



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

Markus Loewe | Ingo Winkelmann | Helmut Volger
Norman Weiß | Otto Lampe

Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel 2000 – eine Bilanz

10. Potsdamer UNO-Konferenz am 26. Juni 2010

Potsdamer UNO-Konferenzen

**Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem
Millenniumsgipfel 2000 – eine Bilanz**

10. Potsdamer UNO-Konferenz am 26. Juni 2010

Markus Loewe
Ingo Winkelmann
Helmut Volger
Norman Weiß
Otto Lampe

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Universitätsverlag Potsdam 2011

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

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Herausgeber:

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)

(andreas.zimmermann@uni-potsdam.de)

MenschenRechtZentrum der Universität Potsdam

Dr. phil. Helmut Volger (helmut.volger@uni-potsdam.de)

Forschungskreis Vereinte Nationen

Redaktion:

Dr. iur. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN 1617-4704

ISBN 978-3-86956-147-9

Vorwort

Das Thema der neunten Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen lautete „Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel 2000 – eine Bilanz“. Dieses Jahrzehnt voller altbekannter Schwierigkeiten und neuartiger Herausforderungen bedeutete eine Bewährungsprobe für die in der Aufbruchsstimmung des Millenniums formulierten Ziele.

Die Konferenz wurde am 26. Juni 2010 an der Universität Potsdam veranstaltet. Wie alle „Potsdamer UNO-Konferenzen“ vor ihr stellte sie die Verbindung von Wissenschaft und Praxis unter Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen her.

Mit der Broschüre soll allen Interessierten die Möglichkeit gegeben werden, Einblick in ausgewählte Schwerpunkte der Diskussion über die Umsetzung der Millenniumserklärung zu erhalten.

In drei Referaten zu den Themenbereichen Millenniumsentwicklungsziele, Menschenrechtsschutz und Strukturreform der Vereinten Nationen wurde eine Bilanz im Hinblick auf die Umsetzung der entsprechenden Ziele der Millenniumserklärung 2000 gezogen. Außerdem wird mit dem Referat „Die Vereinten Nationen, das Seerecht und die Polarregionen: Eine aktuelle Bestandsaufnahme“ ein Thema an der Schnittstelle von Politik und Völkerrecht behandelt. Schließlich geht es unter dem Titel „Deutschland und die Vereinten Nationen – aktuelle Entwicklungen“ um die Rolle des UN-Mitgliedstaates Deutschland.

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.

Prof. Dr. Eckart Klein hat den Forschungskreis Vereinte Nationen seit seiner Gründung aktiv unterstützt und dazu beigetragen, die Potsdamer UNO-Konferenzen am Universitätsstandort Griebnitzsee zu verankern. Hierfür danken wir ihm ebenso wie für die langjährige Mitherausgeberschaft der Konferenzbroschüren.

Als neuer Mitherausgeber fungiert nun Prof. Dr. Andreas Zimmermann, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Europa- und Völkerrecht sowie Europäisches Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht.

Wir freuen uns, wenn die Broschüre auf Interesse stößt und zur Diskussion über die Vereinten Nationen beiträgt.

Potsdam, im Juli 2011

Helmut Volger

Forschungskreis Vereinte
Nationen, Koordinator

Norman Weiß

Konferenzleitung

Andreas Zimmermann

Juristische Fakultät
der Universität Potsdam

Inhaltsübersicht

Markus Loewe

Konzeptionelle Stärken und Schwächen der Millennium
Development Goals (MDGs) 7

Ingo Winkelmann

Die Vereinten Nationen, das Seerecht und die Polarregionen 27

Helmut Volger

Die Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats
– eine Bilanz nach zwei Jahrzehnten 39

Norman Weiß

Der UN-Menschenrechtsschutz zehn Jahre nach dem
Millenniumsgipfel – neue Strukturen und neue Herausforderungen –
auch neue Chancen? 53

Otto Lampe

Deutschland und die Vereinten Nationen – aktuelle Entwicklungen .. 75

Autorenverzeichnis 83

Konzeptionelle Stärken und Schwächen der Millennium Development Goals (MDGs)

Markus Loewe

Ich will heute nicht darüber sprechen, inwieweit die acht einzelnen Millennium Development Goals (MDGs) und ihre 21 Unterziele global – und womöglich noch nach Weltregionen differenziert – umgesetzt sind. Dabei verliert man sich schnell in Details, aus denen sich nur schwer allgemeine Rückschlüsse ziehen lassen und die daher für die größere Debatte wenig erheblich sind. Ebenso wenig möchte ich auf die Diskussionen eingehen, die den Inhalt des Abschlussdokuments betreffen, das beim High-Level Plenary Meeting (HLPM) der UNO im September verabschiedet werden soll und Bilanz über die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der MDGs zehn Jahre nach ihrer Formulierung ziehen soll.

Vielmehr wende ich mich der Frage zu, wie das Instrument der MDGs generell zu bewerten ist, worin also seine Vor- und Nachteile, seine Stärken und Schwächen bestehen. Damit möchte ich einen Beitrag zu einer Diskussion leisten, die auf internationaler Ebene nach dem HLPM im September beginnen soll und die Frage aufwirft, wie mit den *MDGs* nach 2015 umzugehen ist. Denn selbst wenn es gelingen sollte, die MDGs bis 2015 zu erreichen, wird es noch viel Armut in unterschiedlichsten Formen auf der Welt geben. Am Ende der Entwicklung wird man 2015 noch längst nicht angekommen sein. Die Weltgemeinschaft muss daher schon in den nächsten Jahren darüber nachdenken, ob nach 2015 an die Stelle der MDGs ein neues Zielsystem treten soll und wie dieses aussehen könnte: Sollte es den alten MDGs ähneln oder eine andere Form annehmen? Um diese Frage zu beantworten, wird man Bilanz ziehen müssen und genau die Frage diskutieren, auf die ich heute eingehe: Haben sich die derzeit geltenden Ziele alles in allem bewährt oder eher nicht?

Ich beginne mit einem kurzen historischen Rückblick, in dem ich erläutere, wie es zur Festlegung auf die MDGs kam und was sie beinhalten. Dann werde ich ihre Stärken und Schwächen diskutieren. Abschließend werfe ich noch kurz die Frage auf, welche Rückschlüsse sich aus der Bewertung der MDGs für die Diskussion über ein neues Zielsystem für die Zeit nach 2015 ziehen lassen.

I. Was sind die MDGs und woher kommen Sie?

Bei den MDGs handelt es sich um acht Ziele der menschlichen Entwicklung im weiteren Sinne: Sie reichen von der Bekämpfung von Einkommensarmut (MDG1) über Bildung (MDG2), Geschlechtergerechtigkeit (MDG3), Gesundheit (MDG4-6) und dem Schutz der natürlichen Ressourcen (MDG7) bis hin zum Aufbau einer internationalen Entwicklungspartnerschaft (MDG8).

Interessant ist die Frage, warum die MDGs gesetzt wurden und wie es zu ihrer derzeitigen Zusammensetzung kam. Um dies zu verstehen, ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, was die internationale Entwicklungsdebatte in den 1980er Jahren prägte. Sie stand damals ganz unter dem Einfluss der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, die in erster Linie auf eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und die Bekämpfung von Inflation in den Entwicklungsländern setzten. Sie verbanden damit die Hoffnung, dass die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung früher oder später über damals so genannte *Trickle-down*-Effekte auch den Ärmeren in den Entwicklungsländern zugutekäme und Armut in ihren unterschiedlichen Ausprägungsformen sozusagen ganz von alleine verschwinden würde.

Bereits Ende der 80er Jahre zeichnete sich allerdings ab, dass genau diese Annahme falsch war: In fast allen Entwicklungsländern sank die Inflation deutlich, und in vielen beschleunigte sich auch das Wirtschaftswachstum. Doch die Kennziffern der Einkommensarmut gingen nur in wenigen Ländern zurück, und die Indikatoren für Bildung und Gesundheit verschlechterten sich sogar in vielen Ländern – insbesondere in Subsahara-Afrika. Außerdem hinterließen die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme zum Teil gravierende ökologische Schäden.

Infolgedessen machte sich insbesondere in den Geberländern der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Frustration breit. Viele Länder waren immer weniger gewillt, Hilfe zu leisten, wenn die Ergebnisse derartig negativ ausfielen. Unglücklicherweise fiel diese Phase auch noch mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen, der über Jahrzehnte die Entwicklungshilfeszahlungen hochgehalten hatte, wollte doch jede Seite ihren Einfluss auch in der sogenannten Dritten Welt wahren.

Der United Nations Children's Fund (UNICEF) hatte schon 1988 „Strukturanpassung mit menschlichem Antlitz“ eingefordert, das heißt dafür geworben, dass nicht nur auf ökonomische, sondern auch auf soziale Aspekte der Entwicklung fokussiert werden sollte. Schließlich war

es aber das United Nations Development Programme (UNDP), das die Wende in der internationalen Entwicklungsdebatte einleitete, indem es als Gegenstück zum World Development Report der Weltbank ab 1991 die Reihe der Human Development Reports auflegte. Darin stellte das UNDP eine neue Maßzahl für Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung, den Human Development Indicator, vor, in den neben dem durchschnittlichen Prokopfeinkommen eines Landes auch Bildungs- und Gesundheitsindikatoren eingehen.

Im darauffolgenden Jahrzehnt fanden zahlreiche internationale Konferenzen statt, auf denen über alle möglichen Aspekte der menschlichen und ökologischen Entwicklung diskutiert wurde. Jede endete mit der Verabschiedung einer Deklaration oder eines Aktionsplanes, der konkrete Ziele für die kommenden Jahre im jeweiligen Themenbereich vorsah. Als Beispiele seien nur einige genannt: Den Auftakt bildete der von der United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) organisierte Weltbildungsgipfel 1990 in Jomtien, auf dem die *Agenda Education for All* verabschiedet wurde. Besonders in Erinnerung dürfte zudem der sog. Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro geblieben sein, auf dem u.a. die sogenannte *Rio Declaration*, die *Agenda 21*, die *UN Framework Convention on Climate Change* und die *UN Convention on Biological Diversity* verabschiedet wurden, sowie der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen, auf dem die *Copenhagen Declaration* und das *Copenhagen Programme of Action* angenommen wurden.

Am Ende des Jahrzehnts war ein hohes Maß an Konsens über zentrale Fragen der Entwicklung auf zahlreichen Gebieten erreicht worden, der die Verabschiedung der *Millennium Declaration* erst ermöglichte. Sie wurde im Jahr 2000 auf dem Millenniumsgipfel der UNO unter Anwesenheit von 189 Staats- und Regierungschefs einstimmig angenommen. In acht Kapiteln fasst sie die wichtigsten der Ziele zusammen, die auf den Weltkonferenzen der 1990er Jahre formuliert worden waren. Das erste Kapitel hat den Charakter einer Präambel; die anderen Abschnitte widmen sich den Themen „*Frieden, Sicherheit und Abrüstung*“ (Kapitel 2), „*Entwicklung und Armutsbeseitigung*“ (Kapitel 3), „*Schutz unserer gemeinsamen Umwelt*“ (Kapitel 4), „*Menschenrechte, Demokratie und good governance*“ (Kapitel 5), „*Schutz der Schwächeren*“ (Kapitel 6), „*Deckung der besonderen Bedürfnisse Afrikas*“ (Kapitel 7) und „*Stärkung der Vereinten Nationen*“ (Kapitel 8).

Die MDGs beruhen wiederum im Wesentlichen auf dem Inhalt der Kapitel drei und vier. Sie wurden 2001 von einer Arbeitsgruppe zusammengestellt, in der Vertreter der UNO, der Weltbank, des IWF und der Orga-

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) saßen, und mit anfangs 48 Indikatoren versehen.

Ein Geburtsfehler der MDGs war, dass sie von einer solchen nicht formal legitimierten Arbeitsgruppe formuliert und in der Generalversammlung der UNO noch nicht einmal diskutiert wurden. Zwar beruhen sie im Wesentlichen auf Teilen der Millenniumserklärung, die sehr wohl auch formal von der Generalversammlung angenommen worden war. In der dann gültigen Zusammenstellung, im Detail der Zielformulierungen und in der Auswahl der Umsetzungsindikatoren muss man sie aber letztlich als etwas Neues betrachten, das der UN-Generalversammlung im September 2001 lediglich zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde. Auf den beiden Weltkonferenzen *Financing for Development* (2002 in Monterrey) und *Sustainable Development* (ebenfalls 2002 in Johannesburg) wurden die MDGs erstmals auch formal anerkannt, indem auf sie in den auf den beiden Konferenzen diskutierten und angenommenen Resolutionen Bezug genommen wurde. Endgültig beseitigt wurde der Geburtsfehler der MDGs aber erst, als auch die Generalversammlung der UNO bei ihrem sogenannten Millennium+5–Gipfel 2005 in der Abschlusserklärung die Gültigkeit der „international vereinbarten Entwicklungsziele unter Einschluss der MDGs“ anerkannte.

2008 wurde die Liste der MDGs dann noch um zwei Unterziele und zahlreiche Indikatoren ergänzt, so dass sie heute 21 Unterziele und 60 Indikatoren umfasst. Bezeichnend ist, dass diese Ergänzung wiederum von einem Arbeitskreis vorgenommen wurde und der UN-Generalversammlung nur zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde. Auf den Internetseiten der Weltbank wurde sie daher auch erst mehr als ein Jahr später berücksichtigt.

II. Stärken der MDGs

Eine Stärke der MDGs ist sicherlich, dass mit ihnen erstmals ein gemeinsames *Zielsystem* für alle Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit besteht. Alle UN-Mitgliedsländer haben ihm zumindest ex post ihre Zustimmung gegeben. Alle relevanten internationalen Organisationen bekennen sich dazu. Dies bietet die Chance, dass wir eine einheitliche Referenz haben, an der sich sowohl die multilateralen als auch die bilateralen Geber von Entwicklungshilfe orientieren müssen. Dies erleichtert die Koordinierung und Harmonisierung der Aktivitäten der einzelnen Akteure und verbessert die Möglichkeit, Synergieeffekte zu erzeugen.

Außerdem verdanken wir den MDGs, dass in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile sehr stark auf die *Ergebnisse* geachtet wird. Zuvor bestand durchaus eine gewisse Tendenz, dass jeder Geber, der irgendwo ein kleines Projekt betrieb, sofort seine Fahne hoch in den Wind stellte, um zu zeigen, welchen Input er zur Entwicklung im jeweiligen Land gab und was er im Einzelfall zu leisten vermochte. Die MDGs fordern nun aber dazu auf, dass nicht mehr gar so sehr darauf geschaut wird, welchen Beitrag jeder einzelne Geber leistet. Vielmehr wird mittels MDGs gemessen, was alle relevanten Akteure zusammen – also die Geber- und die Partnerländer – mit ihrer Zusammenarbeit erreicht haben. Die MDGs zwingen also zu rechtzeitigem, zielgerichtetem Handeln und zu einer besseren Kooperation zwischen Geber- und Entwicklungsländern, zwischen Staat und Privatwirtschaft, zwischen Staat und Gesellschaft, sowie zwischen den einzelnen Gebern, die in einem Land tätig sind. In einigen Entwicklungsländern sind mehr als 200 ausländische Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit aktiv, die in der Vergangenheit ihre jeweils eigene Agenda hatten und ihre jeweils eigenen Aktivitäten weitgehend unkoordiniert entfalteten. Da die MDGs bis 2015 erreicht werden sollen, ist eine solche inkohärente Vorgehensweise nicht mehr möglich. Die einzelnen Geber müssen sich heute besser absprechen.

Ebenso zwingen die MDGs aber auch zu einer stärkeren Kohärenz der Politik in den Geberländern. Sie lassen nicht zu, dass beispielsweise die Handels- oder die Agrarpolitik der Länder im globalen Norden all das wieder zunichtemacht, was deren Entwicklungspolitik zuvor in den Entwicklungsländern aufgebaut hat. Inwieweit die Existenz der MDGs tatsächlich dazu geführt hat, dass es in dieser Hinsicht zu einer Verbesserung gekommen ist, sei dahingestellt. In jedem Fall aber zwingen die MDGs zumindest vom Konzept her zu einer solchen verstärkten Kohärenz der außenwirksamen Politiken in den Geberländern.

Und schließlich, das ist die größte Stärke der MDGs überhaupt, haben sie ein beachtliches Potenzial an *Mobilisierungskraft*. Dank der MDGs wird in der Öffentlichkeit wieder regelmäßig über Entwicklung debattiert und in den Medien über Projekte der Entwicklungszusammenarbeit berichtet. Das liegt daran, dass die MDGs leicht zu verstehen, leicht zu behalten und leicht weiterzugeben sind. Zudem sind sie plausibel und lebensnah. Jeder wird die Forderung verstehen und unterstützen, dass weniger Menschen hungern und alle Kinder weltweit zumindest die Grundschule abschließen sollten, dass die Kindersterblichkeit reduziert und die Umwelt weltweit besser geschützt werden muss. Die MDGs sind daher hervorragend dafür geeignet, die Aufmerksamkeit von Öffentlich-

keit und Politik auf die Probleme der Menschen in Entwicklungsländern zu lenken, ihr Interesse an Fragen der Entwicklung zu steigern und dadurch letztlich ihre Bereitschaft und ihren Wunsch zu erhöhen, wieder größere zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen und größere Ressourcen dafür einzusetzen, dass den Entwicklungsländern bei der Überwindung ihrer Probleme geholfen wird.

III. Schwächen der MDGs

Gleichzeitig gibt es aber auch berechtigte Kritik an den MDGs. Diese Kritik stellt ihre Stärken nicht notwendigerweise in Frage, zeigt aber zumindest auf, wie die MDGs aussehen müssten, um als noch vorteilhafter bewertet zu werden. Insbesondere wenn man sich Gedanken darüber macht, wie ein internationales Zielsystem aussieht, das nach 2015 an die Stelle der MDGs tritt, sollte man diese Kritik ernsthaft bedenken, um gegebenenfalls die Stärken der MDGs zu erhalten und zugleich zumindest einige ihrer Schwächen zu vermeiden.

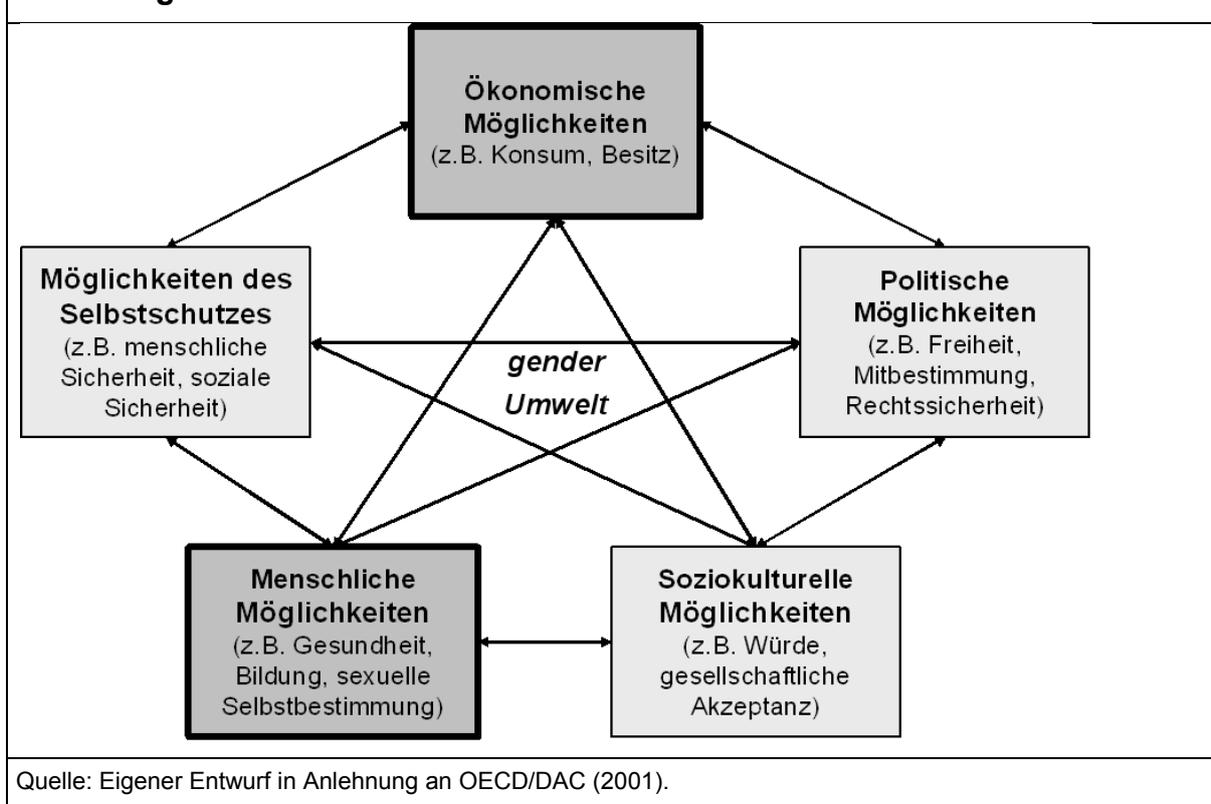
Ein erster Aspekt, den man kritisieren kann, ist bereits angesprochen worden: So beruhen die Ziele auf der Millenniumserklärung, decken aber nur zwei ihrer insgesamt acht Kapitel ab, nämlich diejenigen über „Entwicklung und Armutsbeseitigung“ und „Schutz unserer gemeinsamen Umwelt“. Sie ignorieren somit insbesondere die anderen beiden zentralen Kapitel der Millenniumserklärung zu „Frieden, Sicherheit und Abrüstung“ sowie „Menschenrechte, Demokratie und *good governance*“. Wenn man sich aber die Realitäten in vielen Entwicklungsländern anschaut, dann stellt man fest, dass das Defizit im Bereich „Menschenrechte, Demokratie und *good governance*“ einer der zentralen Gründe dafür ist, dass die MDGs in ihrer jetzigen Form nicht erreicht werden. Es ist also aus konzeptueller Perspektive überhaupt nicht verständlich, dass Ziele wie Einhaltung der Menschenrechte, Partizipation der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechenschaftspflicht der Regierung, Transparenz von administrativen und juristischen Verfahren, Rechtssicherheit, etc. nicht in der MDG-Agenda enthalten sind. Ihr Charme besteht schließlich darin, dass die Umsetzung jedes einzelnen Ziels sehr stark mit dem der anderen korreliert, dass man sie also sinnvollerweise nur im Paket umsetzt, weil die Interdependenzen so stark sind. Somit gehören Ziele wie *Good governance*, Frieden und Sicherheit und soziale Sicherheit unbedingt mit in das Zielsystem hinein.

Sie wurden aus pragmatischen Gründen nicht aufgenommen. Erstens lassen sie sich nur schwer operationalisieren. So gibt es beispielsweise bislang überhaupt keine aussagekräftigen Indikatoren für die

Forderungen, dass die globalen Drogenprobleme bekämpft werden, dass alle Länder weltweit Anstrengungen zur Verbesserung der Pressefreiheit unternehmen und dass der Handel mit Kleinwaffen eingeschränkt wird. Zweitens gab es politische Widerstände von Seiten der Vereinigten Staaten sowie einiger Entwicklungsländer gegen den Versuch, einige dieser stärker politischen Ziele in die MDG-Agenda aufzunehmen. Wünschenswert wäre dies natürlich gewesen und wünschenswert ist es nach wie vor, dass man Überlegungen anstellt, inwieweit man nicht doch noch einige der Ziele aus anderen Kapiteln der Millenniumserklärung in die MDG-Agenda aufnimmt.

Ein zweiter Kritikpunkt betrifft im Prinzip dieselbe Schwäche der MDG-Agenda, beruht aber auf einer etwas anderen Überlegung. So kann man die MDG-Agenda auch als das Ergebnis eines Versuchs interpretieren, Armut in ihren vielfältigen Aspekten zu messen und zu bekämpfen. Die gängige Definition besagt, dass Armut ein Mangel an Optionen, also Möglichkeiten der Selbstentfaltung, ist: an ökonomischen Möglichkeiten wie Besitz und Konsum, menschlichen Möglichkeiten wie Gesundheit und Bildung, politischen Möglichkeiten wie Freiheit und Mitbestimmung, soziokulturellen Möglichkeiten wie Würde und gesellschaftliche Akzeptanz sowie Möglichkeiten des Selbstschutzes wie menschliche und soziale Sicherheit (siehe Abbildung 1). Die MDGs aber fokussieren ausschließlich auf den Mangel an ökonomischen und menschlichen Möglichkeiten, während die anderen drei Dimensionen von Armut – Mangel an sozialer Sicherheit, Mangel an Menschenrechten und *Good governance* sowie Mangel an gesellschaftlicher Integration – ignoriert werden.

Abbildung 1:



Der dritte Kritikpunkt ist, dass die MDGs qualitative Aspekte von Entwicklung außer Acht lassen. So wird mit MDG2 die Schulbeteiligung von Kindern im Grundschulalter gemessen. Dies ist aber ein rein quantitativer Aspekt. Welche Qualität und Relevanz die in den Schulen vermittelte Bildung hat, wird nirgendwo erfasst. Ähnliches gilt für die Ziele vier und fünf, die eine Absenkung von Kinder- und Müttersterblichkeitsraten vorsehen – eine Verlängerung von Leben also. Unter welchen gesundheitlichen Bedingungen die Menschen leben wird aber nirgendwo erfasst – außer bis zu einem gewissen Grad in MDG6, das die Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten vorsieht. Sinnvoll wäre also, an irgendeiner Stelle in der MDG-Agenda auch die Morbidität der Bevölkerung sowie die Lebensqualität von Kranken und Behinderten zu erfassen. MDG7 wiederum zielt auf den Erhalt von Biodiversität ab, enthält aber keinen Indikator für Maßnahmen zur Prävention des Klimawandels.

