



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

Steffen Bauer | Renée Ernst | Manuel Fröhlich | Ulf Häußler |
Bastian Loges | Ulrich Menzel | Hanna Beate Schopp-Schilling |
Irene Weinz

Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen?

Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation

7. Potsdamer UNO-Konferenz vom 24. bis 25. Juni 2005

Potsdamer UNO-Konferenzen

Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen?

Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation
7. Potsdamer UNO-Konferenz vom
24. bis 25. Juni 2005

Steffen Bauer
Renée Ernst
Manuel Fröhlich
Ulf Häußler
Bastian Loges
Ulrich Menzel
Beate Hanna Schopp-Schilling
Irene Weinz

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, 2006

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein
Dr. phil. Helmut Volger
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
Tel.: 0331/977-3450 / Fax: 0331/977-3451
E-Mail: mrz@uni-potsdam.de

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam
und sd:k Satz Druck GmbH Teltow

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam:

ISBN 978-3-937786-97-1
ISSN (Druck) 1435-9135
ISSN (Online) 1617-4704

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus4-90240](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-90240)
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-90240>

Vorwort

Am 24. und 25. Juni 2005 fand die siebte Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen an der Universität Potsdam statt. Die Konferenz befaßte sich mit dem Thema „Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation“.

Die Verbindung von Wissenschaft und Praxis auf der einen und die Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen auf der anderen Seite sind für die „Potsdamer UNO-Konferenzen“ kennzeichnend. Die sieben Referate, die jeweils mit Zusammenfassungen der anschließenden Diskussionen dokumentiert werden, tragen dementsprechend dazu bei, wichtige Tätigkeitsbereiche und Strukturfragen der Vereinten Nationen aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu diskutieren.

Diese Broschüre soll allen Interessierten die Möglichkeit geben, wichtige Aspekte der Diskussion über – beispielsweise – Strukturreformen im Bereich der Menschenrechtsvertragsausschüsse, die Zukunft humanitärer Interventionen, das Verhältnis von Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung oder konkrete Reformbestrebungen beim Umweltprogramm UNEP kennenzulernen.

Der Forschungskreis dankt der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam für die Gastfreundschaft und dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam für die Kooperation bei der Organisation der traditionell am letzten Wochenende im Juni stattfindenden Konferenz. Besonderer Dank gilt der Deutschen Gesellschaft der Vereinten Nationen, Landesverband Berlin-Brandenburg, die die Konferenz finanziell unterstützt hat.

Anlässlich des 60. Jahrestages der Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen, in dessen zeitlicher Nähe die Konferenz stattfand, lud die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen am ersten Konferenztag zu einem Sektempfang; ihr sei hierfür herzlich gedankt.

Potsdam, im Januar 2006

Dr. iur. Norman Weiß
Konferenzleitung

Dr. phil. Helmut Volger
Forschungskreis Vereinte
Nationen, Koordinator

Prof. Dr. iur. Eckart Klein
Direktor des MenschenRechts-
Zentrums der Universität Potsdam

Inhaltsübersicht

Renée Ernst

Die Millenniumsziele – eine kritische Zwischenbilanz 2005	7
Diskussionszusammenfassung	16

Hanna Beate Schöpp-Schilling

Vorschläge zur Reform der UN-Vertragsausschüsse im Rahmen der Bemühungen um eine Reform der Vereinten Nationen	18
Diskussionszusammenfassung	31

Irene Weinz

Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen: Das Konzept des Cardoso-Berichts.....	33
Diskussionszusammenfassung	44

Manuel Fröhlich

Auf der Suche nach einem neuen Konsens: Die Reformberichte vor der 60. UN-Generalversammlung	45
Diskussionszusammenfassung	62

Bastian Loges/Ulrich Menzel

Auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“? Die UN und das Regime humanitärer Interventionen.....	64
Diskussionszusammenfassung	77

Ulf Häußler

Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung als komplementäre Prozesse	78
Diskussionszusammenfassung	116

Steffen Bauer

Die Reform der Vereinten Nationen und die Umweltpolitik: Das UNEP zwischen Anspruch und Wirklichkeit.....	117
Diskussionszusammenfassung	132
Autorenverzeichnis	133

Die Millenniumsziele – eine kritische Zwischenbilanz 2005

Renée Ernst

Vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, hier im Rahmen der Potsdamer UNO-Konferenz einen Beitrag zu leisten. Ich bin gebeten worden, eine Zwischenbilanz fünf Jahre nach der Unterzeichnung der Millenniumserklärung zu ziehen. Diese Zwischenbilanz fällt gemischt aus, deutliche Fortschritte sind nur in wenigen Ländern zu verzeichnen. Ein wichtiger Grund dafür ist, daß die Industrieländer sich nicht ausreichend für die Millenniumsziele einsetzen. Dies gilt auch für Deutschland!

Aber bevor ich mich mit der Bewertung im Einzelnen befasse, möchte ich Ihnen vorweg in einer kurzen Einleitung die Millenniumserklärung und die daraus abgeleiteten Millenniumsentwicklungsziele darstellen:

Die Millenniumserklärung

Als während der Millenniumsgeneralversammlung der Vereinten Nationen im September 2000 189 Staats- und Regierungschefs die Millenniumserklärung unterzeichneten, bestand Übereinstimmung über die Dringlichkeit, diese auch umzusetzen.

„Wir werden keine Mühe scheuen“, so beginnen die acht Kapitel der Millenniumserklärung, in der sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verpflichten, die weltweite Armut zu bekämpfen, den Frieden zu sichern und die Globalisierung gerecht und nachhaltig zu gestalten.

Die Erklärung beginnt mit der Festlegung gemeinsamer Werte und Prinzipien, wie Gleichheit und gemeinsame Verantwortung, und die nachfolgenden sieben Kapitel sind den wichtigsten Aufgaben der Vereinten Nationen gewidmet:

In den ersten vier Kapiteln werden verbindliche Ziele festgelegt: das ist zunächst die Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Abrüstung sowie der Bereich der Entwicklung und Armutsbeseitigung. Es folgen der Schutz der gemeinsamen Umwelt und der Bereich der Menschenrechte, der Demokratie und der guten Regierungsführung. Weitere Kapitel sind dem Schutz der Schwächeren, der Deckung der besonderen Bedürfnis-

se Afrikas und der Stärkung der Vereinten Nationen, d.h. der Reform der Weltorganisation, gewidmet.

Die Millenniumsentwicklungsziele

Damit diese einzigartige Erklärung nicht nur ein weiteres schönes Papierwerk bleibt, legte der Generalsekretär der Vereinten Nationen im September 2001 der Generalversammlung einen „Kompaß“ für die Umsetzung der Millenniumserklärung vor. Darin sind acht wichtige entwicklungspolitische Ziele aus dem Entwicklungs- und Umweltkapitel, die größtenteils bis zum Jahr 2015 erreicht sein sollen, in einer Liste zusammengestellt. Für jedes Ziel sind Teilziele und Indikatoren formuliert.

Die acht Millenniumsziele

1. Die Beseitigung von extremer Armut und Hunger
2. Die Verwirklichung der allgemeinen Grundschulausbildung
3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und „Empowerment“ der Frau
4. Senkung der Kindersterblichkeit
5. Die Verbesserung der Gesundheit der Mütter
6. Die Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten
7. Die Implementierung von nachhaltigem Umweltschutz
8. Die Schaffung einer globalen Partnerschaft für Entwicklungszusammenarbeit

Aufgrund ihrer Einfachheit, ihrer Meßbarkeit und ihrer Erreichbarkeit wirken sich die Millenniumsentwicklungsziele positiv auf die globalen Entwicklungsanstrengungen aus – sie wirken wie ein Katalysator für globale Entwicklung. Jeder kann sie verstehen, ihre Bedeutung begreifen und beurteilen, ob die eigene Regierung genug für die Erreichung der Ziele unternimmt. Und wenn dies nicht der Fall ist, kann jeder entsprechende Initiativen ergreifen. Die Millenniumsziele wirken von unten nach oben, sie sind eine „Grassroots“-Initiative, ein praktischer Ratgeber für Entwicklungszusammenarbeit.

In der Tat unterzeichneten die Regierungen im Namen ihrer Regierungsinstitutionen, einschließlich der Wirtschafts- und Finanzministerien, die *Millenniumserklärung*, um sicherzugehen, daß „die Globalisierung positi-

ve Auswirkungen auf alle Bürger der Welt hat“. Daher ist es völlig gerechtfertigt, daß die Bürger nun kritisch fragen, ob die Regierung auch genügend Entwicklungshilfe geleistet hat, und ob ihre Politik im Rahmen des Internationalen Währungsfonds und der Welthandelsorganisation auch mit den gegebenen Versprechen vereinbar ist. Hinzu kommt: die armen Länder können ihre Ziele nur dann erreichen, wenn die wohlhabenden Länder ihrem Teil der Übereinkunft schon vor 2015 und damit so bald wie möglich nachkommen.

Gemischte Zwischenbilanz

Die Zwischenbilanz nach fünf Jahren Millenniumsprozeß zeigt einige äußerst vielversprechende Entwicklungen, aber auch einige Schwachpunkte. Eine große Anzahl Länder befindet sich auf bestem Wege, die Millenniumsziele zumindest teilweise zu erreichen.

Vor allem im Subsahara-Afrika ist die Situation jedoch äußerst besorgniserregend. Im Durchschnitt wird keines der Ziele in dieser Region erreicht werden.

Aber auch dort gibt es positive Entwicklungen, sogar bei einigen der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) in dieser Region: Tansania ist auf bestem Weg, das Wasser-Ziel zu schaffen und die allgemeine Primarschulbildung zu ermöglichen, Uganda und Senegal können die Aids-Pandemie zurückdrängen, und in Mosambik können sowohl die Ziele zur Armutsreduzierung als auch zur Senkung der Kindersterblichkeit erreicht werden. Wenn sogar einige der ärmsten Länder in Subsahara-Afrika zumindest einen Teil der Ziele erreichen, dann sollte uns das sehr zuversichtlich stimmen, daß sie tatsächlich überall erreicht werden können. Vorausgesetzt, es gibt den politischen Willen, die Ziele in das Zentrum der lokalen, nationalen und internationalen Politik zu stellen.

Denn auch die oben beschriebenen Erfolgsgeschichten können nur damit erklärt werden, daß in diesen Fällen sowohl die Regierungen des Südens eine gute Politik machen als auch die reichen Länder diesen mit großzügiger Hilfe und Schuldenreduzierung beistehen. Das heißt, dort wo konkrete Aktivitäten unternommen werden, sind auch positive Veränderungen zu beobachten: Die Millenniumsentwicklungsziele erkennen ausdrücklich an, daß Armut nur mit einer globalen Partnerschaft für Entwicklung beseitigt werden kann.

Die armen Länder sind darauf angewiesen, daß die reichen Länder mitziehen. Doch diese globale Partnerschaft leidet an einigen Schwachpunkten. Während für die armen Länder in den Zielen 1 bis 7 klare quan-

titative Vorgaben gemacht wurden, fehlen diese für das Ziel 8, das die Aufgaben der reichen Länder beschreibt.

Wir können den Kampf gegen Armut und Ungleichheit noch gewinnen. Aber wir stehen heute, zehn Jahre bevor diese Entwicklungsziele umgesetzt sein sollen, an einem kritischen Punkt in diesem Kampf. Die reichen Länder müssen ihr Reden und ihr Handeln in Einklang bringen. Sie müssen konkrete Schritte unternehmen und sich konkrete Ziele setzen, um das Ziel 8 zu erfüllen.

Dies gilt vor allem für die Bereiche Entwicklungshilfe, Handel und Schuldenreduzierung. Wir brauchen vor allem politischen Willen für Veränderungen.

Deutschland hat dem EU-Stufenplan zugestimmt

Die Welt war noch nie so reich wie heute. Der Pro-Kopf-Reichtum hat sich zwischen 1961 und 2000 verdoppelt, aber die Pro-Kopf-Entwicklungshilfe ist heute niedriger als vor vier Jahrzehnten. Die Entwicklungshilfe weltweit (ODA) beträgt heute nur 0,25 % des Bruttonationalprodukts statt der 0,7 %, die sich die EU schon vor Jahrzehnten als Ziel gesetzt hat.

Nur fünf europäische Länder – Schweden, Norwegen, Niederlande, Dänemark und Luxemburg – haben bislang diese Selbstverpflichtung erfüllt und liegen zwischen 0,8 und 1 %. Vier weitere Länder haben sich verpflichtet, 0,7 % bis zu einem konkreten Datum zu erreichen: Irland will dieses Ziel bereits 2007, Belgien und Finnland bis 2010 und Frankreich bis 2012 erfüllen. Seit dem 24. Mai 2005 liegt nun ein EU-Ratsbeschluss vor, wonach die 15 („alten“) Mitgliedstaaten der EU den Anteil der Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) nach und nach auf 0,7 % bis 2015 steigern – konkret heißt es in dem Stufenplan, 0,5 % sind bis zum Jahr 2010 zu erreichen und 0,7 % gilt es spätestens 2015 zu erfüllen.

Deutschland hat diesem Plan ebenfalls zugestimmt. Bereits beim EU-Gipfel in Barcelona im Jahr 2002 hatte Deutschland angekündigt, die ODA bis 2006 auf 0,33 % zu erhöhen. Mit derzeit 0,28 % befindet sich Deutschland im unteren Drittel der EU, zusammen mit Österreich, Griechenland, Portugal, Italien und Spanien.

Wie Horst Köhler sagte: *„Dies ist die gleiche Menge wie die Bundesregierung und das Land Nordrhein-Westfalen für Kohlesubventionen aufbringen. Jeder, der die wirklichen Ursachen und Schuldigen für das Unrecht dieser Welt sucht, sollte sich wenigstens diese Zahlen vor Augen*

halten. Sie sind eine konkrete Aussage über die gegenwärtigen Sozialpräferenzen in Deutschland.“

Das heißt, die Unterzeichnung des Stufenplans ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Doch Kritiker verweisen häufig auf die Möglichkeit, diese Zahlen „schön zu rechnen“ – zum Beispiel die weitreichende Entschuldung des Irak mit in diese Bilanz einzubeziehen anstatt neue Gelder (sog. fresh money) für die Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen. In Anbetracht leerer Haushaltskassen ist das freilich keine leichte Angelegenheit. Mehrere Vorschläge zur Entwicklungsfinanzierung liegen auf dem Tisch, spätestens bei der konkreten Umsetzung wird es sich zeigen, wo die politischen Prioritäten liegen.

Größere Anstrengungen sind nötig

Wir können die Millenniumsentwicklungsziele noch erreichen. Doch dafür sind vor allem die reichen Länder gefordert. UN-Berichte zeigen ganz klar, daß die Entwicklungsländer bislang mehr für die Millenniumsentwicklungsziele geleistet haben als die reichen Länder.

Diese müssen sich vor allem bei den Themen Handel, Landwirtschaft und Marktöffnung bewegen. Würde der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel um nur ein Prozent anwachsen, könnten sich 128 Millionen Menschen aus der Armut befreien. Doch die derzeitige Handelspolitik diskriminiert die Entwicklungsländer. Sie sehen sich noch immer einem beschränkten Zugang zu den Märkten der reichen Länder gegenüber.

Handel – Reduzierung der Agrarsubventionen, Öffnung der Märkte und Stärkung des multilateralen Handelssystems

Für Entwicklungsländer ist es absolut essentiell, in die Weltwirtschaft integriert zu werden; aber leider haben nicht alle Spieler die gleichen Karten. Reiche Länder haben enormen Spielraum, den Marktzugang für arme Länder und deren Importe zu erweitern, indem Zölle, anderweitige Handelsbarrieren und Subventionen verringert werden.

Der Bereich mit den stärksten Verzerrungen ist die Landwirtschaft. Viele Entwicklungsländer hängen noch immer besonders von der Landwirtschaft ab. Drei Viertel der Armen auf der Welt leben von der Landwirtschaft oder damit zusammenhängenden Aktivitäten.

Reiche Länder – und die EU gehört zu den stärksten Protagonisten – bewilligen umfassende Unterstützungsmaßnahmen für ihre Landwirte

und zahlen ihnen jährlich 300 Milliarden US-Dollar für Agrarsubventionen aus. Diese Beihilfe führt zur weltweiten Überproduktion, die effektiv die Weltpreise niedrig hält, Märkte in armen Ländern überschwemmt und die Wettbewerbsmöglichkeiten und Anreize für Landwirte in den sich entwickelnden Gesellschaften untergräbt.

Europas Kühe werden täglich mit mehr als 2 US-Dollar pro Tag subventioniert, das ist mehr als das Einkommen der Hälfte der globalen Bevölkerung. EU-Steuerzahler zahlen jährlich 2,5 Milliarden Euro, um die Milchindustrie durch ein System zu unterstützen, das gleichzeitig den Lebensunterhalt von vielen Menschen in einigen der ärmsten Ländern der Welt zerstört. EU-Überschüsse von Milch und von Milchprodukten werden mit teuren Exportprämien auf Weltmärkte geworfen und untergraben die Märkte der Entwicklungsländer. Wegen dieser Beihilfe ist holländisches Milchpulver so preiswert, daß Milchfabriken in Tansania es vorziehen, dieses Pulver anstelle von Milch lokaler Kleinbauern zu kaufen.

Ein weiteres Beispiel ist Zucker (Deutschland ist für fast ein Viertel der EU-Zuckerrübenproduktion verantwortlich). Landwirtschaftliche Subventionen verwandelten die EU von einem wichtigen Nettozuckerimporteur in den 70er Jahren zu einem heute dominanten Nettoexporteur. Tatsächlich ist aber die Produktion von Zuckerrohr in Entwicklungsländern viel kosteneffektiver. Allerdings tragen diese Länder jetzt die Belastung des gegenwärtigen Zuckerhandelsregimes, welches sie 400.000 Arbeitsplätze in der Zuckerindustrie gekostet hat.

Die Agrarpolitik der OECD-Länder kostet Konsumenten und Steuerzahler rund 300 Milliarden US-Dollar pro Jahr, das ist sechsmal soviel wie die Entwicklungszusammenarbeit. Selbstverständlich hat jedes reiche Land das Recht, wenn nicht sogar die Verpflichtung, seine Steuereinnahmen auch dazu zu verwenden, den Lebensunterhalt seiner Landwirte zu unterstützen. Dieses sollte und kann aber auf eine Art und Weise getan werden, die nicht die Agrarmärkte beeinträchtigt, von denen arme Bauern in Entwicklungsländern abhängen. Maßnahmen wie direkte Einkommensunterstützung oder Belohnung von Landwirten für Initiativen zum Wohl der Allgemeinheit, wie Umwelt- und Landschaftsschutz, sind nur einige von vielen Möglichkeiten. Die gegenwärtige Form der Subventionierung erreicht jedoch noch nicht einmal ihre vorgegebene Zielsetzung; sondern erhöht in der Tat nur die Produktion, anstatt die zugrundeliegenden Probleme direkt anzugehen.

Das durchschnittliche Einkommen der Haushalte auf Bauernhöfen ist nicht niedriger als das generelle durchschnittliche Haushaltseinkommen in den USA und in der EU (mit der Ausnahme von Griechenland). Die

staatliche Unterstützung ist sehr einseitig zu Gunsten großer und wohlhabenderer landwirtschaftlicher Betriebe formuliert. Gezielte Unterstützung von Einkommen für diejenigen, die sie am meisten benötigen, wäre viel kosteneffektiver. So schlagen sich drei Viertel der finanziellen Unterstützung für Bauernhöfe nicht in erhöhtem Einkommen für Landwirte nieder, sondern gehen direkt an Lieferanten oder in die Erhöhung der Grundstückswerte.

Momentan sind nur 4 % der finanziellen Unterstützung für Umweltschutz vorgesehen. Da die Unterstützung im allgemeinen eher einen Ansporn liefert, mehr zu produzieren, führt sie sogar zu erhöhtem Verbrauch von Düngemitteln und Chemikalien, und damit zu mehr Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung. Eine Politik, die direkte Zahlungen für öffentliche Güter und Dienstleistungen zulassen würde, wäre preiswerter und kosteneffektiver. Eine Reform in der Agrarpolitik würde die Höhe der Unterstützungsgelder erheblich senken und damit Hunderte von Milliarden US-Dollar freisetzen, die Belastung von Verbrauchern und Steuerzahlern verringern, und gleichzeitig dabei helfen, nachteilige Handelsbarrieren und Subventionierungen zu beseitigen.

Da zwei Drittel der weltweit Armen in ländlichen Gebieten leben und von der Landwirtschaft abhängen, ist die Beendigung der Verzerrungen auf internationalen und lokalen Agrarmärkten ein entscheidender Schritt, um das erste Millenniumsziel zu erreichen.

An dieser Stelle möchte ich Entwicklungsministerin *Wieczorek-Zeul* zitieren: *„Exportsubventionen für Agrarerzeugnisse sind ein kontinuierlicher Schlag ins Gesicht für Entwicklungsländer“* und *„es ist ein absoluter Skandal, daß Industrieländer sich gegenseitig niedrigere Zölle auferlegen als auf Waren, die sie aus Entwicklungsländern importieren“*.

Entwicklungsländer haben noch immer erschwerten Zugang zu Märkten

Trotz beachtlicher Liberalisierungsbemühungen in den letzten Jahrzehnten sind Handelsbarrieren immer noch hoch, insbesondere für arbeitsintensive Güter und Dienstleistungen, in denen Entwicklungsländer einen Wettbewerbsvorteil besitzen. Exportprodukte aus armen Ländern werden durch hohe Zölle (insbesondere auf Agrarprodukte, Textilien und Kleidung) und durch die Erhöhung von Zöllen vom Weltmarkt weitgehend ausgeschlossen. Die Barrieren für Produkte aus Entwicklungsländern sind doppelt so hoch wie jene für Industrieländer.

Die Senkung von Zollhöchstsätzen auf Exportgüter, die für arme Länder von Interesse sind, ist essentiell, wenn sie die Chance bekommen sollen, sich einen Weg aus der Armut „herauszuhandeln“.

Auf dem Millenniumsgipfel verpflichteten sich Führungskräfte aus Entwicklungsländern und Industriestaaten sicherzustellen, daß „*Globalisierung eine positive Auswirkung auf alle Bürger der Welt hat*“. Im Jahr 2001 wurde mit der Doha-Erklärung zum ersten Mal unmißverständlich klargestellt, daß die „*Bedürfnisse und Interessen der armen Länder ins Zentrum der Handelsordnung*“ gestellt werden müssen. Die Monterrey-Erklärung von 2002 erkannte an, daß „*Handel die mit Abstand wichtigste Finanzierungsquelle für Entwicklung*“ ist. Auf dem G7-Gipfel verpflichteten sich die Finanzminister „*sicherzustellen, daß die Zielsetzungen und der gesamte Zeitplan der Doha-Runde erreicht wird, und daß auf der Ministerialsitzung in Cancún entsprechende Entscheidungen getroffen werden, die nötig sind, um jene Ziele zu erreichen.*“ Die gegebenen Versprechen müssen erfüllt werden. Es ist unsere Aufgabe und Verpflichtung und es ist zum Wohle aller.

