



VEREINTE NATIONEN

5|17

65. Jahrgang | Seite 193–240
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Menschen auf der Flucht

Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeln

Anne Koch

Die Rolle der IOM im UN-System

Martin Geiger

**Klimaflüchtlinge oder
Katastrophenvertriebene?**

Walter Kälin



Nur flüchtige Antworten?

Liebe Leserinnen und Leser,

Die Welt ist in Bewegung: Gegenwärtig befinden sich laut den Vereinten Nationen weltweit über 65 Millionen Menschen auf der Flucht. Das entspricht einem Anstieg von über 200 Prozent im Vergleich zum Jahr 2000. Diese Menschen sind aufgrund gewaltsamer Konflikte oder Naturkatastrophen gezwungen, ihre Heimat zu verlassen und auf die Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft angewiesen. Gestiegen ist auch die Anzahl derer, die als Migrantinnen und Migranten aus wirtschaftlichen Gründen ihr Heimatland verlassen. Rund 244 Millionen Menschen, über 40 Prozent mehr als im Jahr 2000, erhoffen sich andernorts ein besseres Leben. Während unkontrollierte Flucht ein Zeichen von Konflikten darstellt, kann geregelte Migration zum globalen Wohlstand beitragen. Gleichzeitig ist es jedoch wichtig, dass die Menschen sicher und legal eine neue Heimat finden. Welche Antworten die Vereinten Nationen auf die Flucht und Migration von Menschen finden, untersuchen die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.



Anne Koch zieht ein Jahr nach den New Yorker Gipfeltreffen zu Flucht und Migration eine erste Bilanz. Sie betrachtet es als Chance für die internationale Zusammenarbeit, dass die Staatengemeinschaft derzeit intensiv an der Ausarbeitung eines globalen Flüchtlings- und Migrationspakts für das Jahr 2018 arbeitet. Das Ziel ist es, die weltweiten Wanderungsbewegungen unter den Mitgliedstaaten besser regeln zu können. Welchen Beitrag Deutschland dabei leisten sollte, beantwortet der parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung **Hans-Joachim Fuchtel** in der Rubrik »Drei Fragen an...«. Die gegenwärtigen Verhandlungen über einen Flüchtlings- und Migrationspakt ziehen auch Reformen der Vereinten Nationen nach sich: So ist die Internationale Organisation für Migration (IOM) im Jahr 2016 Teil des UN-Systems geworden. Interessant ist, dass die Organisation im Gegensatz zum Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nicht an eine bestimmte internationale Konvention gebunden ist. Dies bringe gewisse Probleme mit sich, stellt **Martin Geiger** fest.

Neben diesen institutionellen Herausforderungen gibt es ein weiteres Problem, dem sich die UN gegenübergestellt sehen: Die Anzahl der Menschen, die vor Naturgewalten flüchten müssen, nimmt aufgrund der Klimaveränderungen zu. Die Weltorganisation habe bisher keine kohärente Antwort auf das Phänomen Klimaflucht gefunden, so **Walter Kälin**. Auch hier richtet sich der Blick auf den geplanten Flüchtlings- und Migrationspakt, der das Thema umfassend angehen sollte.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Menschen auf der Flucht

- 195 **Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeln**
Anne Koch
- 200 **Drei Fragen an** | Hans-Joachim Fuchtel
- 201 **Die Rolle der IOM im UN-System**
Martin Geiger
- 207 **Klimaflüchtlinge oder
Katastrophenvertriebene?**
Walter Kälin

Im Diskurs

- 213 **»Eine moralische Verpflichtung.«**
Interview mit UNFCCC-Exekutivsekretärin Patricia Espinosa
- 219 **Standpunkt | Klimagipfel unter Erfolgsdruck**
Christoph Bals
- 220 **Die UN in den Leitlinien
zur Krisenprävention**
Aurélie Domisse

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Allgemeines**
- 226 **Generalsekretär | 2017**
Henrike Landré
- Sozialfragen und Menschenrechte**
- 227 **Übereinkommen zur Beseitigung jeder
Form von Rassendiskriminierung | 2016**
Alexandra Steinebach
- 229 **Rechte des Kindes | 2016**
Stefanie Lux
- 231 **»Nationaler Egoismus taugt nicht als
Ordnungsprinzip für die Welt des
21. Jahrhunderts«**
Rede des deutschen Außenministers Sigmar Gabriel bei
der 72. Generalversammlung der Vereinten Nationen
- 235 **Personalien**
- 238 **Dokumente der Vereinten Nationen**
- Diverses**
- 236 **Buchbesprechungen**
- 240 **Impressum**

Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeln

Ein Jahr nach den New Yorker Gipfeltreffen zu Flucht und Migration arbeitet die internationale Staatengemeinschaft an der Ausarbeitung eines globalen Flüchtlings- und eines Migrationspakts. Die Prozesse bieten eine Chance, die internationale Zusammenarbeit in beiden Bereichen zu stärken und könnten auch Reformen des internationalen Institutionengefüges nach sich ziehen.



Anne Koch, geb. 1981, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Migrations- und Asylpolitik, Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit sowie Justiz und Inneres in der EU.

Vor dem Hintergrund der seit Mitte des Jahres 2015 rasant angestiegenen Flüchtlingswanderung in die Europäischen Union (EU) fanden im September 2016 in New York zwei große internationale Gipfeltreffen statt: Die Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene über die Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme am 19. September 2016 (UN Summit for Refugees and Migrants 2016), die Flucht und Migration gemeinsam in den Blick nahm, sowie das von US-Präsident Barack Obama initiierte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs (Leaders Summit on Refugees) am Folgetag, der sich ausschließlich mit Verbesserungen im Flüchtlingsschutz befasste. Der UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten zielte als erste Beratung der Generalversammlung zum Thema grenzüberschreitende Wanderungen darauf ab, die internationale Zusammenarbeit in diesem Themenbereich langfristig zu stärken. Dagegen machten die beteiligten Staaten des von Obama einberufenen Gipfels konkrete Zusagen zur Verbesserung des internationalen Flüchtlingsschutzes. Ein Jahr nach diesen beiden Gipfeln ist es an der Zeit, eine Zwi-

schensbilanz zu ziehen. Welche Einigungen wurden auf den Gipfeln erzielt, wie steht es mit ihrer Umsetzung, und welche Veränderungen im internationalen Institutionengefüge zeichnen sich ab?

Die Ergebnisse der Gipfel

Der UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten endete mit der einstimmigen Verabschiedung der ›New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten‹, die den gemeinsamen Herausforderungen von Flucht und Migration gewidmet ist.¹ Die Staaten bekennen sich darin zu den Grundrechten und dem Schutz aller Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge, unabhängig von deren rechtlichem Status oder Aufenthaltstitel. Hinsichtlich der Flüchtlinge zielt die Erklärung zudem auf mehr Unterstützung für Hauptaufnahmeländer und auf eine globale Verantwortungsteilung in großen Flüchtlingskrisen ab. In Bezug auf Migrantinnen und Migranten betont sie die Rechte derer, die nicht den Kriterien der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) entsprechen, aber dennoch unfreiwillig ihre Heimat verlassen haben oder im Rahmen einer freiwillig angetretenen Reise schutzbedürftig geworden sind. Vorgesehen ist unter anderem die Verabschiedung internationaler Richtlinien zum Schutz der Menschenrechte schutzbedürftiger Migrantinnen und Migranten. In diesem Sinne hat die ›New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten‹ besondere Relevanz für das Phänomen ›gemischter Wanderungen‹² und die damit einhergehenden Schutzlücken. Ein gravierendes Defizit der Erklärung liegt

¹ UN-Dok. A/RES/71/1 v. 3.10.2016.

² Der Begriff bezieht sich zum einen auf gemischte Gruppen von Flüchtlingen und Migranten, denen sowohl Menschen angehören, die den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen, als auch solche, die sich aus primär wirtschaftlichen Gründen auf den Weg gemacht haben. Zum anderen bezieht sich der Begriff auf die Tatsache, dass viele Menschen ›gemischte Motivationen‹ für ihre Wanderungsentscheidung haben. Zum Konzept gemischter Wanderungen siehe Steffen Angenendt/David Kipp/Amrei Meier, Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Bertelsmann-Stiftung 2017, www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Gemischte_Wanderungen_2017.pdf

allerdings darin, dass die in ihr enthaltenen Absichtserklärungen die große Gruppe der Binnenvertriebenen nicht einschließt.

Dessen ungeachtet bietet die »New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten« einen wichtigen Ansatzpunkt zur Stärkung der bisher defizitären internationalen flüchtlings- und migrationspoliti-

Direkte Wirkung hat die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten in der flüchtlingspolitischen Zusammenarbeit entfaltet.

schen Zusammenarbeit: Mit ihrer Unterzeichnung haben sich die Staaten zur Aushandlung eines globalen Paktes für Flüchtlinge und eines globalen Paktes für Migration verpflichtet. Geplant ist, beide Abkommen Ende des Jahres 2018 zu verabschieden. Damit bildete der UN-Gipfel für Flüchtlinge und Migranten des Jahres 2016 den Startpunkt für einen zwei Jahre währenden Verhandlungsprozess, der neuen Akteuren die Gelegenheit gibt, die Architektur der künftigen globalen Migrationspolitik mitzuprägen. Eine wichtige institutionelle Änderung, die schon vor dem Gipfel vollzogen wurde, war die Aufnahme der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) in das UN-System.³

Voraussetzung für die Teilnahme eines Staates am Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs war die Zusage konkreter Beiträge zur Erreichung der folgenden vier Ziele: eine Steigerung der Finanzierung humanitärer Nothilfeinsätze um mindestens drei Milliarden US-Dollar, eine Steigerung der weltweit verfügbaren Plätze für Neuansiedlungen, Zugang zu Bildung für zusätzlich mindestens eine Million minderjähriger Flüchtlinge und Zugang zum regulären Arbeitsmarkt für zusätzlich mindestens eine Million erwachsener Flüchtlinge. Unter dieser Prämisse kamen Vertreterinnen und Vertreter von 47 Staaten und relevanten internationalen Organisationen zusammen. Die Liste der auf dem Gipfel eingegangenen Selbstverpflichtungen ist lang und addiert sich zu den zuvor gesteckten Zielen.⁴ Ein genauerer Blick auf die Zahlen zeigt jedoch, dass viele der auf dem Gipfel verkündeten Zusagen »Zweitverwertungen« schon bestehender Verpflichtungen

sind. Dies trifft insbesondere auf die Zusagen europäischer Staaten für Neuansiedlungen von Flüchtlingen zu, bei denen es sich fast ausnahmslos um die im Rahmen des gemeinsamen Aktionsplans zwischen der EU und der Türkei (EU-Turkey Joint Action Plan) und des EU-Notfall-Umsiedlungsmechanismus (EU Emergency Relocation Mechanism) bestehenden Kontingente für Neuansiedlungen handelt. Auf der anderen Seite verpflichteten sich die USA zur Bereitstellung von 25 000 zusätzlichen Plätzen für Neuansiedlungen im Jahr 2017 – also insgesamt 110 000 gegenüber 85 000 im Jahr 2016. Weitere 17 mehrheitlich afrikanische Aufnahmeländer – darunter Äthiopien, Dschibuti, Mexiko, Ruanda, Sambia, Tansania, Tschad und Uganda – machten wichtige Zusagen in den Bereichen lokale Integration, Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt.

Entwicklungen in der flüchtlingspolitischen Zusammenarbeit

Direkte Wirkung hat die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten in erster Linie in der flüchtlingspolitischen Zusammenarbeit entfaltet. Anhang I der Erklärung skizziert die Kernelemente eines umfassenden Rahmenplans für Flüchtlingshilfemaßnahmen (Comprehensive Refugee Response Framework – CRRF), mit Hilfe dessen das Ziel verbesserter internationaler Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz umgesetzt werden soll. Der ausdrücklich als Multiakteursansatz konzipierte CRRF soll sowohl in akuten als auch in langandauernden Flüchtlingskrisen zur Anwendung kommen. Seine vier Schwerpunkte umfassen

- die Entlastung der Hauptaufnahmeländer,
- die Stärkung der Eigenständigkeit von Flüchtlingen,
- die Ausweitung dauerhafter Lösungen in Drittstaaten und
- die Verbesserung der Rückkehrbedingungen in Herkunftsländern.

Die Anwendung dieses Ansatzes wurde nicht auf die Verabschiedung des geplanten globalen Paktes für Flüchtlinge vertagt, sondern wird unter Leitung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) di-

³ UN Doc. A/70/976 v. 8.7.2016 sowie die Mitteilung der IOM vom 25.7.2017, siehe www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un
Nach dem Beschluss der Generalversammlung erfolgte die offizielle feierliche Zeremonie am 19. September 2016. Siehe darüber hinaus den Beitrag von Martin Geiger zur IOM und ihrer Aufnahme in das UN-System in diesem Heft.

⁴ Eine Zusammenfassung der Gipfelergebnisse ist unter refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/public_summary_document_refugee_summit_final_11-11-2016.pdf einzusehen.

rekt vollzogen. Parallel zu der Ausarbeitung des globalen Flüchtlingspakts durchläuft der CRRF daher derzeit eine zweijährige Pilotphase, die umfassende Konsultationen, die praktische Anwendung des Ansatzes in unterschiedlichen Länderkontexten und eine abschließende Bewertung und Überarbeitung des CRRF umfasst. Neben dieser Aufgabe liegt auch die Federführung für die Ausarbeitung des geplanten globalen Paktes für Flüchtlinge beim UNHCR in Genf. Der Ausarbeitungsprozess schließt dort drei thematische Diskussionen ein und gipfelt in einer Bestandsaufnahme der Beiträge während der regelmäßig stattfindenden Dialog-Veranstaltung mit dem UNHCR (High Commissioner's Dialogue) im Dezember 2017. Das UNHCR erarbeitet auf dieser Basis bis Februar 2018 einen Entwurf des Paktes, über den die Staaten dann im Rahmen von vier formellen Konsultationsrunden von Februar bis Juli 2018 verhandeln.⁵ Der endgültige Entwurf soll aus zwei Teilen bestehen: Auf der einen Seite der CRRF, auf der anderen Seite ein Aktionsplan, der konkrete Schritte zur Umsetzung des CRRF enthält.

Zurzeit wird der CRRF in fünf afrikanischen Aufnahmeländern – Äthiopien, Dschibuti, Somalia, Tansania und Uganda – sowie in Form eines Regionalansatzes in der somalischen Flüchtlingskrise angewandt. Vier zentralamerikanische Staaten – Costa Rica, Guatemala, Honduras und Mexiko – wenden ähnliche Modelle in Form umfassender regionaler Schutz- und Lösungsrahmen (comprehensive regional protection and solutions frameworks) an. Die Überlappung mit der Liste derjenigen Aufnahmeländer, die auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs besonders engagierte Zusagen gemacht haben, ist offensichtlich. Dies deutet auf ein gelungenes Zusammenspiel der beiden Initiativen hin: Im Rahmen des Gipfeltreffens wurde ein politisches Momentum für Verbesserungen im Flüchtlingsschutz einzelner Länder geschaffen, an das der CRRF nun anknüpft und dessen Fortsetzung in diesem Rahmen durch die internationale Gemeinschaft begleitet und unterstützt werden kann.

Mit dem CRRF will das UNHCR das Rad nicht neu erfinden, sondern die flüchtlingspolitischen Einsichten und Erkenntnisse der vergangenen Jahre konsolidieren und anwenden. Hierzu zählen insbesondere die verbesserte Abstimmung humanitärer und entwicklungsorientierter Interventionen von Beginn einer Flüchtlingskrise an, Investitionen in die

Widerstandskraft von Flüchtlingen und lokalen Aufnahmegemeinden und die Stärkung lokaler und nationaler Strukturen der Flüchtlingshilfe. Hoffnungsvoll stimmt das rege Interesse, auf das der CRRF-Ansatz in den Pilotländern trifft. Während Uganda schon seit langem als Vorreiter progressiver Flüchtlingspolitik gilt, ist das bei den anderen Staaten nicht der Fall. Umso bedeutsamer sind die Reformen, die nun im Rahmen des CRRF angestoßen wurden: So hinterfragt die tansanische Regierung erstmals ihre seit Jahrzehnten praktizierte lagerbasierte Flüchtlingspolitik und schickt Delegationen nach Uganda, um von der dortigen Herangehensweise zu lernen, die die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen sowie ihr Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt stellt. Ähnliche Entwicklungen, die auch mit Gesetzesreformen einhergehen, lassen sich in Äthiopien und Dschibuti beobachten.⁶

Parallel zu diesen positiven Entwicklungen sind jedoch die globalen Neuansiedlungszahlen im Jahr 2017 zurückgegangen.⁷ Dies liegt in erster Linie an der vorübergehenden Aussetzung des US-Programms zur Neuansiedlung unter Präsident Donald Trump.⁸ Bislang ist nicht absehbar, dass die hierdurch weggefallenen Neuansiedlungsplätze durch neue Angebote anderer Staaten ausgeglichen werden. Statt-

Im Rahmen des Gipfeltreffens wurde ein politisches Momentum für Verbesserungen im Flüchtlingsschutz einzelner Länder geschaffen.

dessen scheint die Zukunft des globalen Flüchtlingsschutzes in denjenigen Ländern zu liegen, die auch bisher schon die größte Last tragen. Sollte der CRRF langfristig dazu beitragen, die internationale Solidarität mit diesen Ländern zu stärken, wäre das ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Entwicklungen in der migrationspolitischen Zusammenarbeit

Laut Anhang II der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten soll das geplante Migrationsabkommen in Einklang mit den migrations-

⁵ UNHCR, Towards a Global Compact on Refugees: A Roadmap, 17.5.2017, www.unhcr.org/58e625aa7.pdf

⁶ Daniel Endres, UNHCR, Update on the Practical Roll-Out of the CRRF – Address at the Annual NGO Consultations, 14.6.2017, www.unhcr.org/events/conferences/594248734/update-practical-roll-out-crrf-address-annual-ngo-consultations.html

⁷ UNHCR, Resettlement Data, www.unhcr.org/resettlement-data.html

⁸ Sarah Pierce/Doris Meissner, Revised Trump Executive Order and Guidance on Refugee Resettlement and Travel Ban, Washington, D.C., 2017.

politisch relevanten Aspekten der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) stehen. Schon der Name des Abkommens – ›Globaler Pakt für sichere, geordnete und geregelte Migration‹ – greift die Formulierung von Ziel 10.7 auf. Unter diesem Oberbegriff soll das Abkommen das Phänomen internationaler Migration in all seinen Dimensionen adressieren, etwa der humanitären, der entwicklungsorientierten und der menschenrechtlichen. Zudem soll es einen Rahmen für die verbesserte internationale Zusammenarbeit

Im Rahmen der bisher stattgefundenen Treffen zeichnen sich eine Reihe zentraler Debatten ab, die bei den Verhandlungen zum Streitpunkt werden könnten.

in diesem Bereich bieten und umsetzbare Maßnahmen definieren, mit deren Hilfe der Rahmen mit Inhalt gefüllt und die Umsetzung migrationspolitischer Ziele überwacht werden kann.

Die IOM und die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (Department of Economic and Social Affairs – DESA) teilen sich die Federführung bei der Ausarbeitung des globalen Migrationspakts. Der Prozess ist in drei Phasen unterteilt.⁹ Während der ersten Phase von April bis November 2017 werden im Rahmen strukturierter Konsultationsprozesse die inhaltlichen Beiträge unterschiedlicher Akteure gesammelt. Im Mittelpunkt steht eine Serie von sechs informellen Treffen der internationalen Staatengemeinschaft. Thematische Schwerpunkte dieser Treffen sind

1. Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten, soziale Inklusion und alle Formen von Diskriminierung,
2. Migrationsursachen,
3. internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration,
4. entwicklungspolitische Beiträge von Migrantinnen und Migranten und Diaspora,
5. Menschenhandel und Menschen schmuggel, sowie
6. irreguläre Migration und reguläre Zuwanderungswege.

Zusätzliche Konsultationen finden im Rahmen bestehender regionaler Beratungsforen, dem Globalen Forum über Migration und Entwicklung und

dem Internationalen Dialog über Migrationsfragen der IOM statt. Gemäß der Zielsetzung, die Ausarbeitung des globalen Migrationspakts möglichst inklusiv zu gestalten, werden zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Diaspora-Organisationen, Migrantenselbstorganisationen, privatwirtschaftliche Akteure und Mitglieder nationaler Parlamente sowie Menschenrechtsorganisationen im Rahmen regionaler zivilgesellschaftlicher Konsultationen und globaler Multiakteurskonsultationen in die inhaltliche Ausarbeitung des geplanten Abkommens eingebunden. Die zweite Phase von November 2017 bis Januar 2018 dient der Zusammenfassung und Bestandsaufnahme dieser Beiträge und schließt neben einer zwischenstaatlichen Konferenz in Mexiko im Dezember 2017 auch die Veröffentlichung eines neuen Berichts des UN-Generalsekretärs ein. Dieser Bericht soll in die Ausarbeitung des globalen Migrationspakts einfließen. In der dritten und letzten Phase von Februar bis Juli 2018 wird der erste Entwurf des globalen Migrationspakts veröffentlicht und dann in monatlich stattfindenden mehrtägigen Treffen verhandelt.

Im Rahmen der bisher stattgefundenen thematischen Treffen zeichnen sich eine Reihe zentraler Debatten ab, die bei den Verhandlungen über den endgültigen Pakt zum Streitpunkt werden könnten. Hierzu zählen das Spannungsfeld zwischen den Menschenrechten von Migrantinnen und Migranten und der Umsetzung migrationspolitischer Kernkompetenzen wie Grenzsicherung und Abschiebungen, sowie die Anwendbarkeit des globalen Migrationspakts auf Wanderungsbewegungen, die durch von Menschen verursachte Katastrophen ausgelöst werden.¹⁰ Die an den Diskussionen beteiligten Staaten sind sich darüber hinaus uneinig, ob eine eigenständige Finanzierungsinstitution oder die bessere Koordination bereits bestehender Finanzierungsinstrumente einer verbesserten internationalen Kooperation im Bereich Migration zuträglicher wäre. Ebenso dringend wie ungeklärt bleibt die Frage, wie ein Prozess zur Überwachung der migrationsrelevanten SDGs und des globalen Migrationspakts gestaltet werden könnte. Weitgehende Einigkeit besteht dagegen hinsichtlich der Sichtweise, dass die Steuerung von Migration in erster Linie eine nationalstaatliche Aufgabe darstellt, sichere, geordnete und reguläre Migration die internationale Zusammenarbeit erfordert und eine kohärente nationale Migrationspolitik diese erleichtert.

⁹ Der UN-Arbeitsplan auf Grundlage von UN Doc. A/71/280 v. 3.8.2016 ist einzusehen unter refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/work_plan_gcm_0.pdf

¹⁰ Siehe dazu auch den Beitrag von Walter Kälin in diesem Heft.

Den meisten Regierungen ist bewusst, dass die soziale Inklusion von Migrantinnen und Migranten entwicklungsfördernd ist, die praktische Umsetzung migrationspolitischer Ziele einen Multiakteursansatz erfordert und die SDGs einen Paradigmenwechsel hin zu einem positiveren Migrationsverständnis eingeläutet haben.

