organisation*,<sup>5</sup> teilweise sehr dezentral strukturiert, und eine internationale Bürokratie,<sup>6</sup> die sich aus Menschen sehr vieler Länder zusammensetzt. Existenz und Handeln der Vereinten Nationen beruhen auf Völkerrecht; als Völkerrechtssubjekt wirken sie an der Entwicklung des Völkerrechts mit.<sup>7</sup> Die Vielzahl der Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2006 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 24. Juni 2006 gehalten hat.

<sup>2</sup> Vgl. *Hans-Jürgen Schlochauer*, Die Idee des ewigen Friedens, Ein Überblick über Entwicklung und Gestaltung des Friedenssicherungsgedankens auf der Grundlage einer Quellenauswahl, 1953; *Heinhard Steiger*, Frieden durch Institution, Frieden und Völkerbund bei Kant und danach, in: Matthias Lutz-Bachmann/James Bohmann (Hrsg.), Frieden durch Recht, Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung, 1996, S. 140-169.

<sup>3</sup> Siehe z.B. *Peter J. Opitz*, Zur Gründungsgeschichte und zum Aufbau der Vereinten Nationen, in: ders./Volker Rittberger (Hrsg.), Forum der Welt, 40 Jahre Vereinte Nationen, 1986, S. 15-43; *Helmut Volger*, Geschichte der Vereinten Nationen, 1995, S. 1-28; *Hermann Weber*, History of the United Nations, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, Bd. 1, 1995, S. 572-580.

<sup>4</sup> Statt vieler: *Wichard Woyke*, Das internationale System nach 1945, in: ders. (Hrsg.), Netzwerk Weltpolitik: Großmächte, Mittelmächte und Regionen und ihre Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, 1989, S. 9-50; *Hanns W. Maull*, Welche Akteure beeinflussen die Weltpolitik?, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert, 2000, S. 369-382.

<sup>5</sup> Näher *Volker Rittberger/Bernhard Zangl*, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse, 3. Aufl. 2003, S. 33ff., 115ff.; vgl. auch *Martha Finnemore*, Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism, *International Organization* 50 (1996), S. 325-347.

<sup>6</sup> Hierzu: *Mihály Simai*, Some Problems of International Secretariats, in: Paul Taylor/A.J.R. Groom (Hrsg.), *International Organisation: A Conceptual Approach*, 1978, S. 109-115; *Karl Theodor Paschke*, UNO von innen – die Besonderheiten einer multinationalen Bürokratie, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, 2003, S. 553-567.

<sup>7</sup> Hierzu *Eckart Klein*, Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen* (erscheint Januar 2007), S. 21-66.

beschreiben weitere Forschungsgegenstände – Sicherheit<sup>8</sup>, Entwicklung<sup>9</sup>, Umwelt<sup>10</sup> und Menschenrechte<sup>11</sup>, um nur die wichtigsten zu nennen.

Wie ist es aktuell um die deutsch(sprachig)e UN-Forschung bestellt? Wo findet sie statt, wie ist sie organisiert, welche Strukturen hat sie, was sind ihre Ergebnisse und inwieweit finden Fragestellungen und Antworten Interesse und Gehör bei den politisch Handelnden?

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, zu deren satzungsmäßigen Aufgaben es gehört, „mit dem Zweck, den Einrichtungen und der Tätigkeit der Weltorganisation der Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen vertraut [zu] machen, das Interesse für zwischenstaatliche und internationale Beziehungen [zu] wecken sowie das Verständnis für die aktuellen Vorgänge in der Außen-, Entwicklungs- und Weltwirtschaftspolitik [zu] fördern“, hat angesichts der Vielzahl von Fragen, die sich mit Blick auf die deutsch(sprachig)e UN-Forschung ergeben, eine Standortbestimmung für unverzichtbar gehalten.

Der im Jahr 2004 wiederbelebte Forschungsrat der DGVN (Koordinator 2004-2006: *Klaus Hüfner*; seither *Manuel Fröhlich*) hat zu diesem Zweck am 9. und 10. Dezember 2005 eine Konferenz in Berlin veranstaltet. Die Ergebnisse sind in Heft 95 der von der DGVN herausgegebenen Blauen Reihe veröffentlicht.

Auch im Forschungskreis Vereinte Nationen stand das Thema „UN-Forschung“ schon auf der Agenda: zu erinnern ist an den Vortrag von *Klaus Hüfner* „Wechselwirkungen zwischen UN-Politik und UN-Forschung in Deutschland“ auf der fünften Potsdamer UNO-Konferenz im Jahre 2003.<sup>12</sup> Das Thema selbst steht aber auch an der Wiege des Forschungskreises Vereinte Nationen, ja es ist – der Name belegt es – seine *raison d'être*. Im „Lexikon der Vereinten Nationen“, dessen Autorenschar die Keimzelle des Forschungskreises bildete,

<sup>8</sup> Beispielsweise *Michael Howard*, The Historical Development of the UN's Role in International Security, in: Adam Roberts/Benedict Kingsbury (Hrsg.), *United Nations, Divided World, The UN's Roles in International Relations*, 2. Aufl. 1993, 5. Nachdruck 1995, S. 63-80; *Martin Lailach*, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 1998.

<sup>9</sup> Aus der reichhaltigen völkerrechtlichen Literatur hierzu seien nur genannt: *Jürgen Becker*, Entwicklungskooperation in einem sich wandelnden Weltsystem, Völkerrechtliche und europarechtliche Pläne und Realisationen, 1982; *Reinhold Bartholomäi*, Sustainable Development und Völkerrecht, Nachhaltige Entwicklung und intergenerative Gerechtigkeit in der Staatenpraxis; 1997.

<sup>10</sup> Näher *Astrid Epiney*, Zur Einführung – Umweltvölkerrecht, in: *JuS* 2003, S. 1066-1072; *Sebastian Oberthür*, Auf dem Weg zum Weltumweltrecht? Tendenzen und Wirkungen der Verrechtlichung der internationalen Umweltpolitik, in: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, 2004, S. 119-139.

<sup>11</sup> Vgl. *Karl Josef Partsch*, Human Rights in General, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Bd. 1, 1995, S. 603-611, Rn. 12-22; *Bruno Simma*, Human Rights, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *The United Nations at Age Fifty, A Legal Perspective*, 1995, S. 263-280.

<sup>12</sup> *Klaus Hüfner*, Wechselwirkungen zwischen UN-Politik und UN-Forschung in Deutschland, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), *Die deutsche UN-Politik 1973-2003*, 2004, S. 23-31.



war ein Beitrag von *Günther Unser* unter dem Titel „Forschung über die UN“<sup>13</sup> enthalten.

Im folgenden werden die auf der Konferenz „UNO-Forschung in Deutschland“ präsentierten Bestandsaufnahmen (II.) und Perspektiven (III.) dargestellt und um eigene Beobachtungen ergänzt.

## II. Bestandsaufnahme

Die Vereinten Nationen als Forschungsgegenstand fanden in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Beitritt im Jahre 1973 – verglichen mit anderen Themen – nur sehr wenig Beachtung; quantitativ kann man in Anlehnung an *Günther Unser* und *Klaus Hüfner* nur von ernüchternden Zahlen sprechen. Dies änderte sich freilich mit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen, von einem bescheidenen Niveau aus erfolgte ein zunächst kontinuierlicher, nach 1990 dann kräftiger Anstieg.

Die deutsche UN-Forschung finde internationalen Anschluß, schlußfolgerte *Unser* im „Lexikon der Vereinten Nationen“ mit Blick auf die erste Hälfte der 1990er Jahre,<sup>14</sup> und habe sich seither auf die Fragen im Zusammenhang mit der Reform der Vereinten Nationen konzentriert.<sup>15</sup> Ein Blick auf die Titel einiger unserer Konferenzen und Broschüren bestätigt diesen Befund:

- Bilanz ein Jahr nach dem Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung (Potsdamer UNO-Konferenzen, Band 2), 2002;
- Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen (Potsdamer UNO-Konferenzen, Band 5), 2004;
- Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? (Potsdamer UNO-Konferenzen, Band 6), 2006.

Der inhaltliche Schwerpunkt der ausgewerteten Arbeiten lag und liegt bei politikwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen, vor allem völkerrechtlichen Untersuchungen. Dabei ist das zahlenmäßige Verhältnis der beiden Disziplinen zueinander in geringfügiger Bewegung, erfährt aber nur nach 1980 eine stärkere Veränderung.<sup>16</sup>

Problematisch bleibt einerseits die Erfassung und inhaltlich-systematische Zuordnung von Forschungsarbeiten. Andererseits erscheint UN-Forschung nach wie vor als eine begrenzte Disziplin; letzteres gilt um so mehr, wenn man die Forschung über die Europäischen Gemeinschaften/die Europäische Union zum Vergleich heranzieht, die an praktisch jeder Universität betrieben wird.

<sup>13</sup> *Günther Unser*, Forschung über die UN, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 125-133.

<sup>14</sup> *Unser* (Fn. 12), S. 129ff.

<sup>15</sup> *Unser* (Fn. 12), S. 131f.

<sup>16</sup> *Hüfner* (Fn. 11), S. 25f.