Deutschland und andere OECD-Staaten müssen konkrete Schritte unternehmen, um die Doha-Entwicklungsrunde wieder auf die Beine zu stellen und die Handelspolitik zu verbessern, damit sichergestellt werden kann, daß Entwicklungsländer vom Handelssystem profitieren. Die Doha-„Entwicklungs-Handelsrunde“ versprach die erste Runde von Handelsverhandlungen zu sein, an denen Entwicklungsländer nicht nur als Bettler am Festmahl teilnehmen würden. Abermals jedoch war Cancún ein Manifest geplatzter Träume.

Konkrete Maßnahmen sind gefordert

Wir haben heute mehr Ressourcen, stärkere Technologien und besseres Know-how als je zuvor. Und wir können Millionen von Menschen helfen, ihren eigenen Ausweg aus der Armut zu finden. Es gibt keine Ausreden mehr, dies nicht zu tun.

In diesem September treffen sich die Regierungschefs der Welt, um eine Zwischenbilanz des bisherigen Prozesses zu ziehen. Noch haben wir zehn Jahre Zeit, um die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen. Es ist spät, aber nicht zu spät, um aktiv zu werden.

Zum Abschluß möchte ich *Eveline Herfkens* zitieren: „*Wir sind die erste Generation, die dem Hunger ein Ende bereiten kann. Wir sollten uns weigern, diese Chance verstreichen zu lassen.*“

Abstract

The interim result five years after 189 countries have signed the Millennium Declaration is a mixture of positive and negative outcome. A few countries have worked very successful on achieving the Millennium Development Goals (MDGs) but it is still a long way to an overall fulfilment of the goals.

In ten years from now the eight development goals, all from the development and environment chapter of the Millennium Declaration, should be achieved. Because of their simplicity and measurability everybody can understand them and figure out, if their own government is working hard enough to achieve these goals. If this is not the case everyone can be proactive and put pressure on the government.

Germany is at the lowest third in the EU with regard to ODA commitment. Only five European countries, Sweden, Norway, the Netherlands, Denmark, and Luxembourg, have already achieved the 0.7 % goal. This is definitely too little in relation to the resources which are available. We have the resources, technology, and the know-how to eradicate extreme poverty on earth. The only thing lacking is the political will to use these gifts. Therefore, to reach the MDGs, especially on time, greater effort is needed, of the poor countries as well as of the rich countries.

One of the most important steps which have to be taken is the change and increase of trade with and between the poor countries. Agricultural subsidies in the richer world have to be cut. They lead to worldwide overproduction which flood the markets of the so-called developing countries and which in the end destroy their competitiveness on the world market.

Hand in hand with cutting subsidies goes a need for opening the markets of the poor countries for and strengthening the multilateral trading system. More than two-thirds of the worldwide poor live from agriculture. Working on reforming this field to make it fair for everyone would help extraordinary to achieve the MDGs.

All the 189 countries which signed the Millennium Declaration in the year 2000 have to work together. When we do not stand together behind the goals we will not be able to achieve them. But if we stand together it will be possible and extreme hunger and poverty will largely be eradicated by the year 2015.

Die Millenniumsziele – eine kritische Zwischenbilanz 2005

– Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Die Diskussion griff verschiedene von den Referenten angesprochene Aspekte auf, ohne daß sich ein erkennbarer Schwerpunkt abgezeichnet hätte. Einerseits ging es um die grundlegende Einordnung der Millennium Development Goals (MDG) und der damit verbundenen Strategien. Zum Teil wurde auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die Ziele bis zum Jahre 2015 zu erreichen, zum Teil wurden letztere als Motivationsfaktor und bewußtseinsbildende Diskusionelemente gewertet.

Zu dem zunächst angesprochenen Punkten zählte der Stufenplan der Europäischen Union, die Entwicklungshilfe der EU-Mitgliedstaaten schrittweise auf 0,7 % des Bruttoinlandproduktes anzuheben (*Hüfner, Unser*). Während dieser Schritt begrüßt, gleichzeitig aber auch kritisch hinterfragt wurde, wurde bei den Themen Schuldenerlaß und Agrarsubventionen (*Wüstenhagen*) Besorgnis geäußert. *Ernst* unterstrich den Handlungsbedarf hinsichtlich des Themas der Agrarsubventionen und begrüßte die Selbstverpflichtung im EU-Stufenplan. Hinsichtlich des Schuldenerlasses gab sie zu bedenken, daß es sich einerseits sowieso um Schulden handele, die nicht zurückgezahlt worden wären und die frei werdenden Mittel andererseits für die entsprechenden Länder gleichwohl Spielräume eröffneten.

Es gab Bedenken, ob die MDGs überhaupt realisierbar seien und ob die daraus resultierende Durchschnittsbetrachtung nicht tatsächliche Defizite überdecke (*Völkel, Hüfner*). *Ernst* ließ diese Frage offen und maß den MDGs einen unschätzbaren Mobilisierungseffekt bei. Daran anknüpfend bemängelte *Maas* die fehlende Nachhaltigkeit des Konzeptes über das Jahr 2015 hinaus. In diesem Zusammenhang wurde auf Studien über die „International Finance Facility“ hingewiesen.

Den Hinweis der Referentin auf die Verantwortung der Empfängerländer unterstrich *Horn*, der außerdem nach den Möglichkeiten einer wirkungsvollen Kontrolle guter Regierungsführung (Good Governance) fragte. *Ernst* wies auf die Poverty Reduction Strategy und auf Kontrollmaßnahmen im Zusammenhang mit NEPAD hin.

Inhaltlich beschäftigten sich mehrere Beiträge mit Problemen der Schulbildung, deren Situation in den verschiedenen Ländern sich stark unterscheidet und die daher besonders differenziert zu beurteilen seien (Völkel, Hüfner, Ernst).

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

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.¹

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

¹ 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).

beinhalten können. Die beiden letzteren Verfahren stehen derzeit noch nicht allen Vertragsausschüssen offen.²

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

² 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, VN 1/2004, S. 11f.; *dies.*, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes. Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW, VN 5/2004, S. 183ff.

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 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.³

³ 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 Ver-

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 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

tragsausschusses 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.

einkommens 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 23 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 Bewertungen 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“⁴ 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

⁴ UN-Dok. A/57/387 vom 9. September 2002.

thoden 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.⁵

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.⁶ Auf diesem informellen Treffen unterstützten alle Anwesenden 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 vol-

⁵ 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 *A.F. Bayefsky*, *The Human Rights System: Universality at the Crossroads*, Ardsley 2001.

⁶ 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 wurde, begegnen heute weder der Ausschuß selbst noch der Generalsekretär den wiederholten Aufforderungen aus Genf, den Ausschuß dorthin zu bringen, mit Zustimmung.

le 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 überschaubaren Zeitraum von 18 Monaten⁷ 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 Aus-

⁷ Dieser Zeitraum wurde von der Verwaltung des Amts der Hohen Kommissarin im Rahmen der unterschiedlichen Vertragsbestimmungen für die Periodizität der Berichterstattungen als machbar und den Bestimmungen entsprechend errechnet.

gestaltung 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,⁸ genau diese Einbeziehung der *congruent provisions* und enthüllte gleichzeitig auf dramatische Weise die mit dieser Vorgehensweise zusammenhängende Problematik.⁹ Als *congruent provisions* werden dort nämlich die Normen des Diskriminierungsverbots, des Gleichberechtigungsggebots 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, daß der erste Richtlinienentwurf auf diese Frage kaum eingeht, da diese Entscheidung den Vertragsausschüssen selber obliege.

⁸ Inwieweit die *Division* tatsächlich gehört wurde, bleibt ein Geheimnis, denn es ist schwer vorstellbar, daß sie diesen Entwurf wirklich unterstützte.

⁹ UN-Dok. HRI/ICM/2003/4.

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.¹⁰ 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 hängt 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*

¹⁰ UN-Dok. CEDAW/C/2005/1/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.

Perspektive, die den bisherigen *core documents* fehlte, eingeführt werden 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 2. 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.

A.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.¹¹ 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

¹¹ *Supra*, Fn. 5.

Common Core Document befassen soll.¹² 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:

- 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

¹² In der Zwischenzeit wurde die Verfasserin von ihrem Ausschuß für diese Arbeitsgruppe delegiert.

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.

Abstract

Reforming the UN has become an issue that concerns the seven human rights treaties and the respective treaty bodies as well. The practice of holding periodic meetings of treaty bodies' chairpersons since 1984 has led to some progress in moving toward more efficient working methods in each treaty body. Currently, the treaty bodies respond to the Secretary General's reform initiative (2002) by developing new reporting guidelines for a prospective extended core report that will be addressed to all treaty bodies as a compulsory part of the reporting procedure and that will be accompanied by shorter, more specific reports with regard to the respective human rights treaty.

Many experts, especially from the more specialised treaty bodies, are in general very sceptical about a proposal by the High Commissioner for Human Rights (2005) to install a single treaty body. So far, no detailed concept, which may well entail a procedural protocol to the treaties, has been put before them. However, they fear that the gender perspective in human rights protection as well as the comprehensive protection of human rights of various groups might be neglected by such a move.

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

– Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

In der Diskussion ging es nicht nur um einzelne Aspekte der Reformvorschläge im Bereich des Menschenrechtsschutzes, die kontrovers beurteilt wurden, sondern auch um grundlegende Fragen.

Angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Reformen – so wurde an die Widerstände gegen einen einheitlichen Ausschuß, der für alle Verträge zuständig sein soll, erinnert (*Liese, Schöpp-Schilling*) – müßte versucht werden, unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen die Arbeit der Treaty Bodies zu verbessern. Dies gelte umso mehr, als sieben Menschenrechtsverträge mit sehr unterschiedlichen Ratifikationszahlen auf folglich sieben jeweils abweichend zusammengesetzten Vertragsstaatenkonferenzen abgeändert werden müßten. Effizienzsteigerungen durch die Bildung von Kammern seien durchaus möglich und den sogenannten Task Forces (intensive Voraberrörterung von Staatenberichten in einer kleineren Gruppe, Beratung gleichwohl im Plenum des Ausschusses) eindeutig vorzuziehen (*Klein, Schöpp-Schilling*). Auch die Staaten stünden in der Pflicht, durch konstruktive Mitarbeit die Wirksamkeit der Ausschußarbeit zu erhöhen (*Schöpp-Schilling*).

Uneinheitlich war die Einschätzung, ob ein einheitlicher Ausschuß, der permanent tagen würde, nicht doch mehr öffentliche Aufmerksamkeit erlangen könnte. Einigkeit herrschte hingegen darüber, daß die öffentliche Wahrnehmung der verschiedenen Ausschüsse in den nationalen Öffentlichkeiten zu gering sei; Presse und NGOs, aber auch die jeweiligen Regierungen und Parlamente blieben aufgefordert, sich intensiver mit deren Arbeit auseinanderzusetzen (*Klein, Schöpp-Schilling, Liese*).

Danach wandte sich die Diskussion dem Vorschlag zu, einen Menschenrechtsrat anstelle der Menschenrechtskommission des ECOSOC einzurichten. Es herrschte Einmütigkeit darüber, daß die Arbeit der Menschenrechtskommission verbesserungsbedürftig sei und daß vor diesem Hintergrund der Vorschlag eines ständig tagenden Menschenrechtsrats

grundsätzlich positiv zu beurteilen sei. Allerdings sei die konkrete Ausgestaltung noch völlig offen, so stehe etwa der Vorschlag aus den USA im Raum, nur demokratische Staaten als Mitglieder zuzulassen, andere Staaten träten dafür ein, daß ein Staat mit Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung gewählt werden müsse. Eine endgültige Einschätzung der Frage, ob der Menschenrechtsrat einen positiven Beitrag für den internationalen Menschenrechtsschutz darstelle, sei daher noch nicht möglich (*Hüfner, Horn, Laggner*).

Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen: Das Konzept des Cardoso-Berichts

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"¹ dem 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.² 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.³

Der Status Quo: Die Mitarbeit von NGOs in der UNO

Die Mitarbeit von NGOs im System der Vereinten Nationen hat seit Anfang der 90er Jahre wesentlich zugenommen. Insbesondere bei den großen Konferenzen der 1990er Jahre wurden NGOs maßgeblich betei-

¹ 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.

² Für eine arbeitsfähige Definition des Begriffs NGO siehe beispielsweise *Ziegler, Julia*: Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen. München (Akademischer Verlag) 1998. [=Juristische Studien, Bd. 1].

³ 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 *Zöpel, Christoph*: Die Vereinten Nationen und die Parlamente. Zur Mitwirkung des Bundestages an der deutschen UN-Politik, in: Vereinte Nationen 53 (2005), S. 97-99.

ligt, zum Beispiel waren bei der Weltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahr 1992 1.378 NGOs akkreditiert.⁴

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 UNO⁵

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

⁴ Siehe United Nations, Office of the President of the Millennium Assembly, 55th 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 1 August 2001, <http://www.un.org/ga/president/55/speech/civilsociety1.htm#earth> (27. September 2005).

⁵ In Anlehnung an die Übersicht in: *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.

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
- 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* wenig 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.⁶ 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,⁷ bei der NGOs die Mitglieder des Sicherheitsrates zu einem bestimmten Thema

⁶ Siehe: United Nations, Security Council Relations with Civil Society. Note for the Panel of Eminent Persons on United Nations Civil Society Relations. http://www.un.org/reform/security_council.doc (13. September 2005).

⁷ Benannt nach *Diego Arria*, einem venezolanischen UN-Botschafter; näheres dazu bei *Volger* (Fn. 5), S. 14.

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 Beiträge zur Arbeit des ECOSOC leisten können. Zum heutigen Zeitpunkt (2005) sind 2.719 NGOs beim ECOSOC akkreditiert.⁸

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.⁹

Bei der Hauptabteilung für Presse und Information (DPI) gibt es für NGOs die Möglichkeit der *Assoziation*. 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.¹⁰

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.¹¹

Als problematisch ist anzusehen, daß die NGO-Gemeinde innerhalb der Vereinten Nationen unter einem Legitimitätsproblem leidet, da sie domi-

⁸ Siehe http://www.un.org/esa/coordination/ngo/slides/ngochart_01.pdf (27. September 2005).

⁹ Siehe <http://www.un-ngls.org>.

¹⁰ 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. <http://www.un.org/reform/pdfs/hlp9.htm> (13. September 2005).

¹¹ Vgl. *Volger* (Fn. 5), S. 14.

niert 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.¹²

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 Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen“¹³ den Grundstein für Reformen auch in diesem Bereich. Als Begründung führte er die schnelle Zunahme von NGOs im System der UNO, die Uneinlichkeit 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.¹⁴ 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

¹² Siehe *Fues, Thomas*: Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen 1/2005, [http://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).

¹³ UN Doc. A/57/387 vom 9. September 2002.

¹⁴ 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.

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.

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. Diese 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.¹⁵ 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 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.¹⁶ 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 offen stehen 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.

¹⁵ United Nations, Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, A/59/354, vom 13. September 2004.

¹⁶ United Nations, Report of the Secretary-General: In larger freedom: towards development, security and human rights for all, A/59/2005, vom 21. März 2005.

Auch beim 2005 World Summit, der vom 14. bis zum 16. September 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.

Abstract

On 11 June 2004, the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, the so-called Cardoso-Panel, presented its report "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance"¹⁷. In this report, the panel analyses the relations between the United Nations and "non-state actors" such as non-governmental organizations (NGOs), the private sector and state representatives, for example parliamentarians. Besides concrete measures in order to ameliorate the relations between the UN and civil society, they further present the so-called "Multi-Stakeholder" Concept stating that all of those actors are responsible for the process of bringing into reality the norms set up by the United Nations.

The contributions by NGOs to the UN System are various, today it is clear that they are important actors within the UN System. Still, there are no clear and often not standardized procedures for participation. Therefore, the Cardoso Panel proposes a single accreditation process for NGOs by the General Assembly. The Security Council should strengthen its ties with civil society, for example by seminars and briefings by NGO staff. Following the Panel's proposals, an "Office of Constituency Engagement and Partnerships" should be established within the Secretariat, dealing with all matters concerning civil society and the Global

¹⁷ 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, A/58/817, 11 June 2004.

Compact, further including the Secretariat of the Permanent Forum for Indigenous Issues.

The Cardoso report was criticized by many actors. Within the discussion, the most crucial point seemed the question whether other than state actors should participate in important decisions within the UN system, taking into account the fact that many of those actors lack political legitimacy because of their non-transparent decision modalities, lacking control mechanisms, and because of their political goals. Especially the participation of economic actors must be regarded as problematic. Besides those, it remains unclear why parliaments and their representatives are dealt with in a report on non-state actors.

Many UN member states fear that the multilateral, intergovernmental character of the UN might be endangered by an expanded participation of civil society. Furthermore, the states' responsibility would be reduced as all actors would take part in the process of putting norms into practice. Overall, most of the practical proposals seem reasonable, though they remain unclear and not focused.

It must be concluded that NGOs play an important role within the UN system. Still, they may not be treated as equal partners. Thus, the multi-stakeholder approach is not to be realised when taking into account the current international system.

So far, the Cardoso report did not have much impact, considering the success of the report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change or Kofi Annan's report "In Larger Freedom". On the occasion of the 2005 World Summit in September 2005, no crucial decisions concerning the relations between the UN and civil society were taken. So it remains to be seen whether the report will be play a larger role in the future.

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/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).
- 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/GIP21_2005NGOBeteiligung_in_den_VereintenNationen.pdf (13. September 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.
- Willetts, Peter* (Hrsg.): "The Conscience of the World". The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System. Washington (Brookings) 1996.

Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen: Das Konzept des Cardoso-Berichts – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Die Diskussion über das Referat zum *Cardoso*-Bericht griff die darin von *Weinz* geäußerte Kritik auf. So sei die vorgeschlagene Form der Einbeziehung von Parlamentariern unbefriedigend (*Kissling*); auch würden unterschiedliche Akteursgruppen in einen Topf geworfen (*Hüfner*, *Kissling*, *Weinz*).

Positiv beurteilt wurde der Vorschlag, einen „Cycle of Global Debate“ einzurichten, worin eventuell die Andeutung eines neuen Politikzyklus bestehen könne (*Fröhlich*). Die gleichzeitig vorgeschlagene Reduzierung von Weltkonferenzen schwäche allerdings die Debattenkultur (*Weinz*).

Der Begriff der Zivilgesellschaft wurde problematisiert (*Weiß*), aber auch in eine breiter angelegte Strategie des Generalsekretärs eingebunden, mit der dieser die Zahl verantwortlicher Akteure erhöhen wolle (*Volger*). Die Einbeziehung von Parlamentariern im Rahmen des *Cardoso*-Berichts wurde von den Diskussionsteilnehmern überwiegend kritisiert (*Kissling*, *Volger*, *Weiß*).

Nachdem die Bedeutung von NGOs gerade für den Schutz von Frauenrechten im Rahmen der menschenrechtlichen Schutzmechanismen betont worden war (*Schöpp-Schilling*), wurde darauf hingewiesen, daß sich die von *Kofi Annan* angeregte internationale Steuerungsdebatte vergleichbaren nationalen Debatten stark annähere (*Fröhlich*). Unterstrichen wurde auch, daß entsprechende Ansätze bereits in der Agenda für Demokratie von Generalsekretär *Boutros-Ghali* vorhanden gewesen seien (*Hüfner*).

Auf der Suche nach einem neuen Konsens: Die Reformberichte vor der 60. UN-Generalversammlung*

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 mütete 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 wieder finden 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 Elias-*

* Das Konferenzreferat wurde im Herbst 2005 nach dem September-Gipfel überarbeitet.

son 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 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 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 lang 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.¹ 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 „partiischen“ 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“ (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

¹ 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).

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 „human security“ (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 entfal-

tet 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 (IC/ISS 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 Völkermord 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 „Verantwortung 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 Gewalteininsatz, ein Kriterienbündel ein, das bei der Entscheidung über Gewalteininsatz bedacht werden sollte. Anders jedoch als ICISS werden die in HLP genannten Kriterien von "seriousness of threat", "proper purpose", "last resort", "propor-

tional 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 geplanten 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 Auslegung 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 contain-

ment – 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 bzw. 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 müssen 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 Referenz an das Spektrum der Friedenssicherung, das der ehemalige UNO-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 Abschlusssdokument 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.² 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

² Die einzelnen Entwürfe von *Ping* finden sich unter www.globalpolicy.org; die detaillierten Vorschläge *Boltons* finden sich unter www.un.int/usa/ (zuletzt besucht am 12. Dezember 2005).

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 Generalversammlung, 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) an die Stelle 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 Abschluß-

dokument 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? Offensichtlich gibt es selbige gar nicht in der Form, wie sie für die gängige Metapher unterstellt wird. Die Gemeinde belehrt auf ihrer Homepage trotzig: „Seit 1945 wird ausschließlich vorwärts gesprungen. Berichterstatter, die etwas anderes verbreiten, waren entweder nicht anwesend oder berichten gegen besseres Wissen.“³ Im sechzigsten Jahr ihres Bestehens könnten sich die Vereinten Nationen mit einer solchen Bilanz glücklich schätzen.

Abstract

The 60th anniversary of the world organization was generally regarded as a special opportunity for a reform of the UN's institutions and procedures. Momentum for change was further strengthened by the challenge to the consensus underlying the UN's system of collective security. The experience of the Iraq war, new challenges to the peacekeeping functions of the UN, institutional shortcomings and managerial deficiencies created the background for two comprehensive reform reports issued by an independent high-level panel and the UN Secretary-General. The article discusses the character of these reform reports and details some of the major issues (Responsibility to Protect, Security Council Reform, Peacebuilding Commission) with a view to their concrete realization at

³ Siehe <http://www.material.par-diddeleng.net/arbeitshilfen/willibrord/springproz.htm>

the UN Summit in September 2005 as well as their more general significance for the rationale of how to reform the UN.

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 21st 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 (<http://www.whitehouse.gov>).
- China (2005), Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reform v. 7. Juni 2005 (<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: VN 1, S. 5-12.
- Fixdal, Mona/Dan Smith (1998), Humanitarian Intervention and Just War, in: Mer-shon 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.
- 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).
- Hammarskjöld, 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 Hammarskjöld 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 (<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 VN-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.