Die Bedeutung des globalen Migrationspakts wird sehr unterschiedlich bewertet: Während manche Akteure es als einmalige Chance begreifen, die migrationspolitische Leerstelle in den bestehenden ›Global Governance‹-Strukturen zu füllen, befürchten andere die bedeutungslose Wiederholung altbekannter Worthülsen. Die Kernherausforderung besteht daher darin, ein Abkommen zu formulieren, das praktische Relevanz hat und neben der Erfüllung des Anspruches, alle Dimensionen der internationalen Migrationspolitik abzudecken, sinnvolle Prioritäten setzt. Ein positives Beispiel für eine solche Prioritätensetzung und operationelle Ausrichtung ist der im Februar 2017 veröffentlichte Bericht des ehemaligen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Migration Peter Sutherland, in dem er seine Vision für die Zukunft der globalen Migrationspolitik ausführt.¹¹ Tatsächlich hat der momentan laufende Vorbereitungs- und Aushandlungsprozess das Potenzial, in dem lange von Stagnation gekennzeichneten Feld der internationalen Migrationspolitik neue Impulse zu setzen. Unter der Prämisse, dass es im Interesse aller Staaten ist, Migration entwicklungsfördernd zu gestalten, kann der globale Migrationspakt im Zusammenspiel mit dem laufenden SDG-Prozess verstärkte migrationspolitische Zusammenarbeit insbesondere zwischen klassischen Herkunfts- und Zielländern anregen. Er treibt damit den Aufbau tragfähiger internationaler Strukturen in diesem Bereich voran. Dies schließt auch eine mögliche weitere Reform des internationalen Institutionengefüges mit ein.

Institutionelle Veränderungen

Seit ihrer offiziellen Eingliederung in das UN-System hat die IOM den Status einer zu den UN zugehörigen Organisation, vergleichbar mit dem Status der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO). Für die IOM bringt dies eine Reihe von Vorteilen mit sich: Da das Mandat und die Struktur der Organisation von dieser Statusänderung unberührt bleiben, ändert sich auch ihre

von den Hauptgeberländern geschätzte Flexibilität und dienstleistungsorientierte Identität nicht. Gleichzeitig hat die Organisation nun Zugang zu zentralen Prozessen der internationalen Migrationspolitik – insbesondere der Fortschreibung der migrationsrelevanten SDGs, von deren Umsetzung und Überwachung die IOM zuvor befürchtete, ausgeschlossen zu werden. So sinnvoll dies auch ist, stellt die nun gewählte Form der Integration der IOM in das UN-System eine verpasste Chance dar.¹² Die ›New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten‹ betont die nicht-wertegeleitete Identität der IOM. Dieses Versäumnis, die vollen Beteiligungsrechte an UN-Prozessen mit einem normativen Mandat zu verbinden, erklärt sich durch die Interessen der Hauptgeberländer der IOM. Im Ergebnis bleibt die konzeptionelle und operative Schutzlücke im internationalen Migrationsregime bestehen, und das aus entwicklungspolitischer Perspektive größte Defizit der IOM wurde verstetigt.

Zudem sieht sich die IOM seit ihrem Beitritt zum UN-System mit neuen institutionellen Konkurrenten konfrontiert: Die geteilte Federführung zwischen IOM und DESA bei der Ausarbeitung des globalen Migrationspakts manifestiert sich in einer unklaren Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche. Das hieraus resultierende Gerangel um Kompetenzen wird sich voraussichtlich auch nach dem Jahr 2018 fortsetzen, wenn es um die Umsetzung des globalen Migrationspakts geht. Dieses Dilemma ließe sich nur auflösen, wenn die IOM im Rahmen einer umfassenden Reform zu einer tatsächlichen ›Weltmigrationsorganisation‹ umgestaltet werden würde, die strategische Planungen und

English Abstract

Anne Koch

One Year After the New York Summits pp. 195–200

One year after the New York summits on migration and refugee movements, the international community is in the process of drafting a Global Migration Compact and a Global Refugee Compact. In the field of refugee protection, first results can be seen through the roll-out of the so-called 'Comprehensive Refugee Response Framework' that was agreed upon in New York, however, the practical implications of a future Global Migration Compact remain less concrete. For the German government, the ongoing deliberations offer opportunities to strengthen international cooperation and to promote its own priorities in both areas.

¹¹ UN Doc. A/71/728 v. 3.2.2017.

¹² Nicholas R. Micinski/Thomas G. Weiss, International Organization for Migration and the UN System: A Missed Opportunity, New York, September 2016 (Future United Nations Development System Briefing 42). Das Dokument ist zu finden unter papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841067

Drei Fragen an Hans-Joachim Fuchtel

Welchen Stellenwert haben Ihrer Meinung nach die Vereinten Nationen beim Thema Flucht und Migration?

Flucht und Migration sind globale Herausforderungen, die kein Land allein meistern kann. Dafür brauchen wir die Vereinten Nationen. Deutschland hat den Flüchtlingsgipfel des UN-Generalsekretärs im letzten Jahr in New York sehr begrüßt und auch, dass die UN-Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2018 konkrete Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit vorlegen wollen. Deutschland übernimmt hier eine Führungsrolle. Uns ist wichtig, auch auf die sozialen und wirtschaftlichen Chancen von freiwilliger und geregelter Migration hinzuweisen – sowohl für die Herkunfts- als auch für die Aufnahmeländer.

Die Industriestaaten tragen weltweit betrachtet nur einen relativ kleinen Anteil an der Aufnahme von Flüchtlingen. Über 80 Prozent der Flüchtlinge unter dem Mandat des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) suchen hingegen Schutz in Entwicklungsländern. Welchen Beitrag leistet Deutschland, um eine gerechtere Verteilung herzustellen?

Wir haben selbst bisher fast eine Million Flüchtlinge in Deutschland aufgenommen. Die meisten Menschen aber suchen erst einmal Zuflucht im eigenen oder Nachbarland. Deshalb unterstützt Deutschland allein die Länder rund um Syrien in den nächsten Jahren mit 3,5 Milliarden Euro: Mit Schulen für über 400 000 Kinder, mit Stromversorgung für 500 000 Menschen und einer Beschäftigungsoffensive, die im Jahr 2017 bislang über 65 000 Menschen in Lohn und Brot gebracht hat. Darüber hinaus setzen wir uns für eine gerechtere Lastenverteilung innerhalb der EU ein.

Die Fluchtursachen von Menschen sind oft vielfältig. Wie könnte und sollte die internationale Gemeinschaft Fluchtursachen wirkungsvoll bekämpfen?

Niemand sollte gezwungen sein, seine Heimat zu verlassen. Deshalb muss die internationale Gemeinschaft viel mehr in Frieden und Zukunftschancen investieren – insbesondere für die junge Bevölkerung in Afrika. Die Bundesregierung hat die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit in der letzten Legislaturperiode verdoppelt. Gleichzeitig hat Bundesminister Gerd Müller mit dem ›Marshallplan mit Afrika‹ einen Paradigmenwechsel eingeleitet: bessere Rahmenbedingungen für private Investitionen und Jobs, fairer Handel und Wertschöpfung vor Ort, statt Ausbeutung von Ressourcen.



Hans-Joachim Fuchtel, geb. 1952, ist seit dem Jahr 2013 parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Schwerpunktsetzungen für die globale Migrationspolitik anbieten und die Funktion einer unabhängigen Überwachungsinstanz einnehmen könnte. In ihrer derzeitigen Form kann die IOM solchen Anforderungen nicht gerecht werden. Zum einen fehlt der Organisation dazu ein völkerrechtliches Mandat, zum anderen wird sie durch eine projektbasierte Finanzierungsstruktur eingeschränkt, die sie zu ständiger – oft unkritischer – Akquise zwingt. Abhilfe könnten ein rechteorientiertes Mandat und eine dauerhafte Grundfinanzierung schaffen. Beide Schritte stehen bisher nicht auf der offiziellen UN-Agenda, werden aber im Rahmen der laufenden Konsultationen zum globalen Migrationspakt informell diskutiert.

Große Herausforderungen

Weiter ansteigende globale Flüchtlingszahlen sowie die prekären Lebens- und Arbeitsverhältnisse vieler Migrantinnen und Migranten deuten darauf hin, dass es kontinuierlicher Anstrengungen der Staatengemeinschaft bedarf, um positive Perspektiven zu entwickeln. In beiderlei Hinsicht sind die auf den Gipfeln angestoßenen Entwicklungen von Relevanz: Bezüglich des internationalen Flüchtlingsschutzes bietet die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten einen wichtigen neuen Bezugspunkt und die Ausarbeitung des globalen Flüchtlingsabkommens stellt eine wichtige Gegenbewegung zu den zu beobachtenden Auflösungserscheinungen des globalen Flüchtlingsregimes dar. Der CRRF hat sich im Verlauf des vergangenen Jahres als vielversprechendes Instrument erwiesen, um das im Flüchtlingsschutz allzu oft geltende Prinzip der ›Verantwortung qua Nachbarschaft‹ (responsibility by proximity) um eine Komponente verstärkter internationaler Solidarität zu ergänzen.

Der geplante globale Migrationspakt birgt ähnlich großes Potenzial: Er stellt die Gelegenheit dar, die bisherigen Defizite in der internationalen Zusammenarbeit und den institutionellen Strukturen zu identifizieren und auszugleichen. Dieser Prozess bietet einzelnen Staaten Raum, eigene Akzente zu setzen. Die deutsche Regierung, die von mehr internationaler Zusammenarbeit im Bereich Migration profitieren würde und die schon im Rahmen des diesjährigen deutsch-marokkanischen Ko-Vorsitzes des Globalen Forums über Migration und Entwicklung migrationspolitische Kapazitäten aufgebaut hat, sollte diese Chance nicht ungenutzt lassen und sich unter anderem für eine Stärkung des völkerrechtlichen Rahmens der Arbeitsmigration einsetzen.

Die Rolle der IOM im UN-System

Im Jahr 2016 ist die Internationale Organisation für Migration (IOM) Teil des UN-Systems geworden. Sie ist eine der weltweit führenden migrationspolitischen Organisationen und ist im Gegensatz zum Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nicht an eine bestimmte internationale Konvention gebunden. Dies bringt gewisse Probleme mit sich.



Dr. Martin Geiger, geb. 1975, ist Assistenz- und Mobilitätspolitik am Institut für Politikwissenschaft an der Carleton Universität in Ottawa. Sein Arbeitsschwerpunkt ist die interdisziplinäre Migrationsforschung.

Vom Provisorium zur führenden migrationspolitischen Organisation

Im Jahr 1951 gründeten 16 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, mit dem Provisorischen Zwischenstaatlichen Komitee für die Auswanderung aus Europa (Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe – PICMME) eine erste Vorläuferorganisation der IOM.³ Auf Bestreben der USA entstand diese bewusst außerhalb des UN-Systems, um jegliche kommunistische Einflussnahme zu verhindern. Neben der Aufgabe der Umsiedlung europäischer Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten kamen schnell weitere Aufgaben hinzu und ihre Aktivitäten weiteten sich regional aus. Nach mehreren Umbenennungen erhielt die Organisation im Jahr 1989 ihren heutigen Namen. Gleichwohl ist die schnell wachsende Organisation immer außerhalb des UN-Systems geblieben.

Gegenwärtig umfasst die IOM 166 Mitgliedsstaaten und ihr operatives Budget beläuft sich auf rund 1,6 Milliarden US-Dollar.⁴ Die Organisation zählt 1710 aktive Projekte und beschäftigt etwa 10 000 Angestellte.⁵ Die IOM vertritt einen klaren globalen Führungsanspruch, den sie sich im Rah-

Die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) trat im Jahr 2016 als »verwandte Organisation«¹ den Vereinten Nationen bei.² Wie das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) wurde die IOM bereits im Jahr 1951 gegründet. In diesem Beitrag werden ihre historische Entwicklung, das Selbstverständnis und ihre Aktivitäten besprochen. Abschließend wird das Verhältnis der IOM zu anderen UN-Organisationen und ihre künftige Position innerhalb der Weltorganisation diskutiert.

¹ Im Unterschied zu den Sonderorganisationen der UN (zum Beispiel die ILO) beziehungsweise anderen UN-Organisationen (zum Beispiel das UNHCR) bleiben »verwandte Organisationen« an eigene Statute gebunden und sind nach Art. 57 und Art. 63 der UN-Charta von einer Rechenschaft gegenüber der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat ausgenommen.

² IOM, IOM Becomes a Related Organization to the UN, 25.7.2016, www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un

³ Jerome Elie, IOM, IOM from 1951–53, 2011, www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/wmr2010/IOM-from-1951-53-Creationof-PICMME-ICEM.pdf; Richard Perruchoud, From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration, *International Journal of Refugee Law*, 1. Jg., 4/1989, S. 501–517.

⁴ IOM, IOM Snapshot, Mai 2017, www.iom.int/sites/default/files/about-iom/iom_snapshot_a4_en.pdf

⁵ Zum Vergleich: Das UNHCR weist aktuell ein Budget von 7,7 Milliarden US-Dollar auf, jedoch eine Mitarbeiterzahl, die mit rund 11 000 nur knapp höher ist als die der IOM: UNHCR, *Figures at a Glance*, 2017, www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html

men ihrer Integration in das System der Vereinten Nationen im Juli 2016 ausdrücklich durch die UN bestätigen ließ.⁶ Im Gegensatz zum UNHCR oder der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO) vertritt die IOM keine spezifische völkerrechtliche Vereinbarung, wie beispielsweise das UNHCR das Übereinkommen

Im Gegensatz zum UNHCR oder der ILO vertritt die IOM keine spezifische völkerrechtliche Vereinbarung.

über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) oder wie im Fall der ILO beispielsweise die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW). In vielen Aspekten gleicht die IOM eher einem multinationalen Unternehmen. So sind 97 Prozent ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht an den beiden Amtssitzen der IOM in Genf und New York beschäftigt.⁷ Löhne und Sozialleistungen werden dadurch niedrig gehalten, dass die meisten von ihnen als Ortskräfte an einem der über 400 anderen Standorte angestellt sind und lediglich ortsüblich entlohnt werden. Verwaltungs- aber auch viele Entscheidungsfunktionen sind stark dezentralisiert und global auf Niedriglohnstandorte verlagert. Nach eigenen Angaben erzielt die IOM dadurch einen durchschnittlichen Verwaltungskostenanteil von lediglich sieben Prozent pro Projekt. Der Rest soll tatsächlich den eigentlichen Vorhaben zu Gute kommen.⁸

Selbstunternehmerische, proaktive Organisation

Das Streben der IOM nach Kosteneffizienz und der intensive Wettbewerb, den sie aktiv sucht und an-

deren Akteuren gegenüber eröffnet, wirken sich nachhaltig auf den Organisationsstil, das Verhältnis zu anderen Akteuren und nicht zuletzt auf die Projekte der IOM und ihrer Angestellten aus. Die häufig nur kurzfristig beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind gezwungen, sich kontinuierlich für die Verlängerung bestehender und die Akquise neuer Projekte einzusetzen. Dies zieht ein ausgeprägtes Geschäftsgebaren und mitunter recht aggressives Lobbying nach sich. Aufgrund ihres Anspruchs nach globaler Führung, Flexibilität und Effizienz, ist es für die IOM unerlässlich, selbstunternehmerisch und proaktiv aufzutreten. Sie ist dazu gezwungen, Projekte und Politiklösungen voraus-eilend zu entwickeln, um diese dann bei einer entsprechenden ›Nachfrage‹ direkt verfügbar zu haben und flexibel von einem erprobten auf einen völlig anderen Anwendungsfall übertragen zu können.

Eine Migrationsstrategie für Albanien

Ein interessantes Beispiel ist die für das EU-Beitrittsland Albanien entwickelte ›Migrationsstrategie‹⁹. Sie wurde von der IOM konzipiert und zählt zu den ersten von vielen weiteren Strategien, die mittlerweile für eine Vielzahl von Ländern entwickelt wurden.¹⁰ Faktisch handelte es sich bei dieser Strategie um eine grundlegende und fast komplette Neukonzeption der albanischen Migrationspolitik durch die IOM.¹¹ Nachdem es der IOM Anfang der zweitausender Jahre zunächst gelungen war, für ihre Projektidee eine Finanzierungszusage von der Europäischen Kommission zu erhalten, wurde die Strategie schnell ausgearbeitet und der albanischen Regierung lediglich zur rechtlichen Verabschiedung vorgelegt. Nach einer kurzen Besprechung ohne jegliche parlamentarische Beteiligung beschloss die albanische Regierung einstimmig die Migrationsstrategie zum Jahresende 2004. Die IOM organisierte daraufhin Anfang des Jahres 2005 öffentlichkeitswirksam im besten Hotel Tiranas eine Messe zu dem Thema Migration, auf der die neue ›Nationale Migrationsstrategie‹ sowie auch ein

⁶ IOM, About IOM, 2017, www.iom.int/about-iom; Fabian Georgi, For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management, in: Martin Geiger/Antoine Pécoud (Eds.), *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke 2010, S. 45–72; UN-Dok. A/70/976 v. 8.7.2016, Art. 2.1.

⁷ IOM, IOM Snapshot, a.a.O. (Anm. 4). Im Fall des UNHCR sind es 87 Prozent der Angestellten, die außerhalb der UNHCR-Hauptstandorte tätig sind: UNHCR, *Figures at a Glance*, a.a.O. (Anm. 5).

⁸ IOM, *Organizational Structure*, 2017, www.iom.int/organizational-structure

⁹ Government of Albania/IOM, *National Strategy on Migration and National Action Plan on Migration*, Tirana 2005.

¹⁰ Siehe unter anderem IOM, *Ukraine Adopts New Migration Strategy Developed with UN Migration Agency*, 14.7.2017, www.iom.int/news/ukraine-adopts-new-migration-strategy-developed-un-migration-agency

¹¹ Martin Geiger, *Mobility, Development, Protection, EU-Integration! The IOM's National Migration Strategy for Albania*, in: Geiger/Pécoud (Eds.), *The Politics of Migration Management*, a.a.O. (Anm. 6), S. 141–159; Martin Geiger, *Europäische Migrationspolitik und Raumproduktion. Internationale Regierungsorganisationen im Management von Migration in Albanien, Bosnien-Herzegowina und der Ukraine*, Baden-Baden 2011, S. 210–215.

›Nationaler Aktionsplan‹ vorgestellt wurde, der ebenfalls durch die IOM ausgearbeitet worden war. Unter Beteiligung des örtlichen Leiters der IOM in Albanien wurde feierlich ein rotes Band durchschnitten und damit die neue albanische ›Regierungspolitik‹ symbolisch in Kraft gesetzt. Andere hochrangige Vertreter der IOM bezeichneten in ihren Grußworten die IOM als ›Hilfsakteurin‹ der albanischen Regierung, die sowohl dieser als auch der Europäischen Union (EU) zu Hilfe gekommen sei. Eine neue Migrationspolitik sei nun für Albanien entwickelt, diese entspreche den Vorstellungen der EU an das künftige Mitgliedsland und damit ließe sich auch bald ein Beitritt Albanien zur EU erreichen.¹²

›Migrationsmanagement‹ als globales Leitmotiv der Migrationspolitik

Die IOM verfolgt ein eigenes migrationspolitisches Konzept: das ›Migrationsmanagement‹.¹³ Dieses orientiert sich an den Vorschlägen, die in den frühen neunziger Jahren von Bimal Ghosh, dem damaligen Berater für Migration, Entwicklung und Menschliche Sicherheit für die Kommission für Weltordnungspolitik (Commission on Global Governance), vorgelegt wurden.¹⁴ Die Kritik an diesem Konzept bezieht sich vor allem auf das eigene Leitmotiv der IOM, das ›Managing Migration for the Benefit for All‹¹⁵, propagiert. Oft steht dieser Anspruch in einem scharfen Widerspruch zu den tatsächlichen IOM-Äktivitäten und deren Konsequenzen für Migrantinnen und Migranten sowie für Flüchtlinge.¹⁶ Gerade im Hinblick auf die albanische Migrationsstrategie ist außerdem fraglich, inwieweit bestimmte Politiklösungen der IOM überhaupt demokratisch legitimiert, politisch nachhaltig und gesamtgesellschaftlich zu beurteilen sind. Dies gilt auch, wenn sie eventuell mit großem Nutzen



Während des UN-Gipfels für Flüchtlinge und Migranten im September 2016 unterzeichneten der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (r.) und der IOM-Generaldirektor William Lacy Swing das Kooperationsabkommen.

UN PHOTO: RICK BAJORNAS

verbunden sind wie beispielsweise ein schnellerer Beitritt eines Landes zur EU. Bedenklich ist außerdem, dass die IOM in ihrem Migrationsmanagement mehrere Politikbereiche zusammenführt: neben Entwicklung, Gesundheit und humanitäre Hilfe auch Flucht und Asyl.¹⁷ Mit ihrem Konzept versucht die Organisation nicht zuletzt auch ihren globalen Führungsanspruch zu vertreten. Sie geht dabei gezielt Überschneidungen ein und provoziert Konflikte mit anderen Organisationen. Dies betrifft etwa das UNHCR hinsichtlich des Schutzes, der Umsiedlung und der Rückkehr von Flüchtlingen. Ein weiteres Beispiel ist die ILO, die bereits seit dem Jahr 1919 für viele Aspekte der Arbeitsmigration und den Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten zuständig ist. In ihrer jährlichen Publikation ›Migrationsinitiativen‹ (›Migration Initiatives‹) schlägt die IOM bezüglich der verschiedenen Aktivitätsfelder ihres Migrationsmanagements für fast alle Länder maßgeschneiderte Maßnah-

- ¹² Peter Schatzer, Welcoming Words, in: IOM/Government of the Republic of Albania. Workshop on the National Strategy for Migration, Tirana, S. 19–21; Geiger, Mobility, Development, Protection, EU-Integration!, a.a.O. (Anm. 11).
- ¹³ IOM, A Conceptual Model for Migration Management, in: IOM, Essentials of Migration Management, Geneva 2004, S. 6; Fabian Georgi, Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts, Juridikum. Zeitschrift für Politik, Recht, Gesellschaft, 28. Jg., 2/2009, S. 82–85; Georgi, For the Benefit of Some, a.a.O. (Anm. 6); Sara Kalm, Liberalizing Movements, in: Geiger/Pécoud (Eds.), The Politics of Migration Management, a.a.O. (Anm. 6), S. 21–44.
- ¹⁴ Bimal Ghosh, Movements of People. The Search for a New International Regime, Genf 1993; Bimal Ghosh, Introduction, in: Bimal Ghosh (Ed.), Managing Migration. Time for a New International Regime?, Oxford/New York 2000, S. 1–5; Geiger/Pécoud, The Politics of International Migration Management, in: Geiger/Pécoud (Eds.), The Politics of Migration Management, a.a.O. (Anm. 6), S. 1–20.
- ¹⁵ William L. Swing, Managing Migration for the Benefit of All, Rede des IOM-Direktors auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos, agenda.weforum.org/2012/01/davos-2012-managing-migration-for-the-benefitof-all/
- ¹⁶ Georgi, For the Benefit of Some, a.a.O. (Anm. 6); Sara Kalm, Liberalizing Movements, a.a.O. (Anm. 13); Fabian Georgi/Susanne Schatral, Towards a Critical Theory of Migration Control: The Case of the International Organization for Migration, in: Martin Geiger/Antoine Pécoud (Eds.): The New Politics of International Mobility, IMIS-Beiträge 40, Osnabrück 2012, S. 193–221.
- ¹⁷ IOM, A Conceptual Model, a.a.O. (Anm. 14).

men vor.¹⁸ Diese tragen bereits ein ›Preisschild‹ – den Betrag, den sich die IOM zur Finanzierung des betreffenden Projekts von internationalen Gebern erhofft.

Zu den Projekten der IOM zählen unter anderem die in Deutschland im Jahr 2017 stärker ins öffentliche Bewusstsein geratenen freiwilligen Rückkehrprogramme.¹⁹ Die IOM organisiert dabei die Rückführung abgelehnter Asylbewerberinnen und

Im Fall Kanada zeigt sich, dass nicht nur fragile oder erheblich schwächere Staaten stark von der IOM beeinflusst und sogar von ihr abhängig geworden sind.

