

**CIMIC-Faktoren II:**  
**Internationale Organisationen**

*Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt (Hrsg.)*

## Inhaltsverzeichnis

### CIMIC-Faktoren I: Militärische Aspekte – Speyerer Arbeitsheft Nr. 155

#### Editorial

*Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt* ..... 9

#### **A. Frieden und sicherheitspolitische internationale Organisation**

Militäreinsatz durch die Vereinten Nationen  
nach Kapitel VI, VI½ und VII VN-Charta

*Marcus Jurij Vogt* ..... 15

Friedensbezogene Verhandlungsführung

*Simon Hennes* ..... 31

Strukturelemente der Sicherheitspolitik in Europa

*Marcus Jurij Vogt* ..... 36

Nord-Atlantik-Vertragsorganisation (NATO)

*Martin Hess / Marcus Jurij Vogt* ..... 41

Westeuropäische Union

*Marcus Jurij Vogt* ..... 62

#### **B. Einbindung deutscher Streitkräfte in internationale Operationen**

Auslandseinsätze der Bundeswehr

*Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt* ..... 73

Fhrungsvorgang

*Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt* ..... 81

Wandel des Völkerrechts: Zulässigkeit der humanitären Intervention?

*Marion Weschka* ..... 91

CIMIC Konzeption der Bundeswehr

*Christian Wilhelm Meyer* ..... 111

CIMIC der Bundeswehr in den Sdosteuropaeinstzen

*Peter Braunstein / Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt* ..... 121

## Anlagen

<i>Auszug VN-Charta Kapitel VI und VII: Friedliche Streitbeilegung / Maßnahmen bei Bruch oder Bedrohung des Friedens oder bei Angriffshandlungen</i> .....	133
<i>VN-GS-DPKO, Todesfälle bei VN-Missionen nach Opfern/Todes ursache/ Jahr, Stand 28.Februar 2003</i> .....	138
<i>Norwegisches Nobelpreiskomitee, Presseerklärung zur Vergabe des Friedensnobelpreises 1988</i> .....	143
<i>Perez de Cuelhar, Rede zur Annahme des Nobelpreises 1988</i> .....	144
<i>Wilfried v. Bredow, 10 Thesen zu militärischen Mitteln der Politik, aus: Demokratie und Streitkräfte, Opladen 2001, 29-32.</i> .....	152
<i>Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hinsichtlich NATO-Luftschlägen auf Belgrad EGMR 12.12.2001 Nr. 52207/99 NJW 2003, 413</i> .....	154
<i>Überblick über die Ausgaben für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland 1950-2003</i> .....	156
<i>Autorenverzeichnis</i> .....	157

**CIMIC-Faktoren II: Internationale Organisationen –  
Speyerer Arbeitsheft Nr. 156**

Editorial	
<i>Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt</i> .....	9
ZMZ ./ CIMIC	
<i>René El Saman / Marcus Jurij Vogt</i> .....	13
Recht und Typologie internationaler Organisationen (IO)	
<i>Simon Hennes</i> .....	16
VN-Familie	
<i>Martin Alexander Hess</i> .....	21
Europarat	
<i>Jan Beckmann</i> .....	51
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/OECD	
<i>Hadwin Hövelmann</i> .....	60
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	
<i>Björn Esser</i> .....	65
Europäische Union und Europäische Gemeinschaften	
<i>Marcus Jurij Vogt</i> .....	85
European Commission Humanitarian Office – ECHO	
<i>René El Saman</i> .....	101
Office of the High Representative (OHR)	
<i>Thilo Nebelung</i> .....	107
Anlagen	
VN-Mitgliedstaaten .....	117
<i>Norwegisches Nobelpreiskomitee</i> , Presseerklärung zur Verleihung des Friedensnobelpreises 2001 .....	120
<i>Kofi Annan</i> , Rede zur Annahme des Nobelpreises 2001 .....	121
Graphik Ländereinbettung in IO .....	127
OECD-DAC-Liste über Länder mit Entwicklungsnachholbedarf .....	128
Glossar Entwicklungsbegriffe .....	131
Auszug Art. 250-252 EGV .....	136
<i>Autorenverzeichnis</i> .....	139



## Editorial

*Christian Wilhelm Meyer / Marcus Jurij Vogt*

### I. Dreiteilung

Die CIMIC-Reader bereiten Informationen auf, die für zivil-militärische Zusammenarbeit im Ausland [CIMIC] Bedeutung haben.

Inhaltlich sind die Arbeitshefte auf wesentliche *Faktoren in Friedensoperationen (FEO)* zentriert: Militär, Internationale Organisationen (IO), deutsche zivile Ressorts und Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Südosteuropa. Die Einbeziehung eines Neutralen, der Schweiz, setzt einen Kontrast.

Ergänzt werden die Organisationsbeschreibungen durch Beiträge zu Operationstypologie, Verhandlungsführung, Völkerrecht. Anhänge ergänzen jedes Arbeitsheft als Fundgrube zum besseren Verständnis.

*Reader I* entwickelt militärisch-sicherheitspolitische Aspekte. *Reader II* thematisiert wesentliche zivile IO, die sich mit Friedens- und Entwicklungsagenden beschäftigen. *Reader III* wird weitere Aspekte der vielschichtigen Beiträge zur Beruhigung der Situation in Friedensoperationsgebieten beleuchten.

Ihr Verständnis erleichtert die praktische Arbeit im Grenzbereich zwischen zivilen und militärischen Systemen. *CIMIC-Arbeit ist Grenzgängerarbeit*. Man arbeitet klarsichtig, behält man dabei die unterschiedliche Organisationskultur und Zweckrichtung der Systeme im Auge.

Zivilisten und Soldaten können dann miteinander viel erreichen, wenn sie die *Systemlogiken* des jeweils anderen Sektors anerkennen. Dann lassen sich Vorhaben identifizieren, die zu verwirklichen miteinander Sinn machen.

Ein *Impetus zu initiativem Handeln* ist Hintergrund der Beitragssammlung.

### II. Arbeitsmethode

Seit dem Wintersemester 2001/02 findet an der Verwaltungshochschule die projektbezogene Arbeitsgemeinschaft ‚*Civil-military Co-operation (CIMIC) bei humanitärer Hilfe und Wiederaufbau*‘ statt.

Im Rahmen der ProjektAG wird bei Vorträgen auf multimediale Methodik geachtet. Komplementäre Ausbildung durch das *Hochschulrechenzentrum*, respektive von *Frau Dipl. Ing. Wera Veith-Joncic*, wirkt sich positiv aus.

Die *Visualisierung* von Gedankenführung und Argumentationen soll die Verständlichkeit der Ausführungen erleichtern. Die Bände des Readers werden jedoch stärker von *Worten* geprägt.

*Auftrag* für die meisten Autoren war, Organisationen vorzustellen. Spezielle Fragen sollten vertieft und wissenschaftlich-anschlussfähig erörtert werden.

Die Zusammenarbeit mit den Hörern der ProjektAG treibt Blüten: Mittlerweile leisteten 10 Rechtsreferendare bzw. -referendarinnen ihre Wahlstation im *Büro des Hohen Repräsentanten (OHR)* in Bosnien-Herzegowina.

Damit nehmen erfreulich viele junge Kollegen die *Realität einer Friedensmission* in sich auf, die ‚Europa‘ weiterhin fordern wird.

Bisher wächst die Europäische Union (EU) samt ihrer zweiten Säule, der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* – an dieser Aufgabe. Das dieser Aspekt ein Erfolg wird, liegt uns am Herzen.

Gerne motivieren wir mit der ProjektAG weiterhin zum Engagement in Friedensmissionen. Wünschenswert ist die stärkere Besetzung *internationaler Beamtenpositionen* mit verwaltungswissenschaftlich ausgebildeten Kräften.

Insoweit die *Bewerberqualifikationen* zu erhöhen, ist eines der Angebote der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

### **III. Autoren**

Ein Teil der Autoren der Reader waren *Teilnehmer einer CIMIC-ProjektAG* an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften.

Eine zweite Gruppe von *Verfassern* ist *aus eigenem Antrieb* auf uns gekommen. Ihr Interesse an und ihre Motivation für CIMIC boten ihre Integration in die Redaktionsmannschaft an.

Die im Redaktionsteam verfolgte *Auftragstaktik* wurde mit der Initiative genutzt, die freilaufende militärische Übungen auszeichnen sollte. Das Material mag die *Begeisterung* aufzeigen, mit der die Mitarbeiter bei der Sache waren.

Einige Autoren haben mehr geleistet, als sie sich vor dieser kleinen Operation selbst zutrauten. Insoweit unterstreichen ihre *Siege über Selbstzweifel* die *Modernität* der in der Bundeswehr gelebten *Führungsgrundsätze*.

### **IV. Zielsetzung**

Die Reader führen Grundlagenmaterial für weitere Kurse zusammen. Die Beiträge bieten „*Schneisen*“ zum *Verständnis Internationaler Organisationen und* – davon zu unterscheidender – *internationaler Organisation*.

Die *Europazentrierung* der Beiträge dürfte ins Auge springen. Sie entspricht der Bedeutung, welche die Südosteuropaoperationen in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo/a und in Mazedonien nach wie vor haben.

Die *Übertragbarkeit vieler Informationen* auf andere Krisengebiete der Welt ist gegeben. Soweit sich deswegen über die unmittelbaren Ziele hinweg Nutzen für interessierte Kreise ergibt, wäre dies ein schöner Nebenerfolg.

Fast jeder, der sich mit CIMIC befasst, wird entschlossene und kreative *Bildung von Synergien* zwischen Zivilisten und Soldaten begrüßen. Dazu zur Fortentwicklung von Diskussion und Praxis beizutragen, wäre im Sinne aller Mitarbeiter dieses Veröffentlichungsprojektes.

## **V. Reader II: Internationale Organisationen**

Das zweite Arbeitsheft wendet sich *Akteuren kooperativer Operationsführung in Friedensmissionen* zu. Dazu beleuchtet es eine Reihe ziviler IO, die nach Zielsetzung, Mitgliedschaft, Finanzierung, Funktion und Arbeitsweise genuin eigene Beiträge in Feldmissionen leisten.

Die zwei ersten Beiträge bringen Allgemeines zur Zusammenarbeit von Zivilen und Soldaten wie zur Typologie klassischer IO.

Darauf folgend sind die Organisationen, die zur Familie der *Vereinten Nationen* gehören, der *Europarat*, die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*, die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, die *Europäische Union (EU)* und das *Büro des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina (OHR)* dargestellt.

Die Darstellung folgt *cum grano salis* chronologisch der Zeit ihrer Gründung. – Bis auf den Sonderfall des OHR sind alle diese Organisationen Kinder der Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg. Es ist von besonderer *politischer Bedeutung*, wie sich diese Organisationen in der Zeit nach dem *politischen Erdbeben der Jahre 1989-91* – dem *Zerfall der Sowjetunion* – operativ finden.

Diese *Zusammenhänge* aufzuzeigen ist ein Anliegen dieses CIMIC-Readers.

## **VI. Dank und Widmung**

Die Arbeit an den Readern kam durch die Unterstützung einer Reihe von Mitarbeitern der Hochschule in wenigen Wochen zustande. Namentlich *Frau Linda Estelmann, Uschi Ohliger, Wera Veith-Joncic* und *Herrn Georg Müller* sei gedankt. Sie haben sich in der zivil-militärischen Zusammenarbeit mit ihren Kompetenzen aufs beste eingebracht.

Ihnen sind die CIMIC-Reader gewidmet.





# ZMZ und CIMIC

*René El Salman / Marcus Jurij Vogt*

## **I. Zivil-militärische Zusammenarbeit**

In der Bundesrepublik nehmen *Territoriale Kommandobehörden* eine *Mittlerfunktion* zu zivilen Stellen wahr. Sie werden nicht nur im Falle der Vorbereitung oder Durchführung militärischer Verteidigung in Abstimmung mit zivilen Stellen aktiv. Auch bei Katastrophen, Unglücksfällen oder in sonstigen Fällen sind die Territorialkommandobehörden zuständig.

In Krisenkonstellationen ist *Interessenausgleich* zwischen militärischen Erfordernissen und den Belangen der Zivilbevölkerung anzustreben.

Diese Lagen erfordern Einfühlungsvermögen, Geduld, Beharrlichkeit, Verhandlungsgeschick und Überzeugungskraft. Vor allem dann, wenn zivile und militärische Forderungen auseinandergehen und über Prioritäten zu entscheiden ist.

Zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ) bezeichnet ein *allgemeines Verfahren* in den Aufgaben nationaler militärischer und ziviler Verteidigung. Sie ist insbesondere bei der Festlegung von Konzeptionen und Zielen erforderlich. Mit ihr lassen sich bei Wahrnehmung von Einzelaufgaben die Auswirkungen auf die Gesamtverteidigung abschätzen.

Sie hat eine *dienende Funktion*, indem sie die jeweilige Aufgabenerfüllung ermöglichen und erleichtern soll. Sie ist zwingend geboten, wo nur Zusammenbinden mit der anderen Seite sachgerechte Entscheidungen ermöglichen kann.

Primäres Ziel der ZMZ war stets die Sicherstellung einer wirksamen *Gesamtverteidigung*. Hilfeleistung bei Naturkatastrophen und bei besonders schweren Unglücksfällen hat jedoch eine Tradition in der Bundeswehr.

ZMZ kann in allen Führungsgrundgebieten erforderlich werden. Sie gestaltet sich abhängig von Lage und Auftrag in Koordinierungsausschüssen und -arbeitsgruppen und wird personifiziert durch Verbindungspersonen, -kommandos, -stäben oder -gruppen. Ausnahmsweise kann sie durch Abschluss von Vereinbarungen gestaltet werden. Der Vollzug richtet sich nach Geschäftsordnungen, besonders vereinbarten Abläufen oder formlos.

## II. Civil-military Co-operation

Im Ausland heißt das Verfahren Civil-military Co-operation (CIMIC).

Folgende Besonderheiten zum Inland sind zu berücksichtigen:

- Das *Grundvertrauen* einer örtlichen *Bevölkerung* in eine fremde Armee und ihre Angehörigen kann nicht als vorausgesetzt gelten;
- Unklare Verhältnisse/Zusammenhänge erfordern bei *höheren Gefahren nach Verständigungsfehlern* vielschichtigeren Einfluss in die Gesellschaft als zu Hause;
- *Multinationale Einbindung der Streitkräfte* wird wirkungsvoll, wenn sich die Nationen Problemlösungskompetenzen schaffen. Diese Art von Wettbewerb kann die Durchsetzung des Gesamtmissionsauftrages sichern;
- *Not als Dauerzustand* und Massenphänomen zu beobachten, erhöht die psychische Belastung eines Einsatzes. Nichtstun trotz Sehens, Riechens und Hörens von Not, erhöht den auf den Soldaten lastenden Stress;
- *Mandatsauflagen* wie die Rückführung von Minderheitenflüchtlingen machen es erforderlich, Folgen von Gewalt zu revidieren. Dazu sind örtliche Verwaltungen zu beteiligen – häufig wider ihren Willen.
- Streitkräfte dürfen im Inland nur im Ausnahmezustand *Polizeifunktionen* wahrnehmen. In Auslandseinsätzen ergibt die innerstaatliche Funktionszuweisung spiegelbildlich Schutz vor derartigen Zumutungen. – Der Weg aus der Verantwortung kann nicht beliebig auf die eigene Polizei verlagert werden. Hilfeleistungen zur strukturellen Entwicklung werden militär-politisches Gebot der Operationsführung.
- Die *Unübersichtlichkeit dezentralisierten staatlichen und gesellschaftlichen Engagements* spiegeln im Feld aktive NGOs wieder. Diese Kompliziertheit erfordert markante Anstrengungen von Verbindern. Ohne Wissen um NGO-Pläne und -Operationen, werden Beurteilungen der Lage unrealistisch. Militärische Überlegungen zu Kräfteansätzen profitieren vom Wissen um die Aktivitäten der NGO. Das gilt umgekehrt ebenso und schafft Anreize zum Informationstausch.
- Das Zusammenbinden des Willens mit anderen, insbesondere großer Körperschaften erfordert beim Fließen finanzieller Mittel, schriftliche *vertragliche Fixierung* von Einzelheiten. Durch die Kontingentierung der militärischen Verbände bedingten kurzen Stehzeiten sind derartige Verträge ein wichtigeres Steuerungselement als in der ZMZ. Sie schaffen einem Willen Nachhaltigkeit über die Stehzeit eines militärischen Einsatzkontingentes hinaus.

Es ist typischer *Auftrag* von Truppen in Friedensmissionen, *Stabilität und Sicherheit* in einer anderen Gesellschaft zu *schaffen*. Dazu ist die Heranziehung vertrauenswürdiger lokaler Kräfte sinnvoll. – Impliziert ist damit das Gebot, sich selbst so rasch als möglich überflüssig zu machen. Es ergibt sich ebenso aus umfassender Auswertung des Gesamtauftrages.

### **III. Fazit**

Die Begrifflichkeiten von ZMZ bzw. CIMIC ruhen auf der lingua franca für multinationale Auslandsoperationen, dem Englischen.

Untypische Anforderungen wie sie in Einsätzen in Krisengebieten vorliegen, rechtfertigen die begriffliche Unterscheidung.

Zur ZMZ Gesagtes, gilt in Auslandseinsätzen in seiner abstrakten Allgemeinheit nur im Prinzip. CIMIC erfordert *interkulturelle Kommunikation*. Wachsame Soldaten wenden in Einsätzen ZMZ-Grundsätze sensibel auf ihre Umwelt an. Auf der *Suche nach dem Einfachen bzw. Machbaren* bleiben umfassende Informationen zur Lagebeurteilung unabdingbar.

Zwar wird die Sprache der Gewalt auf der ganzen Welt kurzfristig verstanden. Sie ist jedoch Gift in Beziehungen, die auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sein müssen. Die hier gemeinte Nachhaltigkeit bezieht sich auf das Verhältnis der Körperschaft, deren Farben die Soldaten tragen.

Ansonsten kann allzu große Identifikation eines Soldaten mit CIMIC-Auftrag der gebotenen nüchternen Sachlichkeit der Entscheidungsfindung schaden. Die Herausforderung ist, sich entbehrlich zu machen.

CIMIC impliziert immer ein Angebot, weichere Seiten des Militärs zu erleben. Gerade wegen der Sichtbarkeit von Hilfen durch Uniformträger lassen sich auf diese Weise günstige Signale der Verständigungsbereitschaft ausstrahlen. Insofern sind aus der Heimat finanzierte Projekte mit CIMIC-Kräften immer auch eine diplomatische Note einer ausgleichswilligen Nation.

# Recht und Typologie internationaler Organisationen (IO)<sup>1</sup>

*Simon Hennes*

## I. Begriff und Geschichte

Das Kürzel „IO“ für Internationale Organisationen wird im Alltag häufig vermengend für unterschiedliche Entitäten benutzt. Gemeinsam ist diesen Einheiten meist Folgendes: Sie sind über internationale Grenzen hinweg tätig und beanspruchen die Rolle von Repräsentanten öffentlicher Interessen.

*Rechtlich* ist folgende Unterscheidung zentral: IO mit Völkerrechtssubjektivität stehen solche IO gegenüber, die als Vereinigungen der Rechtsordnung eines Staates verfasst sind.<sup>2</sup>

Für die beiden CIMIC-Reader wird mit folgender Arbeitsdefinition für den Begriff Internationale Organisation gearbeitet: Unter *IO* soll eine *Regierungsorganisation* verstanden werden, *welche die Regierungen mehrerer Staaten nach freier Übereinstimmung zur Verfolgung eines gemeinsamen Zweck in strukturierter Weise als Völkerrechtssubjekte vereint.*

*IO des Völkerrechts* haben sich seit dem 19. Jahrhundert entwickelt. Die ursprünglichen und wichtigsten handlungsfähigen Subjekte des Völkerrechts bleiben aber die Staaten.

Technisierung der Welt und erhöhter Verkehr weckten den Bedarf an vermehrter Regierungskommunikation. Grenzen sollten ihre für die Wohlstandsmehrung störenden Wirkungen möglichst wenig entfalten.<sup>3</sup>

Dazu setzte man auf die *Institutionalisierung der Kontakte bis zur Fachbeamtenebene* durch Schaffung zusätzlicher Akteure mit Rechtspersönlichkeit.

Zuvor übliche *Kongresse zwischen Staaten* taugen zur Lösung *dauernder Herausforderungen* kaum. Interessenausgleich mit permanentem Handlungs- und Konsultationsbedarf erfordern Institutionalisierung von Kommunikation. Bürokratisierung ist die Folge.

Die *Wiener Schlussakte von 1815* sah in den Artikeln 108-116 die Freiheit des Handelsverkehrs entlang der europäischen Flussläufe vor. Für den Schifffahrts-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Eckart Klein*, Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: *Wolfgang Graf Vitzthum* (Hg.), *Völkerrecht*, Berlin 2001, 273-385; *Knut Ipsen*, *Völkerrecht*, München 1999, § 6.

<sup>2</sup> Instruktiv zu NGOs *Volker Heins*, *Weltbürger und Lokalpatrioten*, Opladen 2002.

<sup>3</sup> *Clive Archer*, *International Organizations*, London 2001, 11.

verkehr auf der Elbe wurde 1821 eine entsprechende Kommission gegründet, für den Rhein 1831 und für die Donau 1856. Die zunehmende Bedeutung von Technik und Industrie schlug sich u.a. nieder auf die Gründung des Allgemeinen Telegraphenvereins 1865 oder des Weltpostvereins 1874.

Die Verallgemeinerung der Wortkombination IO nahm 1919 mit der Gründung der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO) ihren Anfang.<sup>4</sup>

Mittlerweile arbeiten zahlreiche funktional spezialisierte IO. Fast jeder Lebensbereich scheint von einer internationalen Agentur miterfasst zu werden.<sup>5</sup> Man kann fast von einer neuen völkerrechtlichen Epoche sprechen.

Anreize zu intensiverer internationaler Kooperation steigen mit folgenden Faktoren: Wachsende Staatenzahl, steigende Intensität von Aktivitäten von Regierungen und Gruppen in pluralistischen Gesellschaften, sich ausweitende Konflikte.

## II. Völkerrecht, Grundgesetz und Internationale Organisationen

Das Völkerrecht ist traditionell und primär das zwischen den Staaten geltende Recht.<sup>6</sup> Heute ist das Völkerrecht umfassender als das Recht der Völkerrechtssubjekte zu beschreiben. Dabei sind die Staaten ‚geborene‘ – IO ‚gekürte‘ Rechtspersönlichkeiten des Völkerrechts.<sup>7</sup>

IO können – je nach Aufbau und Verfassung – völkerrechtliche Verträge mit anderen Völkerrechtssubjekten schließen. Ihre völkerrechtlichen Bindungen entwickeln sich zum *Recht der Internationalen Beziehungen*.<sup>8</sup>

Das GG hat sich seit 1949 dieser Weiterentwicklung nicht explizit angepasst:

- Es sieht staatsrechtliche Möglichkeiten zur Mitwirkung der Deutschlands an IO auf der Völkerrechtsebene vor. Der Bund kann *Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen*, Art. 24 Abs. 1 GG. – Das GG schafft nicht expressis verbis Grundlagen für die im Völkerrechtsverkehr zunehmenden Verträge zwischen IO und der Bundesrepublik.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Ein Beispiel für frühere Bezeichnungen war auch ‚*Verwaltungsunion*‘. (ggf. mehrere Bsp.)...

<sup>5</sup> Schätzungen zufolge operieren heute täglich etwa 380 IO und 4.700 internationale NRO (INGO), vgl. *Graham Evans/Jeffrey Newnham*, *The Penguin Dictionary of International Relations*, London 1998, 271.

<sup>6</sup> Vgl. die *Lotus*-Fallentscheidung des *StIGH*, PCIJ Ser A Nr.10 (1927), 18.

<sup>7</sup> *Wolfgang Graf Vitzthum*, Begriff und Geltung des Völkerrechts, in: *Graf Vitzthum (Hrsg.) Völkerrecht*, Berlin 1997, Rn. 5ff.

<sup>8</sup> *Kay Hailbronner*, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, *Graf Vitzthum*, a.a.O., Rn. 5.

<sup>9</sup> Vgl. (Z.B. Verträge über den Status des IO-Personals auf deutschem Hoheitsgebiet.) [Bitte um ein konkretes Beispiel!]

- Die Transformation völkerrechtlicher Vorschriften, Art 59 Abs. 1 GG, sieht lediglich *Verträge mit auswärtigen Staaten* – also nicht mit IO – vor.

IO des Völkerrechts werden durch völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten als den Souveränitätsträgern geschaffen. Der *Gründungsvertrag* regelt Aufgaben, Mitgliedschaft und Zusammensetzung.<sup>10</sup>

*Völkerrechtsfähigkeit* wird zumeist ausdrücklich im Gründungsvertrag ausgesprochen.<sup>11</sup> Die Verleihung von Rechtsfähigkeit der Organisation hinsichtlich nationaler Rechtsordnungen gibt der IO *Privatrechtssubjektivität*.<sup>12</sup>

### III. Innere Verfasstheit und Struktur der IO

In IO arbeiten mehrere Staaten zusammen. Damit ergibt sich unter den – analog wie Anteilseignern zu verstehenden – Staaten *Regelungsbedarf*. Dieser ist dem *Gesellschaftsrecht* in nationalen Rechtsordnungen *vergleichbar*.

Typischerweise zu regelnde Fragen betreffen den Zweck, Formen der Mitgliedschaft, die Organstruktur, Entscheidungsverfahren, Finanzierung sowie Beginn und Ende der IO.

Der Grundstruktur nach verfügen die meisten IO verfügen über ein Entscheidungsorgan, ein Entscheidungsvorbereitungsorgan und Kontrollorgan(e).

- Typischerweise treffen Regierungsvertreter die Entscheidungen.<sup>13</sup>
- Ein ständiger Verwaltungsapparat repräsentiert die IO nach außen.<sup>14</sup> Insbesondere Generalsekretäre personifizieren ‚ihre‘ Organisation.
- Parlamenten angenäherte Organe dienen mittelbarer öffentlicher Kontrolle der IO-Aktivitäten.
- Häufig findet sich auch ein Streitschlichtungs- oder Rechtsprechungsorgan für die Klärung von rechtlichen Fragen innerhalb des IO-Regimes.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Matthias Pechstein / Christian Koenig, Die Europäische Union, Tübingen 2000, Rn.56.

<sup>11</sup> Vgl. Art 281 EGV i.d.F. des Nizza-Vertrags: ‚Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit. – Die VN-Charta sieht keine ausdrückliche Erklärung einer Völkerrechtsfähigkeit vor. Der IGH [ICJ Rep 1949,174ff,179 – *Graf-Bernadotte-Fall*] nimmt sie an, da sonst die VN ihre Funktionen nicht erfüllen könnten. – Die Völkerrechtsfähigkeit der EU ist unklar. Vgl. Matthias Pechstein / Christian Koenig, Die Europäische Union, Tübingen 2000, Rn. 56-94 m.w.N..

<sup>12</sup> Vgl. Art. 104 VN-Charta: Die Organisation genießt im Hoheitsgebiet jedes Mitglieds die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich ist. – Ähnlich Art. 282 EGV.

<sup>13</sup> Z.B. in den EG der Ministerrat, im Europarat das Ministerkomitee.

<sup>14</sup> Z.B. für die VN der Generalsekretär, für die Europäischen Gemeinschaften die Kommission.

<sup>15</sup> Z.B. für die VN der IGH, für die Europäischen Gemeinschaften der EuGH, für den Europarat der EGMR.

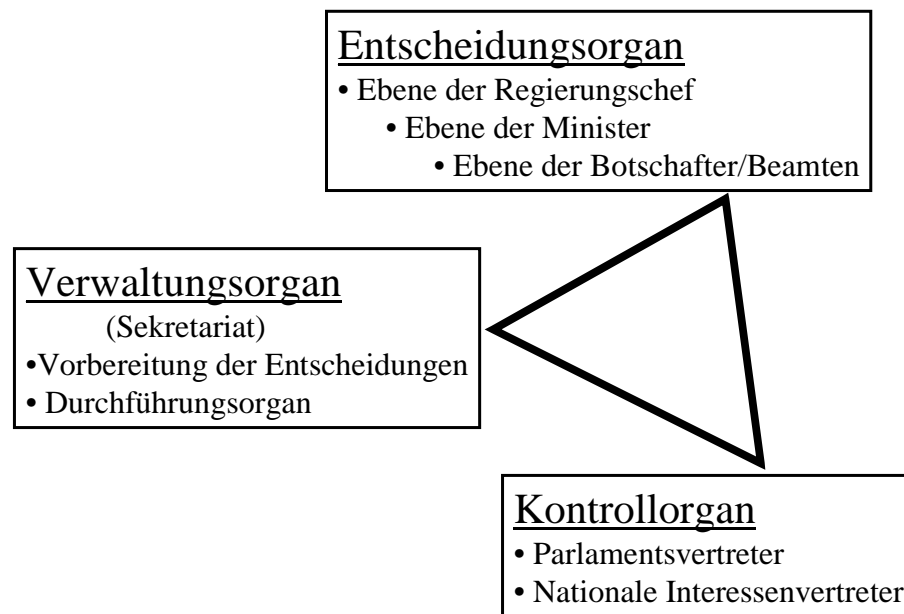


Abbildung 1: Prinzipskizze Aufbau IO

Im Detail bleiben in den Kompetenzen der Organe aller Typisierung zum Trotz erhebliche Unterschiede in Struktur und Verfahren zwischen den einzelnen IO.

#### IV. Kategorisierung von IO

IO lassen sich nach mehreren Kriterien unterscheiden und klassifizieren:

- Nach dem räumlichen Wirkungsbereich: *Universale* bzw. *globale Organisationen* stehen weltweit allen Staaten offen. *Regionale IO* sind auf eine geographisch abgegrenzte Gruppe von Staaten eingegrenzt.
- Entsprechend dem Zweck der Organisationen: *Generelle* mit einem allgemein-umfassenden Zweck und *spezielle*, auf einen bestimmten Zweck ausgerichtete Organisationen.
- Den Kompetenzen: *Koordinierende IO* tragen lediglich zur Koordination der Politiken auf ihrem Gebiet bei. *Subordinierende IO* berechtigen oder verpflichten ihre Mitgliedstaaten und ggf. deren Staatsangehörige unmittelbar.<sup>16</sup>
- Nach ihrer/n *Funktion(en)*: Interessenartikulation und -aggregation; Normierung; Regelgebung; Regelanwendung; Regelfeststellung; Identifizie-

<sup>16</sup> Beispiele: Die Europäischen Gemeinschaften; der Europarat soweit sich die Staaten der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unterwerfen.



rung, Rekrutierung und Kanalisierung neuer Akteure; Sozialisation; Information; Operationen.<sup>17</sup>

## V. Bewertung und Ausblick

In den Theorien über Internationalen Beziehungen und Organisationen<sup>18</sup> taucht ein zentrales Anliegen immer wieder auf: Es sind Versuche, die geistige Fragmentierung individualisierender Betrachtung aufzuheben.

Man kann unterstellen, dass die IO die Nachfrage nach Internationalismus gefördert haben. Zur Erklärung des Wachstums des Internationalismus als solchem bestehen zwei wesentliche Erklärungsansätze: Einerseits werden sie als *Prototyp* einer sich entwickelnden ‚*Global Governance*‘ verstanden. Andererseits werden sie als weitgehend ineffiziente und hauptsächlich *symbolische Gewänder* verstanden, hinter dem der klassische *Unilateralismus* gelegentlich hervortritt.

Beide Extreme beleuchten die Wirklichkeit – ohne sie gänzlich zu erfassen. Zweifel mögen immer wieder angebracht sein, inwiefern IO autonome Rechtssubjekte sind, die einen eigenen Willen entfalten.<sup>19</sup> Ernstlich kaum bestreitbar bleibt jedoch, dass IO durch ihre schiere Existenz tief- und weitreichende Veränderungen für die Handhabung der internationalen Beziehungen bedeuten.

Die internationalen Konflikte vor dem gewaltsamen Eingreifen in den Irak 2003 macht die Polarität klar. – Gesetzt, die militärische Befriedung der Lage im Zweistromland gelänge rasch, erschiene Folgendes als in hohem Maße unwahrscheinlich: Die gierigsten Kräfte einer Siegerkoalition zögen ohne eine Internationalisierung des Kriegserfolges Früchte.

Der außenpolitische Druck anderer Körperschaften würde jeden Tag steigen, um die Verhältnisse vor Ort zu erkennen und in der Folge mitzugestalten. Die *Weltöffentlichkeit* wäre weiterhin auf dieser Seite.

Das diplomatische Debakel der Handlungswilligen im VN-Sicherheitsrat um eine eindeutige Ermächtigung<sup>20</sup> ist nur ein Grund für diese Prognose. Darüber hinaus ist auch die einzige Weltmacht allein nicht in der Lage, die Größe der im Nahen und Mittleren Osten schlummernden Herausforderungen zu schultern. Auch Amerika bedarf dazu loyaler Verbündeter. Voraussichtlich wird sich im *Irak* bald ein neues Einsatzgebiet für IO unter dem Schutz und Schirm militärischer Präsenz ergeben. Je nach Sicherheitserfordernissen wird *CIMIC* dann seine Rolle zur Nutzung von Synergieeffekten spielen.

---

<sup>17</sup> Vgl. *Clive Archer*, *International Organizations*, London 2001, 92-108.

<sup>18</sup> Vgl. *Jürgen Hartmann*, *Internationale Beziehungen*, Opladen 2001, 23-78.

<sup>19</sup> Vgl. die Definition bei *Paul Reuter*, *International Institutions*, London 1958, 214.

<sup>20</sup> Der Wortlaut der VN-SR Res. 1441 (1992) v. 08.11.2003 wird voraussichtlich so lange kontrovers diskutiert bleiben, bis Gewinner und Verlierer feststehen.

## Die VN-Familie

*Martin Hess*

Die Struktur der im Namen der VN laufenden Aktivitäten und Finanzierungen ist komplex. Die historisch gewachsenen Komponenten der facettenreichen Organisationen entbehren systematisierender Logik.<sup>1</sup>

Gleichwohl sprechen viele vom *VN-System* oder einer *VN-Familie*.<sup>2</sup> In diesem Bilde bleibend werden die VN-Familienmitglieder nach relativer Nähe zum VN-Kern geordnet:

- Die Organe der VN-Charta;
- 16 Sonderorganisationen der VN<sup>3</sup> mit je eigenem Mitgliederbestand und Kontrollgremien wie einer Generalversammlung;
- 2 autonome Organisationen der VN-Familie;<sup>4</sup>
- 13 Spezialorgane und angegliederte Organisationen mit eigenem Budget, deren Chefs vom VN-Generalsekretär ernannt werden. Das können Fonds, Konferenzen, Programme oder Sekretariate sein.

Hintergründe für die operative Arbeit in Friedensmissionen von VN-Familiengliedern sind in den nachfolgenden Abschnitten aufgeführt.

Die Arbeit der VN-Familie wurde 2001 mit dem Friedensnobelpreis anerkannt. 1988 wurde diese Ehrung den VN-Blauhelmen verliehen.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Sven Bernhard Gareis /Johannes Varwick*, Die Vereinten Nationen, Opladen 2002, 31.

<sup>2</sup> *Hans Arnold*, Die Politik der EU in der UNO, in: *Sabine v. Schorlemer (Hrsg.)*, Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 167.

<sup>3</sup> *Ernährungs- und Landwirtschaftsprogramm* (FAO/1945/Rom); *Internationale Arbeitsorganisation* (ILO/1919;1946/Genf; Friedensnobelpreis 1969); *Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (IBRD/1947/Washington); *Internationale Entwicklungsagentur* (IDA/1960/Washington); *Internationale Fernmeldeorganisation* (ITO/1932/Genf); *Internationale Finanzkorporation* (IFC/1957/Washington); *Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung* (IFAD/1977/Rom); *Internationale Seeschiffahrtsorganisation* (IMO/ 1948/London); *Internationaler Währungsfond* (IMF/1944/Washington); *Internationale Zivilluftfahrtbehörde* (ICAO/ 1947/Montreal); *Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Verkehr* (UNESCO/1945/Paris); *Organisation für industrielle Entwicklung* (UNIDO/1985/Wien); *Weltgesundheitsorganisation* (WHO/1948/Genf); *Weltorganisation für geistiges Eigentum* (WIPO/1970/Genf); *Weltorganisation für Meteorologie* (WMO/1951/Genf); *Weltpostverein* (UPU/1864;1948/Bern).

<sup>4</sup> *Internationale Atomenergiebehörde* (IAEA/1957/Wien); *Welthandelsorganisation* (WTO/1948/ Genf).

## I. Aufgaben und Ziele der Vereinten Nationen

Die *Charta der Vereinten Nationen* ist als *Gründungsdokument* die „Verfassung“ der Weltorganisation. Die Charta ist *Programm und gleichzeitig Organisationsstatut*. *Hauptziele* sind nach Art. 1 VN-Charta:

- Den *Weltfrieden und die internationale Sicherheit* zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;
- *Freundschaftliche*, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;
- *Internationale Zusammenarbeit* herbeizuführen, um 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;
- Mittelpunkt zur Abstimmung der Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele.

*Hauptbetätigungsbereiche bzw. Aufgaben der VN-Organisationen* sind:

- Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit;
- Menschenrechtsschutz und Fortentwicklung des Völkerrechts;
- Aufgaben in den Sektoren Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt.

## II. Entstehungsgeschichte und Mitglieder

Vor der Auflösung des Völkerbundes verkündeten Präsident Roosevelt und Premierminister Churchill am 14.08.1941 die *Atlantik-Charta*.<sup>5</sup> Sie enthielt Grundsätze zur Neuordnung der Welt für die Zeit nach Weltkriegsende.

Die VN wurden mit dem vorrangigen Ziel gegründet, eine dauerhafte multilaterale, weltweite Zusammenarbeit zu garantieren. Die VN-Charta wurde am 26.6.1945 von 51 Nationen unterzeichnet.<sup>6</sup> Sie trat am 24.10.1945 in Kraft.

---

<sup>5</sup> Bernd Weber, Sonderheft IAP-Dienst Sicherheitspolitik: Sicherheitsorganisationen, 5

Die Weltorganisation hat mit dem Beitritt der Schweiz und Ost-Timors in 2002 heute 191 Mitglieder. Der Vatikanstaat ist der augenblicklich einzige allgemein offiziell anerkannte Staat, der nicht Mitglied ist.

### III. Aufbau und Organisation

Die VN-Charta sieht 6 Hauptorgane vor. Das System der Vereinten Nationen bilden die *16 autonomen Sonderorganisationen*, ihre *Programme*<sup>7</sup> und *Fonds*.<sup>8</sup>

Die Sonderorganisationen sind jeweils durch eigene multilaterale völkerrechtliche Verträge gegründet. Sie stehen mit den VN-Hauptorganen durch *Beziehungsabkommen* in Verbindung. Das Nadelöhr der Zusammenarbeit bildet der Wirtschafts- und Sozialrat, der eine koordinierende Rolle wahrnimmt. Vorsitzender des ECOSOC ist traditionell der Präsident der Weltbank.

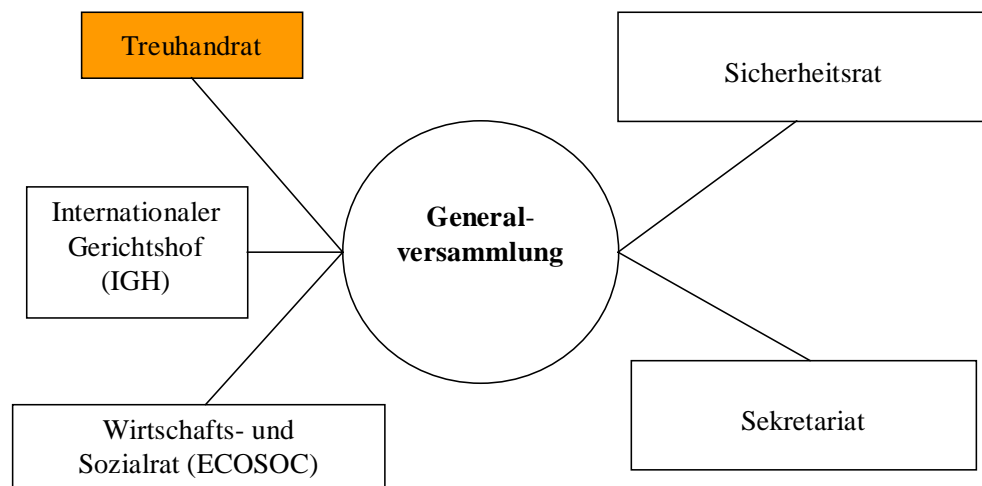


Abbildung 1: Hauptorgane nach der VN-Charta

Das System ist also als *dezentrales System* geschaffen. Es gibt *keine Kommandozentrale*, die den anderen Organisationen Leitlinien verbindlich vorgäbe.