Auf der Suche nach einem neuen Konsens: Die Reformberichte vor der 60. UN-Generalversammlung – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Es wurde gefragt, ob die Reformvorschläge, vor allem das neue Konzept der „Human Security“, das die Zuständigkeit des Sicherheitsrates erweitere, dessen Stellung weiter stärken werde, und ob dies auch für die Peace-building-Kommission und den Menschenrechtsrat gelte. Möglich erscheine es jedoch auch, daß hierdurch anderen Staaten die Möglichkeit der Mitwirkung eingeräumt werden solle (*Mondré*). Eine Beteiligung weiterer Akteure verbessere nicht automatisch die Qualität; auch Kontinuität könne ein Qualitätsmerkmal darstellen (*Fröhlich, Maas*). Angesichts der Bedeutung des Sicherheitsrates und eingedenk dessen neueren, legislativen Aktivitäten sei es wichtig, den Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen (*Laggner*). Hier eröffneten sich Möglichkeiten, die Mitwirkung von Nichtmitgliedern – etwa funktionell als Truppenstellerstaaten – zu verstärken (*Fröhlich*). Jedenfalls komme es darauf an, die Arbeitsmethoden zu verbessern. Denn es sei in jedem Fall besser, den Sicherheitsrat mit einer Frage zu befassen, als heikle Fragen außen vor zu lassen (*Maas, Fröhlich*). Allerdings lasse sich eine selektive Behandlung von Konflikten nicht leugnen; so würden beispielsweise Konflikte in Asien kaum vor den Sicherheitsrat gebracht (*Mondré*). Entsprechend wichtig sei es, Staaten als Sponsoren für ein bestimmtes Thema zu gewinnen (*Laggner, Mondré*).

Insgesamt zeige sich, daß das Verhältnis von Struktur- und Funktionsanalyse noch verbessert werden könne, ergänzte *Hüfner* und fügte hinzu, daß der Sicherheitsrat, wenn er die Bedeutung von „Human Security“ ernst nehme, rasch an die Grenzen seiner Möglichkeiten stoßen könne. Erforderlich sei ein neues Verständnis von Art. 51 UN-Charta (*Vergau*), damit einerseits Präventivmaßnahmen und andererseits Nothilfe durch dritte Staaten, falls der Sicherheitsrat nicht oder zu spät entscheide, möglich würden. Wegen der damit verbundenen Unwägbarkeiten habe man im Reformprozeß diese Büchse der Pandora zu Recht nicht geöffnet (*Fröhlich*).

Gefragt wurde anschließend, ob man sich im Kampf gegen den Terrorismus mit einem allgemeinen Terrorismusverbot behelfen und auf eine

Definition verzichten könne (*Wüstenhagen*). Richtig sei, daß diese Methode hinsichtlich des allgemeinen Gewaltverbots und der Aggressionsdefinition funktioniert habe, dies sei angesichts des politischen Drucks in der Terrorismusfrage allerdings zu bezweifeln. Hier werde man sich wohl auf eine Definition einigen, um einen Erfolg vorweisen zu können. Allerdings sei es sinnvoller, wenn die Staaten die einschlägigen Abkommen ratifizierten (*Fröhlich*). Demgegenüber hielt *Vergau* eine Terrorismusdefinition für unerläßlich, um konkrete Umsetzungsmaßnahmen in die Wege leiten zu können.

Angesichts der Zusammensetzung des Sicherheitsrates, die die historische Situation von 1945 wiedergebe, seien Veränderungen notwendig und das deutsche Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat legitim (*Vergau*). Bei den Überlegungen über eine veränderte Zusammensetzung des Sicherheitsrates müßte eher auf die gerechte Repräsentation von Regionen insgesamt und nicht von einzelnen Staaten geachtet werden (*Hüfner*). Die Frage, ob bei der Reform des Sicherheitsrates nicht nur Legitimitätsüberlegungen, sondern auch die ansonsten thematisierte Verantwortlichkeit eine Rolle spiele (*Wüstenhagen*), wurde von *Fröhlich* verneint und um den Hinweis auf die schwierige Meßbarkeit ergänzt.

Auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“? Die UN und das Regime humanitärer Interventionen¹

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.² 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 Konfliktprävention 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

¹ Dieser Beitrag ist entstanden 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.

² 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).

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 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 *Czempiel* 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 intensiver 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.³ 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 Reaktionen auf die kollektive Bedrohungssituation der „Neuen Kriege“ seit den frühen 1990er Jahren eine umfassende Verregelung vollzogen. Deshalb kann die

³ 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).

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 Spannungsverhältnis 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.⁴ 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

⁴ 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.

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.
- *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-Organen. Dabei dürfen allerdings weder die Regeln noch die Normen und Prinzipien des Regimes außer acht gelassen werden.

Schaubild 1: Verregelungsbedarf im Bereich humanitärer Interventionen

	Völkerrechtliche Debatte	Moralische Debatte	Politisch-pragmatische Debatte
Prinzipien	<ul style="list-style-type: none"> • Menschenrechte vs. Souveränität • Interventionsrecht • Interventionspflicht 		
Normen		<ul style="list-style-type: none"> • Gewalt als ultima ratio • Vorschläge zur Einhegung von Gewalt (z.B. Lehre des gerechten Krieges) 	
Regeln			<ul style="list-style-type: none"> • Effizienz • Effektivität
Verfahren			<ul style="list-style-type: none"> • Mandatierung • Sicherstellung der Finanzierung • Bereitstellung und Ausbildung von militärischem und zivilem Personal • Informationsverarbeitung • Durchführung • Organisation

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 müßten: 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 sollte. 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 Problembereich 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 Peacekeeping</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 ICSS 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 ausüben 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 Gewaltanwendung 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: 15) konzentriert hat, gibt es eine Vielzahl von Einzelvorschlägen zu den Problembereichen 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

	Völkerrechtliche Debatte	Moralische Debatte	Politisch-pragmatische Debatte
Prinzipien	Agenda for Peace, ICISS, A More Secure World, In Larger Freedom		
Normen		Agenda for Peace, ICISS, A More Secure World, In Larger Freedom	
Regeln			Agenda for Peace, Brahimi-Report, A More Secure World, In Larger Freedom
Verfahren			Brahimi-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 Öffentlichkeit 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.

Abstract

Humanitarian interventions won't disappear as an instrument of international politics – so won't the legal, moral, and political problems involved. During the last fifteen years some improvements in this context were made. An evolving set of principles, norms, rules and decision-making procedures under the auspices of the United Nations – in analytical terms the humanitarian intervention regime – is to regulate questions about whether and how to intervene due to the “responsibility to protect”. Like most human rights regimes it has to face severe problems regarding effectiveness. Therefore transnational actors need to challenge the states to comply with this set of norms exclusively established to promote human security.

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.

Auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“? Die UN und das Regime humanitärer Interventionen –Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Im Zentrum der Diskussion standen verschiedene Aspekte der humanitären Intervention; thematisiert wurden zunächst ihre rechtlichen (*Horn, Orpmann*) und politischen Voraussetzungen (*Vergau, Fröhlich*). Nach wie vor fehle es an einem klaren Kriterienkatalog, der hier manches erleichtern und vorhersagbarer machen würde (*Loges*). Das Verhältnis der klassischen humanitären Intervention zur „Responsibility to protect“ wurde erörtert (*Weinlich, Maas*), wobei letztere wesentlich positiver eingeschätzt wurde. Dies habe seinen Grund darin, daß es sich im Ansatz um ein multilaterales Konzept handele (*Loges*) und nicht ausschließlich als militärisches Instrument einer Interessenpolitik verstanden werden müsse. Allerdings bleibe auch hier die Frage, ob man Staaten in der Praxis zum Schutz verpflichten könne (*Maas, Loges, Weinlich, Wüstenhagen*). Dazu könne man letztendlich keine Prognosen abgeben, meinte *Loges*, der politische Druck hänge vom Umfeld und auch von der Kulisse in den Medien ab. Eine wirkliche rechtliche Erzwingung erscheine kaum vorstellbar und sei auch nicht wünschenswert.

Nachdem der tatsächliche Beitrag humanitärer Interventionen zur Sicherheit bezweifelt worden war (*Völkel*), entgegnete *Loges*, daß hier aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt worden sei. Außerdem gebe es Beispiele für humanitäre Interventionen, mit denen Völkermord oder ethnische Säuberungen verhindert worden seien. Letztendlich laufe der neuartige Ansatz der „Responsibility to protect“ auf ein umfassendes Konzept der „Human security“ hinaus. Eine „Regionalisierung“ humanitärer Interventionen lehnte *Loges* ab, dies führe nur zu weiterer Ungleichheit bei der Sicherheit. Überdies erscheine es auch nicht mit der bei der Weltmenschengerichtskonferenz in Wien 1993 im Konsens bekräftigten Überzeugung der Staatenmehrheit vereinbar, daß die Menschenrechte unteilbar sind.

Eine Anmerkung bezog sich auf das unterschiedliche Verständnis von Normen und Regeln einerseits und Verrechtlichung andererseits bei Politik- und Rechtswissenschaftlern (*Haedrich*). Es wurde betont, daß Recht ein Instrument sei, die Politik abzusichern.

Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung als komplementäre Prozesse

Millennium-Erklärung und Brahimi-Bericht auf dem Prüfstand der Praxis

Ulf Häußler, Koblenz*

A. Einführung

Als ich mich nach meiner Rückkehr aus dem Einsatz als Rechtsberater-Staboffizier des Kommandeurs des 9. Deutschen Einsatzkontingents SFOR dazu entschied, mich genauer mit den sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen der Friedenssicherung im allgemeinen und meines Auftrags im besonderen auseinanderzusetzen, habe ich den Brahimi-Bericht¹ noch einmal eingehend gelesen und spontan den Eindruck gewonnen, daß wir im Rahmen der Friedensmission SFOR eigentlich alle Handlungsmöglichkeiten und auch die Ausstattung hatten, die dort gefordert werden. Bei diesem vordergründigen Eindruck konnte ich es nicht belassen; die Unterschiede zwischen den Friedensmissionen, von denen im Brahimi-Bericht die Rede ist, und SFOR liegen auf der Hand: Bei SFOR handelte es sich um eine von der NATO geführte Friedensmission im Auftrag der Vereinten Nationen, Gegenstand des Brahimi-Bericht sind die Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Außerdem war² SFOR eine militärische *Friedenssicherungsmission*, während Gegenstand des Brahimi-Berichts die Gesamtheit möglicher Friedensmissionen ist. Angesichts dessen liegt meinen Überlegungen die These zugrunde, daß die Realität bei SFOR nicht Teil jenes Ist-Zustandes war, auf den sich der Brahimi-Bericht bezieht, sondern eine der „Blaupausen“ des Soll-

* Der Verfasser ist als Rechtsberater am Heeresführungskommando tätig. Dieser Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder; die Vortragsform wurde im wesentlichen beibehalten.

In den Beitrag wurden die wesentlichen aus der Diskussion gewonnenen Erkenntnisse aufgenommen. Für die angegebenen Nachweise kann angesichts der schieren Unerschöpflichkeit der verfügbaren Quellen keine Vollständigkeit beansprucht werden. Stand des Beitrags ist, soweit nicht anderweitig vermerkt, Juni 2005.

¹ UN-Dokument A/55/305-S/2000/809 (Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen).

² Mit Wirksamwerden der Resolution 1575 (2004) des UN-Sicherheitsrats trat die EU-geführte Mission EUFOR ALTHEA an die Stelle von SFOR.

Zustandes, auf dessen Verwirklichung die Empfehlungen in diesem Bericht abzielen.

Seit 1948 haben die Vereinten Nationen sechzig Friedensmissionen durchgeführt, derzeit laufen siebzehn derartige Operationen mit einer Personalstärke von insgesamt 81.320 Personen aus 103 Entsendestaaten und einem Budget von rund 4,5 Mrd. \$.³ Außerdem verantworten weitere internationale bzw. supranationale Organisationen, insbesondere NATO, EU und AU, von den Vereinten Nationen autorisierte Friedensmissionen. Überdies sind in den Einsatzgebieten aller Friedensmissionen in situationsbezogen unterschiedlichem Umfang andere internationale Organisationen – zumeist mit humanitärer Zielsetzung, aber auch nicht zum gewöhnlichen diplomatischen Personal gehörende Vertreter einer Vielzahl von Staaten und international agierende Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organizations – NGOs) – tätig.

Mit meiner Eingangsthese ist die Annahme verbunden, daß mit Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung beauftragte Friedensmissionen unabhängig davon, ob sie von der UNO durchgeführt oder autorisiert werden, gewisse strukturelle Gemeinsamkeiten aufweisen. Gegenstand der Untersuchung, für die ich meine praktischen Erfahrungen und die hieraus gewonnenen Erkenntnisse ebenso berücksichtige wie die Ereignisse, die in den vergangenen fünf Jahren die sicherheitspolitische Landschaft verändert haben, ist die Frage, ob und inwieweit die Zielvorstellungen, die in Millennium-Erklärung und Brahimi-Bericht formuliert wurden, Eingang in die Wirklichkeit gefunden haben. Institutionelle Fragen, insbesondere die Umsetzung der auf die Reform des Sekretariats⁴ und des Sicherheitsrats⁵ bezogenen Empfehlungen im Brahimi-Bericht, sind hierbei nicht Gegenstand der Darstellung⁶.

³ Background Note des UN DPKO – DPI/1634/Rev.47 (Stand: 30. April 2005). Das Personal setzt sich überwiegend aus Angehörigen der Streitkräfte und ziviler Polizeien zusammen (66.547), während der Anteil des internationalen öffentlichen Dienstes (4.530) noch unter dem des lokal rekrutierten Personals (8.468) liegt. Hinzu kommen noch 1.775 UN Volunteers.

Das DPKO (Department of Peacekeeping Operations) veröffentlicht quartalsweise in seinem Internetauftritt die jeweils aktuellen Zahlenwerke (www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp) (besucht am 5. Februar 2006).

⁴ Zu berücksichtigen ist insoweit auch die Kritik, daß es im Hinblick auf die im UN-Hauptquartier umgesetzten Empfehlungen an hinreichendem empirischem Material fehle, um bewerten zu können, ob sich die dort durchgeführten Reformen auch in den Einsatzgebieten ausgewirkt haben. Vgl. *Alex J. Bellami/Paul Williams*, Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond, in: *International Peacekeeping* 11 (2004), S. 183ff. (S. 186).

⁵ Auch zur Begründung der Forderung nach einer Reform des Sicherheitsrats wird auf die hiervon erhoffte Verbesserung der Effektivität von Friedensmissionen hingewiesen. Diese Forderung überzeugt nur bedingt. Die Zusammensetzung des Sicherheitsrats ist für die Frage, ob er der Verwirklichung fähige politische Entscheidungen zu treffen vermag, nur von begrenzter Bedeu-

B. Problemaufriß und Begriffsbestimmungen

Nach dem Ende des Kalten Krieges kam es zu einer sowohl quantitativen als auch qualitativen Veränderung des Systems der Friedensmissionen, die insbesondere Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung erfaßte. Die UNO bemühte sich frühzeitig um eine konzeptionelle Erfassung der Diversifizierung ihrer Friedensmissionen, die bis dahin in Ansehung ihres Erscheinungsbilds und ihrer Mandate bemerkenswert ähnlich waren.⁷ Das erste bedeutende UN-Dokument, in dem konzeptionelle Aussagen über Friedensmissionen enthalten sind, ist die 1993 veröffentlichte „Agenda für den Frieden“ des damaligen UN-Generalsekretärs *Boutros-Ghali*.⁸ In diesem Dokument wurden – wie im wesentlichen auch heute noch – drei Gruppen von UN-Friedensmissionen unterschieden: vorbeugende Diplomatie (*preventive diplomacy*) und Friedensschaffung (*peacemaking*), Friedenssicherung (*peacekeeping*) sowie Friedenskonsolidierung (*peacebuilding*).

Im Zuge des mit der praktischen Verwirklichung der Mission UNTAG (Namibia) begonnenen und spätestens in den frühen 1990er Jahren allgemein wahrgenommenen Wandels der Friedensmissionen war die internationale Gemeinschaft mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die sie nicht stets in optimaler Weise zu meistern vermochte – *pars pro toto* seien die genozidalen Katastrophen „Ruanda“ und „Srebrenica“ genannt. Eingedenk der Mißerfolge wuchs die allgemeine Auffassung, daß das System der UN-Friedensmissionen in eine Krise geraten war.⁹ Der am 17. August 2000 vorgelegte Brahimi-Bericht sollte Wege aus dieser (in einer Vielzahl von Dokumenten¹⁰ analysierten) Krise weisen: UN-Generalsekretär *Annan* hatte die Sachverständigengruppe unter der Führung des früheren algerischen Außenministers *Lakhdar Brahimi* (fortan: Sachverständigengruppe) im Frühjahr 2000 mit dem Auftrag eingesetzt, „die Schwachstellen des bestehenden Systems [der

tung. Ausschlaggebend ist der politische Wille, in einer bestimmten Situation auf Veränderungen zu dringen.

⁶ Zur Reform des DPKO z.B. *Winrich Kühne*, Der Brahimi-Report – ein Jahr später (SWP-Aktuell 13/01), S. 5.

⁷ Vgl. *Stephen Ryan*, United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles?, in: *International Peacekeeping 7* (2000), S. 27ff. (S. 28).

⁸ UN-Dokument A/47/277–S/24111 vom 17. Juni 1992.

⁹ Vgl. *Lakhdar Brahimi*, *Peace and Security in the 21st Century: The Role of the United Nations*, in: *Clausewitz-Gesellschaft* (Hrsg.), *Bündnissysteme und Koalitionskriegsführung* (Berliner Colloquium 2001), Rheinbach 2001, S. 39ff. (S. 41).

¹⁰ Beispielsweise hatte UN-Generalsekretär *Annan* bereits Ende 1999 zwei Berichte vorgelegt, die den Völkermord in Ruanda und die Massaker von Srebrenica zum Gegenstand gehabt hatten.

Friedensmissionen] zu analysieren und freimütige, konkrete und realistische Reformempfehlungen abzugeben“¹¹.

I. Wandel, Diversifizierung und Krise der Friedensmissionen während der 1990er Jahre

Vor 1988 autorisierte der UN-Sicherheitsrat Friedensmissionen überwiegend nach Einstellung der Kampfhandlungen in einem bewaffneten Konflikt, insbesondere nach Abschluß von möglicherweise nicht selbsttragenden Waffenstillstandsübereinkommen.¹² Friedensmissionen sollten die Beachtung dieser Übereinkommen gewährleisten und hierdurch einerseits die Chancen einer Friedensregelung vergrößern, andererseits den betreffenden Konflikt aus dem Ost-West-Gegensatz soweit möglich heraushalten. Die positive Erfahrung mit der – bereits durch Resolution 435 (1978) mandatierten – Mission UNTAG und die Veränderung der sicherheitspolitischen Landschaft nach dem Ende des Kalten Krieges brachte die Chance einer Neuorientierung des Systems der Friedensmissionen mit sich, die auch aufgegriffen wurde. Binnen kurzer Zeit autorisierte der UN-Sicherheitsrat eine erhebliche Zahl neuer Friedensmissionen.¹³ Es gab keine Konflikt- und Krisenszenarien mehr, für deren Bewältigung eine Friedensmission aus selbstaufgelegter politischer Zurückhaltung des UN-Sicherheitsrats nicht in Betracht gekommen wäre. Folgerichtig hat der für die 1990er Jahre zu verzeichnende Wandel des Systems der Friedensmissionen nach den zutreffenden Feststellungen der Sachverständigengruppe insbesondere darin Ausdruck gefunden, daß der Kreis der für Friedensmissionen in Betracht kommenden Haupttätigkeiten differenzierter wurde. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die UN-Friedenssicherung oft mit Friedenskonsolidierungsmaßnahmen im Rahmen komplexer Friedensmissionen zusammengefaßt, die in Situationen innerstaatlicher Konflikte disloziert wurden.¹⁴ Als die drei möglichen Haupttätigkeiten von Friedensmissionen wurden hiervon ausgehend bereits in der „Agenda für den Frieden“ Konfliktprävention und Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung identifiziert; die Sachverständigengruppe hat dies übernommen.¹⁵

¹¹ Brahimi-Bericht, Zusammenfassung (S. vi).

¹² Ryan (Fn. 7), S. 34.

¹³ Vgl. Claus Kreß, Friedenssicherung durch Vereinte Nationen und NATO, in: AVR 1997, S. 213ff., der von einer „seit dem Kuwait-Konflikt rasch angewachsenen Reihe kollektiver Sicherheitsmaßnahmen unter der Satzung der Vereinten Nationen“ (S. 213) spricht.

¹⁴ Brahimi-Bericht, Tz. 18.

¹⁵ Brahimi-Bericht, Tz. 10.

Zu der Ausgangssituation, die die Sachverständigengruppe vorfand, gehörte auch der Umstand, daß die UN-Friedenssicherung, noch bevor sie auf der Grundlage der Aussagen in der „Agenda für den Frieden“ einer Revision unterzogen werden konnte, in eine nachhaltige Krise geraten war. In Somalia scheiterte die nach ONUC zweite Friedensmission mit robustem Mandat: UNOSOM II. Hieran änderte es nichts, daß sich – in Abkehr von der Praxis während des Kalten Kriegs¹⁶ – mit den USA eine der Supermächte beteiligt hatte. Außerdem gelang es nicht, auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien das Abgleiten des Dismembrationsprozesses in einen bewaffneten Konflikt über den ethnischen und territorialen Neuzuschnitt der Nachfolgestaaten zu verhindern. Nicht einmal der zunehmenden Eskalation dieses Konflikts vermochte die internationale Gemeinschaft zunächst Einhalt zu gebieten; die Konfliktparteien zeigten sich von der schrittweisen Ausweitung der Befugnisse – nicht aber des Personalkörpers – der Friedensmission UNPROFOR, der Schaffung eines internationalen Strafgerichts für im Zuge des bewaffneten Konflikts begangene Verbrechen gegen völkerrechtliche Verpflichtungen (ICTY) und der Inanspruchnahme von Unterstützung der NATO bei der Sicherung des See-Embargos sowie der Durchsetzung der über Bosnien-Herzegowina eingerichteten Flugverbotszone und der auf dessen Gebiet definierten UN-Schutzonen (zunächst) unbeeindruckt. Im weiteren Verlauf des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien standen etwas mehr als drei Jahre nach dem Friedensschluß von Dayton für Bosnien-Herzegowina auch die Bemühungen um die Sicherung des Friedens im Kosovo vor dem Scheitern, als Serbien sich weigerte, den Friedensvertrag von Rambouillet zu ratifizieren, und (wiederum) eine auf ethnische Säuberungen gestützte gewaltsame Lösung dieses Aspekts des Konflikts anzustreben schien.