-bewerber und irregulärer Migrantinnen und Migranten in ihr jeweiliges Herkunftsland. Im Unterschied zu behördlich und zwangsweise durchgeführten Abschiebungen, wartet die IOM mit finanziellen Anreizen auf, die unter Umständen sogar in Mikrokrediten bestehen.²⁰ Rückkehrverpflichtete sollen auf diese Weise dazu bewegt werden, ›freiwillig‹ in ihr Herkunftsland zurückzureisen. Tatsächlich bedeutet dies, dass sie beispielsweise wie gewöhnliche Passagiere am Flughafen einchecken und ihre Rückführung selbst ›durchführen‹. Programme ähnlich dem deutschen Reintegrations- und Emigrationsprogramm für Asylsuchende²¹ (REAG) bewirbt und betreibt die IOM proaktiv und weltweit.

Das Migrationsmanagement der IOM, das sogar den Entwurf kompletter staatlicher Migrationspolitiken anbietet, gleicht somit einem Baukasten. Die internationalen, in aller Regel staatlichen Geldgeber haben die Möglichkeit, aus dem ›IOM-Katalog‹ auszuwählen und können zusammen mit der IOM ihre migrationspolitischen Vorstellungen gewissermaßen ›modular‹ umsetzen und (weiter) entwickeln. Die IOM kommt schlichtweg den Anfragen nach, für die sie ›bezahlt‹ wird, auch wenn es sich dabei häufig um restriktive Maßnahmen

wie den Ausbau von Grenzschutzmaßnahmen handelt.²² Die starke Expansion der IOM der vergangenen Jahre und Jahrzehnte kann als Beleg dafür dienen, dass die Organisation mit ihrem Migrationsmanagement eine äußerst erfolgreiche Politik verfolgt und optimal am Markt platziert ist. Bei vielen der durch die IOM umgesetzten Maßnahmen liegt der Verdacht nahe, dass diese ohne entsprechende Vorarbeit und Lobbying der Organisation möglicherweise von den Gebern gar nicht als notwendig und förderungswürdig wahrgenommen worden wären.

Während für Deutschland noch keine entsprechenden Studien vorliegen, zeigt sich im Fall Kanada, dass mittlerweile nicht nur sogenannte fragile oder erheblich schwächere Staaten (etwa Albanien) stark von der IOM beeinflusst und faktisch sogar von ihr abhängig geworden sind.²³ Auch in Kanada, das selbst eine sehr proaktive Migrationspolitik verfolgt, werden wesentliche Bestandteile dieser Migrationspolitik von der IOM umgesetzt. Darunter sind Programme zur Umsiedlung von Flüchtlingen, Orientierungsangebote, mit denen Zuwanderinnen und Zuwanderer bereits in den Herkunftsländern auf ihr Leben in Kanada vorbereitet werden, oder auch die umstrittenen Saisonarbeitsprogramme in der Landwirtschaft.

Verhältnis und künftige Position der IOM im UN-System

Die bislang zur IOM vorliegenden Studien belegen ein hochgradig voneinander abhängiges und auf eine enge Kooperation mit anderen Organisationen angelegtes Verhältnis, auf das die IOM bei ihren Aktivitäten dringend angewiesen ist.²⁴ Oftmals dienen lokale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) als Umsetzungspartner, die allerdings nicht selten selbst durch (ehemalige) IOM-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegründet worden sind. Die IOM steht in anderen Aufgabenbereichen, die sich mit den Themen Flucht oder Schutz von Migrantinnen und Migranten befassen, oft in einer besonderen und ständigen Dreiecksbeziehung mit dem UNHCR

¹⁸ IOM, Migration Initiatives 2017, Genf 2017, zu finden unter publications.iom.int/books/migration-initiatives-2017

¹⁹ Jonathan Hackenbroich, Wie der Staat die freiwillige Rückkehr unterstützt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.12.2016.

²⁰ Martin Geiger, Freiwillige Rückkehr nach Albanien. Das Management von Migration am Beispiel der Rückführungsprogramme der Internationalen Organisation für Migration, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 34. Jg., 3–4/2009, S. 275–298.

²¹ IOM, REAG/GARP-EN, 2016, germany.iom.int/en/reaggarp-en

²² Philippe Frowd, The Field of Border Control in Mauritania, Security Dialogue, 45. Jg., 3/2014, S. 226–241.

²³ Martin Geiger, Ideal Partnership or Marriage of Convenience? Canada's Ambivalent Relationship with the International Organization for Migration, Journal of Ethnic and Migration Studies (im Erscheinen).

²⁴ Siehe unter anderem: Frowd, The Field of Border Control in Mauritania, a.a.O. (Anm. 22); Geiger, Europäische Migrationspolitik, a.a.O. (Anm. 11), S. 215–228; Philippe Poutignat/Jocelyne Streiff-Fénart, Migration Policy Development in Mauritania: Process, Issues, and Actors, in: Geiger/Pécoud (Eds.), The Politics of Migration Management, a.a.O. (Anm. 6), S. 202–219.

und der ILO. Diese Dreiecksbeziehung beinhaltet neben enger Kooperation allerdings oft auch Konflikt und einen aggressiven Wettbewerb. Je nach Anlass und Projekt schließen sich diesem problematischen Beziehungsgefüge schnell noch andere, sowohl nichtstaatliche als auch zwischenstaatliche Organisationen an. Zu letzteren zählen weitere Unterorganisationen der UN, aber auch regionale Organisationen, die nicht dem UN-System angehören. Dazu gehören etwa das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (International Centre for Migration Policy Development – ICMPPD²⁵) oder auch spezialisierte Agenturen wie die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex).

Beginnend mit den Vorschlägen von Ghosh in den neunziger Jahren für ein internationales Migrationsregime sind bis zur Gegenwart mehrfach Aufrufe für eine bessere Zusammenarbeit und eventuell sogar eine Zusammenlegung der bestehenden Organisationen IOM, UNHCR und ILO erfolgt – so unter anderem auch im Abschlussbericht der Weltkommission für internationale Migration (Global Commission on International Migration – GCIM).²⁶ Eventuell ist das im Jahr 2016 erfolgte ›Näherrücken‹ der IOM an die UN ein erster Schritt in Richtung einer verbesserten Zusammenarbeit. Für das tatsächliche künftige Verhältnis der IOM zu den UN, den anderen migrations- und flüchtlingsbezogenen UN-Organisationen und auch hinsichtlich der weiteren Relevanz der IOM in der globalen Migrationspolitik sind aktuell kaum noch Prognosen abzugeben. Vielmehr sind durch die Annäherung der IOM an die UN gewisse Probleme und Herausforderungen aufgetreten beziehungsweise erneut sichtbar geworden. Sie werfen ernst zu nehmende Fragen auf.

Erstens ist mit dem im Juli 2016 geschlossenen Abkommen die IOM nicht nur zu einer ›verwandten Organisation‹ geworden. Erstmals erfolgte durch die UN auch eine formelle Anerkennung der globalen migrationspolitischen Führungsrolle der IOM. Die IOM ist nun unbestreitbar die globale Migrationsorganisation, während von der ILO, aber auch von dem UNHCR im Abkommen zwischen der IOM und den UN keine Rede war.²⁷ Dies stimmt für das künftige Verhältnis dieser drei Großorgani-

sationen außerordentlich bedenklich, aber nicht nur für dieses, sondern insgesamt auch für die Position der IOM zu und innerhalb der UN. Der Umstand, dass die IOM lediglich eine ›verwandte Organisation‹ geworden ist, bedeutet, dass sich die Arbeitsbereiche zwischen den genannten Organisationen auch in Zukunft weiterhin überschneiden können. Denn im besagten Abkommen findet keine Abgrenzung zum flüchtlingspolitischen Bereich des UNHCR oder zur migrationspolitischen Rolle der ILO statt. Der Wettbewerb zwischen IOM, UNHCR und ILO könnte sich daher ungehindert fortsetzen, weiter nachteilig entwickeln und eventuell sogar noch weiter intensivieren.

Zweitens starteten die UN im September 2016, und damit unmittelbar nach dem ›IOM-Beitritt‹ zum UN-System, die Initiative, bis zum Jahr 2018 je einen Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration sowie für Flüchtlinge zu entwickeln.²⁸ Spekuliert wird, ob sich die IOM gerade deshalb in Richtung der UN bewegt hat, weil ihr direkt die Führungsrolle bei der Aushandlung des Migrationspakts zugetragen wurde. Eventuell wäre

Mit dem im Juli 2016 geschlossenen Abkommen erfolgte durch die UN eine formelle Anerkennung der globalen migrationspolitischen Führungsrolle der IOM.

dies nicht geschehen, wäre die IOM zu diesem Zeitpunkt noch nicht in das UN-System integriert worden. Während dem UNHCR die Führungsrolle beim Flüchtlingspakt zugesprochen wurde, blieb die ILO unberücksichtigt, obwohl gerade ihr zumindest eine Teilführung beim Migrationspakt hätte übertragen werden können. Wäre die IOM nicht Teil des UN-Systems geworden, wäre der Führungsauftrag möglicherweise an die ILO ergangen.

Drittens wurden dem Migrationspakt durch die UN-Generalversammlung die Adjektive ›sicher‹, ›geordnet‹ und ›regulär‹ (im Sinne einer legalen Migration) beigelegt, was zukünftig ebenfalls einige

²⁵ Die Webseite ist unter www.icmpd.org zu finden; Fabian Georgi, Migrationsmanagement in Europa. Eine kritische Studie am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development, Saarbrücken 2007.

²⁶ Ghosh, *Movements of People*, a.a.O. (Anm. 14); Bimal Ghosh, *New International Regime for Orderly Movements of People? What will it look like?*, in: Ghosh (Ed.), *Managing Migration*, a.a.O. (Anm. 14), S. 220–247; GCIM, *Migration in an Interconnected World. New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration*, New York/Genf 2005, S. 75.

²⁷ UN-Dok. A/70/976 v. 8.7.2016, Art. 2.1.

²⁸ UN-Dok. A/RES/71/1 v. 3.10.2016; siehe dazu auch den Beitrag von Anne Koch in diesem Heft.

Probleme bereiten könnte. Im Gegensatz zur IOM ist es eigentlich die ILO, die sich seit ihrer Gründung im Jahr 1919 für den Schutz und die Rechte von Migrantinnen und Migranten einsetzt. Die ILO als älteste migrationsbezogene zwischenstaatliche Organisation hätte daher hinsichtlich ›sicherer‹ und

durch die UN auf bestimmte Normen oder Konventionen verpflichten lassen solle.³¹ Hinsichtlich der nur wenig später übertragenen Führungsrolle zum Migrationspakt für die Zukunft der IOM in den UN und vor allem im Hinblick auf den künftigen Schutz der Rechte von Migrantinnen und Migranten scheint auch dies außerordentlich bedenklich.

Viertens ergibt sich eine besondere Herausforderung daraus, dass bei der IOM als lediglich ›verwandte Organisation‹ der UN die Korrektivmöglichkeit der Rechenschaftspflicht nicht greift, zu der im Gegensatz alle Sonderorganisationen (darunter das UNHCR und die ILO) gegenüber der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat der UN verpflichtet sind. Zudem wird die Führung der IOM weiterhin durch die IOM-Mitgliedstaaten bestellt und kann nur durch diese abgesetzt werden, nicht etwa durch die UN-Generalversammlung.

Bedenklich ist, dass sich im Statut der IOM keine explizite Anerkennung der Menschenrechte oder der Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen findet.

›geordneter‹ Migration zweifellos die Führungsrolle übernehmen können. Interessanterweise zählen die genannten Adjektive aber genau zu denjenigen, mit denen auch die IOM seit den neunziger Jahren ihre Aktivitäten und ihr Migrationsmanagements zu umschreiben und bewerben versucht.²⁹ Bedenklich ist allerdings, dass sich im Statut der IOM keine explizite Anerkennung der Menschenrechte oder der Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen findet.³⁰ Nur wenige Wochen vor der institutionellen Annäherung der IOM an die UN hatten sich die IOM-Mitgliedstaaten während eines Sondertreffens erneut darauf verständigt, dass die IOM auch nach ihrer Integration in das UN-System weiterhin eine Organisation ohne normativen Rahmen bleibe, sie sich also nicht

Ausblick

Der weiterhin hohe Freiheitsgrad der recht mächtigen IOM könnte in Zukunft also zu mehreren neuen Problemen führen, während die bisher bestehenden Probleme durch die Vereinbarung vom Juli 2016 nicht tatsächlich ausgeräumt worden sind. Die größere institutionelle Nähe der IOM zu den UN bietet jedoch auch die Chance eines verstärkten Dialogs und einer sich verstärkenden genuin gleichberechtigten Kooperation. Eventuell könnte dies irgendwann darin münden, dass sich eine Mehrheit der IOM-Mitgliedstaaten doch dazu entschließt, das IOM-Statut an die geltenden Regeln der UN heranzuführen und die IOM vielleicht zu einer UN-Sonderorganisation werden zu lassen. Ob dieses Szenario wahrscheinlich ist, die IOM gewissermaßen durch eine in den nächsten Jahren nach und nach erfolgende ›Sozialisierung‹ durch das UN-System eine stärker normbasierte und vollumfänglich normrespektierende Organisation werden wird, kann abschließend nicht beantwortet werden. Es wäre jedoch eine wünschenswerte und notwendige Entscheidung.

English Abstract

Martin Geiger

The Role of the IOM within the UN System pp. 201–206

In 2016, the International Organization for Migration (IOM) became a 'Related Organization' of the United Nations. Since 1951, the IOM has developed into the world's leading intergovernmental organization for migration. The organization did not only become a close collaborator of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the International Labor Organization (ILO) and the UN system at large, it also turned into one of their fiercest competitors. This contributes to the IOM's self-understanding and its dominance in migration politics and related fields. In the light of the IOM's recent 'UN accession', its position within the UN and its future relationship with UNHCR and ILO will be discussed.

²⁹ Siehe beispielsweise IOM, New Campaign to Promote Safe Migration, 13.7.2006, www.iom.int/news/new-campaign-promote-safe-migration

³⁰ IOM, Constitution of the International Organization for Migration, Brüssel 1951, Art. 1.3.

³¹ IOM Doc. C/Sp/1/14/Rev.2 v. 30.6.2016.

Klimaflüchtlinge oder Katastrophenvertriebene?

Die Zahl der Menschen, die vor Naturgewalten flüchten müssen, wird im Kontext der Klimaveränderungen zunehmen. Die Vereinten Nationen haben bisher keine kohärente Antwort auf das Phänomen Klimaflucht gefunden. Der für das Jahr 2018 geplante Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration bietet eine Chance, das Thema umfassend anzugehen.



Walter Kälin, geb. 1951, ist Prof. em. für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern und zurzeit als Gesandter des deutschen Vorsitzes der Plattform zu Vertreibung aufgrund von Katastrophen tätig. Er war Beauftragter des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener.

mung langfristig Gefahren für Leib und Leben verbunden, diese drohten den Betroffenen jedoch trotz erschwelter Lebensbedingungen in ihrer Heimat nicht unmittelbar.

Klimaflucht: eine Realität?

Wie die beiden sehr sorgfältig begründeten Urteile zeigen, schützt das Völkerrecht keine ›Klimaflüchtlinge‹. Dies steht in einem offenkundigen Spannungsverhältnis zur Tatsache, dass bereits heute jedes Jahr durchschnittlich mehr als 21 Millionen Menschen im Zusammenhang mit extremen Wetterereignissen wie beispielsweise Tropenstürme oder Überschwemmungen fliehen müssen.² Die Gesamtzahl jener, die wegen langsam fortschreitender Umweltveränderungen wie Dürren oder Küstenerosionen wegziehen, ist nicht bekannt. Klar ist aber, dass Umweltfaktoren einen großen Einfluss auf menschliche Mobilität haben. Die meisten betroffenen Personen bleiben im eigenen Land. In Bangladesch etwa beherbergt fast jede große Stadt Familien, die wegen Küstenerosion oder Versalzung von Böden und Grundwasser als Folge häufiger Überflutung ihre Dörfer verlassen mussten. Manchmal ersuchen Betroffene jedoch auch um Sicherheit und Hilfe im Ausland. Während der Hungersnot in Somalia zwischen den Jahren 2011 und 2012 waren Äthiopien und Kenia bereit, rund 300 000 Menschen Aufnahme zu gewähren. Weltweit gibt es mindestens 50 Staaten, die in den vergangenen Jahrzehnten Katastrophenvertriebene aus anderen Ländern aufgenommen haben.³

Ein neuseeländisches Gericht lehnte in den Jahren 2013 und 2014 die Asylanträge eines Mannes aus Kiribati und einer Familie aus Tuvalu ab.¹ Beide forderten die Gewährung von Asyl, da die Auswirkungen des Klimawandels auf ihre Heimat im Südpazifik ihr Leben gefährdeten. Das Gericht entschied, die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) aus dem Jahr 1951 schütze definitionsgemäß nur Menschen, die wegen ihrer Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung von der Regierung oder Aufständischen verfolgt werden. Mit Klimaveränderungen verbundene Gefahren könnten deshalb nicht als Verfolgung eingestuft werden. Die zwangsweise Abschiebung in die Heimatstaaten stelle zudem keine Verletzung des Rechts auf Leben dar: Zwar seien mit der globalen Erwär-

¹ Immigration and Protection Tribunal New Zealand, AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413 v. 25.6.2013, B Burson; bestätigt in Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry [2015] NZSC 107 v. 20.7.2015 und AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520 v. 4.6.2014, B Burson.

² Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Report on Internal Displacement (GRID) 2016, Genf 2017, S. 20.

³ The Nansen Initiative, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, Band 1, Genf 2015, S. 50.



Hurrikan ›Matthew‹ verwüstete im Oktober 2016 zahlreiche Ortschaften in Haiti. Viele Menschen starben und tausende wurden obdachlos. Klimabedingte Naturkatastrophen nehmen zu und zwingen Menschen immer wieder zur Flucht. UN PHOTO: LOGAN ABASSI

Die Zwischenstaatliche Sachverständigen­gruppe über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) prognostiziert »eine Zunahme der Vertreibung von Menschen durch die Klimaänderung während des 21. Jahrhunderts«, vor allem für Bevölkerungsgruppen, die »verstärkt Extremwetterereignissen ausgesetzt sind«. ⁴ Ihnen fehlen die Ressourcen, um rechtzeitig aus Gebieten überzusiedeln, die vom Meeresspiegelanstieg und anderen negativen Auswirkungen des Klimawandels besonders betroffen sind. Das IPCC macht deutlich, dass Migration, die als überwiegend freiwillig verstanden wird, »eine effektive Anpassungsstrategie darstellen« kann, ⁵ um den Gefahren von Stürmen, Dürre oder den Auswirkungen von Küstenerosion, Permafrostschmelze und anderen klimabedingten Umweltveränderungen zu entgehen, bevor diese Bedrohungen Menschen zur Flucht zwingen.

Der Zusammenhang zwischen Flucht und Klimawandel ist äußerst komplex. Die Wissenschaft kann heute in den meisten Fällen nicht den Nachweis erbringen, dass ein bestimmtes Wetterereignis direkte Folge von Klimaänderungen ist. Wissen-

schaft und Politik sind sich heute zudem einig, dass Flucht im Kontext des Klimawandels vielfältige Ursachen hat und damit kein direkter und ausschließlicher Zusammenhang zwischen globaler Erwärmung und Vertreibung besteht. Menschen müssen fliehen, wenn sie Naturgewalten ausgesetzt sind und sie zu wenig Widerstandskraft besitzen. Wenn Gebiete, die früher wegen der Gefahr von Hangrutschen oder Überflutung unbewohnt waren, heute als Folge des Bevölkerungswachstums besiedelt werden, steigt das Risiko. Das Ausmaß der Widerstandskraft gegenüber Naturgefahren hängt von vielfältigen ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren ab. Hurrikan ›Katrina‹ traf im Jahr 2005 in New Orleans jene Menschen besonders hart, die in ärmeren Gebieten mit der gleichzeitig höchsten Gefährdungstufe lebten, als die schlecht konstruierten Dämme brachen. Im südrussischen Tyrnaus töteten Schlammlawinen im Juli 2000 mehrere Menschen nur deshalb, weil die lokalen Behörden trotz Warnungen der meteorologischen Dienste präventive Maßnahmen zur Verminderung von Katastrophenrisiken unterließen und bereits evakuierte Menschen während der Katastrophe in ihre Wohnungen zurückkehren ließen wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte feststellte. ⁶ Naturkatastrophen sind in aller Regel nicht natürlich, sondern durch menschliches Verhalten mitverursacht. Mit anderen Worten: Nicht der Klimawandel oder Naturgewalten als solche, sondern die durch sie ausgelösten Katastrophen ⁷ bewirken, dass Menschen fliehen und anderswo Schutz und Hilfe finden müssen. ›Katastrophen‹ statt ›Klima‹-Flucht bringt das besser zum Ausdruck und ist ein Grund, warum die Vereinten Nationen den Begriff ›Klimaflüchtling‹ ablehnen.

Viele Baustellen, keine Gesamtsicht

Wie gehen die UN mit dem Phänomen Katastrophenflucht um? Sie behandeln es in verschiedenen Prozessen und Themenbereichen, ohne jedoch bislang Katastrophenschutz, humanitäre, Entwicklungs- und Klimafragen übergreifend zusammenzubringen.

⁴ Zwischenstaatliche Sachverständigen­gruppe über Klimaänderungen (IPCC), Klimaänderung 2013/2014: Zusammenfassungen für politische Entscheidungsträger. Beiträge der drei Arbeitsgruppen zum Fünften Sachstandsbericht, Bonn/Wien/Bern 2016, S. 20.

⁵ IPCC, Klimaänderung 2013/2014, a.a.O. (Anm. 4).

⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (ECHR), Case of Budayeva and Others v. Russia, Urteil v. 20.3.2008. Der Gerichtshof qualifizierte das Versagen der Behörden als Verletzung des Rechts auf Leben.

⁷ Das Büro der Vereinten Nationen für die Verringerung des Katastrophenrisikos (United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNISDR) definiert Katastrophen als »die Unterbrechung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die hohe menschliche, materielle, ökonomische und ökologische Verluste verursacht und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigt, diese aus eigener Kraft zu bewältigen«. Siehe deutsche Übersetzung unter www.giz.de/fachexpertise/html/8873.html

Am weitesten fortgeschritten ist die Diskussion im Bereich der Katastrophenvorsorge. Der Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015–2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030)⁸ erkennt die primäre Verantwortung jedes Staates für die Katastrophenvorsorge an. Staaten haben insbesondere für die Formulierung von Grundsätzen für die Umsiedlung von Siedlungen in Zonen mit hohen Katastrophenrisiken und für Programme zu katastrophenbedingter menschlicher Mobilität Sorge zu tragen, um die Widerstandskraft betroffener Personen und der sie aufnehmenden Gemeinschaften zu stärken. Im Weiteren sollen die zuständigen Behörden Menschen aus Katastrophengebieten notfalls evakuieren, Katastrophenvertriebene mit humanitärer Hilfe unterstützen und Wiederaufbau auch für vorübergehende Siedlungen von Katastrophenvertriebenen leisten. Schließlich werden die Staaten aufgefordert, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten, um Vertreibungsrisiken zu mindern.