Die einzelnen Organisationen sind rechtlich selbständig; verfügen über eigene Satzungen, eigenständige Organstrukturen und eigene Haushalte.

<sup>6</sup> Darunter nur 9 europäische – Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Polen, Russland, Türkei, Ukraine, Weißrußland. Das Ende der europäischen Epoche.

<sup>7</sup> Z.B. das VN-Entwicklungshilfeprogramm (UNDP).

<sup>8</sup> Z.B. das VN-Büro für Projektdienste (UNOPS).

## 1. Hauptorgane der Vereinten Nationen / UNO<sup>9</sup>

### a) Die Generalversammlung (VN-GV)<sup>10</sup> – Kapitel IV: Art. 9-22 VN-Charta

Die VN-GV dient als *Hauptorgan* zentraler Beratung. Sie nimmt keine den anderen Organen übergeordnete Position ein. Alle Mitgliedstaaten sind in ihr gleichberechtigt vertreten. Jeder Staat hat fünf Vertreter aber nur eine Stimme. Sie tritt jährlich von September bis Dezember zu ihrer ordentlichen Jahrestagung zusammen, sowie bei Bedarf.

Wichtige Entscheidungen wie Empfehlungen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die Wahlen der nicht ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrates, die Aufnahme und der Ausschluss von Mitgliedern sowie Haushaltsfragen bedürfen einer 2/3 Mehrheit.

Die über den Innenbereich der Organisation hinauszielenden Resolutionen der GV haben grundsätzlich keine rechtsverbindliche Wirkung. Sie haben für den Adressaten lediglich empfehlenden Charakter.

### b) Der Sicherheitsrat (SR)<sup>11</sup> – Kapitel V: Art. 23-54 VN-Charta

Der Sicherheitsrat trägt die *Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit*. Der SR kann Entscheidungen treffen, die für die VN-Mitglieder bindend sind. Nach Art. 28 VN-Charta ist der SR so organisiert, dass er seine Aufgaben ständig wahrnehmen kann; seine Mitglieder müssen jederzeit am Sitz in New York vertreten sein.

Der SR besteht derzeit aus 15 Mitgliedern, davon 5 ständigen – China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Die nichtständigen Mitglieder werden von der GV für eine je zweijährige Amtszeit gewählt.<sup>12</sup> Die politische Bedeutung der 5 ständigen Mitglieder ist verstärkt durch ihr *Vetorecht*. Mit Ausnahme von Verfahrensfragen bedürfen Beschlüsse des Sicherheitsrates der Zustimmung von neun Mitgliedern, einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder.

---

<sup>9</sup> Vgl. Hermann Mosler, Albrecht Randelzhofer, Bruno Simma, Christian Tomuschat (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen: Kommentar, München 1996.

<sup>10</sup> Blanche Finley, The Structure of the United Nations General Assembly: Its Committees, Commissions and other Organisms (3 Bände), 1977.

<sup>11</sup> Gunter Pleuger, Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 683-694.

<sup>12</sup> Vgl. zur Bundesrepublik im SR Christian Freuding, Deutschland in der Weltpolitik: Die Bundesrepublik Deutschland als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den Jahren 1977/78, 1987/88 und 1995/96, Baden-Baden 1999.

Dem Sicherheitsrat obliegt die *Feststellung* einer tatsächlichen Bedrohung der internationalen Sicherheit, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung sowie die Einleitung von Gegenmaßnahmen, Art. 39 VN-Charta.

Nach Art. 42 VN-Charta kann er militärische Maßnahmen gegen Friedensstörer legitimieren bzw. einleiten.

*c) Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) – Kap. X: Art. 61-72 VN-Charta*

Der ECOSOC ist das zentrale Organ für Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungsfragen.

In ihm sind die Entwicklungsländer überproportional vertreten. Er hat 54 Mitglieder, die von der GV mit 2/3 Mehrheit auf drei Jahre gewählt werden. Alle Mitglieder haben eine Stimme. Jährlich werden 18 Mitglieder nach regionalem Schlüssel neu gewählt. Direkte Wiederwahl ist möglich.

Seit 1997 tritt der ECOSOC jährlich einmal zu einer vierwöchigen Sitzungsperiode zusammen. An den Sitzungen können auch Nichtmitglieder ohne Stimmrecht teilnehmen und Vertreter von Sonderorganisationen. Die Arbeit des Rates wird durch die Sonderorgane idealiter konkretisiert.

*d) Internationaler Gerichtshof in Den Haag<sup>13</sup> – Kapitel XIV VN-Charta*

Der IGH hat seinen Sitz in Den Haag, Niederlande. Er ist nicht Hauptrechtssprechungsorgan; ihm ist die gerichtliche Streiterledigung zugewiesen. Ihm gehören 18 unabhängige Richter an, die vom SR und der GV für eine neunjährige Amtszeit gewählt wurden.

Der IGH ist zuständig für Auslegung internationaler Verträge, Fragen des Völkerrechts sowie bei Verletzung internationaler Verpflichtungen. Nur Staaten können Parteien vor dem IGH sein. Individuen werden durch ihre Heimatstaaten völkerrechtlich mediatisiert.

Urteile des IGH binden zwar nur die betroffenen Parteien in der Streitsache – Inter-partes-Wirkung. Der IGH hat aber höchste Autorität für die Feststellung, Konkretisierung und die Fortbildung des Völkerrechts.

---

<sup>13</sup> *Michael Fraas*, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof (Diss. Passau), Frankfurt/M. 1998; *Gilbert Guillaume*, De l'exécution des décisions de la Cour Internationale de la Justice, *Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht*, 4 (1997), 437ff. *Bernd Martenczuk*, Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats: Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof (Diss. Frankfurt/M.), Berlin 1996. *Nils Meyer-Ohlendorf*, Gerichtliche Kontrolle des Sicherheitsrates der VN durch den Internationalen Gerichtshof, Berlin 2000.

*e) Treuhandrat – Kapitel XIII: Art. 86-91 der UN-Charta*

Im Treuhandsystem befanden sich historisch politisch abhängige Gebiete, die durch ein *Treuhandabkommen* zwischen dem völkerrechtlich verantwortlichen Staat und den VN in das System einbezogen waren.

Am 01.11.1994 wurde Palau als letztes Treuhandgebiet der VN unabhängig. Mit diesem Tag stellte der Treuhandrat formell seine Arbeit ein. Der Treuhandrat ist damit nicht obsolet geworden. Rechtlich kann er offensichtlich nicht über seine in der VN-Charta festgelegte Existenz verfügen.

Es ist eine unwahrscheinliche aber denkbare Option, dass z.B. ‚failed states‘ über das Treuhandregime rechtsstaatlicher Verwaltung zugeführt werden.

In der potentiellen Weiterentwicklung der Friedensoperation würde das Militär eine zu definierende Rolle spielen.

*f) Sekretariat und Generalsekretär – Kap. XV: Art 97-101 UN-Charta*

Der Hauptsitz des Sekretariats befindet sich in New York. Es wird unterstützt durch Unterbüros in den VN-Städten Genf, Wien und Nairobi.

Das Sekretariat besteht aus dem Generalsekretär und den sonstigen von der Organisation benötigten ca. 10.000 Bediensteten. Seine Zuständigkeit liegt in der administrativen Organisation der Sachaufgaben und der Durchführung der Organbeschlüsse.

Das Sekretariat gliedert sich in ein Exekutivbüro, ein Büro für interne Aufsichtsdienste, ein Büro für Konferenzdienste, ein Presse- und Informationsbüro sowie ein Managementbüro.

Zwei VN-Generalsekretäre erhielten den Friedensnobelpreis: *Dag Hammarskjöld* (posthum 1961) und *Kofi Annan* (2001).

## **2. VN-Sonderorganisationen**

Die Kernorgane der VN können ihrem jeweiligen sachlich weiten, weltumfassenden Mandat nicht ohne Stellen gerecht werden, die Teilaufgaben strukturieren.

Die Staaten haben vor dieser Erkenntnis eine Reihe von Internationaler Organisationen (IO) mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet. Diese firmieren unter dem Dach der VN, was sich regelmäßig unmittelbar aus dem Kürzel UN vor dem eigentlichen Namen ergibt.

Ausnahmen von dieser Regel sind Sonderorganisationen wie die World Trade Organization (WTO)<sup>14</sup> oder die Internationale Atomenergie Agentur (IAEA).

Wegen ihrer Gegenwart bereits vor oder kurz nach militärischem Eingreifen in Krisengebiete werden als CIMIC-Faktoren das Hohe Flüchtlingskommissariat, die Weltgesundheitsorganisation, die Weltbank und die FAO vorgestellt.

a) *Food and Agricultural Organization – FAO*<sup>15</sup>

Basierend auf der Prämisse, dass die ausreichende Ernährung der Menschen eine Voraussetzung des Weltfriedens darstellt, wurde die FAO 1945 in Quebec/Kanada gegründet.

Entsprechend Präambel hat sie das Ziel, weltweit die Lebensstandards zu erhöhen, die Ernährung zu verbessern sowie Hunger und Unterernährung zu überwinden. Ferner sollen die Erzeugung und Verteilung von Agrarprodukten verbessert und insgesamt günstigere Lebensverhältnisse für die ländliche Bevölkerung geschaffen werden. Schließlich will die FAO die weltwirtschaftliche Entwicklung fördern.

Die FAO bildet heute zusammen mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die wichtigste Entwicklungsinstitution der VN. Sie grenzt sich vom *WFP* ab, das in erster Linie *humanitäre Hilfe* leistet. Nach Haushaltsvolumen und Personalbestand ist die FAO größte VN-Sonderorganisation.

aa. Aufbau

Die FAO vereinigt 184 Mitglieder. Es handelt sich um 183 Staaten – 2/3 davon Entwicklungsländer – und als Mitglied *sui generis*: die EU.

Die FAO wird durch einen Generaldirektor geleitet und verfügt über drei Organe: die Konferenz, den Rat und dessen Ausschüsse.

In der FAO gibt es 5 Regionalbüros für Afrika, Asien/Pazifik, Nahost, Europa und Lateinamerika/Karibik und Subregionalbüros.

Ferner bestehen 78 Ländervertretungen, zum Teil mit Mehrfachakkreditierungen, womit die FAO in über 105 Ländern präsent ist. Zusätzlich pflegen 21 nationale Korrespondenten FAO-Kontakte.

Weltweit beschäftigt die FAO ca. 3700 Mitarbeiter, ca. 50% davon in Rom.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Reinhard Rode, *Weltregieren durch Internationale Wirtschaftsorganisationen*, Münster 2000, 75-102.

<sup>15</sup> <http://www.fao.org>; vgl. Winfried von Urff, *Verwirklichung des Grundrechts auf Nahrung*, in: Peter J. Opitz, *Weltprobleme im 21. Jahrhundert*, München 2001.

<sup>16</sup> Stand: Januar 2003.



## bb. Aktivitäten der FAO

Die Aktionsbereiche der FAO haben die Schwerpunkte

➤ Forschungs- und Dienstleistungen:

Breit angelegte, unabhängige Informations- und Beratungsleistungen durch die FAO, deren Adressaten vom einzelnen Landwirt über Wissenschaftler bis hin zu Regierungen reichen durch

- Statistische, ökonomische und wissenschaftliche Informationen,
- Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen und
- Entwicklung von Agrar- und Ernährungssicherungsstrategien.<sup>17</sup>

➤ Förderung von Projekten:

Betreffende nationale Regierungen erarbeiten Feldprogramme in Zusammenarbeit mit der FAO und legen sie dieser zur Finanzierung vor, wobei diese auch bei der Beschaffung externer Finanzen helfen kann. So vermittelt die FAO 43% der von der Weltbank gewährten Unterstützung sowie

➤ Spezialprogramme und -aktivitäten:

Zur Verrichtung dieser Tätigkeiten hat die FAO ein Netzwerk der Zusammenarbeit aufgebaut. Direkte Verbindungen bestehen zu Regierungen, Forschungseinrichtungen sowie (inter)nationalen Körperschaften.

Bei der praktischen Umsetzung von Programmen bezieht die FAO verstärkt NGOs ein. Sie bemüht sich um koordiniertes Vorgehen. Die FAO bemüht sich, auf Experten aus Entwicklungsländern zurückzugreifen.

## cc. Finanzen

Der reguläre 2-Jahres-Haushalt der FAO umfasst seit 1995 ca. 650 Mio. US \$.

Der reguläre Haushalt speist sich aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten. Die drei Hauptbeitragszahler sind die USA mit 22%, Japan mit 19,75% und Deutschland mit 9,89%. Für Deutschland bedeutete dies 2001 eine Zahlungsverpflichtung in Höhe von 31,8 Mio. US \$.

Die Mittel des regulären Haushaltes dienen vor allem der Finanzierung *interner Maßnahmen*, wie Regierungsberatungen oder Unterstützungsdienste für Feldeinsätze, und von Entwicklungsprojekten.

---

<sup>17</sup> BMZ Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002, 293

Insgesamt verwendete die FAO ca. 60% des regulären Haushaltes für *Personealkosten*. Dies rechtfertigt sich durch den Dienstleistungsschwerpunkt – Beratungen, Analysen, Warnungen, et cetera – der FAO-Aktivitäten.

Der *Sonderhaushalt* umfasst bei veränderlichen Beträgen ca. 500 Mio. US \$. Er dient vornehmlich der Finanzierung von Feldprojekten. Die Mittel entstammen freiwilligen Sonderzuweisungen einzelner Mitgliedsstaaten – sog. *Treuhandmittel* – und der Leistungen verschiedener Fonds, z.B. dem UNDP oder der Weltbank.

<b>Finanzierung</b>	
<b>Regulärer Haushalt</b>	<b>Sonderhaushalt</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1995 – 2001: 650 Mio. \$ p.B.</li> <li>• 2002/2003: 651,8 Mio. \$</li> <li>• Mitgliedsbeiträge</li> <li>• Hauptbeitragszahler:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• USA: 22%</li> <li>• Japan: 19,7 %</li> <li>• Deutschland: 9,9 % ( 31,8 Mio. \$ im Jahr 2001)</li> </ul> </li> <li>• Finanzierungszweck: v.a. interne Maßnahmen und Entwicklungsprojekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfang: ca. 500 Mio. \$</li> <li>• Finanzierung durch               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Treuhandmittel</li> <li>• Verschiedene Fonds (UNDP, Weltbank)</li> </ul> </li> <li>• Finanzierungszweck: v.a. Feldeinsätze</li> </ul>

*Abbildung 2: Exemplarische Übersicht über FAO-Haushaltssynopse*

dd. Exkurs: Projekt ‚Rinder‘ für das Amselfeld

2.500 Rinder wurden Oktober 2000 im Rahmen eines Projekts zum Wiederaufbau von Bauernhöfen nach Kosovo eingeflogen. Die Tiere werden Bauern, die ihr Vieh während des Krieges verloren haben, gegeben.

Idee des Projektes ist auch, den Veterinärdiensten des Landes Impulse zur Funktionsfähigkeit zu geben. Tierärztliche Ausrüstung einschließlich Arzneimitteln und Geräte für künstliche Besamung werden an private Tierärzte zum Selbstkostenpreis abgegeben. Zusätzlich wird ein zentrales tierärztliches Labor für die Überwachung von Tierseuchen eingerichtet.

Das FAO/Weltbank-Projekt beläuft sich auf 12,36 Mio. US-\$. Die Weltbank finanziert 10,56 Mio., die Niederlande 1,8 Mio. US-\$.

Seit Juli 1999 haben ungefähr 700.000 Menschen (un)mittelbare Hilfe der FAO bzw. mit ihr zusammenarbeitender NGO erhalten.<sup>18</sup>

b) Die Weltbank<sup>19</sup>

aa. Aufbau und Organisation

Die Weltbankgruppe besteht aus 5 miteinander verbundenen Institutionen.

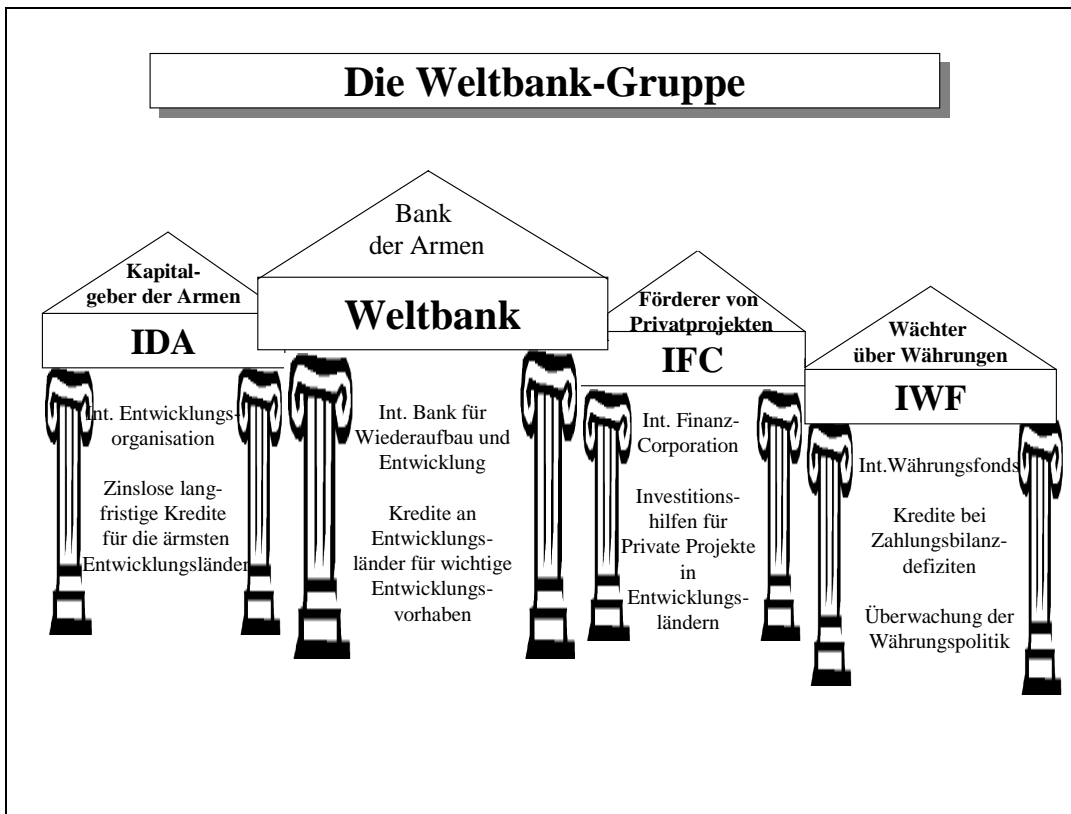


Abbildung 3: Skizze der Weltbankgruppe

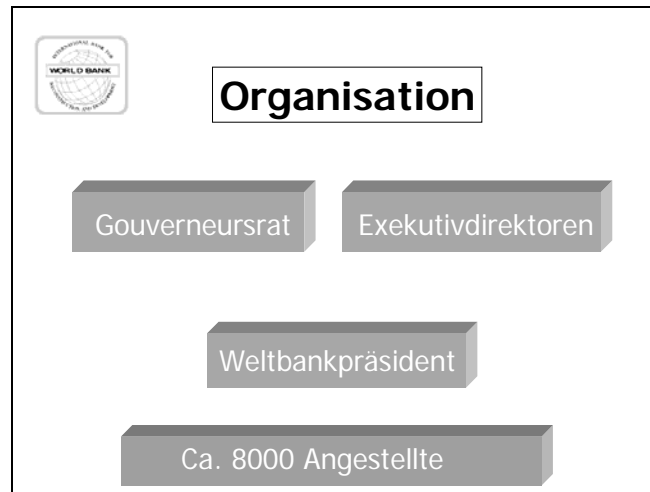
Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) und die Internationale Entwicklungsassoziation (IDA) bilden die Weltbank im engeren Sinne. Die weiteren Institutionen sind die Internationale Finanzkorporation (IFC), die Multilaterale Investitionsgarantieagentur (MIGA) und das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID).

<sup>18</sup> [http://www.verbraucherministerium.de/welternahrung/fao\\_aktuell-2000](http://www.verbraucherministerium.de/welternahrung/fao_aktuell-2000); FAO-Aktuell, 30. Jahrgang, Nr. 46-47/2000 vom 24. November 2000.

<sup>19</sup> Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Frankfurt a.M. 1997, 68-111; *Harald Eggerstedt/Margareta E. Kulessa*, IBRD, in: *Jörn Altmann/Margareta E. Kulessa*, Internationale Wirtschaftsorganisationen, Stuttgart 1998, 250-261; *Reinhard Rode*, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Münster 2002, 129-144; *Hans-Rimbert Hemmer/Ralf Krüger*, Ausländische Direktinvestitionen (FDI) im Globalisierungsprozess – Messprobleme und Motive, in: *Sabine v. Schorlemer (Hrsg.)*, Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 437-460.

Organe der Weltbank sind: Gouverneursrat, Exekutivdirektoren, Präsident.

Hauptorgan ist der *Gouverneursrat*. Jeder Mitgliedstaat entsendet einen Gouverneur.<sup>20</sup> Die Amtszeit der Gouverneure beträgt 5 Jahre. Der Gouverneursrat tagt auf einer Jahresversammlung.



*Abbildung 4: Prinzipskizze Weltbankdirektorium*

Zusätzlich werden 24 Exekutivdirektoren gewählt. Sie führen die allgemeinen Geschäfte.

5 Direktoren werden von den 5 Staaten mit den höchsten Sonderziehungsrechten bestimmt.<sup>21</sup> Die übrigen Exekutivdirektoren repräsentieren eine Wählerschaft oder eine Ländergruppe für 2 Jahre.

Das Exekutivdirektorium nimmt die Befugnisse wahr, die ihm der Gouverneursrat überträgt. Es entscheidet über Darlehensausgaben, -beteiligungen und -garantien. Zusätzlich erfolgt eine Beratung der unterschiedlichen Aufgaben in Ausschüssen, bevor über diese im Gesamtplenum abgestimmt werden.

Der Präsident – traditionell ein US-Amerikaner – wird von den Exekutivdirektoren für 5 Jahre gewählt. Der Weltbankpräsident ist Vorsitzender des Exekutivdirektoriums und hat bei Stimmgleichheit Stimmrecht. Ihm obliegt die laufende Geschäftsführung.

Der Weltbankpräsident führt derzeit 5.500 Mitarbeiter in Washington und ungefähr 2.500 außerhalb der USA tätige Mitarbeiter.

<sup>20</sup> Für Deutschland sind dies der BMZ, Stellvertreter ist ein Staatssekretär im BMF.

<sup>21</sup> Frankreich, Großbritannien, Japan, USA und Deutschland.

## bb. Aufgaben der Weltbank

Schwerpunkt der Weltbank war nach dem 2. Weltkrieg der Wiederaufbau Europas. Inzwischen fördert sie hauptsächlich die Entwicklung wirtschaftsschwacher Länder.

Die Weltbank vergibt *Projektarlehen* an die jeweiligen Länder. Seit Gründung waren dies mehr als 400 Mrd. US-\$. Die Darlehen sind fest verzinslich und haben in der Regel eine Laufzeit von 12-20 Jahren, bei 3-5 tilgungsfreien Jahren für die meisten Darlehen.

Daneben fördert die Weltbank die mittelbare Darlehensgewährung durch andere Institutionen, z.B. durch Übernahme von Bürgschaften oder Kreditbeteiligung. Außerdem koordiniert die Weltbank Finanzhilfen anderer internationaler Organisationen oder von Staaten zugunsten bestimmter Vorhaben. Sie wurde bislang in über 100 Entwicklungsgebieten mit dem Ziel aktiv, den ärmsten Menschen und Ländern zu helfen.

## cc. Entstehungsgeschichte und Mitglieder

Die Weltbank wurde von 44 Staaten am 01.07.1944 auf der Konferenz von Bretton Woods/New Hampshire gegründet. Sitz der Institution ist Washington/D.C.. Das Grundkapital der Weltbank betrug 7,67 Mrd. US-\$.

28 Staaten unterzeichneten das Abkommen über die IBRD, das 1945 in Kraft trat.

Im Jahre 2003 kreditierte die WB-Gruppe mit mehr als 17 Mrd. US-\$ ihre 183 Mitgliedstaaten.

## dd. Exkurs: Maßnahmen der Weltbankgruppe in Bosnien-Herzegowina

Bosnien-Herzegowina trat 1996 der Weltbank und der internationalen Entwicklungsorganisation bei. Die Mitgliedschaft begann rückwirkend mit dem 25.02.1993. Die Weltbank unterstützte das Land beim Wiederaufbau unmittelbar und mittelbar im Rahmen der Entwicklungshilfe durch Kreditvergabe.

Sofort nach dem Krieg startete man mit Nothilfeprojekten zum Wiederaufbau. Die Bereiche Landwirtschaft, Ausbildung, Gesundheit, Energie, Öffentlichkeitsarbeit, Handel und Transport, Gesundheit, Stadtentwicklung, Wasserversorgung, Kulturgüterschutz und die Unterstützung exportorientierter und kleiner Unternehmen kamen in Betracht.

Mit Abschluss der grundsätzlichen Arbeiten zum Wiederaufbau wurde parallel mit dem Aufbau fundamentaler Strukturen begonnen. Die Weltbankprogramme unterstützten Wachstum in allen Schlüsselfunktionen – auch die öffentliche Verwaltung und die Regierung. Die Übernahme von Verantwor-

tung für von der Weltbank unterstützte Projekte ist angestrebt. Mehr lokale Amtswalter sollen gegenwärtige Aufgaben der internationalen Institutionen wahrnehmen. Die Rückführung von Flüchtlingen bildete einen Grund für hartes Ringen mit den bosnisch-herzegowinischen Administrationen.

ee. Adressen

<p>IBRD, IDA, IFC, MIGA und ICSID 1818 H Street, NW Washington, DC, 20433, USA Telefon: 001-202 – 477-1234 Internet: [www.worldbank.org]</p>	<p>Büro der Weltbankgruppe, Paris 66, Avenue d`Iena F 75116 Paris, Frankreich Telefon: 0033-1 – 406930-00</p>
<p>Business Partnership Center The World Bank Group 1818 H Street, NW Washington, DC, 20433, USA Telefon: 001-202 – 522-4272 Email: [Business_Partner@worldbank.org] Internet: [www.worldbank.org]</p>	<p>Büro der Weltbankgruppe, Frankfurt/M Bockenheimer Landstraße 109 60325 Frankfurt am Main Telefon: 069 – 74348 – 230 Email: [osiemens@worldbank.org]</p>
<p>Office of the German Executive Director The World Bank, Room MC 11-125 1818 H Street, NW Washington, DC, 20433, USA Telefon: 001-202 458-1183/1186/1188 Telefax: 001-202 – 477-7849</p>	<p>Dr. Helmut Schaffer, Exekutivdirektor Telefon: 001-202 – 458-1183 Email: [hschaffer@worldbank.org]</p>
<p>Ulrike Metzger u.a. zuständig für Nahen Osten, Mittelmeer und Karibik, Personal / deutsche Bewerber, WB – Vereinte Nationen Telefon: 001-202 – 458-1182 Email: [umetzger@worldbank.org]</p>	<p>Dirk Reiner mann u.a. zuständig für Afrika, IDA, CDF, Strukturanpassung, Evaluierung, Verschuldung/HIPC, Handel, NRO Telefon: 001-202 – 458-1180 Email: [dreiner-mann@worldbank.org]</p>

### c) Weltgesundheitsorganisation – WHO<sup>22</sup>

1851 fand in Paris eine erste internationale Gesundheitskonferenz zur Seuchenbekämpfung statt. In Folgekonferenzen erhöhte sich die Zahl der Teilnehmerstaaten. Bald wurden Gesundheitskonventionen verabschiedet.

Am Ende des zweiten Weltkriegs gab es schließlich drei internationale Gesundheitsorganisationen sowie verschiedene Regionalorganisationen.

Die Satzung der heutigen WHO wurde 1946 in New York unterzeichnet. Sie trat 1948 in Kraft. Die WHO hat ihren Sitz in Genf. Sie schreibt sich das historische Verdienst der Ausrottung der Pocken zu.

#### aa. Aufgaben und Ziele

Das Ziel der WHO wird in Art.1 der Satzung mit der *Erreichung eines möglichst guten Gesundheitszustandes* definiert. Laut Präambel ist darunter ein *Zustand völligen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur das Freisein von Krankheit oder Gebrechen* zu verstehen.

#### bb. Struktur

Die WHO hat drei Organe: Die *Weltgesundheitsversammlung* ist das beratende und beschlussfassende Organ, der *Exekutivrat* das ausführende und beratende Organ und das *Sekretariat* mit dem Generaldirektor an der Spitze ist für die laufenden Verwaltungsangelegenheiten zuständig.

In Genf arbeiten zur Zeit ca. 1.150 Bedienstete, weltweit beschäftigt die WHO ca. 3600 Mitarbeiter<sup>23</sup>.

Aus historischen Gründen [Vorgängerorganisationen, Standorttrangeleien] praktiziert die WHO als einzige VN-Sonderorganisation detaillierte Bestimmungen hinsichtlich der regionalen Gliederung. Für ihre Regionalorganisationen mit je einem Regional- und Regionalbüro arbeiten ca. 950 Amtsträger.

#### cc. Finanzierung

Für das Doppelhaushaltsjahr 2002/2003 wird ein Gesamtbudget von ca. 2,2 Mrd. US-\$ erwartet. Das erwartete Budget soll sich aus regulären Beiträgen in Höhe von 935 Mio. US-\$ und anderen Zuwendungen in Höhe von fast 1,4 Mio. US-\$ zusammensetzen<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> <http://www.who.org>

<sup>23</sup> Stand 31.12.2001, vgl. WHO Human Resources, Annual Report 2001.

<sup>24</sup> "Appropriation resolution for the financial period 2002-2003".

Die Mittel werden zum Teil von den Mitgliedern in Form von Beiträgen aufgebracht. Zum anderen in Form von Zuwendungen durch Staaten und anderen IO – wie z.B. UNICEF für das Kinderimpfprogramm – oder durch Stiftungen. Der deutsche Anteil betrug im Jahr 2000 40,8 Mio. US-\$, entsprechend 9,7% des regulären Haushaltes. Zudem werden Sonderprogramme gefördert.<sup>25</sup>

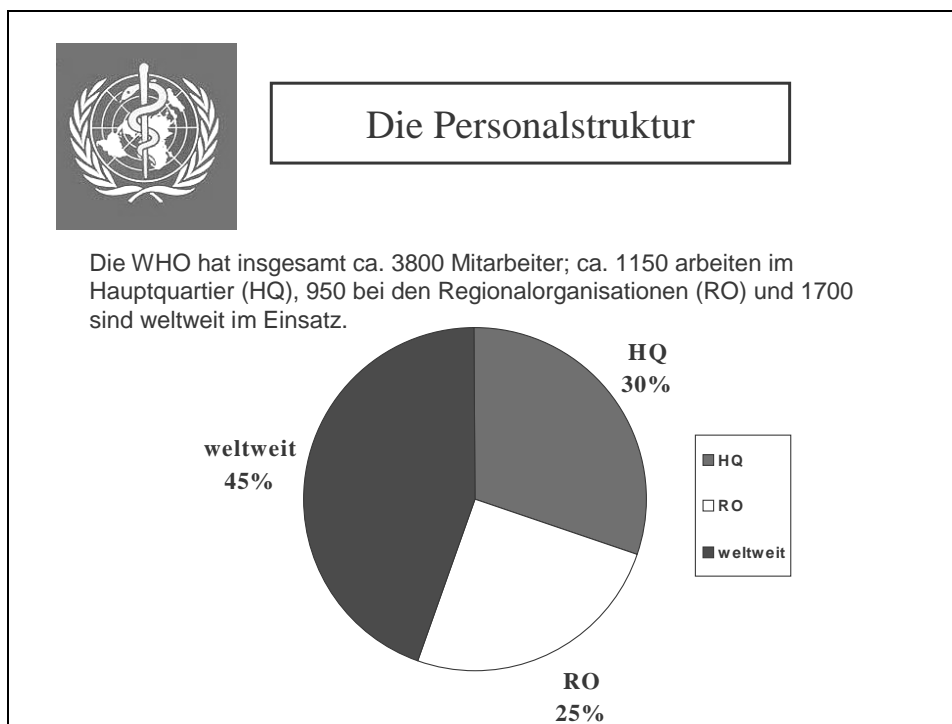


Abbildung 5: Personalstruktur Weltgesundheitsorganisation

### 3. VN-Programme

Die VN bedienen sich einer Vielzahl von Programmen, um sektorale Probleme aus einem spezialisierten Fachblickwinkel heraus zu bearbeiten. Im Folgenden werden exemplarisch das Kinderhilfswerk, das Nahrungsmittelprogramm und das Entwicklungsprogramm vorgestellt.

#### a) Hoher Flüchtlingskommissar der VN – UNHCR<sup>26</sup>

Der UNHCR wurde 1950 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen ins Leben gerufen und nahm am 1. Januar 1951 seine Arbeit auf.<sup>27</sup> Ursprünglich sollte mit dem auf drei Jahre befristeten Mandat den 1,2 Millionen europäischen Flüchtlingen des 2. Weltkrieges geholfen werden. Derzeit hilft der

<sup>25</sup> BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch Entwicklungspolitik, Berlin 2002, 308.

<sup>26</sup> Gil Loescher, The UNHCR and World Politics – A Perilous Path, Oxford 2001; UNHCR, The State of the World's Refugees, Oxford 2000.

<sup>27</sup> Vgl. zur Geschichte des Flüchtlingswesens Michael R. Marrus, Die Unerwünschten, Berlin/Göttingen/Hamburg 1999.



UNHCR ca. 20 Millionen Flüchtlingen aus 120 Ländern.<sup>28</sup> Dem Flüchtlingshilfswerk wurden 1954 und 1981 der Friedensnobelpreis verliehen.<sup>29</sup>

#### aa. Aufbau

Das UNHCR hat seinen Hauptsitz in Genf und ist mit 277 Büros in 120 Ländern präsent. Weltweit sind ca. 5.200 Mitarbeiter für UNHCR tätig. Hochkommissar für Flüchtlinge ist seit dem 1. Januar 2001 der ehemalige niederländische Ministerpräsident *Ruud Lubbers*.

#### bb. Finanzierung

2001 operierte das UNHCR für seine Hilfsprogramme mit rund 875 Mio. €<sup>30</sup> Es finanziert sich zu 95% aus *freiwilligen Beiträgen der Geberländer*. 2 % kommen aus dem regulären Budget der VN, die für Verwaltungskosten verwendet werden. Der Rest des Etats besteht aus Geld- und Sachspenden von NGO und Privatleuten. Der Beitrag Deutschlands für das Jahr 2001 betrug 29,2 Mio. US-\$. Das Anfangsbudget 2002 belief sich auf 843,2 Mio. US-\$.<sup>31</sup>

Das Budget von UNHCR teilt sich auf in:

- *Allgemeine Programme*, die vorweg geplanten und genehmigten Flüchtlingsschutz umfassen und
- *Sonderprogramme*, betreffend akute Notsituationen, freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und Hilfsprogramme für Nicht-Flüchtlinge.

#### cc. Aufgaben und Ziele

Nach Satzung ist UNHCR eine humanitäre, unpolitische Organisation, die zwei Hauptaufgaben erfüllen soll:

- Flüchtlingen „internationalen Rechtsschutz“ zu gewähren und
- für ihre Probleme „dauerhafte Lösungen“ zu finden.

Die Aufgabe des Internationalen Rechtsschutzes bezieht sich auf die *Genfer Flüchtlingskonvention von 1951*, die in einem Katalog die Rechte und Pflichten von Flüchtlingen in ihren Aufnahmeländern festlegt. UNHCR obliegt

---

<sup>28</sup> <http://www.unhcr.org>

<sup>29</sup> 1922 wurde der norwegische Naturwissenschaftler und Diplomat *Fridtjof Nansen*, 1938 das *Office international Nansen pour les Réfugiés* mit dieser Ehrung versehen.

<sup>30</sup> Hauptgeber für 2001 waren in Mio €(gerundet) die USA – 278, Japan 103, Europäische Kommission 75, NL 66, Schweden 47, Norwegen 43, DK 42, GB 40, D 33, Italien 21.

<sup>31</sup> <http://www.unhcr.org> (donors/partners).

hierbei nach Konventionspräambel die Überwachung der Beachtung dieses menschenrechtlichen Dokuments und der Einhaltung dieser Rechte.

Alternative dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge sind typischerweise:

- Die *Rückkehr in das Heimatland* ermöglichen, wenn dem Flüchtling dort keine Verfolgung mehr droht.
- Ist eine Rückkehr nicht möglich, bemüht sich UNHCR um die *Integration des Flüchtlings in das Erstasylland*.
- Als Option steht die *Weiterverbringung in ein Drittland*.

Ziel des UNHCR muß sein, Flüchtlingen so weiterzuhelfen, dass sie befähigt sind, sich langfristig selbst zu helfen. Im günstigsten Fall können sie Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihres Heimatlandes leisten.

#### dd. Definition von Flüchtlingen nach Genfer Flüchtlingskonvention 1951

*Flüchtlinge* sind Menschen, die aus ihrer Heimat fliehen mussten aufgrund begründeter Furcht vor persönlicher Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe und die nicht zurückkehren können. Dazu gehört die physische Überquerung mindestens einer internationalen Grenze.

Nachdenklichkeit (und mehr) schafft diese Definition bei Personen, die in *ähnlichen Situationen* wie legale Flüchtlinge leben:

- *Binnenvertriebene*, die ihre Heimatorte verlassen mussten, aber keine internationalen Grenzen überquert haben.<sup>32</sup>
- *De-facto-Flüchtlingen* droht Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit. Sie fallen aber nicht unter die Flüchtlingskonvention, weil sie entweder nicht als Individuen oder nicht von staatlichen Organen verfolgt werden. Die Staaten gewähren häufig ein zeitlich befristetes Aufenthaltsrecht ohne individuelles Verfahren.<sup>33</sup> – Die Schweiz, Österreich und die Bundesrepublik nahmen sog. ‚*Kontingentflüchtlinge*‘ während der jugoslawischen *Dismembrationskriege* auf.

1993 beschloss daher das UNHCR-Exekutivkomitee, Hilfsmaßnahmen in Einzelfällen auf Binnenvertriebene zu erweitern. Für De-facto-Flüchtlinge gilt das Regime der Aufnahmestaaten. Das Flüchtlingshilfswerk kann sich auch zu ihrem Anwalt machen.

---

<sup>32</sup> Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford 2001, 354ff.

<sup>33</sup> Manfred Wöhlcke, *Transnationale Migration als globale Herausforderung*, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, Berlin/Heidelberg 2003.

## ee. Maßnahmen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo

Der UNHCR wurde durch Annex 7 des Daytonvertrages von 1995 zur federführenden Agentur für die humanitäre Hilfe in Bosnien Herzegowina bestimmt. Unter teilweiser Inanspruchnahme von UNHCR-Koordination kehrten bis Ende 2000 mehr als 730.000 Bosnier zurück.

Im Kosovo oblag dem UNHCR im Rahmen der UNMIK die erste Säule der humanitären Hilfe. Der UNHCR koordinierte teilweise den Einsatz von rund 200 Hilfsorganisationen.

2000 konnten mit Unterstützung des UNHCR rund 18.700 Flüchtlinge in den Kosovo zurückkehren – die Gesamtzahl der Rückkehrer mag jedoch um ein Vielfaches höher liegen.

Unterstützung wurde in BiH und im Kosovo im Schwerpunkt durch Verpflegung, medizinische Versorgung, Aufbau eines Bildungssystems, Wiederaufbau von Häusern und Minenräumung geleistet.<sup>34</sup> Dazu verfügte das UNHCR für Ex-Jugoslawien in 2000 über Mittel i.H.v. ca. 90 Mio US-\$.

### b) VN-Kinderhilfswerk / UN Childrens Fund (UNICEF)<sup>35</sup>

UNICEF wurde am 11. Dezember 1946 von der VN-GV gegründet. Vordringlich ging es um Hilfe für notleidende Kinder in Europa.