Diese Ergebnisse wurden von beiden Wissenschaftlern auch auf der Konferenz im vergangenen Dezember mit Blick auf die Zeit nach dem Jahr 2000 bestätigt. So heißt es bei *Unser* mit Blick auf den zweiten Punkt:

„Die deutsche UN-Forschung ist bis heute auf eine begrenzte Zahl universitärer Standorte (etwa Kiel, Tübingen und neuerdings Dresden und Jena) und einige durchweg renommierte, staatliche wie auch privat geförderte Forschungseinrichtungen konzentriert: Zu nennen wären das Heidelberger Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, der Forschungsrat der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Berlin und der Forschungskreis Vereinte Nationen an der Universität Potsdam, das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, die Stiftung Entwicklung und Frieden in Bonn oder die Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Hingegen hat sich das Angebot im universitären Lehrbereich an Veranstaltungen zum Thema Vereinte Nationen in den 90er Jahren sprunghaft erweitert. Ein Blick in die neueren Vorlesungsverzeichnisse zeigt, dass nicht zuletzt aktualitätsbezogene UN-Themen (mit den Schwerpunkten UN-Aufgaben und Strukturen, Friedenssicherung, Menschenrechte und Reformen) vermehrt insbesondere im Rahmen der Politikwissenschaft angeboten werden.“<sup>17,18</sup>

Diese politikwissenschaftlichen Angebote sind freilich überwiegend eingebunden in den Zusammenhang der Internationalen Beziehungen, wie beispielsweise der von der Freien Universität Berlin, der Humboldt-Universität zu Berlin und der Universität Potsdam angebotene, viersemestrige Masterstudiengang „Internationale Beziehungen“ zeigt.<sup>19</sup>

Zum ersten, methodischen Punkt führt *Hüfner* aus:

„Von Interesse sind aber auch Fragen nach den sowohl methodischen als auch statistisch-technischen Problemen, die bei solchen Versuchen mit einer empirisch-statistischen Aufarbeitung verbunden sind, denn mit Hilfe moderner Informationstechnologien werden zahlreiche Informationsbasen

<sup>17</sup> *Günther Unser*, Einige Arbeitshypothesen zur Entwicklung und zum Stand der UNO-Forschung in Deutschland, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 9-20 (S. 19).

<sup>18</sup> Als weiteres Standbein der völkerrechtlichen UN-Forschung ist das Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel zu erwähnen, dessen Schriftenreihe seit Jahrzehnten kontinuierlich auch Arbeiten zu den Vereinten Nationen enthält. Auch das im Jahre 2001 gegründete Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin konzentriert einen Teil seiner anwendungsorientierten Forschung auf die UN-Familie; vgl. nur: *Jochen Motte/Wolfgang S. Heinz* (Hrsg.), *Human Rights on the Defensive?, The Future of the Commission on Human Rights in the Context of United Nations Human Rights Protection*, 2004.

<sup>19</sup> Nähere Informationen unter [www.masterib.de/](http://www.masterib.de/) (besucht am 21. Juni 2006). Immerhin neun der über 40 angebotenen Veranstaltungen haben ausweislich des kommentierten Vorlesungsverzeichnisses für das Sommersemester 2006 einen ausdrücklichen oder sich aus dem Inhalt ergebenden Bezug zu den Vereinten Nationen.

erstellt, welche die Transparenz jedoch nur scheinbar erhöhen, solange nicht zusätzliche Auswahlstrategien entwickelt und angewandt werden.“<sup>20</sup>

Eine systematische und intensive Auswertung der vorhandenen Veröffentlichungen und Lehrangebote ist dringend erforderlich, um ein Bild der UN-Forschung in Deutschland gewinnen und Strategien zu ihrer Weiterentwicklung und gegebenenfalls Neuausrichtung entwickeln zu können. Verdienstvolle Bibliographien, wie das von *Klaus Hüfner* und *Jens Naumann* herausgebrachte mehrbändige „System der Vereinten Nationen – Internationale Bibliographie“<sup>21</sup>, sind eigentlich auch im Zeitalter digitaler Kataloge unverzichtbar, da die Fülle des ausgeworfenen Materials eine wissende Auswahl dringender macht denn je.

Als ein wichtiger Schritt auf diesem Weg dient der Beitrag von *Walter Rudolf*, der es auf der Konferenz im vergangenen Dezember unternahm, die völkerrechtliche Forschungsliteratur der letzten fünf Jahre unter Zuhilfenahme einer Datenbank des vorgenannten Heidelberger Max-Planck-Instituts zu untersuchen.<sup>22</sup> Sein Fazit lautet:

„Alles in allem ist die in den letzten fünf Jahren erschienene völkerrechtliche Literatur zur UNO so reichhaltig und umfangreich, dass ein einzelner gar nicht in der Lage ist, auch nur den größeren Teil davon zu lesen oder wenigstens zu überfliegen.“

Die Frage, ob das Schrifttum der letzten fünf Jahre die Probleme abdeckt, die in der realen Staatenwelt entstanden sind, kann man bejahen. Das Schrifttum zu den Vereinten Nationen beschreibt, analysiert und systematisiert die Praxis, betritt aber kaum bisher unentdecktes Neuland. Es erfasst die Praxis und deren Lösungen ziemlich gut, wobei kleinere Lücken sicher vorhanden sind; denn, worüber die Vereinten Nationen und die Mitgliedstaaten nicht informieren und auch die Medien sich keine zutreffenden Informationen beschaffen können, darüber vermag auch die völkerrechtliche Forschungsliteratur zur UNO nichts zu bieten.“<sup>23</sup>

Wie *Hüfner* weist freilich auch *Rudolf* darauf hin, daß die verschiedenen Arbeiten nicht immer leicht aufzufinden seien und eine flächendeckende Auswertung viel Zeit und Mühe in Anspruch nehme. Nicht jedes Themengebiet liegt zudem so offen zutage und führt zu so schnell anwachsender Literatur wie beispiels-

<sup>20</sup> *Klaus Hüfner*, UNO-Forschung in Deutschland – Versuche einer Bestandsaufnahme, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 21-33 (S. 21).

<sup>21</sup> *Klaus Hüfner/Jens Naumann*, The United Nations System – International Bibliography. Das System der Vereinten Nationen – Internationale Bibliographie, 8 (Teil-) Bände, 1976-1994.

<sup>22</sup> *Walter Rudolf*, Analyse der aktuellen völkerrechtlichen Forschungsliteratur zur UNO, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 34-42.

<sup>23</sup> *Rudolf* (Fn. 22), S. 42.

weise die internationale Strafgerichtsbarkeit<sup>24</sup> oder die Friedensmissionen<sup>25</sup>. Allerdings gibt es eine Vielzahl völkerrechtlicher Fragestellungen, die nicht ernsthaft bearbeitet werden kann, ohne auf die Vereinten Nationen oder ihre Sonderorganisationen einzugehen. Dies gilt etwa für menschenrechtliche Themen,<sup>26</sup> aber auch beispielsweise für Fragen des Völkervertragsrechts<sup>27</sup>. Ob es sich hierbei dann um „UN-Forschung“ handelt, ist eine im Einzelfall zu prüfende Frage der Schwerpunktsetzung. Diese Abgrenzung ist allerdings auch in den anderen Disziplinen vorzunehmen.

Auf der Konferenz wurde auch Wert darauf gelegt, die akademische Forschung nicht im „luftleeren Raum“ stehen zu lassen. Anschluß gesucht wurde sowohl zum System der Vereinten Nationen selbst als auch zu den Akteuren nationaler Politik. Dem ersten Thema war ein Beitrag von *Ingrid Lehmann* gewidmet, die den Akademischen Rat für das System der Vereinten Nationen (ACUNS) vorstellte.<sup>28</sup> Dieser strebt eine engere fachliche Kooperation zwischen der akademischen Welt und dem UN-System an.<sup>29</sup> Allerdings mußte festgestellt werden, daß eine stärkere institutionelle Verankerung von ACUNS mit deutschen Universitäten und Forschungsinstitutionen bisher noch nicht zustande gekommen ist. Sollte im Jahr 2008 die ACUNS-Jahreskonferenz in Deutschland abgehalten werden, könnten sich hier neue Perspektiven eröffnen.

Die Akteure der nationalen Politik sind in erster Linie Regierungen und Parlamente. Anwesend waren Vertreter des deutschen Auswärtigen Amtes und des

<sup>24</sup> Vgl. nur *Andreas Zimmermann*, The Creation of a Permanent International Criminal Court, in: MPUNYB 1998, S. 169-237; *Aline Bruer-Schäfer*, Der Internationale Strafgerichtshof, Die Internationale Strafgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Recht und Politik, 2001; *Claudia Mahler*, Der Internationale Strafgerichtshof (ICC), in: dies./Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 257-291.

<sup>25</sup> Vgl. nur *Peter Bardehle*, Soldaten für den Frieden, Grundlagen und Formen des UN-Peacekeeping, in: EA 1988, S. 591-598; *Michael Bothe*, Peace-Keeping, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, A Commentary, Bd. 1, 2. Aufl. 2002, S. 648-700 (mit ausführlicher Bibliographie); *Kirsten Schmalenbach*, Die Haftung internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen, 2004; *Sascha Rolf Lüder*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit bei Teilnahme an „Peace-keeping“-Missionen der Vereinten Nationen, 2004; *Winrich Kühne*, Die Friedenseinsätze der VN, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, 22/2005, S. 25-32.

<sup>26</sup> Etwa *Ekkehard Strauß*, Prävention von Menschenrechtsverletzungen als Aufgabe internationaler Organisationen, Rechtsgrundlagen und inhaltliche Ansätze, 2001; *Friederike Brinkmeier*, Der Einfluß des Kalten Krieges auf den internationalen Menschenrechtsschutz, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vor und nach dem Mauerfall, 2004; *Marika Pietrovicz/Corinna Zanetti*, Sanktionen und Menschenrechte – eine Auswertung des Bossuyt-Berichts, in: MenschenRechtsMagazin 2004, S. 274-284.