Die Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) haben vergleichsweise spät und zögerlich begonnen, sich mit dem Thema zu befassen. Im Jahr 2010 erkannten die Vertragsstaaten in Cancún an, dass zwangsweise Vertreibung, freiwillige Migration und geplante Umsiedlung eine maßgebliche Rolle für die Anpassung an den Klimawandel spielen und die Staaten diesbezüglich Kenntnisstand, Koordinierung und Zusammenarbeit vertiefen sollen.⁹ In Doha vereinbarten sie im Jahr 2012 verstärkte Anstrengungen, um besser zu verstehen, wie die Auswirkungen des Klimawandels Migration, Vertreibung und menschliche Mobilität beeinflussen.¹⁰ Schließlich konnten sich die Vertragsstaaten in Paris im Jahr 2015 dazu durchringen, eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von Vorschlägen für einen integrierten Ansatz zur Vermeidung, Verminderung und zum Umgang mit klimabedingter Vertreibung zu betreiben.¹¹ Die Arbeitsgruppe hat im Mai 2017 ihre Arbeit aufgenommen und in einem ersten Schritt ein Arbeitsprogramm entwickelt. Weiter reichende Schritte waren bisher nicht möglich, vor allem weil zwischen Industriestaaten und einer Gruppe von Entwicklungsländern fundamentale Differenzen bestehen. Dabei

geht es um die Frage, ob Flucht und Vertreibung zu den klimabedingten Schäden und Verlusten gehören, für welche betroffene Staaten entschädigt werden sollen.

Im Themenbereich Entwicklung verweist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) zwar auf »häufiger auftretende und an Intensität zunehmende Naturkatastrophen [...] und damit zusammenhängende humanitäre Krisen und die Vertreibung von Menschen«¹² sowie auf den Klimawandel, spricht aber das Thema Flucht und Vertreibung nicht direkt an. Unter der 2030-Agenda sieht Ziel 1 zur Armutsbekämpfung vor, »[b]is 2030 die Widerstandsfähigkeit der Armen und der Menschen in prekären Situationen [zu] erhöhen und ihre Exposition und Anfälligkeit gegenüber klimabe-

Es geht um die Frage, ob Flucht und Vertreibung zu den klimabedingten Schäden und Verlusten gehören, für welche betroffene Staaten entschädigt werden sollen.

dingten Extremereignissen« zu vermindern.¹³ Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Verhütung von Katastrophenflucht. Ziel 13 sieht zudem vor, die »Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern [zu] stärken«.¹⁴

Widerhall hat das Thema auch im Bereich der Menschenrechte gefunden. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) aus dem Jahr 2006 bestimmt als einziges UN-Menschenrechtsübereinkommen in Artikel 11, dass die Vertragsstaaten »alle erforderlichen Maßnahmen [ergreifen], um in Gefahrensituationen, einschließlich [...] Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten«. Der UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – MRR) befasst sich zwar seit längerem mit dem Thema Menschenrechte und Klimawandel, Flucht und Vertreibung im Kontext des Klimawandels, dieses wird aber erst in einer Resolution vom Juni 2017 expli-

⁸ UN Doc. A/CONF.224/CRP.1 v. 18.3.2015, siehe insbesondere Ziff. 19(a), 28(d), 30(l) und 33(h)–(k).

⁹ UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 v. 10.12.2010, Decision 1/CP.16, Absatz 14(f).

¹⁰ UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1 v. 28.2.2013, Decision 3/CP.18, Absatz 1(7)(vi).

¹¹ UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 v. 29.1.2016, Decision 1/CP.21, Absatz 49.

¹² UN-Dok. A/RES/70/1 v. 18.9.2015, Absatz 14.

¹³ UN-Dok. A/RES/70/1, a.a.O. (Anm. 12), Ziel 1.5.

¹⁴ UN-Dok. A/RES/70/1, a.a.O. (Anm. 12), Ziel 13.

zit und detailliert behandelt. Die Resolution betont die Dringlichkeit, die Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie von Menschen zu schützen und zu fördern, die im Kontext negativer Einwirkungen des Klimawandels über internationale Grenzen hinweg vertrieben werden. Dabei geht es auch um die Stärkung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und der Herkunftsländer.¹⁵ Bereits seit langem ist der Schutz für Menschen bedeutend stärker, die vor Naturgewalten und Umweltveränderungen Sicherheit im eigenen Land suchen. Als Binnenvertriebene bezeichnen die Leitlinien der Vereinten Nationen unter anderem Personen, die wegen Naturkatastrophen zur Flucht gezwungen werden, aber »keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben«¹⁶. Die Leitlinien beruhen auf den

Seit langem ist der Schutz für Menschen bedeutend stärker, die vor Naturgewalten und Umweltveränderungen Sicherheit im eigenen Land suchen.

Menschenrechtsübereinkommen der UN, reflektieren diese und legen detailliert dar, was die einzelnen Rechte konkret für Binnenvertriebene bedeuten. Während die Leitlinien als solche rechtlich nicht bindend sind, erkennt sie die Generalversammlung einstimmig als »wichtigen internationalen Rahmen für den Schutz von Binnenvertriebenen«¹⁷ an.

Zuletzt haben Klimaveränderungen auch Auswirkungen auf den Frieden und die internationale Sicherheit. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat diese Herausforderung wiederholt diskutiert. So lud beispielsweise die Ukraine zusammen mit Deutschland zu einem Sondertreffen zum Thema Meeresspiegelanstieg und Sicherheit im April 2017 ein. Dabei stellten mehrere Delegationen die Problematik in den Vordergrund, dass tiefliegende Inselstaaten große Teile ihrer Bevölkerung verlieren werden, wenn Effekte der globalen Erwärmung die betroffenen Inseln unbewohnbar machen. Zwar ist kaum bestritten, dass Klimaveränderungen Friedensbedrohungen verstärken können. Konsens da-

rüber, dass die globale Erwärmung und ihre Konsequenzen den Frieden in einem Ausmaß gefährden, dass der Sicherheitsrat einschreiten soll, ließ sich aber nicht erzielen. Konkrete Maßnahmen hat der Sicherheitsrat bisher nicht ergriffen.

Lösungsansätze

Wie dieser Überblick zeigt, ist es den UN bisher nicht gelungen, einen kohärenten Ansatz zum Umgang mit Menschen zu finden, die im Kontext des Klimawandels und seiner Auswirkungen fliehen müssen. Am weitesten vorangeschritten sind die Bereiche Katastrophenvorsorge und Schutz für Binnenvertriebene. Demgegenüber fehlen Konzepte und Normen zum Schutz von Menschen, die im Kontext von Katastrophen und Klimaänderungen ins Ausland fliehen oder sich zu grenzüberschreitender Migration entschließen, um sich rechtzeitig dem Risiko von Naturgefahren und Umweltbeeinträchtigungen zu entziehen.

Flucht im Kontext der Klimaveränderungen ist ein Querschnittsproblem, das eine Vielzahl von Themenbereichen betrifft, die sich von den Diskussionen über Klimawandel und Katastrophenvorsorge über humanitäre Hilfe und Menschenrechtsschutz bis hin zu Politikbereichen wie Entwicklung und Sicherheit erstrecken. Diese Themen werden in den jeweils dafür zuständigen institutionellen Prozessen behandelt. Es erweist sich aber als überaus schwierig, die verschiedenen »Silos« zu durchbrechen und zu einer Gesamtsicht zu finden.

Eine Gesamtsicht konnte bisher erst außerhalb der Vereinten Nationen im Rahmen der »Nansen-Initiative«¹⁸ zu grenzüberschreitender Katastrophenvertriebene erzielt werden. Unter dem Vorsitz von Norwegen und der Schweiz führte eine Gruppe von Staaten – darunter Deutschland – zwischen den Jahren 2013 und 2015 eine Reihe von zwischenstaatlichen Konsultationen in besonders betroffenen Regionen durch, um das Phänomen Katastrophenflucht besser zu verstehen und bestehende bewährte Praktiken zu identifizieren. Die Bemühungen resultierten im Oktober 2015 in der Verabschiedung einer von mehr als 100 Staaten unterstützten »Schutzagenda«.¹⁹ Seit Sommer 2016 arbei-

¹⁵ UN Doc. A/HRC/DEC/35/101 v. 13.7.2017, Absatz 6 und 7.

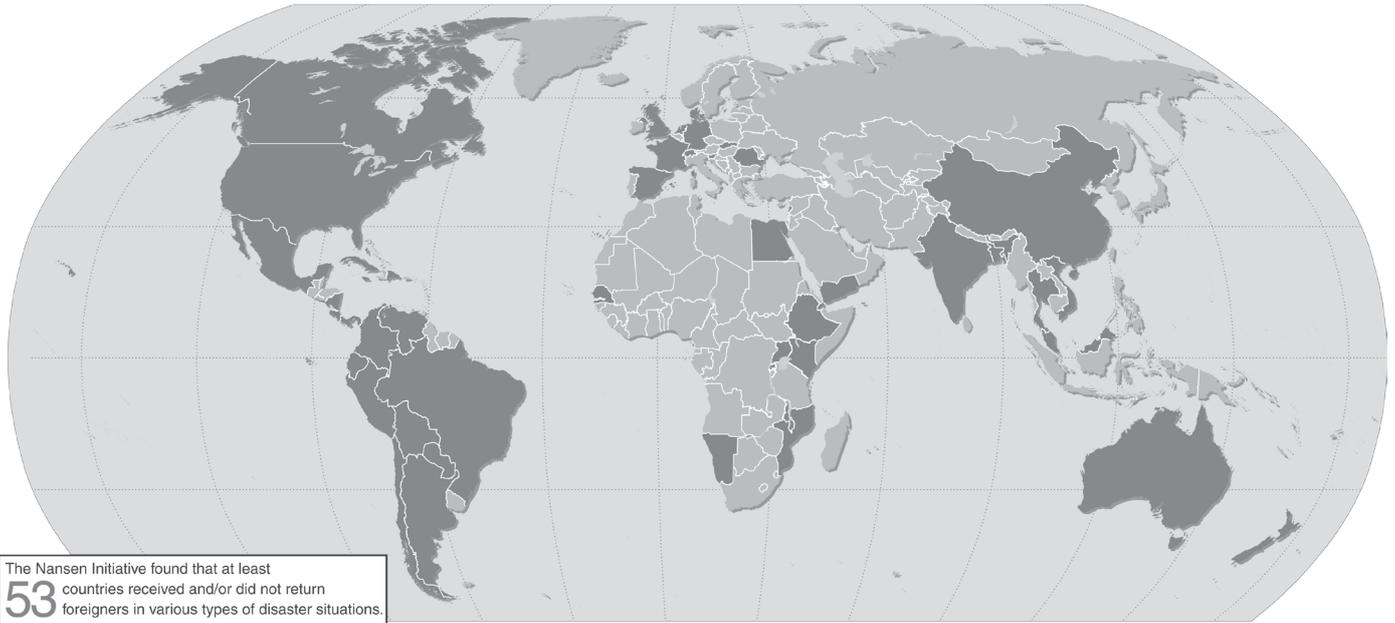
¹⁶ UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 11.2.1998, Absatz 2. Das rechtlich bindende Übereinkommen der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für Binnenvertriebene in Afrika v. 22.10.2009, 1001 U.N.T.S. 45, verpflichtet in Artikel 5, Absatz 4 die Vertragsstaaten, Maßnahmen zum Schutz von Personen zu ergreifen, die wegen Naturkatastrophen einschließlich des Klimawandels innerhalb ihres Landes vertrieben werden.

¹⁷ UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 132.

¹⁸ Der Name geht auf den norwegischen Polarforscher, Hochkommissar des Völkerbunds für Flüchtlingsfragen sowie Friedensnobelpreisträger Fridtjof Nansen zurück.

¹⁹ The Nansen Initiative, Agenda, a.a.O. (Anm. 3).

Aufnahmestaaten von Katastrophenvertriebenen



GRAFIK: PLATTFORM ZU VERTREIBUNG AUFGRUND VON KATASTROPHEN.

tet die unter deutschem Vorsitz stehende Plattform zu Vertreibung aufgrund von Katastrophen (Platform on Disaster Displacement – PDD) an der Umsetzung dieser Agenda.

Die Schutzagenda beschränkt sich nicht auf klimabedingte Vertreibungen, sondern erfasst alle Fälle von Flucht und Vertreibung, die im Zusammenhang mit Naturgewalten stehen. Dies betrifft auch solche geophysikalischer Natur wie Erdbeben, Tsunamis oder Vulkanausbrüche. Sie befasst sich auch mit der Frage, wie derartige Vertreibungen verhindert werden können.

Die Schutzagenda ist kein rechtliches Dokument, sondern präsentiert eine Art »Werkzeugkasten«: Sie identifiziert bewährte Praktiken, um von Vertreibung bedrohten Menschen mit Maßnahmen der Katastrophenvorsorge vor Ort zu helfen. Wo dies nicht möglich ist, hilft geplante Umsiedlung an sichere Orte innerhalb des eigenen Staates. Kollektivumsiedlungen in andere Länder kommen langfristig für tiefliegende Inselstaaten wie Kiribati infrage, das auf Fidschi Land gekauft hat. Sie werden aber die Ausnahme bleiben. Realistischer ist es, legale Migration als Instrument der Anpassung an den Klimawandel zu erleichtern, das heißt, Menschen zu erlauben, individuell und in kleinen Gruppen rechtzeitig und selbstbestimmt auszuwandern. Dies scheint im Kontext schleichender Umweltveränderungen die bessere und leichter zu realisierende Lösung zu sein als der Versuch, einen internationalen »Klimaflüchtlingsstatus« zu schaffen. Schließlich ist es wichtig, Binnenvertriebene auch im Kontext von

Katastrophen und Klimawandel wirksam zu schützen und ihnen zu helfen, dauerhafte Lösungen im eigenen Land zu finden.

Falls Menschen ins Ausland fliehen müssen, haben Staaten verschiedene Wege gefunden, ihnen Aufnahme und Schutz zu gewähren wie die Schutzagenda zeigt. Das kann formlos geschehen, wenn sich eine Katastrophe ereignet und Menschen in Nachbarstaaten Zuflucht suchen. Wo zwischen Staaten freier Personenverkehr herrscht, können Katastrophenvertriebene in Nachbarstaaten Arbeit suchen und sich so selbst helfen. Andere Staaten kennen in ihrer Gesetzgebung spezielle Bestimmungen wie temporären Schutz und humanitäre Visa für Katastrophenvertriebene. Auch wenn die Genfer Flücht-

Die Schutzagenda erfasst alle Fälle von Flucht und Vertreibung, die im Zusammenhang mit Naturgewalten stehen.

lingskonvention Katastrophenvertriebene in der Regel nicht schützt – wie die eingangs erwähnten neuseeländischen Fälle zeigen –, können unter Umständen staatliche Gesetze oder regionale Flüchtlingsübereinkommen mit einem weiten Flüchtlingsbegriff Schutz gewähren. Dies betrifft Staaten, in denen Dürren, Überschwemmungen und andere Katastrophen zum Zusammenbruch der öffentli-

chen Ordnung führen oder Länder mit bewaffneten Konflikten, in denen humanitäre Hilfe wegen Gewalt und Unsicherheit die Opfer nicht vor Ort erreichen kann.

Ausblick

Im September 2016 beschloss die UN-Generalversammlung in ihrer New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten je einen Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration sowie für Flüchtlinge im Jahr 2018 zu verabschieden.²⁰ Der Flüchtlingspakt wird sich wohl auf Flüchtlinge im Rechtssinn beschränken. Der Migrationspakt wird zwar nicht zu einem rechtlich bindenden, globalen Übereinkommen zu Migration führen, er bietet aber eine einzigartige Gelegenheit, die Problematik menschlicher Mobilität im Kontext von Katastrophen und Klimawandel in einer umfassenden Weise im Rahmen der Vereinten Nationen zu verankern. Die Staaten müssten allerdings bereit sein, relevante Prinzipien und Verpflichtungen aus dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge, der 2030-Agenda, den Resolutionen des Menschenrechtsrats und anderen bereits verabschiedeten Dokumenten in einer Weise zusammenzuführen, die verdeutlicht, was diese Grundsätze konkret für Vertreibung und Migration bedeuten. Eine solche Zusammenführung sollte zudem auf den bewährten Praktiken aufbauen wie sie in der Schutzagenda der ›Nansen-Initiative‹ reflektiert sind. Auf dieser Basis ließe sich durchaus ein Aktionsrahmen für konkrete Maßnahmen zur Prävention von katastroph- und klimabedingter Vertreibung, zur Er-

leichterung von Migration als Anpassungsmaßnahme und zum Schutz von Vertriebenen verabschieden. Solche Aktionen sollten den Akzent auf bessere Datenerhebung, die Unterstützung regionaler Bemühungen zur Entwicklung und Harmonisierung einzelstaatlicher Gesetzgebung oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen zum Schutz von Katastrophenvertriebenen und zur Erleichterung von Migration als Anpassungsmaßnahme, sowie verstärkte Anstrengungen der Katastrophenrisikominderung und Anpassung an den Klimawandel zwecks Prävention von Flucht und Vertreibung legen.

Anlässlich einer vom Präsidenten der UN-Generalversammlung einberufenen informellen thematischen Sitzung zu den Treibern von Migration, die im Vorfeld der Verhandlungen über den Pakt im Mai 2017 in New York stattfand, sprach sich die Mehrheit der Delegationen in der einen oder anderen Form für einen solchen Ansatz aus. Verschiedene Delegationen erwärmten sich ausdrücklich für die Verankerung des Konzepts von Migration als Anpassungsmaßnahme und betonten, dass solche Migration zu fördern sei.

Ob auch das Thema Vertreibung im Pakt behandelt werden soll, scheint dagegen umstrittener zu sein. Verschiedene Staaten vertreten die Auffassung, der Pakt solle sich auf freiwillige Migrationsbewegungen beschränken. Andere Länder befürchten neue Verpflichtungen, falls das Thema Katastrophenvertreibung und Klimaflucht angesprochen würde. Allerdings ist das Ziel der sicheren, geordneten und regulären Migration nicht zu erreichen, wenn Menschen, die im Zusammenhang mit Katastrophen und Klimaveränderungen ins Ausland fliehen, dort aber nicht als Flüchtlinge im Rechtssinn anerkannt werden können, in die irreguläre Migration gedrängt werden. Zudem sprechen viele Staaten in ihrer Ausländergesetzgebung neben Arbeitsmigration, Aufenthaltsbewilligungen zum Zweck der Familienvereinigung und anderen Formen freiwilliger Migration bereits heute auch Fälle von Zwangsmigration an, soweit es sich nicht um Flüchtlinge im Rechtssinn handelt. Wie bereits erwähnt, kennen mehrere Staaten spezifische Regeln für die Aufnahme Katastrophenvertriebener. Nichtberücksichtigung des Themas würde somit nur den eigentlichen Zweck des Paktes infrage stellen und einen Rückschritt hinter die Praxis vieler Staaten darstellen. Die Frage ist somit nicht, ob, sondern wie der Pakt dazu beitragen soll, dass Menschen, die im Kontext von Naturkatastrophen und Klimawandel ins Ausland fliehen müssen, künftig auf besseren Schutz hoffen können.

English Abstract

Walter Kälin

Climate Refugees or Disaster-displaced Persons? pp. 207–212

The number of people displaced in the context of disasters is likely to increase as a result of global warming. 'Climate refugees', however, are not recognized as refugees. Disaster- and climate-related displacement is discussed in several UN contexts, including disaster risk reduction, climate change adaptation, human rights, development, and peace and security. However, the UN has no coherent response to human mobility in the context of climate change. The Global Compact on safe, orderly and regular migration, envisaged to be adopted in 2018, offers an opportunity to build on effective practices and weave together existing instruments to create a more coherent framework for addressing the human mobility dimensions of climate change.

²⁰ UN-Dok. A/RES/71/1 v. 19.9.2016, Anhang II.

»Eine moralische Verpflichtung.«

Interview mit Patricia Espinosa, Exekutivsekretärin des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), über den Umsetzungsprozess nach dem Pariser Klimaschutzabkommen, ihre persönliche Rolle und die Bemühungen, alle wichtigen Akteure zum Klimaschutz zu bewegen.

Patrick Rosenow: Trotz vieler internationaler Initiativen steigen sowohl die Kohlendioxid-Emissionen als auch die globale Durchschnittstemperatur stetig an. Naturkatastrophen nehmen zu. Glauben Sie, dass die Menschheit den Klimawandel noch aufhalten kann?

Patricia Espinosa: Der Klimawandel kann wahrscheinlich aufgrund der physikalischen Komponenten des Phänomens nicht mehr aufgehalten werden. Wir können aber versuchen, die rasante Geschwindigkeit des fortschreitenden Prozesses zu verlangsamen und, soweit möglich, Lösungen zu finden, um die katastrophalen Auswirkungen des Klimawandels zu vermeiden.

Anhand des im Jahr 2015 geschlossenen Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen wollen wir erreichen – und dies ist durchaus realisierbar –, die Entwicklung in neue Bahnen zu lenken. Um den Planeten zu erhalten und zu bewahren, müssen wir uns die Auswirkungen des Klimawandels bewusst vor Augen führen, eine Reduzierung der Emissionsausstöße erreichen und die Wirtschaft mit den Bedürfnissen der Menschen in Einklang bringen.

Es geht also darum, dieses Phänomen aufzuhalten, das auch zukünftig für Millionen von Menschen auf der Welt eine große Bedrohung darstellt. Ich bin überzeugt, dass es viele Möglichkeiten gibt, dies zu erreichen. Es ist eine moralische Verpflichtung eines jeden einzelnen Menschen, der Entscheidungen treffen oder sich an dem Prozess beteiligen kann, sicherzustellen, dass die Ziele erreicht werden, um den zukünftigen Generationen einen Planeten mit bestmöglichen Lebensbedingungen zu hinterlassen.



Patricia Espinosa im Gespräch mit Patrick Rosenow. FOTO: M. LEHMANN

Worin liegt seit der Verabschiedung des Übereinkommens von Paris¹ der Schwerpunkt des Sekretariats zum Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)?

Gegenwärtig befinden wir uns in einem Übergangsprozess – nicht nur in Bezug auf die Verabschiedung des Übereinkommens von Paris, sondern auch hinsichtlich des frühzeitigen Inkrafttretens des Übereinkommens. Unsere Aufgabe ist es nun, zu prüfen, wie wir Staaten bei der Implementierung der Beschlüsse unterstützen können. Das Sekretariat des UNFCCC ist keine Organisation zur Umsetzung von Projekten. Doch gleichzeitig liegt unsere Verantwortung darin, festzustellen, inwiefern Staaten ihre Versprechen bezüglich des Übereinkommens von Paris einhalten. Meiner Auffassung nach ist es deshalb unsere Aufgabe, die Herausforderun-

¹ UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf

gen der Staaten zu ergründen. Zu unseren Aufgaben gehört auch, Staaten mit fähigen Partnern zusammenzubringen, die sie bei ihren Bemühungen unterstützen können, die Verpflichtungen zu erfüllen.

Auf der einen Seite unterstützen wir beispielsweise Unternehmen in einem sehr komplexen Verhandlungsprozess, machen sie mit den Regeln und Verfahren vertraut und versuchen, ein gemeinsames Verständnis zu erzielen, dass notwendig ist, um das

»Wir müssen jenen Interessengruppen ein Forum zur Beteiligung bieten, die keine Vertragsparteien sind, die aber für die Erreichung der Ziele von Paris wichtig sind.«

Übereinkommen von Paris vollständig arbeitsfähig zu machen. Darüber hinaus sind verschiedene weitere Aspekte wichtig, wie etwa eine transparente Berichterstattung der Emissionsreduzierung oder bezüglich der Maßnahmen einzelner Staaten hinsichtlich des Kapazitätsaufbaus oder des Technologietransfers. Im Bereich Verhandlung liegt noch viel Arbeit vor uns.

Auf der anderen Seite geht es, wie ich bereits erwähnt habe, um die Umsetzung. Wirklich notwendig ist, dass wir vor Ort so schnell wie möglich mit der Umgestaltung beginnen. Zudem müssen wir jenen Interessengruppen ein Forum zur Beteiligung bieten, die keine Vertragsparteien sind, die aber dennoch für die Erreichung der Ziele des Übereinkommens von Paris wichtig sind.

Arbeiten Sie mit anderen UN-Organisationen zusammen?