In ihrer Anfangsphase war UNICEF eine reine Nothilfeorganisation. In den 1950er Jahren, nach Linderung der größten Not von Kindern in Europa, gerieten die ärmsten Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika ins Blickfeld.

In den 1960er Jahren wandelte UNICEF sich von einem Nothilfeprogramm zu einem Entwicklungshilfeprogramm. Man nahm an, dass Hilfe nur Erfolg habe, wenn sie zum Aufbau einer sozialen Grundversorgung führt. Grundsatz UNICEFs wurde der Slogan von der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘. 1965 wurde ihm der Friedensnobelpreis verliehen.

## aa. Aufbau

2003 ist UNICEF in 161 Ländern mit eigenem Personal tätig. Hauptsitz ist New York. Die Beschaffung und Lieferung von Hilfsgütern wird vom UNICEF-Versorgungszentrum in Kopenhagen organisiert. In 37 Staaten informieren Nationale Komitees über die Arbeit von UNICEF, verkaufen Grußkarten und sammeln Spenden. An der Spitze von UNICEF steht der Verwaltungsrat, der sich aus Delegierten von 36 Nationen zusammensetzt und die

---

<sup>34</sup> Vgl. UNHCR Global Report 2000, 399 (<http://www.unhcr.org>); *Martin Woker*, Bosniens Rückkehr zur Normalität, in: *NZZ* v. 07.02.2002.

<sup>35</sup> Siehe <http://www.unicef.org> oder <http://www.unicef.de>.

Arbeit von UNICEF überprüft. Der UNICEF-Direktor – z.Zt. Carol Bellamy – wird vom VN-Generalsekretär ernannt.

#### bb. Aktivitäten und Finanzierungsweg

Die Aktivitäten des Kinderhilfswerkes reichen von Impfprogrammen über Basisgesundheitsdienste [Beratungsprogramme] bis zu Schutzprogrammen für Kinder in besonders schwierigen Lebensumständen.<sup>36</sup>

2001 lag der UNICEF-Haushalt bei ca. 1,2 Mrd. Dollar.<sup>37</sup> 2/3 dieser Summe stammen aus freiwilligen Beiträgen der Regierungen, 1/3 aus den Einnahmen der UNICEF-Komitees durch Spenden und Grußkartenverkauf.

In Deutschland trägt UNICEF das DZI- Spendensiegel: Die Verwaltungskosten liegen bei Spenden unter 10 % und beim Grußkartenverkauf unter 20%. In Deutschland konnte 2001 durch einen Aufruf des deutschen UNICEF- Komitees zu Spenden für Afghanistan 11,5 Mio. € gesammelt werden.<sup>38</sup> Der direkte Beitrag der Bundesregierung betrug 2000 ca. 4,3 Mio. €<sup>39</sup>

#### cc. Exkurs: Tätigkeiten auf dem Balkan

UNICEF leistete im Kosovo Soforthilfe. Dazu gehörte, in Lagern für Flüchtlinge provisorischen Zeltschulunterricht zu organisieren. Die Planung oblag hierbei UNICEF, die Durchführung erfolgte mit anderen Hilfsorganisationen.

UNICEF bemühte sich auch um die Ausbildung von Lehrern und Sozialarbeitern und die Einführung von neuen Unterrichtsmethoden. Die Einführung einer Jugendgerichtsbarkeit ist auf der Agenda, da Jugendliche nach Erwachsenenstrafrecht gerichtet werden.

#### c) Welternährungsprogramm / World Food Programme (WFP)<sup>40</sup>

Weltweit leben 2003 ca. 800 Millionen Menschen in Hunger, davon ca. 200 Millionen Kinder. Durchschnittlich sterben täglich ca. 24.000 Menschen an Hunger oder an durch Hunger ausgelösten Nebeneffekten wie Krankheiten. Das bedeutet durchschnittlich einen durch Hunger getöteten Menschen alle

---

<sup>36</sup> BMZ Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002, 303

<sup>37</sup> Unicef Annual Report 2002, 47.

<sup>38</sup> Unicef Annual Report 2002, 26.

<sup>39</sup> BMZ Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002, 304

<sup>40</sup> Vgl. D. John Shaw, The UN World Food Programme and the Development of Food Aid, Houndmills/New York 2001.

3,5 Sekunden. Grundsätzlich gäbe es genügend Nahrung auf der Welt für alle Menschen.<sup>41</sup>

Das WFP folgt derzeit dem Mission Statement: *Auslöschung des weltweiten Hungers und der Armut.*

#### aa. Organisation

Das WFP wird vom Executive Board kontrolliert und vom Executive Director geleitet. – Die Kommission besteht derzeit aus Vertretern von 36 Mitgliedsstaaten, 18 von ihnen wählt der Rat der Food and Agricultural Organization (FAO), 18 der ECOSOC nach Schlüsseln, die für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern sorgen sollen.

#### bb. Mitarbeiter

Im Jahr 2000 beschäftigte das World Food Programme 8077 Mitarbeiter. Im Hauptquartier in Rom arbeiteten 594 Mitarbeiter. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt also im logistischen Bereich und auf Feldmissionen. Das World Food Programme kommt also trotz seiner Größe mit einer sehr geringen Verwaltung aus.

#### cc. Methoden und Instrumente des World Food Programme

Das WFP geht auf vielfältige Art und Weise vor:

- Zur Verfügungsstellung von Nahrungsmittel schneller und effektiver Hilfe in Notfällen, sog. *Food for Life*.
- Unterstützung wirtschaftlicher Entwicklung in den betroffenen Ländern nach der ersten Hilfe u.a. durch Saatgut, Dünger etc, sog. *Food for Growth*.
- Unterstützung sozialer Entwicklung in den betroffenen Ländern, z.B. durch das Schaffen von Arbeitsplätzen. Bezahlung erfolgt durch Nahrungsrationen, sog. *Food for Work*.
- Bereitstellung notwendiger Logistik um diese Einzelziele zu erreichen.
- Stärkung des internationalen Bewusstseins für den weltweiten Kampf gegen Hunger und die Armut.

---

<sup>41</sup> Vgl. Jean Ziegler, *Wie kommt der Hunger in die Welt: Ein Gespräch mit meinem Sohn*, München 2002.

#### dd. Sektion Verwundbarkeitsanalyse und Kartierung (VAM)

Die „Vulnerability-and-Mapping-Abteilung“/VAM unterhält seit 1994 Büros in über 50 Ländern. Gegenwärtig läuft die *Kartographierung der hungergefährdeten Regionen dieser Welt und die Erstellung der Welthungerkarte*.

Die VAM-Kartographen nutzen Satellitenphotos, beobachten aber auch die Entwicklung von Nahrungspreisen auf den Regionalmärkten und die Infrastruktur eines Landes. Durch dieses Wissen soll präventiv Notlagen vorgebeugt werden, im Falle des Ausbruchs einer Hungersnot sollen die Erkenntnisse benutzt werden, um schnell und effektiv für Hilfe zu sorgen.

#### ee. Empfänger der Hilfe des World Food Programme

Das WFP soll dort zur Stelle sein, wo seine Unterstützung gebraucht wird. Hauptempfänger sind daher Menschen, die in den Entwicklungsländern in genereller Armut leben. Dies betrifft kontinental vor allem Afrika bzw. sektoral Kriegsentwurzelte und Katastrophenopfer. Hauptsächlich profitieren Frauen und Mädchen von der Hilfe durch das WFP: Sie machen mit 70 % den Grossteil der hungernden Menschen aus. Hungermangelercheinungen wirken sich bei ihnen am gravierendsten aus.

#### ff. Logistik

Das WFP will die richtige Menge von Nahrung an die richtigen Menschen am richtigen Ort, zur richtigen Zeit und zu geringstmöglichen Kosten liefern. – Dazu nutzt das WFP eine umfangreiche Logistik mit 40 jederzeit nutzbaren Schiffen zur Verfügung. Diese befahren die Meere beladen mit Nahrung (ca. 2 Mio. t/Jahr). Sie liefern 90% der Nahrungshilfe in die Mangelgebiete. Weiter stehen dem WFP jederzeit 20 Flugzeuge zur Verfügung. Mit ihnen kann schnelle Hilfe meist schon innerhalb eines Tages herangeschafft werden.

Am Einsatzort schließlich wird mit Transportmitteln aller Art – einschließlich Lasttieren – gearbeitet. *Rapid Response Teams (RRT)* des WFP bereiten Wege vor, reparieren u.U. Strassen und Brücken oder organisieren in unzugänglichen Gebieten Luftabwürfe von Nahrungsmitteln.

#### gg. Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

WFP-Partner sind Regierungen eines Staates, die erfolgreich Hilfsmittel anfordern.

Das WFP überwacht nach Abschluss des eigenen Beitrages die Fortführung der Arbeit durch die Regierungen. Nur in *Ausnahmefällen* kann das WFP auch ohne eine Anfrage einer Regierung tätig werden. In Fällen handlungsun-

fähiger ‚*failed states*‘ ohne funktionierende Regierung kann der *VN-Generalsekretärs* das WFP um Hilfe anfragen.

Innerhalb der VN arbeitet das WFP eng mit den komplementären IO FAO und der IFAD [International Fund for Agriculture Organisation] zusammen. Alle drei haben ihren Sitz in Rom.

Das *WFP* liefert mit Nahrung vor Ort, die *FAO* bringt technische Sachkenntnis ein, um den Ackerbau aufzubauen und gewinnbringend zu betreiben, die *IFAD* unterstützt die Arbeit finanziell.

2000 arbeitete die FAO in 27 Ländern und die IFAD in 13 Ländern mit dem WFP zusammen. 8,7 Millionen Menschen sollen von der Hilfe erreicht worden sein. Typische Partner des WFP sind im übrigen auch WHO, UNHCR oder die UNESCO.

#### hh. Finanzierung

Das WFP finanziert sich *ausschließlich* durch *freiwillige Beiträge und Spenden*. Wichtigste Spender sind dabei nationale Regierungen, in zunehmenden Maße auch Privatunternehmen bzw. -personen. *Geld- und Sachspenden* sind einbringbar.

2001 hatte das WFP ein Haushaltsvolumen von über 1,7 Mrd. US-\$. Über 60 Regierungen leisteten freiwillige Beiträge an das WFP. Größter Spender waren die USA mit 1,12 Mrd. US\$, gefolgt von Japan, den Niederlanden und Deutschland (mit 57 Mio. US\$).

#### d) Das VN-Entwicklungsprogramm / UNDP<sup>42</sup>

UNDP wird für den ECOSOC auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Durch eine Fusion technischer Programme wurde UNDP mit Wirkung vom 01.01.1996 als operatives Sonderprogramm geschaffen.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. *Stephan Klingebiel*, Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), Dissertation Duisburg, Köln 1998.

<sup>43</sup> Erweiterten Programms für technische Hilfe (EPTA) und des Spezialfonds der VN (SF).

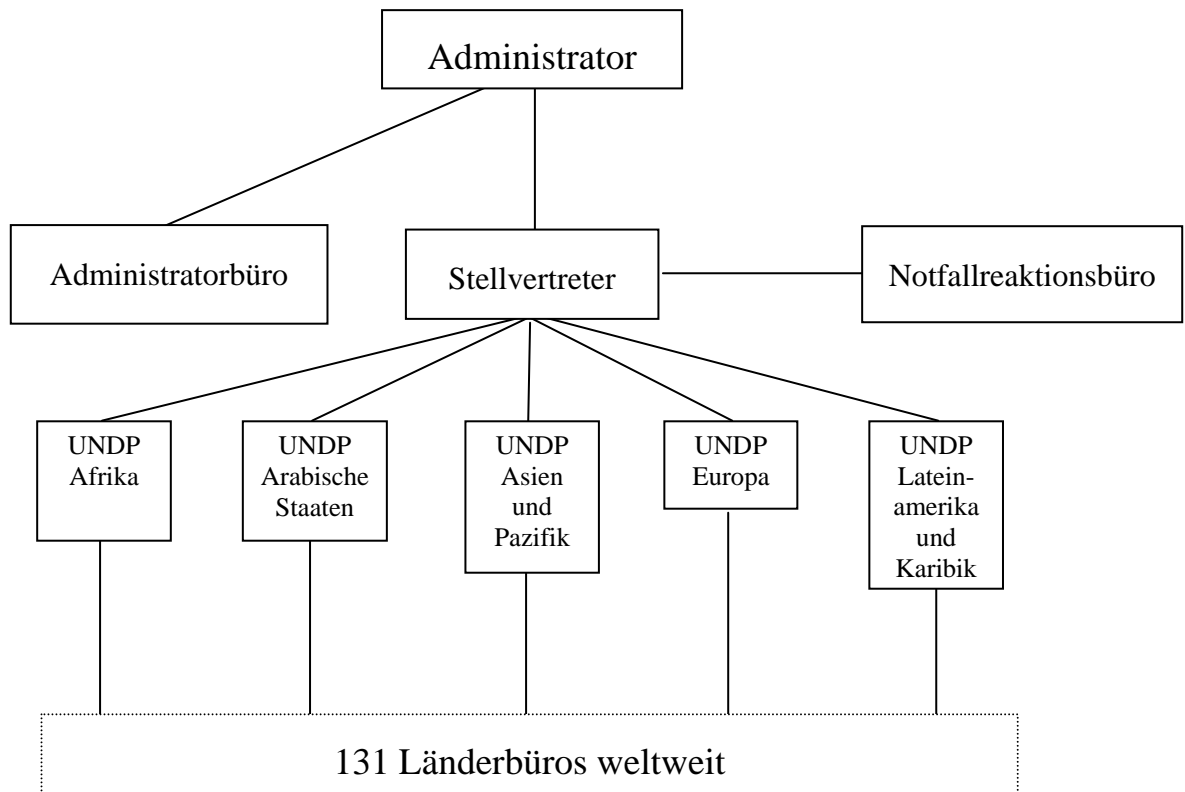


Abbildung 6: Grundstruktur des VN-Entwicklungsprogramms (UNDP)

Ziel des Programms ist es, durch technische Unterstützung das Wirtschaftswachstum zu fördern. Dies soll letztlich den Lebensstandard in den Entwicklungsländern nachhaltig erhöhen.

Unterstützung seitens des UNDP findet nur auf Grundlage von entsprechenden Ersuchen von Regierungen statt. UNDP bildet u.a. internationale Expertengruppen, die Entwicklungsländern bei ihrer ökonomischen Entwicklung unterstützen sollen.

Organe des UNDP sind ein Verwaltungsrat, ein Verwalter und das Sekretariat. Der Verwaltungsrat besteht aus 48 Mitgliedern, wovon 27 Mitglieder aus Entwicklungsländern und 21 Mitglieder aus Industriestaaten stammen. Der Verwaltungsrat bestimmt die Politik des UNDP, d.h. er legt die Programmprioritäten fest und prüft die Koordinationsmaßnahmen.



## IV. Ausgewählte Probleme und Entwicklungen der Vereinten Nationen

### 1. Finanzen<sup>44</sup>

Der Gesamthaushalt der VN speist sich aus 3 Quellen:

- Pflichtbeiträge,
- Pflichtbeitragsumlagen,
- Freiwillige Beiträge

Aus den *Pflichtbeiträgen* wird der *ordentliche UN-Haushalt* gebildet. Er soll insbesondere die Kosten von Sekretariat und Generalversammlung abdecken. Aus ihm werden die Tätigkeiten der Organisation im engeren Sinne bezahlt: Gehälter, Reisekosten, Konferenzkosten. Friedensmissionen werden nicht aus diesem Haushalt bezahlt.<sup>45</sup>

Der ordentliche Haushalt der Vereinten Nationen ist in 13 Einzelplänen abgebildet. *Allgemeine Politik, Gesamtleitung, Koordination* bildet den größten Posten, gefolgt von *Gemeinsamen Unterstützungsdiensten* und dem Einzelplan für die *regionalen Wirtschaftskommissionen*.

*Pflichtbeitragsumlagen* dienen der Finanzierung der Friedensmissionen.

Aus *freiwilligen Beiträgen* wird die Arbeit von Spezial- und Nebenorganen bedient. Die Höhe solcher Leistungen bestimmen die Staaten auf *Beitragszusagekonferenzen* selbst.

Errechnet wird die Summe des jeweiligen Pflichtbeitrages mit Hilfe eines Beitragsschlüssels. Dieser weist jedem Land einen Prozentanteil des ordentlichen Haushaltes zu. Er wird alle 3 Jahre neu festgelegt.

Gebildet wird er anhand des Anteils am Welt-Bruttosozialprodukt (BSP). Allerdings gibt es eine feste Höchst- und Mindestgrenze – die nur die USA bzw. Entwicklungsländer betreffen. Nach der Berechnung anhand des BSP finden verschiedene Korrekturen statt, die sich daran orientieren, dass jedes Land zahlungsfähig bleibt. Der Anteil für bevölkerungsreiche Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen wird abgesenkt. Der Stand von Auslandsschulden wird berücksichtigt.

---

<sup>44</sup> Vgl. Klaus Hüfner, Die Finanzierung des UN-Systems in der Dauerkrise, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 615-642.

<sup>45</sup> Vgl. Klaus Hüfner, Die Finanzierung des UN-Systems, UN Basis Info, Bonn 1999, 1ff.

Für die Jahre 1998-2003 ergibt sich folgendes Bild.<sup>46</sup>

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
USA	25,000	25,000	25,000	22,000	22,000	22,00000
Japan	17,981	19,984	20,573	19,629	19,669	19,51575
BRD	9,630	9,808	9,857	9,825	9,845	9,76900
Entwick- lungsland, z.B. Tschad	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,00100

Abbildung 7: VN-Finanzierungsbeiträge, Extreme

Ein Wandel fand in den Verhandlungen zum Beitragsschlüssel 2001-2003 statt. Die USA weigerten sich, weiterhin einen Anteil von 25% zu tragen. Dies geschah vor dem Hintergrund der *Helms-Biden-Gesetzes* des US-Kongresses. Danach wurden keine Haushaltsmittel für die VN freigegeben solange der Pflichtbeitragsanteil nicht gesenkt war.

Es gelang den USA in den Verhandlungen Ende 2000, ihre Forderungen fast vollständig durchzusetzen.<sup>47</sup> Die einmalige Spende des Milliardärs Ted Turners in Höhe von 34 Mio. US-\$ sollte für das Jahr 2001 den Übergang leichter gestalten und andere Länder nicht zusätzlich belasten.

Für das Jahr 2003 wurden die Anteile auf fünf Stellen nach dem Komma festgelegt. Der Beitrag der ärmsten Länder wird von 0.001 auf 0.0001 sinken.

Derzeit bringen die 3 größten Beitragszahler – USA, Japan und Deutschland – gemeinsam über 50% des ordentlichen UN-Haushaltes auf. 14 Staaten bezahlen fast 85%. Nur 18 Staaten trugen 2001 über 1% des Finanzvolumens bei.

Das Volumen des ordentlichen Haushaltes, der immer als *Doppelhaushalt* für zwei Jahre festgelegt wird, ist von 1994 bis 2001 fast konstant geblieben. Wie die Verhandlungen zum Beitragsschlüssel gestalteten sich jene für den Haushalt 2000/01 streitig. Die USA und einige Europäer bestanden auf ‚Nullwachstum‘ konnten dies aber letztlich nicht durchsetzen.<sup>48</sup> Der Haushalts 2002/03 gestaltete sich einfacher und wuchs.

Die Zukunft der Finanzen der VN bleibt unwägbar. Die Auswirkungen der Globalisierung und die Herausforderungen der Zeit machen für die Staatenwelt internationale Zusammenarbeit im Weltmaßstab unabdingbar. Sicher

<sup>46</sup> Vgl. *Vereinte Nationen*, 1998, Heft 1, 21f ; 2001, Heft 2, 61f.

<sup>47</sup> Vgl. *Wilfried Koschorrek*, Ted Turner als Deus ex machina, in: *Vereinte Nationen*, 2001, Heft 2, 67f.

<sup>48</sup> *Lothar Koch*, Bezugsgröße Nullwachstum, in: *Vereinte Nationen*, 2000, Heft 1, 26f.

scheint, dass das *krasse Missverhältnis zwischen den wahrzunehmenden Aufgaben und den dazugehörenden Finanzmitteln* bestehen bleiben wird.

Angesichts des Haushaltvolumens der VN weist sich der ‚Westen‘ ein Zeugnis aus, das in anderen Kulturkreisen oft als zynisch empfunden wird.

Die USA zahlten Ende September 2001 einen Betrag von 582 Mio. US-\$, blieben dennoch der *Hauptbeitragsschuldner*, gefolgt von Brasilien und Argentinien. Dies dürfte eine Konstante der Finanzen der VN bleiben.<sup>49</sup>

*Wesentliche Veränderungen in der finanziellen Ausstattung der VN* fanden in den 1990er Jahren bei den *Friedensmissionen* statt. Angesichts der Verschlechterung der weltweiten Sicherheitslage 2001 und Fortschritten bei Waffen- wie Informationstechnologie könnte das sektorale Wachstum anhalten.

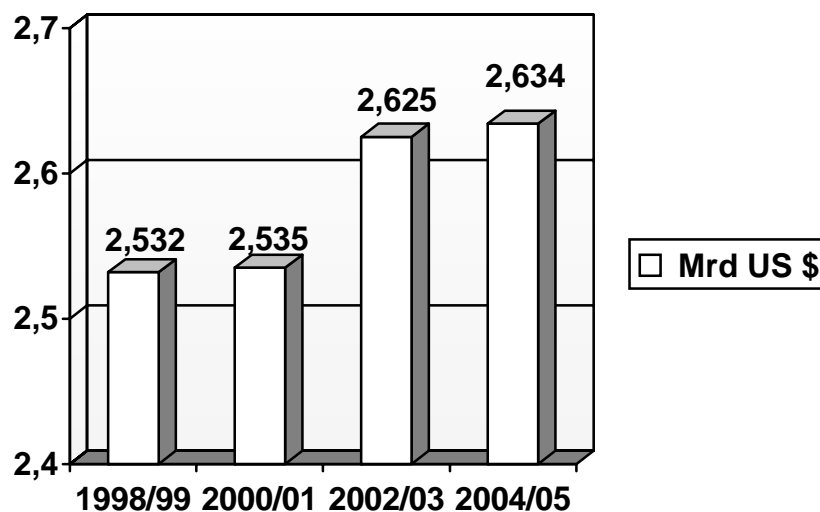


Abbildung 8: Entwicklung ordentlicher VN-Haushalt 1998-2005<sup>50</sup>

Für den ordentlichen VN-Haushalt wurde mit dem Plan für 2002/03 das *ergebnisorientierte Budgetieren* eingeführt. Es handelt sich dabei um keinen grundlegenden Wandel, sondern um die *Fortentwicklung des bisherigen programmatischen Budgetierens*. Beim neuen Verfahren handelt es sich um einen Prozess zur Bestimmung von Programmzielen, Ergebnissen und Endprodukten im Rahmen des Budgets.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> [http://www.weltalmanach.de/buch/vereinte\\_nationen/beispiel.html](http://www.weltalmanach.de/buch/vereinte_nationen/beispiel.html).

<sup>50</sup> Vgl. *Vereinte Nationen* 1998, Heft 1, S. 35; 2000, Heft 1, 26; 2002, Heft 1, 33; die Zahlen für 2004/05 basieren auf dem Haushaltsentwurf des Generalsekretärs, A/57/85, 6.

<sup>51</sup> Tomiji Mizutani/Joachim Müller/Wolfgang Münch, Ergebnisorientiertes Haushalten, in: *Vereinte Nationen*, 2000, Heft 2, S. 59-64 (60f).

## 2. Beiträge zum United Nations Standby Arrangements System (UNSAS)

Die Vereinten Nationen verfügen über keine eigenen Truppen. Der VN-SR kann zwar Friedenssicherungseinsätze beschließen. Die Umsetzung steht unter nationaler Organisation. Sie erfolgt regelmäßig schleppend.

Gerade die Anfangsphasen von Friedensmissionen gestaltet sich damit administrativ schwierig. Oftmals fehlt der Wille, durch schnelle Verlegung von Truppen in ein Konfliktgebiet eine politische VN-Entscheidung entschlossen umzusetzen. Dies lässt die VN häufig unglaubwürdig erscheinen.<sup>52</sup>

Abhilfe soll das *United Nations Standby Arrangements System (UNSAS)* schaffen. Es handelt sich um ein Konzept, in dem *Verfügungsbereitschaftsabkommen mit den Nationen* abgeschlossen werden. Das Konzept wurde 1993 im Department of Peacekeeping Operations (DPKO) entwickelt. Eine Sektion im DPKO ist nunmehr für speziell für das UNSAS zuständig.

Nach UNSAS geben die Nationen Erklärungen darüber ab, welche personellen und materiellen *Ressourcen* sie den *VN auf Abruf* bereitstellen. Es kann sich dabei um ganze *Einheiten* oder zivile oder militärische *Spezialisten*, Polizei, Dienstleistungen, Material oder Ausrüstung handeln. Die GV der VN stellt den Bedarf fest, *einfache Friedensmissionen* innerhalb von 30 Tagen und *komplexe Friedensmissionen* innerhalb von 90 Tagen einrichten zu können.<sup>53</sup>

Das *Prinzip des doppelten Reiseschecks*<sup>54</sup> kann die Planung konterkarieren. Eine Nation mag sich zwar auf einer bestimmten Stufe von UNSAS zur Ressourcenabstellung bereit erklären. Kommt es aber zur konkreten Anfrage des Generalsekretärs für einen Einsatz, so entscheidet die Nation dann abschließend, ob sie ihre generelle Absichtserklärungen tatsächlich konkret umsetzt.<sup>55</sup> Der Erfolg von UNSAS liegt also in den Händen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Immerhin ist es ein *Fortschritt*, dass die VN-Verwaltung bereitstehende und gemeldete Ressourcen abfragen kann.

---

<sup>52</sup> *Manfred Eisele/Ekkehard Griep*, >Standby<: Neue Wege in der Friedenssicherung, in: *Vereinte Nationen*, 1996, Heft 2, S. 50-56 (51).

<sup>53</sup> UN Standby Arrangements System Military Handbook, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/Handbook.html>, 1.

<sup>54</sup> *Manfred Eisele*, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement, Frankfurt a.M. 2000, 70.

<sup>55</sup> *Manfred Eisele*, Friedenstruppen, in: *Helmut Volger*, Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000, 162.

### 3. Der Brahimi-report<sup>56</sup>

*Lahkdar Brahimi*<sup>57</sup> überprüfte mit einer Kommission zur Analyse und Reform der Friedeneinsätze der VN. Man arbeitete am Rande der angestoßenen VN-Reformdebatte. Die mit ‚Ruanda‘ und ‚Srebrenica‘ chiffrierten Renomméeverluste hatten *Entscheidungsdruck* erzeugt.

Im August 2000 wurde der Brahimi Bericht dem Sicherheitsrat vorgelegt. Die GV begrüßte ihn im September 2000.

Der Bericht zeigt [einige] politische, strukturelle und organisatorische Schwächen der VN in den Bereichen Frieden und Sicherheit auf.

Der Bericht nennt Voraussetzungen für die erfolgreiche Implementierung vorgeschlagener Einzelforderungen, nämlich:

- Tragfähige politische Unterstützung durch die Nationen. Sollte es in Zukunft nur bei *Lippenbekenntnissen* vieler Mitglieder bleiben und im Ernstfall eigentliche Positionen nicht eingefordert werden können, wird sich an der *Situation der mangelhaften Glaubwürdigkeit* nichts Grundlegendes ändern. Dazu gehöre, die Verbesserung der allgemeinen Zahlungsmoral bezogen auf Pflichtbeiträge und Pflichtbeitragsumlagen für die Friedensmissionen.<sup>58</sup>
- Entsendemöglichkeit *robust mandatierter Friedenstruppen*.
- *Friedenstrategien für das betroffene Land*: Diesen muss eine zutreffende Analyse der Lage und des Gefahrenpotentials zugrunde liegen. Praktikable Vorschläge zur Herstellung von Frieden sind zu entwickeln.

Die Empfehlungen zu Reformen im militärischen, finanziellen, personellen und organisatorischen Bereich der Friedensmissionen, wirken häufig fundiert. Einige haben sich bereits als elementar herauskristallisiert:

Im militärischen Bereich steht die *Forderung nach besserer Reaktionsfähigkeit* der VN. Brahimi empfiehlt zeit- und kostensparende *Standardverfahren* anstelle der bisherigen ad-hoc Maßnahmen, die von Fall zu Fall ergriffen werden. Dazu sollen u.a. *integrierte Arbeitsstäbe* gebildet werden, in denen alle betroffenen Stellen der VN vertreten sind. Dies bezieht sich ausschließlich auf die *Organisation der Reaktion*, neben den Standardverfahren steht die individuelle Analyse der Friedensstrategie für das betroffene Krisengebiet.

---

<sup>56</sup> Winrich Kühne, UN-Friedenseinsätze verbessern – Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 715-732.

<sup>57</sup> Lahkdar Brahimi, ehem. algerischer Außenminister, seit 2001 VN-Sonderbeauftragter für Afghanistan.

<sup>58</sup> Winrich Kühne, Zukunft der UN-Friedenseinsätze. Lehren aus dem Brahimi-Report, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2000, Bd. II, S. 1355-1364 (1364).

Weiter ist die *Aufstockung der logistischen Reserve* (in Brindisi) erforderlich. Dort sollen statt zwei in Zukunft fünf *Anfangsausstattungsätze* zur Verfügung stehen. Langfrist wäre die logistische Unterstützung für globale Strategien zu entwickeln.

Künftig sollen *Kontingente und Einsatzmittel* für einfache Friedensmissionen innerhalb von 30 Tagen und für komplexe Friedensmissionen innerhalb von 90 Tagen nach Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution vor Ort sein. Damit will man der besonderen Bedeutung der Anfangsphase einer Friedensmission für ihren Erfolg gerecht werden. Diese Vorschläge haben schon ihren Eingang gefunden in die *Special Memorandum of Understanding der UNSAS*.

Zur Verbesserung der Friedensmissionen wird der Brahimibericht konkret:

- Im Rahmen von UNSAS sollen Länder zusammen kurzfristig entsendbare Truppen in Brigadestärke aufstellen, ausbilden und ausrüsten;
- das VN-Sekretariat soll einen *Pool jederzeit einsetzbarer ziviler Kräfte* führen;
- der Generalsekretär sollte – sobald sich eine Mandatierung durch den Sicherheitsrat abzeichnet – über ausreichend finanzielle Mittel aus dem *Peacekeeping Reserve Fund* verfügen können.

Für die *Organisation aller Belange* sei die Personalstärke des *Department of Peacekeeping Operations (DPKO)* zu schwach. Um den Entscheidungsträgern im VN-System eine verlässliche Datenbasis zur Verfügung stellen zu können, wird ein *Sekretariat für strategische Informationsgewinnung und –aufbereitung* gefordert.

Der Brahimibericht wird weniger unter politischen als unter Haushaltsgesichtspunkten zerredet. Immerhin wurden in 2000 für das DPKO 93 neue Stellen bewilligt, 2001 nochmals 91. Gefordert hatte Brahimi 216.

## **V. Bewertung und Ausblick**

Der Brahimibericht ist ein zentrales Papier in der Reformdebatte der VN.<sup>59</sup> Er zeigt politische, strukturelle und organisatorische Schwächen der VN auf. Sein Schweigen zu Struktur und Entscheidungsverhalten des Sicherheitsrates geht an der realen Veränderung von Machtverhältnissen seit 1945 vorbei.

Der Erfolg der Vorschläge ist vor allem abhängig vom Engagement und der Zielstrebigkeit von Staaten, die sich Veränderung etwas kosten lassen wollen.

---

<sup>59</sup> Vgl. *Ernst-Otto Czempiel*, Die Reform der UNO, München 1994.

Das Spannungsverhältnis zwischen Zielen und Grundsätzen auf der einen und den polit-ökonomischen Realitäten auf der anderen Seite bleibt für die in den VN organisierte Staatenwelt, eine titanische Herausforderung.

Die Vereinten Nationen sind eine Institution, „... die ein Gebet der Menschheit an sich selbst darstellt. Dieses Gebet ist oft ein absurdes und sogar unehrenhaftes Schauspiel: der Zuschauer muss sich vor Augen halten, dass hinter all dem Unsinn die Dimension des Sakralen bestehen bleibt. Wie die Liturgie ... ist auch das UN-Schauspiel zwecklos, aber doch sinnvoll.“<sup>60</sup>

Der Herausforderung des internationalen Terrorismus lässt sich kaum besser begegnen als durch Engagement in der multilateralen VN-Arbeit. Dies gilt namentlich dort, wo möglichst gleichberechtigt nach dem Konsensprinzip Entscheidungen fallen.

## VI. Literatur und Adressen

*Franz Cede/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.)*, Die Vereinten Nationen – Recht und Praxis, Wien 1999.

*Ernst-Otto Czempel*, Die Reform der UNO, München 1994.

*Manfred Eisele*, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement, Frankfurt a.M. 2000.

*Sven Bernhard Gareis / Johannes Varwick*: Die Vereinten Nationen, Opladen 2002.

*Ernst Koch (Hrsg.)*, Die Blauhelme im Einsatz für den Frieden, Frankfurt a.M./Bonn 1991.

*Peter J. Opitz*, Die Vereinten Nationen, München 2002.

*Sabine von Schorlemer (Hrsg.)*, Praxishandbuch UNO – Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin/Heidelberg, 2003.

<http://www.un.org>

<http://www.unsystem.org>

<http://www.uno.de>

<http://www.dgvn.de>

<http://www.globalpolicy.org>

---

<sup>60</sup> *Connor Cruise O'Brien*, Die Uno. Ritual der brennenden Welt, Reinbek 1971, 18f (engl. Originaltitel: The United Nations: Sacred Drama, 1968).

# Europarat

*Jan Beckmann*

## I. Aufgaben und Ziele

Der Europarat erstrebt engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern. Gemeinsame Ideale und Grundsätze sollen bewahrt, wirtschaftlicher Fortschritt gefördert werden.

Mit ihm geht es um ausformende Arbeit an folgenden abstrakten Zielen:

- Schutz der Menschenrechte und fundamentaler Freiheiten;
- Entwicklung der pluralistischen Demokratie und des Rechtsstaats;
- Förderung des Bewusstseins um die gemeinsame kulturelle Identität der Europäer in ihrer Vielfalt und deren ständige Weiterentwicklung;
- Suche nach Lösungen für die gesellschaftlichen Probleme Europas;
- kooperative Hilfeleistung bei politischen, gesetzgeberischen, und verfassungsrechtlichen Reformen in den Ländern Mittel- und Osteuropas.

## II. Entstehung, Wachstum, Mitglieder, Ausdifferenzierung

Die Erfahrungen der Weltkriege führte im freien Europa zu neuen Kooperationsbestrebungen. Sicherheit, wirtschaftliche Unabhängigkeit, sozialer Fortschritt sollten gemeinsam aufgebaut werden. Auf dem „Europakongress“ in Den Haag vom 7. Mai 1948 setzte die ‚realistische Strömung‘ durch, eine europäische Staatenversammlung zu schaffen.

Am 5. Mai 1949 wurde der Europarat von 10 europäischen Staaten gegründet.<sup>1</sup> Sein Sitz ist Straßburg.

Hinzu traten Griechenland (1949), Island (1950), die Bundesrepublik Deutschland (1950), Italien (1950), Türkei (1950), Österreich (1956), Israel (1957), Zypern (1961), Schweiz (1963), Malta (1965), Portugal (1976), Spanien (1977), Liechtenstein (1978), San Marino (1988), Finnland (1989), Ungarn (1990), Polen (1991), Bulgarien (1992), Estland (1993), Litauen (1993), Rumänien (1993), Tschechische Republik (1993), Slowakei (1993), Slowenien (1993), Andorra (1994), Albanien (1995), Ehemalige jugoslawische Re-

---

<sup>1</sup> Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden [Gründer 1949]



publik Mazedonien/FYROM (1995), Moldawien (1995), Ukraine (1995), Lettland (1995), Russische Föderation (1996), Kroatien (1996), Georgien (1999), Armenien (2001), Aserbeidschan (2001) und Bosnien-Herzegowina (2002);

*Sondergast* der Parlamentarischen Versammlung ist Jugoslawien (2001); *Beobachterstatus im Ministerkomitee* besitzen der Heilige Stuhl (1970), Japan, Kanada, USA (alle 1996) und Mexiko (1999); *Beobachterstatus bei der Parlamentarischen Versammlung* besitzen Kanada (1997) und Mexiko (1999).

Der Europarat hat seit 1993 Beobachterstatus bei den VN.<sup>2</sup>

### **III. Aufbau und Organisation:**

Organe des Europarates repräsentieren knapp 800 Millionen Europäer:

- Das *Ministerkomitee* ist das Entscheidungsorgan. Es vereint die Außenminister der 44 Mitgliedstaaten bzw. ihren ständige Vertreter.

Nach seiner Zustimmung legt der Europarat den Staaten Entscheidungen und Konventionen vor. Diese sollen die Grundlage für die Angleichung von Gesetzen in den Mitgliedstaaten bilden.

Das Ministerkomitee genehmigt den Haushalt, entscheidet über den Beitritt neuer Mitglieder und legt Schwerpunkte der Aktivitäten fest.

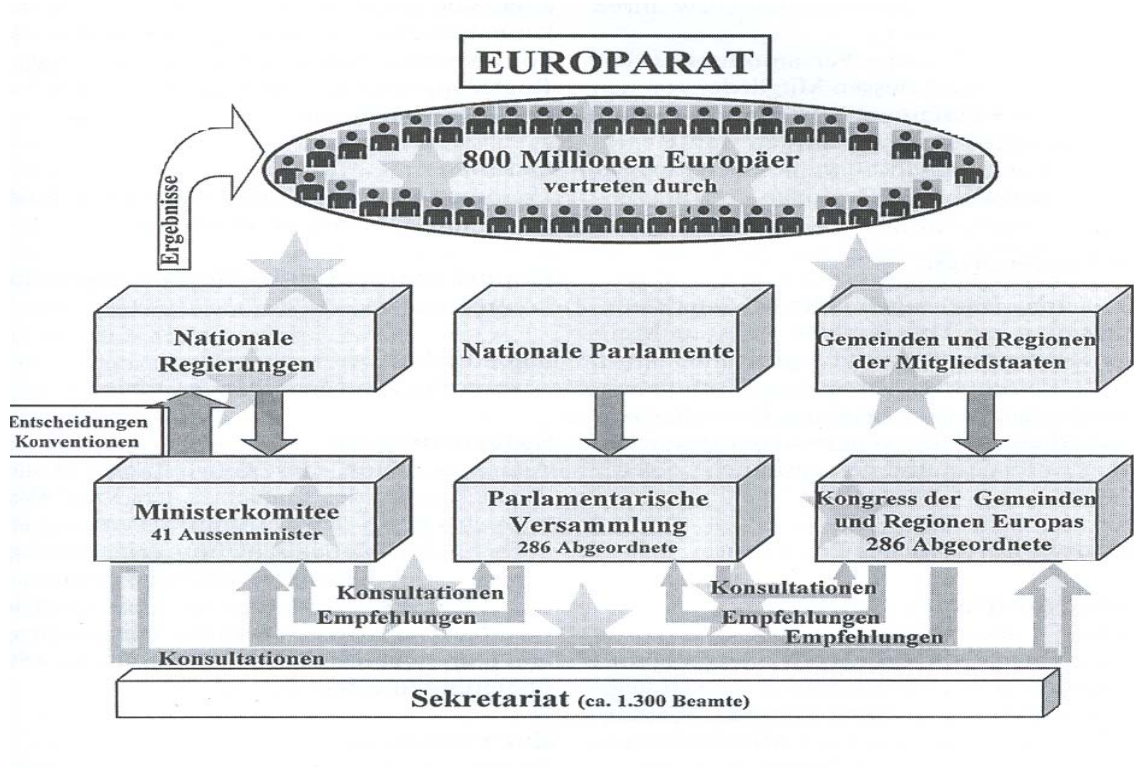
- Die Nationalen Parlamente entsenden Abgeordnete in die *Parlamentarische Versammlung*. Sie ist ein beratendes Organ. Gegenüber dem Ministerrat gibt sie Empfehlungen, gegenüber dem Kongress der Gemeinden und Regionen Konsultationen ab. Die Versammlung spiegelt die politischen Haupttendenzen der Nationalparlamente wider. Die 14 Ausschüsse der Versammlung tagen in Straßburg oder Paris.
- Der *Kongress der Gemeinden und Regionen Europas* ist zweites beratendes Organ. Es spricht gegenüber der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee Empfehlungen aus.