Der vierte Kritikpunkt wird vor allem von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) immer wieder vorgebracht. Er besteht darin, dass die MDG-Agenda zwar viele wichtige der auf den Weltkonferenzen der 1990er Jahre formulierten Ziele enthält, keineswegs aber alle, und dass die Art und Weise, in der die MDGs formuliert sind und immer wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden, dazu führt, dass die nicht in die MDG-Agenda aufgenommenen Ziele in den Hintergrund und immer

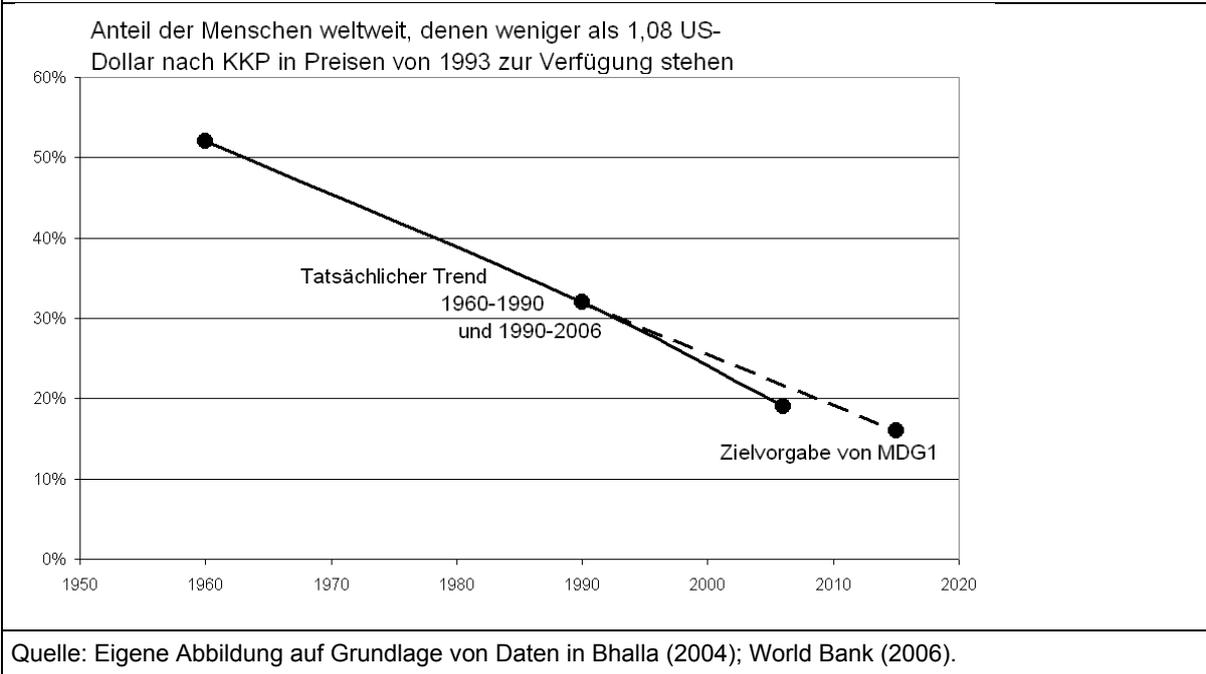
stärker in Vergessenheit geraten. Um ein Beispiel zu nennen, führt Kasten 1 die sechs Hauptziele des sog. Dakar Framework for Action auf, der auf dem Weltbildungsgipfel im Jahre 2000 verabschiedet wurde. Nur die in diesem Kasten unterstrichenen Passagen sind sinngemäß in die MDG-Agenda aufgenommen worden. Nicht genug, dass vier der sechs Ziele bei der Zusammenstellung der MDGs vollständig ignoriert wurden. Vielmehr wurden bei den anderen beiden Zielen auch essentielle Bestandteile in der Version, die in der MDG-Agenda erscheint, ausgelassen. So fordert MDG2 zwar in Übereinstimmung mit dem zweiten Ziel des Dakar Framework, dass bis 2015 alle Kinder und insbesondere Mädchen Zugang zu einer vollständigen Grundschulbildung haben sollen. Im Dakar Framework heißt es aber darüber hinaus, dass diese Grundschulbildung kostenlos, verpflichtend und von guter Qualität sein soll, und dass auf Kinder in schwierigen Umständen sowie solchen, die ethnischen Minderheiten angehören, besonders geachtet werden soll.

Kasten 1:
(i) (ii) <u>primary education</u> of good quality; (iii) (iv) (v) and achievement in basic education of good quality; (vi) numeracy and essential life skills.
Quelle: UNESCO (2000).

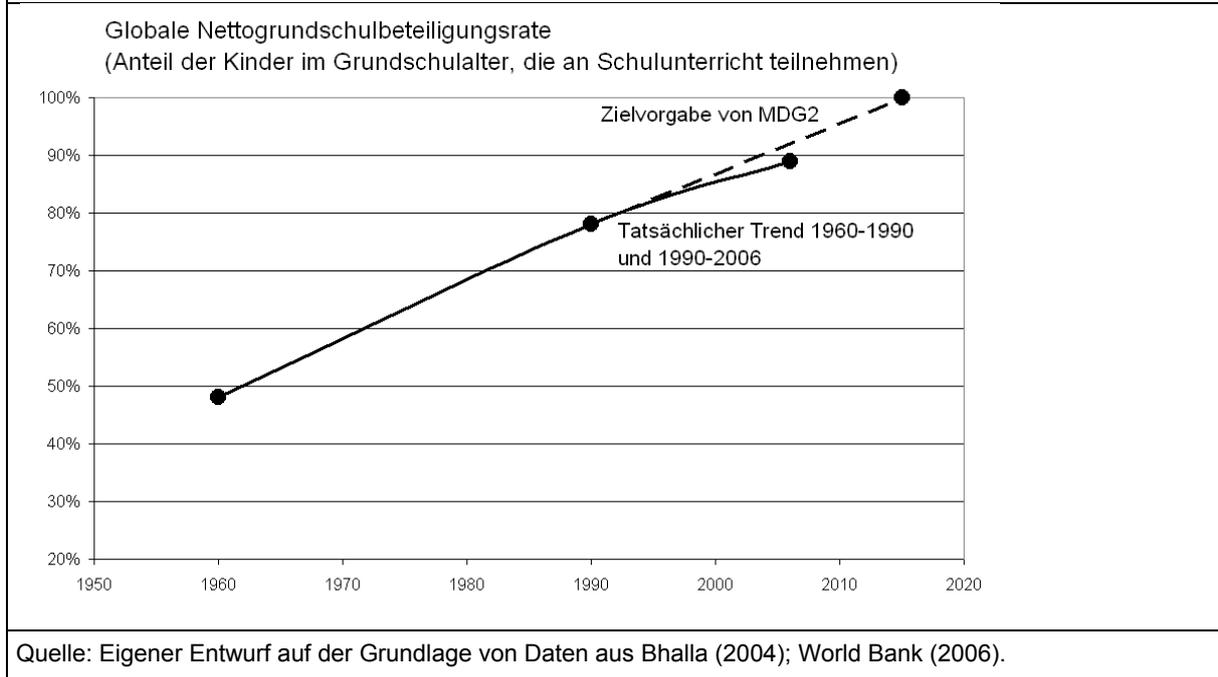
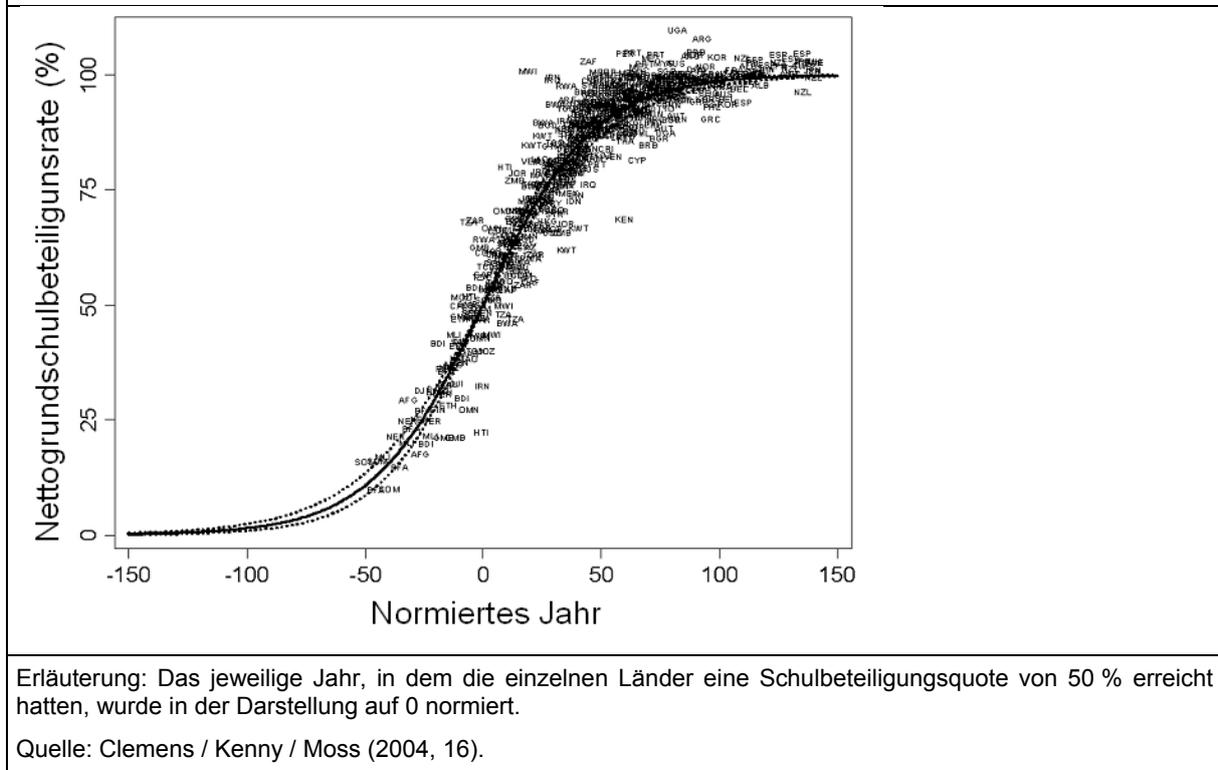
Zu ähnlichen Ergebnissen käme man, würde man die MDGs mit den Zielkatalogen der anderen Weltkonferenzen vergleichen. Es entsteht der Eindruck, dass sie nicht nur eine deutliche Auswahl, sondern auch eine Abschwächung der Forderungen dieser Konferenzen darstellen. Dies ist umso gravierender, als die Beschlüsse der Weltkonferenzen der 1990er Jahre durch die häufige Bezugnahme auf die MDGs in der internationalen Entwicklungsdebatte von diesen stark in den Hintergrund gedrängt wurden. Zwar werden im Abschlussdokument des Millenniums+5-Gipfels der 60. UN-Generalversammlung vom September 2005 im Zusammenhang mit den MDGs fast immer auch die anderen „inter-

national vereinbarten Entwicklungsziele“ genannt und damit auf höchster Ebene bestätigt. An der herausragenden Stellung der MDGs in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit hat dies aber bislang nichts geändert.

Der fünfte Aspekt, den man meines Erachtens an den MDGs kritisieren kann, ist, dass einige unterambitioniert, andere hingegen überambitioniert formuliert wurden. Nehmen wir z.B. MDG1, nach dem der Anteil der Einkommensarmen zwischen 1990 und 2015 halbiert werden soll. Abbildung 2 weist aus, wie sich dieser Anteil in den letzten Jahrzehnten verändert hat, wenn man als Armutsgrenze 1,08 US-Dollar in Kaufkraftparität (KKP) im Jahre 1993 zugrunde legt (mittlerweile ist es üblich, die Grenze bei 1,25 US-Dollar in KKP im Jahre 2005 festzulegen, was aber an der Grundaussage nichts ändert, da bei der Umrechnung nach KKP ja auch inflationsbedingte Veränderungen von Kaufkraft im Zeitverlauf berücksichtigt werden). Nach der alten Definition von Einkommensarmut (die ja die gängige war, als 2000/2002 die MDGs zusammengestellt wurde) ist der Anteil der Einkommensarmen zwischen 1960 und 1990 von rund 52 auf rund 32 % der Weltbevölkerung gesunken. Extrapoliert man diesen Trend linear, so erhält man für das Jahr 2015 einen Wert von gut 15 %, der ungefähr der Hälfte des Wertes von 1990 und damit fast genau der Zielvorgabe von MDG1 entspricht. MDG1 fordert also nicht weniger, aber eben auch nicht mehr, als dass der Trend der Armutssenkung der 1960er, 1970er und 1980er Jahre auch in den 25 Jahren nach 1990 aufrechterhalten wird. Ein besonders ehrgeiziges Ziel ist das natürlich nicht, weswegen man sich auch nicht darüber wundern sollte, dass es nach den derzeit vorliegenden Daten mit hoher Wahrscheinlichkeit bis 2015 erreicht wird. Und dass dies gelingt, ist auch noch fast ausschließlich der sehr positiven Entwicklung in Ost- und Südostasien zu verdanken. In anderen Weltregionen wie z.B. Subsahara-Afrika ist der Anteil der Einkommensarmen seit 1990 kaum zurückgegangen, und in Westasien, Zentralasien und Osteuropa ist er zumindest zwischenzeitlich sogar gewachsen.

Abbildung 2:

Ganz anders sieht es bei einigen anderen MDGs aus. Abbildung 3 stellt dies exemplarisch für MDG2 dar, nach dem bis spätestens 2015 alle Kinder weltweit die Möglichkeit haben sollen, die Grundschule abzuschließen. 1960 besuchten rund 46 % aller Kinder im Grundschulalter die Schule, und bis 1990 war dieser Anteil auf 78 % angestiegen. Würde man diesen Trend über das Jahr 1990 hinaus linear extrapolieren, so würde daraus für das Jahr 2015 ungefähr der Wert von 100 % resultieren, der durch MDG2 angestrebt wird. Von einer solchen Entwicklung ist die Welt aber relativ weit entfernt. So lag die globale Nettogrundschulbeteiligungsrates 2007 lediglich bei rund 89 % und damit 4 Prozentpunkte unter dem Wert, bei dem sie liegen müsste, wenn man bei diesem Indikator von einer linearen Entwicklung ausgeht. Mit anderen Worten war zwischen 1990 und 2007 die Hälfte des Fortschritts erreicht, den MDG2 für die Zeit bis 2015 vorsieht. Im Falle einer linearen Entwicklung hätte der Fortschritt aber bereits zwei Drittel betragen müssen, da bereits 17 von 25 Jahren verstrichen waren.

Abbildung 3:**Abbildung 4:**

Dies liegt nicht zuletzt daran, dass bei der Steigerung der Nettogrundschulbeteiligungsrate nicht von einem linearen Trend ausgegangen werden kann, was Abbildung 4 verdeutlichen soll, die Clemens, Kenny und Moss (2004) erstellt haben. In ihr sind sämtliche bekannten Werte der Grundschulbeteiligungsrate aller Länder der Welt zu verschiedenen Zeitpunkten markiert, wobei der Zeitpunkt an dem die Länder eine 50%ige Grundschulbeteiligung erreicht hatten auf null normiert ist. So erreichte die Nettogrundschulbeteiligungsrate in Kanada die 50 %-Marke im Jahr 1871, so dass dieses Jahr auf null normiert wurde. Dreißig Jahre später, im Jahr 1901, lag sie bereits bei 57 %, so dass dieser Wert beim Jahr 30, der Wert des Jahres 2001 hingegen beim Jahr 100 eingetragen ist. In Gambia hingegen besuchten erst 1981 die Hälfte aller Kinder Grundschulalter die Schule, so dass dieses Jahr auf null normiert wurde, während der Wert des Jahres 2000 (69 %) beim Normjahr 19 einzutragen war.

Die Abbildung verdeutlicht, dass der Anstieg der Nettogrundschulbeteiligungsrate in allen Ländern einen sehr ähnlichen Verlauf nimmt. Dieser ist aber nicht linear, sondern verläuft vielmehr wie ein in die Breite gezogenes „S“. Dies lässt sich recht leicht erklären: Zu Beginn der Entwicklung, wenn es noch kein öffentliches Schulsystem gibt, dauert es relativ lange, bis eine nennenswerte Zahl von Kindern die Grundschule besucht, da erst einmal Schulen gebaut und zumindest einige Lehrer ausgebildet werden müssen. Das dauert Zeit, in der die Grundschulbeteiligungsrate nur langsam wächst. Selbst wenn es gelingt, viele Schulen gleichzeitig zu bauen, scheitert die Ausbildung einer größeren Zahl von Lehrern daran, dass es ja bis dahin fast keine Schulabgänger gibt, die man zum Lehrer ausbilden könnte. Erst nach zwei bis drei Generationen gibt es mehr Lehrer, und die Grundschulbeteiligungsrate steigt rascher und rascher. Wenn diese aber die 50 %-Marke deutlich überschritten hat und sich auf die 100 % zu bewegt, verlangsamt sich die Entwicklung wieder. Wenn nämlich erst einmal die Städte mit Schulen versorgt sind und nach und nach auch die größeren und kleineren Dörfer, dann wird es immer schwieriger und immer teurer, die Grundschulbeteiligungsrate noch weiter zu steigern, bis auch das letzte Kind im Land eingeschult ist, das irgendwo in einem entlegenen Gebiet lebt, vielleicht als Kind von Nomaden in der Wüste oder als Mitglied eines Stammes im Regenwald.

Vor diesem Hintergrund hat es eine ganz andere Bedeutung, dass in Ländern wie bspw. Burkina Faso im Jahre 2005 nur 45 % aller Kinder im Grundschulalter tatsächlich die Schule besuchten. Die Umsetzung von MDG2 erfordert, dass überall auf der Welt, also auch in Burkina Faso die Grundschulbeteiligungsrate spätestens 2015 bei 100 % liegt. Nach dem

Muster der historischen Trends in anderen Ländern ist aber selbst mit einer Nettogrundschulbeteiligungsrate von 95 % frühestens 2070 zu rechnen. MDG2 impliziert also, dass Burkina Faso diese Marke mehr als 50 Jahre früher erreicht als andere Länder. Dies ist sicherlich nicht ganz unmöglich; für ein Land mit begrenzten finanziellen und natürlichen Ressourcen wie Burkina Faso ist ein solches Ziel aber allenfalls mit Hilfe von signifikanter externer Unterstützung zu erreichen, da der Investitionsbedarf immens ist.

Ein sechster kritischer Punkt ist die Art und Weise, wie die MDGs formuliert wurden. Alle sind so abgefasst, dass sie für die am wenigsten entwickelten Länder besonders schwer zu erreichen sind. Hierauf hat Easterly (2009) hingewiesen, dessen Aufsatz auch Tabelle 1 entnommen ist. Sie verdeutlicht, dass jedes der MDGs auf mindestens viererlei Weise hätte formuliert werden können: Natürlich kann man immer einen Zielwert vorgeben, der von allen Ländern zu erreichen ist (2. Spalte), wie bspw. in MDG2 (nach dem spätestens 2015 alle Länder eine Grundschulbeteiligung von 100 % aufweisen müssen). Man könnte auch vorgeben, wie stark sich ein Indikator verändern soll, wobei wiederum eine absolute Vorgabe (z.B. Anstieg um 20 Prozentpunkte) und eine relative Vorgabe (z.B. Verdoppelung des ursprünglichen Wertes) für die angestrebte Veränderung denkbar sind. Im letzten Fall muss wieder unterschieden werden, ob das Ziel positiv oder negativ formuliert wird. So würde man intuitiv Fortschritte bei der Trinkwasserversorgung positiv formulieren (z.B. Verdoppelung des Anteils der Einwohner *mit* Zugang zu Trinkwasser). MDG7c formuliert aber negativ, indem es eine Halbierung des Anteils der Einwohner *ohne* Zugang zu Trinkwasser fordert.

In der Tabelle ist vermerkt, welche dieser vier Möglichkeiten der Zielformulierung den besonders unterentwickelten Ländern die Zielerreichung besonders leicht („+“) bzw. besonders schwer („–“) gemacht hätte. Die Schattierung von jeweils einem Feld pro Reihe zeigt an, für welche Formulierung man sich bei der Zusammenstellung der MDGs jeweils entschieden hat. Dies verdeutlicht, dass stets die Formulierung gewählt wurde, die es den am wenigsten entwickelten Ländern, insbesondere also den Ländern in Subsahara-Afrika, besonders schwer macht, das jeweilige Ziel zu erreichen. Easterly hat seinem Aufsatz daher den Titel „How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa“ gegeben.

Tabelle 1:
alternative Möglichkeiten der Formulierung der MDGs und inwieweit sie es für die Zielerreichung für die am wenigsten entwickelten Länder besonders leicht (+) bzw. besonders schwer (–) gemacht hätten

	Vorgabe eines Zielniveaus	Vorgabe einer absoluten Veränderung	Vorgabe einer relativen Veränderung	
			übliche Formulierungsweise	umgekehrte Formulierungsweise
Einkommensarmut (MDG1)	–	+	–	+
Grundbildung (MDG2)	–	+	–	+
Gleichstellung der Geschlechter (MDG3)	–	+	+	+
Kindersterblichkeit (MDG4)	–	+	–	–
Zugang zu Trinkwasser (MDG7)	–	+	+	–

Erläuterung: dunkel unterlegt ist jeweils die Formulierung, die bei der Zusammenstellung der MDGs gewählt wurde.
 Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an Easterly (2008).

Der siebte Kritikpunkt ist, dass sich die Umsetzung der MDGs aufgrund von statistischen Problemen gar nicht bzw. nur schwer beobachten lässt. Erstens sind einige Unterziele noch gar nicht spezifiziert, bzw. es fehlen messbare Indikatoren der Zielerreichung. So enthält bspw. MDG1 seit 2008 das Unterziel, dass alle Erwerbstätigen nur „*decent work*“ verrichten sollen. Was hierunter zu verstehen ist, wird aber nicht näher erläutert, und erst recht wird kein Indikator genannt, mit dem die Umsetzung des Unterziels gemessen werden könnte. Zweitens sind zu einigen MDG-Indikatoren die erforderlichen Daten gar nicht vorhanden. So fordert MDG5 eine Verringerung der Müttersterblichkeitsrate von 1990 um drei Viertel bis 2015. Zu den meisten Ländern liegen aber keinerlei Daten über das Niveau der Müttersterblichkeit um das Jahr 1990 vor. Drittens lassen sich auch genauere aktuelle Daten nur schwer zu allen MDG-Indikatoren erheben. Dies wird bspw. dadurch deutlich, dass die

von der Weltbank und von UNESCO veröffentlichten Schulbeteiligungsraten erheblich divergieren. Viertens ist ein Vergleich der Daten zu unterschiedlichen Ländern bei einigen der MDGs gar nicht möglich bzw. sinnvoll. So wird bspw. der Anteil der Kleinkinder mit Untergewicht in vielen Ländern als Proxy-Indikator für Unterernährung herangezogen. Dabei wird aber weltweit dasselbe Gewicht zur Abgrenzung der Untergewichtigen angesetzt, obwohl Kinder in einigen Weltregionen selbst bei gleicher Ernährung im Schnitt um bis zu 2 % weniger wiegen als in anderen Weltregionen. Das Ausmaß des Hungers kann dadurch überzeichnet oder unterzeichnet werden (*Klasen 2008*).

Der achte Kritikpunkt ist, dass die MDGs Verteilungseffekte missachten. Lediglich unter MDG1 werden auch Verteilungsaspekte erfasst. Unter anderem wird hier der Anteil des ärmsten Bevölkerungsfünftels am Gesamtkonsum gemessen. Auch der Anteil der Einkommensarmen an der Gesamtbevölkerung ist ein Indikator, der bis zu einem gewissen Grad von Verteilungseffekten beeinflusst wird. Nur ein Anstieg des Einkommens der Armen führt hier zu einer Verbesserung des Indikatorwertes eines Landes, während es bei den anderen MDGs gleichgültig ist, ob sich die Lage der Reichen oder die der Armen verbessert. Ebenso ist es bspw. bei MDG4 unerheblich, ob die Wahrscheinlichkeit von Kindern, den fünften Geburtstag zu erleben, in Familien steigt, in denen diese Wahrscheinlichkeit besonders gering ist, oder ob sie in Familien steigt, in denen die Kinder ohnehin eine hohe Überlebenschance haben. Dies liegt daran, dass lediglich der ungewichtete Mittelwert erfasst wird. Wenn sich dieser verbessert, wissen wir nicht, wer hiervon profitiert.

Die MDGs können also unter Umständen Anreize für die Regierungen von Entwicklungsländern schaffen, sich vornehmlich für die städtische Mittelschicht anstatt für die Benachteiligten im ländlichen Raum einzusetzen. Durch die MDGs sehen sie sich gefordert, die Kinder- und Müttersterblichkeitsraten in ihren Ländern zu senken – auf welche Weise auch immer. Sie mögen also versucht sein, sich zum Beispiel auf eine Senkung der Sterblichkeitsraten in städtischen Gebieten zu konzentrieren, auch wenn sie dort ohnehin viel niedriger liegen als im ländlichen Raum. Abgesehen davon, dass die städtische Mittelschicht für die Machtsicherung der Regierenden wichtiger ist als die Landbevölkerung, ist es auch vielfach preiswerter Kampagnen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung im dichtbesiedelten städtischen Raum durchzuführen, als in entlegenen Landesteilen, wo es an jeglicher Infrastruktur mangelt.

Derartiges Handeln ist natürlich nicht ganz im Sinne der MDGs. Sie sollen ja globale menschliche Entwicklung messen und fördern. Die Frage,

wie das Wohlergehen der Individuen zu einem einzigen Parameter aggregiert werden kann, ohne dass dabei Informationen verlorengehen, löst sie aber nicht. Ökonomen arbeiten hierfür mit sogenannten *Wohlfahrtsfunktionen*, die sich aus dem Nutzen der einzelnen Gesellschaftsmitglieder zusammensetzen. Ganz grob bieten sie drei verschiedene Möglichkeiten, den Nutzen unterschiedlicher Menschen zu gewichten. Welcher Weg der richtige ist, ist fast schon eine weltanschauliche Frage.

Die erste Möglichkeit der Gewichtung könnte man als Bentham'schen Ansatz bezeichnen. Ihm zufolge ist soziale Wohlfahrt die Summe der individuellen Nutzen. Alle Nutzenwerte werden also gleich stark gewichtet, was zur Folge hat, dass es unerheblich ist, welches Mitglied einer Gesellschaft einen bestimmten Nutzenzuwachs erfährt. Jeder derartige Zuwachs übersetzt sich „eins zu eins“ in eine Steigerung der sozialen Wohlfahrt. Ein Einkommensanstieg bei den Reichen wird also genauso hoch bewertet wie ein Einkommensanstieg bei den Armen.

Eine zweite Möglichkeit ist der sog. Rawls-Ansatz. Er geht davon aus, dass diejenige Verteilungsordnung angestrebt werden sollte, für die sich Menschen entscheiden würden, die noch nicht wissen, an welcher Stelle in einer Gesellschaft sie geboren werden. Im Zweifelsfall würden sie danach trachten, das Wohlergehen derjenigen zu verbessern, denen es am schlechtesten geht (sog. Maximin-Strategie) – für den Fall nämlich, dass sie das Schicksal ereilt als eines der am stärksten benachteiligten Individuen in die Gesellschaft hineingeboren zu werden. Aufgrund dieser Überlegungen setzt der Rawls-Ansatz soziale Wohlfahrt mit dem Nutzen der am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitglieder gleich. Eine Verbesserung ihres Nutzens übersetzt sich in eine gleich hohe Steigerung der Rawls'schen Wohlfahrtsfunktion, die aber von Veränderungen des Nutzens wohlhabenderer Menschen ganz unabhängig ist.

Die dritte Möglichkeit, soziale Wohlfahrt zu definieren, liegt zwischen diesen beiden Ansätzen. Bei diesem sog. Nash-Ansatz geht ähnlich wie beim Bentham-Ansatz der Nutzen von jedem Individuum in die soziale Wohlfahrtsfunktion ein. Jedoch werden Veränderungen des Nutzens benachteiligter Menschen überdurchschnittlich gewichtet. Wenn also bspw. das Einkommen eines ohnehin reichen Menschen steigt, führt dies zu einer Steigerung der sozialen Wohlfahrt, diese würde aber noch viel stärker zunehmen, würde das Einkommen eines Armen um denselben Betrag wachsen.