Der Druck auf die Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina wurde erst nach dem von genozidalen Morden begleiteten Fall der UN-Schutzonen Srebrenica und Zepa so stark erhöht, daß diese einer Friedensregelung zustimmten. Der – auch für die Mandate der Friedensmissionen IFOR, SOFOR und EUFOR ALTHEA maßgebliche – Friedensvertrag von Dayton ist ein Markstein des Wandels der Friedenssicherung, da auf seiner Grundlage die erste Friedensmission im Auftrag der Vereinten Nationen eingesetzt wurde. Derartige regional durchgeführte Friedensmissionen

¹⁶ Ryan (Fn. 7), S. 35, weist darauf hin, daß die Supermächte während des Kalten Kriegs keine Kontingente für Friedensmissionen zur Verfügung gestellt haben, um deren Neutralität nicht zu gefährden. Hierfür mag auch gesprochen haben, daß – worauf Ryan eingangs seiner Abhandlung hinweist (a.a.O. S. 27) – Friedensmissionen während des Kalten Kriegs nur in Regionen eingerichtet wurden, die sich außerhalb der Einflusssphären der Supermächte befanden, wo aber USA und UdSSR unterschiedliche Konfliktparteien unterstützten (Ryan nennt insbesondere den Nahen Osten).

stehen seither – und inzwischen gleichberechtigt – neben den Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Außerdem markiert Dayton den Beginn der Erfolgsgeschichte „robuster“ Mandate.¹⁷ ONUC, UNOSOM II und – nach der Änderung des Mandats – UNPROFOR waren trotz ihrer robusten Mandate gescheitert, anderen Friedensmissionen, von denen UNAMIR besondere Hervorhebung verdient, blieb der Erfolg versagt, weil ihre Mandate zu „weich“ formuliert waren und nicht dem sich verschlechternden Lagebild angepaßt wurden.

Weiterer Ausdruck des Wandels der Friedensmissionen, der während der 1990er Jahre stattfand, ist die zunehmende Bedeutung der – zunehmend einer zivilen Komponente anvertrauten – Friedenskonsolidierung. Der Sicherheitsrat hat in der Regel neben einer militärischen Friedenssicherungsmission im Auftrag der Vereinten Nationen eine Friedenskonsolidierungsmission der Vereinten Nationen mandatiert; bei Friedensmissionen der Vereinten Nationen stehen militärische und zivile Komponente unter einheitlichem Oberbefehl.¹⁸ Die im Zuge der Friedenskonsolidierung wahrgenommenen Aufgaben umfassen je nach Lage und Mandat einzelne humanitäre Tätigkeiten, die Unterstützung bzw. der Aufbau einer Übergangsverwaltung oder sogar – wie im Fall der UN-Friedenskonsolidierung im Kosovo und in Ost-Timor – die vorübergehende Wahrnehmung der Gebietshoheit. Prägendes Merkmal derartiger Friedensprozesse, die gelegentlich auch als von der Errichtung eines UN-Protectorats geprägt bezeichnet werden, ist eine Konfliktlösungsstrategie auf der Grundlage der Suspendierung der Gebietshoheit des Staates, dem die Konfliktregion angehört,¹⁹ wobei – durchaus im Sinne des Prinzips *uti possidetis iuris* – das Bemühen feststellbar ist, das Konflikt-

¹⁷ Die Einbeziehung der NATO in den Prozeß der Friedenssicherung ermöglichte die energische und beherrschte Nutzung des robusten Mandats der für Bosnien-Herzegowina autorisierten Friedenstruppe IFOR (1995/96), die auch über das für die Wahrnehmung ihres Auftrags notwendige Personal – 60.000 Mann, die die rund 7.300 UNPROFOR-Soldaten ablösten – und Material sowie die hierfür erforderliche Führungs- und Kommandostruktur verfügte. Für SFOR, die – mit anfänglich 30.000 Mann – in Rechtsnachfolge zu IFOR stehende Friedensmission in Bosnien-Herzegowina (1996-2004) gilt dasselbe.

¹⁸ Teilweise anders verhält es sich bei den Beiträgen der EU zum Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina. Die Friedensmission EUFOR ALTHEA wird im Auftrag des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik militärisch geführt, die EU-Präsenz in Bosnien-Herzegowina untersteht unmittelbar dem vor Ort tätigen Sonderbeauftragten des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der in Personalunion zugleich Hoher Beauftragter des UN-Generalsekretärs in Bosnien-Herzegowina ist.

¹⁹ Im Kosovo überlagern die vom UN-Sicherheitsrat eingeräumten Zwangsbefugnisse von KFOR und UNMIK während der Geltungsdauer der Mandate das dortige interne Recht. Dazu Peter Dreist, Der Einsatz der KFOR in Makedonien, im Kosovo und in Albanien – Rechtsgrundlagen und Rechtsanwendung, in: Walter Kolbow/Heinrich Quaden (Hrsg.), Krieg und Frieden auf dem Balkan – Makedonien am Scheideweg? (2001), S. 49.

potential des *status quo ante* zu bändigen, ohne zugleich in Gestalt der Billigung einer Sezession neues Konfliktpotential zu schaffen²⁰.

Aus der mit der Etablierung der Friedenskonsolidierung als gleichberechtigter Aufgabe von Friedensmissionen neben der Friedenssicherung verbundenen zivil-militärischen Diversifizierung der Friedensmissionen erwuchs zugleich die Notwendigkeit, die auf die militärischen und zivilen Aspekten der Friedensprozesse bezogenen Aufgaben und Befugnisse abzugrenzen, diese den jeweiligen Komponenten der UN-Friedensmission bzw. des von der UNO und einer regionalen Organisation gemeinsam verantworteten Friedensprozesses zuzuweisen und – im Falle gemeinsam verantworteter Friedensprozesse – auf die Institutionalisierung der Zusammenarbeit der beiden Präsenzen im jeweiligen Einsatzgebiet hinzuwirken.

II. Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung

Nach der – soweit ersichtlich ersten – UN-Definition des Begriffs der Friedenssicherung in der „Agenda für den Frieden“ ist Friedenssicherung „die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, was bisher mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geschah, im Regelfall unter Beteiligung von Militär- und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen und häufig auch von Zivilpersonal“.²¹ Die Sachverständigengruppe hat keine eigene Definition des Begriffs der Friedenssicherung formuliert, sie hat aber darauf hingewiesen, daß sie die Auffassung teile, daß die Zustimmung der örtlichen Parteien auch künftig einer der Grundpfeiler der Friedenssicherung bleiben soll.²² Der Friedenskonsolidierung dienen nach der „Agenda für den Frieden“ in der Konfliktfolgezeit durchgeführte „Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufflammen eines Konflikts zu verhindern“.²³ Im Brahimi-Bericht wird die Friedenskonsolidierung als eine Tätigkeit nach dem Ende eines Konflikts definiert, die dem Zweck dient, ein neues Fundament für den Frieden zu schaffen und die Instrumente bereitzustellen, mit denen auf diesem Fun-

²⁰ Ost-Timor kann insoweit nicht als Gegenbeispiel zitiert werden, weil es unmittelbar nach seiner Entlassung aus der niederländischen Kolonialherrschaft von Indonesien seinem Staatsgebiet eingegliedert wurde, ohne daß das Selbstbestimmungsrecht der dortigen Bevölkerung respektiert worden wäre. Insoweit ist die heute erreichte Unabhängigkeit keine „echte“ Herauslösung aus dem Staat Indonesien, sondern Auswirkung der – verspäteten – Ausübung des Selbstbestimmungsrechts in der nachkolonialen Phase.

²¹ Agenda für den Frieden, Tz. 20.

²² Brahimi-Bericht, Tz. 48.

²³ Agenda für den Frieden, Tz. 21.

dament etwas gebaut werden kann, das mehr ist als die Abwesenheit von Krieg.²⁴

An diesen Definitionen fällt insbesondere auf, daß der „Agenda für den Frieden“ noch das Leitbild der klassischen Blauhelm-Friedenssicherung zugrunde lag – und auch in der Praxis war der 1993 bereits im Gang befindliche Wandel noch nicht eindeutig erkennbar, haben doch die von Anfang an robuste Mission UNOSOM II und auch die sukzessive robust gemachte Mission UNPROFOR noch unter dem blauen Helm gedient. Des weiteren fällt auf, daß im Brahimi-Bericht ein substantieller Friedensbegriff verwendet wird, nicht der formale Friedensbegriff (des Völkerrechts²⁵), der insoweit noch die „Agenda für den Frieden“ geprägt hatte. Schließlich kann aus der Definition der Friedenskonsolidierung sowohl in der „Agenda für den Frieden“ als auch im Brahimi-Bericht im Umkehrschluß gefolgert werden, daß die Friedenssicherung diejenigen Tätigkeiten umfaßt, die die Abwesenheit von für einen bewaffneten Konflikt typischen Handlungen unmittelbar herbeizuführen bzw. zu bewahren geeignet sind.²⁶

III. Exkurs: Konfliktprävention

Die Sachverständigengruppe hat sich dem Millenniums-Bericht des UN-Generalsekretärs angeschlossen, soweit dieser darin die Notwendigkeit eines wirksameren Systems zur langfristigen Konfliktprävention gefordert hat; *en detail* hat sie sich mit der Konfliktprävention aber nicht auseinandergesetzt.²⁷ Hierbei stehen Armutsverminderung und Herbeiführung eines breit angelegten Wirtschaftswachstums als Schritte auf dem Weg zur Konfliktverhütung im Mittelpunkt der Überlegungen. Um diese Prozesse nachhaltig in Gang bringen zu können, müsse im Rahmen langfristiger Präventionsstrategien auf die Förderung der Menschenrechte, den Schutz von Minderheitenrechten und die Schaffung politischer Einrichtungen, in denen alle Gruppen repräsentiert sind, hingearbeitet werden.²⁸ Die Sachverständigengruppe hat daher den Beitrag der Entwicklungsor-

²⁴ Brahimi-Bericht, Tz. 13.

²⁵ Abwesenheit von gegen die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit oder sonst mit den Zielen der UNO unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt, Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta.

²⁶ Vgl. auch Agenda für den Frieden, Tz. 20: „Die Friedenssicherung ist eine Technik, welche die Möglichkeiten für eine Konfliktverhütung wie auch eine Friedenschaffung noch erweitert.“

²⁷ Brahimi (Fn. 9), S. 47.

²⁸ Brahimi-Bericht, Tz. 29.

gane des UN-Systems zu einer langfristigen Konfliktprävention begrüßt.²⁹

Angesichts der Parallelen von Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung sind die genannten Prozesse einschließlich der ihrer Förderung dienenden Strategien auch im Rahmen letzterer von nicht zu unterschätzender Bedeutung³⁰. Der Bewertung der Sachverständigengruppe, daß „eine wirksame Friedenskonsolidierung eigentlich eine Kombination aus politischen und Entwicklungsaktivitäten ist, die an den Konfliktursachen ansetzen“³¹, ist nachdrücklich zuzustimmen.

C. Der Brahimi-Bericht

Grundlage des Brahimi-Berichts, der verfaßt wurde, als die dargestellten schrittweisen Veränderungen der internationalen politischen Agenda im Gefolge der Operation *Allied Force* und des Wandels in Ost-Timor an einen Kulminationspunkt geraten waren, ist eine Bestandsaufnahme von Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung an der Jahrtausendwende. Es ist gewiß nicht zu weit gegriffen, davon auszugehen, daß auch die Sachverständigengruppe dem Brahimi-Bericht die Funktion eines Katalysators auf dem Gebiet der UN-Friedensmissionen zugeordnet hat; es liegt nahe, daß sowohl der UN-Generalsekretär als auch die Sachverständigengruppe das unausgesprochene Ziel verfolgten, die Vereinten Nationen *in puncto* Friedensmissionen auf denjenigen Stand zu bringen, auf dem die Friedenssicherung in ihrem Auftrag sich dank des Engagements insbesondere der NATO³² bereits befand. Angesichts dessen war meines Erachtens die Krise der UN-Friedensmissionen während der 1990er Jahre in erster Linie eine Wahrnehmungskrise. UN-Friedensmissionen waren während der 1990er Jahre ambitionierter geworden, ihre Mandate daher mit größeren Risiken behaftet. Dieser Wandel war jedoch noch nicht im Denken aller Entscheidungsträger und ebensowenig in der öffentlichen Wahrnehmung angekommen. Sinnbildhaft kommt dies darin zum Ausdruck, daß die für Friedensmissionen zuständige Hauptabteilung im Sekretariat der Vereinten Nationen auch heute noch Department of Peacekeeping Operations (Hauptabteilung für Friedenssi-

²⁹ Brahimi-Bericht, Tz. 30.

³⁰ In den Empfehlungen der Sachverständigengruppe für die Friedenskonsolidierung kommt dies auch deutlich zum Ausdruck. Vgl. Brahimi-Bericht, Tz. 37-41 und 44-46.

³¹ Brahimi-Bericht, Tz. 44.

³² Auf die Gemeinsamkeiten zwischen den grundlegenden Lektionen, die die NATO gelernt hat, und den Schwerpunkten des Brahimi-Berichts weist etwa *David Lightburn*, Erfahrungen und Lehren, in: NATO-Brief Sommer 2001, S. 12ff. (S. 13), hin.

cherungsmissionen) heißt, obwohl diese Art Missionen nur eine von vielen Formen von Friedensmissionen darstellt.

In die Untersuchung der Frage, welche Auswirkungen der Brahimi-Bericht in der Praxis der Friedensmissionen hatte, müssen auch die Veränderungen der internationalen sicherheitspolitischen Agenda infolge des Terrorangriffs der Al Kaida vom 11. September 2001 und der am 20. März 2003 begonnene Operation *Iraqi Freedom* einbezogen werden.

I. Politische Lagefeststellung und -beurteilung

Die Sachverständigengruppe hat den Wandel im System der Friedensmissionen analysiert und dabei insbesondere festgestellt, daß die Friedenssicherung nach dem traditionellen Modell – beispielsweise auf Zypern, im Nahen Osten und zwischen Indien und Pakistan (insbesondere Kaschmir) – sich eher mit den Symptomen als mit den Ursachen der Konflikte befaßt habe.³³ Komplexe Friedensmissionen hingegen dienten auch der Beseitigung der Konfliktursachen:

*„Die VN-Einsätze werden [seit Anfang der 1990er Jahre] nicht so sehr in Postkonfliktsituationen disloziert als vielmehr mit dem Ziel, solche Situationen herbeizuführen. Sie versuchen also, den unausgeräumten Konflikt und die ihn nährenden persönlichen, politischen oder sonstigen Motive von der militärischen auf die politische Ebene zu verlagern, und zwar dauerhaft.“*³⁴

Die UNO, so die Sachverständigengruppe, müsse daher in der Lage sein, den mit innerstaatlichen und transnationalen Konflikten verbundenen Herausforderungen wirksam zu begegnen.³⁵ Hierzu gehört auch, daß die Indikatoren der Transnationalität der – somit nur vordergründig internen – Konflikte, denen mit komplexen Friedensmissionen begegnet werden soll, in die politische Lagebeurteilung vor und während der Durchführung von Friedensmissionen einbezogen werden. Diese Transnationalität beruht nach Auffassung der Sachverständigengruppe auf den grenzüberschreitenden Wirkungen der Handlungen insbesondere folgender Personengruppen:³⁶

³³ Brahimi-Bericht, Tz. 17.

³⁴ Brahimi-Bericht, Tz. 20.

³⁵ Brahimi-Bericht, Tz. 49.

³⁶ Hierzu und zum folgenden Brahimi-Bericht, Tz. 18.

- politische Schirmherren,
- Waffenhändler,³⁷
- Käufer unerlaubter Rohstoffausfuhren,
- Regionalmächte, die ihrerseits Streitkräfte in den Konflikt entsenden und
- Nachbarstaaten, die Flüchtlinge aufnehmen, die zum Teil systematisch zur Flucht aus ihrer Heimat gezwungen werden.

II. Aufgaben der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung im 21. Jahrhundert

Bereits vor der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts, aber auch danach, wurde der Wandel der Friedensmissionen insbesondere in der Politikwissenschaft eingehend untersucht. Für gewöhnlich ist von Friedensmissionen der ersten, zweiten und dritten, teilweise sogar vierten Generation die Rede.³⁸ Die Sachverständigengruppe hat diese „Generationenbildung“, in deren Rahmen nicht zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung differenziert wurde, nicht nachvollzogen. Sie hat eine eigene Typenbildung vorgenommen, wobei sie sich an der bereits in der „Agenda für den Frieden“ enthaltenen Unterscheidung orientierte.

1. Friedenssicherung

Die Sachverständigengruppe differenziert zwischen zwei Modellen der Friedenssicherung:³⁹

- traditionelles, hauptsächlich militärisches Modell der Beobachtung von Waffenruhen und der Trennung ehemals gegnerischer Streitkräfte nach dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzung in einem internationalen bewaffneten Konflikt (zwischenstaatlichen Krieg);

³⁷ Neben dem Wirken von Waffenhändlern trägt das Handeln anderer Personen, die in den spezifischen ökonomischen Bedingungen des Konflikts besondere Entfaltungs- und Gewinnerzielungsmöglichkeiten erkennen, zur Transnationalisierung von Konflikten bei. Jeder potentielle Kriegsgewinnler kann durch seine „wirtschaftlichen“ Aktivitäten – Menschen- und Drogenhandel seien stellvertretend genannt – die Transnationalisierung eines bewaffneten Konflikts befördern. Eingehend zur „Ökonomie der Gewalt in den neuen Kriegen“: *Herfried Münkler*, Die neuen Kriege, 2002, S. 131ff.

³⁸ Vgl. z.B. *Gwinyayi Albert Dzinesa*, A Comparative Perspective of UN Peacekeeping in Angola and Namibia, in: *International Peacekeeping* 11 (2004), S. 644/645; *Johannes Varwick*, Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck, in: *ApuZ B* 43/2004, S. 37/43; *Ryan* (Fn. 7) S. 27ff.

³⁹ Brahimi-Bericht, Tz. 12.

- komplexes Modell mit vielen militärischen wie zivilen Bestandteilen, die zusammenarbeiten, um in der gefährlichen Folgezeit von internen bewaffneten Konflikten (Bürgerkriegen) den Frieden zu konsolidieren.

Zu den Charakteristika der Friedenssicherung nach dem traditionellen Modell zählt die Sachverständigengruppe dabei:⁴⁰

- das Vorhandensein einer eindeutigen „Einstiegsstrategie“, d.h. einer klaren Abfolge von Ereignissen und Beschlüssen bis zur Dislozierung von Einsatzkräften,⁴¹
- geringe Anforderungen an die Nachrichtengewinnung,
- geringes Risiko für die Truppen
und
- das Fehlen einer vorgeplanten Ausstiegsstrategie.

Für Friedensmissionen mit komplexen oder risikobehafteten Mandaten, die seit dem Ende des Kalten Krieges eher die Regel als die Ausnahme waren,⁴² hat die Sachverständigengruppe andere Charakteristika festgestellt. Solche Friedensmissionen unterscheiden sich sowohl in Ansehung des Einstiegsszenarios als auch der Aufgaben von Fall zu Fall. Neben dem im Rahmen der Friedenssicherung nach dem traditionellen Modell üblichen haben Friedensmissionen mit komplexen oder risikobehafteten Mandaten – wobei insoweit nicht trennscharf zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung differenziert wurde – insbesondere folgende Aufgaben wahrgenommen:⁴³

- Geleitschutz für Hilfslieferungen, wenn die Sicherheitslage so gefährlich war, daß die humanitären Missionen nicht ohne hohes Risiko für ihr Personal fortgesetzt werden konnten,
- Schutz der zivilen Konfliktopfer in Gegenden, in denen die potentiellen Opfer den größten Risiken ausgesetzt waren,
- Kontrolle der im Besitz der örtlichen Parteien befindlichen schweren Waffen, wenn diese Waffen eingesetzt wurden, um die Mission selbst wie auch die örtliche Bevölkerung zu bedrohen
und

⁴⁰ Brahimi-Bericht, Tz. 17.

⁴¹ Diese Abfolge ist: Krieg – Waffenruhe – Bitte um Überwachung der Einhaltung der Waffenruhe und Entsendung von Militärbeobachtern oder entsprechenden Einheiten zur Wahrnehmung dieser Aufgabe. Während dieser gehen die Bemühungen um eine politische Regelung für gewöhnlich weiter. Vgl. Brahimi-Bericht, Tz. 17.

⁴² Brahimi-Bericht, Tz. 19.

⁴³ Die nachstehenden Beispiele sind dem Brahimi-Bericht (Tz. 19) entnommen.

- Autorisierung zur Wahrnehmung des Rechtsvollzugs und der Verwaltung, weil lokale Behörden nicht vorhanden beziehungsweise nicht funktionsfähig waren (KFOR/UNMIK, UNTAET).

Die wesentlich höheren Kosten und Risiken sowie die mit dem Grad der Instabilität im Einsatzgebiet steigende Komplexität der Aufgaben von Friedensmissionen resultiert aus alledem.

2. *Friedenskonsolidierung*

Zu den im Rahmen von Friedenskonsolidierung vorzunehmenden Aufgaben zählt die Expertengruppe mindestens:⁴⁴

- die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in die Zivilgesellschaft,
- die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit (beispielsweise durch die Ausbildung und Umstrukturierung der örtlichen Polizei sowie durch Justiz- und Strafrechtsreformen),
- die Verbesserung der Achtung vor den Menschenrechten durch die Überwachung und Untersuchung vergangener und weiter bestehender Menschenrechtsverletzungen und entsprechende Aufklärung,
- die Gewährung technischer Hilfe zur Demokratieentwicklung (namentlich Wahlhilfe und Unterstützung freier Medien) und
- die Förderung von Konfliktlösungs- und Aussöhnungsverfahren.

Hinzukommen kann nach Auffassung der Sachverständigengruppe⁴⁵ zudem insbesondere:

- die Unterstützung des Kampfes gegen Korruption,
- die Durchführung humanitärer Minenräumprogramme,
- die Verstärkung der Aufklärung über HIV/Aids und die Eindämmung dieser Pandemie sowie
- das Ergreifen von Maßnahmen gegen andere ansteckende Krankheiten.

⁴⁴ Die nachstehenden Beispiele sind dem Brahimi-Bericht (Tz. 13) entnommen.

⁴⁵ Brahimi-Bericht, Tz. 13.

3. *Exkurs: Zum Wandel des Völkerrechts während der 1990er Jahre*

Parallel zu der Erweiterung der Aufgaben und Ziele der Friedensmissionen unterlag das Völkerrecht während der 1990er Jahre einem erheblichen Wandel, der sich insbesondere in einem breiteren Verständnis des Begriffs der internationalen Sicherheit im Sinne der UN-Charta niederschlug. Auf diesen Wandel des Völkerrechts kann hier nicht im Detail eingegangen werden, auf seine bedeutendsten Wegmarken soll gleichwohl hingewiesen werden. In den frühen 1990er Jahren sind die 1977 angenommenen Zusatzprotokolle I und II zu den vier Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 in Kraft getreten; Menschenrechtsfragen haben in diesem Jahrzehnt endgültig den Charakter innerer Angelegenheiten der Staaten verloren.⁴⁶ Dieser Wandel der Rechtslage ermöglichte die Etablierung eines neuen Rechtsfolgenregimes. Vordergründig interne Sachverhalte konnten vom UN-Sicherheitsrat als Bedrohungen von Weltfrieden und internationaler Sicherheit charakterisiert werden.⁴⁷ Des weiteren wurde der Weg für die Strafverfolgung wegen Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen – schweren Verstößen gegen den Rechtsgedanken in internen wie internationalen bewaffneten Konflikten – ermöglicht, wofür sinnbildhaft die Errichtung der drei *Ad-hoc*-Tribunale ICTY, ICTR, SCSL, die (Auslieferungs-) Verfahren gegen den früheren chilenischen Staatschef General *Augusto Pinochet Ugarte* im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland sowie die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs stehen.