<sup>27</sup> Siehe *Ulla Hingst*, Auswirkungen der Globalisierung auf das Recht der völkerrechtlichen Verträge, 2001; *Christian Feist*, Kündigung, Rücktritt und Suspendierung von multilateralen Verträgen, 2001; *Ineta Ziemele* (Hrsg.), Reservations to human rights treaties and the Vienna convention regime: conflict, harmony or reconciliation, 2004.

<sup>28</sup> *Ingrid Lehmann*, ACUNS und „Global Governance“ – ein weltweiter Versuch zur Kommunikation und Kooperation auf dem Gebiet der UNO-Forschung, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 51-54.

<sup>29</sup> Weitere Informationen unter: [www.acuns.org](http://www.acuns.org) (besucht am 28. Juni 2006).

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten. Die deutschen Regierungsvertreter meldeten Beratungsbedarf nur sehr zurückhaltend an, da der eigene Sachverstand und bestehende Beratungseinrichtungen, wie etwa die Stiftung Wissenschaft und Politik, ausreichten. Demgegenüber berichtete *Jean-François Paroz* über die vielfältigen staatlichen Initiativen zur UN-Forschung in der Schweiz seit deren Vollmitgliedschaft im UN-System im Jahr 2002.<sup>30</sup> Dabei wurde die einvernehmliche Zielsetzung von Regierung und Parlament, zivilgesellschaftliche Akteure bewußt als Partner nicht nur in den Prozeß der Politikberatung mit einzubeziehen und deren Fachwissen zu nutzen, sondern diese auch für eine aktive Rolle der Schweiz im UN-System zu gewinnen, an mehreren Beispielen verdeutlicht. Diese Politik, die der UN-Forschung in der Schweiz einen hohen Stellenwert beimißt, ist durch eine Strategie gekennzeichnet, wie sie in vergleichbarer Weise für die deutsche Seite nicht erkennbar ist.

Die auf der Konferenz im Dezember 2005 vorgenommene Bestandsaufnahme kann an dieser Stelle unter Rückgriff auf zwei von *Unser* formulierte Thesen folgendermaßen zusammengefaßt werden:

„Obschon sich die deutsche UNO-Forschung inzwischen auch international Beachtung und Anerkennung erworben hat, sind insbesondere organisatorisch-institutionelle Defizite offensichtlich: Die deutsche UNO-Forschung ist zersplittert und zerfällt in zu viele unabgestimmte Einzelaktivitäten. Um international, vor allem im angelsächsischen Sprachraum, noch stärker wahrgenommen zu werden, sollten die Forschungsergebnisse vermehrt in englischer Sprache zugänglich sein.

Im Vergleich zur sogenannten Europaforschung (insbesondere über die Europäische Union – EU) nimmt die Forschung über die Vereinten Nationen sowohl quantitativ wie institutionell einen nachgeordneten Rang ein; sie wird zudem nicht ausreichend gefördert. Während es innerhalb und außerhalb der Hochschulen eine Reihe von Europa-Instituten gibt und zahlreiche Universitäten Europa-Studiengänge – meist als Aufbaustudiengänge – anbieten, fehlen bisher entsprechende UN-zentrierte Forschungseinrichtungen und Studiengänge.“<sup>31</sup>

Aus der Perspektive völkerrechtlicher Forschungen kann ergänzt werden, daß nicht nur mit dem seit 1998 erscheinenden *Max Planck Yearbook of United Nations Law* und dem schon seit 1977 (in englischer Sprache) erscheinenden *German Yearbook of International Law* wichtige und auch international rezipierte englischsprachige Publikationen vorliegen; dies gilt auch für einen der

---

<sup>30</sup> *Jean-François Paroz*, UNO-Forschung und UNO-Initiativen in der Schweiz, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 43-50.

<sup>31</sup> *Unser* (Fn. 16), S. 20.

führenden Kommentare zur UN-Charta von Bruno Simma<sup>32</sup>. Forschungsergebnisse aus dem deutschsprachigen Raum über die Vereinten Nationen werden überdies in internationalen Zeitschriften<sup>33</sup> und in Monographien<sup>34</sup> in englischer Sprache veröffentlicht.

### III. Perspektiven

#### 1. Überblick

Hieraus lassen sich Ziele und Handlungsvorgaben für die UN-Forschung in Deutschland entwickeln. Dies war auch Gegenstand der Forschungskonferenz im Dezember 2005. Lassen Sie mich einige der dort formulierten Vorschläge in Erinnerung rufen:

- verstärkte Koordinierung der UN-Forschung
- Neu- oder Wiederentdeckung bestimmter Themen (z.B. Sonderorganisationen)
- erhöhte englischsprachige Publikationstätigkeit
- Einbindung in internationale Zusammenhänge (ACUNS)
- Ausweitung und gleichzeitig Spezialisierung der Lehre über die Vereinten Nationen
- Forschung über UN-Forschung
- Ausbildung einer UN-Wissenschaft; in Anlehnung an die angelsächsischen UN-Studies und an die Europawissenschaften

Nur eine „umfassende, systematische und interdisziplinäre UNO-Forschung“ sei der „Komplexität der globalen Probleme und ihre[r] vielfältigen Interdependenzen“<sup>35</sup> angemessen, benennt *Helmut Volger* seine Prämisse für die UNO-Forschung in Deutschland. Er entwickelt daraufhin die folgenden Aufgaben für die Forschung:

„Wie bei jeder systematischen Politikforschung sollte die UNO-Forschung die Sachprobleme analysieren, welche die UNO lösen soll, sowie die Struk-

---

<sup>32</sup> *Bruno Simma* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 2 Bd., 2002.

<sup>33</sup> Etwa *Bardo Faßbender*, *The United Nations Charter As Constitution of The International Community*, *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (1998), S. 529-619; *Matthias Ruffert*, *The Administration of Kosovo and East Timor by the international Community*, *ICLQ* 50 (2000), S. 613-631.

<sup>34</sup> Vgl. nur: *Bardo Faßbender*, *UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective*, 1998; *Christian Tomuschat*, *Human Rights, Between Idealism and Realism*, 2003 *UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective*; *Daniel Sven Smyrek*, *Internationally Administered Territories – International Protectorates?*, 2006.

<sup>35</sup> *Helmut Volger*, *Empfehlungen für die zukünftige deutsche UNO-Forschung*, in: *DGVN* (Hrsg.), *UNO-Forschung in Deutschland* (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 55-66 (S. 58).

turen der UNO, mit denen sie diese Aufgaben bewältigen soll und schließlich den rechtlichen Rahmen der Institution. Sie sollte darüber hinaus den Output der UNO analysieren und evaluieren sowie den eigenen Input an Personal und an politischen Konzepten. Außerdem sollte sie die ethischen, kulturellen, ökonomischen, soziologischen, psychologischen und machtpolitischen Rahmenbedingungen für die Arbeit der UNO miteinbeziehen.“<sup>36</sup>

Dies erfordere eine neue Forschungsstruktur, für die *Volger* mit dem „Netzwerk der UNO-Forschung“ und dem „Zentrum für UNO-Forschung“ auch konkrete Vorschläge formuliert hat, in Anlehnung an das Konzept der UN-Universitäten.<sup>37</sup> Er knüpft dabei an Strukturmodelle an, die in anderen Ländern, vor allem den USA, erfolgreich eine qualitativ gute UN-Forschung ermöglichen, deren Ergebnisse darüber hinaus in den politisch-administrativen Bereich hineinwirken könnten. Dazu sei es erforderlich, mit dem „Zentrum für UNO-Forschung“ nicht nur eine „Clearingstelle“ zur besseren Forschungskoordination zu errichten, sondern zu den Aufgaben dieses Zentrums solle es auch gehören, einen kontinuierlichen und institutionalisierten Dialog zwischen Forschung und Politik zu führen.

## 2. *Forschungsrat der DGVN*

Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, daß die UN-Forschung ein Thema ist, das diskutiert wird. Der wiederbelebte Forschungsrat der DGVN ist ebenso ein unübersehbares Signal hierfür wie die hier im Überblick vorgestellte Konferenz zur UN-Forschung im Dezember 2005. Nach den bisherigen Planungen soll bereits in diesem Herbst eine erneute Konferenz zur UN-Forschung veranstaltet werden (und danach möglicherweise alle zwei Jahre).

Der Forschungsrat der DGVN, dem inzwischen sechs Wissenschaftler angehören, „initiiert“ – so heißt es auf den Internetseiten der DGVN – „und betreut wissenschaftliche Arbeiten über die Probleme der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Der Forschungsrat veranstaltet zu aktuellen Fragen der Vereinten Nationen Symposien, die Politik, Wissenschaft und Administration zusammenbringen sollen. Er betreibt Politikberatung im weiteren Sinne.“

Die DGVN unterstützt damit die Strukturbildung im Rahmen der UN-Forschung. Dabei wird die Doppelstrategie verfolgt, daß der Forschungsrat einerseits selbst forscht oder Forschung anstößt und andererseits im Rahmen von sogenannten Forschungskonferenzen es unternimmt, die Lage der UN-Forschung zu analysieren. Demgemäß soll im Dezember 2006 der Frage nachgegangen werden, ob es „UN-Studies“ in Deutschland gibt oder geben sollte.