Nun kann man aber feststellen, dass die einzelnen MDGs auf sehr unterschiedlichen Ansätzen beruhen. Wie bereits erläutert, entspricht die Art und Weise, wie MDG4 und MDG5 formuliert sind, dem Bentham'schen Ansatz. MDG1 hingegen, das nur darauf abzielt, das Einkom-

men der Armen über eine bestimmte Armutsgrenze zu heben, kommt dem Rawls-Ansatz sehr nahe.

Die Frage ist, ob man diese Uneinheitlichkeit eigentlich will. Hierüber sollte sich die internationale Gemeinschaft Gedanken machen. Ist es Absicht, dass den MDGs unterschiedliche Verteilungsphilosophien zugrunde liegen? Wenn dies nicht der Fall ist, sollte man darauf achten, ein mögliches neues Zielsystem, das für die Zeit nach 2015 gilt, konsistenter zu formulieren als die MDGs.

Der neunte und letzte Kritikpunkt, den ich nennen möchte, besteht darin, dass die MDGs ein gewisses Risiko für die Nachhaltigkeit der globalen Entwicklung darstellen. Einerseits stehen soziale und ökonomische Aspekte von Entwicklung bei ihnen eindeutig im Vordergrund. Ökologische Ziele tauchen erst unter MDG7 auf und stehen noch dazu in der Diskussion über die MDGs oft im Schatten der beiden nicht dem Umweltschutz zurechenbaren Unterziele von MDG7 (Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, Lebensbedingungen in Slums). Andererseits gehen von der MDG-Agenda aber auch Gefahren für die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit von Entwicklung aus. Sie schafft Anreize für die Politik, alles zu tun, um bestimmte Ergebnisse bis 2015 zu erreichen, auch wenn dieser Erfolg nur von kurzer Dauer ist und das Erreichte nach 2015 wieder in sich zusammenbricht.

IV. Konsequenzen für ein mögliches neues Zielsystem für die Zeit nach 2015

Aus den Stärken und Schwächen der MDGs sollten Lehren gezogen werden, die bei der Diskussion über ein mögliches neues globales entwicklungspolitisches Zielsystem für die Zeit nach 2015 zu berücksichtigen sind.

Erstens sollte dieses neue Zielsystem formal an die MDGs anschließen. Diese haben sich in vielerlei Hinsicht bewährt. So sollte auch das neue Zielsystem ergebnisorientiert, konkret, messbar und mit einem bestimmten Termin verbunden sein, damit jederzeit überprüft werden kann, ob die tatsächliche Entwicklung den Vorgaben entspricht. Ebenso sollten die einzelnen Ziele wieder genauso eingängig, lebensnah, plausibel und leicht verständlich formuliert sein, wie dies bei den MDGs der Fall ist, weil der Hauptzweck einer solchen neuen Agenda sicherlich wieder der Mobilisierungseffekt sein wird.

Zweitens sollten die möglichen Ziele auch inhaltlich zumindest teilweise an die MDGs anschließen. Denn selbst wenn es gelingt, alle MDGs bis

2015 zu erreichen, wird auf den Gebieten, die sie betreffen, noch viel zu tun sein: Auch in diesem Fall wird noch immer rund eine Milliarde Menschen in absoluter Armut leben. Noch immer werden zu viele Kinder und Mütter bei der Geburt sterben. Und noch immer werden viele Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben.

Drittens sollten diese Ziele ambitioniert, aber realistisch bleiben. Sie sollten durchaus eine Herausforderung darstellen und nicht lediglich einen Trend aus der Vergangenheit in die Zukunft fortschreiben, wie dies bei MDG1 der Fall war. Sie sollten aber auch erreichbar sein und nicht wie bspw. MDG2 eine Vorgabe machen, die auch mit größter Mühe nicht ganz erfüllt werden kann.

Viertens sollte eine neue Agenda auch pragmatisch sein. Sie sollte nicht zu viele Ziele enthalten, sondern sich auf das Wichtigste und Machbare konzentrieren. Ebenso sollte sie nur Ziele enthalten, die auch mit sinnvollen, messbaren Indikatoren erfasst werden können und über die sich tatsächlich Konsens unter allen wichtigen Akteuren herstellen lässt. Insbesondere sollte das erst vor zwei Jahren aufgenommen Unterziel „*decent work*“ mit messbaren Indikatoren versehen werden. Wenn dies nicht gelingt, sollte man es lieber aus der MDG-Agenda entfernen und nur ein oder zwei seiner Teilaspekte aufnehmen. So sollte es bspw. leicht sein, aussagekräftige Indikatoren für soziale Sicherheit zu definieren.

Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass der globale Süden an der Zusammenstellung der neuen Zielagenda von Anfang an stärker beteiligt wird als dies bei der MDG-Agenda der Fall war.

Fünftens sollten auch qualitative Aspekte von Entwicklung abgebildet werden – insbesondere im Bereich Bildung.

Sechstens sollten die einzelnen Ziele untereinander konsistent sein und Verteilungsaspekte in der gleichen Weise berücksichtigen. Bevor sie formuliert werden, sollte Einigkeit darüber hergestellt werden, welcher Verteilungsphilosophie sie genügen sollen.

Siebtens müssen zusätzliche Unterziele und Indikatoren aufgenommen, die den Umweltschutz stärker in die Agenda integrieren. Auch Vorgaben, die der Eindämmung des Klimawandels dienen, sind dabei zu berücksichtigen.

Zudem kann man auch darüber nachdenken, Indikatoren für die Energieversorgung und die Transportinfrastruktur aufzunehmen.

Wünschenswert wäre es ebenfalls, wenn es gelänge, politische Ziele in die Agenda mit aufzunehmen, bspw. die Verwirklichung von Menschen-

und Freiheitsrechten, politische Mitbestimmung, die Transparenz von Entscheidungen und die Unabhängigkeit der Justiz. Vermutlich ist ein solches Unterfangen auf internationaler Ebene aber nicht durchsetzbar.

Achtens sollten zukünftig die Entwicklungen bei allen Zielen, Unterzielen und Indikatoren auch getrennt nach Geschlecht, Landesteil, Ethnie, Konfession usw. erfasst werden, damit auch auf diese Weise Verteilungseffekte gemessen und Ungleichheiten bei der Entwicklung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen rechtzeitig identifiziert werden können.

Die Vereinten Nationen, das Seerecht und die Polarregionen

Ingo Winkelmann¹

I. Die Vereinten Nationen als Seerechtsrahmen

Artikel 1 der UN-Charta erklärt es zu den Zielen der Vereinten Nationen, freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln, geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen sowie Streitigkeiten nach den Grundsätzen des Völkerrechts zu bereinigen.²

In diese Zielsetzung fügen sich die vieljährigen Bemühungen der Vereinten Nationen ein, das Seevölkerrecht fortzuentwickeln. Meilenstein in dieser Hinsicht waren die drei unter der Ägide der Vereinten Nationen durchgeführten Seerechtskonferenzen. Mit der Dritten UN-Seerechtskonferenz, die im Jahre 1982 in Kingston/Jamaika erfolgreich zu Ende geführt wurde, gelang es erstmals, eine einheitliche „Verfassung für die Weltmeere“ zu vereinbaren: Das UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ). Mit dem SRÜ wurden vier unterschiedliche, sich mit zentralen Aspekten der Meere befassende Übereinkommen aus dem Jahre 1958 zusammengefasst.³ Diese vier Übereinkommen sind die Genfer Übereinkommen zu Küstenmeer und Anschlusszone, über die Hohe See, über Fischerei und über den Festlandsockel.⁴ Das SRÜ zählt heute zu den wichtigsten Fortentwicklungen des modernen Völkerrechts und öffnet einen neuen „rechtshistorischen Großabschnitt“⁵ für das Seerecht.

Mittlerweile zählt das SRÜ über 160 Vertragsstaaten. Diese Zahl macht klar, daß allgemeine UN-Mitgliedschaft (mit derzeit 192 Mitgliedstaaten) und Mitgliedschaft im Seerechtsübereinkommen nicht deckungsgleich sind. Mehr als 30 UN-Mitgliedstaaten gehören nicht zu den Vertrags-

¹ Anmerkung: Der nachfolgende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verf. wieder.

² Art. 1 UN-Charta.

³ In 16 Teilen und mehr als 300 Artikeln befasst sich das SRÜ mit sämtlichen Aspekten des Seerechts: Hierzu gehören Küstenmeer und Anschlusszone, Meerengen, ausschließliche Wirtschaftszone, Festlandsockel, Hohe See, Ordnung der Inseln, umschlossene oder halb umschlossene Meere, Zugang von Binnenstaaten zum und vom Meer, das „Gebiet“, Schutz und Bewahrung der Meeresumwelt, wissenschaftliche Meeresforschung, Entwicklung und Weitergabe von Meerestechnologien sowie die Beilegung von Streitigkeiten.

⁴ Abgedr. bei R. Platzöder/W. Graf Vitzthum, Seerecht. Law of the Sea, Baden-Baden 1983, S. 17ff.

⁵ W. Graf Vitzthum in ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, S. 44.

staaten des SRÜ. Prominentester Staat in dieser Gruppe sind die Vereinigten Staaten von Amerika, die seit vielen Jahren ihren Beitritt zum SRÜ erwägen, ohne daß es bislang gelingt, im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren die Hürde Senatszustimmung zu nehmen.

Dessenungeachtet finden im Rahmen der Vereinten Nationen kontinuierlich wichtige seerechtsbezogene Vorgänge statt. Neben dem jährlichen Bericht des UN-Generalsekretärs zu „Oceans and the Law of the Sea“⁶ ist hier etwa zu nennen die gleichnamige jährliche Resolution der Generalversammlung.⁷ Diese Resolution, die nicht in einem der sechs GVAusschüsse vorerörtert, sondern direkt im Plenum der Generalversammlung beraten wird, wird in mehreren informellen Runden vorbereitet und – meist Anfang Dezember – in New York beschlossen. Zu den Hauptteilen der Resolution zählen Punkte wie

- capacity-building
- peaceful settlement of disputes
- continental shelf and the work of the Commission
- maritime safety and security
- marine environment and marine resources
- marine biodiversity
- regular process for global reporting and assessment of the state of marine environment
- marine science sowie
- regional cooperation.

An der Beratung der Resolution haben naturgemäß sämtliche UN-Mitgliedstaaten teil, auch wenn sie nicht Mitglied des UN-Seerechtsübereinkommens sind. Regelmäßig drängen während der Verhandlungen Nicht-SRÜ-Vertragsstaaten⁸ darauf, dass im Resolutionstext sorgfältig von Verpflichtungen nach allgemeinem Völkerrecht und solchen nach SRÜ unterschieden wird. Dies wird dadurch erschwert, dass zahlreiche Normierungen im SRÜ zugleich auch Ausdruck von allgemeinverbindlichem Gewohnheitsrecht sind.

Eine UN-Plattform, die seit dem Jahr 2000 besteht, ist der sog. *Open-Ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law* (UNICPOLOS). UNICPOLOS verfolgt zwei Ziele: Vor allem aus Sicht der

⁶ Zuletzt UN Doc. A/65/69 vom 29.03.2010.

⁷ Zuletzt UN Doc. A/RES/64/71 vom 12.03.2010.

⁸ Z.B. Venezuela, Kolumbien u.a.

Dritten Welt eine verstärkte Diskussion entwicklungspolitischer Aspekte, die mit dem Recht der Meere zusammenhängen und zum Forderungskatalog der Agenda 21 gehören.⁹ Zugleich verfolgt UNICPOLOS allgemeingesehen den Zweck, ein Forum zu schaffen, in dem wichtige seerechtliche Aspekte vorbesprochen und Sprache gesucht werden soll, die dann später ggfs. Eingang in die jährlichen Resolutionen der UN-Generalversammlung finden kann.¹⁰ Der Nutzen des Prozesses in der Ausprägung, die er mittlerweile gefunden hat, wird unterschiedlich bewertet. Zu Recht bemängeln Teilnehmer informell, dass die sehr allgemeine Zielsetzung des Diskussionsforums oft an einem Mangel an Fokussierung und konkreten Ergebnissen leidet.

Seit Inkrafttreten des SRÜ im Jahre 1994 finden jährlich sog. „Meetings of States Parties“ statt. Diese einwöchigen Vertragstaatentreffen in New York¹¹ dienen der Umsetzung des SRÜ, insbesondere der Berichterstattung über die Tätigkeit der einzelnen im SRÜ vorgesehenen Organe.¹² Auch werden der vorgenannte Bericht des UN-Generalsekretärs erörtert und in regelmäßigen Abständen Wahlen zu den einzelnen Organen des Seerechtsübereinkommens durchgeführt. Umstritten ist die Frage, ob das Treffen der Vertragsstaaten befugt ist, materielle Festlegungen hinsichtlich des SRÜ zu treffen. Hiergegen wenden sich die meisten westlichen Staaten, die einwenden, dass die Treffen lediglich Verwaltungs- und technische Fragen zu erörtern befugt sind, nicht jedoch darüber hinausgehende Inhalte.

Zu den zentralen Organen, die durch das Seerechtsübereinkommen geschaffen wurden, gehören der Internationale Seegerichtshof¹³ in Hamburg, die Internationale Meeresbodenbehörde¹⁴ in Kingston sowie die Festlandsockelgrenzkommission¹⁵ mit informellem Sitz in New York.

Keines dieser Organe ist formal ein UN-Organ. Alle Organe befinden sich – nachvollziehbar angesichts des noch verhältnismäßig jungen Datums der Seerechtskonvention noch am Anfang ihres Wirkens: So hat

⁹ Vgl. UN Doc. A/RES/64/71 v. 12. März 2010, Ziff. 186: „... *unique forum for comprehensive discussions on issues related to oceans and the law of the sea, consistent with the framework provided by the Convention and Chapter 17 of Agenda 21...*“ (Bezug auf den Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Vol. I, Resolution I, Annex II).

¹⁰ Ein Beispiel von vielen aus jüngster Zeit: Marine Genetic Resources (MGR).

¹¹ Sitz des Depositars UN: Art. 319 I SRÜ.

¹² Art. 319 II u. III SRÜ.

¹³ Art. 287 I a) SRÜ.

¹⁴ Art. 156 SRÜ.

¹⁵ Art. 76 VIII SRÜ.

die Festlandsockelgrenzkommission bislang erst rund ein Dutzend Empfehlungen ausgesprochen. Der Internationale Seegerichtshof hat erst 17 Fälle zu bearbeiten gehabt.¹⁶ Die Internationale Meeresbodenbehörde hat im Mai 2010 ihr Regelwerk zur Erkundung und Exploration polymetallischer Sulfide endgültig fertiggestellt.¹⁷ Die Festlandsockelgrenzkommission besteht derzeit ihren ersten Härtetest, der aus der nahezu zeitgleichen Ballung von mehr als 90 küstenstaatlichen „Anträgen“ auf einen erweiterten äußeren Festlandsockel resultiert. Die enorme Zunahme der Arbeitslast dieser unpolitisch und technisch konzipierten Kommission bringt ungeahnte Schwierigkeiten bei Finanzierung, Strukturierung und Organisation der Kommission mit sich. Aufgabe der Kommission ist es, Festlandsockeldaten, die von Küstenstaaten vorgelegt werden, auf ihre geologische und geophysikalische Schlüssigkeit hin zu überprüfen. Auf dieser Grundlage spricht die Kommission Empfehlungen aus, die es den Küstenstaaten ggfs. erlauben, die äußeren Grenzen ihrer Festlandsockel über 200 Seemeilen vor der jeweiligen Küste hinaus zu erweitern und festzulegen.¹⁸ Dass diese Arbeit für das hier behandelte Thema von Interesse ist, werden die Ausführungen zur Arktis zeigen.¹⁹

II. Die arktische Polarregion

Die Arktische Polarregion erstreckt sich über ein Gebiet von rund 20 Mio. km².²⁰ Etwa die Hälfte ist Festland, die andere Hälfte bildet der Arktische Ozean. Obwohl bisher weitgehend ständig vereist, ist der Arktische Ozean ein Meer im Sinne des internationalen Rechts. Auf ihn findet das SRÜ Anwendung. Die arktischen Anrainerstaaten Norwegen, Kanada, Russland und Dänemark sind alle Mitglieder des SRÜ. Ausnahme: Die Vereinigten Staaten von Amerika. Dies birgt für letztere den Nachteil, dass sie weder für ein Richteramt im Internationalen Seegerichtshof, einen Platz im Rat der Internationalen Meeresbodenbehörde oder für einen Platz in den Reihen der Festlandsockelgrenzkommission kandidieren können.

¹⁶ Hierunter die jüngsten Fälle zur Abgrenzung der seewärtigen Grenzen zwischen Myanmar und Bangladesch sowie zur Haftung von Staaten für von ihnen befürwortete Unternehmen, die den internationalen Tiefseeboden explorieren (ISGH-Fälle 16 und 17).

¹⁷ Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Sulphides in the Area, 7 May 2010.

¹⁸ Art. 76 VIII SRÜ.

¹⁹ S.u. Kap. II.

²⁰ Hierzu allg. I. *Winkelmann*, Wem gehört die Arktis? SWP-Aktuell 56 (Nov. 2007); zu den Rechtsfragen s. A. *Proelss/T. Müller*, The Legal Regime of the Arctic Ocean, ZaöRV 68 (2008), 651-687 m.w.Nachw.

Einzig arktisspezifische Vorschrift des SRÜ ist Artikel 234 SRÜ.²¹ Art. 234 SRÜ gibt Küstenstaaten das Recht, in Eis bedeckten Gebieten innerhalb ihrer ausschließlichen Wirtschaftszonen Vorschriften zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe zu erlassen und durchzusetzen.²² In den Artikeln 122 und 123 SRÜ finden sich Zusammenarbeitsverpflichtungen für Küstenstaaten von halbumschlossenen Meeren, die jedenfalls dann auf den Arktischen Ozean anwendbar wären, wenn dieser als ein solches zu bezeichnen wäre.²³ Darüber hinaus finden natürlich die allgemeinen Vorschriften des Seerechtsübereinkommens zu der Festlegung der einzelnen Meereszonen und der Erstreckung der Festlandssockel Anwendung.

Die Vereinten Nationen haben von der Arktis ebenso spärlich Kenntnis genommen wie dies das SRÜ tut. So findet sich unter den mehr als 200 Artikeln der jährlichen Seerechtsresolution der Vereinten Nationen²⁴ lediglich ein einziger Präambelsatz, der auf die Arktis Bezug nimmt:

*“expresses ... its deep concern at the vulnerability of the environment and the ecosystems of the polar regions including the Arctic Ocean and the arctic ice cap, particularly effected by the projected ... effects of climate change.”*²⁵

Es ist bemerkenswert, dass die grundlegende jährliche UN-Resolution zum Seerecht die Nordpolarregion lediglich in einem Präambelsatz erwähnt, sich darüber hinaus aber weitergehender Forderungen oder Feststellungen enthält. Schifffahrtswege, Ressourcen, Wissenschaft: Es gäbe vielfältige Ansatzpunkte, der Thematik stärkeres Profil zu verschaffen. Bemühungen einzelner Staaten oder Staatengruppen in der Vergangenheit, an dieser Lage etwas zu ändern, scheiterten meist am Widerstand der meisten der fünf arktischen Ozean-Anrainerstaaten. Zuzugeben ist, dass der Nordpol bereits in den Beratungen zum Seerechtsübereinkommen auf der Dritten Seerechtskonferenz nur eine periphere Rolle spielte. Die meisten Entwicklungsländer interessierten sich seinerzeit nicht für diesen Teil der Welt, andere – etwa Russen und Amerikaner – wollten die Nahtstelle des damaligen Kalten Krieges nicht zu Auseinan-

²¹ Auch „kanadische Klausel“ oder „arktische Ausnahme“ genannt.

²² Von diesem Recht hat Kanada sehr frühzeitig – noch vor Inkrafttreten des SRÜ – Gebrauch gemacht, s. dazu: R. Wolfrum, Die Beschränkung der Freiheit der Schifffahrt durch das kanadische „Water Pollution Prevention Act“ sowie die internationalen Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 15 (1975), 143 ff.

²³ Dagegen P. Kunig, Arctic, in: R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of International Public Law, Vol. I, 1992, 246.

²⁴ UN Doc. A/RES/64/71 vom 12. März.2010 (s.o. Anm. 6).

²⁵ *Ibid.*

dersetzungen im seevölkerrechtlichen Rahmen werden lassen. Ob die heute angesichts der wachsenden Bedeutung der Polarregionen noch rechtfertigbar ist, muss bezweifelt werden. Die wichtigen Fragen, die mit der gegenwärtig stattfindenden Eisschmelze in der Arktis verbunden sind, verdienen zumindest die Beachtung durch multilaterale Gremien und damit auch die Aufmerksamkeit der UN. Zu den genannten Fragen gehört etwa die verstärkte Schiffbarkeit des Arktischen Ozeans,²⁶ die zunehmende Nutzbarkeit von mineralen Meeresbodenschätzen²⁷ sowie die Erforderlichkeit des Schutzes des Ökosystems Arktischer Ozean²⁸.

Die arktischen Staaten, zu denen auch Island, Schweden und Finnland zählen, haben sich seit Oktober 1996 im Arktischen Rat (AR) zusammengefunden. Neben den acht Arktisstaaten gehören dem AR auch zehn Beobachterstaaten an, darunter Deutschland. Schließlich und nicht zuletzt sind indigene Bevölkerungsgruppen als sog. „ständige Teilnehmer“ Teil des AR. Der Rat ist ein politischer Zusammenschluss, dessen Beschlüsse nicht rechtsverbindlich sind. Seine Hauptaufgabe besteht in der intensiven Beobachtung der Umwelt der arktischen Region. Grundlage hierfür war die *Arctic Environment Protection Strategy* (AEPS) von 1991.

Der Festlandsockelgrenzkommission hat seit einigen Jahren mit einer Reihe arktisbezogener „*submissions*“ zu tun. Solche „Anträge“²⁹ wurden von Norwegen (im April 2010 bereits mit einer positiven Empfehlung versehen) und der Russischen Föderation (in Überarbeitung) vorgenommen. Von Kanada und Dänemark werden im Jahr 2013 Anträge erwartet. Alle *submissions* zielen ab auf erweiterte äußere Festlandsockelgrenzen in der Arktis, z.T. bis hin zum Nordpol. Die Empfehlungen der Kommission werden eine wichtige Rolle spielen für die Erforschung und Nutzung des Arktischen Ozeans. Sie sind Teil der Entwicklungen, die die Region zu einem Geopolitikum machen.

²⁶ Dazu zuletzt: Arctic Council, Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, April 2009; vgl. auch A. Chircop, The Growth of International Shipping in the Arctic: Is a Regulatory Review Timely?, *International Journal of Marine and Coastal Law* 24 (2009), 355-380.

²⁷ S. etwa D. Mager, Climate Change, Conflicts and Cooperation in the Arctic: Easier Access to Hydrocarbons and Mineral Resources?, *International Journal of Marine and Coastal Law* 24 (2009), 347-354.

²⁸ Zur ökologischen Perspektive s. statt vieler I. Winkelmann, Arktische Ressourcen fördern und arktische Umwelt bewahren: Quadratur des Kreises?, in: Lob der Vielfalt. Jahrbuch Ökologie 2009, Stuttgart 2008, 31ff.

²⁹ S. o. Kap. I.

Wie die sog. Ilulissat-Erklärung der fünf Anrainerstaaten („A5“) des Arktischen Ozeans vom Mai 2008 zeigt,³⁰ kommt für die fünf arktischen Ozeananrainerstaaten ein eigenes Nordpol-Vertragsinstrument nicht in Betracht. Positiv an der Ilulissat-Erklärung bleibt, dass sich die Anrainerstaaten damit einverstanden erklären, etwaige Streitigkeiten über die Zugehörigkeit und Erstreckung von Festlandssockeln auf der Grundlage des SRÜ zu regeln. Dadurch wurden Befürchtungen beseitigt, in der arktischen Polarregion könne es zu Auseinandersetzungen um Bodenschätze kommen.³¹ Allerdings macht die klare Sprache der A5 zugleich deutlich, dass sie an einer Multilateralisierung der Polarregion eher (nur) am Rande interessiert sind.

Die große Anzahl von Staaten, die Beobachter im AR werden wollen,³² zeigt zugleich, dass sich der status quo der Region nicht auf Dauer aufrechterhalten lassen wird. Die Herausforderung für den AR ist es, zu vermeiden, dass ein erfolgreiches, auf regionaler Erfahrung basierendes System verwässert wird, zugleich aber sicherzustellen, dass alle Interessierten an der Diskussion um die Zukunft des Arktischen Ozeans teilhaben und sich auch mit benötigten Mitteln an diesen Strukturen beteiligen können.

III. Die antarktische Polarregion

Anders als die Arktis ist die Antarktis Festland. Der „sechste“ Kontinent, der sich südlich des 60. Breitengrades erstreckt, unterfällt damit nicht dem Seerecht. Seit 1982 war die sog. „Frage der Antarktis“³³ Gegenstand jährlicher Beratungen in Erstem Ausschuss und der Generalversammlung der UN. Hauptbetreiber der Verortung der antarktischen Frage auf der Tagesordnung der UN-Generalversammlung war u.a. Malaysia. Hintergrund des malaysischen Bestrebens waren sowohl ein persönliches Interesse des damaligen malaysischen Premierministers *Mahathir* als auch das Bestreben, die Antarktis, so wie Meeresboden und Mond, als sog. „gemeinsames Erbe der Menschheit“ zu deklarieren. Bekanntlich hatte dieses Prinzip in Gestalt des sog. *common heritage of mankind*-Prinzips in Hinblick auf den Meeresboden außerhalb nationaler

³⁰ „We See no need to develop a new comprehensive legal regime for the Arctic Ocean.“, Ilulissat Erklärung vom 27.-29. Mai 2008, abgedr. In: G. Witsche et al. (eds.), *New Chances and responsibilities in the Arctic Region, 2010 (Annex)* 293. s.a. I. Winkelmann, *Feste Spielregeln für die Aufteilung des Arktischen Ozeans*, SWP-Aktuell 53 (Juni 2008).

³¹ Unterstützt durch Vorgänge wie das Pflanzen einer Titanflagge auf dem Meeresboden nahe des Nordpols durch den russischen Duma-Abgeordneten *Chilingarov* im Juli 2007.

³² Z.B. CHN, Südkorea, EU.

³³ S. Resolution A/RES/60/47 vom 6. Januar 2006.