Ja. Wenn wir mit anderen Staaten zusammenarbeiten, versuchen wir gleichzeitig, mit den UN-Institutionen vor Ort in Verbindung zu treten. So beispielsweise mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) oder dem UN-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme – UNEP). Abhängig von den Gegebenheiten in den einzelnen Ländern arbeiten wir jedoch auch mit anderen Organisationen zusammen, die spezifisch weiterhelfen können. Wir wollen dabei nicht nur UN-Organisationen ansprechen, sondern gehen auch auf andere internationale Organisationen außerhalb des UN-Systems zu sowie auf den Privatsektor, der häufig eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung der Bemühungen auf Länderebene spielt.

Seit ungefähr einem Jahr sind Sie Exekutivsekretärin des UNFCCC. Was hat Sie dazu veranlasst, diesen Posten anzunehmen und welche ersten Erfahrungen haben Sie bisher gemacht?

In meiner 36-jährigen Karriere als Diplomatin habe ich mich sehr intensiv mit multilateralen Themen beschäftigt. Als ich im Jahr 2010 der 16. Weltklimakonferenz der Vereinten Nationen (Conference of the Parties – COP-16) in Cancún vorsah, hatte ich die Möglichkeit, mich erstmalig mit der Agenda des Klimawandels zu befassen. Es ist ein Thema, das grundsätzlich mit allen wirtschaftlichen Entwicklungen zusammenhängt und die gesamte Weltbevölkerung betrifft. Diese Aspekte spielen bei der Umsetzung eine bedeutende Rolle, damit bessere Lebensbedingungen für die Menschen insgesamt geschaffen werden. Es ist eine enorm wichtige Agenda, die die Zukunft der Menschheit bestimmt. Ich habe es somit als eine Möglichkeit gesehen, meinen Beitrag zu leisten für etwas, das von großer Bedeutung für unsere Nachfolgenerationen ist, und ich sehe es als ein großes Privileg an, dies jetzt tun zu können.

Wie definieren Sie Ihre Rolle als UNFCCC-Exekutivsekretärin und welche Möglichkeiten haben Sie, Akteure zu beeinflussen? Am Ende des Tages sind es doch die Vertragsparteien des UNFCCC, die die Entscheidungen treffen und gegebenenfalls bestimmen, wie Klimaschutzvereinbarungen umgesetzt werden.

Als Sekretariat tragen wir die Verantwortung, den Prozess inhaltlich zu begleiten und entsprechende Orientierung zu bieten. Dies ist ein großes und komplexes Unterfangen. Sobald Einigkeit erreicht wurde, wie beispielsweise gegenwärtig der Fall ist, arbeiten wir an der Festlegung der Verfahren und Methoden zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris. Das Sekretariat muss in gewisser Weise die Leitung übernehmen und die Diskussionen der Vertragsparteien inhaltlich unterfüttern. Unsere Rolle ist es also, den Prozess zu unterstützen, damit Beschlüsse, die vereinbart wurden, auch umgesetzt werden.

Gleichzeitig, und das ist neu, versuchen wir, uns mit den Ländern einzeln zu befassen, herauszufinden, was deren Herausforderungen sind und wie wir sie bei der Suche nach nützlichen Kooperationspartnern unterstützen können. Darin liegt meiner Meinung nach unsere Möglichkeit, den Prozess zu bestimmen. Auf nationaler Ebene fällt es den Staaten häufig nicht leicht, Maßnahmen zu definieren, um die Umsetzung tatsächlich zu beginnen. Sie ha-

ben festgelegt, welche nationalen Beiträge sie leisten werden, aber es ist nicht klar, wie diese Programme oder die festgelegten Ziele in tatsächliche Maßnahmen und Handlungsprogramme münden. Unsere Rolle als Prozessbegleiter ist zudem, relevante Informationen zu sammeln und die Vertragsparteien darauf aufmerksam zu machen.

In einem anderen Interview haben Sie das Übereinkommen von Paris als ein »historisches Übereinkommen« bezeichnet. Warum?

Ich bin überzeugt davon, dass es ein historisches Übereinkommen ist. Wir haben mehr als 20 Jahre verhandelt, bis wir uns auf ein Übereinkommen einigen konnten. Das Ergebnis ist ein Klimaregime, das alle Staaten – Industrie- und Entwicklungsländer aus allen Regionen der Welt – hinter einem Ziel vereint, nämlich, den Temperaturanstieg begrenzen zu wollen. Das ist historisch.

Wir haben zwar das Rahmenübereinkommen. Aber es ist notwendig, dass spezifische Verpflichtungen eingegangen werden. Alle Länder haben sich hinter ein Programm gestellt und teilen eine Vision darüber, was getan werden muss. Das Bewusstsein, dass die Verantwortung bei allen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft liegt, ist vorhanden. Das ist bisher einmalig. Und es ist das erste Mal, dass ein solches komplexes Übereinkommen zustande gekommen ist, dass die meisten, wenn nicht gar alle gesellschaftlichen und alle Wirtschaftsbereiche abdeckt. Deshalb hat die Verabschiedung so lange gedauert. Dass heute Unternehmen, Investoren und Einzelpersonen aus unterschiedlichen Bereichen der Wirtschaft ihre Maßnahmen an dem Übereinkommen anlehnen, zeigt darüber hinaus die historische Bedeutung dieses Vertrags.

Das Ziel des Pariser Übereinkommens ist es, den globalen Temperaturanstieg in diesem Jahrhundert weit unter 2°C zu halten, was unrealistisch erscheint. Die nationalen Aktionspläne der UNFCCC-Staaten sind gegenwärtig alles andere als ausreichend. Laut UNEPs »Emission Gap Report«² wird eine Erderwärmung von 3°C bis zum Jahr 2100 zu erwarten sein. Welche bindenden Ziele und Fristen wurden bis zum Jahr 2100 aufgestellt und wie können diese Ziele Ihrer Meinung nach erfüllt werden?

Das stimmt. Mit den gegenwärtig national festgelegten Beiträgen der Vertragsparteien (Nationally

Patricia Espinosa

Die ehemalige Außenministerin Mexikos, Patricia Espinosa, ist seit Juli 2016 Exekutivsekretärin des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) in Bonn. Die studierte Juristin und Politikwissenschaftlerin kann auf mehr als 30 Jahre multilaterale Erfahrung zurückgreifen. Sie beschäftigte sich insbesondere mit den Themen Klimawandel, Global Governance, nachhaltige Entwicklung, Gleichstellung der Geschlechter und Schutz der Menschenrechte. Vor ihrer Zeit als Exekutivsekretärin war sie seit dem Jahr 2012 Botschafterin Mexikos in Deutschland. Davor hatte sie verschiedene Posten in der Ständigen Vertretung Mexikos bei den Vereinten Nationen in Genf inne. Während ihrer Tätigkeiten in multilateralen Gremien und internationalen Organisationen in New York, Genf und Wien hat sich Espinosa mehrfach globalen Herausforderungen angenommen. So war sie Vorsitzende der 16. Konferenz der Vertragsparteien des UNFCCC im mexikanischen Cancún (COP-16) und trug maßgeblich zur Verabschiedung des Abkommens bei, das als wegbereitend für das Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen gilt. Als Exekutivsekretärin ist Espinosa für die Umsetzung der Klimarahmenkonventionen der Vereinten Nationen zuständig und unterstützt den Prozess durch die Beratung der Vertragsparteien. Sie macht dabei immer wieder deutlich, dass eine untrennbare Verbindung zwischen den Zielen des Pariser Klimaschutzabkommens und den Zielen für nachhaltige Entwicklung besteht.

Determined Contributions – NDCs) können die Ziele nicht erreicht werden. Ich denke aber, dass auch die drastischen technologischen Veränderungen der letzten Jahre bewusst wahrgenommen werden müssen. Die Entwicklung ist schneller vorangeschritten als erwartet. So beispielsweise im Bereich Fotovoltaik. Noch vor fünf Jahren hat keiner gedacht, dass es günstiger wäre, Energie durch Sonnenlicht zu produzieren als durch Kohle. Doch das passiert unter anderem in Indien. Indien ist ein Land, das vor der immensen Herausforderung steht, die gesamte Bevölkerung mit Energie zu versorgen. Wir können also klare Signale ausmachen, dass die notwendigen Veränderungen in viel höherer Geschwindigkeit als erwartet stattfinden.

Ermutigend ist auch, dass wir beobachten können, wie neben den Staaten auch Unternehmen, Investoren und andere Akteure wie Regionalregierungen und lokale Behörden ihre Maßnahmen an

² Der Bericht ist unter www.unep.org/emissionsgap/ einzusehen.

den Klimaschutzzusagen ausrichten. Diese Zeichen deuten darauf, dass wir die Verpflichtungen erfüllen können und dass die Ambitionen hoffentlich steigen werden. Das Übereinkommen von Paris gibt einen Rahmen für die NDCs vor, so auch, wie diese überprüft werden können und wie die Zielsetzungen erhöht werden können.

Der nächste Meilenstein, den wir in diesem Jahr absolvieren werden, ist die COP-23 in Bonn. Dort wird das Fundament dieses Klimaregimes gelegt, damit das Übereinkommen arbeitsfähig wird. Mit

»Für die erfolgreiche Umsetzung der SDGs und des Übereinkommens von Paris ist es notwendig, dass die Staaten alle Elemente in ihre nationalen Pläne einarbeiten.«

der im Jahr 2018 in Polen stattfindenden COP-24 haben wir eine Frist gesetzt, um all diese Verfahren und Maßnahmen zu bestätigen. In Polen werden wir das erste Mal Bilanz ziehen und prüfen, wie die Staaten in der Umsetzung ihrer Verpflichtungen vorangeschritten sind.

Ein weiteres Ziel ist, dass die Staaten bis zum Jahr 2020 ihre NDCs überprüfen und aktualisieren. Im Jahr 2023 werden wir eine erste weltweite Bestandaufnahme durchführen. Acht Jahre nach Paris haben wir also die Möglichkeit, das bis dahin Erreichte ganz formell und umfassend zu überprüfen. Darüber hinaus wurde in Paris festgelegt, dass die Staaten Langzeitstrategien für einen geringen Emissionsausstoß definieren müssen. Einige Länder haben dies bereits getan, andere Länder überprüfen ihre nationalen Klimaschutzpläne diesbezüglich, um ihre Zielsetzung zu erhöhen. Ich denke, wir haben damit einen sehr dynamischen und gut aufgestellten Verlaufsplan für die nächsten Jahre entwickelt.

Die INDCs der Vertragsparteien zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris sind sehr verschieden – insbesondere, wenn man die der Industrieländer mit denen der Entwicklungsländer vergleicht. Könnten die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) ein Bindeglied sein?

Schaut man sich die SDGs im Einzelnen an und speziell das Ziel 13, bei dem es um Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels geht, findet man sehr viele Hinweise dafür, dass es sich tatsächlich um eine einzige Agenda handelt. Analysiert man die

Gegebenheiten im Feld, wird deutlich, dass es nur eine Agenda gibt. Es gibt nicht eine Agenda für Entwicklung und eine Agenda für den Klimawandel. Als Regierung beziehungsweise Regierungsmitglied können Sie diesbezüglich keinen Unterschied machen. Für die erfolgreiche Umsetzung der SDGs und des Übereinkommens von Paris ist es notwendig, dass die Staaten alle Elemente in ihre nationalen Klimaschutzpläne einarbeiten. Gelegentliche isolierte Handlungen führen nicht zum Ziel. Sie müssen Teil der allgemeinen Politikausrichtung der Staaten werden.

Mit Blick auf die SDGs wird deutlich, dass sich alle Ziele auf den Klimawandel beziehen. Es ist also offensichtlich, dass der Klimawandel sich nicht nur auf die Wirtschaft oder auf einen Teil der Entwicklung auswirkt. Der Klimawandel betrifft die gesamte menschliche Entwicklung – beispielsweise das Ziel 7 bezogen auf bezahlbare und saubere Energie oder Ziel 8 für menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum oder auch das Ziel 11 für nachhaltige Städte und Gemeinden –, alles hat mit dem Klimawandel zu tun.

Gemeinsam mit dem UN-Generalsekretär und der stellvertretenden Generalsekretärin versuchen wir zudem, und hier verweise ich auch auf die bereits erwähnte Zusammenarbeit mit anderen UNEinrichtungen, die Arbeit innerhalb des UN-Systems kohärenter zu gestalten, um Regierungen so besser unterstützen zu können. Wir müssen diese Prozesse allumfassend und integrativ gestalten.

Im Jahr 2010 waren Sie Vorsitzende der COP-16 in Cancún. In Marrakesch waren Sie bereits Exekutivsekretärin des UNFCCC. Wenn Sie beide Konferenzen vergleichen, sehen Sie Unterschiede in den Verhandlungsprozessen?

Sehr sogar. Die Konferenz in Cancún fand zu einem entscheidenden Zeitpunkt statt. Während der COP-15 in Kopenhagen wurde kein förmliches Übereinkommen verabschiedet. Wir mussten unser Vertrauen in den Prozess zunächst erheblich wiederherstellen. Skepsis überschattete die Konferenz sowie die Frage, ob die internationale Gemeinschaft tatsächlich zusammenkommen würde und sich auf eine gemeinsame Perspektive, wie man den Klimawandel angehen würde, einigen könnte. Auch bezüglich des Ausmaßes des Problems herrschte Skepsis.

In Marrakesch hingegen feierten wir, dass das Übereinkommen von Paris ganz unerwartet in weniger als einem Jahr nach Verabschiedung in Kraft getreten war. Das erste Treffen der Vertragsparteien

des Übereinkommens fand statt. Die Verhandlungen verliefen sehr kompliziert, aber grundsätzlich ging es darum, wie man den Prozess abschließen könnte.

In Cancún ging es vielmehr um die Wiederaufnahme des Prozesses. Wir schafften die Voraussetzungen für die Arbeit nach Cancún, was schließlich in der Verabschiedung des Übereinkommens von Paris mündete.

Während der COP-22 gab es die besondere Ankündigung eines bedeutenden Mitgliedstaats, den USA, dass sie aus dem Abkommen aussteigen wollen. Wie beeinflusst diese Entscheidung Ihre Arbeit und die der Vertragsparteien, den Prozess weiter voranzubringen?

Dieser Prozess hat in mehr als 20 Jahren über 190 Staaten zusammengebracht. Das Sekretariat des UNFCCC hat ein klares Mandat und trägt Verantwortung. Gleichzeitig, und das ist wichtig mitzudenken, sieht das Übereinkommen von Paris eine dreijährige Wartezeit vor, bevor sich eine Vertragspartei aus dem Vertrag zurückziehen kann. Das Übereinkommen bleibt dementsprechend in Kraft. Alle Parteien, die es ratifiziert haben, sind ihm verpflichtet und die Verpflichtungen bleiben weiterhin bestehen.

Was mich betrifft, beziehungsweise die interne Arbeit des Sekretariats, so lag die große Herausforderung darin, diese Nachricht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu vermitteln und sicherzustellen, dass niemand in der Arbeit gestört wird. Warum? Das Übereinkommen bleibt weiterhin in Kraft und dies ist unsere Verpflichtung. Wir tragen klar formulierte Verantwortungen und wir sollten diesen Verantwortungen gerecht werden.

Während der COP-22 wurde eine neue Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsstaaten angestoßen. Was können Sie über die konkrete Umsetzung sagen? Sehen Sie Fortschritte?

Die NDC-Partnerschaft ist eine interessante und wertvolle Initiative zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, bei der versucht wird, Kapazitäten für den Prozess aufzubauen und Staaten bei ihren Implementierungsbemühungen zu unterstützen. Die Initiative möchte die Staaten bei ihren Bemühungen begleiten, damit sie den Verpflichtungen des Übereinkommens gerecht werden können. Bedeutungsvoll ist, dass die Initiative ein Jahr nach der Unterzeichnung des Übereinkommens gestartet ist. Die Vorbereitungen für die NDC-Initiative wurden aufgenommen, bevor das Übereinkommen in Kraft

getreten war beziehungsweise als noch nicht sicher war, ob es sofort in Kraft treten würde. Damit wurde insbesondere der politische Wille deutlich, den Prozess zur Unterstützung der Staaten sofort zu beginnen. Dies ist alles recht neu, somit ist der Anfang nicht einfach. Mittlerweile haben zahlreiche Treffen stattgefunden. Einige Staaten wurden als Pilotstaaten ausgewählt, auf die man sich in den nächsten Monaten konzentrieren wird. Eine solche Initiative kann meiner Meinung nach nur begrüßt werden.

Um den Klimawandel bekämpfen zu können, argumentieren Sie, müssen neben den Regierungen auch die Städte, der Privatsektor, die Unternehmen und die Zivilgesellschaft eingebunden werden. Wie sollte dies geschehen? Denken Sie nicht auch, dass dies zu Reibungen zwischen den Regierungen und ihrer Gesetzgebung führen kann?

Das Übereinkommen von Paris gibt eine Agenda vor, die eine umfassende Veränderung der Gesellschaft mit sich bringt; Veränderungen hinsichtlich wie Gesellschaften und wie der Wirtschaftssektor arbeiten. Es geht auch um die Veränderung der Gewohnheiten eines jeden einzelnen Menschen im Alltagsleben. Die Nationalregierungen können diese Aufgabe in vielen Entwicklungsbereichen allein nicht leisten. Es ist ihnen schier unmöglich, für die notwendigen Entwicklungsprozesse verantwortlich zu sein und diese zu leiten, um die Anpassung von Gewohnheiten zu initiieren. Das Übereinkommen von Paris und die Agenda für nachhaltige Entwicklung

Es geht um die Veränderung der Gewohnheiten eines jeden einzelnen Menschen im Alltagsleben.

bieten allen Akteuren auf nationaler Ebene einen sehr umfassenden und breiten Rahmen, um in gemeinsamer Arbeit auf ein spezifisches Ziel hinarbeiten zu können.

In diesem Sinne ist das Übereinkommen für die Staaten sehr wertvoll, denn kein Staat kann sich allein auf eine eigene politische Agenda berufen. Das Übereinkommen wurde von der gesamten internationalen Gemeinschaft angenommen und ist auf das Wohlergehen der Menschen ausgerichtet. Wir können natürlich nicht ignorieren, dass in Einzelfällen politische Faktoren die Zusammenarbeit einzelner

Akteure bestimmen. Trotzdem ist es notwendig, so viele Akteure wie möglich in den Prozess einzubeziehen.

Was erwarten Sie von der COP-23 in Bonn, die im November 2017 von Fidschi ausgerichtet wird?

Im Hinblick auf die Verhandlungen und die Umsetzung des Übereinkommens habe ich bereits auf die nötigen Mechanismen, Verfahren sowie das ge-

»Dass Fidschi die Präsidentschaft der COP-23 innehaben wird, hebt die enorme Gefährdung von Inselstaaten ins Rampenlicht.«

meinsame Verständnis verwiesen. Diese Komplexität bedarf einer politischen Ausgewogenheit. Es ist also keineswegs ein einfacher Prozess.

Darüber hinaus müssen wir uns gut auf den im nächsten Jahr stattfindenden Fördernden Dialog (facilitative dialogue) vorbereiten, bei dem zum ersten Mal Bilanz gezogen und geprüft wird, wo wir stehen und was die Länder bereits erreicht haben. Dies ist ein wichtiger Schritt, bei dem wir die größten Herausforderungen der Länder feststellen können.

English Abstract

Patricia Espinosa

A Moral Commitment pp. 213–218

Patricia Espinosa, Executive Secretary of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), discusses the implementation process of the Paris Agreement on Climate Change and the efforts to involve all actors to participate in actions on climate protection. She emphasizes that the implementation process of the Paris Agreement is currently in a moment of transition. The UNFCCC has the responsibility to monitor and follow-up on the commitments which countries have made. During this process, Espinosa sees her personal role mainly as a facilitator who provides inputs to the process but also certain guidance for individual countries. To implement the Paris Agreement a transformation of societies is needed. In many development areas, national governments alone cannot deliver on this agenda. Therefore, this agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs) provide a very comprehensive framework for all actors at the national level to work together in order to contain climate change.

Dass Fidschi die Präsidentschaft der Konferenz innehaben wird, hebt die enorme Gefährdung von Inselstaaten sowie einiger anderer, überwiegend tiefliegender Küstenregionen ins Rampenlicht. Es ist beachtenswert, dass Fidschi den Mut hat, sich dieser Herausforderung anzunehmen. Das zeigt gleichzeitig aber auch, dass es um das Überleben der Menschen geht. Dieses Statement der enormen Gefährdung von Inselstaaten und der tiefliegenden Küstenregionen ist sehr wichtig. Darüber hinaus kann ich den starken Willen vieler Akteure feststellen, die vor Ort sein wollen und die ihre Bereitschaft zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris demonstrieren.

Meine letzte Frage ist eine persönliche: Wenn Sie als Exekutivsekretärin des UNFCCC einen einzigen Wunsch frei hätten, was würden Sie sich wünschen?

Es ist wirklich schwierig, einen einzigen Wunsch auszusprechen. Ich würde wahrscheinlich sagen, ich hoffe, dass wir zu einem gemeinsamen Verständnis über die notwendigen Veränderungen kommen werden. Es ist nicht nur irgendeine weitere Agenda. Es ist eine Agenda zur Umgestaltung unserer Gesellschaften. Das ist ein sehr schwieriger Prozess. Menschen neigen dazu, dem Wandel und der Veränderung zu widerstehen. Ich wünsche, dass sich jede Person, wo auch immer sie sich befindet, jedes Kind, jeder und jede Studierende, jede Geschäftsperson, jede Person, ob in Restaurants oder in Hotels und so weiter, bewusst sagt: ›Oh ja, ich muss etwas tun. Ich muss mein tägliches Handeln ändern.‹ Wenn wir dies erreichen, dann sind wir auf der sicheren Seite. Ich bin optimistisch, denn ich sehe, dass junge Menschen fähig sind, sich neuen Gegebenheiten anzupassen und dass sie bereit sind, mehr Verantwortung in ihrem Alltag zu übernehmen. Ich denke also, das ist umsetzbar.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

Das Interview fand am 28. Juli 2017 in Berlin statt. Die Fragen stellte Patrick Rosenow, Leitender Redakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

Klimagipfel unter Erfolgsdruck

Christoph Bals, geb. 1960, ist Politischer Geschäftsführer der Umwelt- und Entwicklungsorganisation Germanwatch e.V. Im Vorfeld der COP-23 in Bonn fordert er ein stärkeres Engagement der Vertragsparteien bei der Umsetzung des Übereinkommens von Paris für Klimaänderungen. Drei wichtige Weichenstellungen müssen im November vorgenommen werden.

Das Jahr 2016 war das wärmste seit Beginn der Temperaturmessung; dieses Jahr ist bisher das zweitwärmste seit Erfassung der Wetterdaten. Ein heftiger Monsun in Asien und Rekordhurrikans setzen ganze Regionen in Angst und Schrecken. Der Mittelmeerraum hatte in den vergangenen Monaten unter extremer Hitze zu leiden. Die weltweite Klimakrise ist kurz vor der UN-Klimakonferenz COP-23 in Bonn nicht zu übersehen. Welches Signal wird der Klimagipfel im November senden, wenige Monate nachdem der amerikanische Präsident Donald Trump den Ausstieg der USA aus dem Übereinkommen von Paris für Klimaänderungen angekündigt? Drei wichtige Weichenstellungen müssen in Bonn zur Vorbereitung der im Jahr 2018 in Polen stattfindenden COP-24 vorgenommen werden:

- Im Jahr 2015 wurde in Paris ein völkerrechtliches Übereinkommen geschlossen. Um dieses erfolgreich umsetzen zu können, müssen die Staaten bis zum Jahr 2018 ein Paket an Maßnahmen beschließen: Wie soll zukünftig über die Klimaziele und ihre Umsetzung regelmäßig berichtet werden? Wie werden die Zielerhöhungsrunden organisiert, die ab dem Jahr 2023 in einem Rhythmus von fünf Jahren stattfinden? Und wie wird berechnet, welchen Beitrag die Staaten an Klimafinanzierung leisten oder erhalten?
- Die erste Nachbesserungsrunde für die vereinbarten Klimaziele und -kooperation findet im Jahr 2018 statt. Im Pariser Klimaübereinkommen legten die Staaten fest, die globale Erderwärmung möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Die Nachbesserungsrunde soll dazu dienen, die hässliche Kluft zwischen dem Pariser Übereinkommen und den bestehenden nationalen Klimazielen zu schließen.
- Fortschritte muss es zudem bei der internationalen Klimafinanzierung geben. Fidschi wird die Präsidentschaft der COP-23 innehaben und der

Inselstaat wird darauf drängen, dass der Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls, der auf die Unterstützung der besonders betroffenen Länder zugeschnitten ist, ins Pariser Übereinkommen überführt wird. Doch auch der neue ›Green Climate Fonds‹ braucht frischen Rückenwind.