Dieser – hier nur holzschnittartig und cursorisch dargestellte – Wandel des Völkerrechts mündete in eine Erweiterung des Rahmens für die Tätigkeit der Vereinten Nationen mit dem Zweck der Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit, der sich der UN-Sicherheitsrat bei der Mandatierung von Friedensmissionen und bei der Bestimmung ihrer Aufgaben und Ziele auch gestellt hat.

III. Rahmenbedingungen effektiver Friedensmissionen

Heutige Friedensmissionen sind angesichts der Erweiterung ihrer Aufgaben und Ziele anderen Scheiternsgefahren ausgesetzt als die klassische

⁴⁶ An Nachhaltigkeit gewonnen hat diese Entwicklung spätestens mit dem IGH-Urteil in der Sache *Barcelona Traction*, in dem erstmals ausgesprochen wurde, daß bestimmte Menschenrechte dem *ius cogens* zuzurechnen sind. Vgl. dazu den Beitrag des *Verf.*, Internationaler Menschenrechtsschutz durch individuelle Strafverfolgung, Lehren aus dem zweiten Pinochet-Urteil des *House of Lords*, in: Hasse/Müller/Schneider (Hrsg.), *Menschenrechte*, 2002, S. 562ff.

⁴⁷ Beispielsweise wurde es Mitte der 1990er Jahre als angesichts der – damals – jüngeren Praxis des UN-Sicherheitsrats feststehend bezeichnet, daß „auch innerstaatliche Gewalt größten Ausmaßes unter den Begriff der Friedensbedrohung fallen kann“, *Kreß* (Fn. 13), S. 214 m.w.N.

Blauhelm-Friedenssicherung. In der Retrospektive auf die Friedensmissionen der Vereinten Nationen der Phase des Wandels – der 1990er Jahre – haben sowohl die Expertengruppe als auch Praktiker der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung eine Vielzahl von Schwachstellen und Gefahrenquellen festgestellt sowie auf dieser Grundlage Anforderungen an künftige effektive Friedensmissionen formuliert.

1. Herausforderungen und Gefahren für den Erfolg von Friedensmissionen

Friedensmissionen sind in ihrem Einsatzgebiet insbesondere folgenden äußeren Herausforderungen und Gefahren ausgesetzt:

- „Friedensstörer“, d.h. Gruppierungen einschließlich solcher aus dem Kreis der Unterzeichner von Waffenstillstandsübereinkommen oder Friedensverträgen, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen oder die eine Friedensübereinkunft auf andere Weise durch Gewalt zu untergraben suchen (z.B. in Kambodscha, Angola, Somalia, Sierra Leone,⁴⁸ Ruanda),⁴⁹
- die fortbestehende Möglichkeit der Nutzung von Einkommensquellen für Friedensstörer wie die Ausfuhr von unerlaubten Suchtstoffen, Edelsteinen oder anderen hochwertigen Rohstoffen⁵⁰ sowie
- das obstruktive Verhalten von Nachbarstaaten,⁵¹ die Schmuggelgut passieren lassen, mit dem der Konflikt finanziert wurde bzw. wird, die als Mittelsmänner für Kriegswirtschaft fungieren, und die Friedensstörern zuzurechnenden Kämpfern Stützpunkte zur Verfügung stellen.

Dieses Gefahrenpotential verwirklichte sich auch in Gestalt von Anschlägen auf Angehörige der Friedensmission und der Mißachtung von Sanktionen, die der UN-Sicherheitsrat gegenüber den ehemaligen Konfliktparteien (und ggf. ihren Unterstützern) verhängt hatte.

Gefahren für den Erfolg einer Friedensmission lauern freilich auch außerhalb ihres Einsatzgebiets. Die Auswirkungen des Handelns der Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft – sowohl im institutionellen Rahmen der UNO als auch unilateral – dürfen insoweit nicht unterschätzt werden. Besondere praktische Bedeutung hatten insbesonde-

⁴⁸ Dazu auch *Brahimi* (Fn. 9), S. 43.

⁴⁹ *Brahimi*-Bericht, Tz. 22.

⁵⁰ *Brahimi*-Bericht, Tz. 22.

⁵¹ *Brahimi*-Bericht, Tz. 23.

re Vetodrohungen bzw. das Vetopotential (mindestens eines) der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats im Rahmen der Mandatierung sowie der Umfang der diplomatischen Unterstützung für bestehende bzw. vorgesehene Friedensmissionen durch die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer UN-Politik, die oft auch vom Medienecho in den Entsendestaaten der Friedensmissionen beeinflusst war. Sowohl auf den Inhalt als auch die praktische Verwirklichung der Mandate hatten unterschiedliche Konzepte der Entsendestaaten auf strategischer (Perzeption des Konflikts, in Beziehung zu den nationalen Interessen gesetzt) und taktischer (code of conduct) Ebene erhebliche Auswirkungen. In der Praxis insbesondere der militärischen (Anteile der) Friedensmissionen spiegelte sich dies u.a. in

- einer Zersplitterung der Führungs- und Kommandostruktur,
- Schwierigkeiten mit zu detaillierten Mandaten, die inhärente Zielkonflikte aufweisen,
- einem Auseinanderklaffen von Aufgaben und Zielen einerseits und dem zu deren Verwirklichung eingesetzten Personal andererseits,
- übervorsichtigem Umgang mit den in den Mandaten des UN-Sicherheitsrats enthaltenen Befugnissen, insbesondere in Gestalt eher zurückhaltender Umsetzung kompetenzerweiternder Sicherheitsratsresolutionen mittels einer Neufassung bzw. Freigabe einschlägiger Rules of Engagement⁵² sowie
- der Neigung nicht etwa nur militärischer Vorgesetzter, sondern gerade auch von Diplomaten und Politikern, der „Versuchung zum Mikromanagement“ nachzugeben und hierdurch in die Befehlsstruktur einzugreifen⁵³ – die Aufarbeitung des Verhaltens der Soldaten des deutschen KFOR-Kontingents während der Märzunruhen 2004, in deren Verlauf die (damalige) Opposition drohte, die Konstituierung des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuß zu verlangen, um ggf. Führungsentscheidungen eines Hauptfeldwebels, dessen Teileinheit ein Gebäude bewachen sollte, in dem dann ein betrunke-

⁵² Ob die vom UN-Sicherheitsrat mandatierten Befugnisse zur Anwendung militärischer Gewalt auch in die Praxis einer Friedensmission Eingang finden, hängt entscheidend davon ab, welche Rules of Engagement formuliert bzw. – bei der Verwendung standardisierter Rules of Engagement – für die Mission zur Anwendung freigegeben werden. Des weiteren können nationale Vorbehalte (sog. caveats oder restrictions) gegen bestimmte Formen der Anwendung militärischer Gewalt (z.B. bezüglich des Schußwaffengebrauchs gegenüber Flüchtenden) im Einzelfall erhebliche Auswirkungen auf die Praxis einer Friedensmission haben.

⁵³ Vgl. *Eisele*, Friedensmissionen der Staatengemeinschaft, in: Clausewitz-Gesellschaft (Hrsg.), Von der Cannae-Idee bis zur Friedensmission – Wandlungen des Kriegsbildes und des strategischen Denkens (Militärisch-Wissenschaftliches Colloquium 2000), S. 62ff. (S. 68).

ner Serbe verbrannte, nachvollziehen und bewerten zu können, spricht hier eine beredte Sprache.

Daß neben den genannten Faktoren die ggf. fortwirkenden Ursachen des ursprünglichen Konflikts⁵⁴ – hierzu zählt auch Ungleichheit in Verbindung mit Ausgeschlossensein von den gesellschaftlichen und politischen Prozessen⁵⁵ – nebst den (sonstigen) ethnischen, religiösen und politischen Verhältnissen im Einsatzgebiet erhebliche Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit des Gelingens einer Friedensmission haben können, versteht sich von selbst und sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Bei alledem ist überdies zu berücksichtigen, daß an Friedenskonsolidierung gar nicht erst zu denken ist, wenn bereits die Voraussetzungen erfolgreicher Friedenssicherung fehlen. Aus Sicht des Expertengremiums war es auch daher erforderlich, daß ein Gesamtkonzept für die Friedenskonsolidierung entwickelt werden müsse.⁵⁶ Ausgangspunkt hierfür ist die Notwendigkeit, frühzeitig nachweisliche Verbesserungen im Alltagsleben der Bevölkerung im Einsatzgebiet einer Friedenskonsolidierungsmission zu schaffen. Des weiteren wurde es als geboten angesehen, glaubwürdige institutionelle Strukturen für die Lösung von – sei es internationalen, sei es internen – Interessengegensätzen zu errichten. Auch die Demokratisierung der staatlichen Organisation im Einsatzgebiet wird zu den Prioritäten der Friedenskonsolidierung gezählt. In der politikwissenschaftlichen Forschung ist allerdings umstritten, ob der Demokratisierung oder der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit der Vorrang zu gewähren sei.⁵⁷

Diese Diskussion ist aus meiner Perspektive freilich akademisch. Weder Bosnien-Herzegowina, dessen Verhältnisse als Grundlage des entsprechenden Diskussionsbeitrags erörtert werden, noch der Irak, auf den die hierbei gewonnen Erkenntnisse angewendet werden sollen, verfügten in der jüngeren Geschichte auch nur über eines der Elemente Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit in ihrer jeweiligen Regierungsführung. Wenn und soweit es Ziel von Friedenskonsolidierung sein soll, in einer Krisenregion demokratische Verfassungsstaatlichkeit zu etablieren, so müssen die Schaffung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen und Verfahren Hand in Hand gehen. Freilich muß hierbei klar sein, daß es nicht

⁵⁴ Vgl. dazu Brahimi-Bericht, Tz. 24 mit Beispielen.

⁵⁵ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 200.

⁵⁶ Vgl. Brahimi-Bericht, Tz. 4.

⁵⁷ *David Chandler*, *Imposing the 'Rule of Law': The Lessons of BiH for Peacebuilding in Iraq*, *International Peacekeeping* 11 (2004), S. 312ff. (S. 313f).

immer erfolversprechend sein wird, die in Westeuropa gewachsenen Vorstellungen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unbesehen auf Staaten in anderen Regionen der Welt zu übertragen. Es ist daher vielmehr angezeigt, unter Einbindung lokaler Akteure in den Einsatzgebieten den genannten Prozeß so in Gang zu bringen, daß eine den Verhältnissen im Einsatzgebiet angemessene – und das heißt nach Möglichkeit: evolutionäre, nicht revolutionäre – Entwicklung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stattfinden kann. Zudem ist Geduld vonnöten; Friedenskonsolidierung ist ein langwieriger Prozeß. Die Erkenntnis, auf die der UN-Generalsekretär hingewiesen hat, daß in Postkonfliktsituationen noch fünf bis zehn Jahre nach Ende eines bewaffneten Konflikts ein Rückfall in die Gewalt möglich ist, impliziert, daß erst nach Ablauf dieses Zeitraums überhaupt damit begonnen werden kann, zu analysieren, ob die Bemühungen um Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung nachhaltige Auswirkungen zu haben vermochten. (Die häufig formulierte Bewertung, daß beispielsweise den Missionen in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Afghanistan kein Erfolg beschieden gewesen sei, geht hieran vorbei, denn der Zeitpunkt, zu dem derartige Bewertungen definitiv abgegeben werden können, ist noch nicht erreicht.)

2. Rahmenbedingungen künftiger effektiver Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung

Aus Sicht der Sachverständigengruppe sollen – wie bereits erwähnt – Zustimmung der örtlichen Parteien, Unparteilichkeit und Beschränkung der Befugnis zur Anwendung militärischer Gewalt auf Fälle der Selbstverteidigung die Grundpfeiler der Friedenssicherung bleiben.⁵⁸ Mandate sollten am Leitbild der Unparteilichkeit orientiert sein, die sich von den die klassische Friedenssicherung prägenden Leitgedanken der Neutralität und der jederzeitigen Gleichbehandlung der Konfliktparteien unterscheidet und somit berücksichtigt, daß – wie die Sachverständigengruppe diplomatisch formuliert – in einigen Fällen die örtlichen Parteien nicht auf der gleichen moralischen Stufe stehen.⁵⁹ Obwohl diese Bewertung vordergründig den Kern der Sache zu treffen scheint, sollte sie nur mit großer Vorsicht zur Grundlage künftigen Handelns gemacht werden. Auf eine niedrigere moralische Stufe begeben sich im Regelfall Einzelpersonen, die Kriegsverbrechen bzw. Verbrechen gegen die Menschlichkeit und sonstige schwere Menschenrechtsverletzungen begehen; lediglich wenn der Charakter einer am (ehemaligen) Konflikt beteiligten Gruppe

⁵⁸ Brahimi-Bericht, Tz. 48.

⁵⁹ Brahimi-Bericht, Tz. 50.

rung als verbrecherische Organisation festgestellt werden kann, kommt es in Betracht, diese als auf einer niedrigeren moralischen Stufe stehend einzuschätzen. Bei alledem werden einschlägige Bewertungen in Resolutionen des UN-Sicherheitsrats insoweit unverzichtbar sein, wenn nicht – analog dem Nürnberger Präzedenz – der Charakter einer Gruppierung der genannten Art justizförmig geklärt werden soll. Für die Praxis von Friedensmissionen ist jedenfalls festzuhalten, daß Ressentiments gegenüber den insbesondere ethnischen und/oder religiösen Gruppen, aus denen sich bewaffnete Gruppierungen der (ehemaligen) Konfliktparteien rekrutiert haben, fehl am Platze sind.

Auch die Erfolgsaussichten der Friedenskonsolidierung – gekennzeichnet durch aktives und mehrdimensionales Zusammenwirken mit den örtlichen Parteien,⁶⁰ d.h. mit politischen Akteuren auf regionaler Ebene, die über die hierfür notwendige Legitimität verfügen⁶¹ – hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Von besonderer Bedeutung sind insoweit

- die Fähigkeit der Friedenskonsolidierungsmission und der mit ihr zusammenarbeitenden UN-Sonderorganisationen und NGOs, bereits frühzeitig nachweisliche Verbesserungen im Leben der Menschen im Einsatzgebiet herbeizuführen,⁶²
- eine Stärkung der Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen im Einsatzgebiet, insbesondere durch „freie und faire“ Wahlen⁶³, d.h. Demokratisierung und Schaffung institutioneller Strukturen für die Lösung von Interessengegensätzen,⁶⁴
- die Erweiterung des Auftrags von Zivilpolizisten⁶⁵ bei Friedensmissionen und Sicherung bzw. Herstellung rechtsstaatlicher Strafverfolgung durch⁶⁶

⁶⁰ Dazu Brahimi-Bericht, Tz. 37.

⁶¹ Bellami/Williams (Fn. 4), S. 203.

⁶² Brahimi-Bericht, Tz. 37.

⁶³ Brahimi-Bericht, Tz. 38.

⁶⁴ Bellami/Williams (Fn. 4), S. 202.

⁶⁵ Insbesondere der zivilpolizeiliche Anteil einer Friedenskonsolidierungsmission muß in der Lage sein, die Rückkehr der örtlichen Sicherheitsorgane im Einsatzgebiet zu einem friedensmäßigen Verhältnissen angepaßten Kompetenzumfang und zur Beachtung der Prinzipien kontrollierter, transparenter und verantwortlicher Polizeiarbeit zu begleiten. Dazu Detlef R. Buwitt, Zusammenarbeit von militärischen und zivilen Komponenten in Auslandseinsätzen, in: Clausewitz-Gesellschaft (Hrsg.), *Sicherheitsvorsorge in einer veränderten Welt (Berliner Colloquium 2002)*, S. 71ff. (S. 74).

⁶⁶ Brahimi-Bericht, Tz. 39; auch die nachstehenden Beispiele sind dem Brahimi-Bericht (a.a.O.) entnommen.

- + Reform, Ausbildung und Umstrukturierung der örtlichen Polizei im Einklang mit den internationalen Normen für eine demokratische Polizei und Menschenrechte,
- + die Fähigkeit, wirksam gegen zivile Unruhen vorzugehen und sich selbst zu verteidigen,
- + die Entsendung von Justiz-, Strafvollzugs- und Menschenrechtsexperten und
- + die Ermächtigung unterstützenden Tätigwerdens dieser Experten sowie von Ermittlern in Strafsachen und gerichtsmedizinischen Sachverständigen im Hinblick auf die Strafverfolgung wegen Kriegsverbrechen durch die internationalen Strafgerichte,

(Hierzu kann – so ist zu ergänzen – auch die Übertragung operativer Befugnisse einschließlich solcher zur Durchsetzung des Auftrags gehören. Leitbilder hierfür sind die Befugnisse der UNMIK-Polizei und der UN-Polizei in Ost-Timor. Inwieweit die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben und Funktionen durch Streitkräfte, insbesondere Militärpolizeieinheiten, hier konzeptionell erfaßt sein soll, ergibt sich aus dem Brahimi-Bericht nicht.)

- der Einsatz von Menschenrechtsexperten, beispielsweise im Rahmen der Durchführung umfassender Programme zur nationalen Aussöhnung und – komplementär – Information von Militärpersonal, Polizisten und des sonstigen Zivilpersonals über Menschenrechtsfragen und die einschlägigen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts,⁶⁷
- die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in die lokale Wirtschaft⁶⁸ und
- die zentrale Koordinierung der mit der Friedenskonsolidierung zusammenhängenden Tätigkeiten⁶⁹.

⁶⁷ Brahimi-Bericht, Tz. 41.

⁶⁸ Brahimi-Bericht, Tz. 42. Die hat insoweit darauf hingewiesen, daß eine feste Koordinierungsstelle für Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung nicht existiere, obwohl die Verwirklichung dieser drei Ziele in fünfzehn Friedensmissionen der 1990er Jahre angestrebt wurde (a.a.O. Tz. 43).

⁶⁹ Brahimi-Bericht, Tz. 44-46.

Um diese Ziele verwirklichen zu können, benötigen Friedenskonsolidierungsmissionen Kenntnisse über⁷⁰:

- die Bedürfnisse der Bevölkerung in ihrem Einsatzgebiet,
- die Wurzeln der Gewalt,
- die von der Bevölkerung im Einsatzgebiet als legitim erachtete Form des Regierungssystems
und
- die Rollenerwartung der Bevölkerung im Einsatzgebiet an internationale Stellen bzw. Akteure.

Hierzu wird im politikwissenschaftlichen Schrifttum empfohlen, in der praktischen Arbeit von Friedensmissionen in erheblichem Umfang Vertreter der Zivilgesellschaft im Einsatzgebiet – zu ergänzen wäre freilich: soweit eine solche noch existiert – in die Durchführung dieser Aufgaben einbeziehen.⁷¹ Des weiteren ist vorgetragen worden, daß auch die internationalen Finanzinstitutionen zur Friedenskonsolidierung beitragen könnten. Ihr möglicher Beitrag läge darin, vom Beginn einer Friedenskonsolidierungsmission an den Prozeß des wirtschaftlichen Wiederaufbaus zu begleiten, Wege aus der Kriegswirtschaft aufzeigen und auf die Stabilisierung des Wirtschaftssystems im Einsatzgebiet hinwirken⁷². Hierbei sei besonderes Augenmerk darauf zu legen, daß das Wachstum der Wirtschaft im Einsatzgebiet einer Friedensmission nicht allein aus von Einheimischen erbrachten Unterstützungsleistungen für die Friedensmission resultiert.⁷³ In der Tat war nach meiner Wahrnehmung eine Beschäftigung bei einem der SFOR-Kontingente oder beim SFOR-Stab als Lokalkraft ebenso überdurchschnittlich gut entlohnt worden wie das Erbringen von Dienstleistungen (z.B. Bauleistungen, Kfz-Reparaturen) für die Friedensmission.

IV. Mandate für Friedensmissionen

Die Sachverständigengruppe hat eindringlich auf die Notwendigkeit hingewiesen, daß durchführbare Mandate zu den wesentlichen Voraussetzungen des Erfolgs von Friedensmissionen zählen. Hierbei ging es der Expertengruppe nicht allein um die Frage hinreichender Robustheit der Mandate, denn auch robuste Mandate sind keine Garantie für den Erfolg

⁷⁰ Die nachstehenden Beispiele sind dem Beitrag von *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 204, entnommen.

⁷¹ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 204.

⁷² Vgl. *Emyr Jones Parry*, *International Conflict Prevention and Intervention*, in: *RUSI Journal* 2004, S. 56ff. (S. 60).

⁷³ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 202.

einer Friedensmission.⁷⁴ Im Mittelpunkt der Empfehlungen der Sachverständigengruppe steht vielmehr, daß die Friedensmissionen erteilten Mandate einerseits lagegerecht sein müssen und andererseits deren Angehörige nicht überfordern dürfen. Das bedingt, daß der Mission weder Ziele gesetzt noch Aufträge gegeben werden, die mit dem eingesetzten Personal und dem diesem zur Verfügung stehenden Material unter den gegebenen Rahmenbedingungen im Einsatzgebiet nicht verwirklicht werden können. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß häufige Änderungen des Mandats und das Fehlen klarer Vorgaben für die militärischen Befehlshaber, die auf seiner Grundlage zu agieren haben, Probleme nach sich ziehen können.⁷⁵

Die Notwendigkeit lagegerechter Mandatierung reflektiert auch die Diversifizierung der Friedensmissionen. Diese bedingt, daß – wie ein Betrachter bemerkt – es kein klares Muster mehr für Friedensmissionen gibt, sondern jede Mission gewissermaßen neu erfunden werden müsse⁷⁶ oder – bei optimistischerer Betrachtungsweise – die völkerrechtlichen und sicherheitspolitischen Grundprinzipien heutiger Friedensmissionen noch der Systematisierung und Kodifikation harren. Als Leitlinien hierfür können die von der Sachverständigengruppe formulierten Empfehlungen herangezogen werden,⁷⁷ denen zufolge die Einsatzplanung nicht auf der Grundlage eines *best case scenario* erfolgen sollte, wenn das bisherige Verhalten der örtlichen Akteure ein *worst case scenario* nahelegt, eine klare Festlegung der Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt – was die Sachverständigengruppe implizit von Zwangsmaßnahmen unterscheidet⁷⁸ – vonnöten ist und Friedensmissionen größerer und besser ausgerüsteter Truppen mit glaubhafter Abschreckungskapazität (Aufklärungs- und Kampffähigkeit)⁷⁹ und klarer Führungs- und Kommandostruktur bedürfen.

⁷⁴ Weder führte die Identifizierung der Verantwortlichkeit der serbischen Regierung für die Bedrohungen von Weltfrieden und internationaler Sicherheit durch die Vorgänge im Kosovo vor Durchführung der Operation ALLIED FORCE zu energischen Maßnahmen noch wurden die robusten Elemente des UNPROFOR-Mandats zum Schutz humanitärer Hilfsleistungen, von Zivilpersonen und UN-Schutzzonen genutzt. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 189f.