Ein weiteres Anliegen ist die Bildung und Unterstützung von Netzwerken. Hier soll nur das Ende 2005 gegründete „Junge UNO-Netzwerk Deutschland“ (JU-

---

<sup>36</sup> *Volger* (Fn. 34), S. 60.

<sup>37</sup> *Volger* (Fn. 34), S. 63ff.

NON) genannt werden, das unter anderem eine „Vernetzung und Kooperation jugendlicher UNO Gruppen in Deutschland“ ermöglichen und generell junge Menschen für die Vereinten Nationen interessieren will und sich aus informellen Treffen der studentischen Teilnehmer der Konferenzen des Forschungskreises entwickelt hat.<sup>38</sup>

### 3. *Forschungsthemen*

An dieser Stelle soll und kann keine – womöglich enzyklopädische – Liste von Forschungsthemen dargeboten werden; vielmehr ist auf die Eingangsbemerkungen zurückzukommen und daran zu erinnern, daß sich eine Vielzahl von Disziplinen mit den Vereinten Nationen beschäftigen, beschäftigen können und beschäftigen sollten. Gerade die bislang eher unterrepräsentierten Disziplinen können sich mit den Vereinten Nationen lohnende Beschäftigungsfelder erschließen.

Als Jurist nähert sich man den Vereinten Nationen – oder besser: der UN-Familie – vorrangig aus völkerrechtlicher Perspektive. Die Verdichtung der Organisation und die Ausweitung ihrer Tätigkeitsbereiche verbreitern diesen Ansatz und schließen andere Teildisziplinen des Rechts mit ein. Seitdem der Sicherheitsrat die Ad-hoc-Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und für Ruanda (ICTR) installiert hat, haben die Strafrechtler die Vereinten Nationen auf breiter Front entdeckt.<sup>39</sup> Sanktionsentscheidungen des Sicherheitsrates werden heute als determinierende Faktoren auch des Europarechts wahrgenommen.<sup>40</sup> Europarechtler, bislang von der Überlegenheit der Brüsseler Gemeinschaften (EG/EU) gegenüber der „Schwatzbude“ in New York überzeugt, entdecken Art. 25 UN-Charta. Die Untersuchung der EG/EU als Akteur im Rahmen der Vereinten Nationen gehört sicherlich zu den Themen der Zukunft; GASP,<sup>41</sup> ESVP und aktuell Kongo mögen als Stichworte genügen.

<sup>38</sup> Weitere Informationen unter [www.junges-uno-netzwerk.de](http://www.junges-uno-netzwerk.de) (besucht am 26. Juni 2006).

<sup>39</sup> Beispielsweise *Frank Neubacher*, Kriminologische Grundlagen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit: politische Ideen- und Dogmengeschichte, kriminalwissenschaftliche Legitimation, strafrechtliche Perspektiven, 2005; *Iris Hünerbein*, Straftatkonkurrenzen im Völkerstrafrecht, Schuldpruch und Strafe, 2005; *Christina Möller*, Völkerstrafrecht und Internationaler Strafgerichtshof: kriminologische, straftheoretische und rechtspolitische Aspekte, 2003.

<sup>40</sup> Vgl. EuGH, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi ./ Minister for Transport, Energy and Communications und andere (Rs. C-84/95), Urteil vom 30. Juli 1996 – Slg. 1996 I-3953; EuG, Rs. Yusuf u.a. ./ Rat, Urteil vom 21. September 2005, in: EuGRZ 2005, S. 592-618. Siehe zur letzten Entscheidung *Markus Kotzur*, Eine Bewährungsprobe für die europäische Grundrechtsgemeinschaft, Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. ./ Rat, EuGRZ 2005, S. 592ff., EuGRZ 2006, S. 19-26.

<sup>41</sup> S. u. dem hier interessierenden Blickwinkel: *Ernst Sucharipa*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen Bestandsaufnahme, Defizite, Chancen, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen (Potsdamer UNO-Konferenzen, Bd. 3), 2002, S. 7-31; *Hans Arnold*, Die Politik der EU in der UNO als Möglichkeit und Maßstab für ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und ihre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in: Sabine von Schorlemer



#### **IV.    Schluß**

Die UN-Forschung hat Zukunft, ihr werden die Themen – gleichgültig, aus dem Blickwinkel welcher Disziplin auch immer – nicht ausgehen.

Der Forschungskreis Vereinte Nationen hat mit seinen bislang sieben Potsdamer UNO-Konferenzen seinen Beitrag hierzu geleistet und ein kontinuierliches Forum für Austausch und Begegnung geboten. Die dazugehörenden Broschüren stoßen auf eine erfreuliche Nachfrage und finden wissenschaftliche Resonanz. Der Forschungskreis mag somit als Beleg dafür dienen, daß sich das Beschreiten neuer Wege gerade auch für die UN-Forschung lohnt.



# Die Arbeit des Forschungskreises Vereinte Nationen<sup>1</sup>

*Helmut Volger*

Ausgangspunkt für die Gründung des Forschungskreises Vereinten Nationen war eine praktische Erfahrung: die Zusammenarbeit der Autoren beim „Lexikon der Vereinten Nationen“. Im Kreis der Autoren entstand die Idee, ein informelles Netzwerk für UN-Forschung und -Lehre zu gründen, um die Ad-hoc-Zusammenarbeit an einem UN-Forschungsprojekt zwischen Autoren unterschiedlicher Fachdisziplinen – Politikwissenschaft, Völkerrecht, Volkswirtschaft, Geschichtswissenschaft – und Praktikern fortzusetzen. Klaus Hüfner, Axel Wüstenhagen und Helmut Volger u.a. entwickelten ein entsprechendes Konzept und im Dezember 1999 wurde bei einer Gründungskonferenz in der Universität Potsdam der „Forschungskreis Vereinte Nationen“ als informelles Netzwerk für UN-Forschung gegründet.

Dabei hat der Forschungskreis als Zusammenschluß von Forschern und Praktikern bei seiner Gründung bewußt auf eine *Debatte über Konzepte in bezug auf Ziele und Methoden der UN-Forschung* verzichtet, sondern die *Verbesserung der Praxis der Forschung* in den Mittelpunkt gestellt. Dem Forschungskreis ging es erst einmal um die *Grundlagen der UN-Forschung*, um die *Dokumentation* und *Systematisierung der Forschung* und den notwendigen *Informationsaustausch* und die erforderliche *Kooperation* zwischen den Beteiligten.

## Die Ziele des Forschungskreises

Der Forschungskreis orientiert sich bei seinem Zielkatalog an den bekannten Mängeln und Defiziten der deutschen UN-Forschung: UN-Forschung in Deutschland, die durchaus den internationalen Vergleich nicht zu scheuen braucht, findet an einer Reihe von Universitäten zwar statt, jedoch unsystematisch und wenig dokumentiert und vor allem ohne großen inneruniversitären und auch wissenschaftspolitischen Stellenwert. Die einzelnen Lehrstühle, Institute und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen, in denen UN-Forschung stattfindet, kooperieren wenig miteinander bei Forschungsprojekten und tauschen wenig Informationen aus, sowohl innerhalb der einzelnen Fachdisziplinen als auch zwischen den an der UN-Forschung beteiligten Fachdisziplinen sowie zwischen den einzelnen Universitäten und sonstigen Forschungseinrichtungen. Es gibt wenige Konferenzen zur UN-Forschung mit breiter Beteiligung der UN-Forscher. Die Ergebnisse der UN-Forschung werden sowohl in der

---

<sup>1</sup> Der Text basiert auf einem Statement des Verfassers über die Arbeit des Forschungskreises bei der Fachkonferenz der Deutschen Gesellschaft für Vereinte Nationen (DGVN) im Dezember 2006 zum Thema „UN Studies/UN-Studien“. Das Statement wurde im vorliegenden Text erheblich gekürzt und umformuliert und an einigen Stellen inhaltlich ergänzt.

breiten wissenschaftlichen Öffentlichkeit als auch bei den Massenmedien und in der Politik wenig wahrgenommen, von ihren Ergebnissen wenig Gebrauch gemacht (z. B. durch öffentliche Hearings des Bundestages).

Ausgehend von diesen bekannten Defiziten der deutschen UN-Forschung setzte sich der Forschungskreis 1999 bei seiner Arbeit folgende Ziele:

1) Besserer *Informationsaustausch über Ergebnisse der UN-Forschung* durch jährliche Konferenzen und *Konferenzbroschüren* mit den Texten der Referate, durch den Aufbau einer *Datenbank über die UN-Forschung*, *E-Mail-Rundbriefe* und eine *Internet-Homepage*, die Hinweise auf neue Forschungsliteratur, Internet-Links und Konferenzen enthält sowie Forschungstexte der Mitglieder.

2) *Kritische Analyse der bestehenden UN-Forschung* auf den jährlichen Konferenzen sowie die *Entwicklung neuer Forschungsfragestellungen*.

3) *Förderung der interdisziplinären Zusammenarbeit in der UN-Forschung*, verbunden mit einem *Dialog mit UN-Praktikern und Fachjournalisten* durch Einladungen an Vertreter der verschiedenen Fachdisziplinen, UN-Mitarbeiter, Diplomaten und Journalisten als Referenten und Teilnehmer zu den jährlichen Konferenzen.