Hoheitsbefugnisse Eingang in das SRÜ gefunden.³⁴ Die malaysischen Überlegungen kommen in den folgenden Ausführungen zum Ausdruck:

*“It is now time the United Nations focus its attention on Antarctica. A number of countries have gone to claim huge wedges of Antarctica for their countries. But the fact still remains that these uninhabited lands do not legally belong to the discoverers as much as the colonial territories do not belong to the colonial powers. Like the seas and the sea-beds these uninhabited lands belong to the international community. The countries presently claiming them must give them up so that either the United Nations administer these lands or the present occupants act as trustees for the nations of the world. Presently exploitation of the resources in Antarctica is too costly and the technology is not yet available. But no doubt the day will come when Antarctica can provide the world with food and other resources for its development. It is only right that such exploitation should benefit the poor nations as much as the rich. We are aware [that] the Antarctic Treaty concluded by a few nations provides for their cooperation for scientific research and prohibits non-peaceful activities. While there is some merit in this Treaty, it is nevertheless an agreement between a select group of countries and does not reflect the true feelings of members of the United Nations or their just claims. A new agreement is required so that historical episodes are not made into facts to substantiate claims.”*³⁵

Seit 2005 gibt es die eingangs genannten Berichte nicht mehr. Der letztmalige jährliche Bericht des UN-Generalsekretärs zur Frage der Antarktis datiert vom 11. August 2005.³⁶ In diesem Bericht wurden die Facetten des sog. antarktischen Vertragssystems, der Antarktisvertrag, das Umweltschutzprotokoll von 1991, das Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben (1972) sowie das Übereinkommen über die Erhaltung der antarktischen lebenden Meeresschätze (1980) näher beleuchtet. U.a. heißt es, der Antarktisvertrag sei ein besonderes Beispiel internationaler Kooperation. Die Antarktis werde als Schutzgebiet ausgestaltet, Frieden und Wissenschaft gewidmet. Die Antarktis sei die Bühne einer erfolgreichen internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft, vor allem angesichts globaler Veränderungen.³⁷

³⁴ Artikel 137 SRÜ.

³⁵ Anmerkungen des malaysischen UN-Botschafters *Hamidon Ali* vor dem Ersten Ausschuss am 1. November 2005 (hardcopy, liegt Verf. vor); s. dazu a. *P. Beck*, *The United Nations and Antarctica, 2005: the end of the „Question of Antarctica“?*, *Polar Record* 42 (222), 217 ff. (222).

³⁶ UN Doc. A/60/222.

³⁷ *Ibid.*

Worin besteht das antarktische Vertragssystem? Es findet seinen Ausdruck im Antarktisvertrag von 1959, der 2009 sein 50jähriges Jubiläum feierte. Dem Vertrag gehören mittlerweile 48 Staaten an, darunter 28 sog. Konsultativstaaten mit Stimmrecht, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland zählt. Die Vertragsstaaten des Antarktisvertrages treffen sich zu jährlichen Konsultativtagungen, auf denen alle Fragen, welche antarktische Umwelt und Forschung auf der Antarktis betreffen, erörtert werden.³⁸

Die Vertragsstaaten des Antarktisvertrages verstehen sich als Sachwalter der Interessen und Aktivitäten in der Antarktis. Sie betrachten ihr System als Spezialregelung, die weitgehend frei von UN-Vorgaben ist. Auf dieser Linie wird die Antarktis in der letztmaligen Resolution der Generalversammlung zum Thema von 2006 von der künftigen Erörterung im Rahmen der jährlichen UN-Tagesordnung herausgenommen. Dort ist lediglich angemerkt, Verwaltung und die Nutzung der Antarktis sollten weiter in Übereinstimmung mit den Prinzipien und Zwecken der Charta der Vereinten Nationen geführt, internationaler Frieden und Sicherheit bewahrt und die internationale Zusammenarbeit zum Nutzen der Menschheit als Ganze gefördert werden. Schließlich wurde beschlossen, künftig weiterhin mit der Angelegenheit befasst zu bleiben.³⁹

Damit war die seit 1982 bestehende Übung der jährlichen Behandlung des Themas abgeschafft, das sich in den Augen Mancher allmählich zu einem Ritual ohne Fortschritte verwandelt hatte.⁴⁰ Staaten, die ursprünglich das Thema Antarktis gerner stärker multilateralisiert gesehen hätten – etwa Indien oder Malaysia – sind zwischenzeitlich entweder Konsultativmitglieder des Antarktisvertrags geworden oder stehen kurz vor einem Beitritt.⁴¹

Auch diese Entwicklung (des Nachlassens einer des kontinuierlichen UN-Befassung mit einem Polar-Thema) ist bemerkenswert. Sie ist möglicherweise Ergebnis des endgültigen Erfolgs/der Akzeptanz des Antarktisvertrages von 1959, der dazu geführt hat, dass dort territoriale Auseinandersetzungen um Gebietsansprüche vermieden werden und ein

³⁸ Die letzte dieser Konferenzen fand im Mai 2010 in Punta del Este (Uruguay) statt. Im Mittelpunkt der Beratungen standen z.B. Fragen des Klimawandels, der Bewahrung der Umwelt und der Bioprospektion. Zu den Ergebnissen des vorangegangenen Treffens 2009 s. Antarctic Treaty, Final report of the Thirty-second Consultative Meeting, Baltimore, 6-17 April 2009.

³⁹ UN Doc. A/RES/60/47 v. 6. Januar 2006 (s.o. Anm. 31).

⁴⁰ Vgl. Beck (s.o. Anm. 34), 226.

⁴¹ Malaysia wird seit einigen Jahren regelmäßig als Beobachter und zu einem Gespräch mit den *Heads of Delegations* eingeladen. Ein Beitritt Malaysias zum Antarktisvertrag ist noch 2010 zu erwarten; zur Entwicklung der malaysischen Position s. auch Beck (s.o. Anm. 34), 220 ff.

Raum geschaffen wird, der im Interesse der ganzen Menschheit und für alle Zeiten ausschließlich für friedliche Zwecke genutzt und nicht zum Schauplatz oder Gegenstand internationaler Zwietracht werden soll.⁴² Nach Artikel 1 des Antarktisvertrages sind alle Maßnahmen militärischer Art verboten.⁴³ Die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung in der Antarktis wird bekräftigt.⁴⁴

Geopolitisch von Bedeutung ist Artikel 4 des Antarktisvertrags, wonach der Vertrag nicht so ausgelegt werden darf, als stelle er einen Verzicht einer Vertragspartei auf vorher geltend gemachte Rechte oder Ansprüche auf Gebietshoheit in der Antarktis dar. Mit dieser Formulierung wird sichergestellt, dass über die von den sieben⁴⁵ Konsultativstaaten erhobenen Territorialansprüche nicht entschieden wird. Der Vertrag ist auf unbestimmte Zeit geschlossen, ein Kündigungsrecht ist nicht vorgesehen.

Eine wichtige Ergänzung des Vertrags erfolgte im Jahr 1991 in Madrid mit dem Abschluss des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag.⁴⁶ In diesem Protokoll haben die Vertragsparteien festgelegt, dass zur Ausbeutung von Bodenschätzen in der Antarktis ein 50-jähriges Moratorium gilt. Die Regelung stellt einen fundamentalen Gegensatz zur Situation in der Arktis klar heraus: Während in der Arktis intensiv über die Ausbeutung bestehender Bodenschätze auf dem Meeresboden diskutiert wird, ist die Nutzung von Bodenschätzen nach dem Umweltschutzprotokoll von Madrid in der Antarktis auf absehbare Zeit verboten.

Trotz ihrer Beschaffenheit als Landmasse berührt die Antarktis auch einzelne Verfahren vor der Festlandsockelgrenzkommission. So haben antarktische „*claimants*“ wie das Vereinigte Königreich und Australien im Rahmen ihrer der Festlandsockelgrenzkommission vorgelegten *submissions* auch Daten übermittelt, die Bezug auf den antarktischen Kontinent nehmen. Da über in der Antarktis erhobenen Territorialansprüche indes nach dem Antarktisvertrag nicht entschieden werden soll, haben beide Staaten in ihren Anträgen die Kommission gebeten, hinsichtlich derjenigen Informationsteile, welche die Antarktis berühren, keine Empfehlungen auszusprechen. Dieser Punkt ist deshalb interessant, da er zum einen die seerechtlichen Bezüge der (Land-) Thematik Antarktis durchschimmern lässt, zum anderen aber deutlich zeigt, dass die nach

⁴² Präambel Antarktisvertrag vom 1. Dezember 1959.

⁴³ Artikel 1, Absatz 1 Antarktisvertrag.

⁴⁴ Artikel 2 Antarktisvertrag.

⁴⁵ Norwegen, Frankreich, Argentinien, Chile, Australien, Neuseeland, Vereinigtes Königreich.

⁴⁶ Für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 14. Januar 1998 (Annex V am 24.05.2002), s. S. *Hobe* (Einführung in das Völkerrecht, 9. Aufl. 2008, 461).

außen hin eher „ruhige“ Antarktisthematik an ihren Rändern politisch sensitiv ist.

IV. Abschließende Bemerkungen

Die Forschungen der letzten Jahre haben belegt, von welcher entscheidenden Bedeutung die Polarregionen für das Thema Klimawandel sind. So stellt etwa der Arktische Ozean eine Meeresfläche dar, deren Einfluss auf das Weltklima erheblich ist. Arktische Strömungen wie der Beaufort-Strom und der Transpolare Strom beeinflussen die Wassertemperatur weltweit. Das arktische Packeis, das bis zu einem Drittel des weltweiten Eises ausmacht schmilzt dramatisch. Dem *Arctic Climate Impact Assessment* aus dem Jahr 2004 zufolge sind 988.000 km² Arktiseis abgeschmolzen. Der Schmelzvorgang scheint sich weiter zu beschleunigen. Auch in der Antarktis sind lokale Eisschmelzvorgänge zu beobachten, auch wenn das Gros des Antarktischen Kontinents hiervon bislang noch ausgenommen ist.⁴⁷

Sicher ist, dass die in beiden Polarregionen betriebene wissenschaftliche Arbeit insbesondere im Bereich der Klimagrundlagenforschung zentrale Erkenntnisse dazu ermöglicht, wie sich der Klimawandel in den nächsten Jahrzehnten auswirken wird. Auch liefern beide Pole mit ihren Eis- und Kältemassen wichtiges Datenmaterial für das weltweite Klimagefüge. Von daher verwundert es, dass sich die Vereinten Nationen zwar im Bereich der Bekämpfung des globalen Klimawandels mit Nachdruck engagieren, den Themen Arktis und Antarktis (letzterem jedenfalls nach 2005) indes zuletzt nur geringe Beachtung bzw. Erörterung zukommen lassen.

⁴⁷ Dies hängt u.a. auch damit zusammen, dass das über der Antarktis zum Ausdruck kommende Ozonloch Effekte zeitigt, die höhere Temperaturen verhindern, die andernfalls zu einer verstärkten Eisschmelze führen würden.

Die Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats – eine Bilanz nach zwei Jahrzehnten¹

Helmut Volger

Für eine Strukturreform des Sicherheitsrats, d.h. der Änderung der Zahl seiner ständigen und nichtständigen Mitglieder, gibt es für die nächsten Jahre wegen der mangelnden Einigkeit der UN-Mitgliedstaaten kaum realistische Chancen.

Anders sieht es mit informellen Reformen des Rats aus, die seine Arbeitsmethoden betreffen: Hier hat seit 1993 eine Reihe von Reformschritten stattgefunden, die der Rat selbst vorgenommen hat, und zwar in Form einer informellen Neuinterpretation bzw. einer veränderten praktischen Anwendung seiner Geschäftsordnung, der „Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats“ (Provisional Rules of Procedure of the Security Council) (UN Doc. S/96/Rev.7(1983)), im folgenden kurz „Geschäftsordnung“ genannt.

Ihre schriftliche Form fanden und finden diese informellen Reformschritte in „Mitteilungen“ und „Erklärungen“ des Ratspräsidenten² (Notes and Statements of the President of the Security Council), juristisch gesehen sind das formelle Entscheidungen des Sicherheitsrats, deren Text durch den Rat Wort für Wort gebilligt und durch den Präsidenten bekannt gemacht wird – bei den „Mitteilungen“ mit der Formulierung „The Members of the Council welcome/agree ...“, bei den „Erklärungen“ mit der Formulierung „At the ... meeting of the Security Council ... the President ... made the following statement on behalf of the Council: The Security Council notes/recalls/agrees/reaffirms/ recognizes/emphasizes ...“.

Mit den „Mitteilungen“ und „Erklärungen“ des Ratspräsidenten wurde dabei oft nachträglich – manchmal erst nach Jahren – durch den Rat im Konsens eine Praxis bestätigt, die zuvor erst einzelne und dann zunehmend mehr Ratsmitglieder praktiziert hatten. Vorbereitet wurden die Reformschritte durch eine im Juni 1993 vom Rat gegründete „Informelle Arbeitsgruppe für Dokumentation und andere Verfahrensfragen“

¹ Überarbeitete Fassung des Referats, das der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2010 gehalten hat.

² Vgl. zu den Presidential Statements: *Stefan Talmon*, The Statements of the President of the Security Council, in: *Chinese Journal of International Law*, Vol. 2 (2003), S. 419-465.

(Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions). Sie war es auch, auf deren Vorarbeit sich der Rat bei der Formulierung der präsidentiellen „Mitteilung 2006/507“ (UN Doc. S/2006/507 vom 19.7.2006) stützte, in der die bis dahin einzeln gebilligten Reformschritte in den Arbeitsmethoden in einer Art Katalog zusammengefaßt, ihre Funktion erläutert und ihre Anwendung bekräftigt wurden. Damit stellt die „Mitteilung 2006/507“ eine Art Ergänzung zur Geschäftsordnung des Rats dar.

Angeregt wurden die Reformschritte in Bezug auf die Arbeitsmethoden des Rats zum einen durch die 1993 eingesetzte Arbeitsgruppe der Generalversammlung zur Reform des Sicherheitsrats (UN Doc. A/RES/48/26 vom 3.12.1993), die neben Vorschlägen zur Strukturreform auch solche zur Reform seiner Arbeitsmethoden vorlegte,³ durch Initiativen von nichtständigen Ratsmitgliedern, die sich für eine frühere Einbeziehung der Nichtmitglieder des Sicherheitsrats in seine Entscheidungsfindung und für eine bessere Information der Öffentlichkeit über die Arbeit des Rats⁴ stark machten, sowie durch Initiativen einzelner ständiger oder nichtständiger Ratsmitglieder.⁵

Die Hauptkritik der UN-Mitgliedstaaten an der Arbeitsweise des Sicherheitsrats Anfang der 90er Jahre richtete sich gegen die mangelnde Transparenz seiner Arbeit.⁶ Zwar hielt der Rat – wie in Regel 48 seiner Geschäftsordnung vorgesehen – die überwiegende Zahl seiner *formellen Sitzungen* öffentlich ab, *nichtöffentliche formelle Sitzungen* („closed meetings“ oder „private meetings“ genannt), die es nach der Geschäftsordnung auch gibt, u.a. zur Wahl des UN-Generalsekretärs, fanden nur selten statt.

³ So z.B. das Arbeitspapier der Arbeitsgruppe vom 29. Mai 1997 (UN Doc. A/AC.47/1997/CRP.8), das sich mit den seit 1993 eingeführten Verbesserungen der Arbeitsmethoden beschäftigt und weitere Reformen vorschlägt.

⁴ So z.B.: Position paper on working methods of the Security Council, 22 December 1997, UN Doc. A/53/47, Appendix XIV, Annex I und II, S. 57-60, auch veröffentlicht in: www.globalpolicy.org/security/docs/memo1297.htm.

⁵ So z.B. die Initiative Großbritanniens im Oktober 1994 zur Einführung von Unterrichtungen (briefings) der Nichtmitglieder des Rats nach informellen Konsultationen. Vgl. dazu: Security Council Report: Special Research Report 2007 No. 3: Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness. Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007, S. 4f., http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.3506555/k.DA5E/Special_Research_ReportbrSecurity_Council_Transparency_Legitimacy_and_Effectivenessbr18_October_2007_No_3.htm.

⁶ Vgl. z.B. die Zusammenfassung der Kritik der UN-Mitgliedstaaten, die sie während der 49. Sitzung der Generalversammlung 1994 in Bezug auf die mangelnde Transparenz der Arbeit des Sicherheitsrats geäußert hatten, in einem Text des UN-Sekretariats: Paper Prepared by the Secretariat on the Views Expressed by Member States During the Forty-Ninth Session of the General Assembly, UN Doc. A/AC.247/3 vom 6.1.1995, abgedruckt in: UN Doc. A/49/965 vom 18.9.1995, S. 23-38, hier S. 23-24.

Die *formellen Sitzungen* dienten jedoch zu diesem Zeitpunkt überwiegend der Verabschiedung („adoption“) von Beschlüssen in Form von Resolutionen und waren oft relativ kurz.

Sie wurden vorbereitet in einem Sitzungsformat, das in der Geschäftsordnung gar nicht vorgesehen ist und das nach Auffassung der ständigen Ratsmitglieder auch keine eigentliche „Sitzung des Rats“ darstellt, nämlich in *nichtöffentlichen, „informellen Plenar-Konsultationen“* der Mitglieder des Rats („closed informal consultations of the whole“, oft auch nur als „informal consultations“, „informals“ oder „consultations“ bezeichnet.⁷

Es handelt sich formal um private Treffen aller 15 Ratsmitglieder unter dem Vorsitz des Ratspräsidenten, der jedes Ratsmitglied vorab über Zeitpunkt, Ort und Tagesordnung des Treffens informiert. Im Unterschied zu den *formellen öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen* wird in den *informellen Konsultationen* kein Protokoll geführt und danach kein Communiqué oder sonstiger schriftlicher Bericht veröffentlicht. Nichtmitglieder des Rats können nicht teilnehmen.

Um deutlich zu machen, daß es sich dabei nicht um Ratssitzungen handelt, fanden und finden die informellen Konsultationen nicht im Saal des Sicherheitsrats (Security Council Chamber) statt, sondern in einem angrenzenden Raum, dem „Konsultationsraum“ (Consultations Room), der 1974 für diesen Zweck gebaut wurde und über die technischen Einrichtungen für die Simultanübersetzung in die Amtssprachen der UNO verfügt.

Diese *informellen Konsultationen* des Rats, die von strikter Vertraulichkeit gekennzeichnet waren, in denen aber die wichtigen Beschlüsse des Rats zu Friedensmissionen und Sanktionen vorbereitet wurden, überwogen in den frühen 90er Jahren bei weitem die Zahl der formellen Sitzungen: 1991 betrug das Zahlenverhältnis 115 zu 53, 1992 188 zu 133, 1993 253 zu 171.⁸

Dabei wurde bei dieser Zählung noch nicht berücksichtigt, daß den informellen „Plenarkonsultationen“ des Rats fast immer informelle Konsultationen der P2 (USA und Großbritannien), der P3 (P2 + Frankreich) und der P5 (P3 mit China und Rußland) vorausgingen. Die Entscheidungsfindung des Rats fand – so der Eindruck der Nichtmitglieder des Rats,

⁷ Zur Terminologie der Sitzungsformen: die UN-Terminologie-Datenbank „UNTERM“ (<http://unterm.un.org>) und das vom Außenministerium von Singapur im Januar 2004 im Internet veröffentlichte „Glossary of Meetings of the United Nations Security Council“, www.mfa.gov.sg/unsc/unsc_html.

⁸ Zahlen nach: *Global Policy Forum*, Tables and Graph on Number of Security Council Meetings and Consultations: 1988-2008, New York 2008, www.globalpolicy.org/images/pdfs/Z/Tables_and_Charts/mtngsconsults.pdf.

der Medien und der Öffentlichkeit – hinter verschlossenen Türen statt und war nicht transparent, sondern trug Züge von Geheimdiplomatie.⁹

Deshalb bezogen sich die ersten Reformforderungen und die dann erfolgten ersten Reformschritte vor allem auf eine bessere Information über die *informellen Konsultationen*: 1994 stimmte der Rat zu, die Termine für informelle Konsultationen in dem allen zugänglichen „Journal der Vereinten Nationen“ (Journal of the United Nations, <http://www.un.org/en/documents/journal.asp>), im folgenden als UN-Journal bezeichnet, zu veröffentlichen, wobei jedoch nur der Zeitpunkt und das formale Thema genannt wurden; dieser formale Hinweis wurde 1995 durch konkretere Angaben ersetzt.

Ebenfalls 1994 stimmte der Rat zu, in den informellen Konsultationen diskutierte *Resolutionsentwürfe* allen UN-Mitgliedern zugänglich zu machen, sobald sie als Entwurf („in blue“) gedruckt vorlagen (UN Doc. S/1994/ 230 vom 28.2.1994). Es sollte noch weitere fünf Jahre, bis Dezember 1999, dauern, bis der Rat sich einverstanden erklärte, den Nichtmitgliedern des Rats Resolutionsentwürfe bereits zugänglich zu machen, sobald sie in den informellen Konsultationen eingebracht wurden (UN Doc. S/1999/1291 vom 30.12.1999).

Die im ersten Halbjahr 1994 in Richtung auf eine bessere Information über die informellen Konsultationen ergriffenen ersten Schritte reichten vielen Mitgliedstaaten jedoch nicht aus: Das ständige Mitglied des Sicherheitsrats Frankreich machte sich in einer bemerkenswert kritischen Denkschrift (Aide-mémoire) zu den Arbeitsmethoden des Rats¹⁰ zum Sprecher des allgemeinen Unmuts: “Many delegations believe that the workings methods of the Security Council should allow for greater transparency”. Auf Initiative Frankreichs hin kam es im Dezember 1994 zur ersten *öffentlichen Sitzung des Rats zum Thema seiner Arbeitsmethoden*, welche die französische Denkschrift zum Thema hatte und an der mit Zustimmung des Rats eine Reihe weiterer Staaten mit Redebeiträgen teilnahm. Frankreich bekräftigte in der Debatte seine Kritik an der Dominanz nichtöffentlicher informeller Konsultationen in der Entscheidungsfindung des Rats: “I should note that informal meetings are not even real Council meetings at all ... Yet it is in these meetings that all the Council’s work is carried out.” (UN Doc. S/PV.3483 vom

⁹ So z.B. die Kritik von UN-Botschafter Luis Fernando Jaramillo (Kolumbien) bei einer vom Global Policy Forum zusammen mit dem NGO Network on Global Governance veranstalteten Konferenz im Mai 1994 über die Reform des Sicherheitsrats, www.globalpolicy.org/security/conf94/jaramilo.htm.

¹⁰ United Nations – General Assembly – Security Council, Letter dated 9 November 1994 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/49/667-S/1994/1279, 11 November 1994, Annex: Aide-mémoire concerning the working methods of the Security Council.

16.12.1994, 2). Frankreich forderte deshalb, mehr Gebrauch von *öffentlichen Sitzungen* (open meetings) zu machen, um den Informationsfluß und den Meinungs austausch zwischen den Ratsmitgliedern und den übrigen UN-Mitgliedstaaten zu verbessern.

Der Rat legte sich als Ergebnis der Debatte in Form einer „Erklärung“ des Präsidenten (UN Doc. S/PRST/1994/81 vom 16.12.1994) darauf fest, mehr Gebrauch von *öffentlichen Sitzungen* zu machen, und sie nicht nur zur Beschlußfassung (adoption) von Resolutionen einzusetzen: Als erstes neues Format in diesem Zusammenhang richtete der Rat breit angelegte „*Aussprachen*“ (debates) ein. Zunächst wurden diese im Arbeitsprogramm des Rats als „*Orientierungsaussprachen*“ (orientation debates) bezeichnet, bekamen sie später bekamen sie den Namen „*Öffentliche Aussprachen*“ (open debates) oder auch „*Thematische Aussprachen*“ (thematic debates). Sie dienten und dienen vor allem der Diskussion breiterer Themenaspekte wie z.B. „Kinder und bewaffnete Konflikte“ oder „Schutz der Zivilbevölkerung“.

Als weitere Form der öffentlichen Sitzungen entwickelte sich die thematisch begrenzte „*Aussprache*“ – im Arbeitsprogramm des Rats schlicht als „*debate*“ bezeichnet – über einen politischen Konflikt, ein Land oder eine Friedensmission und schließlich wurden als dritte neue Form „*Unterrichtungen*“ (briefings) eingeführt, bei denen sich der Rat öffentlich durch Experten aus dem Sekretariat und anderen UN-Organisationen über einen Konfliktgegenstand informieren läßt. Im Dezember 1999 bestätigte der Rat in einer „Mitteilung“ (UN Doc. S/1999/1291 vom 30.12.1999) diese drei Formate öffentlicher Ratssitzungen. Alle drei Formate spielen nach wie vor eine wichtige Rolle in der Arbeit des Sicherheitsrats. Dabei tauchen die oben erwähnten Bezeichnungen zwar nicht im UN-Journal auf (www.un.org/en/documents/journal.asp), aber im monatlichen *Arbeitsprogramm* (programme of work), das der Ratspräsident veröffentlicht (verfügbar über das NGO-Link www.securitycouncilreport.org).

Ebenso wichtig wie die Möglichkeit der Nichtmitglieder des Rats, in öffentlichen Ratssitzungen ihre Standpunkte zu verdeutlichen, war für sie die ausreichende Information über Texte und Diskussionsergebnisse der informellen Konsultationen: Im Oktober 1994 stimmten die Ratsmitglieder erstmalig zu, daß der (britische) Ratspräsident die Nichtmitglieder in mündlichen Unterrichtungen (briefings) in groben Zügen über den Verlauf informeller Konsultationen informierte.¹¹ Erst 1999 jedoch gestanden die Ratsmitglieder in der schon erwähnten „Mitteilung S/1999/1291“ dem

¹¹ Vgl. Security Council Report ... (s. Fn 5), S. 4.

Ratspräsidenten generell zu, in seinen Unterrichtungen (briefings) „substantiell und detailliert“ über den Verlauf der informellen Konsultationen zu informieren.

Großer Unmut über die mangelnden Einflußmöglichkeiten auf die Mandate für Friedensmissionen herrschte vor allem bei den potentiellen Truppenstellerstaaten (troop-contributing countries – TCCs) und den am jeweiligen Konflikt beteiligten Staaten. Um hier Abhilfe zu schaffen, machte der Rat in mehreren Etappen Zugeständnisse: 1994 richtete er regelmäßige Treffen von TCCs mit Mitgliedern des Rats und Sekretariatsmitarbeitern ein. Im Jahr 1999 bekräftigte der Rat in der erwähnten Mitteilung S/1999/1291 seine Praxis, in nichtöffentlichen formellen Sitzungen mit Beteiligung der Konfliktparteien und aller interessierten Staaten Unterrichtungen und Aussprachen zu politischen Konflikten durchzuführen, und im Jahr 2001 bekräftigte der Rat in Resolution 1353 (UN Doc. S/RES/1353(2001) vom 13.6.2001), daß vor wichtigen Entscheidungen über Friedensmissionen *nichtöffentliche formelle Sitzungen des Rats mit TCCs* durchzuführen seien. Heute bilden die „nichtöffentlichen Aussprachen“ (private debates/private meetings) über politische Konflikte und die *nichtöffentlichen Sitzungen mit truppenstellenden Ländern* ((private) TCC meetings) einen wichtigen Teil im Arbeitsprogramm des Rats.