⁷⁵ *Lightburn* (Fn. 32), S. 13.

⁷⁶ *Varwick* (Fn. 38), S. 43 in Fn. 25.

⁷⁷ Brahimi-Bericht, Tz. 51.

⁷⁸ Brahimi-Bericht, Tz. 53.

⁷⁹ Hierbei ist darauf hinzuweisen, daß CIVPOL-Mandaten auch heute noch die notwendige Robustheit fehlt. *Buwitt* (Fn. 65), S. 73. Eine CIVPOL-Komponente mit nichtexekutivem Mandat müsse insbesondere in der Phase unmittelbar nach Einsatzbeginn auf Unterstützung und Hilfe durch die Streitkräfte zurückgreifen können (a.a.O., S. 75; vgl. auch a.a.O. S. 79).

Des weiteren impliziert die Empfehlung, lagegerechte und durchführbare Mandate zu formulieren, deren Eindeutigkeit – zumal im Hinblick auf den Umfang der Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt.⁸⁰ Aus Sicht der Sachverständigengruppe können im UN-Sicherheitsrat bei der Formulierung von Mandaten gefundene Kompromisse sich kontraproduktiv auswirken, wenn aus ihnen resultierende Mehrdeutigkeit dazu führt, daß das Mandat von den verschiedenen Anteilen einer Friedensmission unterschiedlich ausgelegt wird oder wenn die örtlichen Akteure den Eindruck eines nur halbherzigen Engagements des Sicherheitsrats für die tatsächliche Umsetzung des Friedens gewinnen. Die Sachverständigengruppe hat daher empfohlen, lieber kein Mandat für eine Friedensmission zu erteilen, als eine solche mit unklaren Anweisungen in ein Gefahrengebiet zu entsenden.⁸¹

Allerdings kann jedes Mandat den Keim der Mehrdeutigkeit in sich tragen, wenn und soweit die truppenstellenden Nationen es auf der Basis ihrer unterschiedlichen Rechtskulturen unterschiedlich auslegen. Beispielsweise hat die Meinungsverschiedenheit darüber, welche Maßnahmen zur Schaffung bzw. Bewahrung eines sicheren und stabilen Umfelds („safe and secure environment“) im Sinne des Friedensvertrags von Dayton zulässig sind, beide NATO-geführten Friedensmissionen in Bosnien-Herzegowina, denen die Verwirklichung der militärischen Aspekte des Friedensprozesses anvertraut war (IFOR und SFOR), überdauert und ist auch für die jetzt dort tätige EUFOR ALTHEA nicht abschließend geklärt. Mehrdeutigkeiten können umso leichter entstehen, je unterschiedlicher die politische Lagebeurteilung der an einer Friedensmission beteiligten Staaten ausfällt, denn viele der Sicherheit im Einsatzgebiet abträglichen Faktoren können je nach Bewertung der vorliegenden Erkenntnisse als Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung des Empfangsstaats oder als Bedrohung der militärischen Sicherheit der Friedensmission aufgefaßt werden. Eine definitive Abgrenzung zwischen diesen beiden – zudem oft überlappenden – Bewertungsmöglichkeiten ist nicht möglich. Einigen sich die truppenstellenden Nationen nicht auf eine gemeinsame Lagebeurteilung und wäre es für den Erfolg der Friedensmission untragbar, wenn die Meinungsverschiedenheit nicht ausgeräumt würde, bliebe lediglich die – bislang, soweit ersichtlich, nie erfolgte – Befassung des UN-Sicherheitsrats, um eine rechtsverbindliche (Art. 25 der UN-Charta) Bewertung zu erhalten.⁸²

⁸⁰ Brahimi-Bericht, Tz. 51.

⁸¹ Brahimi-Bericht, Tz. 56.

⁸² Insoweit wird davon ausgegangen, daß auch eine Anweisung des UN-Generalsekretärs an eine ihm unterstehende Friedenstruppe nicht ausreichen würde, um nationale Caveats zu überlagern.

Überdies muß sichergestellt sein, daß im Falle einer Abgrenzung der Aufgaben bei einem Nebeneinander einer im Auftrag der Vereinten Nationen tätigen Friedenssicherungsmission und einer Friedenskonsolidierungsmission der Vereinten Nationen keine Lücken zwischen den Befugnissen der jeweiligen Komponenten der Friedensmission entstehen. Als Leitlinie kann gelten, daß Friedenssicherungskräfte vor Ort ein sicheres Umfeld für die Friedenskonsolidierung wahren und daß Friedenskonsolidierungskräfte den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Wandel unterstützen sollen, der bewirkt, daß dieses sichere Umfeld selbsttragend wird. Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungskräfte sind in komplexen Einsätzen daher untrennbare Partner. Während Friedenskonsolidierungskräfte ohne die Unterstützung der Friedenssicherungskräfte möglicherweise nicht tätig werden können, werden Friedenssicherungskräfte nie abziehen können, wenn die Friedenskonsolidierungskräfte ihre Arbeit nicht getan haben.⁸³ Dieses wechselseitige Aufeinanderangewiesensein bedingt aber zugleich eine nach Möglichkeit klare Aufgabenteilung. Die Funktionsfähigkeit einer mit der Aufgabe der Friedenssicherung eingesetzten Friedenstruppe kann darunter leiden, wenn diese – mit oder ohne ausdrückliche Erweiterung ihres Mandats – bei gleichbleibender Ausstattung eine Ausweitung ihres Auftrags bewältigen muß.⁸⁴

In der Praxis können sich Schwierigkeiten insbesondere daraus ergeben, daß für die Friedenskonsolidierung zu ambitionierte Vorgaben formuliert werden. Beispielsweise sind in Bosnien-Herzegowina örtliche zivile Stellen in bestimmten Bereichen der Sicherheitsvorsorge – Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit⁸⁵ – (noch) nicht (wieder) zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung imstande, ohne daß die dort tätigen Friedensmissionen in die Bresche springen könnten, weil den Friedenskonsolidierungskräften offensichtlich das hierzu erforderliche Mandat fehlt und, legt man beispielsweise die Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland zugrunde, das Mandat der Friedenssicherungskräfte insoweit Schranken unterworfen ist.⁸⁶

Erweisen sich Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung nach alledem als komplementäre Prozesse, bedingt dies nicht nur eine Abgrenzung von Aufgaben und Zuständigkeiten, sondern auch eine möglichst enge Zusammenarbeit im Hinblick auf Ziele und Zweck des (ggf.: jeweili-

⁸³ Brahimi-Bericht, Tz. 28; vgl. auch *Buwitt* (Fn. 65), S. 76.

⁸⁴ *Lightburn* (Fn. 32), S. 13.

⁸⁵ *Buwitt* (Fn. 65), S. 79.

⁸⁶ Vgl. dazu auch *Lightburn* (Fn. 32), S. 14.

gen) Mandats.⁸⁷ Die UNO mandatiert Friedensmissionen – verstanden als Gesamtheit mit den Komponenten Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung – auf der Grundlage eines materiellen Friedensverständnisses, wonach Frieden mehr ist als die Abwesenheit von Krieg bzw. Gewalt als Mittel der Konfliktlösung. In derartigen mehrdimensionalen Friedensmissionen, deren erste Aufgabe für gewöhnlich die Beendigung des bestenfalls im Abflauen begriffenen Konflikts ist, verlagert sich der Schwerpunkt sukzessive vom Militärischen zum Zivilen – von der Friedenssicherung zur Friedenskonsolidierung. Sobald das militärische Gewaltpotential im Einsatzgebiet nachhaltig eingedämmt ist, wachsen die Anforderungen, die an die mit der Friedenskonsolidierung beauftragte Komponente der Friedensmission gerichtet sind, erheblich, weil dann die materiellen Elemente des Friedensbegriffs – insbesondere Demokratie, Menschenrechte und gute Regierungsführung – zur Verwirklichung heranstehen.

Schließlich sind die Vertreter der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen im Einsatzgebiet gehalten, die Aufgabe zu erleichtern, die ein Sonderbeauftragter oder Beauftragter des Generalsekretärs in seiner Eigenschaft als Koordinator aller UN-Tätigkeiten in dem jeweiligen Land wahrzunehmen hat.⁸⁸ In der Praxis dürfte es dazu insbesondere ratsam sein, daß im Bereich der Friedenskonsolidierung die Sonderorganisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen unter der Leitung des Hohen Repräsentanten des UN-Generalsekretärs im Einsatzgebiet eingebunden werden – und dies muß ausdrücklich auch für die Vertreter des UNHCR im Einsatzgebiet gelten.

Ferner sind klare Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit den im Einsatzgebiet agierenden NGOs vonnöten. Die Koordinierung der Tätigkeiten von Friedensmission und NGOs erweist sich teilweise als schwierig, ja kommt oftmals gar nicht zustande.⁸⁹ NGOs fürchten Vereinnahmung und Bevormundung durch die internationalen Organisationen. Gelegentlich kommt es sogar vor, daß Mitglieder der Regierung eines Entsendestaats mit denkbar schlechtem Beispiel vorgehen und sich weigern, sich in einem Militärfahrzeug der Friedenssicherungsmission transportieren zu lassen – gegenüber Streitkräften skeptisch eingestellte Vertreter von NGOs werden derartiges Verhalten schwerlich als Impuls zu verstärkter Zusammenarbeit mit der Friedenssicherungsmission begreifen. Auch die Koordinierung der NGOs untereinander gelingt

⁸⁷ Praktische Beispiele hierzu erörtert *Buwitt* (Fn. 65), S. 79ff.

⁸⁸ Brahimi-Bericht, Tz. 100.

⁸⁹ Hierzu und zum folgenden: *Buwitt* (Fn. 65), S. 80f.

nicht immer. Beispielsweise haben zwischen 1999 und 2001 ca. 40.000 Vertreter von über 400 NGOs (darunter rund 40 aus Deutschland) Hilfsleistungen in Bosnien-Herzegowina erbracht, ohne Absprachen untereinander zu treffen. Auch Angebote staatlicher Entwicklungsgesellschaften wie der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), die Koordinierungsaufgabe zu übernehmen, hatten nur geringen Erfolg.

D. Neue Herausforderungen für das System der Friedensmissionen

Seit der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts hat sich die sicherheitspolitische Landschaft erneut weiterentwickelt und teilweise erheblich verändert. Insbesondere die Operation *Iraqi Freedom* wird allenthalben als Indiz für diesen Umbruch angesehen.⁹⁰ Dabei ist auch die Autorität der UNO in Mitleidenschaft geraten. Der Inhalt der Kritik hängt dabei vom Standpunkt der Staaten zu *Iraqi Freedom* ab. Einerseits wird der UNO vorgehalten, sie habe „nicht den internationalen Segen für eine Aktion [gegeben], die ein Jahrzehnt der Missachtung internationaler Entschlüsse durch ein besonders brutales Regime beendete“, andererseits wird sie, weil sie den Waffengang nicht zu verhindern vermochte, vor allem von bestimmten Entwicklungsländern als „Forum zur Legitimierung amerikanischer Dominanz über den Rest der Welt“ betrachtet.⁹¹ Allerdings wird die bedeutendste Auswirkung von *Iraqi Freedom* darin gesehen, daß die USA angesichts des Umstands, daß die Mehrheit der Mitglieder des Sicherheitsrats die Zustimmung hierzu verweigerte, nicht mehr in der Lage seien, einen weiteren Gegner von Rang niederzuwerfen.⁹² Auf das System der Friedensmissionen habe der Irak-Krieg demgegenüber vergleichsweise geringere Auswirkungen gehabt, weil diese als *business as usual* fortgeführt worden seien.⁹³ Als Indiz dafür, daß diese Bewertung einige Realitätsnähe aufweist, wird man den Umstand ansehen können, daß seit Wirksamwerden der Resolution 1546 (2004) die Rechtsgrundlage der Truppenpräsenz im Irak im wesentlichen derjenigen einer robusten Friedenssicherungsmission gleichkommt. Diesem positiven Befund entspricht es, daß UN-Generalsekretär *Annan* in seinem Bericht „In größerer Freiheit“ davon spricht, daß das Vertrauen der

⁹⁰ Beispielsweise hat UN-Generalsekretär *Annan* in seiner Rede vor der Generalversammlung am 23. September 2003 gesagt, die UNO sei an einer Weggabelung angelangt. Zitiert bei *Ramesh Thakur*, *Wieder vereinte Nationen?*, in: *Internationale Politik* 2005, S. 102.

⁹¹ Vgl. *Thakur* (Fn. 90), S. 102/103.

⁹² *Ian Williams*, *Vom Siegeszug einer Idee*, in: *Vereinte Nationen* 52 (2004), S. 119ff. (S. 121).

⁹³ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 186.

Mitgliedstaaten in die UN-Friedenssicherung seit Veröffentlichung des Brahimi-Berichts erneuert worden sei.⁹⁴

Gleichwohl begegnet das System der Friedensmissionen unverändert Herausforderungen, als deren bedeutendste gegenwärtig folgende Umstände angesehen werden:

- die Tendenz zur Regionalisierung von Friedensmissionen, erkennbar insbesondere an der Aufstellung regionaler Friedenstruppen,⁹⁵
- das Tätigwerden privater Sicherheitsfirmen im Umfeld von und in Friedensmissionen⁹⁶
und
- Defizite bei der UNO, namentlich⁹⁷
 - + das Fehlen der erforderlichen strategischen Analysefähigkeit in der Verfügungsgewalt der UNO,
 - + die Schwierigkeiten der UNO bei der Bereitstellung von Reserven,
 - + das Fehlen hinreichender Planungskapazitäten in den Organen der UNO
und
 - + das Fehlen hinreichender nachrichtendienstlicher Unterstützung, deren Nutzung der UNO offensteht.

Die Kritik an Regionalisierung und Tätigwerden privater Sicherheitsfirmen beginnt mit der – zutreffenden⁹⁸ – Feststellung, daß Art und Inhalt der Beziehungen zwischen UNO und regionalisierten bzw. (teil-)privatisierten Friedensmissionen im Brahimi-Bericht nicht ernsthaft erörtert worden seien.⁹⁹ Die UNO müsse ihre Rolle zu regionalen Organisationen und privaten Akteuren für den Bereich der Friedensmissionen noch definieren, wobei die große Bandbreite solcher Missionen und auch der neue Trend, daß westliche regionale Organisationen mit ihren Counterparts aus Afrika zusammenarbeiteten, zu berücksichtigen seien.¹⁰⁰ Die

⁹⁴ In größerer Freiheit – A/59/2005, Tz. 111.

⁹⁵ Vgl. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 187; *Kühne* (Fn. 6), S. 7.

⁹⁶ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 187.

⁹⁷ Die nachstehenden Punkte sind dem Beitrag von *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 188 entnommen.

⁹⁸ Die Sachverständigengruppe hat sich mit der Regionalisierung der Friedenssicherung befaßt, ohne allerdings über eine Bestandsaufnahme und Problemanalyse hinauszugehen. Der Leiter der Sachverständigengruppe hat selbst eingeräumt, daß diese eher wenig darüber gesagt habe, welche Rolle der UNO, regionalen und subregionalen Organisationen zukomme. Aus dem Hinweis Lakhdar Brahimis, daß General Naumann, der der Sachverständigengruppe angehörte, seinem Eindruck zufolge klare Überzeugungen zu dieser Angelegenheit besitze, kann der Schluß gezogen werden, daß über Detailfragen der Regionalisierung von Friedensmissionen in der Sachverständigengruppe kein Konsens zu erzielen war. *Brahimi* (Fn. 9), S. 47.

⁹⁹ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 188.

¹⁰⁰ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 197.

Befürworter der Regionalisierung sehen demgegenüber insbesondere UNO, NATO, AU und EU in der Pflicht, miteinander zu kooperieren; sie müßten sich hierzu über ihr jeweiliges Rollenverständnis, die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen sowie von Informationen und Planungssachverstand, das Führungsverständnis ("command and control") und eine mögliche Interoperabilität von Streitkräften Gedanken machen.¹⁰¹

I. Regionalisierung¹⁰²

Seit der Millenniums-Generalversammlung steht die UNO in verstärktem Dialog mit regionalen Organisationen.¹⁰³ Im Hinblick auf Friedenssicherungsmissionen erschließt sich die Sinnhaftigkeit dieses Vorgehens daraus, daß spätestens seit dem unter Führung der NATO begonnenen IFOR-Einsatz ein Trend zur Regionalisierung von Friedensmissionen besteht. Der Beitrag regionaler Organisationen zur Friedenskonsolidierung ist eher begrenzt. Zählt man die Verwirklichung von Abrüstung und Rüstungskontrolle zu den Aufgaben der Friedenskonsolidierung, so ist hier zuvörderst an die Rolle der OSZE zu denken, die sich beispielsweise der – dem KSE-Prozeß parallelen – Verwirklichung des Anhangs 1B des Friedensvertrags von Dayton angenommen hat.

Auch die Sachverständigengruppe hat in ihrer Lagedarstellung hervorgehoben, daß es zwischen UNO und regionalen Organisationen eine erfolgreiche Zusammenarbeit insbesondere auf den Gebieten der Konfliktprävention und Friedensschaffung¹⁰⁴ sowie der Friedenskonsolidierung (insbesondere Tätigkeiten im Hinblick auf Wahlen und Wahlhilfe, Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte und humanitäre Hilfe) gegeben habe. Gleichwohl hat sie in bezug auf Friedenssicherungseinsätze die Notwendigkeit eines vorsichtigen Vorgehens betont.¹⁰⁵

Die gegenwärtige Entwicklung der Regionalisierung von Friedensmissionen verläuft differenziert. Die UNO ist – auch für die Industriestaaten – unverändert die erste Wahl aus dem Kreis der für die Durchführung traditioneller Blauhelm-Friedenssicherung in Betracht kommenden Organisa-

¹⁰¹ Vgl. Parry (Fn. 72), S. 61.

¹⁰² An dieser Stelle wird nicht auf die Kontroverse eingegangen, welche regionalen internationalen Organisationen als Regionalorganisationen im Sinne des Kap. VIII der UN-Charta anzusehen sind.

¹⁰³ Bellami/Williams (Fn. 4), S. 194.

¹⁰⁴ Zum Begriff Brahimi-Bericht, Tz. 11: Diplomatie und Vermittlung mit dem Ziel, bereits im Gang befindliche Konflikte zum Halt zu bringen.

¹⁰⁵ Brahimi-Bericht, Tz. 54.

tionen.¹⁰⁶ Regionale Organisationen widmen sich demgegenüber vielen der komplexen Friedensmissionen. Von hochrangigen Vertretern bestimmter Industriestaaten wird diese Entwicklung als unvermeidlich angesehen. Für möglich und auch wünschenswert wird hierbei eine Art Aufgabenteilung zwischen der UNO und regionalen Organisationen gehalten, in deren Rahmen NATO und EU aufwendigere und anspruchsvollere, ggf. kurzfristige Friedensmissionen durchführen und, soweit notwendig, hierbei ihre schnellen Eingreiftruppen einsetzen.¹⁰⁷ Die AU, die mit der Darfur-Mission erste Schritte unternimmt und ebenfalls die Aufstellung einer Eingreiftruppe anstrebt, könne (gegenwärtig) – wie die UNO selbst – vor allem Friedensmissionen mit mittlerer und geringer Intensität sowie Folgemissionen durchführen.¹⁰⁸ Auch im politikwissenschaftlichen Schrifttum ist anerkannt, daß zwischen den – überhöhten – Erwartungen an die Fähigkeiten der UNO und den zu ihrer Verfügung stehenden bescheidenen Ressourcen eine Lücke besteht;¹⁰⁹ an ihrer Fähigkeit zu effektivem Handeln bestehen daher Zweifel sowohl in bezug auf komplexe Konfliktsituationen¹¹⁰ als auch für Fälle, in denen eine Friedensmission eines hohen Maßes an Kohärenz und Operationsgeschwindigkeit bedarf¹¹¹.

Die Kritik an den westlichen Staaten bzw. ihren regionalen Organisationen gilt nicht deren Fähigkeiten und Ressourcen, sondern den vermuteten politischen Motiven für die Regionalisierung. So bezweckten die westlichen Industriestaaten, Führungsaufgaben in vor allem aus der betroffenen Region selbst rekrutierten Friedensmissionen zu übernehmen, obwohl sie dem Umfang nach nur vergleichsweise geringe Kontingente hierfür zur Verfügung stellten.¹¹² Überdies zeigten sie sich zum Einsatz großer Ressourcen nur bereit, sobald ein Konflikt ihre vitalen Interessen betreffe,¹¹³ insoweit wird auch auf die seit den Terrorangriffen der Al Kai-

¹⁰⁶ Parry (Fn. 72), S. 58.

¹⁰⁷ Parry (Fn. 72), S. 60.

¹⁰⁸ Vgl. Parry (Fn. 72), S. 60.

¹⁰⁹ Thakur (Fn. 90), S. 102.

¹¹⁰ Parry (Fn. 72), S. 58; vgl. auch Varwick (Fn. 38), S. 43.

¹¹¹ Parry (Fn. 72), S. 58.

¹¹² Bellami/Williams (Fn. 4), S. 194.

¹¹³ Bellami/Williams (Fn. 4), S. 196 f.

Beispielsweise seien Ende April 2003 in Bunia (DRC) lediglich 200 Soldaten einer Friedensmission disloziert worden, wo durch den Abzug von 9.000 ugandischen Soldaten ein von diesen mangels der notwendigen Truppenstärke nicht zu schließendes Machtvakuum hinterlassen worden sei (Bellami/Williams, a.a.O.). Hier kam es dann zum Eingreifen der französisch geführten EU-Mission *Artemis*. Vgl. dazu auch Parry (Fn. 72), S. 59.

da veränderte Schwerpunktsetzung der regionalen Organisationen auf die – als insbesondere für Afrika unbedeutend angesehene – Terrorismusbekämpfung und die Operation *Iraqi Freedom* hingewiesen¹¹⁴. Diesem Eindruck wird schwerlich entgegenwirken, wer sich darauf beschränkt, (zutreffend) darzustellen, daß komplexe Friedensmissionen grundsätzlich besonders geeignet für sensible Aufgabenteilung und hochwertige Zusammenarbeit zwischen UNO und anderen Organisationen – wie NATO und EU – sind.¹¹⁵ Wird hiermit nämlich zugleich impliziert, daß der UNO die unmittelbare Führung komplexer Friedensmissionen lediglich dann noch zufalle, wenn sich weder ein Mitgliedstaat noch eine regionale Organisation zu ihrer Durchführung bereit zeige,¹¹⁶ läßt dies geradewegs zu Äußerungen wie derjenigen ein, daß der UNO nur eine „Restkompetenz für vergessene Konflikte“¹¹⁷ verbleibe. Allerdings ist auch die UNO selbst nicht gegen Kritik im Zusammenhang mit der Regionalisierungstendenz gefeit. Aus dem Umfeld arabischer Staaten wurde die Kritik geäußert, daß der UN-Sicherheitsrat die regionalen Organisationen ungleich behandle.¹¹⁸

Weitere Kritik an der Vorgehensweise regionaler Organisationen – und dies bezieht sich nicht nur auf NATO und EU – wird dahin formuliert, daß diese häufig erst Truppen zum Einsatz brächten und sich anschließend um die Mandatierung ihres Vorgehens durch den UN-Sicherheitsrat bemühten.¹¹⁹ Überdies werde bei von der Europäischen Union geführten Friedensmissionen das Verhältnis zwischen Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik und von der UNO verantworteter Friedenspolitik im unklaren gelassen.¹²⁰ Auch seien öffentliche Äußerungen hochrangiger westlicher Politiker geeignet, den Eindruck zu erwecken, daß die Durchführung von Friedensmissionen auf der Basis einer *Coalition of the Willing*

¹¹⁴ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 195. Von den westlichen Staaten fordern die Autoren stattdessen, finanzielle Mittel für Medizin und Bekämpfung der Unterernährung statt für "marines and mercenaries" auszugeben, d.h. eine Priorisierung der Entwicklungshilfe gegenüber dem militärischen Sektor (a.a.O. S. 200). – Von selektivem Vorgehen, das in letzter Zeit insbesondere im Kontext des sogenannten Antiterrorkriegs stehe, ist auch im Hinblick auf die Anwendung der Kriterien für die Legitimität von unter Anwendung militärischer Gewalt durchgeführter Einsätze. Dazu *Thakur* (Fn. 90), S. 105.