Neue Allianzen – etwa China, die EU und Kanada – müssen ein deutliches Signal setzen, dass die Welt das Übereinkommen von Paris trotz Trumps angekündigtem Ausstieg entschieden umsetzt. Viele US-Bundesstaaten haben angekündigt, dass sie sich weiterhin als eine Vertragspartei des Übereinkommens verstehen. Die Zusammenarbeit mit diesen Bundesstaaten muss daher angestrebt werden. Eine treibende Rolle bei der Umsetzung spielen auch die etwa 50 Staaten des ›Climate Vulnerable Forums‹, dem auch Fidschi angehört. Diese Staaten wollen selbst Vorreiter für Klimaschutz und Anpassung sein und drängen andere zur Kooperation. Es ist zu hoffen, dass sich weitere afrikanische und lateinamerikanische Staaten dieser Initiative anschließen.

Schließlich muss der Klimagipfel ein deutliches Signal an Polen senden. Im Kohlerevier des europäischen Klimabremmers findet die COP-24 statt und das jetzt Vorbereitete soll dort beschlossen werden.

Die COP-23 wird nicht zuletzt Druck auf die neue Bundesregierung ausüben. International hat Deutschland viel für die Klimapolitik geleistet; national jedoch kommt es nicht voran. Die Kohlendioxid-Emissionen liegen im Bereich des Straßenverkehrs heute höher als im Jahr 1990. Wir laufen somit Gefahr, das Ziel krachend zu verfehlen, die Emissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent gegenüber den Belastungen im Jahr 1990 zu reduzieren. Die Bundesrepublik muss zügig und sozialverträglich aus dem Braunkohleabbau aussteigen – und dieses Vorhaben ebenso wie einen Verkehrsmasterplan umsetzen.



Bei der Umsetzung des Übereinkommens von Paris müssen auch neue Allianzen wie etwa die EU, China und Kanada ein deutliches Signal setzen.

Die UN in den Leitlinien zur Krisenprävention

Mit den neuen Leitlinien ›Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern‹ schafft sich die deutsche Bundesregierung eine neue ressortübergreifende Arbeitsgrundlage für die Krisenprävention und Friedensförderung. Trotz vieler Bekenntnisse zur hohen Bedeutung der Vereinten Nationen bleiben konkrete Fortschritte und kreative Impulse für die deutsche UN-Politik aus.



Aurélie Domisse, geb. 1991, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin und gehört dem GPPi-Projektteam ›PeaceLab2016: Krisenprävention weiter denken‹ an.

Die Bundesregierung hat am 14. Juni 2017 ihre Leitlinien ›Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern‹ verabschiedet.¹ Wie Deutschland sich in den Politikfeldern Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung aufstellt, beeinflusst die Arbeit der Vereinten Nationen und umgekehrt. Das deutsche Krisenengagement funktioniert mit und durch die UN, und die UN funktionieren nur so gut, wie es ihr finanzstarke und einflussreiche Schlüsselmitglieder wie Deutschland ermöglichen. Obwohl die Leitlinien den hohen Stellenwert der UN bekräftigen, fehlt es an einer übergeordneten Vision, konkreten Fortschritten und kreativen Impulsen.

Lebhafter Debattenprozess

Unter dem Motto ›PeaceLab2016: Krisenprävention weiter denken‹ begleitete eine umfangreiche Debatte die Entwicklung der Leitlinien, die unter Feder-

führung des Auswärtigen Amtes und gemeinsam mit den Bundesministerien der Verteidigung, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Innern erarbeitet wurden. In der fachöffentlichen Debatte diskutierten Regierungsvertreterinnen und -vertreter mit Bundestagsabgeordneten und Akteuren aus der Zivilgesellschaft, den Durchführungsorganisationen wie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), den Medien, der Wissenschaft sowie der breiteren Öffentlichkeit. Im Herbst 2016 fanden 27 Veranstaltungen mit über 1800 Teilnehmenden statt. Auf dem eigens für die Debatte angelegten Blog schrieben 116 Autorinnen und Autoren insgesamt 132 Beiträge,² die sich mit den unterschiedlichsten Aspekten der Leitlinien befassten: von Leitbild und Politikkohärenz über Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit bis hin zu Friedensforschung und Evaluierung. Allein diese Zahlen weisen auf die Anziehungskraft und Intensität der Debatte hin, aus der über ein Jahr lang zahlreiche Empfehlungen und Forderungen entstanden.

Dass die Leitlinien kurz vor der Sommerpause noch zustande kamen, ist keine Selbstverständlichkeit. Das Kompetenzgerangel zwischen den beteiligten Ministerien hatte die Verabschiedung lange Zeit hinausgezögert. Die vorherige Bundesregierung ist mit der Verabschiedung nun einem längst überfälligen Versprechen aus dem Koalitionsvertrag des Jahres 2013 nachgekommen. Die Leitlinien lösen den Aktionsplan ›Zivile Krisenprävention, Kon-

¹ Deutsche Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, Leitlinien der Bundesregierung, 14.6.2017. Die offizielle Version der Leitlinien ist unter www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/764982/publicationFile/228083/170614-Leitlinien_Krisenpraevention_Konfliktbewaeltigung_Friedensfoerderung_DL.pdf abrufbar.

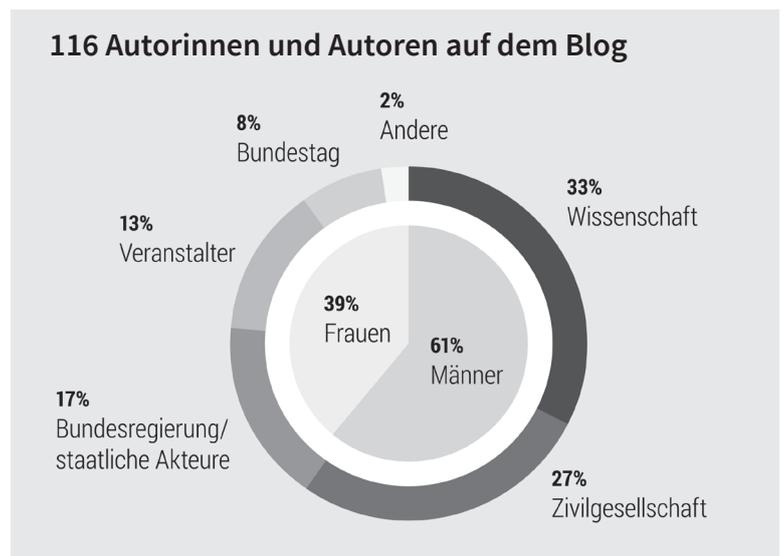
² Sarah Brockmeier/Aurélie Domisse/Philipp Rotmann/Mario Schulz, Krisenprävention weiter denken: Impulse für die Leitlinien der Bundesregierung ›Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern‹, Global Public Policy Institute, Berlin Juli 2017, www.peacelab2016.de/fileadmin/user_upload/170717_E_PeaceLab2016_Broschu__re_DE_Screen.pdf

fliktlösung und Friedenskonsolidierung« aus dem Jahr 2004 ab und ergänzen das sicherheitspolitische Weißbuch des Jahres 2016. Eine wichtige Erwartung an den Leitlinienprozess war es, »Antworten auf außenpolitische Schlüsselfragen (zu) geben, zu denen das (...) sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesregierung schweigt oder vage bleibt.«³ Ziel war die Entwicklung eines ressortübergreifenden Grundlagendokuments, das zivile Ansätze, Instrumente und Strukturen in den Mittelpunkt stellt.

Mit Blick auf die UN hätte der Zeitpunkt nicht besser sein können. Die Leitlinien wurden etwa sechs Monate nach Amtsantritt des neuen UN-Generalsekretärs António Guterres verabschiedet. Der Schlüsselbegriff seiner Agenda heißt Krisenprävention.⁴ So sagte er bei seinem ersten Auftritt vor dem UN-Sicherheitsrat: »Wir verwenden viel mehr Zeit und Ressourcen darauf, auf Krisen zu reagieren als sie zu verhindern. (...) Wir brauchen einen komplett neuen Ansatz.«⁵ Seitdem sind schon einige Maßnahmen in die Wege geleitet worden. Zum Beispiel gibt es seit März 2017 eine stärker integrierte Präventionsstruktur im UN-Sekretariat als Teil der »Human Rights Up Front«-Initiative der UN-Leitung, um Frühwarnung und Analyse von politischer Instabilität und Menschenrechtsverletzungen zu verbessern.⁶

Der Trend von großangelegten Friedenseinsätzen zu Krisenprävention und vorbeugender Diplomatie hat sich in den letzten Jahren weiter verstärkt. Das liegt vor allem daran, dass Friedensmissionen zu kostspielig geworden sind. Dies gilt umso mehr nach dem Beschluss der Generalversammlung Ende Juni 2017 – unter starkem Druck der US-Regierung –, 570 Millionen US-Dollar aus dem Haushalt der UN-Friedenssicherung einzusparen.⁷ Der multilaterale Rückzug der USA eröffnet ein politisches Vakuum. Für Deutschland, aber auch für Europa, bedeutet das, mehr Führungsstärke innerhalb der Vereinten Nationen zu zeigen – auch im Rahmen der Bewerbung Deutschlands um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat für die Jahre 2019/2020.

Die Leitlinien bieten nun die Gelegenheit, dieses strategische Moment zu nutzen, auch wenn Krisenprävention und Friedensförderung nur einen kleinen



GRAFIK: PEACELAB2016/TAU-BERLIN.DE

Ausschnitt der deutschen UN-Politik darstellen. Es lohnt sich daher, der Frage nachzugehen, welche Empfehlungen zu den Vereinten Nationen aus dem Debattenprozess in die Leitlinien aufgenommen wurden und an welchen Stellen es noch Potenzial auszuschöpfen gibt.

Forderungen ohne letzte Konsequenz

Die Vereinten Nationen hatten ihren festen Platz im Leitlinienprozess. Knapp 50 Blog- und Redebeiträge widmeten sich dem Thema, das zu den beliebtesten der Blogleserinnen und -leser und des Veranstaltungspublikums zählte. Die Bedeutung der UN für das deutsche Krisenengagement war dabei weitgehend unstrittig, wenn auch selten ausdrücklich benannt. Der Ko-Vorsitzende des Beirats Zivile Krisenprävention Winfried Nachtwei stach mit seiner Maximalforderung hervor: »In der (...) »vorsorgenden deutschen Außenpolitik« muss die Unterstützung und Stärkung der Vereinten Nationen strategische Priorität bekommen.«⁸

Natürlich ist kaum eine der diskutierten Fragen ohne die UN zu beantworten. Als Organisation bildet sie ein Forum zur Krisenprävention, agiert als Partner in der Friedensförderung und stellt Ins-

³ Winfried Nachtwei, Krisenhäufung ohne Ende: Schneller besser werden!, 2.8.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/krisenhaeuftung-ohne-ende-schneller-besser-werden/

⁴ Tanja Bernstein, United Nations Secretary-General António Guterres: The first 100 Days, ZIF Policy Briefing, April 2017, www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Bernstein_Guterres_April_2017_EN.pdf

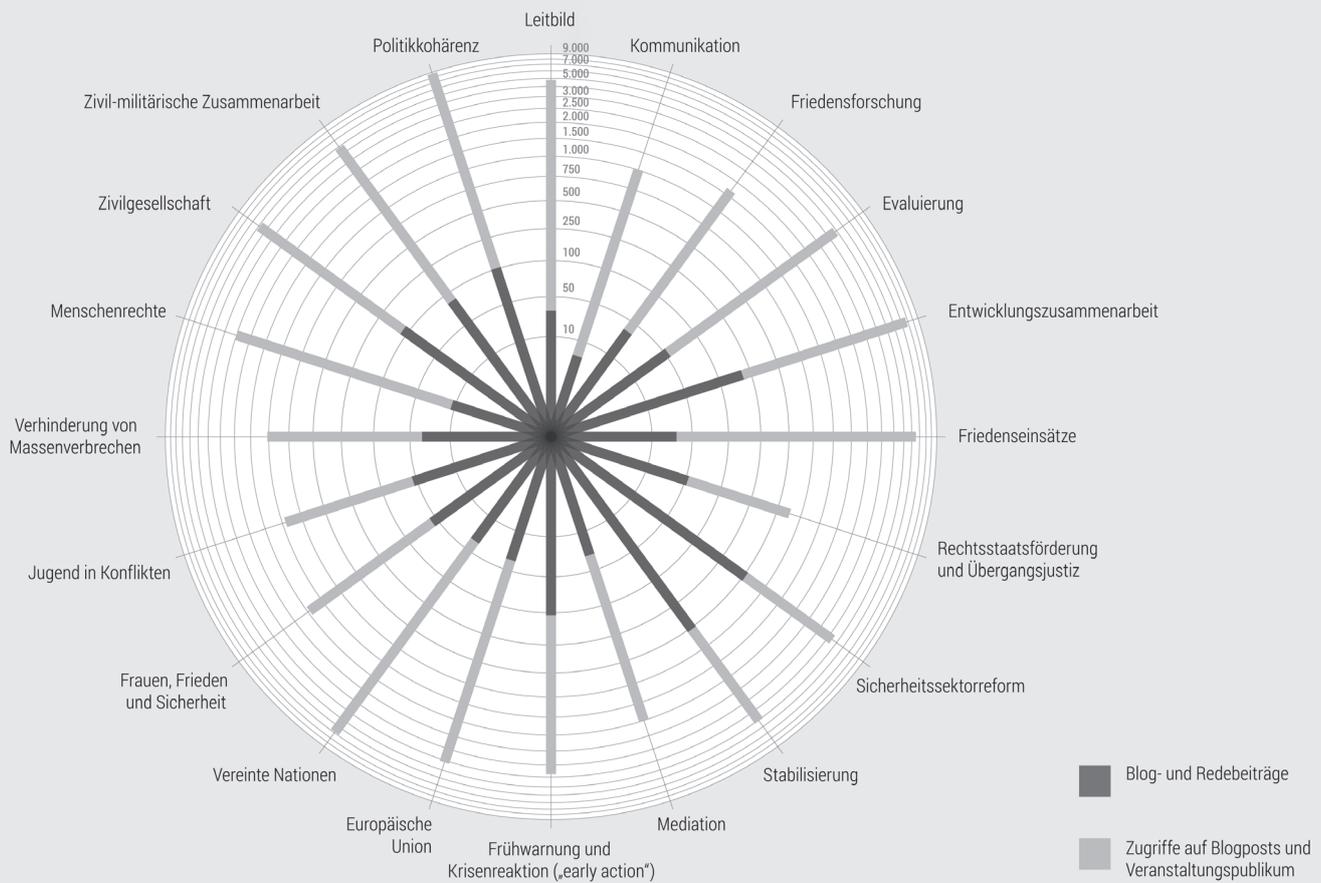
⁵ Secretary-General's Remarks to the Security Council Open Debate on »Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace«, 10.1.2017, www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance

⁶ Gerrit Kurtz, Die »Human Rights Up Front«-Initiative der UN, Vereinte Nationen (VN), 3/2017, S. 110–115.

⁷ UN Doc. A/C.5/71/24 v. 30.6.2017 und GA/11927 v. 30.6.2017.

⁸ Nachtwei, Krisenhäufung ohne Ende, a.a.O. (Anm. 3).

Themenvielfalt und Interesse



GRAFIK: PEACELAB2016/TAU-BERLIN.DE

trumente zur Konfliktbewältigung bereit. Obwohl sich die Vereinten Nationen durch alle Themenblöcke ziehen, kann die bloße Allgegenwärtigkeit kein Gradmesser für ihr Gewicht in den Forderungen der Zivilgesellschaft an die Bundesregierung sein. Vielmehr waren die UN überall und nirgendwo im Leitlinienprozess zu finden. An zwei Punkten aus der »PeaceLab2016«-Debatte sei dies beispielhaft aufgezeigt.

Eine erste Kernforderung war, dass die Bundesregierung größere Beiträge zur UN-Friedenssicherung leisten solle. Praktiker aus Friedenseinsätzen in der Demokratischen Republik Kongo, Mali und Südsudan forderten mehr deutsche Soldatinnen und Soldaten, Polizistinnen und Polizisten sowie zivile Expertinnen und Experten, vor allem im Bereich Logistik sowie in Fachgebieten wie Forensik oder

Organisierte Kriminalität, aber auch in der Ausbildung. Dabei hinkte Deutschland weit hinter den internationalen Anforderungen und Erwartungen zurück. Denn die deutliche Beteiligung an UN-Friedensmissionen sendet auch ein politisches Signal. Damit zeige die Bundesregierung, »dass sie auch unter schwierigen Umständen ihrer ordnungspolitischen Verantwortung gerecht werden will.«⁹ Abhilfe schaffen könnte ein gemeinsamer Personalpool von Bund und Ländern für Polizistinnen und Polizisten oder mehr Ausbildungsformate und Sprachausbildungen, schlug die SPD-Bundestagsabgeordnete Edelgard Bulmahn in ihrem Beitrag vor.¹⁰ Andere Stimmen forderten, dass die Bundesregierung Schlüsselkapazitäten für die UN-Friedenstruppen bereitstellen müsse, insbesondere Transportmaschinen, Kampfhubschrauber und Auf-

⁹ Céline-Agathe Caro/Dustin Dehez/Patrick Keller/Jana Puglierin, Stürmische Zeiten am East River: Deutsches Engagement dringend gebraucht, 27.3.2017, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/vereinte-nationen/article/stuermische-zeiten-am-east-river-deutsches-engagement-dringend-gebraucht/

¹⁰ Edelgard Bulmahn, Verzweifelt gesucht: Deutsche Polizei, 18.10.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/verzweifelt-gesucht-deutsche-polizei/

klärungsdrohnen, aber auch geheimdienstliche Fähigkeiten.

Diese Forderungen sind nicht neu. Es gab sie auch schon im ›Review 2014‹-Prozess des Auswärtigen Amtes und in der Weißbuchdebatte. Jenseits ihrer gebetsmühlenartigen Wiederholung können sie nur wirkliche Durchsetzungskraft entfalten, wenn sie mit genauen Zielvorgaben untermauert werden. Diese fehlten im Debattenprozess. Das einstimmige Feststecken von Zahlenzielen oder Zeitrahmen hätte zumindest eine symbolische Wirkung für die Bundesregierung gehabt.

Zweitens begnügten sich viele Beiträge nicht damit, bloß nach mehr deutscher Beteiligung zu rufen, sondern forderten auch mehr Einsatz von politischem Kapital. Die Bundesregierung müsse mehr Führungsstärke innerhalb der UN zeigen und Verantwortung übernehmen, indem sie einzelne Handlungsfelder und (Reform-)Initiativen politisch unterstütze. Vorschläge aus der Debatte waren zum Beispiel das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P), die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda), der Bericht der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen (High-Level Independent Panel on Peace Operations – HIPPO) aus dem Jahr 2015 oder die Schwerpunkte Flucht und Migration sowie Frauen, Frieden und Sicherheit. Neben solchen spezifischen Ansatzpunkten gingen aus der Debatte zwei grundlegende Stoßrichtungen für das deutsche politische Engagement in den UN hervor. Zum einen die Unterstützung jener internen Reformprozesse, die dazu dienen, die Friedensarchitektur der UN zu verbessern; zum anderen die Stärkung der Präventionsarbeit der Vereinten Nationen. Dazu gehöre es, so Detlef Dzembritzki, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), das System der UN-Sondergesandten des Generalsekretärs für politische Missionen oder die Gruppe für Vermittlungsunterstützung des UN-Sekretariats (Mediation Support Unit – MSU) stärker zu fördern.¹¹ Die von UN-Generalsekretär Guterres angestoßene Verschiebung zu präventiver Diplomatie mache zudem Kapazitätsaufbau von Partnerstaaten und regionalen Organisationen umso dringlicher.

Der Debattenprozess unterstrich zwar den hohen Stellenwert der UN für das gesamte außenpolitische Handeln Deutschlands und formulierte

deutliche Anforderungen an die personelle, materielle und politische Beteiligung Deutschlands. Die gerechtfertigten und durchaus ambitionierten Empfehlungen standen allerdings auf einem wackligen Fundament, denn es fehlten Prüfmarken und Umsetzungsschritte. Trotz vieler Sonntagsreden und Lippenbekenntnisse ist die Bedeutung der Vereinten Nationen für eine effektive Krisenprävention

Eine Kernforderung des ›PeaceLab2016‹ war, dass die Bundesregierung größere Beiträge zur UN-Friedenssicherung leisten solle.

und Friedensförderung vielen, die in Deutschland Außen- und Sicherheitspolitik machen, nicht bewusst. Angesichts der gemischten Resultate vieler Friedenseinsätze bedarf es grundsätzlicher Überzeugungsarbeit, warum der Status quo halbherziger Beteiligung nicht reicht, sondern Deutschland deutlich mehr Ressourcen für UN-Friedenstruppen, politische Missionen und weitere UN-Aktivitäten bereitstellen muss. Es muss darum gehen, diese entscheidenden Instrumente effektiver zu machen. Einige Beiträge versuchten Begründungsansätze: »Gerade vor dem Hintergrund eines drohenden Zerfalls der internationalen Ordnung ist die UNO aus deutscher Perspektive wichtiger denn je«, unterstrichen etwa Céline-Agathe Caro, Dustin Dehez, Patrick Keller und Jana Puglierin in ihrem Beitrag.¹² Daran anknüpfend ist in Zukunft noch mehr Überzeugungsarbeit zu leisten.

Die UN in den Leitlinien: alles wie immer

Nicht alle Debattenbeiträge flossen in die Leitlinien der Bundesregierung für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung ein. Aber die Anregungen und Impulse wurden »innerhalb der Bundesregierung intensiv – und stellenweise durchaus kontrovers – diskutiert«, bekräftigte Außenminister Sigmar Gabriel zum Abschluss der Debatte Anfang Juli 2017.¹³ Das 73-seitige Leitlinien-Dokument umfasst vier Kapitel: Eine Lagebeschreibung, die das internationale Umfeld für das deutsche Krisenengagement skizziert; ein friedens-

¹¹ DGVN, »Den Vereinten Nationen wesentlich mehr Ressourcen zur Verfügung stellen«, Interview mit dem DGVN-Vorsitzenden Detlef Dzembritzki, 14.3.2017, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/vereinte-nationen/article/den-vereinten-nationen-wesentlich-mehr-ressourcen-zur-verfuegung-stellen/

¹² Caro/Dehez/Keller/Puglierin, Stürmische Zeiten am East River, a.a.O. (Anm. 9).