Diese *nichtöffentlichen Ratssitzungen mit TCCs* nehmen dabei eine Mittelstellung ein zwischen den vertraulichen informellen Konsultationen, an denen kein Nichtmitglied des Rats teilnehmen kann, und den öffentlichen Ratssitzungen: Nur eingeladene Nichtmitglieder können teilnehmen, es wird nur ein kurzes Kommuniqué über die nicht-öffentliche Sitzung veröffentlicht, das Wortprotokoll ist nur den Sitzungsteilnehmern zugänglich. Der politische Status der TCCs wurde also von den P5 gezielt dadurch aufgewertet, daß man die TCCs an vertraulichen Sitzungen des Rats teilnehmen läßt.

Auf der Ebene der symbolischen Politik bedeuten der vermehrte Einsatz öffentlicher Sitzungen, die Einbeziehung von Nichtmitgliedern des Rats in nicht-öffentliche formelle Sitzungen und die bessere Information der UN-Mitgliedstaaten über die informellen Konsultationen des Rats, daß die ständigen Ratsmitglieder offenbar mehr Transparenz und mehr Bereitschaft zur Beteiligung anderer Staaten demonstrieren möchten.

Andererseits wenden viele Kritiker zu Recht ein, daß im dem Maße, wie Sitzungsformen des Rats öffentlicher werden und/oder mehr UN-Mitglieder an ihnen teilnehmen können, sich oft die relevanten Entscheidungsprozesse in kleinere Gruppen wie „Freundesgruppen“ und „Kontaktgrup-

pen“ und in P2-, P3- und P5-Treffen verlagern sowie auf die Experten-ebene der politischen Koordinatoren der 15 Ratsmitglieder.¹²

Wie groß der Unmut der nichtständigen Ratsmitglieder über die Verlagerung der relevanten Entscheidungen in kleinere informelle Gremien werden kann, macht exemplarisch eine Mitteilung des Ratspräsidenten vom 17. Februar 1999 deutlich: “The drafting of the resolutions and statements by the President of the Council should be carried in a manner that will allow adequate participation of all members of the Council ... sufficient time should be allowed for consultations of all members of the Council and for their own considerations of the drafts ...” (UN Doc. S/1999/165 vom 17.2.1999).

Von großer Bedeutung für die Frage der Transparenz und der demokratischen Legitimation des Sicherheitsrats war und ist die Einbeziehung der *nichtstaatlichen Organisationen* (Non-Governmental Organizations – NGOs). Offiziell gibt es beim Sicherheitsrat im Unterschied zum Wirtschafts- und Sozialrat, bei dem sich NGOs auf der Grundlage von Art. 71 UN-Charta akkreditieren und mit abgestuften Beteiligungsrechten an Sitzungen teilnehmen können, keine derartigen Regelungen für die Teilnahme von NGOs an Ratssitzungen; zum einen wohl, weil die UN-Charta in dieser Hinsicht keine Vorgaben macht, zum anderen, weil die ständigen Ratsmitglieder sich gegen die Teilnahme von NGOs an Entscheidungsprozessen des Rats sträuben.

So gelang es erst im Zuge der hier beschriebenen Bemühungen um eine Reform der Arbeitsmethoden des Rats seit den frühen 1990er Jahren, den NGOs informelle Zugangsmöglichkeiten zum Rat zu eröffnen.¹³

Die früheste und zweifellos nach wie vor wichtigste Form der informellen Interaktion zwischen NGOs und Rat bilden die „*Treffen nach der Arria-Formel*“, so die offizielle Übersetzung des englischen Begriffs „*Arria Formula Meeting*“).¹⁴ Benannt nach dem venezolanischen UN-Botschafter Diego Arria, der als Ratspräsident 1992 diese informelle Sitzungsform entwickelte, stellen die Treffen nach der Arria-Formel *informelle Treffen von Ratsmitgliedern* und nicht Ratssitzungen dar. Sie bieten Mitgliedern des Rats die Gelegenheit, NGO-Vertreter, nationale Politiker, Experten und Vertreter von Nichtmitgliedern des Rats in einem informellen und vertraulichen Rahmen zu treffen.

¹² Vgl. Security Council Report ... (s. Fn 5), S. 12.

¹³ Vgl. dazu James Paul, NGO Working Group on the Security Council, Global Policy Forum, New York 2004, www.globalpolicy.org/security-council/ngos-and-the-council/ngo-working-group-on-the-security-council/185-general.html.

¹⁴ Vgl. James Paul, The Arria Formula. Revised Version, October 2003, www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40088.html.

Einladung und Vorsitz übernimmt bei den Treffen nach der Arria-Formel ein beliebiges Ratsmitglied nach informeller Abstimmung mit dem Ratspräsidenten. Die Treffen finden in räumlicher Distanz zu den Ratsräumen in einem der übrigen Konferenzräume der UNO statt, es wird kein Protokoll geführt, die Treffen werden nicht im UN-Journal angekündigt. Sie werden jedoch den Ratsmitgliedern rechtzeitig vom Ratspräsidenten schriftlich mitgeteilt, wann immer sie organisiert werden. Der Ratspräsident achtet darauf, keine anderen Sitzungen anzusetzen, wenn Treffen nach der Arria-Formel geplant sind und trotz ihres informellen Charakters werden die Treffen vom Sekretariat mit vollen Übersetzungsmöglichkeiten ausgestattet. So sind die Treffen nach der Arria-Formel eine interessante Mischung von Formalität und Informalität.

Seit ihrer Einrichtung erfreuen sich die Treffen nach der Arria-Formel großer Beliebtheit bei den nicht-ständigen Ratsmitgliedern, aber auch bei NGOs und Nichtmitgliedern des Rats. Sie finden nahezu jeden Monat statt: So fanden nach einem Bericht des Sicherheitsrats aus dem Jahr 2002 von 1993-2000 über 70 Treffen nach der Arria-Formel statt, 2001 waren es beispielsweise 11, darunter 6 mit NGO-Vertretern.¹⁵ Wie wichtig die Treffen nach der Arria-Formel für den Rat inzwischen geworden sind, kommt auch in der schon erwähnten grundlegenden „Mitteilung 2006/507“ (UN Doc. S/2006/507 vom 19. Juli 2006) zum Ausdruck: “The members of the Security Council intend to utilize ‘Arria-formula’ meetings as a flexible and informal forum for enhancing their deliberations. To that end, members of the Security Council may invite on an informal basis any Member State, relevant organization or individual to participate in ‘Arria-formula’ meetings.” (Ziffer 54)

Daneben entwickelten der Sicherheitsrat und die NGOs weitere Formen der Zusammenarbeit: So traf sich 1994 während der Ruanda-Krise der Ratspräsident täglich mit NGOs und übermittelte ihre Informationen und Standpunkte den übrigen Ratsmitgliedern in den anschließenden informellen Konsultationen. Ab 1997 entwickelte sich die Praxis, daß die Ratspräsidenten sich regelmäßig zu Unterrichtungen (briefings) mit einer zu diesem Zweck gegründeten Arbeitsgruppe von NGOs treffen. Darüber hinaus trifft sich diese NGO-Arbeitsgruppe auch mit den Botschaftern einzelner Ratsmitglieder. Pro Monat finden drei bis vier derartige Sitzungen statt, so gab es z.B. 2008 37 derartige Treffen.¹⁶

¹⁵ United Nations – Security Council, Procedural developments in the Security Council - 2001. Report. Note by the President of the Security Council, 6 June 2002, UN Doc. S/2002/603, Annex, S. 6.

¹⁶ Zahlen nach: *Global Policy Forum*, Summary Data on the NGO Working Group – Summary Data Analysis of Meetings 1997-2008, www.globalpolicy.org/images/pdfs/Security_Council/NGOWG_meetings_data_1997_to_2008.pdf.

Faßt man die beschriebenen Entwicklungen zusammen, so kann man feststellen, daß sich trotz fehlender juristischer Regelungen in der Geschäftsordnung *in der Praxis* eine effiziente und politisch bedeutsame Form der Zusammenarbeit herausgebildet hat, die eine effektive Mitwirkung von NGOs bei der Formulierung von Mandaten für Friedensmissionen sowie eine bessere Information der Öffentlichkeit über die Ratsarbeit ermöglicht.

Ähnlich bedeutsam wie die Zusammenarbeit mit NGOs ist auch der Umgang des Rats mit den Medien: Möchte der Rat mit seinen Beschlüssen in den Mitgliedstaaten eine hohe Akzeptanz erreichen, ist er gut beraten, die Öffentlichkeit möglichst umfassend über seine Arbeit zu informieren. Das war jedoch keineswegs immer der Fall. Auch hier vollzog sich erst langsam eine Öffnung im Laufe der 90er Jahre. Für eine ganze Reihe von Jahren waren die Medienvertreter darauf angewiesen, über persönliche Kontakte zu Ratsmitgliedern vertrauliche Informationen zu erhalten, die an sich nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollten.

Erst 1999 in der schon öfter erwähnten „Mitteilung 1291“ wird im Zusammenhang mit der Unterrichtung der Nichtmitglieder des Rats über den Inhalt der informellen Konsultationen auch Bezug auf die Medien genommen, nämlich auf die offensichtlich gebilligte Praxis der Ratspräsidenten, die Medien in mündlichen Presseerklärungen (oral statements to the press) über den Inhalt der Konsultationen zu informieren: “They [the members of the SC] agree that such briefings should cover elements presented by the President to the press”. Danach sollen auch die Nichtmitglieder des Rats Kopien der Erklärungen erhalten, die der Ratspräsident nach informellen Konsultationen vor den Medien abgibt.¹⁷ Im Gegensatz zu den offiziellen „Presidential Press Statements“, die in der Reihe der Presseerklärungen des Rats (UN Press Release SC/*) veröffentlicht werden und deren Text oder zumindest dessen Kernelemente zuvor in informellen Konsultationen durch den Sicherheitsrat gebilligt worden sind, bleibt es dem Ermessen des Ratspräsidenten überlassen, wie er seine Erklärungen über den Verlauf informeller Konsultationen formuliert. Sie werden auch nicht als offizielle schriftliche Presseerklärungen veröffentlicht; nur gelegentlich findet man sie auf der Internetseite des jeweiligen Ratspräsidenten.¹⁸ Außerdem begannen die jeweiligen Ratspräsidenten 1998 die Medien in Unterrichtungen (briefings) über den abgelaufenen Präsidentschaftsmonat zu informieren

¹⁷ UN Doc. S/1999/1291, 30 December 1999, Ziffer 3.

¹⁸ Vgl. *Stefan Talmon ...* (s. Fn. 2), S. 430.

und ab 2001 wurde es auch üblich, am Beginn der Präsidentschaft den Medien einen Überblick über die Aufgaben und Vorhaben zu geben.¹⁹

Nach dem pragmatischen Prinzip, wonach der Sicherheitsrat für die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Organisationen die jeweils protokollarisch geeignete Form wählt bzw. neu entwickelt, fand der Rat in den letzten Jahren eine Lösung für die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und Staatenvertretern bei politischen Konflikten, wenn der Rat sich einerseits nicht formell mit der Angelegenheit befassen möchte, andererseits Treffen nach der Arria-Formel der Zusammenarbeit einen zu geringen Status verleihen würden: Man entwickelte Anfang des Jahres 2009 die neue Sitzungsform des „*informellen interaktiven Dialogs*“ (*informal interactive dialogue*) manchmal auch „*informelle interaktive Diskussion*“ genannt.

Im Gegensatz zu den Treffen nach der Arria-Formel handelt es sich dabei um eine informelle *Sitzung* des Rats, und zwar um eine *informelle nichtöffentliche Sitzung*. Sie findet als informelle Sitzung ebenso wie die Arria-Treffen nicht in den Räumen des Rats, sondern in einem kleineren Konferenzraum statt. Es gibt wie bei den Treffen nach der Arria-Formel keine Vorankündigung im UN-Journal und kein Sitzungsprotokoll. Sekretariatsmitarbeiter und politische Repräsentanten können nur auf gemeinsame Einladung aller Ratsmitglieder hin teilnehmen.²⁰

Damit hat der Rat eine neue Sitzungsform geschaffen, welche die Vorteile der Treffen nach der Arria-Formel (Informalität und Vertraulichkeit) mit einem höheren politischen Status, der dem einer formellen Sitzung nahekommt, vereint: wie sich gezeigt hat, ein praktisches Format zur Zusammenarbeit mit regionalen internationalen Organisationen, die auf ihren politischen Status bedacht sind.

Einen deutlichen Impuls für die Konsolidierung der hier skizzierten Reformschritte in den Arbeitsmethoden brachte die politische *Initiative der S-5-Gruppe*, einer Gruppe von fünf Mitgliedstaaten unter Führung der Schweiz: Mit einem Non-Paper im Jahr 2005 und einem Resolutionsentwurf (UN Doc. A/60/L.49) im März 2006 sprachen sie sich für eine Intensivierung der Reformen der Arbeitsmethoden des Rats aus: Sie forderten unter anderem die Einrichtung regelmäßiger Treffen zwischen Ratsmitgliedern und Nichtmitgliedern, themenzentrierte Berichte des Rats an die Generalversammlung, eine Begründungspflicht für Vetos

¹⁹ Vgl. Security Council Report ... (s. Fn. 5), S. 5.

²⁰ Vgl. dazu: Stichwort „informal interactive dialogue“ in der UN-Terminologiedatenbank UNTERM (<http://unterm.un.org>); vgl. außerdem: United Nations, Press Conference by Security Council President on Working Programme for February, 3 February 2009, www.un.org/News/briefings/docs/2009/090203_Takasu.doc.htm.

von ständigen Ratsmitgliedern sowie eine bessere Integration der neu hinzukommenden nichtständigen Ratsmitglieder.

Obwohl der Rat zu keinem Zeitpunkt die S-5-Initiative formal diskutierte, unter anderem wohl auch deshalb, weil die ständigen Ratsmitglieder der Generalversammlung, an die sich der Resolutionsentwurf formal wendete, jegliche Kompetenz zur Befassung mit den Arbeitsmethoden des Rats absprachen, für die rechtlich gemäß der UN-Charta der Rat allein zuständig ist –, war nicht zu verkennen, daß der Rat politisch sehr wohl auf die von vielen UN-Mitgliedern unterstützte Initiative, reagierte: Die schon mehrfach erwähnte, grundlegende „Mitteilung 2006/507“ vom 19. Juli 2006 kann – das zeigt ein Vergleich der Forderungen der S-5-Initiative mit den Eckpunkten der Mitteilung 507 – durchaus auch als Antwort des Rats auf die S-5-Forderungen gesehen werden. Das Verdienst der Mitteilung 507 liegt zweifellos in der Festschreibung und Bekräftigung eines ganzen Pakets von über 60 einzelnen Reformschritten. Dabei betont der Rat vor allem die Breite der Optionen, was seine Sitzungsformate angeht und das Prinzip der flexiblen Auswahl der jeweils am besten geeigneten Form (Ziffer 35, Note 507).

Ein Beleg für die große Aufmerksamkeit, welche der Rat und die übrigen UN-Mitglieder dem Thema der Arbeitsmethoden nach wie vor widmen, sind die *zwei öffentlichen Sitzungen des Rats am 27. August 2008* (UN Doc. S/PV.5968 und S/PV.5968 (Resumption1) vom 27.8.2008) *und am 22. April 2010* (UN Doc. S/PV.6300 und S/PV.6300 (Resumption1) vom 22.4.2010) zu diesem Thema (Debatten Nr. 2 und Nr. 3 nach der ersten Ratsdebatte zu diesem Thema im Dezember 1994), an denen sich eine erhebliche Anzahl von Nichtmitgliedern mit Redebeiträgen beteiligte.

Zwar ergaben sich aus diesen Debatten keine neuen Impulse für weitere Reformen der Arbeitsmethoden, jedoch liegt der Verdienst der beiden Debatten zweifellos darin, verdeutlicht zu haben, daß die Mehrheit der UN-Mitglieder diese Reformen als bedeutsamen Fortschritt im Hinblick auf mehr Transparenz und eine stärkere Legitimation des Rats und auf mehr Partizipation der übrigen UN-Mitglieder ansieht.

Daß dies jedoch nicht für alle Mitgliedstaaten und in allen politischen Wetterlagen uneingeschränkt gilt, machten Internet-Blogs und Agenturmeldungen vom April 2010 deutlich,²¹ die über Beschränkungen des Zugangs für Nichtmitglieder des Rats, Medienvertreter und NGOs zum Umfeld der provisorischen Tagungsräume des Rats berichteten, welche

²¹ So z.B. *Colum Lynch* am 9.4.2010 in seinem Blog „Turtle Bay“ auf der Webseite der Zeitschrift „Foreign Policy“ (<http://turtlebay.foreignpolicy.com>), *Matthew Russell Lee* in einem Beitrag vom 19.4.2010 in seinem Blog „Inner City Press“ (www.innnercitypress.com) und *Thalif Deen* in dem Online-Newsletter „TerraViva“ der Nachrichtenagentur Inter Press Service (<http://ipsterraviva.net/UN/>).

dieser im Kellergeschoß des UN-Gebäudes im Zuge der Renovierungsmaßnahmen Anfang April 2010 bezogen hatte. Der UN-Generalsekretär und der Präsident der Generalversammlung als die eigentlich zuständigen Sprecher für die betroffenen Gruppen machten in der Situation einen hilflosen Eindruck und überließen dem Sicherheitsrat die Entscheidungen. Erst heftige Proteste von Diplomaten und Medienvertretern schufen bessere Zugangsmöglichkeiten, obwohl diese nach wie vor deutlich schlechter sind als bisher.

Mancher Kritiker äußerte den Verdacht, die ständigen Ratsmitglieder hätten den Umzug zum Vorwand genommen, die Diplomaten der Nichtmitglieder und die Journalisten zurückzudrängen, damit sie nicht so viele Details der Ratsarbeit mitbekämen. In der schon erwähnten Ratsdebatte vom 22. April 2010 (UN Doc. S/PV.6300 und S/PV.6300 (Resumption1)) nahmen bedauerlicherweise nur wenige Debattenredner auf die aktuellen Ereignisse Bezug, diese jedoch mit deutlichen Worten der Kritik.²²

Die Ereignisse machen deutlich, daß Reformen der Arbeitsmethoden des Rats nicht als Geschenk des Rats erfolgen, sondern nur auf beharrliche politische Bemühungen der Mehrheit der UN-Mitglieder innerhalb und außerhalb des Rats.

Literatur:

Bailey, Sydney B./Daws, Sam: The Procedure of the Security Council, 3. Aufl., Oxford 1998.

Hulton, Susan: Council Working Methods and Procedure, in: David M. Malone (Hrsg.), The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century, Boulder/London 2004, S. 237-251.

Kaul, Hans-Peter: Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats. Beobachtungen eines Unterhändlers, in: Vereinte Nationen 46 (1998), S. 6-13.

Luck, Edward C.: Reforming the Security Council. Background paper prepared at the request of the Swiss Government and its Permanent Mission to the United Nations for discussions with Member States. Step One: Improving Working Methods, 25 April 2005 (Center of International Organization, Columbia University, New York 2005).

²² So z.B. der britische UN-Botschafter *Mark Lyall Grant* "... we need to make sure that the current arrangements for meetings of the Council do not impede interaction between Council members and other Member States" (UN Doc. S/PV.6300, S. 8).

Paul, James A.: Working with Nongovernmental Organizations, in: David M. Malone (Hrsg.), *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*, Boulder/London 2004, S. 373-387.

Permanent Mission of Japan to the United Nations New York: Handbook on the Working Methods of the Security Council, New York 2006.

Security Council Report: Special Research Report 2007 No. 3: Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness. Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007, 18 October 2007, www.securitycouncilreport.org.

Security Council Report: Special Research Report 2010 No. 1: Security Council Working Methods – A Work in Progress? 30 March 2010, www.securitycouncilreport.org.

Volger, Helmut: Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, in: *Vereinte Nationen* 58 (2010), S. 195-203.

Wood, Michael C.: Security Council Working Methods and Procedures. Recent Developments, in: *International and Comparative Law Quarterly* 45 (1996), S. 150-161.

Der UN-Menschenrechtsschutz zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel – neue Strukturen und neue Herausforderungen – auch neue Chancen?

Norman Weiß

I. Einleitung: Menschenrechtsschutz als wichtiges Ziel der Vereinten Nationen und Voraussetzung für Sicherheit und Frieden¹

In der Charta der Vereinten Nationen² wird ein Weltbild entworfen (Präambel)³ und durch die operativen Bestimmungen konturiert, das die internationale Zusammenarbeit an gemeinsamen Werten orientiert. Dem Schutz der Menschenrechte kommt dabei auch für die Sicherung des Weltfriedens besondere Bedeutung zu.⁴ Die Artikel 1 Nr. 3, 13, 55 lit. c und 56 UN-Charta enthalten die wesentlichen Aussagen zum Menschenrechtsschutz, geleitet von dem Ziel

„eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“.

Die Menschenrechtskommission war von 1946 bis 2006 als Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) nach Art. 68 UN-Charta tätig. Zu ihren ersten Aufgaben gehörte es, einen Menschenrechtskatalog auszuarbeiten.⁵ Schon am 10. Dezember 1948 verab-

¹ Ich greife hier und im Folgenden in gekürzter Form auf Ausführungen zurück, die unter dem Titel Menschenrechtsschutz, in: Helmut Volger (Hrsg.), Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, 2007, S. 163-188, erschienen sind. Die Entwicklung seit 2007 und die Analyse wurden für den Konferenzvortrag am 26. Juli 2010 erarbeitet und für die vorliegende Veröffentlichung erweitert und nochmals aktualisiert.

² Vom 26. Juni 1945, in der aktuellen Fassung UNTS Bd. 557, S. 143; BGBl. 1973 II, S. 431.

³ Siehe *Trutz Rendtorff*, Die ethischen Grundaussagen der Präambel der UN-Charta: Friede, Gerechtigkeit, Menschenwürde, Toleranz, in: Stephan Hobe (Hrsg.), Die Präambel der UN-Charta im Lichte der aktuellen Völkerrechtsentwicklung, 1997, S. 9-24, (S. 11).

⁴ Zur Verknüpfung von Menschenrechten und Frieden bereits *Jost Delbrück*, Menschenrechte – Grundlage des Friedens?, in: ders., Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, Zum Verständnis rechtlicher und politischer Bedingungen der Friedenssicherung im internationalen System der Gegenwart, 1996, S. 9-21 (Erstveröffentlichung 1982). Siehe auch *Vojin Dimitrijevic*, Human Rights and Peace, in: Janusz Symonides (Hrsg.), Human Rights: New Dimensions and Challenges, 1998, S. 47-69.

⁵ ECOSOC, Resolution vom 16. Februar 1946, UN Doc. E/RES/5 (I). Einzelheiten bei *Ekkehard Strauß*, Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – Grundlage ihrer aktuellen Bedeutung, in: MenschenRechtsMagazin, Themenheft 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1997, S. 13-23 (S. 17ff.).

schiedete die UN-Generalversammlung daraufhin die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR).⁶

Dieses wichtige Dokument erfreut sich bis heute sehr großer Wertschätzung.⁷ Die AEMR blieb jedoch weit hinter den ursprünglichen Plänen zurück: Ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag war ebensowenig realisiert worden wie das internationale Gericht, das über seine Durchsetzung wachen sollte. Dennoch überzeugt die Erklärung durch ihre Inhalte: Sie formuliert die klassischen bürgerlichen und politischen Freiheiten, die seit der Französischen Revolution diskutiert wurden. Gleichzeitig enthält die AEMR wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Eine solche Einheit von Menschenrechten dieser beiden Gruppen ist später nicht wieder erreicht worden. Schließlich unterstreicht Art. 29 Abs. 1 AEMR, dass der einzelne Pflichten gegenüber der Gemeinschaft hat.

Die Verbindung beider Aspekte in der AEMR ist auch Ausdruck ihres Kompromisscharakters: Jeder stimmte Wünschen der jeweils anderen Seite zu, um im Gegenzug eigene Vorstellungen hineinschreiben zu können. Und diese Bereitschaft zur Einigung wurde durch die fehlende rechtliche Bindungswirkung der AEMR als Resolution der Generalversammlung⁸ erhöht.

Den Zeitgenossen galt die AEMR als Aufbruchssignal in ein wertegelitetes Völkerrecht, und sie bedeutete in der Tat eine Initialzündung für die weitere Entwicklung des Menschenrechtsschutzes. Heute handelt es sich nicht nur um ein nach UN-Maßstäben altherwürdiges Dokument, sondern um einen vitalen Bestandteil des Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen. Ein Teil der in der AEMR formulierten Rechte hat sich inzwischen zu Völkergewohnheitsrecht verfestigt.⁹ Hier-

⁶ UN Generalversammlung, Deklaration vom 10. Dezember 1948, UN Doc. A/810, S. 71. Deutscher Text beispielsweise in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), *Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen*, 4. Aufl. 2004, Nr. 3; *Bruno Simma/Ulrich Fastenrath* (Hrsg.), *Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz*, 6. Aufl. 2010, Nr. 2.

⁷ Wie sich an zahlreichen Veröffentlichungen zum 50. Jahrestag der AEMR zeigte, vgl. nur: *Amnesty International* (Hrsg.), *Menschenrechte im Umbruch, 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, 1998; *Gudmundur Alfredsson/Asbjørn Eide* (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement*, 1999, und *Eckart Klein* (Hrsg.), *MenschenrechtsMagazin, Themenheft 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, Dezember 1997. Zum 60. Jahrestag der AEMR erschienen z.B. *Jochen von Bernstorff*, *The changing fortunes of the Universal Declaration of Human Rights: genesis and symbolic dimensions of the turn to rights in international law*, in: *EJIL* 19 (2008), S. 903-924; *Daniela Hinze* (Hrsg.), *Für Freiheit & Menschenwürde, 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, 2008.

⁸ Hierzu nur *Rainer Lagoni*, *Resolution, Declaration, Decision*, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Bd. 2, 1995, S. 1081-1091, Rn. 16; *Bardo Fassbender*, *Resolution/Deklaration/Beschluß*, in: *Helmut Volger* (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 444-446.

⁹ Hierbei ist umstritten, ob der gesamte Inhalt der AEMR oder nur bestimmte der in ihr garantierten Rechte zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sind; vgl. *Bruno Simma/Philip Alston*, *The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Practice*, in: *Australian Year Book of International Law* 12 (1992), S. 82-108; *Eibe Riedel*, *Universeller Menschenrechtsschutz – Vom*

zu zählen insbesondere das Recht auf Leben (Art. 3 AEMR), das Sklavereiverbot (Art. 4 AEMR) und das Verbot der Folter (Art. 5 AEMR).