---

<sup>2</sup> UN Doc. S/25996 v. 15.06.1993 Ziffer 2f.

- Das *Sekretariat* besteht aus ca. 1.300 Beamten und wird vom Generalsekretär geleitet. Es stellt der beratenden Versammlung die benötigten verwaltungstechnischen und sonstigen Dienste zur Verfügung.

Der Europarat trifft keine dem Bürger unmittelbar gegenüber wirksamen Entscheidungen. Entscheidungen werden über die zuständigen Organe der Mitgliedstaaten in nationales Recht transferiert und durchgesetzt.<sup>3</sup>



#### IV. Instrumente und Maßnahmen:

##### 1. Gipfelkonferenzen

Seit Zusammenbruch der kommunistischen Regime fanden 2 Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs statt.

Seit 1990 befasst sich der Europarat mit den durch den Fall des Eisernen Vorhanges ergebenden Aufgaben und Möglichkeiten. Annäherung und Einbindung der (mittel)osteuropäischen Staaten sind die Herausforderungen.

Seit der Wiener Konferenz 1997 gilt ein Aktionsplan auf folgenden Gebieten:

- Demokratie und Menschenrechte,

<sup>3</sup> Graphische Darstellung als Prinzipskizze aus *Ortwin Buchbender/Hartmut Bühl/Harald Kujat/Karl H. Schreiner/Oliver Bruzek*, Wörterbuch der Sicherheitspolitik mit Stichworten zur Bundeswehr, Hamburg/Berlin/Bonn 2000, 99.

- gesellschaftlicher Zusammenhalt,
- Sicherheit der Bürger und
- Erziehung zu Demokratie und kultureller Vielfalt.

## 2. Fachministerkonferenzen

Der Europarat organisiert Fachministerkonferenzen. Bei ihnen werden aktuelle Probleme analysiert. Sie bilden auch ein Kontaktforum zwischen ‚Fachbrüdern‘ der Ministerien. Projekte zur Umsetzung und Vorschläge für das Arbeitsprogramm des Europarates sollen angestoßen und ausgearbeitet werden.

## 3. Konventionen für den Aufbau Europas

Der Europarat arbeitet auf europäische Konventionen und Abkommen hin. Diese sollen Grundlage für die Änderung und Harmonisierung von Gesetzen in den Mitgliedstaaten bilden.

- Manche Konventionen und Abkommen stehen auch Nichtmitgliedstaaten offen. Ergebnisse von Studien und Arbeiten werden den Regierungen zur Verfügung gestellt. Sie sollen die Zusammenarbeit und den sozialen Fortschritt in Europa fördern.
- Der Europarat verabschiedet auch Teilabkommen als einer Art der *Zusammenarbeit „mit variabler Geometrie“*. Sie geben interessierten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, mit Zustimmung der anderen Mitglieder spezifische Arbeiten von allgemeinem Interesse durchzuführen.
- Über 180 Konventionen und Verträge entstanden. Bedeutsame sind die
  - Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten = EMRK (1950),
  - Eröffnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg = EGMR (1959),
  - Europäische Sozialcharta (1961),
  - Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus (1977),
  - Europäische Konvention zum Schutz vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung (1987),
  - Rahmenkonvention über den Schutz nationaler Minderheiten (1998),
  - Charta zum Schutz der Regional- und Minderheitensprachen (1998),

- Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention für Menschenrechte und Biomedizin zum Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen (1998).<sup>4</sup>

#### 4. Exkurs: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Die VN-Generalversammlung verabschiedete am 10. Dezember 1948 die universelle Erklärung der Menschenrechte. Sie etabliert keine Rechtsdurchsetzungsmechanismen.

Die EMRK vom 4. November 1950 vermied diese Schwäche auf der Grundlage regionalen europäischen Konsenses. In ihrem Rechtsdurchsetzungssystem verpflichtete sie die Unterzeichnerstaaten nicht nur zur Akzeptanz materieller Regeln. Die Unterzeichner verliehen Individuen die partielle Rechtsfähigkeit<sup>5</sup> vor einem Gericht, das letztinstanzlich in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einwirkt.<sup>6</sup> Eine supranationale Innovation, welche die im Völkerrecht traditionelle Mediatisierung des Einzelnen durchbricht.

Zur Bestimmung der Richter reichen die Staaten drei rechtskundige Staatsangehörige zur Auswahl ein. Die Parlamentarische Versammlung wählt einen (Berufs)Richter je Konventionsmitgliedstaat für einen Turnus von sechs Jahren. Wiederwahl ist möglich.

Beschwerden von natürlichen Personen, Gruppen oder privatrechtlichen Vereinigungen gehen direkt an den EGMR. Drei Richter entscheiden in einem Ausschuss vorab über die Zulässigkeit des Rechtsmittels. Voraussetzungen für das Forum sind: Rechtswegerschöpfung; Einreichung innerhalb von sechs Monaten nach der Entscheidung des/r angegriffenem Gerichts/Behörde; mit der Behauptung, in einem Konventionsrecht von einem Konventionsstaat verletzt zu werden. Zugelassene Fälle werden in der Regel von einer siebenköpfigen Kammer aus dem Richterplenum angehört. Im Falle der Berufung oder bei besonderer Bedeutung entscheidet eine Große Kammer in 17köpfiger Besetzung.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Vollständige Aufzählung unter: <http://www.europarat.de> „Dokumente“.

<sup>5</sup> *Kay Hailbronner*, Rechtsträger und Handelnde im Völkerrecht, ihre Organe und die Durchführung des zwischenstaatlichen Verkehrs, in: *Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.)*, Völkerrecht, Berlin 1997, 192, Rn. 17.

<sup>6</sup> Vgl. *Tom Barkhuysen/Michiel van Emmerik/Piet Hein van Kempen (Editors)*, The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order, The Hague 1999.

<sup>7</sup> In der Großen Kammer sind der Gerichtspräsident, seine Stellvertreter, Kammervorsitzenden sowie der Richter des beteiligten Staates – aus Gründen der Verständnissicherung für das betroffene Rechtssystem – vertreten.

Staatenbeschwerden sind zwischen EMRK-Konventionsstaaten zulässig.<sup>8</sup>

## **5. Sondergesandte des Generalsekretärs**

Das Sekretariat in Straßburg nimmt die Vorgänge in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern durch Länderabteilungen und Regionalgruppen wahr. Um zuverlässige Informationen über die Entwicklungen vor Ort zu haben, entsendet der Generalsekretär Sondergesandte.

Dieses Mittel wird seit 1990 vermehrt eingesetzt. Man sucht, die Straßburger Arbeit in durch sachlich kompetente Kräfte an Brennpunkten des Geschehens vor Ort zu effektivieren. Das sind namentlich die Hauptstädte der Mitgliedstaaten und Kandidatenländer in Ost- und Südosteuropa.

Bosnien-Herzegowina wurde im April 2002 in den Europarat aufgenommen. Die Beobachtung der Gesetzgebungsverfahren und der verwaltungsmäßigen Rechtsimplementierung wird damit auch von Straßburg aus wahrgenommen. Dafür ist namentlich auch der Hohe Repräsentant zuständig.

## **V. Probleme und Chancen**

Der Europarat unterscheidet sich von anderen IO durch seine Zielsetzung, aber auch durch eine einzigartige Kombination von Aufgabe und Methodik. Zunächst fördert er mit seiner Tätigkeit politische Grundwerte – pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Verstärkend dazu werden diese Werte in einer Vielzahl meist rechtsverbindlicher Texte konkretisiert. Die Organe und Gremien des Europarates überwachen die Beachtung übernommener Rechtspflichten regelmäßig.

Der Europarat steht vor Herkulesaufgaben aufgrund von ‚Masse‘: Seine Organstrukturen funktionieren erstens durch die seit 1989 stark vergrößerte Zahl der Mitgliedstaaten schwerfälliger denn je. Ökonomische Ungleichheiten einer inhomogener gewordenen Mitgliedstaatenlandschaft schlagen (2.) durch: Die seit 1990 hinzugekommenen Mitglieder sind volkswirtschaftlich in der Regel schwächer. Sie haben mit der Umsetzung von Standards größere Schwierigkeiten als die vor 1989 eher elitäre Staatenmitgliedergemeinschaft.

Ein Staat kann im Rahmen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit des Europarates allenfalls diplomatisch isoliert werden. – Dieses Mittel ist jedoch paradox: Wer eine Umwelt dazu veranlassen will, etwas zu tun, was sie sonst nicht tun würde, muss sie akzeptieren und nicht negieren. Widerstand ist nur

---

<sup>8</sup> Vgl. die praxisorientierte Darstellung der EGMR/EKMR-Thematik mit Blick auf die nationale Rechtsdurchsetzung bei *Rudolf Machacek* (Hrsg.), *Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtshof*, Wien 2000, 321ff.

im Notfall auszulösen, in der Regel ist Kooperation zu suchen. Wer von der Mitarbeit suspendiert, schadet der eigenen Sache: er verliert Einwirkungsmöglichkeiten.<sup>9</sup>

Zur Abgrenzung von Europarat und OSZE gelten folgende Gesichtspunkte:

- Die OSZE weitet ihre inhaltlichen Tätigkeitsfelder mit dem – aus guten Gründen – erweiterten Sicherheitsbegriff aus. Der Europarat ist in der europäischen Sicherheitsarchitektur nicht mit militärischen Fragen befasst. Er erfasst die Spannbreite des Rechtslebens durch das Topos des Menschenrechtsschutzes.
- Während in der OSZE die Vereinigten Staaten von Amerika maßgeblich beteiligt sind, ist der Europarat eine genuin europäische Organisation. Mit der Aufnahme Armeniens und Aserbaidschans nimmt sie sich auch den Nachfolgestaaten der Sowjetunion besonders an.
- Der Europarat ist eine Internationale Organisation, die OSZE ist insoweit allenfalls auf dem Weg zur rechtlichen Verselbständigung.

Die Mitgliedschaft im Europarat setzt ein „demokratisches Gütesiegel“. Aufnahmeverfahren verbindet der Europarat mit einem Pflichtenkatalog zur Rechtsanpassung. Der Europarat nimmt damit eine europäische *Integrations- und Katalysatorfunktion* ein.

Die Reform des EGMR ist ein erfreulicher Nachweis der eigenen Reformfähigkeit. Allerdings hatten die Richter auch schon in der alten Verfassung des Forums ein dynamisches Fallrecht entwickelt.<sup>10</sup>

## VI. Bewertung und Ausblick

Vor Gründung des Europarates 1950 standen auf der einen Seite die ‚Föderalisten‘, die Europa mit supranationaler Methode konstruieren wollten. Auf der anderen Seite standen skeptisch jene, die auf klassische Methoden internationaler Zusammenarbeit setzten. Sie bezeichneten sich – bis auf Weiteres – unrealistischerweise als ‚Realisten‘.<sup>11</sup>

Unmittelbar nach seiner Gründung erschien der Europarat als Hauptforum der Europadebatte. Doch 1951 kamen die Integrationisten mit dem ehrgeizigeren – und erfolgreichen – Projekt der EGKS zum Zuge. Die Europapolitik verlagerte ihren Schwerpunkt nach Brüssel.

---

<sup>9</sup> Ernst-Otto Czempel, Kluge Macht – Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, 1999, 92

<sup>10</sup> Rudolf Machacek (Hrsg.), Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und Verwaltungsgerichtshof, Wien 2000, 320.

<sup>11</sup> Vgl. Michael Burgess, Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000, London/New York 2000.

Bis zum Ende der 1980er Jahre hatte der Europarat folgende Bedeutungen:

- Nichtmitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften blieben mit der Rechtsentwicklung der Funktionalisten in Verbindung.
- Länder wie Portugal und Spanien konnten sich nach der Erfahrung von Diktaturen als Demokratien international reetablieren.<sup>12</sup>
- Langsam aber stetig wurden im Bereich der Menschenrechte Fortschritte erzielt. Insbesondere Lückenbereiche der wirtschaftrechtlich geprägten Gemeinschaftsverträge wurden ausgefüllt.

Der Europarat versteht sich als Wächter und Förderer einer über die supranationale EU hinausreichenden europäischen Wertegemeinschaft. Dazu unterstützt er die Stabilisierung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in Transformationsländern.

Die Osterweiterung der EU verändert die Rolle des Europarates als Unterstützer von Reformprozessen: Die supranationale Mitarbeit der EU-Neumitglieder weitet sich drastisch aus. Die EU-Einbindungen setzen Ressourcen frei, die Europaratsarbeit auf andere Neumitglieder zu fokussieren.

Bedeutend bleibt die Kontrollrolle des Europarates mit Blick auf die Durchsetzung der Menschenrechte. Die Beschwerdemöglichkeit für Individuen vor dem EGMR ist eine europäische Rechtschöpfung. Die Entscheidungen des EGMR werden Leitfunktion in Europa behalten.

Die Arbeit für mehr Gemeinsamkeit unter den Europäern bleibt auf unabsehbare Zeit eine Herausforderung. Die EU wird für längere Zeit nicht alle Mitgliedstaaten des Europarates unter ihrem organisatorischen Dach vereinen. Daher bleibt der klassische Ansatz zwischenstaatlicher Zusammenarbeit mit dem Europarat aktuell.

Dies gilt namentlich in den europäischen CIMIC-Gebieten für die Arbeit auf der strategischen Ebene. Die jeweils langfristigen perspektivischen Stehzeiten in den militärischen Einsatzgebieten rechtfertigen Interesse und Vertrauen in die Delegationen des Europarates.

Unter dem Aspekt der Sicherheitsvorsorge macht es Sinn, die rechtspolitische Entwicklungsarbeit des Europarates unterstützend zu begleiten. Der Europarat setzt für einzelne Projekte häufig auswärtige Experten ein. Diese können von den militärisch-lebensnahen Kenntnissen der realen Lebensbedingungen erheblich profitieren. Die rechtsphilosophische Frage nach dem Sollen lässt sich nur dann sinnvoll beantworten, wenn man das Sein kennt.

---

<sup>12</sup> Die Ausschlüsse Griechenlands und der Türkei während Zeiten von Militärdiktaturen stärkte die Glaubwürdigkeit des Europarats unter diesem Aspekt.

## **VII. Literatur und Adressen**

*Hans-Joachim Bauer*, Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999, Regensburger Schriften zur Auswärtigen Politik, 2001.

*Uwe Holtz (Hrsg.)*, 50 Jahre Europarat, Baden-Baden 2000.

*Philip Leach*, Taking a Case to the European Court of Human Rights, London 2001.

*Rudolf Machacek (Hrsg.)*, Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtshof, Wien 2000.

*Ingeborg Tömmel*, Das politische System der EU, München/Oldenburg 2003.

Conseil d'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex  
Telephone : +33/3/88 41 20 33 Fax : +33/3/88 41 27 45  
Email : infopoint@coe.int

<http://www.eiz-niedersachsen.de/frames-eiz.html>

<http://www.coe.int/de>

<http://www.auswaertigesamt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/europarat>



# Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

*Hadwin Hövelmann*

## I. Geschichte, Ziele, Bedeutung

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) existiert seit 1961. Sie gilt als neuen Aufgaben angepasste „Tochter“ der *Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC)*.<sup>1</sup> Diese führte die *Marshallplanhilfe* mit nordamerikanischen Geldern für den Wiederaufbau Westeuropas nach Ende des 2. Weltkrieges durch.

*Ziele* der OECD sind die

- Entwicklung leistungsfähiger Volkswirtschaften in ihren Mitgliedsländern mit hoher Beschäftigung unter Wahrung finanzieller Stabilität;
- Beitrag zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum unter Mitgliedern und Nichtmitgliedern, sprich auch: Entwicklungsländern;
- diskriminationsfreie Ausweitung des Welthandels.

Mittel ist die Intensivierung wirtschaftlicher Zusammenarbeit ihrer *30 Mitgliedsstaaten*.<sup>2</sup> Sie steht im Dialog mit mehr als 70 Nichtmitgliedsstaaten.

Zur Gründungszeit der OECD ging es insbesondere um

- den Ausbau und die Koordination der westlichen Entwicklungshilfe;
- allgemeine Abstimmung der westlichen Industrieländer.

Bedeutungsvoll ist der gegenseitige Austausch für die *Konzipierung von Wirtschafts- und Sozialpolitiken*. Unter Wahrung finanzieller Stabilität sollen möglichst hohes Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsniveau erreicht werden. Mittel zum Zweck sind die Förderung globaler wirtschaftlicher Entwicklung und des Lebensstandards insgesamt.

Seit 1989/90 assistiert die OECD den mittel- und osteuropäischen Staaten beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft.

---

<sup>1</sup> Gründung am 16.04.1948.

<sup>2</sup> Gründer: Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Island, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Türkei, Vereinigtes Königreich, USA.  
Hinzu kamen 1964 Japan, 1969 Finnland, 1971 Australien, 1973 Neuseeland, 1994 Mexiko, 1995 Tschechische Republik, 1996 Ungarn, Polen, Südkorea.

Die OECD *verklammert* die *Triade* Nordamerika, Europa und Japan – und damit die stärksten Volkswirtschaften der Welt. Nach außen repräsentiert sie *Verhandlungsmacht auf Weltebene*. Für Europa bringt sie traditionell die europäische Zweispurigkeit von Europäischer (Wirtschafts)Gemeinschaft und Europäischer Freihandelszone (EFTA) auf einen Nenner.

## II. Aufbau und Funktionsweise

Der einmal im Jahr tagende Rat der Ständigen Vertreter der Mitglieder mit Sitz in Paris ist oberstes Organ der OECD. Der Ratsvorsitzende repräsentiert die OECD nach außen.

Die Aktivitäten werden geplant und koordiniert durch den *Exekutivausschuss*.

Dieser setzt sich zusammen aus 14 jährlich neu gewählten Mitgliedern; die G7-Staaten haben je einen ständigen Sitz. Im Rahmen dieses Ausschusses beraten zweimal jährlich hohe Beamte aus den Mitgliedsstaaten aktuelle Wirtschaftsfragen. Handels- und Entwicklungspolitik sind die Kernthemen.

Das Sekretariat der OECD beschäftigt etwa 2.300 Beamte.

Der Exekutivausschuss bildet die organisatorische Basis für insgesamt *mehr als 150 Ausschüsse und Expertengremien*. Diese befassen sich mit einem weitgefächerten Wirtschafts- und Sozialpolitikcatalog.

Hierzu zählen folgende Schwerpunktthemen:

- Globalisierung und ihre Wirkung auf die Weltwirtschaft;
- der Welthandel insgesamt;
- die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit;
- Korruptionsbekämpfung;
- die alternde Bevölkerung.

Die OECD diente in der Vergangenheit häufig auch mit ihren *Denkanstößen* der Vorbereitung der *G7-Weltwirtschaftsgipfel* sowie –Ministerkonferenzen.

Problematisch an der Struktur der OECD ist ihre *dezentrale Ausrichtung*. Die Vielzahl unterschiedlicher Ausschüsse und Gremien sind untereinander nicht berichtspflichtig. Dadurch ist eine lückenlose *Kontrolle der Aktivitäten* für die Regierungen der Mitgliedsstaaten fast *unmöglich*.

Notwendig für die Transparenz der Tätigkeiten wäre eine Verlagerung der Behandlung möglichst aller wirtschaftspolitisch relevanter Felder hin zu ausgewählten, wirklich wichtigen wirtschaftlichen Problemstellungen.

### III. Finanzierung

Die OECD wird finanziert über *Beiträge der Mitgliedsländer*, die nach *Höhe des BSP* berechnet werden.

2002 betrug das Jahresbudget ca. 200 Mio US- $\text{\$}$ .

Die folgende Tabelle zeigt die wechselnden Anteile der 6 stärksten OECD-Beitragszahler am Gesamthaushalt in Fünfjahresschritten seit 1990:

	1990	1995	2000
USA	25,00%	25,00%	25,00%
Japan	23,50%	22,55%	22,27%
Deutschland	10,23%	11,41%	10,86%
Frankreich	7,84%	7,41%	6,84%
Großbritannien	6,19%	5,80%	6,19%
Italien	7,08%	6,75%	5,61%

### IV. Tätigkeitsfelder einzelner OECD-Abteilungen

- In der *Wirtschaftsabteilung* werden makro- und mikroökonomische Themen untersucht und analysiert. Außerdem werden Kurzzeitanalysen gestellt, die Entwicklung des Außenhandels untersucht sowie die internationalen Währungssysteme beobachtet. Hierbei liegen insbesondere der Einfluss politischer Entscheidungen auf den Arbeitsmarkt, die Landwirtschaft, Industrie und Umwelt im zentralen Interesse.
- Das *Entwicklungskomitee* (DAC = Development Assistance Committee)<sup>3</sup> existiert seit 1961. Es ist zuständig für die Förderung von OECD-Hilfen an Entwicklungsländer. Es beobachtet die Entwicklungshilfeausgaben der Mitgliedsländer. Parallel dazu überprüft es, ob diese in Übereinstimmung mit den gemeinsam beschlossenen Vorgaben ausgegeben werden.
- Die *Handelsabteilung* soll Regeln und Verfahrensmuster erarbeiten. Diese sollen ein reibungsloses Funktionieren künftig ausgeweiteten Handels ermöglichen.
- Zentrale Untersuchungsobjekte der *Umweltabteilung* ist das Zusammenwirken von Umwelt, Politik, Handel, Energie und Landwirtschaft. Als aktuelle Schwerpunkte befasst man sich mit den wirtschaftlichen Merkmale des Klimawechsels. Möglichkeiten, die sich durch Umweltjobs für die Beschäftigungsstruktur ergeben, werden analysiert.

---

<sup>3</sup> Griechenland ist einziger EU-Mitgliedstaat der 15, der dem DAC bisher nicht angehört.

- Die *Abteilung für Beschäftigung, Bildung, Arbeit und soziale Angelegenheiten* befasst sich mit dem Menschen als Wesen innerhalb arbeitsteiliger Gesellschaften. Insbesondere Bildungs- und Ausbildungssysteme gehen in die Analyse mit ein. Im Bereich Beschäftigung werden Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedsländer miteinander verglichen. Unterschiedliche Gesundheits- und Sozialsysteme werden ausgewertet.

## V. Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern

Der Wirkungshorizont der OECD hat sich seit 1961 schrittweise erweitert. Ziel der Kooperation mit Nichtmitgliedsstaaten ist die *Förderung der wirtschaftlichen Integration* der sich im Wandel befindenden Staaten *in die Weltwirtschaft*.

Die OECD assistiert nicht nur Ländern Mittel- und Osteuropas bei der Umstellung auf die Marktwirtschaft. Zur Zeit wird der *Kontakt mit Schwellenländern* wie China, Argentinien, Brasilien und Chile auf Programmebene verstärkt.

Bedeutsam für das *Schaffen nachhaltigen Friedens* können insbesondere das DAC und das *Entwicklungszentrum* sein. Über die Koordinationsfunktion für die Industrie- bzw. Geberländer hinaus hat der DAC den Auftrag, die Wirksamkeit der Hilfen zu erhöhen. Der Ausschuss tagt mindestens 15mal jährlich. In Abweichung von den sonstigen OECD-Ausschüssen wird er von einem hauptamtlichen Vorsitzenden geleitet.

Das Entwicklungshilfedirektorat des – verhältnismäßig kleinen – OECD-Sekretariats arbeitet zu. Das 1962 etablierte Entwicklungszentrum (EZ) dient als Brücke zu den Entwicklungszentren. Das EZ erforscht entwicklungspolitische Fragestellungen wissenschaftlich. Es unterstützt den Austausch von Dokumenten und sonstigen Informationen zwischen Geber- und Entwicklungsländern.

Die OECD steht mit den maßgeblichen wirtschaftspolitischen IO in Kontakt. Die EU beteiligt sich an fast allen Ausschusssitzungen der OECD; die BIZ, der IWF und die WTO sind eher selektiv präsent.

## VI. Relevanz der OECD für Deutschland

- Die wirtschafts- und strukturpolitischen *Empfehlungen der OECD* gelten fachlich als fundiert. Das macht sie für *Bundesregierung wie Marktteilnehmer* zur bedeutsamsten internationalen wirtschaftspolitischen Beratungsorganisation.

- Die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zum Ausbau hoher Standards macht die OECD-Staaten zu einem weltwirtschaftlichen Motor. Man spricht von der *OECD-Welt*.<sup>4</sup>
- Die OECD schafft mit ihren statistischen Arbeiten wertvolle Beiträge für Wettbewerb und Vergleich der Staaten. Für die Eigenreform der Bundesrepublik lassen sich hier weiter Impulse holen.
- Institutionelle Fragen der OECD werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wahrgenommen. Zuständig für Haushaltsfragen ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF).

## VII. Ausblick

Die OECD verspricht auch künftig mehr als wesentliche Beiträge zur Analyse des globalisierten wirtschaftlichen Handelns zu leisten.

Soweit die OECD einen Wildwuchs an Ausschüssen erzeugt hat, steht in Zeiten knapper Kasse eine Beschränkung auf Wesentliches an.

Ihre *Klammerfunktion für Europa und in der Triade* übt sie bereits dadurch aus, dass sie Fakten für Entscheidungen zusammenfasst.

Für die G7 nahm die OECD häufiger die Rolle eines ‚think tank‘ war.

Die Ausdehnung auf neue Mitgliedstaaten wird die Informationsbasis der OECD erweitern. Da sie ohnehin traditionell lediglich Empfehlungen ausspricht, sind insoweit kaum neue Reibungen vorherzusehen.

## VII. Literatur und Kontakte

*Deutsche Bundesbank, Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft*, 168 ff, Frankfurt/Main 1997

*Sautter, H., Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, in: *Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd., Stuttgart usw. 1981, 26 ff.

### OECD Berlin Centre

Albrechtstraße 9  
10117 Berlin-Mitte  
E-Mail: berlin.contact@oecd.org

### OECD Bonn Office

August-Bebel-Allee  
53175 Bonn  
bonn.contact@oecd.org

Internet: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

---

<sup>4</sup> Z.B. Ernst-Otto Czempel, *Kluge Macht*, Frankfurt a.M. 1999, Seiten 23; 30; 69.

# Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

*Björn Esser*

## I. Name und Status

Die OSZE ist ein Instrument zur außenpolitischen *Koordinierung und Kooperation in Sicherheitsfragen* ihrer Teilnehmer. Teilnehmer sind europäische Staaten zuzüglich USA, Kanada sowie die Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR; insgesamt 55 Staaten.

Beziehungen der Teilnehmer zueinander sind nach Grundsätzen des friedlichen Zusammenlebens auf der Grundlage demokratischer Werte zu gestalten.

Die OSZE hat *keine Völkerrechtssubjektivität*. Trotz ihrer irritierenden Bezeichnung ist sie (noch) keine IO. Die OSZE basiert auf keinem für eine IO typischen konstitutiven völkerrechtlichen Vertrag. Die OSZE steht nach dem *Konsensprinzip* unter alljährlichem Finanzierungsvorbehalt jedes einzelnen Teilnehmerstaates. Ihr fehlt die volle völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit.<sup>1</sup>

KSZE/OSZE-Dokumente sind folglich politische Absichtserklärungen.<sup>2</sup>

Die OSZE ist nach ihrem völkerrechtlichen Status eine *regionale Vereinbarung* im Sinne von *Kapitel VIII [Artikel 52] VN-Charta*.<sup>3</sup> Sie hat seit dem Helsinki-Gipfel 1992 ein grundsätzliches Mandat für friedenserhaltende Maßnahmen. Beim Gipfeltreffen in Istanbul 1999 wurde festgehalten, dass unter dem organisatorischen Dach der OSZE friedenserhaltende Maßnahmen durchgeführt werden können.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. *Mario Sica*, How a Statute of the OSCE could look like, in: *Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.)*, Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 1999/2000, 47-63.

<sup>2</sup> Ausnahmen: a) Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, [www.osce.org/docs/german/cfeg](http://www.osce.org/docs/german/cfeg) b) Vertrag über den Offenen Himmel, [www.osce.org/docs/german/oskies.htm](http://www.osce.org/docs/german/oskies.htm); c) Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der OSZE, [www.osce.org/cca/documents/rules\\_german.pdf](http://www.osce.org/cca/documents/rules_german.pdf).

<sup>3</sup> *Artikel 52 VN-Charta*: „Diese Charta schließt das Bestehen regionaler Abmachungen zur Behandlung derjenigen – die Wahrung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit betreffenden – Angelegenheiten nicht aus, bei denen *Massnahmen regionaler Art* angebracht sind; Voraussetzung hierfür ist, dass diese Abmachungen und ihr Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind. Mitglieder der Vereinten Nationen, die solche Abmachungen treffen, werden sich nach besten Kräften bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen.“

<sup>4</sup> *IFSH (Hrsg.)*, OSZE-Jahrbuch 2000, Gipfelerklärung von Istanbul, 441 Pkt. 2 [Sum.Doc/2/99].

## II. Verhältnis zu VN und NATO

### 1. Verhältnis zu den VN

Die VN erkennen die OSZE als *regionale Vereinbarung i.S.d. Kapitels VIII VN-Charta* an. Ziele und Grundsätze der OSZE sind mit denen der VN kompatibel. Folglich kann der VN-Sicherheitsrat

- diese „regionale Vereinbarung“ zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität für militärische Friedenssicherung in Anspruch nehmen.<sup>5</sup> Ausgeschlossen erscheinen bis auf weiteres Maßnahmen der Friedenserzwingung.<sup>6</sup>
- von der OSZE fortlaufende Unterrichtung über alle Maßnahmen zur Friedenserhaltung verlangen.

Seit 1993 hat die OSZE Beobachterstatus bei den VN.<sup>7</sup>

### 2. Verhältnis zur NATO

In Ex-Jugoslawien fanden NATO und OSZE zu praktischer Zusammenarbeit. Die NATO ist prinzipiell bereit, VN und OSZE für friedenserhaltende Operationen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Aus NATO-Perspektive spielt die OSZE eine tragende Rolle bei der

- Förderung von Frieden und Stabilität,
- Erhöhung der kooperativen Sicherheit,
- Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Europa.

Diese Rolle füllt die OSZE aus Sicht der NATO insbesondere durch vorbeugende Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Wiederaufbau – auch im Sinne von Nationbuilding – nach Konflikten aus.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Versucht zur Durchsetzung des Waffenembargos gegen Jugoslawien im Krieg in Bosnien und Herzegowina; vgl. *Reiner Kern*, Global Governance durch UN und Regionalorganisationen: OAU und OSZE als Partner der Weltorganisation beim Konfliktmanagement, Diss. Rostock, Baden-Baden 2001.

<sup>6</sup> Vgl. *Christine Gray*, International Law and the Use of Force, Oxford 2000, 233ff.

<sup>7</sup> S/25996 v. 15.06.1993 Ziffer 2f.

<sup>8</sup> NATO-Erklärung von Washington am 23./24.4.1999 Punkt 16 – vgl. *Ulrich Weiser*, Sicherheit für ganz Europa, Stuttgart 1999, 307.

### III. Aufgaben

Für eine *Kultur der Prävention* verfolgt die OSZE zwei sicherheitspolitische Ansätze: Zum einen beansprucht sie eine möglichst umfassende Herangehensweise. Zum anderen steht sie für Kooperation unter den Staaten.

Unter einem *umfassenden Ansatz* versteht die OSZE die Integration folgender Arbeitsfelder in die Ziele der Sicherheit und Stabilität:

- Kriegswaffenkontrolle,
- Vertrauensbildende Maßnahmen,
- Wahrung der Menschenrechte, namentlich Minderheitenschutz,
- Wahlbeobachtung,
- Maßnahmen auf den Gebieten Wirtschaft und Umweltschutz.

Der integrative Ansatz basiert auf einer *Annahme*: Nicht nur „klassische“ politisch-militärische Fragen haben Bedeutung für die Bewahrung von Frieden und internationaler Stabilität. Schutz und Förderung der Menschenrechte, wirtschaftliche und umweltschutzbezogene Kooperation sind ähnlich wichtig.

Die Aspekte zwischenstaatlicher Sicherheit und Stabilität werden als gleichberechtigt miteinander verbunden und interdependent gesehen. *Sicherheit ist – im geographischen wie sachlich-materiellen Sinn – unteilbar.*

*Traditionelle Funktion* der KSZE war die eines *politischen Verhandlungs- und Konsultationsrahmens*. Dynamischere innereuropäische Beziehungen seit 1990 und diffusere Bedrohungspotentiale schufen Herausforderungen im Bereich *Frühwarnung, Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge*.

*Sachübergreifende Ansätze* eröffnen das Arbeitsspektrum der Institution vor, während und nach militärischen Konflikten. Entsprechend ist die OSZE befasst mit der Vereinbarung internationaler Verhaltensnormen, präventiver Diplomatie,<sup>9</sup> Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Konfliktnachsorge und der konventionellen Rüstungskontrolle.

Instabilitäten eines Staates birgt das Risiko der Destabilisierung einer ganzen Region. Gegenseitige Kooperation unter dem Dach der OSZE ist unter diesem Aspekt eine Voraussetzung zur Krisenbewältigung. *Gleicher formeller Status aller Teilnehmerstaaten* spiegelt sich im *Konsensprinzip*.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Sabine-Sophie Saurugger, Welche Stellung präventive Diplomatie einnimmt, in: Dieter Lutz/Kurt Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, 229ff.

<sup>10</sup> Bei groben Menschenrechtsverletzungen sowie Verstößen gegen Demokratie/Rechtsstaatlichkeit sind ausnahmsweise Maßnahmen des Rates *ohne* Zustimmung des betroffenen Staates möglich.



## IV. Ziele

Ungeteilte Sicherheit und Vermeidung sicherheitspolitischer Grauzonen in Europa und den Ländern der – zumindest angrenzenden – Kooperationspartner haben Priorität. Die OSZE behauptet, in den letzten Jahren ihre Fähigkeiten und Instrumente zur präventiven Diplomatie, zur Konfliktvorbeugung und zur Konfliktbearbeitung kontinuierlich ausgebaut zu haben.<sup>11</sup>

## V. Entstehungsgeschichte und Mitglieder

### 1. Vorgeschichte bis 1972

Die OSZE entstand als Nachfolgeorganisation der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), einem Kind der 1970er Jahre.

Vorausgehende Initiativen zur kooperativen Gestaltung in Sicherheitsfragen kamen aus dem Warschauer Pakt. Im Jahre 1969 zeigte die NATO erstmalig vorsichtig Interesse an einer solchen Idee. Der ‚Westen‘ knüpfte seine Teilnahme an folgende Bedingungen:

- Gleichberechtigte Teilnahme von Kanada und der USA,
- Anerkennung des Vier-Mächte-Status von Berlin,
- Diskussion über konventionelle Abrüstung in Europa und
- Diskussion über die Frage der Menschenrechte auf der Konferenz.

### 2. Entwicklung von 1972 bis 1990

Die formelle Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde am 3. Juli 1973 in Helsinki eröffnet. In drei Phasen, welche in Helsinki, Genf und wieder in Helsinki stiegen, bildete die KSZE das *diplomatische Forum*.

Der Entstehungsprozess der KSZE fand mit der feierlichen Unterzeichnung der *Schlussakte* am 1. August 1975 seinen Abschluss.

Die KSZE-Schlussakte von 1975 hält als *politisches Dokument* grundlegende Prinzipien fest, die das Verhalten der Staaten untereinander und gegenüber ihren Bürgern regeln.

Der KSZE fehlten bis Anfang der 1990er Jahre feste Strukturen und eigene Organe. Sie bildete ein multilaterales Forum für Dialog und Verhandlungen zwischen Ost und West. Die Öffentlichkeit konnte sie vor allem durch unre-

---

<sup>11</sup> Vgl. Michael Leue, Die OSZE und ihre Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung, Frankfurt a.M. 1999.

gelmäßig stattfindende Gipfeltreffen, nicht aber durch festgefügte Institutionen erreichen.

1989/90 mündete der KSZE-Ansatz im Ende der konfrontativen Spaltung Europas. Eine neue Epoche war eingeleitet als mit dem Warschauer Pakt eines der sich feindlich gegenüberstehenden Militärbündnisse wegbrach.

### **3. Entwicklung seit 1990**

Bis 1990 fand die KSZE in Form von Konferenzen statt, die Normen/Verpflichtungen festlegten und Stände der Umsetzung prüften.

Das Gipfeltreffen von Paris 1990 gab der KSZE eine neue Richtung: Die ‚*Charta von Paris für ein neues Europa*‘ war ein Aufruf zu multilateraler Zusammenarbeit von Gleichgeordneten. Die Staats- und Regierungschefs der Gegner im Kalten Krieg versprachen ein ‚*neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit*‘. Die KSZE sollte zum historischen Wandel in Europa beitragen und sich neuen Herausforderungen stellen. Schwerpunkte sollten sein:

- Wahrung der Menschenrechte,
- Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie,
- Minderheitenschutz.

Zur Durchführung dieser Aufgaben etablierte die KSZE/OSZE

- 1992 das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte;
- 1994 den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten in Kopenhagen;
- 1997 den Beauftragten für Medienfreiheit in Wien sowie
- ca. zwanzig Langzeitmissionen in verschiedenen Konfliktgebieten.

Die OSZE gewinnt festere organisatorische Strukturen. Die unregelmäßigen Tagungen der KSZE-Zeit sind Geschichte. Sie wandelt sich aus ihrem prozesshaften Charakter in Richtung einer IO und hat das Potential, auch rechtlich eine IO zu werden; politisch ist sie das schon. – Vorbehalte pflegen die USA, die keine Verstrickung in Europa in einer weiteren IO wollen.

Mit dem Prager Dokument wurde 1992 das Einstimmigkeitserfordernis modifiziert. Ein Staat hat in eigener Sache kein Stimmrecht.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Michael Leue, Die OSZE und ihre Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung (Diss. Mainz), Frankfurt/M. 1999.

Auf dem Gipfeltreffen in Budapest wurde 1994 die Umtaufe von KSZE in OSZE vorgenommen.

Die OSZE hat eine einzigartige Stellung unter den regionalen Sicherheitsorganisationen inne. Ihr breiter Teilnehmerkreis, ihr auf Zusammenarbeit ausgerichteter Sicherheitsansatz sowie ihre Instrumente zur Konfliktvermeidung versetzen sie in eine Vorreiterrolle. Ebenso bedeutsam sind die Tradition des offenen Dialogs, die Suche nach Konsens und die entwickelten Kooperationsmuster für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Hinzu kommen seit 1990 die Erfahrungen der OSZE in den Bereichen Nationbuilding und Implementierung ziviler Strukturen.

#### **4. Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner der OSZE**

Mit ihren derzeit 55 Teilnehmerstaaten ist die OSZE die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation. Ihr Einflussbereich umfasst über die in ihr zusammengeschlossenen Staaten Europa bis zum Kaukasus, Zentralasien, Nordamerika. Sie schließt auch eine Kooperation mit Ländern im südlichen Mittelmeerraum – Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien – und Ostasien – Japan, Südkorea, Thailand – ein.

### **VI. Aufbau, Organisation und Finanzierung**

#### **1. Allgemeines**

Die Zentrale der OSZE liegt in Wien. Sie hat Repräsentanzen verschiedener Funktion in Kopenhagen, Genf, Den Haag, Prag und Warschau. Entscheidungen der OSZE besitzen politische Autorität. Ihnen fehlt jedoch völkerrechtliche Bindungskraft mit Ausnahme der Verträge über Konventionelle Streitkräfte in Europa, über den Offenen Himmel sowie des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der OSZE.

Gremien und Foren der OSZE sind

- die *Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs*,
- der jährlich stattfindende *Ministerrat*,
- der wöchentlich mit den Ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten in Wien bestehende *Ständige Rat* sowie
- das wöchentlich tagende *Forum für Sicherheitskooperation* mit eigener Beschlusskompetenz in politisch-militärischen Fragen.

## 2. Organe und Kompetenzen

### a) Politische Gremien

#### aa. Amtierender Vorsitzender / Chairman in Office

Der Ministerrat, der Hohe Rat sowie der Ständige Rat werden vom *Amtierenden Vorsitzenden* geleitet, der jeweils für ein Jahr ernannt wird. Die Übernahme des Amtes wechselt dabei nach dem *Rotationsprinzip* unter den amtierenden Außenministern der Mitgliedsstaaten der OSZE.