4) *Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in der UN-Forschung* durch *Einladung junger Wissenschaftler* zu den Konferenzen des Forschungskreises als *Referenten* und durch die Einrichtung von Informationsseiten auf der *Internet-Homepage* des Forschungskreises zu den wichtigsten Themen für Studenten (Zugang zu UN-Dokumenten, Bibliographien zu UN-Themen, Links zu UN-Praktika usw.). Desweiteren Angebote für eine *individuelle Beratung der Nachwuchsforscher* durch Mitglieder des Forschungskreises.

5) *Aufbau einer Adressdatei von UN-Experten* für die *Politikberatung* sowie für die Zusammenarbeit mit *Fachjournalisten*.

6) *Informationsgespräche mit den Mitarbeitern der Abteilung Globale Fragen/ Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt*, um eine bessere Information über die Ergebnisse der UNO-Forschung zu erreichen, sowie dadurch, daß Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes als Referenten an den Konferenzen des Forschungskreises teilnehmen.

### **Welche Ziele wurden erreicht?**

Wie die Geschichte des Forschungskreises belegt, besteht Bedarf nach einer *Informationsbörse in der deutschen UN-Forschung*: der Forschungskreis stößt nach wie vor auf Interesse und weist rund 200 Mitglieder auf: Fachwissenschaftler der verschiedenen an der UN-Forschung beteiligten Disziplinen, Diplomaten, UN-Mitarbeiter, Journalisten und Studenten.

Die bisherigen *wissenschaftlichen Konferenzen* (2000 – 2006), die sich mit den Reformkonzepten der UNO, der Zusammenarbeit zwischen UNO und Regionalorganisationen, der deutschen UN-Politik und der deutschen UN-Forschung befaßten, haben sowohl den *Dialog zwischen den beteiligten Fachdisziplinen*

als auch mit den Praktikern gefördert, in dem sie ein Gespräch in Gang gebracht haben, das oft bisher von den Beteiligten kaum gesucht und vielfach als zu schwierig eingeschätzt wurde. Das heißt jedoch nicht, daß dies nun Auswirkungen auf die UN-Forschung im allgemeinen hat; die Konferenzen haben lediglich ein *erfolgreiches Beispiel* für die Forschungs-Praxis geschaffen.

Das Ziel, die Ergebnisse der UN-Forschung mehr in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit präsent zu machen, wurde erreicht: Die *Konferenzbroschüren mit den Referattexten* werden zunehmend in der Fachliteratur zitiert und von jungen Wissenschaftlern als Ausgangspunkt für eigene Forschungsansätze genommen.

Was die *Nachwuchsförderung* angeht konnte der Forschungskreis einige Erfolge aufweisen: so wurden zu den jährlichen Konferenzen eine Reihe von jungen Wissenschaftlern eingeladen. Die Konferenzbroschüren boten ihnen die Gelegenheit zu wissenschaftlichen Veröffentlichungen.

Ebenso viel Anklang fand und findet die Möglichkeit für *Studenten*, sowohl während der Konferenzen sich mit *UN-Wissenschaftlern und UN-Experten über ihre eigenen wissenschaftlichen Arbeiten zu unterhalten* als auch in Briefen und Telefongesprächen mit Mitgliedern des Forschungskreises sich *wissenschaftliche Beratung* zu holen.

Aus dem Kreis der studentischen Konferenzteilnehmer hat sich inzwischen zusammen mit anderen interessierten Studenten ein eigenes *Netzwerk* gebildet, das „*Junge UNO-Netzwerk Deutschland (JUNON)*“.

Relativ bekannt ist die *Internethomepage des Forschungskreises* ([www.forschungskreis-vereinte-nationen.de](http://www.forschungskreis-vereinte-nationen.de)) unter den Studenten und Fachjournalisten: das ausführliche *Literaturverzeichnis* findet Interesse ebenso wie die *Internetadressen von UN-Institutionen und Forschungseinrichtungen*, und die Informationen über Konferenzen, Neuerscheinungen und Förder- und Bewerbungsmöglichkeiten in den *E-Mail-Rundbriefen des Forschungskreises*.

Was die *Zusammenarbeit mit den Massenmedien* angeht, sind eine Reihe von Fachjournalisten, vor allem aus den Bereichen *Tageszeitungen* und *Rundfunk*, an einer Zusammenarbeit mit dem Forschungskreis interessiert: Es besteht *Nachfrage nach UN-Experten für Interviews, Hintergrundberichte und Einschätzungen politischer Entwicklungen*: Bei aktuellen Ereignissen mit UN-Bezug kommen Anfragen von Tageszeitungen, Radio und Fernsehsendern. Außerdem liefert der Forschungskreis interessierten Journalisten Hinweise auf aktuelle UN-Ereignisse und UN-Texte.

Was die *Politikberatung* angeht, haben die *Mitarbeiter der Abteilung Globale Fragen/Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt* sich zwar die Konzepte des Forschungskreises in Gesprächen vorstellen lassen, es bestand und besteht jedoch kaum Interesse an einer konkreten Zusammenarbeit.

Was den *Deutschen Bundestag* angeht, gibt es lediglich eine Zusammenarbeit mit der *SPD-Bundestagsfraktion*, dessen Referent für Vereinten Nationen Mitglied des Forschungskreises ist.

Diplomaten und Außenpolitiker in Deutschland vertrauen bei der Gestaltung der UN-Politik in der Regel auf einen kleinen Kreis von ihnen ausgesuchter Wissenschaftler, wie sie z.B. bei der DGVN-Konferenz 2005 zur UN-Forschung betont haben, und machen wenig Gebrauch von größeren wissenschaftlichen Studien und öffentlichen Anhörungen zu UN-Themen.

### **Fazit und Ausblick**

Der Forschungskreis hat durch seine Arbeit gezeigt, daß es möglich ist, die *interdisziplinäre Zusammenarbeit in der UN-Forschung zu verbessern* und einen *Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis* zu führen.

Er hat eine *Tradition* begründet, *regelmäßig wissenschaftliche Konferenzen zu aktuellen Themen der UN-Politik und –Forschung durchzuführen und deren Ergebnisse zu veröffentlichen*.

Der Forschungskreis hat sich auf seinen Konferenzen für eine *Förderung der UN-Forschung* durch den Staat und private Stiftungen eingesetzt und dabei auf die Beispiele in anderen Industriestaaten hingewiesen. Die neuesten Stellungnahmen aus dem AA, vor allem durch den kürzlich berufenen Beauftragten des AA für die Zusammenarbeit mit Universitäten und Akademien geben Anlaß zu der Hoffnung, daß man dort erkannt hat, wie wichtig die Einbeziehung der Ergebnisse der UNO-Forschung in die eigene politische Analyse und Entscheidungsfindung ist, während man bei der Vorbereitung des UN-Weltgipfels 2005 mit der vielbeachteten Debatte um die Reform des UN-Sicherheitsrats in den zuständigen Bundesministerien und im Bundeskanzleramt darauf verzichtet hatte, sich durch öffentliche Anhörungen oder Fachkonferenzen wissenschaftliche Expertise zu den Gipfel-Themen zu verschaffen.

Ganz anders war da die Praxis in den USA: Dort gab der US-Kongress eine große Studie zur UN-Reform in Auftrag, welche eine Task Force aus Politikern und Wissenschaftlern, gestützt auf die Expertise vieler Forschungseinrichtungen, im Juni 2005 vorlegte, einen Bericht mit dem Titel „American Interests and U.N. Reform“.<sup>2</sup> Eine ähnliche Einbeziehung der wissenschaftlichen Forschung in die UN-Politik gibt es zum Beispiel auch in den skandinavischen Ländern und Kanada.

Deshalb forderte der Forschungskreis Vereinte Nationen von Anfang an eine *bessere Koordinierung der UN-Forschung*, um die Akzeptanz und Effizienz in der Politikberatung zu erhöhen, die im Ausland oft durch effizient arbeitende und gut strukturierte „Denkfabriken“ geleistet wird, während bei uns einzelne

---

<sup>2</sup> *United States Institute of Peace*, American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the United Nations, Washington, DC 2005.

UN-Forscher tätig sind. Die Koordination der UN-Forschung kann, so das Konzept des Forschungskreises, am besten durch ein kleines *Institut für UN-Forschung* geleistet werden, welches die *Aufgabe* hat, die *Entwicklung von regionalen Forschungsk Kooperationen und -netzwerken in der UN-Forschung in Deutschland zu fördern und deren Arbeit zu koordinieren* sowie die *Vernetzung mit der internationalen UN-Forschung anzustreben*.





# Empfehlungen für die zukünftige deutsche UN-Forschung<sup>1</sup>

*Helmut Volger*

„Is anyone listening?“ – Hört mir irgendjemand zu?“ Mit dieser provokanten Frage in der Überschrift beginnt der amerikanische UN-Wissenschaftler und ehemalige Präsident der UN-Gesellschaft der USA, Edward C. Luck, seinen Beitrag für das Buch „International Commissions and the Power of Ideas“<sup>2</sup>, das im Jahr 2005 herausgekommen ist und sich mit dem Einfluß von Reformkonzepten auf die praktische UN-Politik beschäftigt. Er fährt fort: „It is instructive, if not always reassuring for those of us in the business of producing ideas and policy proposals to check from time to time whether anyone is listening. Are we making a difference in terms of influencing policymaking at the United Nations and/or in member state capitals?“<sup>3</sup>

Auch die deutsche UN-Forschung sollte sich die Frage stellen, ob die Ergebnisse ihrer Forschung tatsächlich eine Umsetzung in der UNO-Politik finden, und nach den Ursachen forschen, wenn diese Umsetzung kaum stattfindet, und sich um eine bessere Kommunikation mit Politik und Öffentlichkeit bemühen. Hört also jemand den deutschen UN-Forschern zu?