Die (zweite) Weltkonferenz für Menschenrechte,¹⁰ die im Juni 1993 in Wien stattfand, fiel in die neue Zeit nach Überwindung der Blockspaltung und markierte den Beginn eines neuen Abschnitts im internationalen Menschenrechtsschutz. In der Abschlusserklärung wurde nicht nur die Universalität der Menschenrechte¹¹ bekräftigt, sondern auch auf die Gleichwertigkeit und Unteilbarkeit aller Arten von Menschenrechten hingewiesen. Ein Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das diesen mit einem Individualbeschwerdeverfahren ausstatten und so dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)¹² gleichberechtigt zur Seite stellen sollte, wurde allerdings ungeachtet des Bekenntnisses zur Gleichwertigkeit zunächst nicht vorangetrieben. Von großer Bedeutung – und politisch sehr umstritten – war die Aussage, daß Frauenrechte Menschenrechte sind.¹³ Seither hat sich außerdem die Einsicht durchgesetzt, dass es unerlässlich ist, die Themen Menschenrechte und Frauen in Maßnahmen der Konfliktlösung und Friedensschaffung einzubeziehen.¹⁴

Anspruch zur Durchsetzung, in: Gerhart Baum/ders./Michael Schäfer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 25-55 (S. 27ff.). Anders bspw. *J. Shand Watson*, *Theory and Reality in the International Protection of Human Rights*, 1999, S. 107ff. Vgl. allgemein die Beiträge in *Eckart Klein* (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz durch Gewohnheitsrecht*, 2003.

- ¹⁰ Vgl. zu dieser Konferenz: *Ruth Klingebiel*, *Weltkonferenz über die Menschenrechte in Wien 1993, Universalismus auf dem Prüfstand*, in: Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Weltkonferenzen und Weltberichte, Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, 1996, S. 186-194; *Claudia Roth/Helmut Volger*, *Die Reform des VN-Systems im Bereich der Menschenrechte*, in: Klaus Hüfner (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung*, 1994, S. 141-167 (S. 152ff.); *Christian Strohal*, *Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtssystems durch die Vereinten Nationen*, in: Franz Cede/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen, Recht und Praxis*, 1999, S. 143-161 (S. 157ff.). Siehe auch *Mmanuel Fröhlich/Katharina Höne*, *Die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen, Katalysator einer neuen Akteurs- und Themenstruktur der Weltpolitik*, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.), *Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote, 15 Jahre Wiener Weltmenschrechtskonferenz*, 2008, S. 481-516.
- ¹¹ Hierzu: *Eckart Klein*, *Menschenrechte zwischen Universalität und Universalisierung*, in: Christoph Böttigheimer/Norbert Fischer/Manfred Gerwing (Hrsg.), *Sein und Sollen des Menschen, Zum göttlich-freien Konzept vom Menschen*, 2009, S. 207-219; *Norman Weiß*, *Universelle Menschenrechte in einer fragmentierten Welt*, in: Christoph Böttigheimer/Florian Bruckmann (Hrsg.), *Religionsfreiheit, Gastfreundschaft, Toleranz. Der Beitrag der Religionen zum europäischen Einigungsprozeß*, 2009, S. 55-81, jeweils m.w.Nw.
- ¹² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (IPbpR), UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534; Bundeszentrale (Fn. 6), Nr. 5; Simma/Fastenrath (Fn. 6), Nr. 13.
- ¹³ „Die Menschenrechte der Frauen und Mädchen sind ein unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte.“, Schlußdokument der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien, 1993, Nr. 18, in: EA 1993, D 498ff.
- ¹⁴ Vgl. *Vereinte Nationen - Sicherheitsrat*, Resolution 1325 vom 31. Oktober 2000. Hierzu *Sabine von Schorlemer*, „Women in progress?“, *The relevance of Security Council Resolution 1325 (2000)*, in: FS Michael Bothe, 2008, S. 1143-1158.

In der Folge wurde auch das Amt des Hochkommissars für Menschenrechte eingerichtet, das seit 1947 mehrfach erwogen worden war.¹⁵ Das am 20. Dezember 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Mandat beinhaltet einen umfassenden Koordinierungsauftrag hinsichtlich der Aktivitäten der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte, insbesondere ihrer menschenrechtlichen Bildungs- und Aufklärungsprogramme. Der erste Hochkommissar, José Ayala Lasso, trat sein Amt am 28. Februar 1994 an.¹⁶

Im Jahr 2006 schließlich nahm der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen seine Arbeit auf. Mit ihm sollten vielfach beklagte Defizite der Menschenrechtskommission überwunden und dem Schutz der Menschenrechte neuer Schwung verliehen werden.

II. Der vertragsbasierte Menschenrechtsschutz

1. Entwicklung des Normenbestandes

Während die Staaten Westeuropas bereits im Jahr 1950 erste Schritte unternahmen, um mittels der Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁷ (EMRK) die Ideen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 umzusetzen, benötigten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen deutlich länger, um das von der AEMR aufgestellte Programm abzuarbeiten und solche Verträge zu entwickeln.¹⁸

¹⁵ Zur Vorgeschichte vgl. *Norman Weiß*, Erläuterungen zum Rat der Ostseestaaten und einige Überlegungen zum Hohen Kommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen, in: Eckart Klein (Hrsg.), *The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations*, 1995, S. 53-62 (S. 55ff.). Zum Mandat vgl. *Alfred M. de Zayas*, *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Position, Functions and Experience*, ebenda, S. 17-35. Vgl. auch *Peter J. Opitz*, *Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert*, 2002, S. 174-183.

¹⁶ Ihm folgten die vormalige irische Präsidentin Mary Robinson (1997–2002), der brasilianische UN-Diplomat Sergio Vieira de Mello (2002–2003) und nach dessen tragischen Tod während einer Mission in Bagdad die kanadische Juristin Louise Arbour (2004-2008). Seit dem 1. September 2008 amtiert die südafrikanische Juristin Navanethem Pillay.

¹⁷ [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; der aktuelle konsolidierte Text ist dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 130. Zur (Vor-)Geschichte der EMRK vgl. *Ed Bates*, *The Evolution of the European Convention on Human Rights, From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, 2010, S. 1-168.

¹⁸ Vgl. hierzu *Eckart Klein*, Die Rolle internationaler Organisationen bei der Normierung und Durchsetzung der Menschenrechte, in: Benita von Behr u.a. (Hrsg.), *Perspektiven der Menschenrechte, Beiträge zum fünfzigsten Jubiläum der UN-Erklärung*, 1999, S. 147-170 (S. 149f., 152f.); *Tom J. Farer/Felice Gaer*, *The UN and Human Rights: At the End of the Beginning*, in: Adam Roberts/Benedict Kingsbury (Hrsg.), *United Nations, Divided World, The UN's Roles in International Relations*, 2. Aufl. 1993, S. 240-296.

Die Blockspaltung¹⁹ sorgte dafür, daß die beiden menschenrechtlichen Hauptverträge, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁰ und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, erst am 19. März 1966 unterzeichnet werden konnten. Die Arbeiten hatten unmittelbar nach der Proklamation der AEMR begonnen, waren dann aber nur sehr stockend vorangekommen, weil die einander widersprechenden Vorstellungen der westlichen Staatengruppe unter Führung der USA einerseits und der östlichen Staatengruppe unter Führung der UdSSR andererseits nur schwer vereinbar waren. Auch die Lösung mit zwei Verträgen, den unterschiedlichen Formen von Rechtsgewährleistungen und je anders konzipierten Kontrollmechanismen, die am Ende gefunden wurde, ist von diesem Gegensatz geprägt. Die Blockkonfrontation bremste auch den Ratifikationsprozeß, der nur schleppend verlief und erst im Jahre 1976 so weit gediehen war, daß die beiden Verträge in Kraft treten konnten.

Vertragsbasierter Menschenrechtsschutz ist jedoch bereits schon früher möglich geworden, weil andere multilaterale Verträge vor den beiden Pakten in Kraft traten. So wurde – neben der bereits erwähnten EMRK – die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung am 21. Dezember 1965²¹ (CERD) von der Generalversammlung verabschiedet und zur Ratifikation aufgelegt. Das Abkommen trat am 4. Januar 1969 in Kraft. Neben anderen Verträgen²² wurde das Übereinkommen über die Rechte des Kindes²³ am 20. November 1989 verabschiedet und trat bereits am 2. September 1990 in Kraft.

Zwar schon in Kraft getreten, aber von der Bundesrepublik Deutschland noch nicht ratifiziert ist das Internationale Übereinkommen zum Schutz

¹⁹ Bernd Stöver, *Der Kalte Krieg 1947-1991, Geschichte eines radikalen Zeitalters*, 2007, S. 89ff., 117ff. Speziell zur Bedeutung für die Vereinten Nationen siehe *Helmut Volger, Geschichte der Vereinten Nationen*, 2. Aufl. 2009, S. 37ff., 98ff. und passim.

²⁰ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (IPwskR), UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II S. 1570; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 4; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 17.

²¹ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (CERD), UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II S. 962; *Bundeszentrale*, a.a.O., (s. Fn. 6), Nr. 19; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 9.

²² Zu erwähnen sind weiterhin: Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (CAT), UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 12; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 45; Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW), UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 648; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 14; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 37.

²³ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (CRC), UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II, S. 122; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 17; *Simma/Fastenrath* (Fn. 6), Nr. 40.

Die völkerrechtlichen Vorarbeiten reichen allerdings bis ins Jahr 1924 zurück, als der Völkerbund die „Declaration of the Rights of the Child“ verabschiedete, die die Generalversammlung mit einer Resolution vom 20. November 1959 (UN-Dok. A/RES/1386 [XIV]) bekräftigte.

der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990 (CMW).²⁴ Zu den jüngsten Normierungsleistungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes zählen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006²⁵ und die Konvention gegen das Verschwindenlassen²⁶.

Als Zwischenfazit kann man festhalten, dass der Normenbestand heute sehr ausdifferenziert ist und ausreichend materielle Anknüpfungspunkte für einen umfassenden Schutz der Menschenrechte bestehen.

2. Reformbedürftigkeit und Fortentwicklung der Überwachungsmechanismen

Es liegt auf der Hand, dass ein echter Menschenrechtsschutz mehr braucht als wohlklingende Texte. Rechtsgarantien durch völkerrechtliche Verträge sind wichtig, bedürfen jedoch der Ergänzung durch Überwachungsmechanismen. Da es, anders als im innerstaatlichen Bereich, auf der völkerrechtlichen Ebene kein Gewaltmonopol gibt, weisen diese Mechanismen vor allem im Vergleich zu staatlichen Gerichtsverfahren Besonderheiten auf.

Herausgebildet haben sich drei verschiedene Typen der Überwachungsmöglichkeit, deren ursprüngliche Ausgestaltung als souveränitätsschonend beschrieben werden kann, deren tatsächliche Handhabung durch die berufenen Überwachungsorgane (Ausschüsse) im Laufe der Zeit allerdings an Intensität gewonnen hat. Es handelt sich um

- das obligatorische Staatenberichtsverfahren,
- das fakultative Staatenbeschwerdeverfahren (ohne praktische Bedeutung) und
- das fakultative Individualbeschwerdeverfahren,

die sämtlich dazu dienen, die Einhaltung der von den Staaten eingegangenen Verpflichtungen und ihre innerstaatliche Umsetzung (durch Gesetze, aber auch durch die Praxis von Gerichten und Behörden) zu kontrollieren. Dabei wird sowohl auf regelmäßiger Basis und ohne konkreten

²⁴ UN-Dok. A/RES/45/158, Annex; dt. Übersetzung in: *Christian Tomuschat* (Hrsg.), *Menschenrechte – Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*, Bonn 2. Aufl. 2002, Nr. 57; *Bundeszentrale* (Fn. 6), Nr. 18.

²⁵ UN-Dok. A/RES/61/106; BGBl. 2008 II, S. 1419. Vgl. *Theresia Degener*, *Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen, Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen*, in: *Vereinte Nationen* 2006, S. 104-110.

²⁶ Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006, in Kraft seit dem 23. Dezember 2010, UN-Dok. A/RES/61/177. Vgl. *Wolfgang S. Heinz*, *Das neue internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen*, 2008; *Rosario Figari Layús*, *Das Verschwindenlassen, Zum Verständnis der UN-Konvention*, in: *MenschenRechtsMagazin* 2010, S. 151-160.

Anlaß die Gesamtsituation in den Blick genommen (Staatenberichtsverfahren) als auch der konkrete Einzelfall untersucht (Individualbeschwerdeverfahren).²⁷

Während im letzteren Fall das Einzelschicksal des Beschwerdeführers im Vordergrund steht, geht es bei den Staatenberichtsverfahren²⁸ vorrangig um Strukturfragen in Staatsorganisation, Rechtsordnung und Gesellschaft, die Ursachen für Menschenrechtsverletzungen sind oder sein könnten.

Die Ausschüsse ergänzen die von den Regierungen zu erstellenden Staatenberichte durch Informationen, die sie von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) erhalten, und diskutieren auf dieser Grundlage mit einer Regierungsdelegation über die Situation in dem jeweiligen Land. Dieser konstruktive Dialog endet mit einer Stellungnahme (Concluding Observations/Abschließende Bemerkungen), in der positive und negative Bewertungen vorgenommen und Empfehlungen ausgesprochen werden, wie an der Verbesserung der Situation zu arbeiten sei. Die Regierungen sind verpflichtet, diese Abschließenden Bemerkungen zu veröffentlichen und weithin bekanntzumachen.²⁹

Damit die Zeit bis zum nächsten Bericht nicht ungenutzt verstreicht und um eine wirksamere Umsetzung zu erreichen, wurden von den Ausschüssen Nachüberprüfungsmechanismen (Follow up) entwickelt. Die Staaten sind in diesem Zusammenhang verpflichtet, innerhalb einer kurzen Frist über die von ihnen getroffenen Abhilfemaßnahmen für die vom jeweiligen Ausschuß als besonders dringlich bezeichneten Probleme zu berichten.

Schon seit mehreren Jahren wird über eine Reform des Staatenberichtsverfahrens diskutiert;³⁰ im Mittelpunkt stehen dabei die Last der Berichts-

²⁷ Vgl. *Wouter Vandenhoe*, The procedures before the UN human rights treaty bodies, Divergence or convergence?, 2004; die Beiträge in *Philip Alston/James Crawford* (Hrsg.), The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring, 2000, *Katrin Weschke*, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, 2001, S. 5-36; *Weiß* (Fn. 1).

²⁸ Siehe die Beiträge in *Eckart Klein* (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998. Vgl. für ein aktuelles Beispiel auch *Lutz Römer*, Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2009 Teil I: Staatenberichtsverfahren, in: MenschenRechtsMagazin 2010, S. 55-70.

²⁹ Die Bundesregierung veröffentlichte früher in unregelmäßigen Abständen kleinere Druckschriften; heute werden die Dokumente über die beteiligten Ministerien im Internet verfügbar gemacht (www.bundesregierung.de). Das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin hat eine hilfreiche Übersicht erstellt und den Zugang so erleichtert (<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen.html#c905>).

³⁰ Vgl. etwa *Helga Klein*, Towards a More Cohesive Human Rights Treaty System, in: Klein (Fn. 28), S. 89-94. Zehn Jahre später äußerte sich *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Möglichkeit der Effektivierung des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzes, in: Klein/Menke (Fn. 10), S. S. 143-158, skeptisch zum zwischenzeitlich Erreichten.

erstellung,³¹ die gerade für kleinere und arme Staaten schwer und vor allem fristgerecht zu erfüllen ist, die Koordinierung der verschiedenen Vertragsorgane untereinander und Probleme im Zusammenhang mit materiellen Mehrfachgarantien³². Manche Staaten legen die Berichte in unzureichender Form, verspätet oder gar nicht vor. Die knapp bemessenen Sitzungszeiten der Ausschüsse führen umgekehrt dazu, dass vorgelegte Berichte nicht zügig genug behandelt werden (können).

Mit einer Reform sollen die Stärken des Staatenberichtsverfahrens wirkungsvoller hervortreten; dazu sollen die eher technischen Probleme der Durchführung gelöst werden. Vorschläge zur Konzentration – Schaffung eines einzigen Vertragsorgans, Vorlage eines einzigen Berichts, der für alle Verträge gelten soll, die ein Staat ratifiziert hat – haben sich bislang zu Recht nicht durchsetzen können.³³ Wenn mit einer solchen Änderung tatsächlich Vereinfachungseffekte erzielt werden sollten, so ginge dies zu Lasten spezieller Verbürgungen und besonderer gefährdeter Gruppen.³⁴

Positiv ist die mittlerweile etablierte Praxis einzelner Ausschüsse zu beurteilen, von den Staaten Kurzberichte zu Spezialfragen außerhalb der periodischen Berichtszyklen zu verlangen und diese dann auch zeitnah beraten.³⁵ Außerdem werden im regulären Staatenberichtsverfahren inzwischen die besonders wichtigen Fragen von den Ausschüssen hervorgehoben und die Vertragsparteien auf die vordringliche Auseinandersetzung mit den zugrundeliegenden Problemen hingewiesen. Verfahrensvorschriften wurden weiter angeglichen und die Bedeutung des

³¹ Hierzu *Almut Wittling-Vogel*, Die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland: ein Erfahrungsbericht, in: Klein/Menke (Fn. 10), S. 172-192; *Françoise Hampson*, Running to Stand Still: The Reform of the UN Human Rights Machinery (not including the Council), in: Clemens N. Nathan (Hrsg.), Current Issues in Human Rights and International Relations, 2010, S. 151-161 (S. 154).

³² Vgl. dazu *Nigel Rodley*, United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures of the Commission on Human Rights – Complementarity or Competition?, in: Human Rights Quarterly 25 (2003), S. 882-908; *Heike Stender*, Überschneidungen im internationalen Menschenrechtsschutz, Zum Problem des overlapping von materiellen Garantien und Kontrollmechanismen, 2004.

³³ Vgl. *United Nations General Assembly*, Report of a meeting on reform of the human rights treaty body system (Malbun, Liechtenstein, 4-7 May 2003), Annex to the letter dated 13 June 2003 from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN-Dok.. A/58/123 vom 8. Juli 2003, Nr. 20-28.

³⁴ Hierzu etwa die Warnung von *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes, Neuere Entwicklungen am Beispiel des CEDAW, in: VN 52 (2004), S. 183-187 (S. 186), daß praktisch alle substantiellen Garantien des CEDAW-Übereinkommens unter dem Stichwort Diskriminierung im gemeinsamen „Allgemeinen Bericht“ abgehandelt werden würden. *Hampson* (Fn. 31), S. 155, nennt den Vorschlag „insane“.

³⁵ Zu diesem so genannten Dringlichkeitsverfahren des Menschenrechtsausschusses vgl. *Ineke Boerefijn*, Towards a Strong System of Supervision, The Human Rights Committee's Role in Reforming the Reporting Procedure under Art. 40 of the Covenant on Civil and Political Rights, in: Human Rights Quarterly 17 (1995), S. 766-793.

„Core Document“, das die grundlegenden Informationen über den jeweiligen Vertragsstaat enthält, wurde erhöht, um die periodischen Fachberichte zu den einzelnen Verträgen zu entlasten.

In einem Konzeptpapier aus dem Jahre 2006³⁶ fasste die damalige Hochkommissarin Louise Arbour ihre Vorschläge zur Konzentration (Unified Standing Treaty Body) zusammen, traf allerdings auf die Vorbehalte vieler Staaten und der meisten Ausschussmitglieder. Die Diskussion ging jedoch weiter und erreichte mit der Dubliner Erklärung von 38 aktiven und ehemaligen Mitgliedern verschiedener Menschenrechtsausschüsse vom 19. November 2009 eine neue Stufe.³⁷ Die Erklärung unterstreicht, dass die Reform kein Selbstzweck sein solle, sondern die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in den Vertragsstaaten zum Ziel haben und von einem breiten Konsens zwischen den Ausschüssen, den Vertragsstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die als Sachwalter der Bevölkerungen aufträten, getragen werden müsse. Die Experten betrachteten die Reform nicht als einmaligen Befreiungsschlag, sondern als andauernden Prozess und weisen deshalb auch der fortschreitenden Harmonisierung von Arbeitsmethoden und dem wechselseitigen Lernen der Ausschüsse im Bereich des Follow up hohe Bedeutung zu. Zu Recht wird in der Dubliner Erklärung auch auf die Verantwortung der Vertragsparteien³⁸ hingewiesen, alles in ihrem Zuständigkeitsbereich mögliche zu tun, um einen effektiven Schutz der Menschenrechte im innerstaatlichen Bereich zu gewährleisten (dazu auch unter II.3). Angemahnt wird aber auch ein erhöhter politischer Stellenwert des UN-Menschenrechtsschutzes insgesamt, der sich in besserer finanzieller Ausstattung des Büros der Hochkommissarin zeigen sollte.

In ihrer Erklärung von Marrakesch haben Vertreter Nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) am 10. Juni 2010 zur Stärkung der Beziehungen zwischen den NMRI und den Vertragsausschüssen Stellung genommen und die bisher auf dem Tisch liegenden Vorschläge bekräftigt.³⁹ Eine weitere Stellungnahme wurde von ehemaligen und aktuellen Ausschussmitgliedern mit der Posener Erklärung vom 29. September 2010

³⁶ *United Nations – International Human Rights Instruments*, Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body. Report by the Secretariat, UN-Dok.. HRI/MC/2006/2 vom 22. März 2006.

³⁷ Abrufbar unter http://www.ishr.ch/component/docman/doc_download/828-dublin-statement-on-the-process-of-strengthening-of-the-un-human-rights-treaty-body-system.

³⁸ Hierzu bereits *Eckart Klein*, Die Verantwortung der Vertragsparteien – Überlegungen zu einer effektiveren Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtung, FS Helmut Steinberger, 2002, S. 243-258.

³⁹ Abrufbar unter http://www.ishr.ch/component/docman/doc_download/1083-marrakech-statement-on-strengthening-the-relationship-between-nhris-and-treaty-bodies.

abgegeben.⁴⁰ Sie unterstützten darin die neuere Praxis einzelner Vertragsausschüsse, bereits vor der Erstellung des Berichts eine aktuelle Themenliste an die Vertragspartei zu leiten (List of issues prior to reporting – LOIPR), als eine Option, die den Ausschüssen zur weiteren Optimierung des Verfahrens zur Verfügung stehen sollte. Angeregt wurde, daß die Ausschüsse gegenüber Staaten, die keine Berichte abgeben, koordiniert vorgehen sollten, um diesen Vertragsparteien die künftige Berichterstattung möglich zu machen.

Die Vorsitzenden der Ausschüsse hatten auf ihrem 22. Treffen am 1. und 2. Juli 2010 in Brüssel einerseits die Gelegenheit, ihre Kontakte mit Repräsentanten des regionalen europäischen Menschenrechtsschutzes auszubauen.⁴¹ Bei dieser Gelegenheit sprachen sie sich für eine stärkere wechselseitige Berücksichtigung der jeweiligen Spruchpraxis aus, um einer Fragmentierung des Menschenrechtsschutzes entgegenzuwirken. Andererseits fassten sie ihr erstes Treffen außerhalb von Genf als Schritt hin zur Umsetzungsebene auf und sahen darin die Chance, die universalen Mechanismen bekannter zu machen. Die Erfolgsaussichten dieser Reformbemühungen werden jedoch eher skeptisch eingeschätzt.⁴²

Während das Instrument der Staatenbeschwerde im Rahmen des Menschenrechtsschutzsystems der Vereinten Nationen bislang noch nicht zum Einsatz gekommen ist, hat sich das Individualbeschwerdeverfahren mittlerweile etabliert⁴³ und wurde nach langwierigem Tauziehen auch für den Sozialpakt ermöglicht.⁴⁴ Derzeit wird wieder intensiver diskutiert, auch die Kinderrechtskonvention mit einem Individualbeschwerdeverfahren auszustatten;⁴⁵ eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe zu diesem Fakultativprotokoll war im Auftrag des Menschenrechtsrates aktiv und hat den Entwurf des Fakultativprotokolls am 16.

⁴⁰ Abrufbar unter http://www.ishr.ch/component/docman/doc_download/1084-poznan-statement-on-the-reforms-of-the-un-human-rights-treaty-body-system.

⁴¹ UN-Dok. A/65/190 vom 6. August 2010, abrufbar unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm>.

⁴² So etwa *Walter Kälin/Jörg Künzli*, *The Law of International Human Rights Protection*, 2009, S. 220.

⁴³ Hierzu *Norman Weiß*, Überblick über die Erfahrungen mit Individualbeschwerden unter verschiedenen Menschenrechtsabkommen, in: AVR 42 (2004), S. 142-156; *Kälin/Künzli* (Fn. 42), S. 220ff.

⁴⁴ *United Nations – General Assembly*, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN-Dok. A/RES/63/117 vom 10. Dezember 2008; hierzu *Jan Wiegandt*, Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt – ratifizieren oder nicht ratifizieren?, in: MenschenRechtsMagazin 2010, S. 161-181.

⁴⁵ Für die ältere Diskussion vgl. *Norman Weiß*, Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll? – Zur Einklagbarkeit der Konventionsrechte und den Chancen einer Reform, in: MenschenRechtsMagazin 2001, S. 85-97.

Februar 2011 verabschiedet⁴⁶. Alle neuen Menschenrechtsverträge enthalten dieses Überwachungsverfahren.

Das Individualbeschwerdeverfahren sieht im betroffenen Einzelnen den am besten geeigneten Wächter über die eigenen Rechte. Dem ist insoweit zuzustimmen, als der Einzelne selbst am ehesten spürt, wann eine Maßnahme ihn derart bedrückt, dass er dagegen vorgehen muss. Andererseits unterliegt die Auswahl der Fälle auf diesem Wege einer gewissen Zufälligkeit, und nicht jeder Betroffene hat die Ausdauer, nach der erforderlichen vorgängigen Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs auch noch einen Vertragsausschuss anzurufen. Erst in einem „reifen“ System, das wie die Europäische Menschenrechtskonvention in großem Umfang in Anspruch genommen wird – im Jahr 2010 wurden mehr als 61.000 Individualbeschwerden neu eingereicht –, können auf diesem Wege auch systematische und strukturelle Menschenrechtsverletzungen erfaßt werden. Dies ist im europäischen Raum etwa bei der überlangen Verfahrensdauer der Fall, an diesem Beispiel zeigen sich freilich auch die Schwierigkeiten des Individualbeschwerdefahrens, mit strukturellen Missständen umzugehen.⁴⁷

Daneben haben sich innovative Mechanismen herausgebildet. So sehen derzeit fünf Menschenrechtsverträge ein Untersuchungsverfahren vor.

Bereits Art. 20 CAT ermöglicht Untersuchungen. Sobald dem Vertragsausschuss verlässliche Informationen vorliegen, die gut begründete Hinweise auf schwere oder systematische Verletzungen der Konvention in einem Vertragsstaat enthalten, kann er aus eigener Initiative eine Untersuchung beginnen. Voraussetzung dafür ist, dass der betreffende Staat diese Zuständigkeit des Ausschusses im Zeitpunkt des Beitritts oder der Ratifikation nicht nach Art. 28 CAT ausgeschlossen hat (sogenanntes Opt-out-Modell). Vergleichbar ist die Situation nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW. Hier eröffnen Art. 8 und 9 OP-CEDAW dem Ausschuss ebenfalls eine Untersuchungskompetenz, die von dem Staat aber nicht nach Art. 10 OP-CEDAW ausgeschlossen worden sein darf.