¹¹⁵ *Parry* (Fn. 72), S. 59.

¹¹⁶ *Parry* (Fn. 72), S. 58.

¹¹⁷ *Varwick* (Fn. 38), S. 43.

¹¹⁸ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 195.

¹¹⁹ Zuletzt sei ECOWAS in der Elfenbeinküste so vorgegangen, s. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 194.

¹²⁰ Das Vereinigte Königreich und Frankreich betrachteten eine Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat nicht als *conditio sine qua non* für die Durchführung einer EU-Friedensmission, Deutschland und die nordischen Staaten betonten demgegenüber die hohe Bedeutung einer solchen Autorisierung, vgl. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 195f.

eher an die Stelle von UN-Friedenssicherungsmissionen treten als diese ergänzen bzw. unterstützen sollten.¹²¹ Kulminationspunkt der Kritik an der Regionalisierung insbesondere der Friedenssicherungsmissionen ist die Folgerung, daß die Gefahr der Herausbildung eines (teilweise als neokolonialistisch gebrandmarkten) Zweiklassensystems der Friedenssicherung bestehe.¹²²

Inzwischen wird den Chancen der Regionalisierung innerhalb der UNO freilich größeres Gewicht beigemessen als den damit verbundenen Risiken.¹²³ Dieser realpolitische Ansatz ist auch angesichts dessen begrüßenswert, daß die Fähigkeiten der UNO zu schnellem Handeln weder unbegrenzt sind noch durchgängig positiv beurteilt werden. Zwar hat die UNO den Abschluß von „Stand by Forces Agreements“ forciert, revolutionär positive Auswirkungen werden diesen Übereinkommen allerdings nicht beigemessen.¹²⁴ Dazu mag auch beitragen, daß die UNO – anders als bestimmte Mitgliedstaaten und ihre als Militärbündnisse gegründeten regionalen Organisationen – nicht über die für den Einsatz einer Stand by Force erforderliche Kommandostruktur verfügt.¹²⁵ Die Bundeswehr baut im Rahmen des Transformationsprozesses Strukturen auf, die qua Einbindung in die NATO Response Force (NRF) und die European Union Battle Group (EUBG) – auch unter Übernahme der Lead Nation-Funktion – beispielsweise einen Einsatz im Rahmen von Überbrückungsoperationen nach dem Modell der Operation *Artemis* in Betracht kommen lassen wird. Ein derartiger Einsatz würde der UNO einen Zeitgewinn bis zur Dislozierung einer unter ihrer Führung stehenden Friedensmission verschaffen.¹²⁶

¹²¹ Hingewiesen wird insoweit auf Statements von US-Verteidigungsminister *Rumsfeld* und des australischen Außenministers *Downer*; vgl. *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 196.

¹²² *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 196 f.

¹²³ In größerer Freiheit – A/59/2005, Tz. 112. Vgl. auch Eine sicherere Welt – A/59/565, Tz. 220.

¹²⁴ *Bellami/Williams* (Fn. 4), S. 190. – Ihr „Stand by Forces Planning Team“ hat die UNO im Jahr 1993 geschaffen.

¹²⁵ *Eisele* (Fn. 53), S. 72.

¹²⁶ Vgl. *Parry* (Fn. 72), S. 59.

II. Die Tätigkeit privater Sicherheitsfirmen im Umfeld von und in Friedensmissionen

Private Sicherheitsfirmen nehmen insbesondere drei Arten¹²⁷ von Aufgaben wahr:

- Beratung von Akteuren im Einsatzgebiet einer Friedensmission im Einklang mit deren Zielen¹²⁸, ggf. einschließlich der Förderung von Programmen zur Reform des Sicherheitssektors,
- Unterstützung von Friedensmissionen durch unterschiedliche Leistungen, insbesondere Logistik, nachrichtendienstliche Tätigkeit und Bewachung und
- Einsatz wie Streitkräfte; in Einzelfällen wird sogar eine Tendenz zu einem umfassenden Outsourcing von Friedensmissionen behauptet.

Outsourcing begegnet zwar keinen unüberwindlichen operativen Hindernissen,¹²⁹ kann aber – je nach seinem Umfang – tiefergehende Probleme verursachen¹³⁰. Kritisiert wird, daß sich die Staaten, die Friedensmissionen ganz oder teilweise outsourcen, einerseits aus ihrer Verantwortung für Weltfrieden und internationale Sicherheit verabschiedeten, andererseits untergrabe das Outsourcing ihren Anspruch, einziger Inhaber legitimer bewaffneter Gewalt zu sein.¹³¹ Dies bedinge zugleich, daß der Grad der Wahrscheinlichkeit, daß die Streitkräfte im Einsatzgebiet einer demokratischen Kontrolle unterworfen werden könnten, sinke. Soweit hierdurch überdies – und sei es auch nur faktisch – das staatliche Gewaltmonopol als tragendes Prinzip staatlicher Ordnung in Frage gestellt wird, dürfte auch das Bemühen darum, in einem Einsatzgebiet staatliche Strukturen erst (wieder) herzustellen, Glaubwürdigkeitsdefizite erleiden. Schließlich wird eine problematische Verbindung bestimmter privater Sicherheitsfirmen mit internationalen Konzernen gesehen, die im Einsatzgebiet der Friedensmission wirtschaftliche Interessen erheblichen Umfangs haben. Dies könne möglicherweise dazu führen, daß die privaten Sicherheitsfirmen aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen *de facto* eine mächtigere Position im Einsatzgebiet hätten als die dortige Regierung.

¹²⁷ Bellami/Williams (Fn. 4), S. 190ff.

¹²⁸ Beispielsweise wird hier die Beratung des kroatischen und bosnischen Militärs vor dem Zustandekommen des Friedensvertrags von Dayton genannt; vgl. Bellami/Williams (Fn. 4), S. 190.

¹²⁹ Bellami/Williams (Fn. 4), S. 192.

¹³⁰ Von – nicht eingehend dargestellten – zahlreichen Problemen spricht Varwick (Fn. 38), S. 44.

¹³¹ Bellami/Williams (Fn. 4), S. 193.

Demgegenüber haben reine Unterstützungsleistungen nur geringe Auswirkungen auf die politische Entwicklung im Einsatzgebiet und sind angesichts dessen weniger problematisch. Auch kommt man an der Notwendigkeit nicht vorbei, die Versorgung mit Engpaßausrüstung (insbesondere Kampfhubschauber, medizinische Einrichtungen, strategischen Lufttransportraum und logistische Unterstützung) auf innovative Weise sicherzustellen. Ob insoweit neben der Lastenteilung innerhalb regionaler Organisationen und Initiativen zur Schaffung entsprechender Fähigkeiten bei dritten Staaten auch der verstärkte Rückgriff auf den privaten Sektor in Betracht gezogen werden sollte,¹³² wird von den Umständen des Einzelfalls abhängen.

Aus – ggf. analog anwendbarem – humanitärem Völkerrecht ergeben sich gegen den Einsatz privater Sicherheitsfirmen keine durchgreifenden Bedenken, weil der Begriff des – verbotenen – Söldnertums auf die Situation in Friedensmissionen nicht paßt. Letzten Endes ist die Frage, welche Rolle private Sicherheitsfirmen spielen sollen, politischer Natur. Ginge es um Finanzierungsfragen, so fiele eine Parallele zum Rückgriff auf United Nations Volunteers durch die Weltorganisation auf; im übrigen darf nicht vergessen werden, daß die (Notwendigkeit der) Inanspruchnahme der Leistungen privater Sicherheitsfirmen durchaus als eine der negativen Begleiterscheinungen des Abbaus von Streitkräften und der geringen Reserven im Bereich der Polizei¹³³ angesehen werden kann. Selbst der Gegenwert der in den 1990er Jahren erzielten „Friedensdividende“ ist also begrenzt, wenn man anerkennt, daß Friedenssicherung und Absicherung der Friedenskonsolidierung ohne einsatzbereite Streitkräfte schwerlich erfolversprechend sind.

E. Zur heutigen Glaubwürdigkeit des Systems der UN-Friedensmissionen

Der Wandel der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung ist ein fortdauernder Prozeß; es wäre deswegen widersinnig, ein statisches Ergebnis auf einen bestimmten Stichtag fünf Jahre nach Veröffentlichung des Brahimi-Berichts zu formulieren. Sinnvoller erscheint es, für den Be-

¹³² Parry (Fn. 72), S. 59.

¹³³ Die Europäische Union hat kurz nach der Jahrtausendwende mit der Erarbeitung einer Konzeption für polizeiliche Rapid Deployment-Kontingente begonnen. Vgl. *Buwitt* (Fn. 65), S. 81. Nach dem Übergang von SFOR zu EUFOR ALTHEA kann die Multinational Specialized Unit (MSU), zu der u.a. die italienischen Carabinieri ein Kontingent abgestellt haben und an der sich die Bundeswehr gemäß einer politischen Entscheidung nicht beteiligt, eine derartige Funktion übernehmen. Der Einsatz der MSU als polizeiliche Rapid Deployment Force erfolgt in enger Abstimmung zwischen Sonderbeauftragtem/Hohem Beauftragtem und Kommandeur EUFOR.

reich der UN-Friedensmissionen die jüngste Realität zu Wort kommen zu lassen – wobei ich davon absehe, die – aus meiner Sicht naheliegende – Bewertung anders als diplomatisch zwischen den Zeilen anklingen zu lassen. Welchen Fortschritt also hat die internationale Staatengemeinschaft auf dem Gebiet der Friedensmissionen erreicht? – „*Nichts hat das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der VN-Friedenssicherungseinsätze in den neunziger Jahren mehr geschädigt als ihr Zaudern, Unterschiede zwischen Opfern und Aggressoren zu machen.*“¹³⁴

Wenn Unparteilichkeit einer Friedensmission nicht schematische Neutralität bedeutet, bildet diese Erkenntnis den Ausgangspunkt der impliziten Forderung an die UNO, dazu bereit zu sein, ggf. zugunsten der Opfer eines bewaffneten Konflikts Partei zu ergreifen.¹³⁵ Diese Forderung – nämlich zugunsten der Opfer eines bewaffneten Konflikts Partei zu ergreifen – wird zweifellos auch unbeschadet des neuerlichen Wandels des Sicherheitsbegriffs hin zu der Konzeption Human Security konsensfähig sein. Hat das Handeln der UNO – ihrer Mitgliedstaaten innerhalb ihres institutionellen Rahmens – diesem Anspruch genügt? Für den Zeitraum nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts ist jedenfalls kein Fall eines spektakulären Scheiterns einer Friedensmission zu verzeichnen wie noch in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Die im Brahimi-Bericht identifizierte Quelle von Glaubwürdigkeitsproblemen der UN-Friedenssicherung scheint demnach (zumindest für den Augenblick) versiegt zu sein. Gleichwohl hatten nicht alle Friedensprozesse, die unter den Auspizien der Vereinten Nationen betrieben wurden, das erstrebte Ergebnis: Insbesondere in Afghanistan (vor Oktober 2001) blieb dem Bemühen des UN-Sicherheitsrats um eine Eindämmung der von den Taliban ausgehenden Gewalt gegen Menschen, aber auch gegen nach humanitärem Völkerrecht geschützte Objekte – beispielhaft hervorgehoben seien die Buddha-Statuen in Bamian in der Provinz Parwan – der Erfolg versagt. Auch die definitive Eindämmung des irakischen Aggressionspotentials ist der UNO während eines länger als zehn Jahre, über die Jahrtausendwende hinweg andauernden Zeitraums nicht gelungen. Schließlich ist eine friedliche Lösung des Nahost-, insbesondere Palästina-Konflikts unverändert nicht absehbar. Die Glaubwürdigkeit der UN-Friedenssicherung ist bereits angesichts dessen unverändert fragil; sie ist lediglich anderslautender Kritik ausgesetzt als während der 1990er Jahre.

¹³⁴ Brahimi-Bericht, Zusammenfassung (S. vii).

¹³⁵ Vgl. Lightburn (Fn. 32), S. 14.

Insbesondere wird ein selektiver Umgang mit Krisen und Konflikten konstatiert, der – insbesondere aus islamistischer Sicht¹³⁶ – die Glaubwürdigkeit des Wertebezugs der Friedensmissionen in Frage stellt. Der in diesem Zusammenhang geäußerte Hauptkritikpunkt hat auch fünf Jahre nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichts seine praktische Bedeutung nicht verloren. So wurde der UNO Untätigkeit bzw. langes Zuwarten bei bestimmten genozidalen Ereignissen vorgehalten – insbesondere für Situationen, die keine vitalen Interessen eines der ständigen Mitglieder berühren. Angesichts der Behandlung der Darfur-Krise im UN-Sicherheitsrat liegt es nahe, diese Kritik auch auf Situationen zu erstrecken, in denen die ständigen Mitglieder einen ungelösten Interessenkonflikt austragen. Für die weiteren Kritikpunkte – Untätigkeit bzw. langes Zuwarten bei *state failure* und verspätete bzw. unzureichende Verwirklichung von Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats – gab es indessen im zurückliegenden Quintennium kein in der Weltöffentlichkeit kritisierendes Beispiel.

Allerdings darf von der UNO nicht mehr verlangt werden, als sie zu leisten imstande ist. Auch nach Auffassung der Sachverständigengruppe wäre es im Falle einer wesentlichen Verbesserung der Mechanismen zur Einrichtung und Unterstützung von UN-Friedensmissionen nicht möglich, auf alle Konflikte mit einer solchen Mission zu antworten.¹³⁷ Angesichts dessen wird der Vorwurf selektiver Entsendepolitik nie ganz erstickt werden können und wird sich die UNO auch künftig andere Handlungsmöglichkeiten offenhalten müssen. Überdies stehen UN-Friedensmissionen in Konkurrenz zu anderen Betätigungsfeldern der Organisation.¹³⁸

Als den Lackmustest der Glaubwürdigkeit der UN-Friedenssicherung in der heutigen Zeit wird man den Umgang mit der genozidalen Krise in Darfur ansehen müssen. Der UN-Sicherheitsrat hat sich, soweit ersichtlich, erstmals in seiner 4978. Sitzung vom 25. Mai 2004 mit der Lage in Darfur befaßt. Er hat seine ernste Besorgnis über die Verschlechterung der humanitären Lage und der Menschenrechtslage in Darfur zum Ausdruck gebracht und insoweit festgestellt, daß tausende Menschen getötet wurden und hunderttausende Gefahr liefen, in den Folgemonaten zu sterben. Auch hat er seine tiefe Besorgnis angesichts der fortgesetzten

¹³⁶ Dazu eingehend *Brynjar Lia*, *Islamist Perceptions of the United Nations and Its Peacekeeping Missions: Some Preliminary Findings*, in: *International Peacekeeping* 5 (1998), S. 38ff (S. 45).

¹³⁷ Brahimi-Bericht, Tz. 29. Die UNO entsandte während der 1990er Jahren lediglich in ein Drittel der Konflikte Friedensmissionen.

¹³⁸ Beispielsweise hatte die G77 hat Besorgnis darüber geäußert, daß eine Reform der UNO, wie im Brahimi-Bericht vorgeschlagen, sich finanziell zu Lasten der Mittel für Entwicklung auswirken könne. Dazu *Brahimi* (Fn. 9), S. 45.

Berichte über umfangreiche Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Darfur, einschließlich wahlloser Angriffe auf Zivilpersonen, sexueller Gewalt, Zwangsvertreibungen und Gewalthandlungen, insbesondere solcher, die eine ethnische Dimension haben, bekundet, und verlangt, daß die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden.¹³⁹ Als der dem Süden Sudans geltende Friedensprozeß im Jahr 2004 so weitgehende Fortschritte gemacht hatte, daß eine Friedensregelung in greifbarer Nähe war, hat der UN-Generalsekretär am 3. Juni 2004 auf Ersuchen des Präsidenten des Sicherheitsrats einen Bericht über die Lage im Sudan vorgelegt.¹⁴⁰ Darin hat er darauf hingewiesen, daß parallel zu den Friedensverhandlungen für Südsudan u.a. in der Region Darfur Kampfhandlungen fort dauerten, die Leben und Existenzgrundlagen zerstörten.¹⁴¹ In Resolution 1547 vom 11. Juni 2004 hat der UN-Sicherheitsrat nicht nur diesen Bericht begrüßend zur Kenntnis genommen, sondern auch erstmals¹⁴² förmlich die Situation in Darfur auf die Agenda der internationalen Friedenssicherung gesetzt, indem er die Parteien der Friedensregelung für den Südsudan dazu aufforderte, ihren Einfluß im Sinne einer Einstellung der Kampfhandlungen in Darfur geltend zu machen. Diese Resolution war – anders als dann die Autorisierung der unter Leitung der Afrikanischen Union durchgeführten internationalen Beobachtermission durch Resolution 1556 vom 30. Juli 2004 – noch nicht auf Kap. VII der Charta gestützt. Der UN-Sicherheitsrat hat neben der Beobachtermission auch die von der Afrikanischen Union für diese vorgesehene Schutztruppe gebilligt, wobei er insoweit keine Regelungen für die Anwendung militärischer Gewalt getroffen hat. Die Resolution enthielt lediglich für den Fall, daß die Regierung Sudans die Pflichten zur Entwaffnung der Janjaweed-Milizen und zur strafrechtlichen Verfolgung ihres Führungspersonals und ihrer Unterstützer wegen Verletzungen von Menschenrechten, humanitärem Völkerrecht und anderer schwerwiegender Taten nicht nachkommen würde, die Ankündigung, weitergehende Maßnahmen einschließlich solcher im Sinne des Art. 41 der UN-Charta in Erwägung zu ziehen.

Die Feststellung, daß die Regierung Sudans die genannten Pflichten nicht in vollem Umfang erfüllt habe, traf der UN-Sicherheitsrat mit der ebenfalls auf Kapitel VII der UN-Charta gestützten Resolution 1564 vom 18. September 2004. Er hat diese Pflichten bekräftigt und alle bewaffne-

¹³⁹ Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2004/18).

¹⁴⁰ Dokument S 2004/453.

¹⁴¹ Ibid. Tz. 20.

¹⁴² Gegenstand der Erklärung des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats vom 10. Oktober 2003 (S/PRST/2003/16) war nur die Friedensregelung für den Südsudan.

ten Gruppen, einschließlich der Rebellenkräfte, dazu aufgefordert, alle Gewalthandlungen einzustellen, bei den internationalen humanitären Hilfsmaßnahmen und Überwachungsbemühungen zusammenzuarbeiten und sicherzustellen, daß ihre Mitglieder das humanitäre Völkerrecht einhalten, und die Gewährleistung der Sicherheit des humanitären Personals zu erleichtern. Er hat schließlich beschlossen, daß er im Fall nicht uneingeschränkter Befolgung der Resolution 1556 durch die Regierung Sudans erwägen werde, zusätzliche Maßnahmen zu treffen, die in Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen sind. Für den Fall der Nichtbefolgung der Rebellenkräften obliegenden Pflichten hat er Zwangsmaßnahmen nicht ins Auge gefaßt. Im Rahmen seiner Sitzung in Nairobi hat der Sicherheitsrat in Resolution 1574 vom 19. November 2004, die er nicht auf Kapitel VII der UN-Charta gestützt hat, die Notwendigkeit einer Friedensregelung für Darfur hervorgehoben, die sofortige Einstellung von Gewalt und Angriffen seitens der Regierung, der Rebellenkräfte sowie aller anderen bewaffneten Gruppen ebenso wie die Beachtung u.a. der in Resolution 1564 enthaltenen Pflichten verlangt und erneut beschlossen, deren Einhaltung zu überwachen und vorbehaltlich eines weiteren Beschlusses geeignete Maßnahmen gegen – nunmehr – jede Partei zu ergreifen, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllt. Signifikante humanitäre Fortschritte sind in der Region Darfur seither nicht eingetreten – hinreichende Anreize für die sudanesisische Regierung, effektiver Friedenssicherung zuzustimmen oder selbst die Pflichten aus den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu verwirklichen, scheint es nicht gegeben zu haben.¹⁴³ Lediglich einem Aspekt der Krise hat die Regierung Sudans sich gewidmet, indem sie nach der Beauftragung des Internationalen Strafgerichtshofs durch den UN-Sicherheitsrat, Ermittlungen wegen möglicher Verletzungen des humanitären Rechts in der Provinz Darfur aufzunehmen,¹⁴⁴ die Errichtung eines eigenen Straftribunals

¹⁴³ Die Titel der seither beschlossenen einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats – Resolutionen 1590, 1591, 1593 und 1627 (2005) – sind vielsagend: Sie sind alle mit „Bericht des Generalsekretärs über den Sudan“ überschrieben.

¹⁴⁴ Vgl. aus der Pressemitteilung des ISTGH vom 6. Juni 2005:

“The Chief Prosecutor of the International Criminal Court (ICC), Luis Moreno-Ocampo, has decided to open an investigation into the situation in Darfur, Sudan.

Following the referral from the United Nations Security Council on 31 March 2005, the Prosecutor received the document archive of the International Commission of Inquiry on Darfur. In addition, the Office of the Prosecutor requested information from a variety of sources, leading to the collection of thousands of documents. The Office also interviewed over 50 independent experts. After thorough analysis the Prosecutor concluded that the statutory requirements for initiating an investigation were satisfied.

The investigation will be impartial and independent, focusing on the individuals who bear the greatest criminal responsibility for crimes committed in Darfur.”

für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ankündigte, was ihr den Genuß der Subsidiaritätsklausel im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs eröffnete. Auch von diesem Straftribunal hat man seit der genannten Ankündigung freilich nichts mehr gehört.