## Die deutsche UN-Forschung

Die deutsche UN-Forschung, das hat diese Konferenz<sup>4</sup> belegt, hat eine lange Tradition und kann interessante Ergebnisse vorweisen.

Es hören ihr jedoch zu wenige zu: Sowohl innerhalb wie außerhalb der ‚scientific community‘ findet die deutsche UN-Forschung zu wenig Beachtung, ihre Ergebnisse werden zu wenig in den außenpolitischen Entscheidungsprozeß einbezogen und kaum durch die Medien der Öffentlichkeit vermittelt, wenn man von Ausnahmesituationen wie in den Monaten unmittelbar vor dem Weltgipfel 2005 einmal absieht.

---

<sup>1</sup> Der Text ist die überarbeitete Fassung eines Referats, das der Verfasser bei der Fachkonferenz der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) zum Thema „UNO-Forschung in Deutschland“ (9.-10.12.2005) gehalten hat und das in der „Blauen Reihe“ der DGVN im Heft Nr. 95 (2006) veröffentlicht wurde. Nachdruck mit freundlicher Genehmigung der DGVN.

<sup>2</sup> *Edward C. Luck*, UN Reform Commission: Is anyone listening? In: Ramesh Thakur/Andrew F. Cooper/John English (Hrsg.), *International Commissions and the Power of Ideas*, S. 277-287, S. 277.

<sup>3</sup> „Es ist lehrreich, wenn auch nicht immer beruhigend für diejenigen, die im Geschäft der Produktion von Ideen und politischen Konzepten tätig sind, von Zeit zu Zeit zu prüfen, ob irgendjemand ihnen zuhört. Haben wir irgendeinen Einfluß auf die Politikgestaltung in den Vereinten Nationen und/oder in den Mitgliedstaaten?“ (Übersetzungen aus dem Englischen vom Verfasser), *ibid.*

<sup>4</sup> Gemeint ist die in Fn. 1 erwähnte DGVN-Konferenz.

Eine Ursache liegt sicherlich in der Zersplitterung der deutschen UN-Forschungslandschaft, sie hat kaum koordinierende Gremien, die Gesprächspartner für die Politik und Ansprechpartner für die Medien sein könnten. Hier besteht *Reformbedarf* bei den *Strukturen der deutschen UN-Forschung*. Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), die sich bemüht, die Koordinationsaufgabe zu erfüllen, vertritt in ihrer Mitgliedschaft nur einen Teil der Forschung und ist auch von ihrer Struktur und Organisation nicht sehr gut für diese Aufgabe gerüstet.

Wichtiger noch als die Frage, ob man uns in ausreichendem Maße zuhört, ist die Frage „Haben wir Interessantes zu sagen?“, d.h. finden wir umfassende Antworten auf jene Fragen, die für die UNO und ihre Mitarbeiter und die nationale UN-Politik relevant sind?

Hier ist bei allem Bemühen und Engagement der Beteiligten das größere Problem zu verorten: Die deutsche UN-Forschung hat zu wenig *Forschungskapazitäten*, zu wenig personelle und finanzielle *Ressourcen*.

Ihre Forschungskapazitäten reichen angesichts der vielfältigen Aufgaben, die sie eigentlich erfüllen könnte und sollte, nicht aus, weil es am nötigen Geld, aber auch am Verständnis für die Bedeutung der UN-Forschung für die Außenpolitik und für viele andere Bereiche mangelt.

Die außenpolitisch Verantwortlichen in Deutschland hielten über lange Jahre eine ‚Extra-UN-Forschung‘ neben der traditionellen außenpolitischen Forschung (im Sinne der Politikberatung durch entsprechende Institutionen wie z.B. die Stiftung Wissenschaft und Politik und durch Universitäts-Lehrstühle für Außenpolitik und für Völkerrecht) für nicht erforderlich und haben ihren organisatorischen Ausbau deshalb auch nicht unterstützt und (mit-)finanziert.

Auch für die Mehrheit der Wissenschaftler in den Bereichen Internationale Politik und Völkerrecht war UN-Forschung und -Lehre relativ uninteressant. Forschungsprojekte über die UNO wurden von den Universitäten selten durchgeführt und Drittmittel kaum beantragt, Lehrveranstaltungen zu UN-Themen spielten bei der Curriculumsplanung der Universitätsfakultäten kaum eine Rolle.

UN-Forschung fand dennoch statt, weil eine kleine Zahl von Wissenschaftlern über die Jahrzehnte hinweg das Forschungsthema wichtig und interessant fand. Die Referate, die bisher auf dieser Konferenz über die UN-Forschung in Deutschland gehalten wurden, sind dafür ein Beleg: In Deutschland hat es trotz des Desinteresses der Politik, das erst in den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts durch zunehmende Fragen an die Wissenschaft und durch eigene Veranstaltungen wie das „Forum Globale Fragen“ abgelöst wurde, eine kontinuierliche UN-Forschung in den Bereichen Völkerrecht und Politikwissenschaften gegeben, eine Forschung, die allerdings außerhalb interessierter Fachkreise und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), die

regelmäßig Forschungsergebnisse in ihrer Zeitschrift ‚Vereinte Nationen‘ veröffentlichte, wenig Beachtung gefunden hat.

Das macht auch die Tatsache deutlich, daß es bis Mitte der 90er Jahre zwar viele wissenschaftliche Arbeiten (Dissertationen usw.) und Zeitschriftenaufsätze gegeben hat, aber nur wenige Buchveröffentlichungen. Andererseits belegen Sammelbände wie das von Rüdiger Wolfrum herausgegebene ‚Handbuch der Vereinten Nationen‘, dessen erste Auflage 1977 erschien<sup>5</sup>, den hohen Qualitätsstandard der deutschen UN-Forschung.

Das frühere Desinteresse der Politik ist inzwischen einem zunehmenden Interesse gewichen, wie auch die Stellungnahmen der beiden Referenten aus dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bei dieser Konferenz belegen. Damit ist eine wichtige Grundlage geschaffen worden für einen systematischen Ausbau und eine Weiterentwicklung der deutschen UN-Forschung, die dringend erforderlich sind.

Zu hoffen ist, daß auch das bisherige Desinteresse der Mehrheit der universitären und außeruniversitären Forscher an UN-Forschung einem größeren Interesse an UN-Forschung Platz macht, an einer Forschung, die sich mit interdisziplinären Ansätzen und multidimensionalen Konzepten dem komplexen Forschungsgegenstand Vereinte Nationen widmet.

Denn es genügt nicht, wenn wie bisher eine überschaubare Zahl von Wissenschaftlern an Lehrstühlen und Forschungseinrichtungen, die sich nicht schwerpunktmäßig mit den Vereinten Nationen befassen, „nebenbei“ auch UN-Forschung machen, obwohl die bisher schon aktiven UN-Forscher einen wichtigen Bestand an UN-Forschungsergebnissen und -literatur geschaffen haben.

Die bisherige deutsche UN-Forschung ist qualitativ gut, sie beschränkt sich aber – wenn man sie mit der Vielfalt der Forschungsgebiete in den Forschungseinrichtungen der Vereinten Nationen vergleicht – auf zu wenige Forschungsgebiete und hat zu wenig personelle und finanzielle Kapazitäten für eine systematische interdisziplinäre UN-Forschung.

Warum ist eine *umfassende, systematische und interdisziplinäre UN-Forschung* so wichtig? Die Komplexität der globalen Probleme und ihre vielfältigen Interdependenzen erfordern einen solchen Forschungsansatz. Die Tatsache, daß für die großen UN-Weltkonferenzen, den Millenniumsgipfel 2000 und den Weltgipfel 2005 zahlreiche UN-Gremien und NGOs eine Vielzahl von Forschungsprojekten als Vorbereitungs- und Begleitforschung initiiert und die UN-Generalsekretäre eine ganze Reihe von Experten-Panels eingesetzt haben, welche die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten im Rahmen der UNO angesichts der drängenden globalen Probleme wie Armut, Unterentwicklung, Um-

---

<sup>5</sup> Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1977.

weltverschmutzung und systematische Verletzungen der Menschenrechte untersucht und in UN-Berichten den UN-Diplomaten der Mitgliedstaaten, ihren Regierungen und der Weltöffentlichkeit präsentiert haben, macht deutlich, daß die Probleme, welche die UNO im Auftrag ihrer Mitgliedstaaten lösen soll, und die multilateralen Instrumente zu ihrer Lösung einer solchen systematischen Erforschung durch ein Netzwerk der internationalen Forschung bedürfen.

Die UNO selber hat – im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten – eigene *Forschungsstrukturen* entwickelt, die UN-Universität und Forschungseinrichtungen für einzelne Aufgabenfelder wie zum Beispiel Abrüstung, Entwicklungspolitik, Frauenfragen und die Ausbildung ihrer Mitarbeiter.

Außerdem kooperieren die Vereinten Nationen mit wissenschaftlichen Foren und Netzwerken, darunter der International Crisis Group, dem Conflict Prevention and Peace Forum, dem Global Policy Forum, dem Center on International Cooperation der New York City University, dem Center on International Organization der Columbia University und der International Peace Academy. Alle diese Foren dienen dazu, den UN-Mitarbeitern und den Mitarbeitern der Ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen einen besseren Zugang zu Wissenschaftlern, Experten und Praktikern außerhalb des UN-Systems zu verschaffen. Um die Strategieplanung und die Entscheidungsprozesse in der UNO zu beeinflussen, organisieren sie Workshops und Konferenzen, wo Forschungsergebnisse den Mitarbeitern des Sekretariats und der Ständigen Vertretungen präsentiert werden und Experten aktuelle Politikfragen diskutieren.