¹³ Sigmar Gabriel, Aus dem ›PeaceLab‹ in die Praxis: Die Leitlinien als Kompass, 5.7.2017, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedensfoerderung/article/aus-dem-peacelab-in-die-praxis-die-leitlinien-als-kompass/

politisches Leitbild, das der Prävention Vorrang gibt und den Primat der Politik betont; die Aufzählung von Ansätzen und Instrumenten wie Mediation oder Rechtsstaatsförderung und die Definition von Strukturen und Partnerschaften, zum Beispiel mit nichtstaatlichen Akteuren.

Der traditionell hohe Stellenwert der UN findet sich auch in den Leitlinien wieder: »Die Vereinten Nationen sind der zentrale Bezugsrahmen des deutschen multilateralen Engagements, um Frieden und Sicherheit in der Welt zu fördern, Menschen-

Im Katalog der Selbstverpflichtungen erklärt sich die Bundesregierung bereit, »verstärkt Verantwortung in der Friedenssicherung zu übernehmen«.

rechte zu schützen und nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.«¹⁴ Das Leitbild bezieht sich auf UN-Normen wie die 2030-Agenda oder die Sicherheitsratsresolutionen 1325 zur Rolle von Frauen bei der Friedenssicherung und 2250 zur Einbindung der Jugend in Friedensprozesse als internationalen Referenzrahmen.¹⁵ Die Vereinten Nationen seien weltweit in allen Krisen- und Konfliktregionen tätig und somit »der größte Friedensdienstleister der Welt.«¹⁶

Darüber hinaus ist der Katalog der Selbstverpflichtungen mit direktem Bezug auf die Vereinten Nationen lang. Er umfasst ein Dutzend der insgesamt 50 Punkte. Darin erklärt sich die Bundesregierung bereit, »verstärkt Verantwortung in der Friedenssicherung zu übernehmen«, und strebt »eine dauerhaft starke und qualifizierte Unterstützung internationaler Missionen« an.¹⁷ Direkt erwähnt werden der Ausbau der Mediationskapazitäten der UN sowie die deutsche Beteiligung an Rechtsstaatskomponenten internationaler Friedenseinsätze. Im weiteren Sinne der Präventionsagenda des UN-Generalsekretärs sind auch die Selbstverpflichtungen, den Aufbau afrikanischer Friedens- und Sicherheitsstrukturen zu fördern und mehr Sonderbeauftragte und -gesandte zu nutzen, um das hochrangige diplomatische Engagement in Krisen zu stärken.

Schließlich setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Instrumente der Krisen- und Konfliktprävention der UN weiterzuentwickeln, die Friedensarchitektur zu verbessern und die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrats zu reformieren.

Grundsätzlich reflektieren die Leitlinien also die meisten Kernforderungen aus der »PeaceLab2016«-Debatte. Das ist zunächst positiv und belegt die Wichtigkeit, die die Bundesregierung den Vereinten Nationen einräumt. Gleichzeitig bleiben aber grundsätzliche, strategische Fragen unbeantwortet: Wie genau will Deutschland mehr zu den Anstrengungen der Vereinten Nationen beitragen – oder andersherum, was können die UN zur deutschen Zielsetzung beitragen, Krisen zu verhindern, Konflikte zu bewältigen und Frieden zu fördern? Welche Lehren sind aus den bisherigen Erfahrungen zu ziehen? Welchen Mehrwert können deutsche Beiträge leisten? Der Ort für die Antworten wäre in den Kapiteln »Weltordnung im Umbruch« und »Leitbild der Bundesregierung« gewesen. Doch in den jeweiligen Absätzen stecken nur bekannte und triviale Aussagen.

Solche altbekannten aber nie zufriedenstellend eingelöstem Versprechen wie höhere und wirksamere Beiträge zu Friedenseinsätzen sind deshalb natürlich nicht weniger notwendig, doch es mangelt an konkreten Ideen zur Ausgestaltung der Selbstverpflichtungen. Tatsächlich bieten die Leitlinien kaum zusätzliche Detailtiefe im Vergleich zum Weißbuch – im Gegenteil: Die expliziten Selbstverpflichtungen des Weißbuchs zur »Stärkung materieller und personeller Beiträge« und zur Ausstattung von UN-Missionen mit »zivilen und militärischen Hochwertfähigkeiten« haben die Aufnahme in die Leitlinien nicht geschafft.¹⁸ Dabei hatten einzelne Stimmen in der Debatte gemahnt, dass es gerade im Bereich der Friedenssicherung »einer Vision und konkreter Planungshorizonte« bedarf.¹⁹

Das neue Regierungsdokument hätte die Gelegenheit geboten, sich selbst quantitative Zielvorgaben und feste Zeitrahmen vorzuschreiben, um etwa Mediationskapazitäten auszubauen. Wie viele Mediatorinnen und Mediatoren sollen zusätzlich ausgebildet werden? Welche Schritte sind dafür notwendig? In Bezug auf die Auslandseinsätze der Polizei steht nur vage im Dokument, die Bundesregierung prüfe, »wie die Polizei-Entsendekapazitä-

¹⁴ Deutsche Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, a.a.O. (Anm. 1), S. 59.

¹⁵ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000 und UN-Dok. S/RES/2250 v. 9.12.2015.

¹⁶ Deutsche Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, a.a.O. (Anm. 1), S. 59.

¹⁷ Ebd., a.a.O. (Anm. 1), S. 68, 70.

¹⁸ Deutsche Bundesregierung, Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, 13.7.2016, S. 63.

¹⁹ Daniel Maier, Mehr deutsches Personal für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen, 8.8.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedenseinsaetze/article/mehr-deutsches-personal-fuer-friedenseinsaetze-der-vereinten-nationen/

ten in Absprache mit den Ländern konsolidiert und gegebenenfalls erhöht werden können, etwa durch Schaffung eines mit Planstellen unterlegten Stellenpools.«²⁰ Da war der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 mit dem klaren Ziel der Verhandlung einer Bund-Länder-Vereinbarung für den Einsatz von Richtern, Staatsanwälten und Polizeibeamten schon einen großen Schritt weiter.²¹ Unverbindliche Absichtserklärungen sind nicht ausreichend, um die Mängel der zivilen Instrumente und Strukturen zur Krisenprävention zu beheben. Auch aus dem Unterausschuss für Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln im Deutschen Bundestag kamen ähnlich skeptische Reaktionen. Dessen Ausschussvorsitzende Franziska Brantner erklärte enttäuscht: »Nichts wird konkretisiert, es mangelt an Ambition, klare Vorgaben zur Finanzierung; Fehlanzeige!«²²

Fazit

Die ›PeaceLab2016‹-Debatte und die Leitlinien der Bundesregierung bestätigen die grundsätzlich hohe Bedeutung der Vereinten Nationen und ihrer Instrumente zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Konkrete Fortschritte in Bezug auf einzelne Handlungsfelder wie die Reform des UN-Systems, Aussagen zu personellen Ressourcen und Fähigkeitszielen oder gar kreative Impulse für die deutsche UN-Politik sind in den Leitlinien aber kaum zu finden.

Jetzt müssen die Ressorts, so Außenminister Sigmar Gabriel zur Verabschiedung der Leitlinien, »die Hausaufgaben machen, die wir uns selbst gegeben haben.«²³ Es gilt, den Katalog von Selbstverpflichtungen in konkreten Arbeitsschritten umzusetzen, Strategien und Aktionspläne zu entwickeln und klare Zielvorgaben festzulegen. Dafür soll der Ressortkreis Zivile Krisenprävention der Bundesregierung Arbeitsgruppen zu Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsstaatsförderung, Vergangenheitsarbeit und Sicherheitssektorreform einrichten.

Über den Leitlinienprozess hinaus bietet die Sicherheitsratskandidatur Deutschlands Anknüpfungspunkte, um eine deutsche Krisenpräventionsagenda im Rahmen der UN auszuarbeiten. Sinnvoll wäre

zum Beispiel eine systematische und kritische Evaluierung der UN-Friedenssicherungseinsätze. Auf deren Grundlage könnte die Bundesregierung dann Prioritäten setzen und Beiträge zielgerichtet ausbauen.

Unverbindliche Absichtserklärungen sind nicht ausreichend, um die Mängel der zivilen Instrumente und Strukturen zur Krisenprävention zu beheben.

Die Kampagne für den nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat sollte im Sinne der Krisenprävention auch einen thematischen Schwerpunkt auf die internationale Schutzverantwortung setzen und konkrete Umsetzungsschritte enthalten.

Dabei ist erneut das Engagement der Zivilgesellschaft und des neu gewählten Deutschen Bundestags gefragt. Gemeinsam müssen sie langanhaltenden (Handlungs-)Druck ausüben und die Bundesregierung in die Pflicht nehmen, ihr aber auch Vorschläge unterbreiten.²⁴ Die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure wird es sein, diese Vorschläge mit überzeugender Lobbyarbeit zu untermauern und die Umsetzungsschritte der Leitlinien kritisch zu begleiten.

English Abstract

Aurélie Domisse

UN within the Guidelines on Crisis Prevention pp. 220–225

The German government's new guidelines 'Preventing Crisis, Managing Conflicts, Building Peace,' adopted on 14 June 2017, further develop civilian approaches, instruments, and structures for preventing crises and building peace. The stakeholder debate on the new guidelines, which ran from July 2016 through June 2017, generated a number of policy recommendations with respect to the United Nations such as boosting contributions to UN peace operations and assuming a greater political leadership role. While the guidelines stress the importance of the UN for German efforts in international crisis management, they lack a concrete implementation plan and creative ideas to shape Germany's crisis prevention agenda at the United Nations.

²⁰ Deutsche Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, a.a.O. (Anm. 1), S. 56.

²¹ Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 16.12.2013, www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf, S. 122.

²² Franziska Brantner, Keine Ambition bei Krisenprävention, 14.6.2017, www.franziska-brantner.eu/presse/keine-ambition-bei-krisenpraevention/

²³ Gabriel, Aus dem ›PeaceLab‹ in die Praxis: Die Leitlinien als Kompass, a.a.O. (Anm. 13).

²⁴ Der Forderungskatalog der DGVN für die zurückliegende Bundestagswahl vom 24.9.2017 nennt Konflikt- und Krisenprävention als eine der zehn Prioritäten für die deutsche UN-Politik. Das ist ein guter Startpunkt für weitere Empfehlungen für Entscheidungsträger. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Globale Politik aktiv gestalten – in und durch Deutschland: Zehn Prioritäten für die künftige deutsche UN-Politik, Diskussionspapier, 22.6.2017, www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/DGVN/ForderungenUN-Politik2017.pdf

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär | Bericht für die 72. Generalversammlung

- Reformpläne geprägt von »Kultur der Prävention«
- Frieden als zwingendes Menschenrechtsgebot
- UN als Schnittstelle von Dialog und Zusammenarbeit

Der erste **Bericht von UN-Generalsekretär António Guterres über die Tätigkeiten der Vereinten Nationen (A/72/1 v. 28.7.2017)** deckt zu weiten Teilen die Aktivitäten seines Vorgängers Ban Ki-moon aus dem Jahr 2016 ab.

In seiner einleitenden Gesamtschätzung der Lage gibt Guterres sich betont realistisch. Ungleichheit und Ausgrenzung seien Grundlage vieler gegenwärtiger Probleme (Abs. 7). Gewalt, Pandemien und gewalttätiger Extremismus nähmen drastisch zu (Abs. 8). Er räumt ein, dass die UN als »bürokratisch und menschenfern« wahrgenommen werden könnten (Abs. 10) und plädiert für ein stärkeres gemeinsames Handeln. Eingehend widmet er sich der Reform der Organisation, die geprägt sein soll durch eine, wie es in seiner Schlussbetrachtung heißt, »Kultur der Prävention« (Abs. 141). Ähnlich wie sein Vorgänger präsentiert sich der Portugiese als anpackend und stellt eine angesichts seiner nur kurzen Amtstätigkeit eindrucksvolle Liste an angestoßenen Initiativen vor (Abs. 20).

Im Bereich der Förderung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums und einer nachhaltigen Entwicklung erklärt Guterres die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) und das Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen zu »Meilensteinen« (Abs. 13).

Multiakteurspartnerschaften ruft er dazu auf, die 2030-Agenda koordiniert und kohärent umzusetzen. Die dazu erforderlichen finanziellen Mittel sollen sich aus Investitionen ergeben. Auf den Klimawandel, Bans ureigenes Thema, geht er nur kurz ein und kündigt Maßnahmen zur Mobilisierung politischer Unterstützung und Zusammenarbeit an, darunter einen Sondergipfel für das Jahr 2019.

Mit 16 Friedenssicherungseinsätzen und 36 politischen Missionen weist das »wirksamste Instrument« zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einen ähnlichen Stand wie im Vorjahr auf (Abs. 57). Guterres lässt die Friedens- und Sicherheitsarchitektur des UN-Sekretariats überprüfen und will Frauen im Kontext der Agenda für Frauen und Frieden und Sicherheit stärker auf allen Einsatzebenen eingebunden wissen (Abs. 60). Bei den UN-Missionen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) und in Südsudan (UNMISS) kann er Probleme wie auch Erfolge vermelden. Als weitaus desolater schildert er die Lage in Afghanistan, Burundi, Jemen und Syrien.

Im Bereich der Menschenrechte versteht der Generalsekretär Frieden als »zwingendes Menschenrechtsgebot« (Abs. 86). Betroffen äußert er sich über die weltweiten Verbrechen gegen Frieden, konkret über den menschenrechtsfeindlichen

Diskurs in vielen Ländern, prangert Rassismus und Fremdenfeindlichkeit an (Abs. 90) und lobt die »New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten«. Guterres verurteilt Angriffe auf freie Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit (Abs. 96) und zeigt sich besorgt über den Trend, dass Rechtsvorschriften zu den Menschenrechten von Frauen und Mädchen zurückgenommen statt verbessert würden (Abs. 95).

Bei humanitären Hilfsmaßnahmen übersteigt der Bedarf an Finanzmitteln, in diesem Jahr eine Rekordsumme von 22,5 Milliarden US-Dollar, erneut die Geberhilfe um fast das Doppelte (Abs. 105). Hilfsbedürftig seien mehr als 31 Millionen Menschen, die im Jahr 2016 in erster Linie infolge von Naturkatastrophen, nachrangig aufgrund von Konflikten vertrieben wurden; 20 Millionen Menschen in Jemen, Nigeria, Südsudan und Somalia sind von einer beispiellosen Hungersnot betroffen (Abs. 102, 103).

In seinen Schlussworten nimmt Guterres erneut Bezug auf die 2030-Agenda und das Klimaübereinkommen von Paris, die er als deutliches Zeichen der Bereitschaft zu multilateraler Zusammenarbeit wertet. Sein Bericht weist keine Kritik an den Mitgliedstaaten auf. Stattdessen ist er Zeugnis des Bestrebens, die UN – für Guterres die »Schnittstelle von Dialog und Zusammenarbeit« (Abs. 140) – als besseren und stärkeren Partner aufzubauen.

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Bericht des Generalsekretärs für die 71. Generalversammlung, VN, 5/2016, S. 175, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung | 89. bis 91. Tagung 2016

- [Stellungnahme zum UN-Gipfel zu Flucht und Migration](#)
- [Menschenrechtsverletzungen in Burundi werden als inakzeptabel bezeichnet](#)
- [Kritik an Griechenland zur Behandlung von Flüchtlingen](#)

Der Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) traf sich im Jahr 2016 zu drei Tagungen in Genf (25.4.–13.5., 2.8.–26.8. und 21.11.–9.12.2016). Wichtigstes Anliegen des CERD, der sich aus 18 Sachverständigen zusammensetzt, ist die Überwachung der Umsetzung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung**. Mit Abschluss der 91. Tagung lag die Zahl der Vertragsstaaten bei 181. Der CERD hat seit dem Jahr 1984 die Aufgabe, Mitteilungen gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu prüfen. Sie ermöglichen es Einzelpersonen, eine Verletzung des Übereinkommens durch jene Vertragsstaaten zu rügen, die die Prüfungskompetenz des Ausschusses anerkannt haben. Insgesamt lassen jedoch nur 55 Staaten dieses Individualbeschwerdeverfahren zu. Im Jahr 2016 wurde dem Ausschuss eine Individualbeschwerde vorgelegt.

Stellungnahme zum UN-Gipfel zu Flucht und Migration

Der Ausschuss begrüßte die Entscheidungen der Vereinten Nationen, sich im Rahmen eines eigenen Gipfeltreffens mit den Herausforderungen der großen Flucht- und Migrationsbewegungen zu befassen. Zudem befürwortete er den Bericht des UN-Generalsekretärs zu großen Wanderungsbewegungen und die Entscheidung der Generalversammlung, eine weltweite Kampagne gegen Fremdenhass durchzuführen. Der CERD erinnerte daran, dass die Diskriminierung von Asylsuchenden, Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten – insbesondere Frauen und Kinder – ein andauernder

Grund zur Sorge ist. Diese hatte er immer wieder durch seine Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten, Entscheidungen und Stellungnahmen im Rahmen des Frühwarnverfahrens und Sofortmaßnahmen zum Ausdruck gebracht. Dies traf insbesondere seine Stellungnahme zu den Herausforderungen der derzeitigen Wanderungsbewegungen. Der Ausschuss merkte an, dass Asylsuchende, Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten bereits in ihren Herkunftsländern Opfer von Menschenrechtsverletzungen geworden sind. Daher ist er besonders alarmiert über die diskriminierende, rassistische und fremdenfeindliche Berichterstattung in vielen Staaten und die Manipulation durch die Politik und den Medien, um Vorurteile zu schüren.

Frühwarnverfahren

Auf der 89. Tagung beschäftigte sich der Ausschuss im Rahmen des Frühwarnverfahrens ausführlich mit den Ereignissen in Burundi und äußerte sich mit großer Sorge dazu. Insbesondere die mangelnde Bereitschaft der burundischen Regierung mit der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf die derzeitigen Ereignisse zu kooperieren, bedauert der Ausschuss sehr. Der CERD zeigte sich zutiefst besorgt über Berichte von Massenhinrichtungen, das Verschwindenlassen von Personen und der Folter von Menschen aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit. Ebenso nahm der Ausschuss die Anordnung der burundischen Regierung mit großer Sorge zur Kenntnis, die die Offenlegung der ethnischen Zugehörigkeit gegenüber Staatsbediensteten vorsieht. Im vollen Bewusstsein darüber, was der Konflikt

für den Frieden und die Sicherheit in Burundi bedeutet, drängte der Ausschuss die burundische Regierung, ihrer Verpflichtung aus den internationalen Menschenrechtsabkommen nachzukommen, insbesondere aus dem Übereinkommen. Er forderte darüber hinaus die Regierung auf, jede Form von Diskriminierung und Handlungen zu unterlassen, die die ethnischen Spannungen noch verschärfen. Des Weiteren verlangte der CERD von der Regierung, ihre Bevölkerung zu schützen und umgehend die Beziehungen mit dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) wiederaufzunehmen.

Individualbeschwerdeverfahren

Während der 89. Tagung hatte der Ausschuss über ein Individualbeschwerdeverfahren zu entscheiden: In der Sache Laurent Gabre Gabaroum gegen Frankreich machte der im Tschad geborene Beschwerdeführer, der die französische Staatsbürgerschaft besitzt, geltend, in seinen Rechten aus Artikel 3 des Abkommens verletzt worden zu sein. Er warf dem französischen Staat Untätigkeit im Hinblick auf stigmatisierende und stereotypisierende Handlungen des Unternehmens Renault gegenüber Menschen mit afrikanischer Abstammung vor. Der Ausschuss entschied, dass der Beschwerdeführer dem Gericht keinerlei Informationen vorgelegt hat, um eine mögliche Verletzung von Artikel 3 prüfen zu können. Damit hatte Gabaroum die formalen Voraussetzungen nicht erbracht und die Beschwerde wurde als unzulässig erklärt.

Darüber hinaus hatte der Beschwerdeführer die Verletzung seiner Rechte aus Artikel 2 und Artikel 6 des Übereinkommens behauptet, indem Renault als Arbeitgeber im Verfahren den Nachweis hätte erbringen müssen, eigene Kriterien für die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung des Beschwerdeführers zu Grunde gelegt zu haben. Das Berufungsgericht in Paris war der Auffassung, dass der Beschwerdeführer in diesem Fall die Beweislast für den Nachweis der Benachteiligung trage und dieser nicht nachge-

kommen sei. Der Ausschuss erklärte, dass die Forderung des Berufungsgerichts, vorsätzliches diskriminierendes Verhalten nachzuweisen, gegen das Übereinkommen und die Regelung zur Umkehr der Beweislast verstößt. Sie findet sich auch in der nationalen Gesetzgebung wieder. Die Nichtanwendung dieser Regelung zu Gunsten des Beschwerdeführers durch das Berufungsgericht stelle somit eine Verletzung der Rechte aus Artikel 2 und 6 des Übereinkommens dar.

Staatenberichte

Im Rahmen der Frühjahrstagung befasste sich der Ausschuss mit den Berichten aus Aserbaidzhan, Georgien, Namibia, Oman, Ruanda und Spanien. Im Rahmen der Sommertagung beschäftigte er sich mit den Berichten aus Griechenland, Großbritannien, Libanon, Paraguay, Sri Lanka, Südafrika und der Ukraine. Während seiner Herbsttagung behandelte der CERD die Berichte aus Argentinien, Italien, Portugal, Togo, Turkmenistan und Uruguay. Von den 15 Abschließenden Bemerkungen sollen hier drei exemplarisch vorgestellt werden.

Ruanda

Erfreut zeigte sich der CERD über die Bemühungen Ruandas, mehrere Gesetze zur Stärkung der Rechte von Kindern, Flüchtlingen und der Unabhängigkeit der Nationalen Menschenrechtskonvention zu verabschieden. Der Ausschuss begrüßte unter anderem die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Darüber hinaus bewertete der Ausschuss die Maßnahmen zur Aufnahme und Einbindung burundischer Flüchtlinge als sehr positiv. So gewährt Ruanda bis auf Widerruf Statusanerkennung für alle burundischen Asylsuchenden und Zugang zu wesentlichen Basisdienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung. Allerdings stellt die Überbelegung von Flüchtlingslagern ein ernstzunehmendes Problem dar. Zudem sind Asylsuchende aus Eritrea und Südsudan einem erhöhten Rückweisungsrisiko ausgesetzt. Auch

wiederholte der CERD seine Bedenken darüber, dass die ruandische Verfassung bisher keine Definition für ethnische Diskriminierung aus Gründen der Abstammung und anderen Kriterien enthält wie in Artikel 1 des Übereinkommens festgeschrieben. In diesem Zusammenhang zeigte sich der Ausschuss verstört über die während der letzten durchgeführten Volkszählung getroffene Unterscheidung zwischen Ruanderinnen und Ruändern mit und ohne doppelte Staatsbürgerschaft. Solche Unterscheidungen könnten diskriminierendes Verhalten fördern. Darüber hinaus zeigte sich der CERD über die Situation der Batwa besorgt.