Der Amtierende Vorsitzende mit Vor- und Nachfolger („Troika“) trägt übergreifende Verantwortung für exekutive Maßnahmen. Die Troika kann Ad-hoc-Lenkungsgruppen einsetzen und persönliche Vertreter ernennen, die sich mit bestimmten Krisen oder Konfliktsituationen auseinandersetzen. Der Generalsekretär<sup>13</sup> unterstützt den Amtierenden Vorsitzenden.

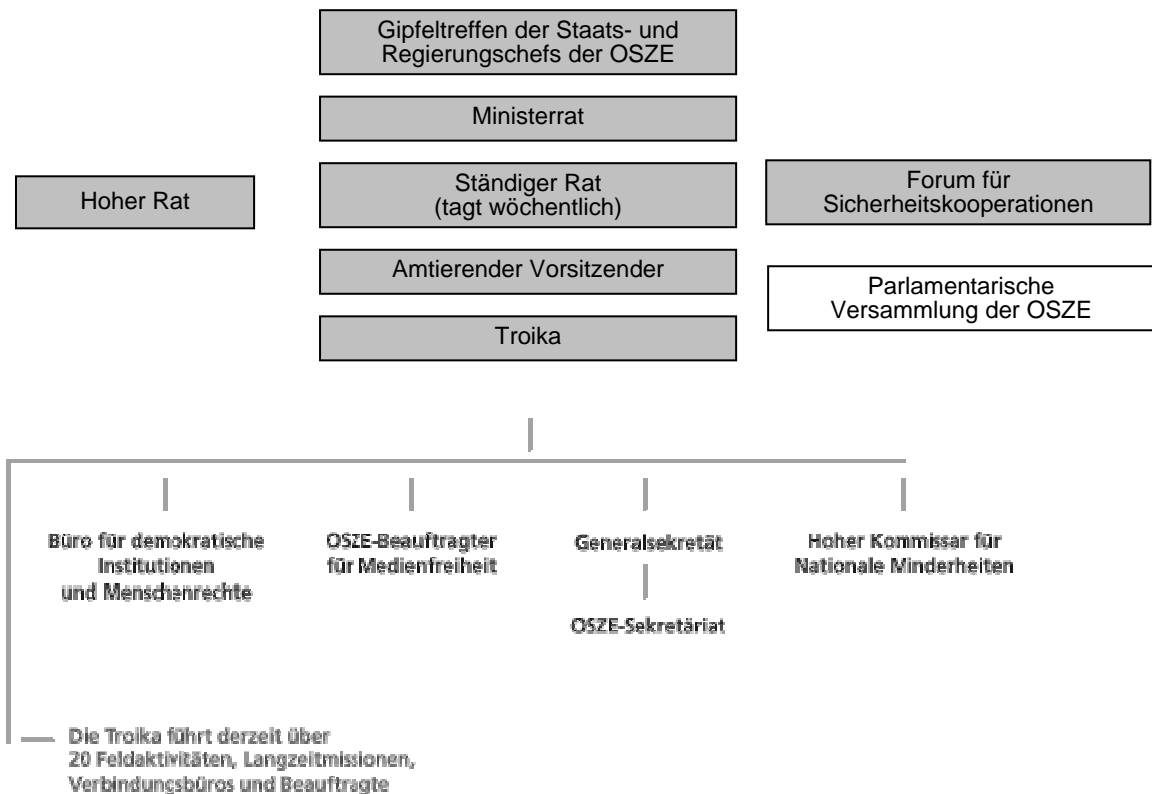


Abbildung 1: OSZE-Strukturen

Der Amtierende Vorsitzende koordiniert die Tätigkeiten der einzelnen Institutionen der OSZE, repräsentiert nach außen und kontrolliert die operativen Aktivitäten.

<sup>13</sup> Seit 1999 Jan Kubis (Slowakei), 1996-1999 Giancarlo Aragona (Italien); 1993-1996 Wilhelm Höynck (Deutschland).

#### bb. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE

In mittlerweile regelmäßigen Abständen von zwei Jahren kommen die Staats- und Regierungschefs zu OSZE-Gipfeltreffen, welchen jeweils Überprüfungs-konferenzen vorangehen, zusammen. Sie äußern sich zur Lage im OSZE-Raum und legen die Prioritäten für die OSZE programmatisch fest.

#### cc. Ministerratstreffen

Der Ministerrat besteht aus den Außenministern der Teilnehmerstaaten. Er ist das zentrale Beschluss- und Leitungsgremium der OSZE. Er tritt in der Regel jährlich zur Behandlung grundsätzlicher OSZE-Fragen zusammen.

#### dd. Hoher Rat

Der Hohe Rat fällt politische Grundsatzbeschlüsse und legt die Haushaltsrichtlinien fest. Er tritt mindestens zweimal jährlich in Prag und einmal vor dem Treffen des Ministerrats sowie zu einem Wirtschaftsforum zusammen.

#### ee. Ständiger Rat

Der in Wien tagende Ständige Rat ist das Routinegremium für politische Konsultation und Beschlussfassung. Seine Mitglieder, die Ständigen Vertreter der OSZE-Mitgliedstaaten, treten wöchentlich zusammen, um die OSZE-Themen zu erörtern und Beschlüsse zu fassen. 1999 beschloss er, den Stabilitätspakt für Südosteuropa unter die Schirmherrschaft der OSZE zu stellen.

#### ff. Die Parlamentarische Versammlung (PV)

Die PV der OSZE tritt mehrmals jährlich mit über 300 Parlamentariern aller Teilnehmerstaaten zusammen. Sie bewertet die Verwirklichung der Ziele der OSZE, erörtert Themen, die auf den Tagungen des Rates der Außenminister und den Gipfeltreffen behandelt werden, und soll Maßnahmen fördern, die der Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa dienen. Im Gegensatz zu den anderen OSZE-Gremien fasst sie ihre Beschlüsse nach dem Mehrheitsverfahren und nicht mit Konsens. Das Sekretariat der PV ist in Kopenhagen.

#### *b) Vergleichs- und Schiedsgerichtshof*

22 Teilnehmerstaaten – darunter Deutschland – haben im Mai 1995 ein Abkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren unterzeichnet.

Sie können den Gerichtshof mit einem Streitfall zur Beilegung durch das Schiedsgericht oder die Vergleichskommission befassen.

Der Sitz des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes ist in *Genf*. Wird ein Streitfall der Vergleichskommission unterbreitet, spricht diese eine Empfeh-

lung aus, die für die betreffenden Staaten nicht verbindlich ist. Mit Einverständnis der Streitparteien kann auch ein Schiedsverfahren eingeleitet werden, dessen Schiedsspruch dann verbindlich ist.

### *c) Die Verwaltung*

#### aa. Mitarbeiter

Die ‚ständigen Institutionen‘ der OSZE beschäftigen ca. 340 Mitarbeiter.<sup>14</sup> Hinzukommen rund 1.200 internationale Mitarbeiter bei den OSZE-Feldmissionen. Sie werden von den einzelnen Teilnehmerstaaten entsandt und durch etwa 2.700 örtliche Mitarbeiter unterstützt. – Ein Wachstumsmarkt für qualifizierte Arbeitskräfte.

#### bb. Generalsekretär

Der vom Ständigen Rat auf drei Jahre ernannte Generalsekretär<sup>15</sup> leitet das in Wien geschaffene Sekretariat. Dieses verfolgt die Operationen der diversen Missionen. Der Generalsekretär vertritt den Amtierenden Vorsitzenden und soll bei der Verfolgung der OSZE-Ziele unterstützend wirken.

#### cc. Sekretariat

Das Sekretariat umfasst die Abteilungen für Personalangelegenheiten, Konferenzdienste, Verwaltung und Haushalt, Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden sowie das Konfliktverhütungszentrum. Bei Dokumentations- und Informationsaufgaben wird das Sekretariat zusätzlich durch das Prager Büro der OSZE unterstützt.

### *d) Spezialisierte Organe*

#### aa. Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)

Das BDIMR organisiert Wahlbeobachtungsmissionen, fördert die Entwicklung von Institutionen für Wahlen- und Menschenrechte und stellt technische Hilfe für nationale Rechtsinstitutionen bereit. Ferner fördert es die Entwicklung der Zivilgesellschaft und bildet OSZE-Mitarbeiter für die Überwachung der Menschenrechte und die Beobachtung von Wahlen aus. Das Büro fungiert außerdem als OSZE-Kontaktstelle für Fragen bzgl. Roma und Sinti und sorgt für die logistische Unterstützung von OSZE-Fachseminaren.

---

<sup>14</sup> Anstieg von 21 (1991) über 243 (2000).

<sup>15</sup> Seit 1999: *Jan Kubis* (Slowakei), 1996-1999 *Giancarlo Aragona* (Italien), 1993-1996 *Wilhelm Höynck* (Deutschland).

bb. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten / Den Haag

Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten sucht frühestmögliche Auflösung ethnischer Spannungen. Dies vor allem, wo sie Frieden, Stabilität und freundschaftliche Beziehungen unter den Teilnehmern gefährden. Durch Beratungen und Empfehlungen versucht er, die Parteien zu konfrontationsfreiem politischen Kurs zu ermutigen.<sup>16</sup>

cc. Der Beauftragte für Medienfreiheit / Wien

Der Beauftragte für Medienfreiheit soll maßgebliche Entwicklungen im Medienbereich beobachten und bei schweren Verstößen von Teilnehmerstaaten gegen die OSZE-Prinzipien der Medienfreiheit und -pluralität möglichst rasch mit angemessenen Maßnahmen reagieren.

dd. Koordinator für Ökonomische und Ökologische Aktivitäten

Der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten soll dem Umweltschutz und dem wirtschaftlichen Transformationsprozess in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern politische Impulse geben.

ee. Forum für Sicherheitskooperation (FSK) / Wien

Fragen der kooperativen Sicherheit und der Rüstungskontrolle werden im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) behandelt.

1994 verabschiedete die OSZE den *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Fragen der Sicherheit*. Das *Wiener Dokument*<sup>17</sup> von 1999 verpflichtet die OSZE-Teilnehmer zu Transparenz und Vorhersehbarkeit in ihren militärischen Aktivitäten. Das FSK beaufsichtigt die *Rüstungskontrollaspekte* des *Daytonfriedensabkommens* von 1995. Es unterstützt auch die Durchführung des KSE-Vertrages und des Vertrages über den Offenen Himmel (sog. Open-skies-agreement).

Das FSK dient der Kontrolle der Einhaltung des differenzierten Instrumentariums der OSZE zu Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Die OSZE bildet mit ihm den diplomatischen Mittelpunkt konventioneller Rüstungskontrolle und militärischer Transparenz in Europa.

---

<sup>16</sup> Vgl. Wolfgang Zellner, Was der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten bewirkt, in: Dieter Lutz/Kurt Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, 141-172.

<sup>17</sup> <http://www.vbs-ddps.ch/internet/groupgst/de/home/peace/rustungskontrolle/daswiner.html>.

### 3. Haushalt und Finanzen

Von 1991 bis 2000 ist das Haushaltsvolumen von 1 Mio. € auf 208 Mio. € angestiegen.<sup>18</sup> Für 2003 beläuft sich der Finanzplan auf rund 185 Mio. €

86 % des Budgets werden für operative Missionen und Feldaktivitäten der OSZE verwendet. Die Finanzierung der Organisation erfolgt dabei durch Zuwendungen der an der OSZE beteiligten Staaten nach festgelegtem Verteilungsschlüssel.

2000 wurden 80% der Haushaltsmittel für die drei großen Missionen in Bosnien-Herzegowina, Kroatien und im Kosovo verwandt.

Die OSZE finanziert sich über Beitragszahlungen seiner Mitglieder. Wie hoch die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten sind, ergibt sich aus dem Beitragschlüssel der OSZE.<sup>19</sup>

Die OSZE verausgabt im Schnitt über die Jahre 15-20% der ihr zugewiesenen Mittel nicht. Diese Tradition hält Ressourcen. Sie ergeben die *Anschubfinanzierung* für die Operationen des jeweils kommenden Jahres.<sup>20</sup>

### VII. Instrumente und Maßnahmen

Für die Aufgaben der Frühwarnung, Konfliktverhütung und –nachsorge hat sich die OSZE ein spezifisches Instrumentarium geschaffen.

Auf regelmäßigen Überprüfungskonferenzen wird die Einhaltung der OSZE-Vereinbarungen kontrolliert. Sie gehen Treffen der Staats- und Regierungschefs oder des Ministerrates voraus.

Zusätzlich zu den Überprüfungskonferenzen wurden spezielle *Kontrollverfahren*, sogenannte *Mechanismen*, entwickelt. Die Mechanismen sind formale *Verfahren der Konsultation und des Informationsaustauschs*.

Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) sollen durch wechselseitige Information und Kooperation im *militärischen Bereich* ein Klima der Offenheit schaffen.

---

<sup>18</sup> Andreas Berns/Harald Rondholz, Die OSZE, in: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Hamburg 2001, 623.

<sup>19</sup> Quelle: <http://www.osce.org/docs/german/pc/2002/decisions/pcgd468.pdf>

<sup>20</sup> Vgl. *Reiner Kern*, *Global Governance durch UN und Regionalorganisationen*, (Diss. Rostock), Baden-Baden 2002, 203, der allerdings – offensichtlich unzutreffend – von ‚Erwirtschaftung eines Überschusses‘ spricht.



## 1. Missionen

### a) Verabschiedung, Aufgaben und Ziele

Die Langzeitmissionen der OSZE sind ein Instrument multilateraler Diplomatie. Man sucht dauerhafte politische Problemlösungen tiefgreifender politischer Störungen.

Die OSZE behauptet, über ein einzigartiges Instrument der Konfliktprävention und -bewältigung zu verfügen. Die Mandate der Missionen werden vom Ständigen Rat im Konsens aller Teilnehmerstaaten – d.h. im Einvernehmen mit den Missionsländern verabschiedet.

Missionsleiter sind in der Regel Berufsdiplomaten. Sie werden vom Amtierenden Vorsitzenden nach Konsultationen mit betroffenen und interessierten Staaten ernannt. Durch regelmäßige Berichterstattung an den Ständigen Rat der OSZE vermitteln die Missionen ein Bild der Lage vor Ort.

Die Teilnehmerstaaten stellen den Missionen Diplomaten und Experten zur Verfügung. Kleine Missionen bestehen aus fünf Mitarbeitern. Abhängig von der Wahrnehmung der Problemgröße können sie erheblich größer sein.

Die konkreten Aufgaben einer Mission sind lageabhängig. In der Aufmerksamkeit stehen Menschen- und Minderheitenrechte, Förderung demokratischer Strukturen und des Dialoges zwischen ethnischen Gruppen, Unterstützung bei der Vereinbarung von Autonomieregelungen sowie die Hilfestellung bei der Durchführung von Wahlen.

Bei ihren Missionen trifft die OSZE auf IO und NGOs, mit denen sich partnerschaftlich-vertrauensvolle Zusammenarbeit ergeben kann. Dem Personal scheint dabei jedoch zuweilen der Diplomatenstatus ein Hindernis für ein gleichberechtigtes Kooperieren zu sein. Insbesondere fehlt es bisher an einem gemeinsamen Projekt mit CIMIC-Kräften. Kein unbedingt überzeugender Ausweis für zwei Strukturen, die das Wort ‚Kooperation‘ im Namen führt.

### b) Laufende Missionen

Im Februar 2003 liefen *19 OSZE-Missionen* in Mittel-, Südost-, Osteuropa als auch in den GUS-Staaten. Dazu Beispiele:

#### aa. Osteuropa

- In *Lettland* versucht die OSZE -Mission Beiträge zur Integration der russischsprachigen Minderheit zu leisten.
- Ein Brennpunkt ist *Weißrussland*, wo die OSZE den politischen Dialog fördern soll. Das gestörte Verhältnis zwischen Staatspräsident und der

Mission macht immer wieder internationale Schlagzeilen.<sup>21</sup> – Das Spannungsfeld zwischen Diplomatie, operativem Auftrag, Ehrlichkeit und Kooperation lässt sich kaum irgendwo besser studieren.

#### bb. Kaukasus

- In *Tschetschenien* wurde der OSZE 1995 eine Rolle bei der politischen Konfliktbewältigung übertragen. Die Kriegsführung Russlands gegen die muslimischen Rebellen lässt an militärischer Entschlossenheit und Härte der Problembehandlung keine Zweifel aufkommen. Die OSZE wird hier mitverantwortlich für eine humanitäre Tragödie.
- Der Konflikt um *Bergkarabach* zwischen Armenien und Aserbaidschan wird im Warschauprozess bearbeitet.<sup>22</sup>
- In *Georgien* hat die OSZE mit den Georgischen Behörden die Durchführung eines Projekts zur Eliminierung und zur Wiederverwertung von riesigen Munitionsgruben beschlossen. Diese stellen eine Bedrohung für die Sicherheit und die Ökologie des Landes dar.<sup>23</sup>

#### cc. Zentralasien

- In den zentralasiatischen Republiken der ehemaligen UdSSR *Kasachstan*, *Kirgistan*, *Tadschikistan*, *Turkmenistan* und *Usbekistan* laufen Kleinmissionen. Diese können die lokalen Potentaten allenfalls schwach beeindrucken.

#### dd. Südosteuropa

- In *Kroatien* liegen die Schwerpunkte der OSZE im Bereich der Menschenrechte und im Minderheitenschutz bei der Rückkehr der Flüchtlinge und der Demokratisierung. Ein Erfolg scheint die Übernahme des Polizeimonitoring in Ostslawonien von den VN im Oktober 1998 zu sein.<sup>24</sup>
- In *Bosnien und Herzegowina* liegt ein Schwerpunkt bei der Umsetzung der Rüstungskontrollvereinbarungen des Abkommens von Dayton. Seit Dezember 1995 nimmt diese Mission ihre Aufgaben nach dem Daytonabkommen wahr. Sie soll Frieden, Demokratie und Stabilität in Bosnien-Herzegowina unterstützen.

---

<sup>21</sup> Z.B. *Barbara Örtel*, Regierung in Minsk köpft OSZE-Mission, in: *taz* v. 18.04.2002, 11.

<sup>22</sup> Vgl. *Reiner Kern*, Global Governance durch UN und Regionalorganisationen, (Diss. Rostock), Baden-Baden 2002, 222-238.

<sup>23</sup> Vgl. *Reiner Kern*, a.a.O., 239-260.

<sup>24</sup> Vgl. *Wolfgang Ischinger*, Die OSZE im europäischen Konzert, in: *IFSH (Hrsg.)*, OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, 41

Die Mission unterhält eine Dreiebenenstruktur und unterhält ihr Hauptquartier in Sarajevo, und seit 2002 vier regionale Büros in Banja Luka, Mostar, Sarajevo und Tuzla sowie kleinere Büros.<sup>25</sup> Sie arbeitet noch mit ca. 200 Mitarbeitern.<sup>26</sup>



Abbildung 2: Regionaleinteilung der OSZE in Bosnien-Herzegowina

Sie trug bis 2002 Verantwortung bei der Durchführung von Wahlen auf allen Regierungsebenen und wurde dabei von der SFOR unterstützt.

Zu den Verantwortlichkeiten der OSZE-Mission im Daytonrahmen gehören die Reform der Justizverwaltung, die Überwachung und Förderung der Menschenrechte, insb. durch die Unterstützung der Ombudsleute in Bosnien-Herzegowina.

- Die OSZE-Mission im *Kosovo* ist Nachfolger der Kosovo-Verifikations-Mission (KVM) von 1998. Diese wurde wegen der Gewaltbereitschaft im Operationsraum vor Erreichen ihrer geplanten Personalstärke eingestellt.<sup>27</sup>

Unmittelbar nach Ende des Eingreifens der NATO war die OSZE im Juni 1999 wieder präsent. Sie widmet sich seitdem dem Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen. Die OSZE-Mission bildet die dritte Säule der VN-Mission im Kosovo (UNMIK). Als solche ist sie für den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen im Kosovo zuständig.

<sup>25</sup> Vgl. *Marcus Jurij Vogt*, Die Zusammenarbeit von OSZE, OHR, UNO und SFOR in Bosnien-Herzegowina, in: *Heiner Timmermann/Aleksandr Jakir* (Hrsg.), *Die Tragik Europas*, Münster 2000, 62.

<sup>26</sup> 1996: 102 Internationale + 278 Nationale = 380 Mitarbeiter; 1997: 83/251/334; 1998: 82/251/333; 1999: 73/250/323; 2000: 57/232/289; 2001: 44/218/262; 2002: 35/192/227.

<sup>27</sup> Vgl. *Marcus Wenig*, Wo die Kosovo-Mission an ihre Grenzen stieß, in: *Dieter Lutz/Kurt Tudyka* (Hrsg.), *Perspektiven und Defizite der OSZE*, Baden-Baden 2000, 81-90.

Folgende Aufgaben werden im Mandat der OSZE im Kosovo wahrgenommen:

- Human Resources Capacity Building: Ausbildung von Polizisten auf einer neuen Polizeischule sowie Gerichtspersonal und Zivilbeamte;
- Demokratisierung und Governance: Förderung von Nicht-Regierungs-Organisationen, Entwicklung der Zivilgesellschaft;
- Organisation von Wahlen und deren Überwachung: Registrierung von Wählern, Ausbildung von Wahlbeobachtern;
- Überwachung der Menschenrechte: Der Schutz und die Förderung von Menschenrechten, u.a. durch die Einrichtung eines Ombudsmannbüros.
- Medienangelegenheiten: Insbesondere Unterstützung für unabhängige Medien. Darüber hinaus ist die Mission zuständig für entsprechende Gesetze und Medienstandards sowie Radio-TV Kosovo.

Die OSZE ist im Kosovo ein integraler Teil einer Operation unter VN-Führung. Elementar für verantwortungsgerechte Ressourcensteuerung ist koordinierte Kooperation mit UNHCR, UNHCHR, Europarat, EU und KFOR. Mit fast 750 internationalen sowie 1.400 lokalen Mitarbeitern ist sie die bislang umfangreichste Mission der OSZE. Da sie die anderen genannten Organisationen an Stärke – mit Ausnahme von KFOR – übertrifft, trägt diese Mission besondere Verantwortung.

- In *Mazedonien* ist die OSZE seit 1992 präsent.<sup>28</sup> Zwar hat die Mission das Übergreifen der Gewalt aus Kosovo nicht verhindern können. Nach eigener Einschätzung hat sie jedoch als Frühwarnsystem funktioniert. Die Mitarbeiter beobachten vor allem die Lage der Minderheiten, die Menschenrechtssituation und die Medienlandschaft. Man arbeitet auf Grundlage der Erkenntnis, dass ein Staat, der seine Gesetze gleichförmig anwende und Sicherheit für alle Bürger schafft, integrativ wirkt. Je sicherer sich Bürger als Individuen fühlen, desto weniger sind sie an Gruppenrechten interessiert.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. zur Prävention in Mazedonien *Reiner Kern*, Global Governance durch UN und Regionalorganisationen, (Diss. Rostock), Baden-Baden 2002, 260-275.

<sup>29</sup> *ahn*, Die stille Arbeit der OSZE in Mazedonien – Unterstützung beim Aufbau einer Bürgergesellschaft, in: *NZZ* v. 06.04.2001, 5.

## OSZE / EU Monitore

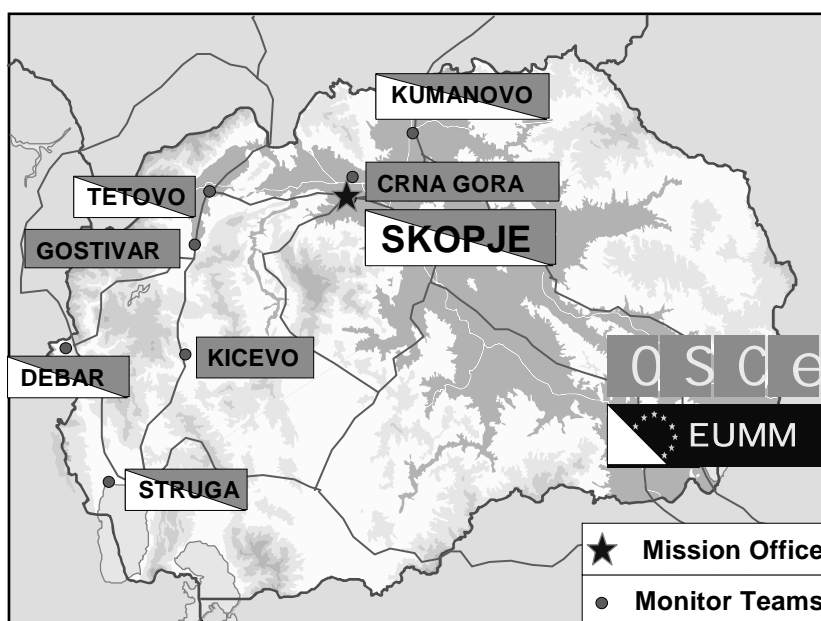


Abbildung 3: Dislozierung OSZE/EU-Beobachter in Mazedonien

Anfang 2001 kam es zu gewalttätigen Eskalationen zwischen Albanern und Mazedoniern. Diese wurden unter internationaler diplomatischer Vermittlung noch rechtzeitig vor Ausbruch eines dauernden Bürgerkrieges entschärft.

Zur Überwachung der Vereinbarungen zwischen der mazedonischen Mehrheit und der albanischen Minderheiten setzte die NATO Truppen ein. Ihr Auftrag lautete, die Parteien zu trennen, Waffen einzusammeln und bei Gefahr im Verzug die OSZE/EU-Beobachter zu evakuieren.<sup>30</sup>

Zum Beobachtung des Krisenmanagements wurde eine gemeinsame Beobachtermmission mit der EU eingerichtet. Diese soll die Wahrung der Rechte der albanischen Minderheit überwachen.

Im Frühjahr 2003 übernimmt die EU von der NATO erstmals die Verantwortung für eine – verhältnismäßig – kleine militärische Operation.

Zahlreiche CIMIC-Aktivitäten und Projekte haben zur vorläufigen Versöhnung der Ethnien beigetragen.

<sup>30</sup> 2001/02 standen die multinationalen Militärkontingente unter dem Kommando von *Brigadegeneral Heinz-Georg Keerl*. Erstmals nahm Deutschland die Funktion der ‚Lead-nation‘ wahr. Sein Auftrag erforderte angesichts der Spannungen eine Auftragswahrnehmung mit hohem politischem Fingerspitzengefühl und entsprechend sensiblen Initiativen. Der Kommandeur war damit in hohem Maße als CIMIC-Soldat auf strategischer Ebene gefordert. – Vgl. *Heinz-Georg Keerl, ...*, in: *Michael Kilian/Christian Tietje/Marcus Jurij Vogt (Hrsg.), Zerfall Jugoslawiens – Konfliktfeld Bosnien-Herzegowina – Perspektive Europa, Halle/S. 2003.*

- Die OSZE-Präsenz in Albanien hat den Auftrag, Leistungen der internationalen Gemeinschaft zu koordinieren. Sie bildet auch hier einen sog. *Koordinierungsrahmen*. Sie arbeitet eng mit dem Europarat u.a. in den Bereichen Wahlen, Demokratisierung, Medien und Menschenrechte zusammen.

## VIII. Probleme

### 1. Verständigung

Hauptorgane der OSZE arbeiten von verschiedenen Ländern und Städten aus. Trotz Kommunikationszeitalters ist es eine Herausforderung, zwischen den Teilen der Organisation angemessen Verbindung zu halten.

Rasches *Reagieren auf Krisensituationen* ist aus strukturellen Gründen schwierig: Trotz Organen in Wien, Prag, Warschau, Genf, Den Haag und Kopenhagen ließen sich die laufenden 19 Operationen noch verhältnismäßig einfach steuern. 55 Teilnehmerdelegationen in Wien und die Außenministerien der Staaten verkomplizieren die Prozesse erheblich.

Zusätzlich haben die eingesetzten *Beamten und Experten* unterschiedliches Backgroundwissen, verschiedenartige Qualifikationen und unterschiedliche Englischkenntnisse. Die Motivationen sind unterschiedlich und die kulturelle Sensibilität für das jeweilige Einsatzland ist mehr oder weniger ausgeprägt. Der Faktor Mensch wird angesichts der in der Regel hohen Anforderungen für erfolgreiche Missionswahrnehmung nicht selten überfordert.

### 2. Beschlussfähigkeit

Die Beschlüsse der politischen Organe der OSZE werden konsensual gefasst, d.h. Mehrheitsbeschlüsse sind nicht möglich.

Das Konsensprinzip führt zu schwerfälligen Verhandlungsabläufen. Es schützt die Interessen der Staaten. Das Vetorecht, das jeder bis auf Befangenheitssituationen hat,<sup>31</sup> schützt relativ wirkungsvoll vor Erpressbarkeit.

## IX. Bewertung und Ausblick

- Die Strukturierung der Zusammenarbeit von Außen- und Verteidigungsministerium ist offensichtlich sinnvoll: Steigende Gefährlichkeit von Waffen, sicherheitspolitische Erfahrungen mit der Abschreckungs-

---

<sup>31</sup> Vgl. Prager Dokument vom 30./31.01.1992, in: Europa-Archiv 47 (1992), D 167-176.

logik oder die Verteilung von Waffen et cetera verursachen Bedarf an Klärung und Koordinierung. Eine Struktur auf Regierungsebene ist dazu zwingend erforderlich.

- Die Teilnehmerkonstellation ist nur aus der Zeit der Ost-West-Konfrontation heraus nachvollziehbar. Als einzige gesamteuropäische Institution, in der Russland und die USA gleichberechtigt mitwirken, hat die OSZE ein besonderes Potential. Durch die EU-Vergrößerung wird die *gesamteuropäische Berufung der OSZE* noch markanter.<sup>32</sup>
- Das Konsensprinzip hält die *Inhomogenität* der 55 Teilnehmerstaaten aufrecht. Kooperations- und Koordinationsanliegen geraten leicht mit dem kultivierten Souveränitätsdenken in den Staaten in Widerspruch: Theoretisch und rhetorisch hat niemand etwas gegen Kooperation. Zusammenarbeit erfordert oft unbequeme Zugeständnisse und Kompromisse. Dann beruft man sich gern auf die Souveränität und das Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer.
- Eine *Doppelspurigkeit* der OSZE-Ansätze mit dem Europarat ist in den Menschenrechtsfragen erkennbar. – Die OSZE als die stärker finanzierte Einrichtung ist weiter mandatiert: Der Europarat hält sich nach seinem Statut aus militärischen Angelegenheiten heraus, die OSZE nimmt sich dieser Fragen traditionell an.<sup>33</sup>
- Bis auf Weiteres bleibt ein als Hindernis für die Effektivität der OSZE bestehen: Der politischen Fähigkeit der OSZE zur Frühwarnung stehen nur *unzureichende Kapazitäten zur ‚early action‘* gegenüber. Diese Fähigkeit hat die NATO. Veränderung zugunsten der OSZE erscheint äußerst unwahrscheinlich. Sie würde eine fundamentale Umkrempelung des kollektiven Sicherheitssystems der Nordhalbkugel bedeuten.

## 1. Terrorismusbekämpfung

Die OSZE gewinnt in Südosteuropa Erfahrungen beim Nationbuilding und bei der Implementation ziviler und demokratischer Strukturen.

Die derzeitige herrschende geostrategische Sicht auf asymmetrische Herausforderungen ist zu hinterfragen. Insbesondere die Bekämpfung des Terroris-

---

<sup>32</sup> Wolfgang Ischinger, Die OSZE im europäischen Konzert, in: *IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2000*, 44.

<sup>33</sup> Pragmatische Zusammenarbeit versprechen gemeinsame Büros in Tschetschenien und Belgrad, vgl. *Andreas Berns/Harald Rondholz, Die OSZE*, in: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Hamburg 2001, 632.

mus und ihn fördernder sog. ‚Schurkenstaaten‘ werden mittelfristig auf der internationalen Agenda bleiben.

Die Frage der Achtung rechtsstaatlicher Standards kann bei politisch belegten Begriffen wie ‚Terrorist‘ auch in der OSZE für Streit sorgen. Allerdings wird hier der Europarat die höhere Sachkompetenz wahren können.

## **2. Kooperation mit Drittländern**

Seit Beginn der 1990er Jahre führt die OSZE einen Dialog mit Mittelmeerrändern – Algerien, Ägypten, Israel, Marokko, Tunesien und Jordanien – sowie mit Japan, Korea und Thailand.

Sicherheit für die OSZE-Teilnehmerstaaten kann sich nicht im Binnendialog erschöpfen. Die Institutionalisierung entsprechender Gesprächsforen weist auf die Brisanz völkernachbarrechtlicher Beziehungen hin. Das Schaffen gouvernementalen Kommunikationsbeziehungen ist dazu ein elementarer Schritt.

## **3. Deutsches Engagement**

Zum laufenden Haushalt der OSZE trägt Deutschland 9% bei. Die Bundesrepublik leistet substantielle Hilfe auch in Form zusätzlicher freiwilliger Beiträge. Deutsche Mitarbeiter sind in vielen OSZE-Langzeitmissionen aktiv.<sup>34</sup> Der Anteil an deutschem Personal vergleichbar dem höheren Dienst beträgt 9%.<sup>35</sup>

## **X. Literatur und Adressen**

*Rainer Hofmann*, Der Schutz von Minderheiten in Europa, in: *Werner Weidenfeld (Hrsg.)*, Europa-Handbuch, Bonn 1999, 823-846.

*Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.)*, OSZE-Jahrbücher, Hamburg [seit 1995].

*Carsten Giersch*, Konfliktregelung in Jugoslawien 1991-1995: Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO, Baden-Baden 1998.

*Helga Haftendorn / Otto Keck (Hrsg.)*, Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung, Baden-Baden 1997.

---

<sup>34</sup> Vgl. *Sebastian von Münchow*, Deutschlands Rolle in den Missionen der OSZE auf dem Balkan. Engagement – wenig Einfluß?, in: *Rafael Biermann (Hrsg.)*, Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, Baden-Baden 2002, 173-194.

<sup>35</sup> *Andreas Berns/Harald Rondholz*, Die OSZE, in: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.)*, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg 2001, 623.



*Reiner Kern*, Global Governance durch UN und Regionalorganisationen (Diss. Rostock), Baden-Baden 2002.

*Michael Leue*, Die OSZE und ihre Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung, Dissertation Mainz, Frankfurt/Main 1999.

*Dieter S. Lutz / Kurt P. Tudyka (Hrsg.)*, Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000.

OSCE Secretariat, Press and Public Information Section, Kärntner Ring 5-7, A-1010 Wien; Tel.: +43/1/51436180; Fax: +43/1/51436105; info@osce.org; <http://www.osce.org>

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Abteilung Inland, Referat Außen- und Sicherheitspolitik, 11044 Berlin; Tel.: 01888-272-0 Fax: 01888-272-1365 ; E-Mail: [Posteingang@bpa.bund.de](mailto:Posteingang@bpa.bund.de)

<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/osze>

[http://www.bmvg.de/sicherheit/buendnisse/sivep\\_osze.php](http://www.bmvg.de/sicherheit/buendnisse/sivep_osze.php)

# Europäische Union und Europäische Gemeinschaften

*Marcus Jurij Vogt*

## I. Skizze der Komponenten der Europäischen Union (EU)

Die EU zielt für ihre Mitglieder auf die

- Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts,
- Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene,
- Stärkung des Rechtsschutzes der Angehörigen der Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft,
- Erhaltung und Weiterentwicklung der Union sowie
- Wahrung und Entwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes.

Der Maastrichtvertrag von 1992 ist das EU-Gründungsdokument. Grundlage der EU sind die Europäischen Gemeinschaften (EG<sup>2</sup>)<sup>1</sup> – Montanunion (EGKS), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und EURATOM.

Die mit dem EUV eingeführten Formen der Zusammenarbeit ergänzen die EG<sup>2</sup>. Die EU soll eine Vertiefung der Union der Völker Europas erreichen.

Die EU gleicht – modellhaft-bildlich – einem Tympanon, das auf drei Säulen ruht: Eine (historisch) erste Säule bilden die EG<sup>2</sup>, eine zweite die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), eine dritte die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. – Man kann den Namen jeder Säule als *Programm* und *Zwischenziel* auffassen.

Dem Anspruch nach ist die EU eine *ambitionierte Veranstaltung*. - Das gilt umso mehr, als die europäischen Institutionen in ihrer Gründerzeit für eine Gemeinschaft von sechs Staaten konstruiert worden waren. Die Urorgane haben bisher die Belastung durch mehr Mitgliedstaaten vielen Unkenrufen zum Trotz arbeitsfähig überstanden.

---

<sup>1</sup> Europäischen Gemeinschaften = EG<sup>2</sup>, die Europäische Gemeinschaft = EG.

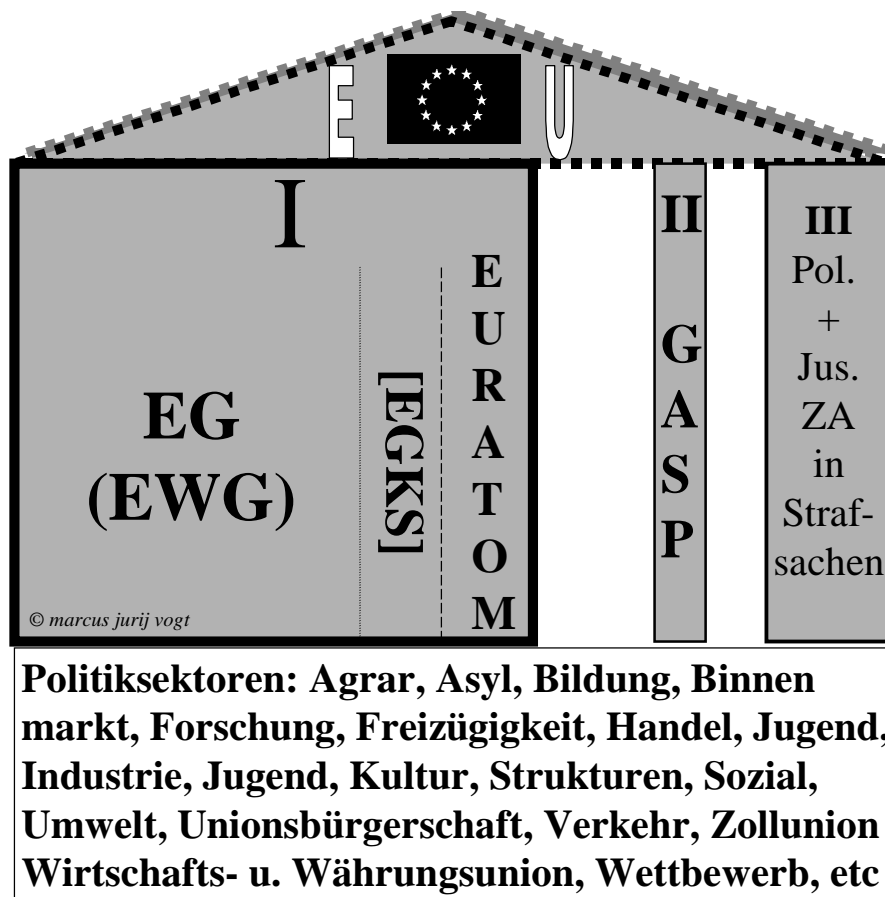


Abbildung 1: Säulenmodell der Europäischen Union

Die für Entscheidungen maßgeblichen Elemente der Union bleiben für unabsehbare Zeit ihre Mitgliedstaaten. Aus der Gemeinschaft der Sechs<sup>2</sup> über die erste Norderweiterung 1973,<sup>3</sup> Aufnahme Griechenlands 1981, Westerweiterung 1986<sup>4</sup> und die zweite Norderweiterung 1995<sup>5</sup> entstand die EU der 15. Im Mai 2004 entsteht voraussichtlich die um 10 Staaten erweiterte *EU der 25*.<sup>6</sup>

## II. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Art. 11-28 EUV

Seit 1970<sup>7</sup> versuchen die Mitgliedstaaten der EG<sup>2</sup>, mit neuen Mitteln eine *GASP als zweiten Pfeiler der EU* zu entwickeln.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande. [Die Sechs]

<sup>3</sup> Dänemark, Großbritannien, Irland. [EG<sup>2</sup> der Neun]

<sup>4</sup> Portugal, Spanien. [EG<sup>2</sup>/EU der Zwölf]

<sup>5</sup> Finnland, Österreich, Schweden [EG<sup>2</sup>/EU der Fünfzehn].

<sup>6</sup> Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern (griechisch Zypern); das Europäische Parlament stimmte am 09. April 2003 in Einzelabstimmungen jeweils mit überwältigender Mehrheit – im geringsten Fall 489 Ja-Stimmen – zu.