In der Zusammenarbeit mit den UN-Forschungseinrichtungen und mit den erwähnten Forschungsnetzwerken und Diskussionsforen könnte die deutsche UN-Forschung genügend Anknüpfungspunkte für relevante wissenschaftliche Fragestellungen und mögliche Forschungspartner finden. Die deutsche UN-Forschung sollte genügend international vernetzt sein, sonst werden knappe Forschungsressourcen vergeudet. *Die Lösung der globalen Probleme erfordert sowohl bilaterale Politik und Forschung, als auch multilaterale Politik und Forschung im Rahmen der UNO.*

Ebenso gibt es Grund genug, auch die Strukturen und Prozesse der UNO selber zum Forschungsgegenstand zu machen, die komplexen, oft chaotischen Organisationsstrukturen, die Perzeptions-, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse und natürlich auch die Probleme bei deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Wie viel dort zu erforschen ist, macht die unüberschaubare Zahl von Reformstudien und die Geschichte einiger erfolgreicher und vieler gescheiterter Strukturereformen deutlich.

Angesichts verbreiteter klischeehafter Ansichten über die UNO und polemischer Kritik in den UN-Mitgliedstaaten hat die UN-Forschung auch die Aufgabe, der pauschalen Kritik, die der UNO Zuständigkeitschaos, ineffiziente Arbeit, Korruption, Verschwendung und anderes mehr vorwirft, konkrete Forschungsergebnisse entgegenzusetzen und die Kritik entweder zu verifizieren

oder zu falsifizieren, um damit solide Entscheidungsgrundlagen für die Außenpolitik der Mitgliedstaaten zu schaffen.

Bei der wissenschaftlichen Forschungsarbeit sollten die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) noch stärker als bisher einbezogen werden, weil sie sowohl im Hinblick auf die Aufgabengebiete der UNO als auch auf die Entscheidungsfindung in der UNO über reichhaltige Erfahrungen verfügen. Sie sollten zum festen Bestandteil eines UN-Forschungsnetzwerkes werden.

### **Aufgaben der deutschen UN-Forschung**

*Aufgaben* hat die deutsche UN-Forschung also genug – Aufgaben, denen sie sich zum Teil schon seit Jahrzehnten gewidmet hat, aber auch viele Aufgaben, die bisher kaum oder gar nicht Forschungsgegenstand waren.

Was soll die deutsche UNO-Forschung leisten?

Wie bei jeder systematischen Politikforschung sollte die UN-Forschung die Sachprobleme analysieren, welche die UNO lösen soll, sowie die Strukturen der UNO, mit denen sie diese Aufgaben bewältigen soll und schließlich den rechtlichen Rahmen der Institution. Sie sollte darüber hinaus den Output der UNO analysieren und evaluieren sowie den eigenen Input an Personal und an politischen Konzepten. Außerdem sollte sie die ethischen, kulturellen, ökonomischen, soziologischen, psychologischen und machtpolitischen Rahmenbedingungen für die Arbeit der UNO miteinbeziehen.

Daraus ergeben sich folgende *Aufgaben für die UN-Forschung*:

1) Sie sollte die *außenpolitischen Akteure* (Bundestag, Bundesregierung) *beraten*, was deren Handlungsmöglichkeiten und die sich daraus ergebenden Folgen betrifft:

- a) im Hinblick auf die zur Lösung anstehenden *globalen Probleme*;
- b) im Hinblick auf die *Reform der Strukturen der Vereinten Nationen*;
- c) die *Kontrolle der Effizienz und Effektivität der Arbeit der UNO*;
- d) im Hinblick auf *völkerrechtliche Fragen* (Interpretation der Charta, zum Beispiel des Gewaltverbots) und menschenrechtliche Standards und Schutzinstrumente;
- e) im Hinblick auf die *Auswahl und die Ausbildung ihrer Diplomaten und anderen Dienstkräfte*, die im Bereich der Vereinten Nationen tätig sind oder werden sollen oder bei Friedensmissionen eingesetzt werden sowie in den Bundesministerien, den Ständigen Vertretungen und Regierungsdelegationen an der Gestaltung der deutschen UN-Politik mitwirken;

f) im Hinblick auf die *strukturellen und politischen Probleme bei der konzeptionellen Entwicklung*, der personellen Kontinuität *und vor allem bei der Koordination der UN-Politik*;

g) im Hinblick auf die *Implementierung der Entscheidungen und Empfehlungen der UN-Gremien* (Umsetzung in nationale Gesetze und nationale Politik, Durchführung von Konferenzen zu UN-Themen, Ratifikation von Verträgen, Bereitstellung von Finanzmitteln usw.);

h) im Hinblick auf die *Einbeziehung der NGOs und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft* bei Problemanalyse, Entwicklung von Konzepten, Verhandlungen in die Gremien der UNO und bei der Implementierung der UN-Beschlüsse und dem Follow-up;

i) im Hinblick auf die *Vermittlung der UN-Politik gegenüber den Medien und den Bildungseinrichtungen*.

2) Die *UN-Forschung* sollte neben der *Politikberatung* die Funktion einer *kritischen Instanz* übernehmen, die grundlegende Fragen der multilateralen Politik untersucht, wie zum Beispiel

a) die *psychologischen, soziologischen und gruppensdynamischen Prozesse in der multilateralen Diplomatie* (zum Beispiel bei den Instrumenten und Methoden der Konfliktprävention, Vermittlung und Konfliktschlichtung);

b) die *Erforschung des nachhaltigen ökonomischen und sozialen Nutzens* (hier ist ein neuer Nutzenbegriff erforderlich) *multilateraler Politik* (Friedenssicherung, Menschenrechtsschutz usw.);

c) das *politische Fundament der Arbeit der UNO*: Unterstützung bzw. politische Zustimmung in den Mitgliedstaaten sowie Formen der Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in der UNO;

d) die *Bedeutung von Ideen im Verhältnis zu den sogenannten machtpolitischen Realitäten* – vgl. zum Beispiel das United Nations Intellectual History Project ([www.unihp.org](http://www.unihp.org));

e) die *kulturellen und ethischen Grundlagen multilateraler Politik*.

3) Was die *theoretischen Grundlagen ihrer Forschung* angeht, sollte die deutsche UN-Forschung in kritischer Auseinandersetzung mit den aktuellen Theorien über internationale Organisationen ihre eigene theoretische Position bestimmen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu Kapitel 1 und 2 in: *Volker Rittberger/Bernhard Zangl*, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, 3. Aufl., Opladen 2003, S. 15-48.

## Strukturen der deutschen UN-Forschung

Welche *Strukturen* sind für eine solche *multidimensionale UN-Forschung* erforderlich? In welchen Schritten lassen sich solche Strukturen aufbauen?

Lassen Sie uns von den bestehenden Strukturen ausgehen: Wir haben eine Anzahl von politikwissenschaftlichen und völkerrechtlichen Lehrstühlen, die sich unter anderem mit UN-Forschung und -Lehre befassen.

Daneben gibt es eine Reihe von Forschungsinstituten im Bereich der Friedens-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Menschenrechts- und Umweltforschung mit oder ohne universitäre Anbindung, die sich unter anderem auch mit UN-Themen und UN-Konferenzen befassen. Ihre Arbeit wird in den letzten Jahren ergänzt durch Seminare und Konferenzen der wissenschaftlichen und politischen Stiftungen zu UN-Themen.

Jedoch fehlt in der Regel eine wirksame und kontinuierliche Kommunikation zwischen all denjenigen, die sich mit UN-Forschung befassen; es gibt kaum gemeinsame Konferenzen, kaum gemeinsame Veröffentlichungen. Es gibt keine systematische bundesweite Sammlung der Forschungsdaten und Forschungsprojekte, keine aktuellen Forschungsbibliographien, welche die Pionierarbeit von Klaus Hüfner und Jens Naumann fortsetzen, und kein Forum oder Gremium, in dem UN-Forschungsprojekte gemeinsam entwickelt, Fördermittel beantragt, die Durchführung der Projekte organisiert und die Ergebnisse evaluiert werden könnten.

Was lässt sich als erster Schritt der Reform der deutschen UN-Forschung vorstellen? Ich empfehle dafür das Modell der *UN-Universität (United Nations University)*.<sup>7</sup> Sie definiert sich selbst als ein *weltweites Netzwerk von Forschungs- und Postgraduate-Ausbildungszentren*, mit einem Hauptquartier in Tokio, das die Planung und Koordination übernimmt. Das hieße – auf Deutschland übertragen –, den Versuch zu unternehmen, die vorhandenen Forschungskapazitäten an Lehrstühlen und Forschungsinstituten sowie der NGOs in Deutschland zu vernetzen zu einem *Netzwerk der UN-Forschung* mit Hilfe eines Planungs- und Koordinationszentrums.

## Zentrum für UN-Forschung

Dieses Zentrum sollte in Berlin angesiedelt sein, damit es außer den Planungs- und Koordinationsaufgaben auch die Politikberatung gut organisieren kann, die durch entsprechende Ad-Hoc-Workshops der entsprechenden Experten erfolgen könnte.