Diese beiden Untersuchungsverfahren können von den jeweiligen Ausschüssen begonnen werden, sobald ihnen die vorgenannten verlässlichen Informationen vorliegen. Diese können beispielsweise von NGOs aus Einzelfällen zusammengetragen und den Ausschüssen präsentiert werden. Sie müssen gut begründete Hinweise auf schwere oder systematische Verletzungen der Konvention in einem Vertragsstaat enthalten,

⁴⁶ Vgl. UN-Dok.. A/HRC/RES/13/3, wonach die zweite Sitzung der Arbeitsgruppe vom 6. bis 10. Dezember 2010 und vom 10. bis 16. Februar 2011 stattfand. Weitere Informationen unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/2ndsession.htm>. Dort ist auch der vorläufige Bericht über die zweite Sitzung einsehbar, der den Text des Entwurfs enthält.

⁴⁷ Hierzu *Lutz Römer*, Rechtsschutz gegen überlange Gerichtsverfahren, in: *MenschenRechtsMagazin* 2011, Heft 1, i.E.

also seriös und nachvollziehbar sein. Auf dieser Grundlage treten die Vertragsausschüsse an den betreffenden Vertragsstaat heran und laden ihn zur Zusammenarbeit und der Abgabe einer Stellungnahme ein. Die Heranziehung weiterer Informationen ist möglich; auf der Basis der gesamten ihm zugänglichen Informationen entscheidet der Ausschuss, dass eines oder mehrere seiner Mitglieder eine vertrauliche Untersuchung durchführen und den Ausschuss vorrangig darüber berichten soll(en). Unter dem Verfahren nach dem OP-CEDAW ist ausdrücklich ein Besuch des Vertragsstaates vorgesehen; freilich nur mit dessen Zustimmung.

In beiden Fällen untersuchen die Ausschüsse dann die Untersuchungsergebnisse und übermitteln diese mit einer angemessenen Stellungnahme und Vorschlägen dem betroffenen Vertragsstaat. Der Vertragsstaat muss hierauf in angemessener Frist reagieren, wenn konkrete Aufforderungen durch den Ausschuss ergingen, soll auch mitgeteilt werden, welche Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden. OP-CEDAW setzt hierfür eine Frist von sechs Monaten fest. Nach Abstimmung mit dem Vertragsstaat kann der Ausschuss eine Zusammenfassung des Ergebnisses in seinen Jahresbericht aufnehmen. Beide Verfahren sind vertraulich und müssen in kontinuierlicher Kooperation mit dem Vertragsstaat durchgeführt werden.

Inzwischen zeigt sich das Instrument Untersuchungsverfahren somit bereits fest etabliert. Es ergänzt die bisherigen Überwachungsinstrumente; kontinuierlich und regelmäßig angewandt, können solche Vor-Ort-Untersuchungen vor allem dazu beitragen, Misstände und eingeschliffene Verhaltensweisen bewusst zu machen und im Dialog mit den lokalen Akteuren, wie etwa den Strafvollzugsbediensteten, für eine wirksame Abhilfe zu sorgen.

Die Praxis ist freilich noch nicht besonders aussagekräftig; für das Untersuchungsverfahren nach Art. 20 CAT liegen im Zeitraum 1993 bis 2009 Informationen zu sechs Staaten vor: Türkei, Ägypten, Peru, Sri Lanka, Mexiko und Brasilien. Im Falle Brasiliens wurden dem Ausschuss Informationen zu Foltervorkommnissen in Brasilien im Jahre 2002 unterbreitet, ein Besuch fand im Sommer 2005 statt. Die Schlussfolgerungen des Ausschusses wurden der brasilianischen Regierung im Juni 2006 übermittelt. Zusammen mit der ebenso langen Stellungnahme der Regierung wurde der ausführliche Bericht des Ausschusses dann am 3. März 2009 veröffentlicht.⁴⁸

Das Verfahren nach Art. 6 OP-CRPD entspricht im Wesentlichen den bereits dargestellten Verfahren. Zu beachten ist auch hier die Möglichkeit

⁴⁸ UN-Dok. CAT/C/39/2.

der Vertragsstaaten, bei Ratifikation oder Beitritt die Anwendbarkeit des Besuchsverfahrens auszuschließen (Art. 8 OP-CRPD). Auch das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt enthält ein vergleichbar angelegtes Untersuchungsverfahren. Art. 11 Abs. 1 OP-CESCR sieht vor, dass die Vertragsstaaten jederzeit die Zuständigkeit des Ausschusses zur Durchführung des Untersuchungsverfahrens anerkennen können; Art. 12 OP-CESCR trifft Regelungen über das Follow-up-Verfahren.

Leicht abgewandelt ist das in Art. 33 CPAPED geregelte Verfahren. Wenn verlässliche Informationen über eine schwerwiegende Verletzung des Übereinkommens vorliegen, so ist der Ausschuss zur Durchführung des Untersuchungsverfahrens berechtigt, das den zuvor geschilderten Verfahren entspricht. Wenn die Informationen nach Ansicht des Ausschusses aber gut begründete Hinweise darauf enthalten, dass es eine weitverbreitete oder systematische Praxis von erzwungenem Verschwinden gibt, so kann er zunächst den Vertragsstaat zur Stellungnahme auffordern und danach die Angelegenheit über den Generalsekretär der Vereinten Nationen dringend zur Kenntnis der Generalversammlung bringen.

Die jeweilige Möglichkeit des Opt-out oder Opt-in ist aus der Sicht eines umfassenden und effektiven Menschenrechtsschutzes nicht zu begrüßen. Sie lässt sich aber aus der staaten- und souveränitätsfreundlichen Struktur des Völkerrechts erklären. Ein obligatorisches Untersuchungsverfahren dürfte derzeit nicht durchzusetzen sein. Die aktuelle vertragliche Ausgestaltung bietet immerhin die Chance, dass Staaten nach einer Phase, in der sie das Untersuchungsverfahren für sich ausgeschlossen haben, sich – etwa nach einem Regierungs- oder Systemwechsel – doch noch dazu entschließen, das Verfahren zuzulassen.⁴⁹

Die Konvention gegen Folter (CAT) ist nur mit den klassischen Überwachungsmechanismen ausgestattet; die positiven Erfahrungen mit der Europäischen Konvention zur Verhütung der Folter (CPT) haben den Wunsch nach einem präventiven Instrument auch auf universeller Ebene wachsen lassen.

Das dementsprechend auf den Weg gebrachte Fakultativprotokoll zur Anti-Folterkonvention (OP-CAT) sieht daher ein präventives Besuchssystem vor. Es ist zweigeteilt, um eine möglichst kontinuierliche Überwachung zu ermöglichen. Einerseits errichtet das Fakultativprotokoll einen internationalen Mechanismus in Form des Unterausschusses gegen Folter und andererseits sind die Vertragsstaaten verpflichtet, spätestens

⁴⁹ So hat Ungarn seine entsprechende Erklärung zu Art. 20 CAT am 13. September 1989 zurückgenommen, Chile am 7. September 1990, die DDR am 13. September 1990, die UdSSR am 1. Oktober 1991, die Slowakei am 17. März 1995, die Tschechische Republik am 3. September 1996, Bahrain am 4. August 1998, Sambia am 19. Februar 1999, Bulgarien am 25. Juni 1999, Weißrussland am 3. Oktober 2001 und die Ukraine am 12. September 2003.

drei Jahre, nachdem OP-CAT für sie in Kraft getreten ist, einen nationalen Mechanismus eingerichtet zu haben.⁵⁰ Beide Mechanismen erfassen alle Orte, an denen Menschen gegen ihren Willen aufgrund behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen festgehalten werden.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde als erstes ein nationaler Mechanismus auf Bundesebene eingerichtet,⁵¹ mittlerweile existiert auch ein Ländergremium⁵². Erste Erfahrungen der Bundesstelle dokumentiert deren Jahresbericht;⁵³ die Länderstelle⁵⁴ muss ihre Arbeit noch organisieren. Ob die für Deutschland gefundene Lösung optimal ist, darf angesichts der Vielzahl der zu besuchenden Orte einerseits und der personellen Kapazitäten der Gremien andererseits bezweifelt werden.

Das OP-CAT gibt den Vertragsparteien auf, mit den nationalen Besuchsmechanismen zusammenzuarbeiten. Ihnen muss mitgeteilt werden, wie vielen Personen die Freiheit entzogen wurde (Art. 20 lit. a OP-CAT) und worauf dieser Freiheitsentzug zurückzuführen ist (Art. 20 lit. b OP-CAT). Besuchte Orte und Gesprächspartner können frei gewählt werden (Art. 20 lit. e OP-CAT). Es besteht für die Besuchsgremien die Möglichkeit zu persönlichen, unbeobachteten Gesprächen mit Betroffenen (Art. 20 lit. d FP-CAT). Personen, die mit den Mitgliedern der Gremien in Kontakt waren, werden vor Sanktionen geschützt (Art. 21 FP-CAT).

Neben der Präventionswirkung der Besuche selbst kommt vor allem dem Dialog über die Haftbedingungen große Bedeutung zu. So berichten die nationalen Besuchsgremien über ihre Tätigkeit und richten Empfehlungen an die zuständigen Behörden. Auf diese Weise soll sich ein konstruktiver Dialog zwischen dem Vertragsstaat und den Besuchsgremien entwickeln (Art. 22 FP-CAT). Die jährlichen Berichte der nationalen Besuchsgremien sind vom Vertragsstaat zu veröffentlichen (Art. 23 FP).

⁵⁰ Vgl. die Einführung bei *Claudia Mahler*, Neue Entwicklungen – Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (FP-CAT), in: *MenschenRechtsMagazin* 2006, S. 248-251; ferner *Petra Follmar/Otto/Hendrik Cremer*, Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention, 2004.

⁵¹ Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 (Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277) zur Einrichtung der Bundesstelle zur Verhütung von Folter.

⁵² Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25. Juni 2009 (u.a. abgedruckt in GBl. BW vom 7. Dezember 2009, S. 681).

⁵³ Weiterführende Informationen unter: <http://www.antifolterstelle.de>; der Jahresberichts ist abrufbar unter http://www.antifolterstelle.de/fileadmin/dateiablage/Dateien_fuer_News/Jahresbericht.pdf.

⁵⁴ *Hansjörg Geiger*, Vorstellung der Länderkommission zur Verhütung von Folter, in: *Andreas Zimmermann* (Hrsg.), *Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem*, 2011, i.E.

3. Pflichten der Vertragsparteien⁵⁵

Hier geht es bereits nach den Verträgen darum, dass die Vertragsstaaten die völkerrechtlichen Garantien innerstaatlich wirksam umsetzen und das in ihrer Verantwortung Stehende für den effektiven Schutz der Menschenrechte tun. Dies geschieht in aller Regel durch gesetzgeberische Maßnahmen sowie das Handeln von Behörden und Gerichten. Damit die internationalisierte Kontrolle funktionieren kann, müssen die Staaten die Mechanismen akzeptieren und mit den Gremien kooperieren. Dies setzt beispielsweise voraus, dass die verschiedenen Staatenberichtsverfahren als Hilfestellung bei der Aufdeckung struktureller Mängel und Probleme verstanden und von einer lösungsorientierten Diskussion begleitet werden.

Von besonderer Wichtigkeit ist jenseits des notwendigen Rechtsrahmens auch ein entsprechendes Klima in der Gesellschaft und den staatlichen Institutionen. Hier beginnt das weite Feld der Menschenrechtsbildung, die mithelfen soll, eine „Menschenrechtskultur“ zu schaffen.⁵⁶

Kommt es trotzdem einmal zu Verletzungen der Menschenrechte, so sind die Staaten verpflichtet, wirksame Rechtsschutzmöglichkeiten bereitzustellen, um zeitnah Abhilfe zu schaffen. Die Wiener Erklärung aus dem Jahre 1993 hat dies so formuliert:

„Jeder Staat sollte ein wirksames System von Rechtsmitteln zur Behebung von Beeinträchtigungen beziehungsweise Verletzungen der Menschenrechte vorsehen. Die Rechtspflege, einschließlich der Vollzugs- und Anklagebehörden sowie insbesondere eines unabhängigen Richter- und Rechtsanwaltsstands in voller Übereinstimmung mit den anwendbaren Normen der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte, ist für die volle und nichtdiskriminierende Verwirklichung der Menschenrechte wesentlich sowie für die Entfaltung der Demokratie und eine nachhaltige Entwicklung unerlässlich. In diesem Sinne sollten die mit der Rechtspflege befaßten Institutionen mit angemessenen Mitteln ausgestattet werden, und die Völkergemeinschaft sollte in verstärktem Maße sowohl technische als auch finanzielle Hilfe bereitstellen. Es ist Aufgabe der Vereinten Nationen, Sonderprogramme zur Bereitstellung Beraten-

⁵⁵ Ausführlich *Norman Weiß*, Die Verantwortung des Staates für den Schutz der Menschenrechte, in: Klein/Menke (Fn. 10), S. 517-540. Siehe auch *Klein* (Fn. 38).

⁵⁶ Hierzu *Claudia Mahler/Anja Mihr* (Hrsg.), Menschenrechtsbildung, Bilanz und Perspektiven, 2004; *Norman Weiß*, Menschenrechtserziehung – eine verfassungspädagogische Herausforderung für die Polizei, in: Die Polizei Heft 11/2004, S. 313-320; andere Aspekte einbeziehend *Gert Sommer*, Menschenrechte und Menschenrechtsbildung, Eine psychologische Bestandsaufnahme, 2009.

der Dienste vorrangig zur Schaffung einer starken und unabhängigen Rechtspflege zu nutzen.“⁵⁷

Menschenrechtsschutz ist eine Querschnittsaufgabe und betrifft viele Bereiche staatlicher Tätigkeit; daher erschöpft er sich nicht in wenigen Maßnahmen, sondern erfordert ein umfassendes und vor allem kontinuierliches Engagement.

III. Der chartabasierte Menschenrechtsschutz

1. Entwicklung im Überblick

Angesichts der zögerlichen Entwicklung des vertragsbasierten Menschenrechtsschutzes bestand nach der Proklamation der AEMR, die hohe Erwartungen in der Öffentlichkeit geweckt hatte, ein Bedürfnis nach Schutzmechanismen auf der Ebene der Vereinten Nationen. Bekanntlich dauerte es aber auch hier einige Zeit, bis die Menschenrechtskommission sich mit der Prüfung von Eingaben beschäftigte. Überdies waren die Verfahren umständlich, wenig transparent und boten – angesichts der politischen Struktur der Menschenrechtskommission nicht überraschend – keinen echten Rechtsschutz. Die starke Nachfrage stand in eklatantem Gegensatz zu den kaum messbaren Erfolgen des chartabasierten Menschenrechtsschutzes im Einzelfall.⁵⁸ Bedeutsamer waren demgegenüber diejenigen Mechanismen, die sich mit strukturellen Problemen beschäftigten, insbesondere die Sonderberichterstatte und Arbeitsgruppen. Diese Expertenmechanismen wurden im Laufe der Zeit deshalb kontinuierlich erweitert; sie boten ein breitgefächertes Beobachtungs- und Diskussionsinstrumentarium. Ihre Berichte sind wichtige Beschreibungen der jeweiligen Menschenrechtssituation; die Qualität und Wirklichkeitsnähe der Empfehlungen werden sehr kontrovers beurteilt.⁵⁹

Materielle Basis des chartabasierten Menschenrechtsschutzes sind neben der UN-Charta die AEMR sowie weitere nicht rechtsverbindliche Erklärungen und Resolutionen der Generalversammlung.

⁵⁷ Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Schlußdokument der Weltkonferenz über Menschenrechte vom 23. Juni 1993, UN-Dok. A/CONF.157/23, in deutscher Sprache abgedruckt in: Europa-Archiv 1993, D 498ff., Nr. 27.

⁵⁸ Näher *Tobias H. Imscher*, Die Behandlung privater Beschwerden über systematische und grobe Menschenrechtsverletzungen in der UN-Menschenrechtskommission, Das 1503-Verfahren nach seiner Reform, 2002, S. 238-242.

⁵⁹ Ausführlich *Beate Rudolf*, Die thematischen Berichterstatte und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Ihr Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2000.

2. Reform durch die Einführung des Menschenrechtsrats

Wegen der Politisierung ihrer Arbeit geriet die Menschenrechtskommission im Laufe der Zeit immer stärker in die Kritik. Hiervon wurden auch die chartabasierten Überwachungsverfahren erfasst. In seinem im März 2005 vorgelegten Bericht „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“⁶⁰ hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan diese Kritik aufgegriffen, indem er die Abschaffung der Menschenrechtskommission und ihre Ersetzung durch einen neu zu schaffenden Menschenrechtsrat forderte.

Schließlich setzte die Generalversammlung am 15. März 2006 den Menschenrechtsrat ein;⁶¹ dieser löste am 19. Juni 2006 die bislang zuständige Menschenrechtskommission ab.⁶² Er ist ein Nebenorgan der Generalversammlung mit siebenundvierzig Mitgliedern, ist also gegenüber der bisherigen Menschenrechtskommission nur unmerklich verkleinert. Die Verteilung der Sitze folgt dem geographischen Schlüssel der Vereinten Nationen, so dass 13 Sitze auf die Gruppe der afrikanischen Staaten, 13 auf die Gruppe der asiatischen Staaten, 6 auf die Gruppe der osteuropäischen Staaten, 8 auf die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten und 7 auf die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten entfallen. Die Mitglieder im Menschenrechtsrat werden von der Generalversammlung mit absoluter Mehrheit (derzeit 96 Stimmen) einzeln für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt; nach zwei aufeinanderfolgenden Mitgliedschaften ist eine unmittelbare Wiederwahl ausgeschlossen. Bei der Wahl der Mitglieder wird der Beitrag der Kandidaten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte berücksichtigt. Die in den Rat gewählten Staaten verpflichten sich, mit dem Rat zusammenzuarbeiten und den höchsten Ansprüchen auf dem Gebiet der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte gerecht zu werden. Staaten, die in den Rat gewählt werden wollen, sollen auch freiwillige Zusagen und Verpflichtungen hinsichtlich der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte abgeben.

Der Rat, dessen Sitz in Genf ist, hält mindestens drei Tagungen pro Jahr, darunter eine Haupttagung, mit einer Gesamtdauer von mindestens zehn Wochen ab. Der Menschenrechtsrat ist für die Förderung der

⁶⁰ *Vereinte Nationen - Generalversammlung*, In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005.

⁶¹ GV-Res. 60/251 vom 15. März 2006, UN-Dok. A/RES/60/251.

⁶² Einzelheiten bei *Gunnar Theissen*; Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in: *Vereinte Nationen 2006*, S. 138-146; *Norman Weiß*, Der neugeschaffene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, in: *MenschenRechtsMagazin 2006*, S. 80-86; *Kälin/Künzli* (Fn. 42), S. 240ff; vgl. auch *Helmut Volger*, Human Rights Council, in: ders. (Hsrg.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, Second Revised Edition, 2010, S. 329-337.

allgemeinen Achtung des Schutzes aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle, ohne irgendeinen Unterschied und auf faire und gleiche Weise, verantwortlich. Er befasst sich mit Situationen von Verletzungen der Menschenrechte, namentlich groben und systematischen Verletzungen, und gibt diesbezügliche Empfehlungen ab. Weitere Aufgaben sind die wirksame Koordinierung und die durchgängige Integration von Menschenrechtsfragen in allen Bereichen des Systems der Vereinten Nationen.

Der Menschenrechtsrat führte alle Mandate, Mechanismen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Menschenrechtskommission zunächst fort, um sie innerhalb eines Jahres nach Aufnahme seiner Tätigkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls zu verbessern und zu straffen. Mit Resolution 5/1 vom 18. Juni 2007 wurden Kriterien für die Auswahl der Mandatsträger formuliert und eine erneute Überprüfung der Mandate bis Ende 2008 angeordnet. Im Ergebnis wurden alle thematischen Mechanismen ausgeweitet und neue thematische Mechanismen eingerichtet, zum Beispiel über zeitgenössische Formen der Sklaverei oder über den Zugang zu sauberem Trinkwasser. Im Jahr 2010 wurden Arbeitsgruppen das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie über die Diskriminierung von Frauen in Recht und Praxis eingerichtet. Die Praxis der Ländermandate enttäuscht: Mit der Streichung der Mandate für Kuba und Weißrussland wurde der Preis dafür bezahlt, diesen Mechanismus überhaupt beizubehalten. Der Verhaltenskodex für Mandatsträger hätte in seiner ursprünglich vorgeschlagenen Form diesen Mechanismus weiter geschwächt, doch haben sich unter anderem die Mitgliedstaaten der Europäischen Union letztlich dafür stark gemacht, den in Resolution 5/2 verabschiedeten Verhaltenskodex mandats- und damit menschenrechtsfreundlicher zu gestalten. Gleichwohl verwenden ihn diktatorische Regime mitunter als Druckmittel gegenüber allzukritischen Mandatsträgern.

Zu den besonders intensiv diskutierten Neuerungen, die mit der Einführung des Menschenrechtsrates verbunden waren, gehört das Verfahren des Universal Periodic Review (UPR-Verfahren). Dieses dient dazu, alle Mitglieder der Vereinten Nationen einer regelmäßigen, standardisierten Kontrolle zu unterziehen. Damit soll der Vorwurf der selektiven Befassung mit bestimmten Staaten entkräftet werden. Basis der Untersuchung sind insgesamt 40 Seiten Text, die vom Staat selbst (20 Seiten), aus offiziellen UN-Quellen (10 Seiten) und von NGOs (10 Seiten) stammen. Das mehrschrittige Diskussionsverfahren summiert sich auf insgesamt vier Stunden und ist Gegenstand von berechtigter Kritik.⁶³ Oft wird die knapp bemessene Redezeit gezielt vertan. Positiv hingegen zu bewerten ist – auch kleine Schritte führen irgendwann zum Ziel –, dass das UPR-

⁶³ *Theodor Rathgeber*, *Beredtes Schweigen und schiefe Bahnen*, *Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen*, in: *Jahrbuch Menschenrechte 2009, 2008*, S. 247-261 (S. 254).

Verfahren eine Dokumentation liefert, überhaupt stattfindet und auch sein Ablauf dokumentiert wird. In vielen Fällen ist dies der erste Schritt hin zu einer Diskussion über die Menschenrechtsslage in einem bestimmten Land.

3. Weiterer Reformbedarf besteht

Planmäßig steht im Jahr 2011 die Überprüfung des UPR-Verfahrens an; hierbei geht es darum, allfällige Lehren aus der ersten Anwendungsphase zu ziehen. So sinnvoll dies einerseits erscheint, so riskant ist es andererseits, dass manche Regierung darauf drängen wird, das Verfahren „erträglicher“ zu machen. Zu befürchten steht daher, dass am Ende nur eine marginale Weiterentwicklung erreicht wird.

Erste Auswertungen⁶⁴ der Praxis in den zurückliegenden vier Jahren haben ergeben, dass vor allem die Gestaltung des interaktiven Dialogs eine Schwachstelle ist. Manche Staaten machen pauschale, unspezifische Vorschläge, andere verteidigen ihre Freunde gegen Kritik. Gruppensolidarität im Rahmen der Diskussionen ist einer der Aspekte, die dazu führen, dass es dem Verfahren an Objektivität fehlt und die ohnehin knapp bemessene Zeit nicht effizient genutzt wird.⁶⁵

Verbesserungswürdig sind auch der Inhalt und die Aufbau vieler Staatenberichte, da diese häufig keine Informationen über die innerstaatlichen Menschenrechtsstrukturen enthalten und noch zu selten selbstkritisch oder analytisch verfasst sind. Stattdessen beschränken sie sich etwa auf die Auflistung von Gesetzen, vielfach wird die faktische Menschenrechtsslage nicht beschrieben und in manchen Fällen wird die Menschenrechtsslage sogar verzerrt dargestellt. In einigen Staaten wird die Zivilgesellschaft nicht – wie ausdrücklich vorgesehen – in die Erstellung des Berichts eingebunden.

Unabhängig davon besteht die Gefahr der Politisierung der Arbeit des MRR, wie sie bereits bei der Menschenrechtskommission zu beklagen war, unverändert fort. Besonders deutlich wurde dies neben der Handhabung des UPR-Verfahrens auch an der Mandatierung des Experten Ausschusses (Advisory Committee), der die vormalige Unterkommission der Menschenrechtskommission abgelöst hat. Eigene Initiativen der Experten sind kaum mehr möglich.

⁶⁴ Eine kritische Zwischenbilanz bei *Theodor Rathgeber*, Langer Marsch durch die Institution, Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) am Beginn der Selbstfindung, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2008, S. 207-221.

⁶⁵ Umfassende Darstellung bei *Maximilian Spohr*, United Nations Human Rights Council, Between Institution-Building Phase and Review of Status, in: *MPYUNL* 14 (2010), S. 169-218 (S. 201ff., 208ff., 214ff.)

Problematisch bleibt nach wie vor die Zusammensetzung des Rates, auch wenn hier mit der Suspendierung Libyens am 1. März 2011 nach den Angriffen des Regimes auf die eigene Bevölkerung ein klares Signal gesetzt wurde. Freilich war Libyen erst im Mai 2010 mit 155 von 192 Stimmen in den Rat gewählt worden. In der Menschenrechtskommission hatte es 2003 den Vorsitz ebenso inne wie 2009 bei Durban-Review-Konferenz.

Die Überprüfung des UPR-Verfahrens hat zu einigen Abänderungen geführt.⁶⁶ So soll der Untersuchungszyklus, innerhalb dessen alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen behandelt werden, um sechs Monate auf viereinhalb Jahre ausgedehnt werden. Im 2012 beginnenden zweiten Zyklus und danach soll auch darauf geachtet werden, ob und inwieweit die Empfehlungen des vorausgegangenen Zyklus umgesetzt wurden. Die Äußerungsmöglichkeit für Nationale Menschenrechtsinstitutionen wird verbessert.

IV. Ausblick

Die jüngere Entwicklung des Menschenrechtsschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen ist von den Impulsen der Wiener Weltmenschrechtskonferenz des Jahres 1993 geprägt und hat durch den Millenniumsgipfel noch einmal Impulse empfangen. Freilich ist der frische Wind, der unmittelbar nach der Überwindung der Blockspaltung auch die Vereinten Nationen erfasst hatte, später merklich abgeflaut.

Auf der Habenseite sind die oben dargestellten zusätzlichen Verträge und die Bemühungen um eine Reform der vertragsbasierten Verfahren ebenso zu verbuchen wie die Einführung des UPR-Verfahrens vor dem Menschenrechtsrat. Die Rolle nichtstaatlicher Akteure ist auf der internationalen Ebene heute anerkannt,⁶⁷ die Vereinten Nationen adressieren NGOs und die Zivilgesellschaft heute selbstverständlich und fordern von den Staaten ihre Beteiligung und Berücksichtigung ein. Defizite bestehen insoweit eher auf Seiten der Staaten, die den NGOs zum Teil zögernd gegenüberstehen oder sie gar als Gegner ansehen.