<sup>7</sup> Die erste Vereinbarung über ein Verfahren außenpolitischer Zusammenarbeit wurde 1970 mit dem *Luxemburger Bericht* von den Außenministern verabschiedet. Auf dem *Pariser Gipfel 1972* beschloss man ihre Ausweitung. – Die *Baustelle für einen zweiten Pfeiler der Europäi-*

Grundlegendes Problem für weitere Integrationsfortschritte und schnelle Effektivität für Krisenmanagement könnte Folgendes werden: Die Erhöhung der Zahl der Integrationsteilnehmer führte zu keinen grundlegenden Anpassungen der Entscheidungsprozesse.<sup>9</sup>

Rechtlich unterscheidet man zwischen *gemeinsamen*

- *Strategien*, Art. 13, zur Verfolgung langfristiger politischer Ziele: Ziel, Dauer und die von den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mitteln sind anzugeben.<sup>10</sup>
- *Aktionen*, Art. 14, zur Durchführung von Operationen: Ziele, Umfang, der Union zur Verfügung zu stellende Mittel sowie Auflagen und ggf. Durchführungszeitraum. Es besteht eine Pflicht zur Unterrichtung über (geplante) einzelstaatliche Maßnahmen, unbeschadet von Sofortmaßnahmen.
- *Standpunkten*, Art. 15, zur Bestimmung eines Unionskonzepts für eine geographische oder thematische Sachfrage.

Nach Art. 16 EUV sollen sich in GASP-Fragen allgemeinen Interesses die Mitgliedstaaten gegenseitig unterrichten und Abstimmungen durchführen.

GASP-Beschlüsse erfordern in der 25er-EU *dreifach qualifizierte Mehrheiten*:

- Zunächst 258 von 345 Stimmen sowie
- 2/3 der Mitgliedstaaten.
- Auf Antrag wird verfolgt, ob 62% der Stimmen der Gesamtbevölkerung der Union repräsentiert sind.

Kernstück einer aktiven gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik könnte allenfalls die *Verfahrensform der Gemeinsamen Aktion* sein.

Die Möglichkeiten des Art. 17 Abs. 2 EUV reichen weit: *Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll alle für die Sicherheit der Union relevanten Fragen umfassen, einschließlich der ständig fortschreitenden Ausbildung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, sollte der Europäische Rat so entscheiden.*

---

*schen Einigung* war damit eröffnet. Das Projekt gewann mit der *Einheitlichen Europäischen Akte 1986* Momentum nach Abklang der Anfangseuphorie.

<sup>8</sup> Vorstufe bildete die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ).

<sup>9</sup> Der Referenzfall USA, die aus dem Nukleus einer 13er-Gemeinschaft hervorgingen, hat sich historisch bewährt. Für Europa steht die weitere Tauglichkeit des Integrationsmodells in besonderer Weise in Frage. Fünfzehn Jahre nach Ende des Kalten Krieges integriert die EU 2004 institutionell einen Teil der durch Kommunismus/Sozialismus benachteiligten Staaten.

<sup>10</sup> Bisher liegen Strategien der EU für Russland, die Ukraine und den Mittelmeerraum vor.

Der Sache nach gibt Art. 17 Abs. 2 EUV der Union die Kompetenz zur Durchführung der sog. *Petersbergaufgaben*. Über die Sicherheit der Union hinaus gehören zur Kompetenz der Union:

- Humanitäre Aufgaben,
- Rettungseinsätze,
- friedenserhaltende Aufgaben sowie
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich
- friedensschaffender Maßnahmen.

Zur *Koordinierung der europäischen Politik auf Konferenzen und in IO* greift Art. 19. i.V.m. Art. 15 EUV. Durch ihr geschlossenes Auftreten in diesen Kontexten ist das politische Gewicht der EU-Staaten regelmäßig größer als die Summe der Teile es vermuten ließe.<sup>11</sup>

Die GASP verwirklicht sich z.B. bei den VN auf zwei Ebenen und an drei Orten:<sup>12</sup> Jährlich finden für die VN-GV ca. 500 Koordinierungstreffen statt. In New York bei der VN-GV<sup>13</sup> sowie in Genf und Wien auf der Ebene der wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und sonstigen Sonderorganisationen. Die EU-Staaten sind vor allem dort wirkungsvoll, wo der Vertretung gemeinsamer Grundwerte geht.<sup>14</sup>

Liest man Art. 14 EUV mit psychologischem Verständnis für Gruppendynamik, Diktatoren und Oligarchien, kommt Unbehagen auf: Die Vorschrift ist offensichtlich *ungeeignet, rasche Entscheidungen herbeizuführen*.

Wo *Krisen* reaktionsschnelles Handeln und initiatives Management erfordern, ist Führung erforderlich. Langwierige Koordinationen führen bei zeitkritischen Herausforderungen dazu, dass einen die Ereignisse überrollen.<sup>15</sup>

Die Ergebnisse von *EU-Politik unter Zeitdruckaspekten* sind wie im Fall der humanitären Katastrophe in Srebrenica desillusionierend. Das gleiche gilt allerdings auch bei sich graduell ankündigenden oder verschärfenden Krisen. In den jugoslawischen Dismembrationskriegen oder dem internationalen Eingreifen in den Irak fanden die EU-Mitglieder keinen gemeinsamen Kurs.

---

<sup>11</sup> Hans Arnold, Die Politik der EU in der UNO, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 158.

<sup>12</sup> Jährlich finden an jedem der Standorte ca. 500 europäische Koordinierungstreffen statt.

<sup>13</sup> Einigungsquote für die im Konsens anzunehmenden Resolutionen war 95%, für Mehrheitsentscheidungen lag sie bei über 85%.

<sup>14</sup> Hans Arnold, Die Politik der EU in der UNO, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 165.

<sup>15</sup> Quot homines, tot sententiae. – Vgl. Carsten Giersch, Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995, (Diss. Bonn), Baden-Baden 1998, 108-212, zum Scheitern der Vermittlungspolitik von EG/EU.

Für eine ‚Koalition der Willigen‘ ist die formalisierte *verstärkte Zusammenarbeit* bis auf Weiteres abgeschnitten, Art. 27b EUV. In Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen steht das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit ausdrücklich nicht offen.

Folgerung: Die Europäer bleiben gefordert, wollen sie in Zukunft ihre vorhandenen Ressourcen effizient einsetzen. Die Notwendigkeit, neuen Konflikten zeitgerechte Reaktionen zuzuführen, ist groß. *Wer in einer globalisierten Welt nur ökonomisch präsent ist, wird weder sein Potential ausschöpfen, noch seiner Verantwortung gerecht.*<sup>16</sup>

Die *Personifizierung* der GASP durch einen Hohen Vertreter, Art. 18 Abs. 3 EUV, ist ein Meilenstein auf einem weiter mühsamen Weg voran.

### **III. Organschäftliches Handeln für die EU**

#### **1. Europäischer Rat**

Im *Europäischen Rat* (ER) entscheiden die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten über Grundsätze und Leitlinien der GASP. An seinen Sitzungen können auch der Präsident der Europäischen Kommission sowie die Außenminister teilnehmen.

Der Europäische Rat ist das einzige originäre Organ der EU. Die EU nutzt sonst für ihr Handeln die Organe der EG im Wege der *Organleihe*.

Der Europäische Rat ist die ‚Kommandobrücke der EU‘: Aufgrund der Richtlinienkompetenz der Regierungschefs wirken seine Beschlüsse politisch imperativ. – Bei rein rechtlicher Betrachtungsweise handelt es sich bei ihm um eine *regelmäßig tagende völkerrechtliche Regierungskonferenz*. Seine stimmberechtigten Teilnehmer einigen sich nach dem Konsensprinzip.

#### **2. Rat der Europäischen Gemeinschaften / ‚Rat‘ = Ministerrat**

Zentrales Entscheidungsorgan von EU und EG<sup>2</sup> ist der Ministerrat. Dieser Rat

- koordiniert die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten,
- erlässt als Gesetzgeber die für die Gemeinschaft verbindlichen Rechtsakte – in manchen Politiksektoren gemeinsam mit dem Europäischen Parlament (EP);
- beschließt zusammen mit dem EP über den EU-Haushalt;

---

<sup>16</sup> Werner Weidenfeld/Franco Algeri, Europas neue Rolle in der Welt, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Bonn 1999, 889.

➤ entscheidet Fragen gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik.

Mitglieder sind die zuständigen Fachminister der Mitgliedsstaaten. Sie können sich durch Staatssekretäre vertreten lassen. Die fachliche Zusammensetzung wechselt nach dem Verhandlungsgegenstand. Der Ministerrat tagt als *Fachministerrat* oder als *Allgemeiner Rat* der Außenminister. Letzterer bereitet auch die Treffen der Staats- und Regierungschefs vor.

In Rotation führt jeder Mitgliedstaat jeweils für 6 Monate den Vorsitz. Der Vorsitz ermuntert erfahrungsgemäß zu europapolitischer Initiative.

Im Ministerrat werden ‚national‘ aggregierte Interessen geltend gemacht. Die Zahl der Stimmen, die ein Land im Rat einbringen kann, hängt teilweise an seiner Bevölkerungszahl.<sup>17</sup>

Je nach Angelegenheit sind die Erfordernisse der Mehrheitsbildung unterschiedlich.<sup>18</sup> *Einstimmigkeit* erfordern Beschlüsse in den als sensibel geltenden zweiten und dritten Pfeiler der EU oder bei Fragen der Steuerharmonisierung. Die (noch) mangelnde außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU in Krisen- und Katastrophenlagen ist bis auf weiteres rechtlich sanktioniert.

Im Bereich des ersten Pfeilers [EG<sup>2</sup>] sind regelmäßig *qualifizierte Mehrheiten* erforderlich.<sup>19</sup> Die Sitzungen des Rates werden von dem Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER) vorbereitet, in dem sich die Botschafter der EU-Mitgliedsstaaten wöchentlich treffen. Unterstützt wird der Rat durch ein Generalsekretariat von 2.500 Beamten und eine Vielzahl von Arbeitsgruppen und Ausschüssen sachlich zuständiger Regierungsbeamter.

### 3. Europäische Kommission (EK)

#### a) Allgemeines

Die EK mit Sitz in Brüssel ist die originär supranationale Organerfindung Europas.<sup>20</sup> Ihre Mitglieder sollen unabhängig von mitgliedstaatlichen Weisungen die Interessen der Gemeinschaft vertreten.

---

<sup>17</sup> Ab Mai 2004 voraussichtlich: Belgien 12, Dänemark 7, Deutschland 29, Estland 4, Finnland 7, Frankreich 29, Griechenland 12, Großbritannien 29, Irland 7, Italien 29, Lettland 7, Litauen 7, Luxemburg 4, Malta 4, Niederlande 13, Österreich 12, Polen 27, Portugal 12, Schweden 10, Slowakei 7, Slowenien 4, Spanien 27, Tschechien 12, Ungarn 12, Zypern 4.

<sup>18</sup> Einfache Mehrheit, qualifizierte Mehrheit, Einstimmigkeit.

<sup>19</sup> Z.Z. bedarf es in 105 Sachgebieten [insb. der Umwelt- und Industriepolitik] qualifizierter Mehrheiten. Dieses Mehrheitserfordernis beinhaltet derzeit 62 von 87 Stimmen, ab Mai 2004 voraussichtlich 268 von 345 Stimmen.

<sup>20</sup> 2003 weist sie 20.113 Dauerplanstellen für Beamte und 678 Zeitplanstellen aus. Jeder Kommissar verfügt über ein „Kabinett“ persönlicher Referenten.

Die EK hat derzeit 20 Kommissare, die für 5 Jahre – auf Vorschlag der Mitgliedstaaten und nach Bestätigung durch das EP – ernannt werden. Die Kommissare stehen derzeit 24 Generaldirektionen (GD) und 15 Diensten<sup>21</sup> vor.

#### *b) Außengerichtete Generaldirektionen*

Für den *Bereich der Entwicklungs- und Humanitären Hilfe* sind 3 Kommissare zuständig: Außenbeziehungen, Entwicklung und Haushalt.

- Die *GD Außenbeziehungen* ist verantwortlich für die Handelsbeziehungen der EU zu Nichtmitgliedstaaten, die nicht Entwicklungsländer sind. Außerdem strukturiert sie die Verhältnisse zu IO.<sup>22</sup>
- Die *GD Entwicklung* betreut die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeitsprogramme der EU. Sie ist primär zuständig für die Beziehungen der EU zu den sog. ‚AKP-Staaten‘.<sup>23</sup> Die diesbezügliche Hilfe baut seit 1975 auf den (4) Lomé-Abkommen auf. Das *Übereinkommen von Cotonou* (2000) regelt die Zusammenarbeit mit 77 Ländern. Es gilt bis zum Jahre 2020.
- Die *GD Haushalt* hat die üblichen Prärogative von Haushältern in der öffentlichen Verwaltung.

Auf Agenturebene verteilt sich die Verantwortung auf zwei Säulen, nämlich

- die Agentur *EuropeAid* verwaltet jährlich ein operatives Budget von 5 Mrd. Euro für Entwicklungszusammenarbeit.<sup>24</sup> Auf Grundlage der Übereinkommen werden für die GD Entwicklung Zahlungen an die Entwicklungsländer in Höhe von insgesamt 2,6 Mrd. Euro/Jahr getätigt.
- das Humanitäre Büro der Europäischen Kommission (*ECHO*) leistet mit einem Budget von ca. 540 Mio € in Notfällen humanitäre Hilfe.

Ziele der Entwicklungszusammenarbeit bestehen darin, *nachhaltige Entwicklung* zu schaffen. Armut soll beseitigt werden, „Gerechtigkeit“ – insbesondere Menschenrechte, Demokratie, Umweltschutz – geschaffen werden. Die geförderten Länder sollen langfristig in die Weltwirtschaft integriert werden.

---

<sup>21</sup> *Allgemeine*: Betrugsbekämpfung, Eurostat, Generalsekretariat, Presse- und Informationsdienst, Veröffentlichungen; *Interne*: Finanzkontrolle, Gemeinsamer Dolmetsch- und Konferenzdienst, Haushalt, Interner Auditdienst, Juristischer Dienst, Personal und Verwaltung, Politischer Beraterstab, Übersetzungsdienst; *Außenbeziehungen*: Amt für Humanitäre Hilfe (ECHO); EuropeAid.

<sup>22</sup> Vgl. *Werner Weidenfeld (Hrsg.)*, Europahandbuch 2000, München 2000, 73ff.

<sup>23</sup> „AKP“ bedeutet Afrika, Karibik, Pazifik. Die AKP-Staaten sind zumeist ehemalige Kolonialländer einzelner Mitgliedstaaten der EU oder andere Staaten, zu denen die EU eine besondere Beziehung besitzen.

<sup>24</sup> Die EU und ihre Mitgliedstaaten verwalten mit 55% des Gesamtaufkommens an Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit den weltweit größten Etat in diesem Politikfeld.



Dazu erhalten die geförderten Länder zunächst finanzielle Zuwendungen z.B. für Infrastrukturmaßnahmen, Maßnahmen zur Erhaltung der Umwelt oder zur Verbesserung des Bildungsniveaus und der Nahrungsmittelqualität, makroökonomische Zahlungen,<sup>25</sup> Einzahlungen in Treuhandfonds zugunsten hochverschuldeter Länder und Unterstützung privater externer und interner Investoren und Unternehmen. Auf dem Gebiet der „Gerechtigkeit“ erfolgt namentlich Unterstützung bei Wahlen und institutionellen Reformen, Mitarbeiten bei der Umgestaltung sozialer Systeme und Maßnahmen zur Verbesserung der privaten und öffentlichen Finanzinstitute.

Das *Bewilligungsverfahren* erfolgt hierbei durch den Abschluss von Verträgen mit den einzelnen Bewerbern in einem rechtsförmigen Verfahren. Der Zuschlag erfolgt für das wirtschaftlichste Angebot. „Rückwirkende“ Bewilligungen sind ausgeschlossen. Es erfolgen umfassende Kontrollen der Verwendung der Gelder.

#### **IV. Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)**

##### **1. Allgemeines und Struktur**

Grundsätzlich gehört die – Eigendynamik entfaltende – ESVP zur GASP.

Parallel zu dem unter dem Ministerrat stehenden *Politischen Komitee der GASP* steht das *Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)*. Es wird ergänzt durch *Militärausschuss (EU MC)*, *Militärstab (EU MS)* und einen *Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements*.

##### **2. Zusammenarbeit und Verzahnung mit den Vereinten Nationen**

Im VN-System ist der Sicherheitsrat der für die sicherheitspolitische Seite der GASP und die ESVP das zentrale Forum. Art. 19 Abs. 5 EUV lautet:

*„Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des [VNSR] sind, werden sich abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten. Die Mitgliedstaaten, die ständige Mitglieder des [VNSR] sind, werden sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der [VN-Charta] für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen.“*

Diese Spezialregeln zur Konferenzdiplomatie des Art. 19 EUV begründen *Unterrichtungspflichten für die gewählten Sicherheitsratsmitglieder*.

---

<sup>25</sup> Z.B. Haushaltszuschüsse und Zahlungen an Strukturanpassungsprogramme.

Frankreich und Großbritannien verstehen sich offenbar vorrangig mehr der VN-Charta und ihrer mit ihr herausgehobenen Rolle verpflichtet. Das Eingreifen in den Irak 2003 zeigt, wie unterbelichtet europäische Abstimmungen für den VN-SR ablaufen.<sup>26</sup> Ein von der EU wahrgenommener europäischer SR-Sitz erscheint jedoch bis auf Weiteres als unrealistisch.<sup>27</sup>

### 3. Strategische Linienführung

Fragwürdig erscheint, ob man sich Inaktivitätsreflexen in der ESVP hingeben sollte. Es spricht vieles dafür, die EU nicht mittels ESVP in der Weltpolitik als neue Macht mit Waffengewalt zu etablieren.<sup>28</sup> Aber diese Haltung sanktionierte indirekt historisches Versagen in den nach wie vor akuten Disintegrationsprozessen Ex-Jugoslawiens. Europa ist hinreichend handlungsfähig zu machen, um im eigenen Regionalbereich militärische Krisenreaktionskräfte schnell und machtvoll zu verlegen.

Die weitgehende Ausblendung militärischer Formen für EU und GASP wirkt von den Realitäten einer an vielen Orten gewaltgeneigten Welt abgehoben.<sup>29</sup> – Man muss sich schon *Kärrnerarbeiten* unterziehen: *Nur wer in Krisenregionen ein Mindestmaß an öffentlicher Sicherheit und Ordnung schafft, kann nachhaltig wirken.* Dazu bedarf es mehr als phantasievollen Ansetzens auf entwicklungspolitischen Agenden. Wer ohne Waffen moralisiert, kommt nicht an die Orte heran, an denen Ursachen von ‚Terrorismus‘ brüten. CIMIC kann nur dort gedeihlich wirken, wo hinreichend starke (Streit)Kräfte gewaltsame Konfliktaustragung unterbinden.

Die *Realisierung der European Headline Goals* noch 2003 bringt außer den militärischen Kapazitäten auch unterstützende zivile Fähigkeiten auf. Bei den nichtmilitärischen Aufgaben liegen die Schwerpunkte der EU auf dem Einsatz von Polizeikräften, der Stärkung des Rechtsstaates durch Kräfte für Justiz, Strafvollzug und allgemeine Zivilverwaltung sowie den Zivilschutz in Krisengebieten.

---

<sup>26</sup> Hans Arnold, Die Politik der EU in der UNO; Gunter Pleuger, Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, beide in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 170 bzw. 690.

<sup>27</sup> Gunter Pleuger, Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 689.

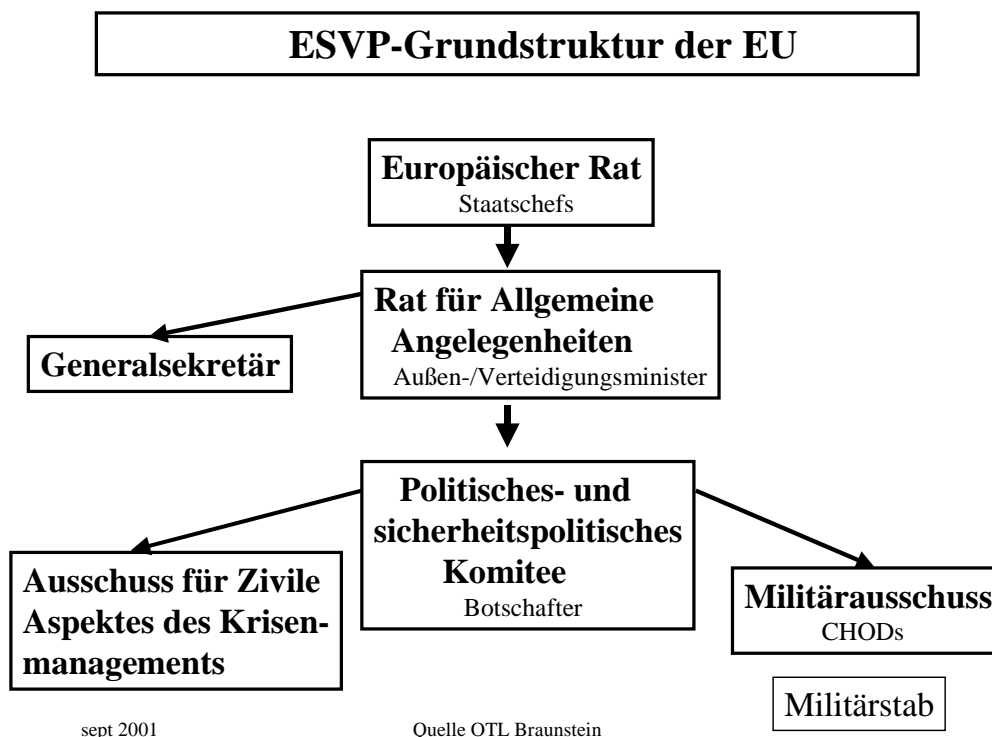
<sup>28</sup> Hans Arnold, Die Politik der EU in der UNO, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 175.

<sup>29</sup> Hans Arnold, Die Politik der EU in der UNO, in: Sabine v. Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Berlin/Heidelberg 2003, 175.

Man darf mit einer gewissen Zuversicht auf sich hier anbahnende sektorenübergreifende, integral angelegte Kooperation schauen. Das Prinzip für Erfolg ist erkannt. Es ist nun mit hinreichend Kräften zu unterfüttern, um zu wirken.

#### 4. Entscheidungsparameter

An den Entscheidungen im Rahmen der ESVP sind EK und EP nur formell in beratender Funktion beteiligt. Entscheidungsgremium ist der Rat. Diesem sind zur Umsetzung der ESVP neue Einrichtungen angefügt worden, nämlich:



*Abbildung 2: EU-ESVP-Grundstruktur*

a) *Politisches und Sicherheitspolitische Komitee (PSK).*

Das PSK erörtert sicherheitspolitische Fragestellungen im Normalfall entscheidungsvorbereitend. Zur Krisenreaktion nimmt es eine tragende Rolle bei der Entscheidungsfindung ein. Der Generalsekretär / Hohe Vertreter für die GASP kann im Krisenfall den Vorsitz übernehmen.

b) *Europäischer Militärstab und -Ausschuss (EU MS).*

Für die operativen Bereiche Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung wurde der Europäische Militärstab (EUMS) gegründet. Er ist in das Generalsekretariat des Rates eingegliedert und besteht aus von den Mitgliedstaaten entsandten militärischen Fachkräften.

Daneben wurde der Europäische Militärausschuss (EUMC) gegründet. Dieser setzt sich zusammen aus den nationalen Generalstabschefs und berät das PSK in militärischen Angelegenheiten und legt Leitlinien für das EUMS fest.

*c) Ausschuss für zivile Aspekte (Civcom)*

Auf ziviler Seite ist ein Ausschuss für *zivile Aspekte des Krisenmanagements* (Civcom) eingesetzt worden. Dieser soll die zivilen Fähigkeiten sicherstellen, um die Außenbeziehungen zu NATO und Drittstaaten in Notfällen sachgerecht zu intensivieren.

Die ESVP soll die EU nicht zu einem kollektiven Verteidigungsbündnis (um)formen. Die Neutralen in der EU sind nicht beliebig in die Zusammenarbeit einzubinden. – Eine Herausforderung ist, durch enge Zusammenarbeit zwischen EU und NATO *Doppelstrukturen zu vermeiden*.

*d) Entwicklungsoffenheit der ESVP*

Im Hinblick auf die Erweiterungen von NATO und EU ist die ESVP ein offenes Projekt. Sonderrollen spielen für die ESVP die Beitrittskandidaten und die EU-Mitgliedstaaten, die nicht der NATO angehören. Zwischen ihnen bestehen formelle Kontakte auf der Ebene des PSK sowie dem EU-Militärstab.

Zu den *Partnerstaaten* gehören EU-Mitglieder, die keine NATO-Mitglieder sind, die EU-Beitrittskandidaten sowie Kanada, Russland und die Ukraine.

## **V. Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Art. 29ff**

Die Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) richtet sich namentlich gegen grenzübergreifende organisierte Kriminalität.

Auf der Agenda stehen insbesondere: Geldwäsche, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, illegaler Drogen- und Waffenhandel, Bestechung/Bestechlichkeit und schließlich Terrorismus .

Art. 29 Abs. 2 EUV sieht eine engere Zusammenarbeit u.a. der Polizei-, Zoll- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten vor. Dazu liegt bei Überschreitung von Grenzen die Einschaltung des Europäischen Polizeiamtes Europol und der Europäischen Stelle für justitielle Zusammenarbeit Eurojust nahe.

Die militärischen Einsatzgebiete in Südosteuropa gelten gemeinhin als Horte der Korruption und sonstiger Kriminalität. Die EU hat mit der EUPM die Verantwortung nach Annex 11 des Daytonvertrages von den VN übernommen. Sie ist damit gefordert, die Schaffung einer rechtstaatlich nach (west)europäischem Muster arbeitende Polizei zu begleiten. Die Übernahme des IPTF-Mandates weist in eine proaktive operative Richtung: Man geht

nunmehr dorthin, wo die Probleme am größten sind und wartet weniger darauf, dass sie einen selbst erreichen. Eine bedeutsame Entwicklung.

## **VI. Haushaltsrecht**

Grundsätzlich trägt der Gemeinschaftshaushalt die operativen Ausgaben für GASP und PJZS, Art. 28 Abs. 3 EUV, respektive Art. 41 Abs. 3 EUV. Es findet dann das allgemeine Haushaltsverfahrensrecht Anwendung.

*Operative Ausgaben im Rahmen von GASP bzw. PJZS* ergeben sich nicht zwingend aus primären oder sekundärem Gemeinschaftsrecht. Sie sind also nicht-obligatorisch i.S.v. Art. 272 Abs. 4 Uabs. 2 EGV. Daraus folgt eine weitgehende Haushaltsmacht des EP über die materielle Durchführung von GASP/PJZS mitzuentcheiden.

Diese Macht läuft dem intergouvernementalen Charakter der GASP prinzipiell zuwider. Es ist aber folgerichtig, wenn die Exekutiven in die Haushaltshoheit eines Parlaments eingreift.<sup>30</sup> Einstimmig kann der Rat beschließen, dass operative GASP/PJZS-Kosten nicht zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen. Dann gehen die Ausgaben grundsätzlich nach dem BSP-Schlüssel zu Lasten der Mitgliedstaaten, Art. 28 Abs. 3 UA 1 EUV/Art. 41 Abs. 3 EUV.

Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischem oder verteidigungspolitischen Bezügen können nicht vom Gemeinschaftshaushalt übernommen werden.

*Verwaltungsausgaben im Rahmen von GASP bzw. PJZS* belasten den Gemeinschaftshaushalt automatisch, Art. 268 Abs. 2 S. 1 EGV.

Die Einstimmigkeitsregel im Rat bzw. die Mitbestimmung des EP erhöhen die Zahl der zu erwartenden Hindernisse für schnelle Initiativen. Das Haushaltsrecht ist somit bis auf weiteres ein verkomplizierender Aspekt, der wirksames militärisches Reagieren der Europäer auf humanitäre Krisen vereiteln wird.

Für rasches, initiatives Eingreifen in Krisen wäre daher der haushaltsrechtliche Reformstau<sup>31</sup> für die GASP/ESVP möglichst zu beheben.

---

<sup>30</sup> Matthias Pechstein/Christian Koenig, Die Europäische Union, Tübingen 2000, Rn. 386.

<sup>31</sup> Matthias Pechstein/Christian Koenig, Die Europäische Union, Tübingen 2000, Rn. 401.

## **VII. 2003 angelaufene GASP/ESVP-Operationen der EU**

### **1. Europäische Polizei-Mission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina**

Am Januar 2003 übernahm die EUPM von den VN die Aufgaben nach Annex 11 des Daytonvertrages (GFAP). Die VN hatten dazu eine Internationale Polizei Sondereinheit (IPTF) mit bis zu 2037 Polizisten aufgestellt.<sup>32</sup>

Die EUPM führt die VN-Agenden Überwachung, Beratung, Wiederaufbau und Reform der Polizei Bosnien-Herzegowinas fort. Sie steht wie alle Agenturen, die den Daytonvertrag umsetzen sollen, unter dem Schutz der NATO-geführten Stabilization Force (SFOR).

*Verbindung* und Informationsaustausch betreffend Kriminalitätsrepression und Aufbau präventiver Strukturen muss das A und O der CIMIC der EUPM sein.

### **2. EU-Mission ‚Concordia‘ in Mazedonien (FYROM)**

Im April 2003 übernahm die EU von der NATO die internationale Sicherheitspräsenz ‚Allied Harmony‘ in Mazedonien. Die mazedonische Regierung hatte darum im Januar 2003 gebeten. – Damit läuft die erste militärische Operation der EU. Für sie sind 350 Soldaten aus 27 Ländern vorgesehen. Geführt wird die Truppe vom NATO-Hauptquartier in Mons/Belgien.<sup>33</sup>

Die Operation ‚Concordia‘ verfolgt mit der Stabilisierung der Region denselben Schwerpunkte wie ‚Allied Harmony‘. Truppenpräsenz, Verbindungs- und Wiederaufbauaufgaben sollen das friedliche Zusammenleben der Ethnien fördern. Die Unterstützung von OSZE- und EUMM<sup>34</sup>-Beobachtern gehört ebenfalls zum operativen Auftrag.

‚Concordia‘ mag ein Anfang sein vor der – sinnvollen – Entlastung der US-Amerikaner in Südosteuropa. Politisch am stärksten mit den Problemen in Mazedonien zusammenhängen mag das Amselfeld. Gleichwohl macht es Sinn, die europäischen Strukturen zunächst an der – vermeintlich – leichtesten Operationsbaustelle in Südosteuropa zu erproben.

---

<sup>32</sup> Vgl. *Marcus Jurij Vogt*, Äußere Faktoren eines Aussöhnungsprozesses, in: *Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.)*, Europas Tragik, Münster 2003, 60f.

<sup>33</sup> Befehlshaber [‚Operation Commander‘] ist der deutsche Admiral Rainer Feist. 2001 hatte ein Bundeswehkontingent unter Brigadegeneral Heinz-Georg Keerl die Task Force Amber Fox Erfolg. Die ethnischen Spannungen und Gewaltschamützen des Frühjahrs 2001 mündeten nicht in einen Bürgerkrieg.

<sup>34</sup> European Monitoring Mission (EUMM).

Die Nutzung SHAPes<sup>35</sup> als militärischem NATO-Hauptquartier zeigt das Vertrauen der US-Amerikaner in das Bündnis. Die Reibereien unter den Regierungen der vier größeren NATO-Partner um den dritten Golfkrieg sind nicht überzubewerten. Die NATO wird ihre Sicherheitsfunktion als kollektives System für Europa<sup>36</sup> aus einer historischen Erfahrung heraus wahren: Das dauerhafte Engagement der Vereinigten Staaten balancierte (west)europäische Gegensätze aus. Das supranationale Integrationsexperiment wurde von Anfang an durch das nordamerikanische Sicherheitsengagement gedeckt und abgesichert. Angesichts der Absicht der EU, die Türkei zu integrieren wäre es fahrlässig, die bestehende militärische Einbindung zu konterkarieren.<sup>37</sup>

### VIII. Lagebeurteilung und Ausblick

Die EU ist trotz Unvollkommenheiten bereits heute eine respektable Errungenschaft: Staaten, die jahrhundertlang erbittert rivalisierten, haben den Krieg der Armeen durch jenen ihrer Zivilverwaltungen ersetzt.

Die anstehende Erweiterungs- und Vertiefungsrunden werden die EU fordern. Die Integration von zunächst 10 weiteren Staaten 2004 sowie der Türkei verlangt enorme Leistungen.

Mitte 2003 soll der *Europäische Konvent* Vorschläge über eine europäische Verfassung ausarbeiten. In derartigen Fragen mag Qualität über Tempo gehen, insbesondere weil ‚Europa‘ als eine Notwendigkeit erscheint.

Der Konvent wird Aspekte einer künftigen Außen- und Sicherheitspolitik berücksichtigen. So lange er berät, sind keine diesbezüglichen Initiativen politisch vielversprechend. Die *Vorfrage* par excellence ist die, welche *Stellung* ein zusammenwachsendes *Europa in der Welt* anstreben soll.

Ein zu ehrgeizig definiertes Europa geriete mit den USA auf Kollisionskurs. Das richtige Maß dürfte dort liegen, wo eine *Regionalmacht Europa*

- die *USA als Führungs- und Friedensmacht* für Europa glaubwürdig anerkennt;
- ihre globalen Interessen mit der Bereitschaft zur Übernahme globaler Verantwortung wahrnimmt.

---

<sup>35</sup> Supreme Headquarter Allied Powers Europe in Mons/Belgien.

<sup>36</sup> *August Pradetto*, Funktionen militärischer Konfliktregelung durch die NATO bei der Neuordnung Europas, in: *Heiner Timmermann/August Pradetto (Hrsg.)*, Die NATO auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Münster 2002, 206.

<sup>37</sup> *Paul J.J. Welfens*, EU-Osterweiterung – Transfer von Sicherheit und Stabilität nach Osteuropa, in: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.)*, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg 2001, 149.

Aufgabenteilung ist zu suchen. Die EU sollte Verantwortung für Ost- und Südosteuropa sowie für Teile Afrikas<sup>38</sup> übernehmen. Wo sich gemeinsame Interessen begegnen wie im Nahen Osten, wäre koordiniert Verantwortung wahrzunehmen. – Die Analogie zu den Balkanoperationen drängte sich auf.

In eine solche Aufgabenteilung passen die in Umfang und Wirkungsmöglichkeiten eingeschränkten *europäischen Krisenreaktionskräfte*. Sie erlauben Eingreifen dann, wenn die US-Amerikaner entweder nicht handeln wollen oder aber anderweitig gebunden sind. – Mittelbar bringt das Krisenmanagement in Ex-Jugoslawien europäische Streitkräfte auf den Weg.<sup>39</sup>

Die EU wäre nach dieser Vision ein *gleichberechtigter Partner der USA mit begrenzter globaler Verantwortung*. Das transatlantische Bündnis führte zu sinnvollem Ressourceneinsatz angesichts sich globalisierender Risiken.<sup>40</sup>

Eine sich in diese Richtung entwickelnde EU stellt die NATO nicht zwangsläufig in Frage. Die EU mag schrittweise in Verantwortung hineinwachsen, die derzeit von der NATO wahrgenommen wird. Angesichts der Globalität von Sicherheits Herausforderungen macht eine Aufgabenteilung im Rahmen der NATO weiter Sinn.

## **IX. Literaturhinweise**

*Tilman Chladek/Angelika Volle/Werner Weidenfeld (Hrsg.)*, Europäische Sicherheitspolitik in der Bewährung, Bielefeld 2000.

*Deutsche Bundesbank (Hrsg.)*, Europäische Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Frankfurt a.M. 1997.

*Klemens H. Fischer*, Der Vertrag von Nizza, Baden-Baden 2001.

*Carsten Giersch*, Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995, (Diss. Bonn), Baden-Baden 1998.

*Walter Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969.

*Werner Lachmann*, Entwicklungspolitik, 4 (3) Bände München seit 1997.

*Gisela Müller-Brandeck-Bouquet (Hrsg.)*, Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2002.

---

<sup>38</sup> *Rainer Tetzlaff*, Schwindende Sicherheit und wachsende Risiken in Afrika, in: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.)*, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg 2001, 371.

<sup>39</sup> *August Pradetto*, Funktionen militärischer Konfliktregelung durch die NATO bei der Neuordnung Europas, in: *Heiner Timmermann/August Pradetto (Hrsg.)*, Die NATO auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Münster 2002, 203.

<sup>40</sup> *Klaus Naumann*, Frieden – der noch nicht erfüllte Auftrag, Hamburg 2002, 211f.



*Matthias Pechstein/Christian Koenig, Die Europäische Union, Tübingen 2000.*

*Christian Saadhoff, Außenpolitik für ein geeintes Europa. Die zweite Säule der EU auf dem Prüfstand, Norderstedt 2001.*

*Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 1999.*

*Brian White, Understanding European Foreign Policy, Houndmills 2001.*



# European Commission Humanitarian Office - ECHO

*René El Salman*

## **I. Gemeinschaftsrechtliche Kompetenz**

Frankreich sorgte innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) für eine besonders günstige Behandlung seiner Überseegebiete. Bereits 1958 wurde der erste Entwicklungsfond gegründet.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde der EG eine Kompetenz für Entwicklungszusammenarbeit zugewiesen, Art. 177-181 EGV.

Die Politik der Gemeinschaft auf diesem Sektor soll die

- nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer
- harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft
- Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern fördern.

Die Gemeinschaftspolitik soll die Politik der Mitgliedstaaten insoweit ergänzen, Art. 177 EGV. Außerdem soll sie allgemeinen Zielen dienen. Dazu gehören die Fortentwicklung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Maßnahmen und Programme offen für EG-Förderung betreffen: Antiaids, Antidrogen, Demokratisierung und Menschenrechte, Flüchtlingshilfe, Frauen in Entwicklungsländern, Humanitäre Hilfe, Investmentpartner, Nahrungsmittelhilfe, Kofinanzierung mit NGOs, Tropische Wälder.

Die EG mit ihren Mitgliedstaaten ist der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe.

## **II. Gründung und Instrumente einer Spezialagentur**

ECHO, die Behörde der Europäischen Kommission für humanitäre Hilfe wurde 1992 errichtet.<sup>1</sup> Sie steuert die Verteilung von Geldern der Gemeinschaft für humanitäre Hilfsprojekte.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ratsverordnung (EG) 1257/96 v. 20.06.1996 betreffend Humanitäre Hilfe, Amtsblatt L163, 02. 07. 1996, S. 1-6.

<sup>2</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/echo/presentation/background\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/echo/presentation/background_en.htm)

Das *Mandat von ECHO* umfasst die Rettung und den Schutz von Menschenleben bei Naturkatastrophen, gewaltsam ausgetragenen Konflikten sowie in strukturellen und anderen Krisen in Drittstaaten.

Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Entwicklungsländern. Davon mitumfasst sind vorbeugende Hilfsmassnahmen gegen drohende Entwicklungen der genannten Art.

ECHO führt selbst keine Projekte vor Ort durch, sondern ‚lässt machen‘. Das Amt bedient sich anderer Agenturen und steuert mittelbar.

Die Mittel werden an Organisationen vergeben, die Sofort- und Nachsorge-massnahmen oder Vorsorgemaßnahmen durchführen. Derzeit betreut ECHO Projekte in über 85 Ländern. Die meisten von ihnen gehören zu den AKP-Staaten.<sup>3</sup>

ECHOs Leistungen sind finanzieller und koordinatorischer Art. Die Zusage von Geldmitteln an Hilfsorganisationen, die vor Ort tätig sind, ist an die Beachtung von Vorgaben des Koordinators geknüpft.