Nach alledem harrt die zentrale Vision der Sachverständigengruppe, die 1990 den Brahimi-Bericht vorgelegt hat, auch in der heutigen Praxis noch der Verwirklichung:

„In unserer Vorstellung sehen wir einen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, der eine gelungene Mission beendet, nachdem er den Menschen eines Landes die Möglichkeit gegeben hat, das zu tun, wozu sie vorher nicht in der Lage waren: Frieden zu schaffen und zu wahren, sich auszusöhnen, die Demokratie zu stärken und die Achtung der Menschenrechte zu gewährleisten.“¹⁴⁵

Abstract

This paper discusses the question whether the objectives laid down in the Millennium Declaration and in the Brahimi-Report have influenced the practice of UN peace-keeping. The introductory section deals with the various forms of peace-keeping missions. The main section broadly analyzes the Brahimi-Report by looking at the problems which had to be solved and at the solution that have been proposed. In the last section of this paper, the author takes into account the changes that have taken place after the publication of the Brahimi-Report, especially with regard to the war against Iraq.

¹⁴⁵ Brahimi-Bericht, Zusammenfassung (S. xiii).

Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung als komplementäre Prozesse –Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Zu Beginn der Diskussion wurde gefragt, ob eine Verbindung von Friedenssicherungsoperationen mit Maßnahmen zur Verfolgung vorangegangener Kriegsverbrechen zukünftig die Regel darstellen werde und ob eine solche Verbindung politisch sinnvoll oder eher schädlich sei (*Völkel*). Als Jurist könne er diese Frage nicht beantworten, entgegnete *Häußler*. Sicher sei nur, daß man entsprechend auch schon im ehemaligen Jugoslawien verfahren sei. Allerdings sei das Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) auch gegenüber den nationalen Gerichten vorrangig; beim Internationalen Strafgerichtshof (ICC) verhalte es sich genau umgekehrt. Deswegen müsse man in diesem Bereich differenzieren.

Es erfolgte ein Hinweis darauf, daß es sinnvoller sei, durch verstärkte Entwicklungsarbeit auf Demokratisierungsprozesse hinzuwirken, als – wie es momentan geschehe – zu stark auf die militärische Komponente zu setzen. Dies gelte um so mehr, als das Friedenstheorem besage, daß Demokratien keinen Krieg gegeneinander führten (*Preis*). Unter Rückgriff auf den Brahimi-Bericht entgegnete *Häußler*, daß es sehr wichtig sei, die militärischen und zivilen Komponenten einer Mission stärker miteinander zu verzahnen. Es schloß sich die Frage an, ob Truppen nicht auch selbst zivile Aufgaben übernehmen müßten und dies nicht auch vielleicht lieber machen, als sich mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu koordinieren (*Horn*). Hierzu wies *Häußler* auf die Ausdifferenzierung von Operationsstrukturen hin, die im Laufe der Zeit (seit dem Somalia-Einsatz) stattgefunden hätten. Zwar sei es sinnvoll, wenn Soldaten zu Beginn einer Mission bei der Bevölkerung auch durch friedliche Tätigkeiten einen positiven Eindruck machten, doch müßten sie ihre Tätigkeit generell auf den militärischen Bereich konzentrieren; Polizeiaufgaben oder gar zivile Wiederaufbauaktionen gehörten nicht zur „Auswärtigen Verteidigung“.

Im weiteren gab es Klärungsbedarf hinsichtlich der Unterscheidung von Friedenserzwingung, -sicherung und -konsolidierung (*Horn, Preis*), dem *Häußler* durch umfangreiche Erläuterungen nachkam.

Die Reform der Vereinten Nationen und die Umweltpolitik: Das UNEP zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Steffen Bauer

I. Einleitung¹

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.²

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

¹ 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 and Bauer 2004, 2005; Siebenhüner 2003).

² Vgl. (United Nations 2004, 2).

gleichrangigen Ziele erachtet werden, als die sie im Konzept der „Nachhaltigen Entwicklung“ ursprünglich einmal angelegt waren.³

Um so 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.⁴ Darüber hinaus fordert er die Regierungen zu konkreten Reformschritten auf, um den bestehenden „Ordnungsrahmen für die globale Umwelt“ besser an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.⁵ *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.“⁶

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.⁷ In der Frage um die organisatorische Ausgestaltung der Weltumweltpolitik läßt ein kursorischer Überblick über die Reformdebatten der vergangenen Jahrzehnte dabei drei „Schübe“ erkennen.⁸

³ Zur Diskussion um die Gewichtung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten nachhaltiger Entwicklung vgl. u.a. (*Eblinghaus* und *Stickler* 1996; *Tetzlaff* 2000; *Kopfmüller* et al. 2001; *Siebenhüner* 2001); allgemein einführung auch (*Bauer* 2005).

⁴ Vgl. (*UNSG* 2005, chapter II.D).

⁵ Vgl. (*ibid.*, chapter V.C).

⁶ Vgl. (*ibid.*, chapter V.C, para. 212, Hervorhebungen S.B.).

⁷ Einen guten Überblick bietet (*Elliott* 2005). Für die ebenfalls wichtigen Entwicklungen jenseits der Vereinten Nationen, namentlich in EU und OECD vgl. u.a. (*Jänicke* and *Jürgens* 2004; *Knill* 2003; *Busch*, in Vorbereitung).

⁸ Die folgenden Absätze beziehen sich wesentlich auf (*Bauer* and *Biermann* 2005, 2-8). Vgl. dazu auch den Beitrag von *Peter Sand* zur Potsdamer UNO-Konferenz des Vorjahres (*Sand* 2004).

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.

Ein zweiter Schub fand im Nachgang des 1992er „Erdgipfels“⁹ 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.¹⁰

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.¹¹

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 Welt-

⁹ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED).

¹⁰ Vgl. dazu auch Sandbrook (1999).

¹¹ Vgl. (Gauer 2005).

umweltpolitik 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 Mitteln etwa an der WHO oder der ILO ausgerichtet werden könnte.¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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“¹⁵, 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.¹⁶

¹² Vgl. (*Biermann* 2000; *Biermann and Simonis* 2000; *Biermann* 2005; *Charnovitz* 2002, 2005).

¹³ Vgl. (*Najam* 2003, 2005; *Gehring and Oberthür* 2000; *Oberthür* 2001; *Oberthür and Gehring* 2005).

¹⁴ Vgl. dazu auch (*Tarasofsky* 2002).

¹⁵ (*Sand* 2004, 40).

¹⁶ 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“ (*Reckemmer* 2005).

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.¹⁷

Zunächst einmal ist es der Anspruch der Vereinten Nationen an das UNEP, als ihr zentrales umweltpolitisches Organ zu fungieren. Die Mitgliedstaaten haben 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 realistischere Weise 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.¹⁸ 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.¹⁹

¹⁷ Eine umfassende Evaluation der Organisationsperformanz des UNEP kann an dieser Stelle nicht geleistet werden; vgl. dazu (*Downie and Levy 2000; Rosendal and Andresen 2004; Ivanova 2005; Bauer im Druck*). Für eine einführende Darstellung des UNEP vgl. (*Maier 2000*).

¹⁸ 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.

¹⁹ Hier wurden u.a. die Konvention zur grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Stoffe und die sogenannte POP-Konvention über Persistent Organic Pollutants auf den Weg gebracht.

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 Kapazitäten des UNEP in den Bereichen *assessment*, *monitoring* und *early warning* ausbaufähig sind.²⁰

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.²¹ Die eigentliche Ressourcenproblematik des UNEP besteht vielmehr darin, daß es auf Grund der freiwilligen Mitgliedsbeiträge

²⁰ Vgl. auch (Ivanova 2005, 128-130).

²¹ Allerdings hat das UNEP durch seine Rolle als Implementierungsorganisation der Globalen Umweltfazilität (GEF) im operativen Bereich in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen.

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.²²

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.²³ 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 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.²⁴

²² In anderen Arbeitsbereichen der UN stellt sich das ähnlich dar, weshalb *Kofi Annan* in seinem Reformbericht punktuell nach zusätzlichem Personal verlangt, obwohl er insgesamt für eine konsequente Verschlinkung der UN-Verwaltung eintritt.

²³ Vgl. (*Elliott* 2005).

²⁴ Vgl. dazu ausführlich (*Bauer and Biermann* 2004) sowie das Hauptgutachten „Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik“ des WBGU (2004).

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.²⁵ 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 Grundsatzzdebatte 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.²⁶ 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-Siedlungsprogramm HABITAT sowie Regionalbüros zahlreicher anderer UN-Sekretariate angesiedelt sind.²⁷

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

²⁵ Vgl. (*Ivanova* 2005, 141-142).

²⁶ 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.

²⁷ Vgl. (*Volger* 2000).

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.²⁸ Diese betrafen zuvorderst die Umstrukturierung des UNEP-Sekretariats. Es wurde unter Exekutivdirektor *Töpfer* zügig von einer sektoral, nach Umweltproblembereichen geordneten Behörde in eine Organisation mit acht funktionalen Abteilungen umgestaltet.²⁹

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“³⁰ 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.

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.

²⁸ 1998 war er von Generalsekretär *Annan* als neuer UNEP-Exekutivdirektor eingesetzt worden.

²⁹ Für ein Organigramm des umstrukturierten Sekretariats vgl. (UNEP 2000, 48).

³⁰ 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.

Geradezu sophistiziert 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 der „*scale*“ wurde eine Was-wäre-wenn-Situation konstruiert, die den Mitgliedsstaaten 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 die „*scale*“, 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.³¹

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 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

³¹ 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).

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.

Abstract

In his comprehensive report *In Larger Freedom*, Secretary-General Annan also called upon governments to strengthen the UN's environmental capacities. This paper summarizes the UN reform with a view to the environmental field and the United Nations Environment Programme in particular. It argues that no major steps towards organizational reform in international environmental governance are to be expected in the short run as security issues and the MDGs take precedence in the current reform debate. At the same time it highlights some changes that are already taking place. These are largely driven by the UNEP itself. While the UN thus play a key role in shaping international environmental politics, its possibilities remain inadequately limited. Hence, governments still need to increase their commitment if the UN are meant to better meet their demands for effective international environmental governance.

Literatur

- Bauer, Steffen. 2005. Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung. *Informationen zur politischen Bildung* 287:16-20.
- forthcoming. UNEP's Environment Secretariat and International Environmental Governance. In *Managers of Global Change. Effectiveness and Learning of International Environmental Organizations*, edited by F. Biermann and B. Siebenhüner.
- Bauer, Steffen, and Frank Biermann. 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 *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, edited by F. Biermann and S. Bauer. Aldershot, UK: Ashgate.
- Biermann, Frank. 2000. The Case for a World Environment Organization. *Environment* 20 (9):22-31.
- 2005. Re-launching the UN Environment Programme: The Rationale for a World Environment Organization. In *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, edited by F. Biermann and S. Bauer. Aldershot, UK: Ashgate.
- Biermann, Frank, and Steffen Bauer. 2004. Assessing the effectiveness of intergovernmental organisations in international environmental politics. *Global Environmental Change* 14 (2):189-193.
- 2005. *Managers of Global Governance. Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies, Global Governance Working Paper No. 15*. Amsterdam, Berlin, Oldenburg, Potsdam: The Global Governance Project.
- Biermann, Frank, and Udo Ernst Simonis. 2000. Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer "Weltumweltorganisation". *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (1):163-183.
- Busch, Per-Olof. forthcoming. The Environment Directorate of the Organization for Economic Cooperation and Development: The Art of Persuasion. In *Managers of Global Change. Effectiveness and Learning of International Environmental Organizations*, edited by F. Biermann and B. Siebenhüner.
- Charnovitz, Steve. 2002. A World Environment Organization. *Columbia Journal of Environmental Law* 27 (2):321-357.
- 2005. Toward a World Environment Organization: Reflections upon a Vital Debate. In *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, edited by F. Biermann and S. Bauer. Aldershot, UK: Ashgate.
- Downie, David L., and Mark A. Levy. 2000. The UN Environment Programme at a Turning Point: Options for Change. In *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*, edited by P. S. Chasek. Tokyo: United Nations University Press.
- Eblinghaus, Helga, and Armin Stickler. 1996. *Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development*. Frankfurt a.M.: IKO.
- Elliott, Lorraine. 2005. The United Nations' Record on Environmental Governance: an Assessment. In *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective*

- tive International Environmental Governance?*, edited by F. Biermann and S. Bauer. Aldershot, UK: Ashgate.
- Gauer, Denys. French Ambassador for the Environment. 2005. Initiative to establish a UN Environment Organization (UNEO). In *UNEO - Towards an International Environment Organization*, edited by A. Rechkemmer. Baden-Baden: Nomos.
- Gehring, Thomas, and Sebastian Oberthür. 2000. Was bringt eine Weltumweltorganisation? Kooperationstheoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (1):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. *Earth Negotiations Bulletin*, 28 February 2005.
- Ivanova, Maria. 2005. Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate. In *UNEO - Towards an International Environment Organization*, edited by A. Rechkemmer. Baden-Baden: Nomos.
- Jänicke, Martin, and Helge Jörgens. 2004. Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht/Journal of Environmental Law and Policy* (3/2004):297-348.
- Knill, Christoph. 2003. *Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*. Opladen: #.
- Kopfmüller, Jürgen. 2001. *Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren*. Berlin: edition sigma.
- Maier, Jürgen. 2000. UNEP-Umweltprogramm der Vereinten Nationen. In *Lexikon der Vereinten Nationen*, edited by H. Volger. München: Oldenbourg.
- Najam, Adil. 2003. The Case against a New International Environmental Organization. *Global Governance* 9 (3):367-384.
- 2005. Neither Necessary, Nor Sufficient: Why Organizational Tinkering Will Not Improve Environmental Governance. In *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, edited by F. Biermann and S. Bauer. Aldershot, UK: Ashgate.
- Oberthür, Sebastian. 2001. Towards a Substantive Reform of Global Environmental Governance. Against the Creation of a World Environment Organization. In *The Road to the Earth Summit 2002*, edited by Heinrich Böll Foundation. Washington D.C.: Heinrich Böll Foundation, Washington Office.
- Oberthür, Sebastian, and Thomas Gehring. 2005. Reforming International Environmental Governance: An Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization. In *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, edited by F. Biermann and S. Bauer. Aldershot, UK: Ashgate.
- Rechkemmer, Andreas, ed. 2005. *UNEO - Towards and International Environment Organization. Approaches to a sustainable reform of global environmental governance*. Baden-Baden: Nomos.
- Rosendal, G. Kristin, and Steinar Andresen. 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. Lyssaker: Fridtjof Nansen Institute.
- Sand, Peter H. 2004. Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform? Paper read at Potsdamer UNO-Konferenz 2004, 25.-26. Juni, at Universität Potsdam.

- Sandbrook, Richard. 1999. New Hopes for the United Nations Environment Programme (UNEP)? *Global Environmental Change* 9 (2):171-174.
- Siebenhüner, Bernd. 2001. *Homo Sustinens: Auf dem Weg zu einem Menschenbild der Nachhaltigkeit*. Marburg: Metropolis.
- 2003. *International Organisations as Learning Agents in the Emerging System of Global Governance. A Conceptual Framework, Global Governance Working Paper No. 8*. Amsterdam, Berlin, Potsdam, Oldenburg: The Global Governance Project.
- Tarasofsky, Richard G. 2002. *International Environmental Governance: Strengthening UNEP, UNU Working Paper*. Tokyo: United Nations University.
- Tetzlaff, Rainer. 2000. Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklungspolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts. In *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen. Festschrift für Dieter Senghaas*, edited by U. Menzel. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- UNEP, United Nations Environment Programme. 2000. *UNEP Annual Report 1999*. Nairobi: UNEP.
- United Nations. 2004. *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations.
- UNSG, United Nations Secretary-General. 2005. *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General. New York: United Nations.
- Volger, Helmut. 2000. UN-Platz Nairobi. In *Lexikon der Vereinten Nationen*, edited by H. Volger. München: Oldenbourg.
- WBGU, German Advisory Council on Global Change. 2004. *Welt im Wandel: Armsbekämpfung durch Umweltpolitik*. Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Berlin: WBGU.

Auf dem Weg zu einer „sichereren Welt“? Die UN und das Regime humanitärer Interventionen –Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Zu Beginn der Diskussion wurde die Frage, wie man sinnvoll mit Mehrfachzuständigkeiten im UN-System umgehen solle, erörtert. *Wagner* wies auf „Konsortiallösungen“ hin, bei denen verschiedene Unterorganisationen und Programme, wie beispielsweise im Falle von UN-Aids, zusammenarbeiten könnten. Dies sei auch für die Themen Wasser oder Bildung reizvoll und in Ansätzen auch schon erkennbar, wurde ergänzt (*Hüfner*). Ob diese interessanten Beobachtungen tatsächlich den Intentionen der Akteure auf der UN-Ebene entsprächen, könne er nicht sagen, wandte *Bauer* ein. Sollte dies der Fall sein, wäre dies zu begrüßen.

Angemerkt wurde, daß die früher einmal thematisierte Betrauung des Treuhandrates mit Umweltaufgaben nach den neuesten Reformvorschlägen – Abschaffung des Treuhandrates – vom Tisch sei (*Völkel, Hüfner*).

Die zum Teil geforderte Umwandlung von UNEP in eine Sonderorganisation dürfe nicht nur positiv beurteilt werden, warnte *Wüstenhagen* unter Hinweis auf das Schicksal der UNIDO. Als Programm genieße man eben auch den Schutz des allgemeinen UN-Haushaltes und sei nicht direkten Angriffen von Mitgliedstaaten oder Staatengruppen ausgesetzt, die mißliebigen Verhalten mit Budgetkürzungen beantworten könnten. Das Budget sei zwar bei einer Sonderorganisation regulär (so der zutreffende Hinweis *Horns*), aber man könne sich der Beitragspflicht durch schlichten Austritt entziehen (*Hüfner*). Ein Problem für UNEP sei die Zweckbindung freiwillig gezahlter Mittel (*Hüfner, Bauer*).

Auf die Frage, ob eine Zusammenlegung von Konventionssekretariaten nicht ein Schritt zur Stärkung des Umweltbereichs innerhalb der Vereinten Nationen darstellen würde (*Wüstenhagen*), entgegnete *Bauer*, daß dies wegen der unterschiedlichen Zusammensetzung der Vertragsstaatengremien der einzelnen Konventionen kaum möglich sei. Eine Zusammenfassung an einem Standort sei sicherlich zweckmäßig, politisch aber kaum zu erreichen, da jeder Staat auf „sein“ Sekretariat stolz sei.

Autoren

Steffen Bauer, M.A.

Studium der Politikwissenschaft (Universität Hamburg, Universität Newcastle on Tyne und Universität Saarbrücken); im Studium Zusammenarbeit mit dem UN-Umweltschutzprogramm UNEP. 2001 M.A. in Politikwissenschaft (Universität Hamburg). Seit Juli 2002 Research Fellow und Koordinator des Forschungskolloquiums über „Global Environmental Governance“, Global Governance Project, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin.

Dr. Renée Ernst

Seit Februar 2005 Beauftragte für die UN-Millenniumskampagne in Deutschland. Renée Ernst war viele Jahre in der Technischen und in der Entwicklungszusammenarbeit tätig und arbeitete von 2000 bis 2005 als Abteilungsleiterin für Projektmanagement am Internationalen Konversionszentrum in Bonn (BICC).

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Juniorprofessur für Politikwissenschaft; Mitglied des Bundesvorstands der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Forschungsschwerpunkte: Internationale Organisationen in Theorie und Praxis, Politische Philosophie der Internationalen Politik, Politische Kommunikation. Veröffentlichungen zu den Vereinten Nationen (insbesondere dem UN-Generalsekretär), Wandel des Souveränitätsbegriffs, Peacekeeping, Politik und Regieren in Deutschland.

Ulf Häußler

Rechtsassessor; von 1997-2002 wiss. Mitarbeiter an öffentlich-rechtlichen Lehrstühlen in Regensburg, Würzburg und Konstanz; seit 2002 tätig im Geschäftsbereich BMVg, zunächst als Rechtslehrer der Artillerieschule, zur Zeit als Rechtsberater beim Heeresführungskommando Koblenz. Peacekeeping-Erfahrung: Rechtsberater des Kommandeurs des 9. Deutschen Einsatzkontingents SFOR 21. Juni-16. August 2004.

Bastian Loges, M.A.

Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Neuere Geschichte an der Technischen Universität Braunschweig. Seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der TU Braunschweig im Drittmittelprojekt „Die Politik der USA im UN-Sicherheitsrat und das Regime humanitärer Intervention“, das unter Leitung von Prof. Dr. Ulrich Menzel durchgeführt wird.

Prof. Dr. Ulrich Menzel

Studium (Politikwissenschaft, Geschichte, Philosophie und Germanistik) von 1969 bis 1974 an den Universitäten Düsseldorf, Köln und Frankfurt. Promotion 1978 an der Universität Frankfurt/Main. Habilitation 1982 im Fach Politikwissenschaft ebenfalls an der Universität Frankfurt. Seit 1978 lehrte und forschte er an den Universitäten Bremen, Tokio, Frankfurt, Duisburg und Braunschweig. Seit 1993 Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Vergleichende Regierungslehre am Institut für Sozialwissenschaften der Technischen Universität Braunschweig. Spezialgebiete: Theorie und Geschichte des Internationalen Systems, Entwicklungstheorie und Nord-Süd-Beziehungen, Internationale Politische Ökonomie, Friedens- und Konfliktforschung.

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling

Promotion 1970; Assistentin und Assistenzprofessorin für amerikanische Literatur und Kultur an der Freien Universität Berlin (1970-76); wissenschaftliche Mitarbeiterin, Assistant Director und Geschäftsführung Aspen Institute Berlin (1977-1987); Abteilungsleiterin für Frauenpolitik im Rang einer Ministerialdirektorin im Bundesministerium für Familie, Frauen, Jugend und Gesundheit (1987-1992); Geschäftsführung (1992-1998) und Generalbevollmächtigte des Vorstandes AFS Interkulturelle Begegnungen e.V. (seit 1999); seit 1988 Mitglied im Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

Dipl.-Pol. Irene Weinz

Seit Juli 2005 Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Lehrstuhl Prof. Dr. Philip Kunig, Fachbereich Rechtswissenschaft, Freie Universität Berlin. 1999-2004 Studium der Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und der Karlsuniversität Prag. Seit 2003 Mitglied der Konzeptgruppe des Forschungskreises Vereinte Nationen. Seit 2001 Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Landesverband Berlin-Brandenburg.

Bisher erschienen in der Reihe Potsdamer UNO-Konferenzen:

Bd. 1

Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Millenniumsgipfel 2000. - 2001

Bd. 2

Bilanz ein Jahr nach dem Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung. - 2002

Bd. 3

Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen. - 2002

Bd. 4

Die deutsche UN-Politik 1973-2003. - 2004

Bd. 5

Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen. - 2004

Bd. 6

Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? : Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation. - 2006



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704