Die Sache der Menschenrechte wird von der Zivilgesellschaft heute gegenüber dem eigenen Staat und gegenüber der Weltgemeinschaft offener vertreten, die Kampagnenfähigkeit ist im letzten Jahrzehnt durch die elektronischen Medien weiter gestiegen. Erfolge, wie beispielsweise das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt, wirken dabei sehr motivierend.

⁶⁶ Vgl. *United Nations – General Assembly*, Outcome of the Review of the Work and Functioning of the United Nations Human Rights Council, Annex to resolution 16/21 of 25 March 2011, UN-Dok. A/HRC/RES/16/21.

⁶⁷ Hierzu *Norman Weiß*, Zur Rolle der Zivilgesellschaft für den Schutz der Menschenrechte, in: Klein/Menke (Fn. 10), S. 232-257.

Das Thema der sogenannten humanitären Intervention, also der Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz von Menschenrechten in einem anderen Staat, ist international wie auch in vielen UN-Mitgliedstaaten sehr umstritten. Der Versuch, hier eine Balance zwischen dem Nichteinmischungsgebot und der Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte herzustellen und handhabbare Kriterien für solche Interventionen zu schaffen, wurde mit dem Konzept der „Responsibility to protect“ (deutscher Begriff: Schutzverantwortung) unternommen. Freilich wurde das ausgefeilte Konzept der ICISS⁶⁸ letztendlich nur in sehr vereinfachter Form in das Abschlussdokument des „Millennium+5“-Gipfels aufgenommen.⁶⁹ Es besagt nun, dass eine vorrangige Verantwortung des jeweiligen Staates besteht, für die umfassende Sicherheit seiner Bürger zu sorgen. Die internationale Gemeinschaft soll die Staaten dazu gegebenenfalls ermutigen und ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung behilflich sein. Außerdem sollen die Staaten die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen. In Situationen, in denen sich die Gefahr eines Völkermordes oder anderer schwerer Verbrechen andeutet, sollen die geeigneten diplomatischen, humanitären und anderen friedlichen Mittel im Rahmen der Vereinten Nationen ergriffen werden, um beim Schutz der Bevölkerung zu helfen. Der Verweis auf Kapitel VI und VIII der Charta bekräftigt lediglich ohnehin die nach der Charta anzunehmende Bereitschaft der Staaten, im Einzelfall kollektive Maßnahmen durch den Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta zu ergreifen, wenn friedliche Mittel nicht ausreichen und es den betroffenen Staaten nicht gelingt, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Weder der Sicherheitsrat noch die internationale Gemeinschaft sind damit in rechtlich verbindlicher Weise zum Einschreiten verpflichtet. Humanitäre Interventionen rechtfertigt das Konzept der Schutzverantwortung gerade nicht, sondern sucht sie in das System der Vereinten Nationen einzubinden.⁷⁰

Der oft gefeierte Ausbau des Völkerstrafrechts dient zwar im Ergebnis dem Schutz vor schwersten Menschenrechtsverletzungen, weil von einer generalpräventiven Wirkung von Strafnormen auszugehen ist. Systematisch handelt es sich beim Völkerstrafrecht aber um etwas anderes als Menschenrechtsschutz: Hier werden Einzelpersonen vor nationalen oder internationalen Strafgerichten für Verbrechen gegen die Menschlichkeit,

⁶⁸ *International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect. Report*, Dezember 2001, abrufbar unter <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

⁶⁹ *Vereinte Nationen – Generalversammlung, Ergebnis des Weltgipfels 2005. Resolution der Generalversammlung, UN-Dok. A/RES/60/1 vom 16. September 2005, Nr. 138f.*

⁷⁰ Vgl. etwa *Christian Schaller, Die völkerrechtliche Dimension der "responsibility to protect" (SWP-Aktuell)*, 2008.

Völkermord oder Kriegsverbrechen individuell zur Verantwortung gezogen.

Waren Menschenrechte nach dem Ende des Kalten Krieges nicht länger im Wettstreit der Systeme instrumentalisiert und damit paralytisiert worden, so bedeutete der nach den Anschlägen des 11. September 2001 einsetzende Kampf gegen den weltweiten Terrorismus einen deutlichen Rückschlag für die Menschenrechte. Nicht nur war die Aufbruchsstimmung der 90er Jahre zu diesem Zeitpunkt bereits ins Stocken geraten, sondern es brachte sich der Westen, insbesondere die USA, in der Folge, vor allem mit dem Krieg gegen Saddam Hussein im Jahre 2003, in einen verhängnisvollen Gegensatz zum Islam. Der für den Menschenrechtsschutz unverzichtbare Wertekonsens ist seither erheblich beschädigt und die Glaubwürdigkeit des Westens seit Guantánamo und Abu Ghraib untergraben. Die Arbeit in den Vereinten Nationen ist dadurch nicht einfacher geworden, wie der Durban-Prozess und die Diskussionen im Menschenrechtsrat zeigen. Ob es gelingt, die Diskussion über notwendige Reformen im Menschenrechtssystem aus dem Kreis der Experten herauszutragen und Unterstützung in der allgemeinen politischen Diskussion zu finden, darf bezweifelt werden. Menschenrechte müssen sich nicht nur gegenüber anderen Zielen der Außenpolitik behaupten, sondern konkurrieren auch mit innenpolitischen Themen, etwa der Wirtschaftspolitik. Die Chancen existieren, aber sie sind keine Selbstläufer, sondern brauchen Fürsprecher und Unterstützer in Wissenschaft und Praxis.

Deutschland und die Vereinten Nationen – aktuelle Entwicklungen¹

Otto Lampe

I.

Es wird viel über die Notwendigkeit einer UN-Reform gesprochen. Dabei wird leicht übersehen, dass die Vereinten Nationen sich praktisch seit ihrer Gründung in einem permanenten Reformprozess befinden. Mein Kollege Dr. Thomas Fitschen hat es auf die schöne Formel gebracht: Die Vereinten Nationen machen „drip drip ... anstatt Grand Slam“. Es gibt aber dennoch ein fast mantrahaftes Einfordern von strukturellen Reformschritten.

Warum haben bisher keine großen Strukturreformen der UNO stattgefunden? Der offensichtlichste Grund ist, dass die UNO immer auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner funktioniert: Die Vereinten Nationen können eben nur soweit reformiert werden, wie es ihre 192 Mitglieder zulassen. Viele dieser Mitgliedstaaten denken und handeln recht nationalistisch. „Selbstbedienung anstatt Verantwortungsbewusstsein“ wäre da ein Schlagwort. Es liegt aber auch am mangelnden institutionellen Gedächtnis der Vereinten Nationen: Reformen, die drei Jahre her sind, über die spricht man gerade noch ein bisschen, und solche, die schon fünf Jahre her sind, die hat man meist schon vergessen. Der Reformprozess schreitet also voran, aber niemand weiß so richtig, wann er angefangen hat und wo er aufhört.

Eine Tendenz der letzten Jahre ist sicherlich eine stärkere Fokussierung der UN-Aktivitäten auf das Sekretariat. Dort werden neue Beiräte gebildet, die den Generalsekretär unterstützen und die strategische Ausrichtung der Vereinten Nationen auch theoretisch untermauern. Aber die Leute, die im Feld sind, die dort wirklich praktische Arbeit zu leisten haben, leiden etwas darunter, dass sie eingebunden sind in ein sehr striktes Regime zentral geregelter Vorschriften. Wir hatten gerade gestern den Besuch von Michael von der Schulenburg, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Peacebuilding in Sierra Leone. Er ist praktisch auch derjenige, der dort entwicklungspolitische UN-Interessen vertritt. Er geht nach New York zur Peacebuilding Commission

¹ Der Autor hat kein Manuskript eingereicht, so dass dieser Beitrag den Mitschnitt des am 26. Juli 2010 gehaltenen Vortrags wiedergibt. Der nachfolgende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verf. wieder.

und sagt: „Liebe Leute, was ihr mir da alles vorschlagt, ist ganz prima, das liest sich bestens in euren gut klimatisierten Gebäuden, aber vor Ort bei uns ist das so nicht umsetzbar. Deshalb kann ich mich nicht immer an die mir vorgegebenen Richtlinien halten und muss auch unkonventionelle Wege gehen.“ Dies illustriert ein wenig die Frustration im Feld über die Zentralisierungstendenzen in New York und in Genf.

II.

Was verhindert Reformen noch? Wir, der Westen, die OECD oder wie immer wir das definieren wollen, sind ja kein einheitlicher Block, wir unterscheiden uns in unseren Interessen teilweise ganz massiv. Da gibt es die Europäische Union, da gibt es die nordischen Länder, die z.B. hinsichtlich der Millennium Development Goals und auch der Menschenrechte eine hervorragende Bilanz aufweisen können. Andere können da so nicht mithalten. Dann gibt es die Truppenstellerstaaten, dann diejenigen unter uns, die im G-20-Rahmen mitarbeiten. Auch innerhalb der EU finden sich sehr unterschiedliche Gruppierungen, was z.B. dazu führt, dass es leider bei einigen Abstimmungen gelegentlich unterschiedliches Stimmverhalten gibt: dafür, dagegen und Enthaltungen. Das ist eigentlich etwas, was wir als Europäische Union unseren UN-Partnern nicht unbedingt vorführen wollen, aber es findet statt.

Im Übrigen sind die G-77, also die etwa 120 Länder aus dem Gebiet, das man früher „Dritte Welt“ nannte, sehr hart in ihren Forderungen, etwa im Fünften Ausschuss der Generalversammlung, wo die Finanzen entschieden werden.

Andererseits ist es so, dass die westliche Staatengruppe ungefähr 70 Prozent der Haushaltsmittel für die Vereinten Nationen zahlt. Mit gut acht Prozent zahlt Deutschland fast genau soviel in den Haushalt der Vereinten Nationen ein wie die gesamte Gruppe der 77. Wenn man das unter dem Aspekt „no taxation without representation“ sieht, wird unsere Forderung nach einer strukturellen Reform des Sicherheitsrats mit dem Ergebnis, dass eines Tages auch Deutschland im Sicherheitsrat mitreden kann, verständlich.

Ein weiterer Grund für die mangelnde Reformbereitschaft ist die Tatsache, dass parallel zu den Vereinten Nationen neue Strukturen entstehen. Da sind nicht nur die G8, die G20, die ich hier schon erwähnte. Es sind auch internationale Konzerne, die zunehmend in die globale Verantwortung eingebunden werden. Es sind NGOs, es sind Stiftungen, wie z.B. die Bill- und Melinda-Gates-Stiftung, die für die Aids-Bekämpfung weltweit mehr tut als sämtliche UN-Organisationen zusammen, oder der

Global-Fund for Aids, Tuberculosis and Malaria, auch eine sehr effiziente privatrechtlich organisierte Struktur außerhalb der Vereinten Nationen. Also es gibt viele Akteure, die mit den Vereinten Nationen konkurrieren.

Und auch deswegen gibt es in der UNO natürlich Stimmen, die sagen: In dem Maße, in dem unsere Kompetenz hier in New York und Genf erodiert und wir uns nur noch mit dem Verfassen von – ich sag mal ein bisschen böse – „esoterischen“ Resolutionen befassen, sollten wir uns wirklich ernsthaft überlegen, wie wir es schaffen können, diesem legitimen Instrument der Weltgemeinschaft mehr Glaubwürdigkeit, mehr Kompetenz, mehr Schlagkraft zu verleihen. Ich meine, das geht nur über eine Strukturreform.

III.

Es gab zu diesem Thema Strukturreform verschiedene High-Level-Panels. Das wichtigste in diesem Zusammenhang war das High-Level-Panel on Threats, Challenges and Change, das die Basis bot für den Bericht, den Kofi Annan 2005 vorlegte mit dem Titel „In larger Freedom“.² Dies führte dann dazu, dass anlässlich des Weltgipfels von 2005 eine Reihe von Grundsatzbeschlüssen gefasst wurden.³ Die wichtigsten Ergebnisse waren die Reform der Menschenrechtskommission, jetzt der Menschenrechtsrat, aber auch die Einführung der Peacebuilding Commission, die jetzt fünf Jahre alt ist und sich gegenwärtig in einem sog. Review-Prozess befindet. Schließlich ging es auch um die Frage, ob und wie man den Sicherheitsrat reformiert.

Ferner spielten dort Themen eine Rolle wie „delivering as one“, also eine Art „one-stop agency“ der Vereinten Nationen. In den ca. 120 Entwicklungsländern, in denen die UNO operativ tätig ist, gibt es viele UN-Agenturen – UNESCO, UNICEF, UNDP usw., die alle nebeneinander arbeiten. Die Idee war, sie zusammenzuführen und durch eine Ausweitung der Kompetenzen des UNDP – „Resident Coordinators“ – sicherzustellen, dass die Synergie hergestellt wird, von der alle reden, die aber in der Praxis leider nicht so stattfindet. Das Schlagwort in diesem Zusammenhang wäre: „system-wide coherence“. Die ausufernde Proliferation von UN-Institutionen weltweit führt dazu, dass dieser Riesenapparat kaum noch überschaubar ist, und deswegen ist es dringend notwendig, schlankere, kompetentere und effizientere Strukturen zu finden.

² *United Nations – General Assembly*, In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 vom 21. März 2005.

³ *United Nations – General Assembly*, World Summit Outcome. Resolution Adopted by the General Assembly, UN Doc. A/RES/60/1 vom 16. September 2005.

Besonders deutlich wird das im wichtigen Umwelt- und Klimabereich. Darum geht die Diskussion schon seit Jahren: Wie schaffen wir Umwelt-Governance in der globalen Sphäre, wie können wir es erreichen, dass die UNEP – das UN-Programm für Umwelt in Nairobi – ausgebaut wird zu einer Art Weltumweltbehörde? Das ist eine Position, die Deutschland schon seit langem vertritt. Wir wollen eine Weltumweltorganisation, etwa vergleichbar mit der World Trade Organization, also sozusagen ein sichtbares, großes Standbein für Umwelt- und Klimafragen in den Vereinten Nationen. Die Brasilianer haben dazu gesagt: Das ist schön und gut, aber was wir brauchen, ist im Grunde eine Art Dachorganisation, einen Koordinierungsrahmen, eine Art Umweltsicherheitsrat, der die Kompetenz hat, die vielen Institutionen der Vereinten Nationen, die sich mit dem Thema Umwelt befassen, zu koordinieren. Es viele gute Vorschläge. Nur – je zahlreicher sie sind, desto schwieriger wird die Einigung.

IV.

Zur Reform des Sicherheitsrats: Das ist etwas, woran wir ein ganz erhebliches Interesse haben, aber der Prozess ist auch dort noch recht weit von einer Lösung entfernt. Er tritt eher auf der Stelle. Es gab 2005 ein „Fenster der Gelegenheit“, als es danach aussah, als könnten wir Zweidrittel der Generalversammlung, die über die Strukturreform befinden muss, für uns gewinnen. Aber da waren einige, die mit uns im Verband schwimmen, die Japaner, die Brasilianer, die Inder, die alle auch als permanente Mitglieder in den Sicherheitsrat wollen – Stichwort G4 –, und die waren etwas optimistischer und sagten: Nein, wir kriegen noch mehr. Das, was zur Diskussion stand, war so eine Art Zwischenlösung mit einer längeren Verweildauer für nichtständige Ratsmitglieder, einer gewissen Anzahl von Jahren, und einer Wiederwahlmöglichkeit. Wir hatten uns nolens volens diesem Ergebnis angenähert, wenngleich es auch nicht ideal war. Wir wollten schon auch längerfristig eine permanente Mitgliedschaft, aber diese Zwischenlösung schien damals erreichbar, und eine Mehrheit in der Generalversammlung wäre wohl vorhanden gewesen. Aber die anderen waren noch etwas forscher. Die sagten: Nein wir müssen noch einen drauflegen.

Aber auch die Afrikaner konnten sich nicht einigen, ob sie nun zwei oder drei zusätzliche Sitze beanspruchen sollen und wer das dann sein sollte, Ägypten, Nigeria oder Südafrika? Es ist schwierig.

Auch Lateinamerika hatte Probleme mit geeigneten Kandidaten. Und es gibt den sog. „Coffee-Club“. Das ist ein schöner Name für einen Verein oder für eine Gruppe von Staaten, unter denen sich die „guten Freunde“

der G4 finden, also etwa die Italiener, unsere guten Freunde, oder die Mexikaner und die Argentinier als die guten Freunde der Brasilianer oder die Pakistaner als die guten Freunde der Inder, oder die Südkoreaner als die guten Freunde der Japaner – sie alle wollen ernsthaft daran mitwirken, dass Japan, Deutschland, Indien und Brasilien nicht in den Sicherheitsrat kommen. Und auch das hat dazu geführt, dass dieser Prozess noch nicht abgeschlossen werden konnte.

Es gibt aber immer wieder hoffnungsvolle Zwischenansätze. So wurde z.B. der afghanische Botschafter, Tannin, beauftragt, als Verhandlungsführer in einem sog. informellen Plenum unterschiedliche Reformvorschläge in einem Papier zusammenzuführen, das dann gegebenenfalls eines Tages die Grundlage für eine Resolution bilden könnte, die zu einer Strukturreform des Sicherheitsrats führen würde.

Wir meinen, eine Zwischenlösung müsste mindestens eine 12jährige Mitgliedschaft vorsehen. Um auf Augenhöhe mit den permanenten Mitgliedern des Sicherheitsrats handeln zu können, braucht man eine lange, überschaubare, belastbare Periode, in der wirklich auch eine ernsthafte, langfristige Politik betrieben werden kann, die nicht immer unter der Hypothek steht, dass die „P5“ sagen: Na ja, ihr seid ja praktisch hier nur „visiting guests“, also Mitglieder zweiter Klasse. Ihr macht jetzt mal ein paar Jahr ein bisschen „window dressing“ und dann verabschiedet ihr euch wieder, aber die eigentliche Arbeit, die machen wir.

Wir hoffen, dass wir irgendwann tatsächlich in einen Prozess hineinkommen, der dann so selbsttragend ist, dass am Ende dann tatsächlich alle überrascht feststellen: Hier haben wir eine Mehrheit für eine Resolution, die dann vielleicht einer der nächsten Generalversammlungen vorgelegt werden kann. So bescheiden sind wir inzwischen geworden. Aber wir sind weiter dran.

Aber solange die permanente Mitgliedschaft im Sicherheitsrat nicht möglich ist, haben wir gedacht, es sei sinnvoll, sich erneut für die nicht-permanente Mitgliedschaft zu bewerben. Das sind immer zwei Jahre. Und Deutschland war bisher so im Schnitt alle sieben bis neun Jahre mit einem nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat vertreten. Wir sind recht spät mit unserer Kandidatur ins Feld gegangen, nämlich erst 2006, als deutlich wurde, dass ein permanenter Sitz im Sicherheitsrat kurzfristig nicht zu erreichen war. Und als wir das damals ankündigten, waren die Portugiesen ziemlich erschrocken. Bis dahin waren sie nämlich davon ausgegangen, dass ihre Kandidatur innerhalb der WEOG – das ist die Gruppe der Westeuropäer und anderer Staaten, inzwischen eine Art Wahlverein innerhalb der Vereinten Nationen – unangefochten bleiben würde. Die WEOG kann zwei Plätze für den Sicherheitsrat nominieren, und bis-

her gab es auch nur zwei Kandidaten: Kanada und Portugal. Es ist allerdings nicht unüblich, dass zwei europäische Kandidaten gegeneinander kandidieren. Wir haben dann den Portugiesen gesagt: Es tut uns wahnsinnig leid, aber wenn wir ein paar Jahre warten würden, würden wir wieder gegen andere EU-Staaten antreten müssen.

Was machen wir, um in den Sicherheitsrat zu kommen? Das ist ein richtiger Wahlkampf. Wir haben Sonderbotschafter, ehemalige Kollegen, die in den Regionen tätig waren, die herumreisen und bei den jeweiligen Ministerpräsidenten und Außenministern und auf Konferenzen für unsere Kandidatur werben. Wir verteilen die neue Auflage 2010 der UN-Enzyklopädie von Dr. Volger, das einzige englischsprachige Werk dieser Art, das von einem nichtenglischsprachigen Land aufgelegt worden ist. Damit betonen wir nicht nur unsere Seriosität, sondern belegen auch die Substanz unseres UN-Engagements. Noch einmal, Dr. Volger: Vielen Dank

Ein Schwerpunkt des Wahlkampfes ist auch die Frage der Gegenseitigkeit: Nicht nur die Zusicherung, den anderen dann zwei Jahre später zu wählen, sondern auch diverse Kandidaturen für andere UN-Gremien miteinander abzugleichen. Mit 60, 70 Ländern haben wir solche Absprachen, sodass wir schon ein relativ gutes Portfolio an belastbaren Zusagen haben. Aber dennoch ist alles noch offen, es kann auch danebengehen, es kann auch eine Stichwahl geben, also es ist richtig spannend. Wenn Portugal gewählt werden würde, dann würden wir gemeinsam mit Portugal versuchen, das spezifische Gewicht der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon zur Geltung zu bringen.

Wie Sie wissen, steht im Koalitionsvertrag, dass wir langfristig auf die Mitgliedschaft der Europäischen Union im Sicherheitsrat zielen: Dieses Ziel liegt jedoch in weiter Ferne. Und falls tatsächlich die Europäische Union eines Tages die Völkerrechtssubjektivität annehmen würde, die es ihr erlaubte, Mitglied im Sicherheitsrat zu werden, dann würden sich natürlich die Franzosen und die Briten fragen: „Welche Rolle steht uns dann noch zu?“

Durch den Lissabon-Vertrag hat aber das Gewicht Europas in den Vereinten Nationen einen gewissen Zuwachs erfahren. Wir sind gerade mitten in den Verhandlungen, mit einer UN-Resolution in der Generalversammlung Stimme und Sitz zu erhalten sowie das Recht, Dokumente zirkulieren zu können. Nun gibt es natürlich andere, wie z.B. die Arabische Liga oder die Afrikanische Union, die sagen: Prima, das finden wir gut, das machen wir auch. Das sind dann so die Problemfelder, die sich da abzeichnen.

Gut, ich denke, ich habe jetzt lange genug geredet, das war eine halbe Stunde. Ich könnte noch was zu Peacekeeping, Peacebuilding sagen, aber vielleicht gibt es Fragen, die wir dann vertiefen können.

Autoren

Dr. Otto Lampe

1973-1978 Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg/Breisgau; 1979 Praktikum bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel; 1979-1980 „visiting research fellow“, University of Cambridge, GB; 1981-1983 Ausbildung zum höheren Auswärtigen Dienst, Bonn; 1984 Promotion in Völkerrecht, 1983-1985 Konsul am Deutschen Generalkonsulat, Sao Paulo, Brasilien; 1985-1988 Vertreter des Botschafters, Deutsche Botschaft Luanda, Angola; 1988-1991 Botschaftsrat für politische Öffentlichkeitsarbeit, Deutsche Botschaft Lissabon, Portugal; 1995-1997 Leiter des Büros von Staatsminister Helmut Schäfer, Bonn; 1997-2002 Referent für Außen- und Entwicklungspolitik der FDP-Bundestagsfraktion; 2002-2005 Leiter des Arbeitsstabes Globale Fragen, Auswärtiges Amt, Berlin; 2005-2009 Leiter der Abteilung für Außenbeziehungen und Protokoll des Senats von Berlin; 2009-2010 Nato Defense College, Rom; seit 2010 Beauftragter für Vereinte Nationen, Auswärtiges Amt, Berlin.

Dr. Markus Loewe

Senior Economist im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Bonn; 1991-1998 Studium (Volkswirtschaftslehre, Politikwissenschaft, Islamwissenschaft und Arabisch) an den Universitäten Tübingen, Erlangen-Nürnberg und Damaskus; 2002-2005 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Heidelberg; seit 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Bonn; zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen mit den thematischen Schwerpunkten soziale Sicherung, Armutsbekämpfung/MDGs und Investitionsförderung in Entwicklungsländern.

Dr. Helmut Volger

1966-1971 Studium der Politikwissenschaft, Publizistik und Amerikanistik an der Freien Universität Berlin; 1987 Promotion zum Dr. phil. an der Freien Universität Berlin; Monographien und Zeitschriftenveröffentlichungen zum Thema Vereinte Nationen, u.a. „Geschichte der Vereinten Nationen“, 2. Auflage, München/Wien 2008; Herausgeber von Sammelbänden (u.a. „Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen“, München/Wien 2007) und Lexika (u.a. „Lexikon der Vereinten Nationen“, München/Wien 2000; engl. Ausgabe „A Concise Encyclopedia of the United Nations“, 2. Aufl., Leiden/Boston 2010); seit 1999 Koordinator des Forschungskreises Vereinte Nationen.

Dr. Norman Weiß

Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, wissenschaftlicher Mitarbeiter im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Professurvertreter u.a. in Jena, Münster und Göttingen; zahlreiche Veröffentlichungen zu den Themen Menschenrechte und internationale Organisationen (u.a. Die Verantwortung des Staates für den Schutz der Menschenrechte, in: Eckart Klein/Christoph Menke (Hrsg.) Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. 15 Jahre

nach der Weltmensenrechtskonferenz 1993 in Wien, 2008, S. 517-540; Das globale Menschenrechtssystem: Entwicklungsstand und Voraussetzungen seiner Verwirklichung, in: Helmut Breitmeier/Michèle Roth/Dieter Senghaas (Hrsg.), Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch?, 2009, S. 72-91); seit 2004 Mitglied, seit 2010 Koordinator des Forschungsrates der DGVN, seit 2005 Mitglied der Konzeptgruppe des Forschungskreises Vereinte Nationen.

Dr. Ingo Winkelmann

1977-1982 Studium der Rechtswissenschaften und Volkswirtschaftslehre an den Universitäten von Freiburg i. Breisgau und Genf mit Abschluß Erstes Juristisches Staatsexamen; 1988 Promotion zum Dr. iur. (Freiburg i. Br.); im gleichen Jahr Zweites Juristisches Staatsexamen; 1988 Eintritt ins Auswärtige Amt; Auslandsstationen in Damaskus (1990-1991), New York (Ständige Vertretung bei den VN, 1995-1998), Sarajewo (1998-2001) und Luanda (2005-2007). Dazwischen Einsatz als Referent bzw. stellvertretender Referatsleiter in der Wirtschaftsabteilung, Rechtsabteilung und der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen (VN) des Auswärtigen Amts in Bonn bzw. Berlin; letzter Auslandsposten: Außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Angola; von 2007 bis 2008 Gastwissenschaftler an der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin), Forschungsgruppe Globale Fragen (Forschungsgebiet: Die Arktis); seit Juli 2008: Leiter des Referats Antarktis und besondere Gebiete des Völkerrechts (darunter u.a. Seerecht) im Auswärtigen Amt; diverse Veröffentlichungen zu Fragen des Staats-, Völker- und Europarechts; bis Sommer 2005 Gastvorlesungen an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Bisher sind in der Reihe Potsdamer UNO-Konferenzen die folgenden Bände erschienen:

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 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

Bd. 7

Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005
Eine Bilanz der Reformbemühungen. – 2006

Bd. 8

Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen. – 2009



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704
ISBN 978-3-86956-147-9