Das Zentrum, das mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), des AA und des BMZ ausgestattet werden könnte, weil Ausbau und Koordinierung der UN-Forschung in deren wohlverstandem Interes-

---

<sup>7</sup> Vgl. die Internethomepage der UNU: [www.unu.edu/unu.html](http://www.unu.edu/unu.html).

se liegen, und darüber hinaus mit Mitteln privater Stiftungen, sollte in der ersten Phase nur wenige Fachkräfte umfassen und von einem Kuratorium aus Politik und Forschung beraten werden.

Das Zentrum sollte folgende Aufgaben erfüllen:

- 1) *Aufbau einer Datenbank der vorhandenen Forschungsliteratur* (wissenschaftliche Arbeiten, graue Literatur, diplomatische Texte, UN-Texte (ein vollständiges Depot, möglichst in mehreren Amtssprachen, dazu Konferenztexte), sowie Bücher und Zeitschriftenaufsätze;
- 2) *Aufbau einer Datenbank der durchgeführten, laufenden und geplanten Forschungsprojekte*;
- 3) *Zusammenarbeit mit den Forschungseinrichtungen der Vereinten Nationen sowie mit internationalen Forschungsnetzwerken und Denkfabriken*, die sich mit UN-Forschung beschäftigen;
- 4) *Planung und Durchführung von Konferenzen zur UN-Forschung*, bei denen die Ergebnisse von Projekten vorgestellt und neue Projekte entwickelt werden könnten. Außer den Forschern sollten Politiker, NGOs und Fachjournalisten zu den Konferenzen eingeladen werden. Die Konferenzen könnten (je nach organisatorischer und finanzieller Kapazität) auch mit internationaler Beteiligung durchgeführt werden;
- 5) *Entwicklung von Konzepten für die weitere UN-Forschung* zusammen mit den Mitgliedern des Forschungsnetzwerks;
- 6) *Herausgabe eines periodisch erscheinenden Sammelwerks mit Veröffentlichungen über die Forschungsergebnisse der dem Netzwerk angeschlossenen Forschungseinrichtungen* und mit Berichten über die jährlichen Konferenzen; evtl. ergänzt durch die Herausgabe einer Zeitschrift „UN-Forschung“;
- 7) *Aufbau von Kontakten mit Forschungsfördereinrichtungen*, um eine bessere Förderung der UN-Forschung zu erreichen;
- 8) *Aufbau von Strukturen zur effizienten Politikberatung*:

*Struktur:*

Bildung von *Arbeitskreisen* mit den Mitgliedern des Unterausschusses Vereinte Nationen des Deutschen Bundestages, den Mitgliedern des VN-Politischen Beirats des Auswärtigen Amtes, den Fachleuten in den Bundestagsfraktionen, den Fachreferenten in den Ministerien, dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages und dem Bundespresseamt

*Ziele:*

- *Vorbereitung von öffentlichen Anhörungen des Unterausschusses Vereinte Nationen, wissenschaftliche Begleitung der UN-Berichte der Bundesregierung* und von Großen und Kleinen Anfragen



- *Vorbereitung einer jährlichen UN-Debatte im Bundestag* vor Beginn der Tagung der Generalversammlung mit einer EntschlieÙung zur UN-Politik
- *Wissenschaftliche Begleitung bei der Erstellung von Staatenberichten* für die verschiedenen Menschenrechts-Übereinkommen, Empfehlungen, Protokolle usw.
- *Gemeinsame konzeptionelle Sitzungen mit den Abteilungsleitern der Ministerien*, die für die konzeptionelle Gestaltung der jeweiligen UN-Politik zuständig sind, und mit der entsprechenden Abteilung im Bundeskanzleramt

9) *Entwicklung von Lehrwerken für Schulen und Weiterbildungseinrichtungen* in Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale und den Landeszentralen für Politische Bildung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) sowie mit Schulbuchverlagen;

10) *Durchführung von Seminaren für interessierte Fachjournalisten* in Zusammenarbeit mit dem AA und dem Bundespresseamt;

11) *Unterstützung des AA bei der Durchführung von Beratungsseminaren für Bewerber für das National Competitive Recruitment Exam (NCRE) und andere Bewerber um UN-Stellen*;

12) *Unterstützung des AA bei der Ausbildung von Diplomaten* des In- und Auslandes im Hinblick auf den Bereich „Vereinte Nationen“.

Das Zentrum für UN-Forschung sollte selbst dann aufgebaut werden, wenn die Bereitschaft der universitären und außeruniversitären UN-Forschungseinrichtungen zur Zusammenarbeit mit einem derartigen Koordinationszentrum (noch) nicht vorhanden sein sollte. Die Koordinierung der UN-Forschung ist ein langer Entwicklungsprozess, bei dem die Beteiligten erst von dem Nutzen eines solchen Zentrums überzeugt werden müssen.

Die Chance, sich besser Gehör zu verschaffen und Wichtiges zu berichten zu haben, wächst mit einer solchen Einrichtung, wie vergleichbare Institutionen zeigen. Es wird allerdings viel Überzeugungskraft und Beharrlichkeit erfordern, ein solches Konzept in die Praxis umzusetzen und der deutschen UN-Forschung endlich bessere Arbeits- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu verschaffen.



## Autorenverzeichnis

(die Angaben zu akademischen Graden usw. beziehen sich auf den Zeitpunkt der Drucklegung des Buches im Mai 2011)

Dr. Steffen Bauer, Bonn  
Stephan Bergmann, M.A., München  
Wolfgang Ehrhart, Bonn  
Professor Dr. Bardo Faßbender, LL.M., München  
Professor Dr. Manuel Fröhlich, Jena  
Dr. Thomas Fues, Bonn  
Professor Dr. Sven Bernhard Gareis, Hamburg  
Ekkehard Griep, Oberstleutnant i.G., Dipl.-Kaufmann, Berlin  
Dr. Brigitte I. Hamm, Duisburg  
Wibke Hansen, M.A., Berlin  
Klaus-Jürgen Hedrich, Staatssekretär a.D., Uelzen  
Julia Hett, Berlin  
Dr. Frank Hoffmeister, Brüssel  
Professor Dr. Klaus Hübner, Berlin  
Professor Dr. Winrich Kühne, Berlin  
Dr. Markus Lederer, Potsdam  
Dr. Bastian Loges, Braunschweig  
Professor Dr. Ulrich Menzel, Braunschweig  
Dr. Andreas Obser, Berlin  
Christoph Rohloff, M.A., Würzburg  
Dr. Peter H. Sand, München  
Dr. Markus G. Schmidt, United Nations, Genf  
Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling †  
Dr. Stefanie Schurer, York, Großbritannien  
Dr. Ekkehard Strauß, United Nations, New York  
Botschafter a.D. Dr. Ernst Sucharipa †  
Professor Dr. Christian Tietje, LL.M., Göttingen  
Botschafter a.D. Dr. Hans-Joachim Vergau, Berlin  
Dr. Helmut Volger, Falkensee  
Irene Weinz, Stuttgart  
Dr. Norman Weiß, Berlin  
Botschafter Dr. Ingo Winkelmann, Berlin  
Dr. Axel Wüstenhagen, Wien



## **Übersicht über die Themen der Potsdamer UNO-Konferenzen des Forschungskreises Vereinte Nationen**

### **30. Juni – 1. Juli 2000**

Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Millenniumsgipfel 2000

### **29. – 30. Juni 2001**

Bilanz ein Jahr nach dem Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung

### **28. – 29. Juni 2002**

Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen

### **27. – 28. Juni 2003**

Die deutsche UN-Politik 1973 – 2003

### **25. – 26. Juni 2004**

Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen

### **24. – 25. Juni 2005**

Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen?

### **23. – 24. Juni 2006**

Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005 – Eine Bilanz der Reformbemühungen

### **28. Juni 2008**

Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen

### **26. Juni 2010**

Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel – Eine Bilanz

Die Broschüren mit den Referattexten der Konferenzen können beim MenschenRechts-Zentrum der Universität Potsdam per E-Mail ([sekremrz@uni-potsdam.de](mailto:sekremrz@uni-potsdam.de)) oder Telefon (0331-977-3450) bestellt werden.

Die Broschüren der Konferenzen 2000 bis 2002 kosten 7,75 Euro pro Exemplar, die Broschüren der Konferenzen 2003 bis 2010 kosten 8,00 Euro pro Exemplar (inkl. Versandkosten und MwSt.).

Der Forschungskreis Vereinte Nationen wurde 1999 als informelles Netzwerk für UN-Forschung gegründet mit dem Ziel, den Informationsaustausch unter den Wissenschaftlern der verschiedenen Fachdisziplinen und den Dialog mit den Praktikern zu fördern.

Die regelmäßig stattfindenden Potsdamer UNO-Konferenzen des Forschungskreises Vereinte Nationen widmen sich der kritischen Analyse der UN-Forschung. Darüber hinaus bieten sie ein Forum für die Diskussion mit Politikern, UN-Mitarbeitern, Diplomaten und Journalisten über die Aufgaben der Vereinten Nationen und ihre Strukturen sowie über Konzepte zu ihrer Reform.

Im vorliegenden Buch werden wichtige Referate der Potsdamer UNO-Konferenzen 2000–2008 veröffentlicht, die sich unter anderem den Themenbereichen Friedenssicherung, Menschenrechtsschutz und Umweltschutz durch die Vereinten Nationen, der Reform der UN-Hauptorgane sowie der deutschen UN-Politik und der UN-Politik im Rahmen der Europäischen Union widmen, und die ergänzt werden durch Beiträge der beiden Herausgeber zu den Problemen und Perspektiven der UN-Forschung in Deutschland.