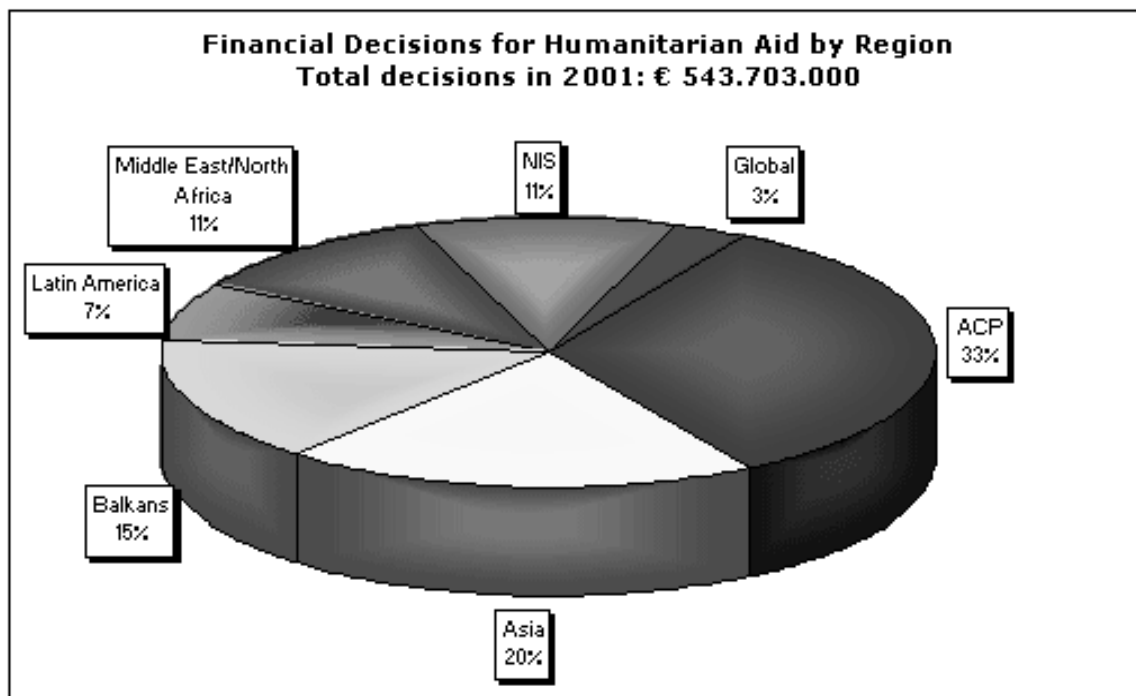


Abbildung 1: Regionalaufschlüsselung der Humanitären Hilfe ECHOs

## 1. Unterstützte Sofort- und Nachsorge-massnahmen am Beispiel KOSOVO

Den Schwerpunkt der von ECHO betreuten Maßnahmen bilden Sofort- und Nachsorge-massnahmen.

<sup>3</sup> AKP = Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten.

Im Kosovo z.B. erfolgte die Zuweisung finanzieller Mittel im ersten Schritt zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse. Es ging um Wohnungen zum Schutz vor Nässe und Kälte, die Versorgung mit Energie, Nahrungsmitteln sowie medizinische Güter.

1999 entfielen insgesamt 378 Mio. Euro auf die Kriegsgebiete auf dem Balkan. 1999/2000 wurden 122 Mio. Euro für Projekte im Kosovo eingesetzt, 2001 flossen weitere 41 Mio. Euro.

Mit diesen Mitteln wurden im Winter 1999/2000 zunächst Unterkünfte für etwa 22.500 Familien geschaffen. Im Winter 2000/2001 wurde an 33.000 Familien Brennmaterial ausgegeben. Bis heute wurden etwa 200 Schulen (wieder)aufgebaut. Nunmehr können 90 % der Kinder im Kosovo eine Schule besuchen.

2001 entfielen noch etwa 15 % der weltweiten ECHO-Mittel auf den Balkan. Mit zunehmender Stabilisierung der humanitären Situation reduzierte ECHO seinen Einsatz im Kosovo im Jahr 2001 merklich. Das Ziel, gegen Ende 2001 bzw. 2002 das Engagement im Kosovo einzustellen, wurde erreicht.

## **2. Finanzierte Vorsorgemaßnahmen**

Beispiel für die von ECHO finanzierten Vorsorgemaßnahmen sind sog. *Pilotprojekte Krisenprävention*. Diese dienen für Maßnahmen in von Naturkatastrophen gefährdeten Regionen. Projekte werden gefördert, die Bevölkerung und Behörden vor Ort auf eine effektive Krisenbewältigung vorbereiten.

## **3. Ausbildungsprogramm Network on Humanitarian Assistance (NOHA)**

ECHO fördert das Ausbildungsprogramm NOHA bzw. Studiengänge, die schwerpunktmäßig humanitäre Hilfe und Wiederaufbaufragen behandeln. Derzeit fördert ECHO Studiengänge an 8 europäischen Universitäten.<sup>4</sup>

## **III. Bewilligungsverfahren**

Eine Nichtregierungsorganisation (NGO) muss, um Finanzmittel von ECHO zu erhalten, mit ECHO einen sog. *Partnervertrag* abschließen. Kriterien sind:<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Es handelt sich hierbei um die *Masterstudiengänge* an der Universität Aix-Marseille III in *Aix-en-Provence*, der Ruhr-Universität *Bochum*, der Deusto-Universität in *Bilbao*, dem University College *Dublin*, der Universität *Uppsala*, Der University of *Groningen*; und der katholischen Universität *Löwen*. Vgl. [www.noha.deusto.es/](http://www.noha.deusto.es/)

<sup>5</sup> Die Kriterien sind in Art. 7 der Verordnung 1257/96 EC vom 20. Juni 1996 im Amtsblatt L163, 02. 07. 1996, S. 1-6 niedergelegt.

- Unabhängigkeit und Gemeinnützigkeit der Organisation;
- ihr Hauptsitz muss grundsätzlich in einem EU-Mitgliedstaat liegen;<sup>6</sup>
- Anforderungen an Managementkapazitäten – Finanzen / Verwaltung – logistische und technische Ausstattung;
- Erfahrung bei humanitärer Hilfe, evtl. Erfahrungen im betreffenden Land;
- Erfolge bei früheren Operationen;
- Bereitschaft, sich in die ECHO-Koordination einzugliedern;
- Fähigkeit, mit den Behörden im Drittland zu kommunizieren;
- Unparteilichkeit bei der Ausführung von Hilfsmassnahmen.

Nationale und internationale Organisationen können auch ohne die Vorlage von Nachweisen über die aufgezählten Merkmale Förderungszahlungen erhalten.

Der überwiegende Teil der Förderungszahlungen geht an NGOs. Von den ca. 210 Partnern von ECHO sind die weit überwiegende Zahl NGOs.<sup>7</sup>

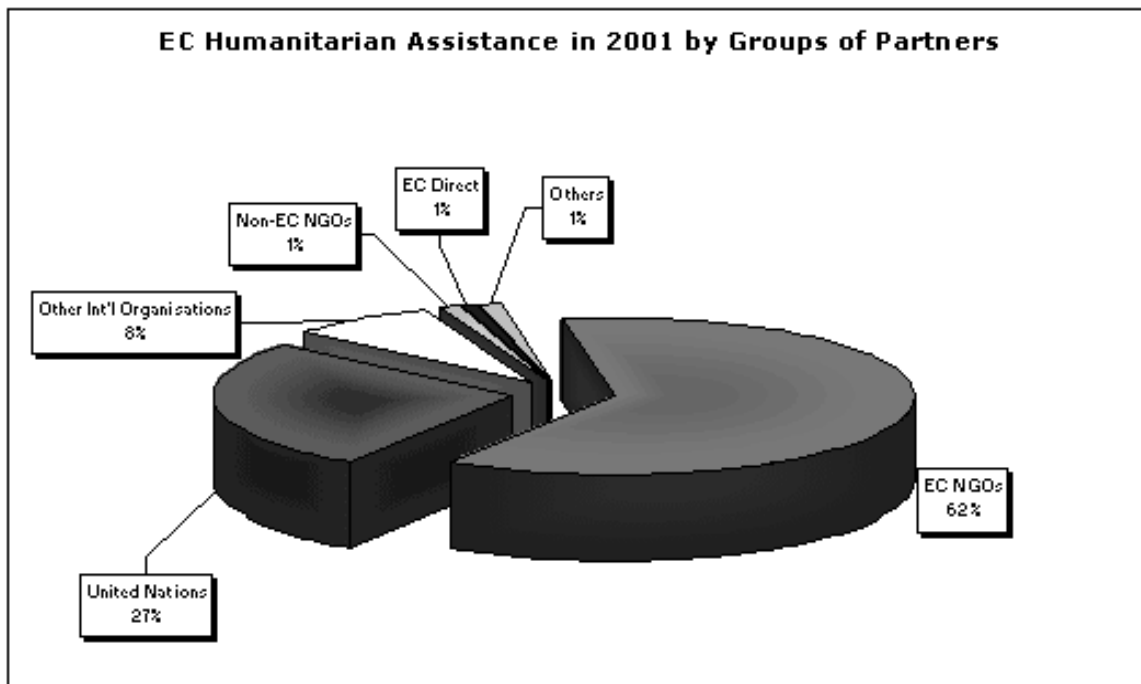


Abbildung 2: Humanitäre Hilfe durch ECHO in 2001

<sup>6</sup> NGOs mit Hauptsitz in einem Nicht-EU-Staat können nur unter sehr viel schwierigeren Bedingungen Fördermittel erhalten. Die Artt. 7, 8 der Verordnung 1257/96 EC enthalten auch eine Definition der „Niederlassung“ und des „Hauptsitzes“ einer NGO.

<sup>7</sup> Quelle der folgenden Graphischen Darstellung: Europäische Kommission, Internetseite vom 26. 02. 2003, [http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo\\_aid\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_aid_en.htm)

Zur *effektiven Verwendung der Gelder* während und nach der Projektdurchführung sieht die Verordnung 1257/96 EC ein *Evaluationsverfahren* vor. Dieses wird durch unangemeldete Kontrolluntersuchungen bzw. Prüfungen der Kommission und des Europäischen Rechnungshofes ergänzt.

#### IV. Umfang der Hilfe und Finanzierung

ECHO verteilt 30% der weltweit investierten Gelder für internationale humanitäre Hilfe.<sup>8</sup> Die jährlichen Ausgaben von ECHO schwanken – je nach Krisenkonjunktur - seit 1995 zwischen knapp 500 Mio. Euro und über 800 Mio. Euro. Im Jahr 2000 wurden von ECHO ca. 492 Mio. Euro bewilligt.<sup>9</sup>

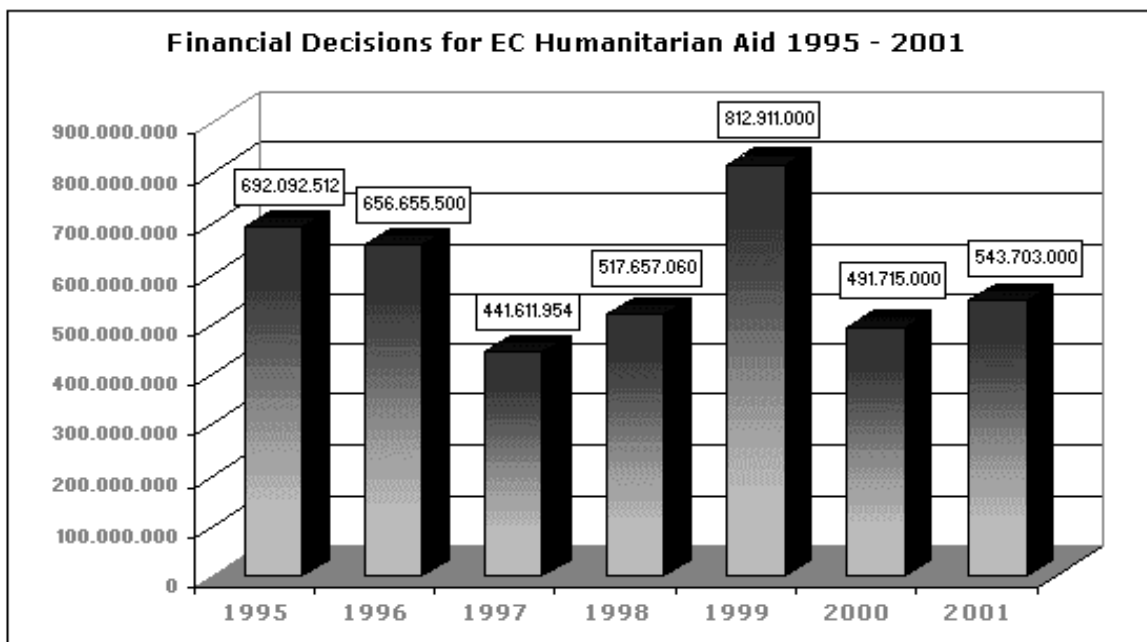


Abbildung 3: Schwankungsbreite des Finanzvolumen der Europäischen Kommission für Humanitäre Hilfe von 1995- 2001

Die Geldmittel kommen aus dem allgemeinen Haushalt der EU und aus dem Europäischen Entwicklungsfond (EDF).<sup>10</sup>

Anders als nach dem zu Recht als kompliziert kritisierten Haushaltsverfahrens nach Art. 272 EGV<sup>11</sup> kann ECHO rasch handeln. Schnelligkeit geht bei kri-

<sup>8</sup> In nationalen Programmen bringen die Mitgliedstaaten weitere 25% der weltweiten Entwicklungshilfe auf. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben damit einen Anteil von 55% der weltweiten humanitären Hilfe.

<sup>9</sup> Quelle der folgenden Graphischen Darstellung: Europäische Kommission, Internetseite vom 26. 02. 2003, [http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo\\_aid\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_aid_en.htm)

<sup>10</sup> Art. 254 des Lomé-Abkommens, vgl. BGBl. 1986 II, 17 (Gesetz v. 07.01.1986)

<sup>11</sup> Matthias Pechstein / Christian Koenig, Europäische Union, Tübingen 1999, Rn. 401ff.

senhaften Entwicklungen vor exakter Zielgenauigkeit. Die für ECHO geltenden Vorschriften ermöglichen programmgerechtes Agieren.

In millions of Euros	1998	1999	2000	2001	2002
<b>1. Community budget</b>	475	727	489	523	522
<b>2. Lomé Convention - EDF</b>	42	87	3	21	17

Die Zuschüsse aus dem Europäischen Entwicklungsfond unterliegen starken Schwankungen. Der weit überwiegende Anteil der für ECHO verfügbaren Gelder stammt aus dem Gemeinschaftshaushalt.<sup>12</sup>

Damit wird der Langfristperspektive des EDF Rechnung getragen, der als Strukturfond auf nachhaltige Entwicklung abzielt.

#### **IV. Literatur und Adressen**

*Wolf-Dieter Eberwein/Dieter Runge (Hrsg.),* Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein internationales Politikfeld, Münster 2003.

*Marco Kuhn,* Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaften. Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen, Berlin 2000.

[www.europa.eu.int/comm/echo](http://www.europa.eu.int/comm/echo)

---

<sup>12</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo\\_aid\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_aid_en.htm)

# Office of the High Representative (OHR)

*Thilo Nebelung*

## I. Aufgaben und Ziele

Das Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) ist die Haupteinrichtung des *Daytoner Friedensvertragswerkes für Bosnien und Herzegowina (GFAP)*.<sup>1</sup>

Das 1995 geschlossene GFAP mandatiert das OHR in *Annex 10*. Der Hohe Repräsentant (HR) soll die Implementierung der zivilen Aspekte ‚Daytons‘ durch die Parteien überwachen. Für die *internationalen zivilen Anstrengungen* hat er eine *Koordinationsfunktion*. Mit seiner Hilfe soll ein effektiver Einsatz der Kräfte stattfinden.

Der *Daytonvertrag* unterscheidet streng zwischen militärischer und ziviler Implementierung. Für ersteres ist die NATO verantwortlich, für letzteres im Prinzip die Parteien des ehemaligen Krieges.

In zweiter Instanz übernehmen – gründend auf internationalen Rechtstiteln – IO Verantwortung für die zivile Implementierung. Beispielsweise war die OSZE nach GFAP-Annex 3 bis 2002 für die Durchführung von Wahlen zuständig. Das VN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) nach GFAP-Annex 7 ist für die strategisch wichtige Flüchtlingsrückführung zuständig. – *Bosnien-Herzegowinas Souveränität* stelle man sich plastisch als ‚perforiert‘ vor.<sup>2</sup>

Als *Monitor* über bosnisch-herzegowinischen und internationalen Anstrengungen steht das OHR quasi auf einer dritten Hierarchieebene.

Der HR vertritt die ‚*Internationalen Gemeinschaft*‘ (IC)<sup>3</sup> – ein vager Begriff, hat die IC doch keine Rechtspersönlichkeit. Die Staaten des Friedensimplementationsrates (PIC) werden vom HR repräsentiert.<sup>4</sup> Sie ernennen ihn über den PIC, der VN-Sicherheitsrat ‚indossiert‘<sup>5</sup> ihn.<sup>6</sup> – Eine komplexe Prozedur.

---

<sup>1</sup> GFAP = General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina

<sup>2</sup> *Marcus Jurij Vogt*, Äußere Faktoren eines Aussöhnungsprozesses, in: *Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.)*, Europas Tragik, Münster 2003, 58.

<sup>3</sup> Dieser Begriff taucht erstmals in einem völkerrechtlichen Dokument auf.

<sup>4</sup> *Marcus Jurij Vogt*, Äußere Faktoren eines Aussöhnungsprozesses, in: *Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.)*, Europas Tragik, Münster 2003, 65.

<sup>5</sup> *Michael Flügger*, Zivile Implementierung eines Friedensabkommens: Im Büro des Hohen Repräsentanten in Sarajewo, in: *Rafael Biermann (Hrsg.)*, Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, Baden-Baden 2002, 197.

<sup>6</sup> Vgl. UNSC Res. 1031 (1995) v. 15.12.1995, Punkt 26.



Für die zivile Interpretierung des GFAP ist in Zweifelsfällen der HR letzte Instanz, Annex 10 Art. V. Insoweit schlüpft er in die Rolle eines *Adjudikators*. Gegenüber I/SFOR hat er sich komplett der Einmischung in die Operationsführung zu enthalten, Annex 10 Art. II 9.

Dazu ist es seine Aufgabe, die Aktivitäten der internationalen zivilen Organisationen zu koordinieren, Annex 10 Art. II 1 c 1. Er soll Einsatz der Kräfte mit Blick auf ein *Höchstmaß an Effizienz* gewährleisten.

In seiner *Wächterrolle* hat der HR die Autonomie der einheimischen Kräfte im Rahmen ihrer Verantwortungsbereiche zu respektieren Annex 10 Art. II 1 b.<sup>7</sup> – In Spannung dazu steht sein *Recht als Ersatzgesetzgeber*, Regeln über Art und Ausmaß der Aktivitäten für ein Voranschreiten des Friedensprozesses verbindlich festzulegen.<sup>8</sup>

*Organisationenübergreifende Schwierigkeiten* mit der Umsetzung der zivilen Aspekte des Abkommens mag der HR an sich ziehen wollen. Gegenüber IO fehlt ihm jedoch die faktische Kompetenz, Entscheidungen durchzusetzen.<sup>9</sup>

Als Repräsentant der IC hält der HR laufenden Kontakt mit den Parteien und den IO. Gegenüber den VN, der EU, den USA, der Russischen Föderation berichtet er in regulären Abständen über den Stand der Implementation.

Seit Übernahme des IPTF-Mandates nach GFAP-Annex 10 durch die *EUPM* im Januar 2003 steuert der HR diese mittelbar.

## II. Vorgeschichte und Mitglieder

Die Kriegsparteien handelten im November 1995 in Dayton, Ohio (USA), auf höchster Ebene ein *Rahmenfriedensabkommen* aus. Obwohl förmlich nicht Kriegsparteien, waren *Kroatien* und die *Bundesrepublik Jugoslawien* vertreten. Sie verpflichteten sich teilweise zur Unterstützung des Daytonprozesses. Am 14. Dezember 1995 unterzeichneten die Parteien in Rambouillet das *GFAP*.

Die einzelnen Bestandteile des Friedensvertragswerkes wurden von wechselnden Parteien gezeichnet. – Dies weist auf die *Verworrenheit der Kriegsalianzen* und ihrer Kampfziele hin. Sie ist im GFAP praktisch *perpetuiert*.

Der VN-Sicherheitsrat mandatierte unverzüglich IFOR und entsandte eine *Polizeifeldmission (IPTF)*<sup>10</sup> nach Bosnien und Herzegowina (*UNMiBH*).<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Annex 10 Artikel II 1 c 2.

<sup>8</sup> Sog. ‚Bonn-Powers‘. – Vgl. *Michael Flügger*, Zivile Implementierung eines Friedensabkommens: Im Büro des Hohen Repräsentanten in Sarajewo, in: *Rafael Biermann (Hrsg.)*, Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, Baden-Baden 2002, 198f.

<sup>9</sup> Bonn Peace Implementation Conference, 9./10. Dezember 1997, Conclusions XI.

In London wurde wenige Tage vor der abschließenden Unterzeichnung eine erste Konferenz zur Umsetzung abgehalten. Hieraus etablierte sich der sog. „*Friedensimplementationsrat*“ (*PIC*).<sup>12</sup>

Der *PIC* besteht aus 55 *Mitgliedern*. Vertreten sind nationale Regierungen,<sup>13</sup> sowie IO.<sup>14</sup> Daneben gibt es eine wechselnde Anzahl nachfragender Regierungen und Organisationen als Beobachter.

Der *PIC* tagt halbjährlich auf *Ministerebene*. Hierbei werden Ziele für die Friedensentwicklung für die kommende Periode definiert.

Für den *PIC* wurde von Anfang an ein *Steuerungskomitee*, unter Vorsitz des HR, als verlängertem Beratschlagungsarm eingerichtet. Mitglieder dieses Komitees sind *Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland* und die *USA*, der *Präsident des Rates der EU*, die *EU-Kommission*, und die *OIC* (*Organisation of the Islamic Conference*), repräsentiert durch die *Türkei*. – Eine Welt der ‚Großen‘ vereint auf schiefen Ebenen im Kleinen.

Das *PIC-Steuerungskomitee* nominiert formell die Person des Hohen Repräsentanten (HR). Seine monatlichen Zusammenkünfte schaffen Transparenz auf der *Botschaferebene*. Die Botschafter nehmen somit vergleichbar einem Aufsichtsrat Kontrolle vor.

### **III. Aufbau und Instrumente**

Sitz des OHR samt Hauptquartier befinden sich in *Sarajewo*. Es ist einen guten Steinwurf entfernt von den Parlamenten des Gesamtstaates und der bosnisch-kroatischen Föderation.

Das OHR untergliedert sich in die Ressorts Politik, Wirtschaft, Recht, Schwerekriminalität,<sup>15</sup> Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie eine Militärzelle.

Die *Sonderabteilung für Rückkehr und Wiederaufbau (RRTF)*<sup>16</sup> arbeitet als Arbeitsgruppe horizontal.

---

<sup>10</sup> IPTF = International Police Task Force.

<sup>11</sup> UNSC 1035 (1995) v. 21.12.1995.

<sup>12</sup> PIC = Peace Implementation Council.

<sup>13</sup> Besondere Verantwortung tragen die VN-SR-Mitglieder China (bis Mai 2000) sowie die Mitglieder der EU der 15 samt der Europäischen Kommission sowie Frankreich und Großbritannien sind danach im doppelten Sinne zentrale Spieler. Das galt namentlich für Großbritannien auch während des Krieges um Bosnien und Herzegowina.

<sup>14</sup> VN, OSZE, UNHCR, UNHCHR, NATO, IKRK, Weltbank.

<sup>15</sup> Bis Mitte 2002 Korruptionsbekämpfung.

<sup>16</sup> Vgl. *Marcus Jurij Vogt*, Äußere Faktoren eines Aussöhnungsprozesses, in: *Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.)*, Europas Tragik, Münster 2003, 66f.

Pressebüro, Personalabteilung und die Abteilung Verwaltung und Finanzen dienen der *Binnenverwaltung*.

Ein *Satellitenbüro* des OHR befindet sich in *Brüssel*, insbesondere um mit EU und NATO Koordination auf höheren Ebenen sicherzustellen.

Räumlich sind weisungsgebundene *OHR-Regionalbüros* in Banja Luka, Mostar, Tuzla und Brcko disloziert. Insbesondere letzteres genießt wegen des *Sonderstatus Brckos* weite Spielräume bei der Auftragwahrnehmung.

Angeschlossen sind weitere *Feld- bzw. Lokalbüros* in Bihac, Bijeljina, Derventa, Doboj, Foca, Gornji Vakuf/Uskoplje, Livno, Prijedor, Sokolac, Srebrenica, Travnik, Trebinje, Zenica und Zvornik. Schwerpunkt der Arbeit dieser Feldbüros liegt im Bereich der Zuständigkeit der *RRTF*.

Die RRTF steht unter *Federführung von OHR und UNHCR*. Finanziert wird sie von verschiedenen IO<sup>17</sup> sowie drei Regierungen.<sup>18</sup>

Die RRTF soll Kräfte zur Verbindung von Flüchtlings- und Vertriebenenrückkehr mit wirtschaftlichem Wiederaufbau bündeln. Sie ist für die GFAP-Implementation im *strategisch sensibelsten Bereich* tätig. Beim Flüchtlings- und Vertriebenenwesen geht es unmittelbar um die Rückgängigmachung der Kriegsfolgen. Sie vereinigt dazu die bedeutungsvollsten IO für das Land.

Die RRTF hat außer der Steuerungsebene der stützenden Organisationen drei operationale Ebenen. – Fragwürdig sind Aufbau und Existenz der Mittelebene. Im *Informationszeitalter* ist den Feldbüros mit einem starken Zentralsekretariat wahrscheinlich am besten gedient.

Objektiv bedeuten *Flüchtlinge* ökonomische Chancen. Ihre Sprachfertigkeiten und Kontakte sind für die Aufnahme neuer wirtschaftlicher Verbindungen potentiell bedeutsam. Sie gehören als Gereiste wohl auch zu den aktiveren Elementen der Gesellschaft. An sich handelt es sich also um grundsätzlich wertvolle Bürger. – Diese Zusammenhänge werden in der bosnisch-herzegowinischen Bevölkerung nach wie vor weitgehend anders gesehen.

#### **IV. Status, Personal und Finanzierung**

Das OHR hat laut dem Friedensabkommen denselben *Status wie eine diplomatische Vertretung* in Bosnien und Herzegowina.

Das Personal besteht aus *abgeordneten Beamten der Regierungen der PIC-Staaten* und frei verpflichteten *internationalen Experten*. Darunter steht ein administrativer Unterbau. Dieser besteht vorwiegend aus bosnisch-

---

<sup>17</sup> Europäische Kommission, Internationale Organisation für Migration (IOM), OHR, OSZE, SFOR, UNHCR, UNMiBH und Weltbank

<sup>18</sup> Deutschland, Niederlande und die USA.

herzegowinischen Mitarbeitern sowie einigen Kräften aus Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien. Im Juli 2002 beschäftigte das OHR 180 internationale und 485 einheimische Mitarbeiter.

Die *Staaten* des *PIC* finanzieren das OHR. Im Jahre 2000 betrug das Budget 28 Mio € in 2001 etwa 25 Mio €. Am Haushalt des OHR tragen die PIC-Staaten unterschiedliche Anteile: EU 53%, USA 22%, Japan 10%, Russland 4%, Kanada 3,03%, OIC 2,5% und die übrigen insgesamt 5,47%.<sup>19</sup>

Der Kostenübernahmeanteil der *EU* erklärt sich an dem gesteigerten Interesse der europäischen Nachbarn am Frieden in Bosnien und Herzegowina.

## V. Bilanz bezogen auf Bosnien und Herzegowina

Seit 1995 ist die Umsetzung des Friedensabkommens unter Beteiligung des HR holprig vorangeschritten. *Erfolge* sind:

- Etwa eine Million Flüchtlinge kehrten in ihr Heimatland zurück;
- die Verkehrsinfrastruktur des Landes ist im wesentlichen wieder hergestellt;
- die Bewegungsfreiheit des Einzelnen ist gewährleistet;
- die Währung in Bosnien und Herzegowina<sup>20</sup> ist stabil;
- die makroökonomische Entwicklung macht ständig Fortschritte;
- einige spezielle Aufgabenbereiche wurden erfolgreich in bosnisch-herzegowinische Hände übergeben.<sup>21</sup>

Verantwortung für weitere Administrationsbereiche sollen unverzüglich an einheimische Behörden gehen. Das Schlagwort heißt ‚*Ownership*‘. – Die Flüchtlingsrückführungsagenda wird z.B. bis Ende 2003 ebenfalls auf die verantwortlichen Behörden des Landes übertragen.

Politische Aufgabe des OHR bleibt es, *vorausschauend Einfluss auszuüben*. Als *Wächter* hat er eine weitere subsidiäre Aufgabe für die (Kriegs)Parteien.

Zur geregelten Einflussnahme wurde ein ‚*Mission Implementation Plan*‘ (*MIP*) erarbeitet. Dieser wird regelmäßig aktualisiert. Der MIP beinhaltet die Kernbereiche der Aktivitäten des OHR. Ziel ist es, bei schwindenden Ressourcen, die Funktionen in den Kernbereichen gezielt zu erfüllen. Es geht darum, dem *Friedensprozess* Bosnien-Herzegowinas *Eigendynamik* zu sichern. Das Land soll unumkehrbar auf den Kurs in Richtung *europäischer*

---

<sup>19</sup> Vgl. Marcus Jurij Vogt, Äußere Faktoren eines Aussöhnungsprozesses, in: Heiner Timmermann/Aleksandar Jakir (Hrsg.), Europas Tragik, Münster 2003, 65.

<sup>20</sup> 1 Konvertible Marka (KM) = 1 DM.

<sup>21</sup> Das OHR hat beispielsweise die Medienentwicklung den örtlichen Behörden übergeben.

*Standards* gebracht werden. Das entspricht dem *Selbstverständnis* seiner *Bürger* und ist insoweit kein neokolonialer Anspruch.

Die Aufgaben des OHR sind nach wie vor zahlreich und vielfältig. *Prioritäten* aufstellen ist undankbar, da vieles voneinander abhängt und parallel anzugehen ist. Eine solide Idee ist es, spezialisierte IO aber auch innerstaatliche Stellen noch umfassender in die Arbeit und Aufgaben des OHR einzubinden. *Es kommt darauf an, Verantwortungen zeitgerecht so zu übertragen, dass Übernehmer gefordert, aber nicht überfordert sind.*

Das *Hauptaugenmerk* liegt auf sechs strategischen Bereichen, nämlich:

- Verfestigen des Rechtsstaatsprinzips;
- Sicherstellen, dass extreme Nationalisten, Kriegsverbrecher und das Organisierte Verbrechen keine Möglichkeit erhalten, den Friedensprozess umzukehren;
- Neuordnung der wirtschaftlichen Verhältnisse;
- Ausbau der Regierbarkeit des Landes durch Stärkung des Einflusses der politischen Führung, insbesondere auf Staatsebene;
- Zivile Kontrolle und Kommando über die Streitkräfte auf Staatsebene, Reformierung der Sicherheitspolitik und Ebnung des Weges in Richtung der Euro-Atlantischen Bündnisses;
- Förderung einer dauerhaften Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Vertriebenen.

Mit Hilfe des OHR peilt die IC die *selbsttragende Souveränität* des Staates Bosnien und Herzegowina an.

Es bleibt abzuwarten, ob sich die *internationalen Hoffnungen* auf ein funktionierendes Staatswesen erfüllen werden. Das Verhältnis der politischen Klasse und den Ministerialverwaltungen des Landes machen dies fragwürdig. Möglicherweise arbeitet die internationale Politik gegen den staatspolitischen Willen der Mehrheit der Bürger Bosnien und Herzegowinas.

*Lernprozesse* hin zum westeuropäischen Staatsmodell sind jedenfalls im Land nicht abgeschlossen. Zeit ist dafür ein knappes Gut: Ein bestimmter internationaler Wille kann dem Souverän nicht beliebig lange von außen anezogen werden.

Hier gibt es also – positiv gewendet – ein großes *Potential für eigenständige Entwicklung*. Andererseits besteht die *Gefahr des Rückfalls* in traditionelle gewalttätige Muster. Bosnien-Herzegowina bleibt ein fragiles Völkerrechtssubjekt.

Die Europäische Union hat einen anspruchsvollen Forderungskatalog erstellt, bevor Assoziierungsverhandlungen überhaupt aufgenommen werden können.

## VI. Internationale Modellhaftigkeit?

Der OHR ist eine *völkerrechtliche Innovation*. Es stellt sich die Frage, ob und inwiefern er Vorbild für internationales Eingreifen auch andernorts sein kann.

Historisch verständlich wird der OHR als Phänomen einer Zeit, in der die US-Amerikaner *harte Politik gegen die VN* betrieben. Während der Verhandlungen auf der Patterson Air Base in Dayton, Ohio,<sup>22</sup> waren die VN überhaupt nicht zugelassen. Über ihren Kopf hinweg wiesen die Parteien des Daytonvertrages den Organisationen der VN-Familie Aufgaben zu. Die Europäer segneten dies mit der Vertragsunterzeichnung in Rambouillet ab.

Dem Mandat nach ist der HR höchste internationale Instanz für die zivile Implementierung. Seine *exekutiven Möglichkeiten* hinken offensichtlich hinter jenen des amerikanischen SFOR-Kommandanten her. Die mit zentralen zivilen Implementierungsaufgaben betrauten IO wie UNHCR, UNMiBH oder die OSZE achteten stets stark auf ihre Selbständigkeit. Die *Abstimmungsprobleme* waren und sind *erheblich*.<sup>23</sup>

Das Selbstverständnis einer ‚gekränkten‘ IO wie den VN oder einer aufstrebenden wie der OSZE mag einen Teil der Schwierigkeiten erklären.

*Ökonomisch* erzeugt das Amt des Koordinators Kosten für die Zu-Koordinierenden. *Disziplin* erfordert es,

- Meldungen einheitlich und pünktlich abzufassen;
- Sich pro-aktiv hinter einen mehrheitlich von anderen gefassten Willen gegen die eigene (Fach)Position zu stellen;
- im Ringen mit anderen IO um Prioritäten stets fair und verbindlich zu verhandeln;
- darauf hinzuarbeiten, sich selbst überflüssig zu machen.

Hinter der schützenden Schale einer juristischen Person kann der internationale Beamte die für Disziplin erforderliche Anstrengung auch unterlassen. Zumindest auf Zeit.

Gleichwohl macht die Einrichtung einer *Spezialagentur* für ein kriegsdurchzogenes Krisenland vielfach Sinn: Eine *legitimatorische Stärke* ist es, wenn sich ihr Mandat aus Verhandlungen mit einheimischen Politikern ergibt. Da sich eine solche Behörde selbst situativ neu gründet besteht vielfache *Flexibilität*, sich den Verhältnissen eines Landes an- und einzupassen.

---

<sup>22</sup> Vgl. *Richard Holbrook*, *To end a War*, New York 1998.

<sup>23</sup> *Michael Flügger*, *Zivile Implementierung eines Friedensabkommens: Im Büro des Hohen Repräsentanten in Sarajewo*, in: *Rafael Biermann (Hrsg.)*, *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan*, Baden-Baden 2002, 203ff.

In seiner Flexibilität bietet das OHR ein Beispiel für weitere Friedensoperationen. Als *multifunktionaler Hybride mit bilateraler Zielsetzung*<sup>24</sup> eignet es sich für die praktische Weiterentwicklung auch in anderen Kulturumwelten.

## VII. Literatur und Adressen

*International Crisis Group (ICG), After Milosevic – A Practical Agenda For Lasting Balkans Peace, Brüssel 2001, 133 ff.*

*Michael Flügger, Zivile Implementierung eines Friedensabkommens: Im Büro des Hohen Repräsentanten in Sarajewo, in: Rafael Biermann (Hrsg.), Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan, Baden-Baden 2002, 195-211.*

*Viktor Meier, Jugoslawiens Erben – Die neuen Staaten und die Politik des Westens, München 2001, 62-78.*

*Wolfgang Petritsch, Bosnien und Herzegowina fünf Jahre nach Dayton. Hat der Friede eine Chance?, Klagenfurt/Wien/Sarajewo/u.a., 2001.*

*Wolfgang Graf Vitzthum/Marcus Mack, Multiethnischer Föderalismus in Bosnien-Herzegowina, in: Europäischer Föderalismus, Berlin 2000.*

*Marcus Jurij Vogt, Die Zusammenarbeit zwischen UN, OSZE, OHR und SFOR in Bosnien-Herzegowina, in: Heiner Timmermann/Aleksander Jakir (Hrsg.), Europas Tragik – Ex-Jugoslawien zwischen Hoffnung und Resignation, Münster 2003, 57-91.*

ORH Sarajevo

Emerika Bluma 1

BiH-71 000 Sarajevo

Tel.: +387/33/283500

Fax: +387/33/283501

OHR Brüssel

Rue Wiertz 50, Park Leopold

B-1050 Brüssel

Tel.: +32/2/234-7400

Fax: +32/2/234-7401

[www.ohr.int](http://www.ohr.int)

---

<sup>24</sup> *Michael Flügger, a.a.O., 195.*

# Anlagen





## Anlage 1

Jahr	Anzahl	VN-Mitgliedsstaaten
1945	51	Argentina, Australia, Belgium, Bolivia, Brazil, Belarus, Canada, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Czechoslovakia, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, France, Greece, Guatemala, Haiti, Honduras, India, Iran, Iraq, Lebanon, Liberia, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Norway, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Russian Federation, Saudi Arabia, South Africa, Syrian Arab Republic, Turkey, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia*
1946	55	Afghanistan, Iceland, Sweden, Thailand
1947	57	Pakistan, Yemen
1948	58	Myanmar
1949	59	Israel
1950	60	Indonesia
1955	76	Albania, Austria, Bulgaria, Cambodia, Finland, Hungary, Ireland, Italy, Jordan, Lao People's Democratic Republic, Libyan Arab Jamahiriya, Nepal, Portugal, Romania, Spain, Sri Lanka
1956	80	Japan, Morocco, Sudan, Tunisia
1957	82	Ghana, Malaysia
1958	82**	Guinea
1960	99	Benin, Burkina Faso, Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Cyprus, Gabon, Madagascar, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Togo, Democratic Republic of the Congo
1961	104	Mauritania, Mongolia, Sierra Leone, United Republic of Tanzania
1962	110	Algeria, Burundi, Jamaica, Rwanda, Trinidad and Tobago, Uganda
1963	112	Kenya, Kuwait
1964	115	Malawi, Malta, Zambia

1965	117	Gambia, Maldives, Singapore
1966	122	Barbados, Botswana, Guyana, Lesotho
1967	123	Democratic Yemen
1968	126	Equatorial Guinea, Mauritius, Swaziland
1970	127	Fiji
1971	132	Bahrain, Bhutan, Oman, Qatar, United Arab Emirates
1973	135	Bahamas, German Democratic Republic, Germany, Federal Republic of
1974	138	Bangladesh, Grenada, Guinea-Bissau
1975	144	Cape Verde, Comoros, Mozambique, Papua New Guinea, Sao Tome and Principe, Suriname
1976	147	Angola, Samoa, Seychelles
1977	149	Djibouti, Viet Nam
1978	151	Dominica, Solomon Islands
1979	152	Saint Lucia
1980	154	Saint Vincent and the Grenadines, Zimbabwe
1981	157	Antigua and Barbuda, Belize, Vanuatu
1983	158	Saint Kitts and Nevis
1984	159	Brunei Darussalam
1990	159 <sup>***</sup>	Liechtenstein, Namibia
1991	166	Democratic People's Republic of Korea, Estonia, Federated States of Micronesia, Latvia, Lithuania, Marshall Islands, Republic of Korea
1992	179	Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, <sup>***</sup> Croatia, <sup>**</sup> Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, San Marino, Slovenia, <sup>***</sup> Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan
1993	184	Andorra, Czech Republic, Eritrea, Monaco, Slovak Republic, The former Yugoslav Republic of Macedonia <sup>***</sup>

1994	185	Palau
1999	188	Kiribati, Nauru, Tonga
2000	189	Tuvalu, Yugoslavia*
2002	191	Switzerland, Timor-Leste

## **Begründung für die Vergabe des Nobelpreises an die Vereinten Nationen (VN) und ihren Generalsekretär Kofi Annan**

*"Das norwegische Nobelkomitee hat entschieden, den Friedensnobelpreis in zwei gleichen Teilen an die Vereinten Nationen (VN) und ihren Generalsekretär Kofi Annan für ihre Arbeit für eine besser organisierte und friedlichere Welt zu vergeben.*

*Über hundert Jahre hat sich das Norwegische Nobelkomitee um die Stärkung organisierter Zusammenarbeit zwischen Staaten bemüht. Das Ende des Kalten Krieges hat es schließlich den VN ermöglicht, die Rolle, die ihr ursprünglich zugedacht war, vollgültiger zu erfüllen.*

*Heute ist die Organisation in vorderster Front bei den Bemühungen um Frieden und Sicherheit auf der Welt sowie bei der internationalen Mobilisierung mit dem Ziel, den globalen wirtschaftlichen, sozialen und umweltmäßigen Herausforderungen zu begegnen.*

*Kofi Annan hat fast sein gesamtes Arbeitsleben den VN gewidmet. Als Generalsekretär hat er Herausragendes zur Wiederbelebung der Organisation geleistet. Er unterstrich deutlich die traditionelle Verantwortung der VN für Frieden und Sicherheit, hob aber gleichzeitig auch deren Verpflichtung mit Blick auf Menschenrechte hervor. Er hat sie neue Herausforderungen wie HIV/Aids und den internationalen Terrorismus annehmen lassen und für eine effektivere Nutzung ihrer bescheidenen Mittel gesorgt. In einer Organisation, die wenig mehr sein kann, als ihre Mitglieder zulassen, hat er klar gemacht, dass Souveränität kein Schutzschild sein kann, hinter dem Mitgliedsstaaten ihre Rechtsbrüche verbergen. Die VN haben in ihrer Geschichte viele Erfolge erreicht und viele Rückschläge erlitten. Durch diesen ersten Friedensnobelpreis an die Vereinten Nationen als Ganzes wünscht das Norwegische Nobelkomitee im Jahr seines 100. Jubiläums öffentlich kund zu tun, dass der einzig begehbbare Weg zu globalem Frieden und Zusammenarbeit der über die Vereinten Nationen ist."*

**The United Nations and the UN Secretary-General  
– Nobel Lecture, December 10, 2001 –**

*Secretary-General Kofi Annan*

Your Majesties, Your Royal Highnesses, Excellencies,  
Members of the Norwegian Nobel Committee, Ladies and Gentlemen,

Today, in Afghanistan, a girl will be born. Her mother will hold her and feed her, comfort her and care for her – just as any mother would anywhere in the world. In these most basic acts of human nature, humanity knows no divisions. But to be born a girl in today's Afghanistan is to begin life centuries away from the prosperity that one small part of humanity has achieved. It is to live under conditions that many of us in this hall would consider inhuman.

I speak of a girl in Afghanistan, but I might equally well have mentioned a baby boy or girl in Sierra Leone. No one today is unaware of this divide between the world's rich and poor. No one today can claim ignorance of the cost that this divide imposes on the poor and dispossessed who are no less deserving of human dignity, fundamental freedoms, security, food and education than any of us. The cost, however, is not borne by them alone. Ultimately, it is borne by all of us – North and South, rich and poor, men and women of all races and religions.

Today's real borders are not between nations, but between powerful and powerless, free and fettered, privileged and humiliated. Today, no walls can separate humanitarian or human rights crises in one part of the world from national security crises in another.

Scientists tell us that the world of nature is so small and interdependent that a butterfly flapping its wings in the Amazon rainforest can generate a violent storm on the other side of the earth. This principle is known as the "Butterfly Effect." Today, we realize, perhaps more than ever, that the world of human activity also has its own "Butterfly Effect" – for better or for worse.

Ladies and Gentlemen,

We have entered the third millennium through a gate of fire. If today, after the horror of 11 September, we see better, and we see further – we will realize that humanity is indivisible. New threats make no distinction between races, nations or regions. A new insecurity has entered every mind, regardless of

wealth or status. A deeper awareness of the bonds that bind us all – in pain as in prosperity – has gripped young and old.

In the early beginnings of the 21st century – a century already violently disabused of any hopes that progress towards global peace and prosperity is inevitable -- this new reality can no longer be ignored. It must be confronted.

The 20th century was perhaps the deadliest in human history, devastated by innumerable conflicts, untold suffering, and unimaginable crimes. Time after time, a group or a nation inflicted extreme violence on another, often driven by irrational hatred and suspicion, or unbounded arrogance and thirst for power and resources. In response to these cataclysms, the leaders of the world came together at mid-century to unite the nations as never before.

A forum was created – the United Nations – where all nations could join forces to affirm the dignity and worth of every person, and to secure peace and development for all peoples. Here States could unite to strengthen the rule of law, recognize and address the needs of the poor, restrain man's brutality and greed, conserve the resources and beauty of nature, sustain the equal rights of men *and* women, and provide for the safety of future generations.

We thus inherit from the 20th century the political, as well as the scientific and technological power, which – if only we have the will to use them – give us the chance to vanquish poverty, ignorance and disease.

In the 21st Century I believe the mission of the United Nations will be defined by a new, more profound, awareness of the sanctity and dignity of every human life, regardless of race or religion. This will require us to look beyond the framework of States, and beneath the surface of nations or communities. We must focus, as never before, on improving the conditions of the individual men and women who give the state or nation its richness and character. We must begin with the young Afghan girl, recognizing that saving that one life is to save humanity itself.

Over the past five years, I have often recalled that the United Nations' Charter begins with the words: "We the peoples." What is not always recognized is that "we the peoples" are made up of individuals whose claims to the most fundamental rights have too often been sacrificed in the supposed interests of the state or the nation.

A genocide begins with the killing of one man – not for what he has done, but because of who he is. A campaign of 'ethnic cleansing' begins with one neighbour turning on another. Poverty begins when even one child is denied his or her fundamental right to education. What begins with the failure to uphold the dignity of one life, all too often ends with a calamity for entire nations.

In this new century, we must start from the understanding that peace belongs not only to states or peoples, but to each and every member of those communities. The sovereignty of States must no longer be used as a shield for gross violations of human rights. Peace must be made real and tangible in the daily existence of every individual in need. Peace must be sought, above all, because it is the condition for every member of the human family to live a life of dignity and security.

The rights of the individual are of no less importance to immigrants and minorities in Europe and the Americas than to women in Afghanistan or children in Africa. They are as fundamental to the poor as to the rich; they are as necessary to the security of the developed world as to that of the developing world.

From this vision of the role of the United Nations in the next century flow three key priorities for the future: eradicating poverty, preventing conflict, and promoting democracy. Only in a world that is rid of poverty can all men and women make the most of their abilities. Only where individual rights are respected can differences be channelled politically and resolved peacefully. Only in a democratic environment, based on respect for diversity and dialogue, can individual self-expression and self-government be secured, and freedom of association be upheld.

Throughout my term as Secretary-General, I have sought to place human beings at the centre of everything we do – from conflict prevention to development to human rights. Securing real and lasting improvement in the lives of individual men and women is the measure of all we do at the United Nations.

It is in this spirit that I humbly accept the Centennial Nobel Peace Prize. Forty years ago today, the Prize for 1961 was awarded for the first time to a Secretary-General of the United Nations – posthumously, because Dag Hammarskjöld had already given his life for peace in Central Africa. And on the same day, the Prize for 1960 was awarded for the first time to an African – Albert Luthuli, one of the earliest leaders of the struggle against apartheid in South Africa. For me, as a young African beginning his career in the United Nations a few months later, those two men set a standard that I have sought to follow throughout my working life.

This award belongs not just to me. I do not stand here alone. On behalf of all my colleagues in every part of the United Nations, in every corner of the globe, who have devoted their lives – and in many instances risked or given their lives in the cause of peace – I thank the Members of the Nobel Committee for this high honour. My own path to service at the United Nations was made possible by the sacrifice and commitment of my family and many friends from all continents – some of whom have passed away – who taught me and guided me. To them, I offer my most profound gratitude.



In a world filled with weapons of war and all too often words of war, the Nobel Committee has become a vital agent for peace. Sadly, a prize for peace is a rarity in this world. Most nations have monuments or memorials to war, bronze salutations to heroic battles, archways of triumph. But peace has no parade, no pantheon of victory.

What it does have is the Nobel Prize – a statement of hope and courage with unique resonance and authority. Only by understanding and addressing the needs of individuals for peace, for dignity, and for security can we at the United Nations hope to live up to the honour conferred today, and fulfil the vision of our founders. This is the broad mission of peace that United Nations staff members carry out every day in every part of the world.

A few of them, women and men, are with us in this hall today. Among them, for instance, are a Military Observer from Senegal who is helping to provide basic security in the Democratic Republic of the Congo; a Civilian Police Adviser from the United States who is helping to improve the rule of law in Kosovo; a UNICEF Child Protection Officer from Ecuador who is helping to secure the rights of Colombia's most vulnerable citizens; and a World Food Programme Officer from China who is helping to feed the people of North Korea.

Distinguished guests,

The idea that there is one people in possession of the truth, one answer to the world's ills, or one solution to humanity's needs, has done untold harm throughout history – especially in the last century. Today, however, even amidst continuing ethnic conflict around the world, there is a growing understanding that human diversity is both the reality that makes dialogue necessary, and the very basis for that dialogue.

We understand, as never before, that each of us is fully worthy of the respect and dignity essential to our common humanity. We recognize that we are the products of many cultures, traditions and memories; that mutual respect allows us to study and learn from other cultures; and that we gain strength by combining the foreign with the familiar.

In every great faith and tradition one can find the values of tolerance and mutual understanding. The Qur'an, for example, tells us that "We created you from a single pair of male and female and made you into nations and tribes, that you may know each other." Confucius urged his followers: "when the good way prevails in the state, speak boldly and act boldly. When the state has lost the way, act boldly and speak softly." In the Jewish tradition, the injunction to "love thy neighbour as thyself," is considered to be the very essence of the Torah.

This thought is reflected in the Christian Gospel, which also teaches us to love our enemies and pray for those who wish to persecute us. Hindus are taught that "truth is one, the sages give it various names." And in the Buddhist tradition, individuals are urged to act with compassion in every facet of life.

Each of us has the right to take pride in our particular faith or heritage. But the notion that what is ours is necessarily in conflict with what is theirs is both false and dangerous. It has resulted in endless enmity and conflict, leading men to commit the greatest of crimes in the name of a higher power.

It need not be so. People of different religions and cultures live side by side in almost every part of the world, and most of us have overlapping identities which unite us with very different groups. We *can* love what we are, without hating what – and who – we are *not*. We can thrive in our own tradition, even as we learn from others, and come to respect their teachings.

This will not be possible, however, without freedom of religion, of expression, of assembly, and basic equality under the law. Indeed, the lesson of the past century has been that where the dignity of the individual has been trampled or threatened – where citizens have not enjoyed the basic right to choose their government, or the right to change it regularly – conflict has too often followed, with innocent civilians paying the price, in lives cut short and communities destroyed.

The obstacles to democracy have little to do with culture or religion, and much more to do with the desire of those in power to maintain their position at any cost. This is neither a new phenomenon nor one confined to any particular part of the world. People of all cultures value their freedom of choice, and feel the need to have a say in decisions affecting their lives.

The United Nations, whose membership comprises almost all the States in the world, is founded on the principle of the equal worth of every human being. It is the nearest thing we have to a representative institution that can address the interests of all states, and all peoples. Through this universal, indispensable instrument of human progress, States can serve the interests of their citizens by recognizing common interests and pursuing them in unity. No doubt, that is why the Nobel Committee says that it "wishes, in its centenary year, to proclaim that the only negotiable route to global peace and cooperation goes by way of the United Nations".

I believe the Committee also recognized that this era of global challenges leaves no choice but cooperation at the global level. When States undermine the rule of law and violate the rights of their individual citizens, they become a menace not only to their own people, but also to their neighbours, and indeed the world. What we need today is better governance – legitimate, de-

mocratic governance that allows each individual to flourish, and each State to thrive.

Your Majesties,  
Excellencies,  
Ladies and Gentlemen,

You will recall that I began my address with a reference to the girl born in Afghanistan today. Even though her mother will do all in her power to protect and sustain her, there is a one-in-four risk that she will not live to see her fifth birthday. Whether she does is just one test of our common humanity – of our belief in our individual responsibility for our fellow men and women. But it is the only test that matters.

Remember this girl and then our larger aims – to fight poverty, prevent conflict, or cure disease – will not seem distant, or impossible. Indeed, those aims will seem very near, and very achievable – as they should. Because beneath the surface of states and nations, ideas and language, lies the fate of individual human beings in need. Answering their needs will be the mission of the United Nations in the century to come.

Thank you very much.

OECD-Ausschuss für Entwicklungshilfe: Liste der ODA/OA-Empfänger - Stand 1. Januar 2000

Teil I: Öffentliche EZ-Mittel an Entwicklungsländer und -gebiete							Teil II: Öffentliche Hilfe an Übergangsländer und -gebiete		
LLDC	Sonstige LIC (Pro-Kopf-BSP 1998: < 760\$)	LMIC (Pro-Kopf-BSP 1998: 761\$ - 3030\$)	UMIC (Pro-Kopf-BSP 1998: 3031\$ - 9360\$)	HIC (Pro-Kopf-BSP 1998: > 9360\$)	MOEL/NUS	Fortgeschrittenere Entwicklungsländer und - gebiete			
Afghanistan	Armenien	Ägypten	Botsuana	Malta	Belarus	Aruba			
Angola	Aserbaidschan	Albanien	Brasilien	Slowenien	Bulgarien	Bahamas			
Äquatorialguinea	China	Algerien	Chile		Estland	Bermuda			
Äthiopien	Cote d' Ivoire	Belize	Cookinseln		Lettland	Brunci			
Bangladesch	Ghana	Bolivien	Gabun		Litauen	Kaimaninseln			
Benin	Honduras	Bosnien und Herzegowina	Grenada		Polen	Chinesisch Taipeh			
Bhutan	Indien	Costa Rica	Kroatien		Rumänien	Falklandinseln			
Burkina Faso	Indonesien	Dominica	Libanon		Russland	Französisch- Polynesien			
Burundi	Kamerun	Dominikanische Rep.	Malaysia		Slowakische Rep.	Gibraltar			
Dschibuti	Kenia	Ecuador	Mauritius		Tschechische Rep.	Hongkong (China)			
Eritrea	Kirgisistan	El Salvador	Mayotte		Ukraine	Israel			
Gambia	Kongo, Republik	Fidschi	Mexiko		Ungarn	Jungfernseln (UK)			
Guinea	Korea, Dem. Volksrep.	Georgien	Nauru			Korea			
Guinea-Bissau	Moldau	Guatemala	Palau			Kuwait			
haiti	Mongolei	Guyana	Panama			Katar			

LLDC	Sonstige LIC (Pro-Kopf-BSP 1998: < 760\$)	LMIC (Pro-Kopf-BSP 1998: 761\$ - 3030\$)	UMIC (Pro-Kopf-BSP 1998: 3031\$ - 9360\$)	HIC (Pro-Kopf-BSP 1998: > 9360\$)	MOEL/NUS	Fortgeschrittenere Entwicklungsländer und - gebiete
Jemen	Nicaragua	Irak	St. Helena			Libyen
Kambodscha	Nigeria	Iran	St. Lucia			Macau
Kap Verde	Osttimor	Jamaika	Trinidad und Tobago			Neukaledonien
Kiribati	Pakistan	Jordanien	Türkei			Niederländ. Antillen
Komoren	Senegal	Jugoslawien, Bundesrepublik	Uruguay			Nördliche Marianen
Kongo, Dem.Rep.	Simbabwe	Kasachstan	Venezuela			Singapur
Laos	Tadschikistan	Kolumbien	<b>Schwellenwert für Anspruch auf Weitbankdarlehen (1998: 5280\$)</b>			Vereinigte Arabische Emirate
Lesotho	Turkmenistan	Kuba	Anguilla			Zypern
Liberia	Vietnam	Marokko	Antigua und Barbuda			
Madagaskar		Marshallinseln	Argentinien			
Malawi		Mazedonien (ehem. Jugoslaw. Republik)	Bahrain			
Malediven		Mikronesien	Barbados			
Mali		Namibia	Montserrat			
Mauretanien		Niue	Oman			
Mosambik		Palästin. Autonomiegebiete	Saudi-Arabien			
Myanmar		Papua-Neuguinea	Seychellen			

LLDC	Sonstige LIC (Pro-Kopf-BSP 1998: < 760\$)	LMIC (Pro-Kopf-BSP 1998: 761\$ - 3030\$)	Schwellenwert für Anspruch auf Weltbankdarlehen (1998: 5280\$)		
Nepal		Paraguay	St. Kitts und Nevis		
Niger		Peru	Turks- und Cuicoinseln		
Ruanda		Philippinen			
Samoa		St. Vincent und die Grenadinen			
Sambia		Sri Lanka			
Sao Tomé und Príncipe		Südafrika			
Sierra Leone		Suriname			
Salomonen		Swasiland			
Somalia		Syrien			
Sudan		Thailand			
Tansania		Tokelau			
Togo		Tonga			
Tschad		Tunesien			
Tuvalu		Usbekistan			
Uganda		Wallis und Futuna			
Vanuatu					
Zentralafrik. Rep.					

## GLOSSAR entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe<sup>1</sup>

**AUSZAHLUNG:** Die Mittelvergabe an bzw. der Kauf von Gütern oder Dienstleistungen für einen Empfänger; im weiteren Sinne der hierfür ausgegebene Betrag. Als Auszahlungen werden erfasst der effektive internationale Transfer von Finanzmitteln bzw. von Gütern oder Dienstleistungen, bewertet zu den dem Geber entstehenden Kosten. Bei im Geberland durchgeführten Aktivitäten, wie z.B. Ausbildungs- und Verwaltungsprogrammen oder Programmen der Öffentlichkeitsarbeit, gilt die Auszahlung als erfolgt, wenn die Mittel an den Dienstleistungserbringer oder den Empfänger transferiert wurden. Sie können als **Bruttobetrag** (innerhalb einer gegebenen Rechnungsperiode ausgezahlter Gesamtbetrag) oder als **Nettobetrag** (Bruttobetrag abzüglich etwaiger Tilgungszahlungen auf die Darlehenssumme oder Rückführungen erhaltener Zuschüsse während desselben Zeitraums) ausgewiesen werden.

**DARLEHEN:** Transfers mit Rückzahlungsverpflichtung. Die DAC-Statistik berücksichtigt lediglich Darlehen mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr. Bei den Angaben über die Nettodarlehensbeträge sind die Tilgungszahlungen auf die Darlehenssumme für frühere Kredite abgezogen (nicht jedoch die Zinszahlungen). Wird ein Darlehen vollständig getilgt, ist seine Wirkung auf die gesamten Nettoleistungen während der Darlehenslaufzeit also gleich Null.

**EMPFANGENE GESAMTLEISTUNGEN:** Die Mittelzuflüsse in die Empfängerländer der DAC-Liste umfassen außer den ODF öffentliche und private EXPORTKREDITE sowie lang- und kurzfristige private Transaktionen. Die empfangenen Gesamtleistungen verstehen sich abzüglich der TILGUNGSZAHLUNGEN und der Kapitalrückführungen seitens privater Investoren. Die *bilateralen* Leistungen gehen direkt von einem Geberland an ein Empfängerland. Die *multilateralen* Leistungen laufen über eine im Entwicklungsbereich tätige internationale Stelle (z.B. Weltbank, UNDP). In den Tabellen zu den insgesamt von den Empfängerländern erhaltenen Leistungen werden die Mittelabflüsse von den multilateralen Stellen in diese Länder ausgewiesen, nicht jedoch die Beiträge, die diese Stellen von den Gebern empfangen.

---

<sup>1</sup> Begriffserläuterungen aus OECD-DAC-Entwicklungszusammenarbeitsbericht 2001, Paris 2002.

## **EMPFÄNGERLÄNDER UND –GEBIETE:**

- **LLDC:** Am wenigsten entwickelte Länder. Eine von den Vereinten Nationen eingerichtete *Kategorie*. Aufgenommen werden nur Länder, die in Bezug auf Volkseinkommen, wirtschaftliche Diversifizierung und Sozialentwicklung gewisse Schwellenwerte unterschreiten.
- **Sonstige LIC:** Sonstige Länder der unteren Einkommensgruppe. Diese Gruppe umfasst alle nicht zur LLDC-Gruppe zählenden Länder mit einem Pro-Kopf-BSP von höchstens 760 \$ im Jahr 1998 (laut Weltbankatlas).
- **LMIC:** Länder der mittleren Einkommensgruppe (unterer Bereich). Länder mit einem Pro-Kopf-BSP (laut Weltbank-Atlas) zwischen 761 und 3.030 \$ im Jahr 1998.
- **UMIC:** Länder der mittleren Einkommensgruppe (oberer Bereich). Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen (laut Weltbank-Atlas) zwischen 3.031 und 9.360 im Jahr 1998.
- **HIC:** Länder mit hohem Einkommen. Entwicklungsländer mit einem Pro-Kopf-BSP (laut Weltbank-Atlas) von mehr als 9.360 \$ im Jahr 1998.

**EXPORTKREDITE:** Darlehen für Außenhandelszwecke, die nicht durch ein negoziierbares Instrument verkörpert werden. Sie können vom öffentlichen oder vom privaten Sektor vergeben werden. Im letztgenannten Fall können sie durch öffentliche Bürgschaften abgesichert werden.

**KURZ- bzw. LANGFRISTIG:** Bezieht sich auf Darlehen mit einer ursprünglichen oder verlängerten Laufzeit von weniger oder mehr als einem Jahr.

**LIEFERGEBUNDENE KREDITE DER ÖFFENTLICHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT:** Öffentliche bzw. staatlich geförderte *DARLEHEN*, Kredite oder *MISCHFINANZIERUNGEN*, bei denen die Beschaffung der betreffenden Güter und Dienstleistungen auf das Geberland oder eine Gruppe von Ländern beschränkt ist, die nicht alle ODA/OA-Empfängerländer einschließt. Bei liefergebundenen öffentlichen EZ-Krediten müssen bestimmte Kriterien hinsichtlich Vergünstigungsgrad, in Frage kommende Empfängerländer und Entwicklungsnutzen erfüllt sein, um die Verwendung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit für Projekte zu verhindern, die bei privater Finanzierung wirtschaftlich lebensfähig wären, und um sicherzustellen, dass die Empfängerländer den bestmöglichen Gegenwert erhalten.

**ÖFFENTLICHE HILFE (OA):** Leistungen, die die ODA-Kriterien erfüllen und somit der ÖFFENTLICHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT zugerechnet werden können.



## **ÖFFENTLICHE MITTEL ZUR ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG (ODF):** Messgröße für Mittelzuflüsse in die Empfängerländer. Sie umfasst

- a) bilaterale ODA,
- b) Zuschüsse und Entwicklungskredite der multilateralen Finanzinstitute zu vergünstigten und zu marktüblichen Bedingungen sowie
- c) jene „sonstigen öffentlichen Leistungen“, die Entwicklungszwecken dienen (einschl. Refinanzierungsdarlehen), wegen ihres zu geringen ZUSCHUSSELEMENTS aber nicht als ODA gelten können.

**PRIVATE LEISTUNGEN:** Hierbei handelt es sich um Leistungen, die vom privaten Sektor zu Marktkonditionen erbracht werden (d.h. Bestandsveränderung ei den privaten langfristigen Aktiva im Besitz von Gebietsansässigen des Berichtslands) sowie um private Zuschüsse (d.h. Zuschüsse von *Nichtsregierungsorganisationen*, abzüglich der vom öffentlichen Sektor empfangenen Subventionen). Liegt bei der Datenübersicht das Schwergewicht auf den vom Empfängerland erhaltenen Finanzmitteln, so werden die Leistungen zu marktüblichen Bedingungen wie folgt aufgeschlüsselt:

- **Direktinvestitionen:** Investitionen zum Erwerb bzw. zur Vergrößerung einer dauerhaften Beteiligung an einem Unternehmen in einem Land der DAC-Liste der Empfänger. Eine „dauerhafte Beteiligung“ setzt eine seit langem bestehende Beziehung voraus, bei welcher der Direktinvestor einen beträchtlichen Einfluss auf die Unternehmensführung ausübt, der sich in einer Aktienbeteiligung von mindestens 10% oder entsprechenden Stimmrechten und Kontrollmöglichkeiten niederschlägt. Sie werden faktisch als die Veränderung des Nettovermögens einer Tochtergesellschaft in einem Empfängerland für die Muttergesellschaft ausgewiesen, wie sie aus den Buchhaltungsunterlagen letzterer hervorgeht.
- **Internationale Bankausleihungen:** Die Nettoausleihungen an Länder der DAC-Liste der Empfänger durch Geschäftsbanken mit Sitz im Erfassungsbereich der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, d.h. in den meisten OECD-Ländern und Offshore-Finanzzentren (Bahamas, Bahrain, Kaimaninseln, Hongkong, Niederländische Antillen und Singapur), abzüglich der Ausleihungen an Banken derselben Offshore-Finanzzentren. Nicht berücksichtigt werden Darlehen von zentralen Währungsbehörden. Garantierte Bankkredite und Schuldverschreibungen sind sonstige private Leistungen oder Obligationsanleihen.
- **Obligationsanleihen:** Nettobetrag der vollständig gezeichneten internationalen Anleihen von Ländern der DAC-Liste der Empfänger.

- **Sonstige private Leistungen:** Im Wesentlichen die erfassten Bestände an von Unternehmen in den DAC-Empfängerländern emittierten Aktien.

Liegt bei den Datenübersichten das Schwergewicht auf den Mittelabflüssen aus den Geberländern, so werden die übrigen, nicht zu den Direktinvestitionen zählenden privaten Leistungen auf Kredite mit einer Laufzeit von über einem Jahr beschränkt und gewöhnlich wie folgt aufgegliedert:

- **Private Exportkredite.**
- **Wertpapiere multilateraler Stellen:** Hierunter fallen die Transaktionen des privaten Nichtbanken- und Bankensektors mit von multilateralen Stellen ausgegebenen Anleihen und Obligationen.
- **Bilaterale Wertpapierinvestitionen und sonstige:** Hierunter fallen Bankausleihungen sowie der Erwerb von Aktien, Obligationen und Immobilien.

**SONSTIGE ÖFFENTLICHE LEISTUNGEN (OOF):** Vom öffentlichen Sektor mit Ländern der DAC-Liste der Empfänger durchgeführte Transaktionen, die nicht den Kriterien der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit entsprechen, entweder weil sie nicht primär der Entwicklungsförderung dienen oder weil sie ein Zuschusselement von weniger als 25% aufweisen..

**TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT:** Umfasst sowohl

- Zuschüsse an Staatsangehörige von Empfängerländern, die von allgemeinen oder beruflichen Bildungsmaßnahmen in ihrem Heimatland oder im Ausland profitieren, als auch
- Zahlungen an in den Empfängerländern tätige Berater, Gutachter usw. sowie Lehr- und Verwaltungskräfte (einschließlich der Kosten für die entsprechenden Ausrüstungen): Soll eine derartige Hilfe speziell die Umsetzung eines Investitionsvorhabens erleichtern, so wird sie in nicht näher aufgeschlüsselter Form bei den bilateralen Projekt- und Programmausgaben erfasst und bleibt bei den Ausgaben für technische Zusammenarbeit in den Gesamtleistungsstatistiken unberücksichtigt.

**UMSCHULDUNG (auch: UMSTRUKTURIERUNG DER SCHULD):** Jede offizielle Vereinbarung zwischen Gläubigern und Schuldnern, mit der die ursprünglich festgelegten Tilgungsmodalitäten geändert werden. Dies kann beinhalten: Schuldenerlass (Löschung des Darlehens) oder Neuterminierung entweder in Form einer Neufestlegung des Tilgungsplans oder der Gewährung eines neuen Darlehens zur Refinanzierung.

**VERGÜNSTIGUNGSGRAD:** Eine Messgröße für die „Weichheit“ eines Kredits, die den für den Kreditnehmer entstehenden Vorteil gegenüber einem Kredit zu marktüblichen Konditionen ausdrückt. Wird technisch ermittelt als Differenz zwischen dem Nominalwert eines LIEFERGEBUNDENEN ODA/OA-KREDITS und dem Gegenwartswert des Schuldendienstes zum Zeitpunkt der Auszahlung, berechnet zu einem auf die Transaktionswährung angewendeten Abzinsungssatz und ausgedrückt in Prozent des Nominalwerts.

**ZUSAGE:** Eine durch entsprechende Mittel gedeckte, schriftlich eingegangene feste Verpflichtung seitens eines öffentlichen Gebers, einem Empfängerland oder einer multilateralen Stelle eine genau spezifizierte Hilfe zu gewähren. Bilaterale Zusagen werden in voller Höhe des erwarteten Transfers verbucht, ungeachtet der für die vollständige Auszahlung erforderlichen Zeit. Zusagen an multilaterale Stellen werden erfasst als die Summe

- der im betreffenden Jahr erfolgten Auszahlungen, die zuvor noch nicht als Zusagen gemeldet wurden, und
- der erwarteten Auszahlungen im folgenden Jahr.

**ZUSCHUSSÄHNLICHE LEISTUNGEN:** Eine Transaktion, bei der das Geberland formal seinen Rückzahlungsanspruch behält, aber in der Zusage seine Absicht bekundet hat, die Rückzahlungsbeträge im Schuldnerland zu Gunsten dieses Landes zu belassen.

**ZUSCHÜSSE:** Transfers in Form von Barmitteln, Gütern oder Dienstleistungen, für die keine Rückzahlung gefordert wird.

**ZUSCHUSSELEMENT:** Bringt die finanziellen Bedingungen einer Zusage zum Ausdruck: Zinssatz, LAUFZEIT und Freijahre (Zeit bis zur ersten Rückzahlung auf die Kapitalsumme) und wird zur Messung des Vergünstigungsgrads eines Darlehens, d.h. der in Prozent ausgedrückten Differenz zwischen dem Gegenwartswert der erwarteten Gesamtrückzahlungen und den Rückzahlungen, die zu einem vereinbarten Referenzzinssatz erfolgt wären. Der Referenzzins ist in der DAC-Statistik mit 10 angesetzt. Dieser Zinssatz wurde als Näherungswert für Grenzleistungsfähigkeit einer Inlandsinvestition gewählt, d.h. als Anhaltspunkt für die Opportunitätskosten, die dem Geber durch die Bereitstellung der Mittel entstehen. Demzufolge ist das Zuschusselement bei einem Kredit zu einem Zinssatz von 10% gleich Null, beträgt bei einem Zuschuss 100% und liegt bei einem Kredit zu einem Zinssatz von weniger als 10% zwischen diesen beiden Werten. Durch Multiplikation des Nennwerts eines Darlehens mit dessen Zuschusselement erhält man das so genannte Zuschussäquivalent dieses Kredits (vgl. VERGÜNSTIGUNGSGRAD). (Anmerkung: Das Konzept des Zuschusselements findet keine Anwendung auf die nicht vergünstigten Ausleihungen („harte Kredite“) der multilateralen Entwicklungsbanken).

## Entscheidungsverfahren zwischen Rat, Europäischem Parlament Europäische Kommission nach dem EGV

- Rechtstext mit Hervorhebungen -

### **Artikel 250 EGV [Anhörungsverfahren]**

- (1) Wird der Rat kraft dieses Vertrags auf Vorschlag der Kommission tätig, so kann er vorbehaltlich des Artikels 251 Absätze 4 und 5 Änderungen dieses Vorschlags nur  *einstimmig*  beschließen.
- (2) Solange ein  *Beschluss des Rates*  nicht ergangen ist,  *kann*  die Kommission ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf der Verfahren zur Annahme eines Rechtsakts der Gemeinschaft  *ändern* .

### **Artikel 251 EGV [Mitentscheidungsverfahren]**

- (1) Wird in diesem Vertrag hinsichtlich der Annahme eines Rechtsakts auf diesen Artikel Bezug genommen, so gilt das nachstehende Verfahren.
- (2) Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat einen  *Vorschlag* .

Nach  *Stellungnahme*  des Europäischen Parlaments verfährt der **Rat** mit  *qualifizierter Mehrheit*  wie folgt:

- *Billigt er*  alle in der Stellungnahme des Europäischen Parlaments enthaltenen  *Abänderungen* , so kann er den vorgeschlagenen Rechtsakt in der abgeänderten Fassung  *erlassen* ;
- schlägt das Europäische Parlament keine Abänderungen vor, so kann er den vorgeschlagenen Rechtsakt  *erlassen* ;
- anderenfalls legt er einen  *gemeinsamen Standpunkt*  fest und  *übermittelt ihn dem Europäischen Parlament* .

Der Rat  *unterrichtet*  das Europäische Parlament in allen Einzelheiten  *über die Gründe* , aus denen er seinen gemeinsamen Standpunkt festgelegt hat. Die Kommission  *unterrichtet*  das Europäische Parlament in allen Einzelheiten über ihren Standpunkt.

Hat das Europäische Parlament binnen drei Monaten nach der Übermittlung

- a) den gemeinsamen Standpunkt  *gebilligt*  oder keinen Beschluss gefasst, so gilt der betreffende Rechtsakt als entsprechend diesem gemeinsamen Standpunkt  *erlassen* ;

- b) den gemeinsamen Standpunkt *mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt*, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als **nicht erlassen**;
  - c) *mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen an dem gemeinsamen Standpunkt vorgeschlagen*, so wird die abgeänderte Fassung dem Rat und der Kommission *zugeleitet*; die Kommission gibt eine *Stellungnahme* zu diesen Abänderungen ab.
- (3) Billigt der Rat mit qualifizierter Mehrheit binnen drei Monaten nach Eingang der Abänderungen des Europäischen Parlaments *alle diese Abänderungen*, so gilt der betreffende Rechtsakt als in der so abgeänderten Fassung des gemeinsamen Standpunkts **erlassen**; über *Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat*, beschließt der Rat jedoch *einstimmig*. Billigt der Rat nicht alle Abänderungen, so beruft der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments binnen sechs Wochen den Vermittlungsausschuss ein.
- (4) Der Vermittlungsausschuss, der aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen Vertretern des Europäischen Parlaments besteht, hat die *Aufgabe*, mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der Vertreter des Europäischen Parlaments eine *Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen*. Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates hinzuwirken. Der Vermittlungsausschuss befasst sich hierbei mit dem gemeinsamen Standpunkt auf der Grundlage der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Abänderungen.
- (5) Billigt der Vermittlungsausschuss binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung einen *gemeinsamen Entwurf*, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Billigung über eine Frist von sechs Wochen, um den betreffenden Rechtsakt entsprechend dem gemeinsamen Entwurf zu erlassen, wobei im Europäischen Parlament die *absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen* und im Rat die *qualifizierte Mehrheit* erforderlich ist. *Nimmt eines der beiden Organe den vorgeschlagenen Rechtsakt nicht innerhalb dieser Frist an*, so gilt er als **nicht erlassen**.
- (6) Billigt der Vermittlungsausschuss keinen gemeinsamen Entwurf, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als **nicht erlassen**.
- (7) Die in diesem Artikel genannten *Fristen* von drei Monaten bzw. sechs Wochen werden auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates um höchstens einen Monat bzw. zwei Wochen *verlängert*.

## **Artikel 252 EGV [Zusammenarbeitsverfahren]**

Wird in diesem Vertrag hinsichtlich der Annahme eines Rechtsakts auf diesen Artikel Bezug genommen, so gilt folgendes Verfahren:

- a) Der Rat legt mit *qualifizierter Mehrheit* auf *Vorschlag* der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments einen *gemeinsamen Standpunkt* fest.
- b) Der gemeinsame Standpunkt des Rates wird dem Europäischen Parlament zugeleitet. Der Rat und die Kommission unterrichten das Europäische Parlament in allen Einzelheiten über die *Gründe*, aus denen der Rat seinen gemeinsamen Standpunkt festgelegt hat, *sowie* über den *Standpunkt der Kommission*.  
Hat das Europäische Parlament diesen gemeinsamen Standpunkt binnen drei Monaten nach der Übermittlung *gebilligt* oder hat es sich innerhalb dieser Frist nicht geäußert, so *erlässt* der Rat den betreffenden **Rechtsakt *endgültig*** entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt.
- c) Das Europäische Parlament kann innerhalb der unter Buchstabe b) vorgesehenen Dreimonatsfrist *mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen* an dem gemeinsamen Standpunkt des Rates *vorschlagen*. Es kann *ferner* den gemeinsamen Standpunkt des Rates *mit der gleichen Mehrheit ablehnen*. Das Ergebnis der Beratungen wird dem Rat und der Kommission zugeleitet.  
*Hat* das Europäische Parlament den gemeinsamen Standpunkt des Rates *abgelehnt*, so kann der Rat in zweiter Lesung *nur einstimmig beschließen*.
- d) Die Kommission überprüft innerhalb einer Frist von einem Monat den Vorschlag, aufgrund dessen der Rat seinen gemeinsamen Standpunkt festgelegt hat, unter Berücksichtigung der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Abänderungen.  
Die Kommission *übermittelt* dem Rat zusammen *mit dem* von ihr *überprüften Vorschlag die von ihr nicht übernommenen Abänderungen* des Europäischen Parlaments und *nimmt* dazu *Stellung*. Der Rat kann diese Abänderungen einstimmig annehmen.
- e) Der Rat ***verabschiedet*** mit *qualifizierter Mehrheit* den von der Kommission überprüften Vorschlag.  
Der Rat kann den von der Kommission überprüften Vorschlag *nur einstimmig* ändern.
- f) In den unter den Buchstaben c), d) und e) genannten Fällen muss der Rat binnen drei Monaten beschließen. Ergeht innerhalb dieser Frist kein Beschluss, so gilt der Vorschlag der Kommission als ***nicht angenommen***.
- g) Die unter den Buchstaben b) und f) genannten *Fristen* können im gegenseitigen Einvernehmen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat um höchstens einen Monat verlängert werden.

## Liste der Autoren CIMIC Faktoren I und II

*Stud. iur. Jan Friedrich August Beckmann*, \*09.12.1980 in Bünde/Westfalen; Austauschschüler nach Bayeux/Frankreich, Panzergrenadiertruppe, Student in Freiburg/Br..

*OTL i.G. Peter Braunstein*, \*07.07.1957, Artillerietruppe, Dipl.-Kfm., Referent im Führungsstab der Streitkräfte. Verheiratet.

*Ref. iur. Björn Paul Frederik Esser*, \*27.01.1977 in Köln; Jurastudium in Freiburg i.Br.; Rechtsreferendariat in Baden-Baden; Stipendiat der Rhein-Braun-AG; Wahlstation voraussichtlich 2003/04 bei den VN in Genf.

*Ass. iur. Simon Hennes, M.A.*, \*24.03.1975 in Trier; Studium der Rechts- und Politikwissenschaften in Trier, Sheffield (GB) und Konstanz; Dissertationsprojekt über VN-Friedensoperationen in Tübingen.

*Hauptmann Martin Alexander Hess*, \*28.08.1973 in Düsseldorf; Luftwaffensicherungstruppe; Diplom-Staatswissenschaftler; seit September 2002 Jugendoffizier in Speyer; Preis für Politische Bildung der Bundeswehr 2000; verheiratet seit 1998, ein Sohn 2001.

*Cand. rer.pol. Hadwin Hövelmann*, \*16.01.1974 in Freiburg/Br.; Zivildienst, Wirtschafts- und Touristikassistent, Studium der Volkswirtschaftslehre in Heidelberg.

*OTL i.G Christian Wilhelm Meyer*, \*25.11.1952 in Lemgo; Eintritt in die Bundeswehr 1973; Artillerietruppe, Dipl.-Kfm.; verantwortlich für die Entsendung der ersten CIMIC-Verbände; seit 2002 Heeresamt; verheiratet seit 1984; Söhne 1986 und 1992, Tochter 1989.

*Ref. iur. Thilo Nebelung*, \*25.03.1970 in Stade; Panzeraufklärertruppe; Jura und Verwaltungswissenschaften in Heidelberg, Bonn, Lüneburg, Speyer; 2002 als Rechtsoffizier im OHR in Livno/Bosnien-Herzegowina; Oberleutnant d.R.; Panzeraufklärungsbataillon 3 Lüneburg.

*Ref. iur. René El Salman (LL.M.)*, \*22.01.1974 in Waldshut; Zivildienst, Jurastudium in Mainz und Stockholm.

*Dr. iur. Marcus Jurij Vogt, Mag.rer.publ.*, \*11.04.1967 Freiburg i.Br., Austauschschüler nach Iowa/USA, Jägertruppe, Rechtsanwalt, Major d.R.; Auslandsverwendungen in Großbritannien und Belgien, Einsätze in Bosnien-Herzegowina, u.a. im Büro des Hohen Repräsentanten (OHR).

*Ass. iur. Marion Weschka, Mag. rer. publ.*, \*10.08.1972 in Speyer; 1991-1998 Rechtswissenschaften in Heidelberg und Bologna; seit Juni 2000 wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung; Dissertationsprojekt über Bioethikkonvention.