Griechenland

Positiv fielen Griechenlands Maßnahmen auf, Diskriminierungen aufgrund ethnischer Zugehörigkeit zu bekämpfen. So wurden beispielsweise Strafen für Hassverbrechen erhöht und der Opfer- und Zeugenschutz verbessert. Zudem hat Griechenland ein Gesetz zur Bekämpfung von Menschenhandel und dem Schutz der Opfer von Menschenhandel verabschiedet. Besonders erfreut zeigte sich der CERD über die Einrichtung des Nationalrats gegen Rassismus und Intoleranz. Der Ausschuss äußerte jedoch Bedenken über die landesweiten Sparmaßnahmen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise. Diese würden in besonderem Maße die Angehörigen der ethnischen Minderheit der Roma, Flüchtlinge und Asylsuchende treffen. Neben der Diskriminierung von Minderheiten allgemein, wie der muslimischen Bevölkerung in der Thrace-Region oder der Sinti und Roma, zeigte sich der CERD insbesondere über den Umgang der griechischen Behörden mit den Herausforderungen von ›gemischten Wanderungsbewegungen‹ besorgt. Diese bestehen sowohl aus Flüchtlingen als auch aus Migrantinnen und Migranten. Der Ausschuss ist sich durchaus über die Belastungen für den griechischen Staat bewusst und begrüßt die zahlreichen Schritte zur Verbesserung der Situation, unter anderem die durchgeführte Asylrechtsreform. Beunruhigend seien jedoch die Inhaftierung von Migrantinnen und Migranten, die keine Papiere mit sich tragen, einschließlich Familien und Kinder,

die über die gesetzlich zulässigen Zeiträume hinausgehen. Auch der mangelhafte Zugang zum Einwanderungs- und Asylverfahren und die Ineffektivität des Vormundschaftsprogramms für unbegleitete Minderjährige nahm der CERD mit großer Sorge wahr. Er forderte die griechische Regierung auf, Maßnahmen zu unterlassen, die die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen verletzen.

Turkmenistan

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Turkmenistan hob der CERD die positiven Entwicklungen zur Bekämpfung von ethischen Diskriminierungen in rechtlicher wie in politischer Hinsicht hervor. Er begrüßte insbesondere die Verabschiedung des Aktionsplans für Menschenrechte für die Jahre 2016 bis 2020, die Einrichtung einer Ombudsperson sowie die Aktionspläne zur Gleichstellung der Geschlechter für die Jahre 2015 bis 2020 und gegen Menschenhandel für die Jahre 2016 bis 2020. Allerdings bedauerte der Ausschuss die unzureichenden Informationen über die Gewährleistung wirtschaftlicher und sozialer Rechte ethnischer Gruppen und die Vertretung ethnischer Minderheiten im öffentlichen und politischen Leben sowie über den Umgang mit Migrantinnen und Migranten, Flüchtlingen sowie Asylsuchenden. Er mahnte an, dass die Maßnahmen zur Eindämmung sogenannter ›Hassreden‹ nicht zu einer Beschränkung der Meinungsfreiheit insgesamt führen dürften. Des Weiteren zeigte sich der CERD über die Schwierigkeiten alarmiert, die Angehörige bestimmter Minderheiten dabei haben, ihren Glauben und ihre Religionsfreiheit auszuüben. Der Ausschuss forderte die turkmenische Regierung auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte von Minderheiten zu schützen, einschließlich der Abschaffung von Sprachbarrieren im öffentlichen Raum und beim Kontakt mit Behörden.

Alexandra Steinebach

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Alexandra Steinebach über die 86. bis 88. Tagung 2015, VN, 3/2016, S. 131f., fort.)

Rechte des Kindes | 71. bis 73. Tagung 2016

- Berücksichtigung der Kinderrechte in der Haushaltsplanung
- Unterstreichung des Potenzials der Jugend

Das **Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention – KRK)** bleibt das Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen mit den meisten Ratifizierungen. Lediglich die USA sind bisher nicht beigetreten. Auch die im Jahr 2000 verabschiedeten Protokolle zur KRK nähern sich der universellen Gültigkeit: Bis Ende des Jahres 2016 hatten 166 Staaten das Protokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (OPAC) und 173 das Protokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie (OPSC) ratifiziert. Die Ratifizierung sei dabei jedoch nur ein erster Schritt, mahnte der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child – CRC)** in einer Pressemitteilung. Bisher hätten 45 Staaten ihre Berichte zum OPAC und 68 Staaten zum OPSC noch nicht eingereicht. Bei einem Drittel seien die Berichte seit mehr als zehn Jahren überfällig.

Allgemeine Bemerkungen

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nummer 19 widmete sich der Ausschuss der Bedeutung der öffentlichen Haushaltsplanung für die Verwirklichung von Kinderrechten. Zwar seien große Fortschritte bei der Anpassung der Gesetzgebung und der Verabschiedung von Richtlinien und Programmen für die Umsetzung von Kinderrechten zu verzeichnen, diese können jedoch nicht verwirklicht werden, wenn nicht ausreichend finanzielle Mittel eingeplant und verfügbar gemacht werden. Laut CRC müssen die Grundprinzipien des Übereinkommens bei der Budgetplanung stets beachtet werden. Insbesondere die Verpflichtung, das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen, sei von entscheidender Bedeutung, wenn Staaten konkurrierende Ausgabenprioritäten abwägen. Der Ausschuss ging auch auf Prinzipien des guten Wirtschaftens ein: Wirksamkeit, Effizienz, Fairness,

Transparenz und Nachhaltigkeit. Diese zu berücksichtigen sei wichtig, um Einkünfte zu erzielen und Ausgaben so zu verwalten, dass die Rechte des Kindes verwirklicht werden können. Die Allgemeine Bemerkung enthielt umfangreiche Empfehlungen zur Beachtung der Kinderrechte bei Planung, Inkraftsetzung, Ausführung und Überwachung von Haushalten. Unter anderem wurde darauf hingewiesen, wie wichtig eine gute Datenlage zur Situation von Kindern und zur Auswirkung vergangener Budgetentscheidungen als Grundlage für die Planung ist. Es wurde angeregt, dass die obersten Prüfbehörden die Wirkung von Ausgaben für Kinderrechte untersuchen. Informationen zum Haushalt sollten auch für Kinder und Kinderrechtsaktivistinnen und -aktivisten zugänglich gemacht werden.

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nummer 20 ging der Ausschuss auf die Rechte von Jugendlichen ein. Das Jugendalter, für den Ausschuss das Alter zwischen zehn und 18 Jahren, sei gekennzeichnet durch eine rasante kognitive Entwicklung und die Herausbildung vielfältiger Interessen und Fertigkeiten mit einem enormen Potenzial. Jugendliche seien damit eine wichtige Ressource für die Gemeinschaft. Sie können einen positiven Beitrag zu ihren Familien, Gemeinschaften und Ländern leisten und engagieren sich weltweit in vielen Bereichen, etwa in Gesundheits- und Bildungskampagnen und im Umweltschutz. Laut Ausschuss unterstützen Staaten dieses Potenzial nicht ausreichend. Politiken und Programme für Kinder richten sich oft nicht an Jugendliche oder sind unzureichend, um die Verwirklichung ihrer Rechte zu gewährleisten. In seiner Bemerkung hob der Ausschuss wiederholt hervor, wie wichtig es ist, die Jugend als positive Entwicklungsphase der Kindheit zu bewerten. Er erklärte in verschiedenen Empfehlungen, wie bei der Anwendung der Grundprinzipien und einzelner Rechte des Übereinkommens, dass die wachsende Reife und Fähigkeiten von Jugendlichen berücksich-

tigt werden sollten. Dabei wurden verschiedene Bereiche wie Bildung, Gesundheit, Gewalt, Familie und Zivilrechte behandelt. Empfohlen wurden insbesondere Maßnahmen gegen Drogenmissbrauch, HIV/Aids, gegen Jugendarbeitslosigkeit und für die Umsetzung der Rechte auf sexuelle und reproduktive Gesundheit. Mangelnder Zugang zu diesen Gesundheitsleistungen könne bei Mädchen zu einem hohen Risiko führen, durch zu frühe Schwangerschaften lebenslange Schäden davonzutragen oder an Komplikationen zu sterben. Der Ausschuss forderte die Staaten zudem dazu auf, die Bedürfnisse und Risiken von verschiedenen Gruppen wie Jugendlichen mit Behinderungen, lesbischen, schwulen, bisexuellen, transgender und intersexuellen sowie indigenen Jugendlichen zu berücksichtigen. Auch die besonderen geschlechtsspezifischen Herausforderungen für Jungen und Mädchen wurden angesprochen.

Mitteilungsverfahren

Dem dritten Zusatzprotokoll zum Mitteilungsverfahren, das seit dem Jahr 2014 in Kraft ist, waren bis Ende des Jahres 2016 34 Staaten beigetreten. Auf seiner 73. Tagung behandelte der Ausschuss den Fall A.A.A. gegen Spanien. A.A.A. hatte auf Zugang und regelmäßiges Besuchsrecht bei ihrer dreijährigen Nichte geklagt. Da die Beschwerdeführerin mit ihrem Bruder und dessen Frau verstritten ist, hatten diese ihr den Umgang mit der Dreijährigen verwehrt. Die Klage von A.A.A. wurde von Gerichten aller Instanzen in Spanien abgelehnt, da es dem Kindeswohl schaden könnte, wenn das Mädchen allein um des Kontakts mit einer unbekanntem Verwandten willen in die konfliktbeladene Beziehung zwischen Eltern und Tante hineingezogen würde. Auch der Ausschuss lehnte die Vorwürfe ab, die Gerichte hätten das beste Interesse des Kindes nicht berücksichtigt. Es sei grundsätzlich in der Verantwortlichkeit der nationalen Gerichte und nicht des CRC, Beweise und Fakten in einzelnen Fällen abzuwägen. Die Gerichte hätten in diesem Fall klar das Kindeswohl in ihre Entscheidung mit einbezogen und diese gut begründet. Die Beschwerde

würde nicht hinreichend zeigen, inwiefern das Kindeswohl verletzt wurde und sei damit unzulässig.

Auf seinen drei Tagungen im Jahr 2016 (71. Tagung: 11.1.–29.1., 72. Tagung: 17.5.–3.6. und 73. Tagung: 13.9.–30.9.) prüfte der Ausschuss insgesamt 44 Berichte, 27 zum Übereinkommen, vier zum OPAC und sechs zum OPSC. Von den Berichten sollen im Folgenden einige exemplarisch vorgestellt werden.

71. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Benin, Brunei Darussalam, Frankreich, Haiti, Iran, Irland, Kenia, Lettland, den Malediven, Oman, Peru, Sambia, Senegal und Simbabwe. Zudem behandelte er die Berichte aus Lettland und Peru zu beiden Protokollen.

Haiti

Die verfügbaren Haushaltsmittel für die Umsetzung der Kinderrechte in Haiti seien angestiegen, merkte der CRC positiv an. Er äußerte sich jedoch besorgt, dass diese Mittel nach wie vor unzureichend bleiben und die Staatsverschuldung weiter zugenommen habe. Der Ausschuss bemängelte gesetzliche Regelungen in verschiedenen Bereichen. Diese würden nicht mit den Anforderungen der KRK übereinstimmen. So kann beispielsweise der Rechtsstatus als Kind im Alter von 15 Jahren durch eine elterliche Entscheidung aufgehoben werden und Kinder im gleichen Alter, die verheiratet sind, werden rechtlich automatisch als Erwachsene behandelt. Der CRC kritisierte insbesondere die Regelung der ›väterlichen Korrektur‹ (›correction paternelle‹), die es Eltern erlaubt, ihr Kind für Erziehungszwecke im Gefängnis unterzubringen. Im Bereich des Jugendstrafrechts sei es bedenklich, dass die Entscheidung, ob ein Kind nach Erwachsenenstrafrecht behandelt wird, sich nach dem Alter zurzeit der Verhandlung und nicht zum Zeitpunkt der Tat richtet. Besondere Besorgnis äußerten die Sachverständigen über die hohe Zahl von Fällen von Kinderarbeit. Artikel 340 des Arbeitsgesetzbuchs, der die Beschäftigung von

Kindern unter 15 Jahren verbietet, werde kaum durchgesetzt. Sehr kritisch bleibe die hohe Anzahl der in Haushalten beschäftigten Kinder. Zwar habe Haiti sich bemüht, die Ausbeutung von Kindern unter Strafe zu stellen, weiterhin seien jedoch viele gezwungen, in Haushalten unter sklavereiähnlichen Bedingungen zu arbeiten. Sie werden dabei von ihrer ›Gastfamilie‹ oft körperlich, seelisch sowie sexuell misshandelt und sind häufig unterernährt.

72. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CRC die Berichte aus Bulgarien, Gabun, Nepal, Pakistan, Samoa, der Slowakei und Großbritannien zur Kinderrechtskonvention. Mit Gabun und Luxemburg wurden die Berichte zu OPSC erörtert, mit Nepal der Bericht zum OPAC.

Großbritannien

Das Kindeswohl werde immer noch nicht in allen Entscheidungen der Legislative, Exekutive und Judikative vorrangig berücksichtigt, merkte der CRC bei der Prüfung des fünften Berichts aus Großbritannien kritisch an. Besonders in Entscheidungen zu Pflegschaft, Einwanderung, Asylstatus und im Strafrecht solle die Regierung schnellstmöglich die vorrangige Berücksichtigung gewährleisten. Besorgt zeigten sich die Sachverständigen über Studien, die angeben, dass die Kindersterblichkeitsrate im Land eng mit dem Ausmaß von sozialer und wirtschaftlicher Benachteiligung zusammenhängt. Kritisch bemerkte der Ausschuss die landesweite Zunahme der Anzahl von Kindern mit psychischen Gesundheitsproblemen. Die Selbstmordrate bei Kindern in Nordirland sei über die vergangenen zehn Jahre kontinuierlich gestiegen. Negativ wurde zudem der Anstieg der Anzahl der Kinder in Pflegefamilien oder Heimen bewertet. Besonders in Schottland sei diese sehr hoch. In verschiedenen Fällen hätten Familien nicht frühzeitig ausreichend Unterstützung bei der Betreuung ihrer Kinder erhalten. Das Kindeswohl sei bei der Entscheidung, das Kind außerhalb seiner Familie unterzubringen, nicht ausreichend untersucht worden.

73. Tagung

Auf seiner Herbsttagung beschäftigte sich der Ausschuss mit den Berichten aus Nauru, Neuseeland, Saudi-Arabien, Sierra Leone, Südafrika und Suriname. Mit Neuseeland und Südafrika besprach der CRC zudem die Berichte zum OPSC.

Südafrika

Bei der Prüfung des zweiten Berichts aus Südafrika lobte der Ausschuss die direkte Anwendung des Übereinkommens durch die Gerichte, die Reduzierung von Säuglings- und Kindersterblichkeit sowie der Mutter-Kind-Übertragungsraten von HIV/Aids und die Fortschritte bei der Geburtenregistrierung. Seine Mitglieder wiesen die Regierung jedoch auf die fortbestehenden, schon bei Prüfung des Erstberichts erwähnten, Defizite in den Bereichen häusliche Gewalt, Misshandlung, körperliche Bestrafung, Bildung und Jugendstrafrecht hin. So sei das Alter für Strafmündigkeit, das auf zwölf Jahre angehoben wurde, weiterhin zu niedrig. Körperliche Bestrafung ist zwar seit dem Jahr 2005 in Haftanstalten sowie in Einrichtungen für Kinder verboten, zuhause bleibe sie jedoch legal und weit verbreitet. Im Bildungsbereich unterscheiden sich die Möglichkeiten im Zugang zu guten Schulen je nach Ethnie, Gebiet und Einkommensstatus stark. Allgemein bemängelte der Ausschuss die Diskriminierung bestimmter Gruppen. So hätten zum Beispiel Mädchen, Kinder mit Behinderungen, mit HIV/Aids und Straßenkinder weniger Zugang zu grundlegenden Leistungen und seien verstärkt Gewalt und Misshandlung ausgesetzt. Der Ausschuss kritisierte zudem die unverhältnismäßige Benachteiligung von Kindern, die in ländlichen Gebieten und in städtischen informellen Siedlungen leben. Sie kommen kaum in den Genuss eines angemessenen Lebensstandards.

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 68. bis 70. Tagung 2015, VN, 2/2016, S. 82f., fort.)

»Nationaler Egoismus taugt nicht als Ordnungsprinzip für die Welt des 21. Jahrhunderts«

Rede des deutschen Außenministers Sigmar Gabriel bei der 72. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. September 2017 in New York

Wir scheinen vor einer Phase politischer Stürme und Erdbeben zu stehen. Der Ton der internationalen Konfrontationen scheint von Tag zu Tag und von Rede zu Rede härter, unversöhnlicher und kriegerischer zu werden. Wir als verantwortliche Politikerinnen und Politiker müssen uns dringend die Frage stellen: Wie kann es uns gelingen, eine Trendwende einzuleiten? Eine Trendwende hin zu mehr Frieden, mehr Stabilität, weniger Hunger und Armut, besseren Lebensperspektiven für alle Menschen auf dieser Welt. Wie schaffen wir es, dass das Ziel der Globalisierung endlich Gerechtigkeit für alle und nicht nur Reichtum für wenige darstellt?

Eine Antwort darauf, wie wir diese Trendwende erreichen können, gibt ein Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen. Darin heißt es: Wir dürfen uns nicht beschränken auf die klassischen Fragen nach Krieg und Frieden. Sondern wir müssen daran arbeiten, »wie man den Hunger in der Welt besiegt, wie man das Massenelend überwindet und die herausfordernden Ungleichheiten in den Lebensbedingungen zwischen Reichen und Armen.«

Ich finde diese Analyse sehr treffend. Das bittere an diesem Zitat ist, dass es nicht aus einem aktuellen Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen stammt. Die zutreffende Analyse der Lage der Welt stammt aus einem Bericht, der fast auf den Tag genau für die Vereinten Nationen vor 40 Jahren in Auftrag gegeben wurde. Dem Bericht der internationalen Nord-Süd-Kommission, die im September 1977 ihre Arbeit aufgenommen hat. Vorsitzender der Kommission war der frühere deutsche Bundeskanzler Willy Brandt. Die Menschheit steht heute im Grunde immer noch vor den gleichen strukturellen Schwierigkeiten wie damals – aber es scheint fast schwieriger geworden zu sein, die Welt zum Besseren zu verändern.

Wenn man sich in der Welt umschaute, dann scheint sich immer mehr eine Weltsicht durchzusetzen, die



Bundesaußenminister Sigmar Gabriel UN PHOTO: CIA PAK

immer nur die eigenen nationalen Interessen absolut setzt und die sich für den Interessenausgleich zwischen den Nationen und Völkern dieser Welt nicht mehr engagieren will. Nationaler Egoismus taugt nicht als Ordnungsprinzip für die Welt des 21. Jahrhunderts! Denn diese Weltsicht, die nur auf nationalen Egoismus setzt, beschreibt die Welt als eine Arena, eine Art Kampfbahn, in der jeder gegen jeden kämpft, und in der man allein oder in Zweckbündnissen seine Interessen gegen andere durchsetzen muss. In dieser Weltsicht herrscht das internationale Recht des Stärkeren und nicht die Stärke des internationalen Rechts. Ich bin sicher, dass wir uns dieser Weltsicht engagiert entgegenstellen müssen. Wir brauchen mehr internationale Zusammenarbeit und weniger nationalen Egoismus und nicht umgekehrt.

Schon die Nord-Süd-Kommission hat vor 40 Jahren erkannt: Globale Probleme lassen sich nicht durch Konfrontation, sondern nur durch das oft-

mals mühsame Herausarbeiten von Kompromissen und gemeinsamen Interessen lösen. Am Ende gewinnt kein Land, keine Nation, wenn sie nur versucht, die eigenen Interessen durchzusetzen. Denn wenn das alle tun würden, steigen die Konfrontationen und Konflikte und sinkt der Wohlstand.

Das Motto ›Unser Land zuerst‹ führt nur zu mehr nationalen Konfrontationen und zu weniger

Nicht immer ist im eigenen Land der Aufruf zur internationalen Zusammenarbeit und zum Interessenausgleich populär.

Wohlstand. Am Ende gibt es nur Verlierer. Unsere historische Erfahrung als Deutsche ist eine ganz andere: Erst seit wir nach zwei schrecklichen Weltkriegen gelernt haben, in unseren ehemaligen Feinden Nachbarn, Partner und Freunde zu erkennen, mit denen wir gemeinsam Verantwortung für das friedliche Miteinander übernehmen wollen, erst seit dem geht es auch unseren eigenen Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland besser. Wir haben gelernt: Nicht ›Germany first‹ hat unser Land stark und wohlhabend gemacht, sondern nur ›european and international responsibility first‹ hat auch uns Deutschen Frieden und Wohlstand verschafft. In der internationalen Zusammenarbeit verliert niemand Souveränität, sondern wir gewinnen alle zusammen neue Souveränität, die wir alleine als Nationalstaaten in der Welt von heute gar nicht mehr haben. Deshalb ist die Europäische Union heute der Handlungsrahmen für unsere deutsche Politik. Dieser Weg war oft steinig und anstrengend. Denn nichts ist schwieriger als aus früheren Feinden Freunde zu machen.

Nicht immer ist im eigenen Land der Aufruf zur internationalen Zusammenarbeit und zum Interessenausgleich populär. Aber dieser Mut hat in Europa nach Jahrhunderten der Kriege endlich Frieden und Wohlstand geschaffen. Und wir Deutschen sind den mutigen Menschen in Frankreich, in Belgien, in Luxemburg, Italien und in vielen anderen Ländern in Europa heute dankbar dafür, dass sie nach dem Zweiten Weltkrieg den Mut hatten, auch uns, ihre ehemaligen Feinde, einzuladen, neue Freundschaften und Partnerschaften zu schließen. Weil wir diese Erfahrung in Deutschland und Europa gemacht haben, treten wir für starke und funktionsfähige gemeinsame Institutionen ein – allen voran die Vereinten Nationen.

Wie dringend wir gemeinsam für eine sicherere Welt eintreten müssen, zeigt aktuell das unverant-

wortliche Verhalten Nordkoreas, das eine ernsthafte Bedrohung für den Weltfrieden darstellt. Wir müssen das klare Signal aussenden: Die internationale Gemeinschaft wird die nuklearen Provokationen Nordkoreas nicht akzeptieren. Deutschland begrüßt die vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionen und hat sich für die schnelle Umsetzung auf europäischer Ebene stark gemacht. Gleichzeitig müssen wir alle diplomatischen Mittel nutzen, um zunächst die Lage zu entschärfen und dann einen Ausgangspunkt für längerfristige Lösungen zu finden. Die Lösung dieser internationalen Krise ist so wichtig, weil Nordkorea sonst Nachahmer finden wird. Wenn es einem Land gelingt, sich in den Besitz atomarer Waffen zu bringen und die internationale Staatengemeinschaft taten- und hilflos zusieht, dann wird es andere politische Führer geben, die diesem Beispiel folgen werden. Dann werden ganz neue nukleare Brandherde auf der Welt entstehen und unsere Kinder und Enkel werden in einer sehr gefährlichen Welt aufwachsen. Deshalb ist die atomare Bewaffnung Nordkoreas kein bilaterales oder regionales Problem, sondern eine weltweite Herausforderung, die wir gemeinsam bestehen müssen. Das Streben nach nuklearer Bewaffnung darf kein Erfolgsrezept internationaler Politik werden. Deshalb ist es jetzt wichtiger denn je, dass die internationale Architektur für Rüstungskontrolle und Abrüstung nicht ins Wanken gerät. Existierende Verträge und Vereinbarungen dürfen nicht infrage gestellt werden.

Das gilt auch ganz besonders für das Atomabkommen mit Iran. Das Abkommen eröffnet einen Ausweg aus der Sackgasse einer nuklearen Konfrontation, die die regionale Sicherheit gefährden würde und weit über die Region hinaus Konsequenzen hätte. Aber nur wenn alle Verpflichtungen konsequent eingehalten und die vereinbarte Transparenz hergestellt wird, kann das so dringend notwendige Vertrauen wachsen. Deutschland wird sich im Rahmen der E3+3-Verhandlungen daran beteiligen und engagiert dafür arbeiten, dass das Abkommen strikt umgesetzt wird und wir es erhalten. Hier geht es nicht nur um Iran. Es geht um die Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft.

Denn welcher Staat sollte von einem eigenen Atomprogramm zum Bau nuklearer Waffen Abstand nehmen, wenn sich zeigt, dass einmal ausgehandelte Vereinbarungen keinen Bestand haben und Vertrauen in Absprachen mit der internationalen Staatengemeinschaft das Papier nicht wert sind, auf dem sie stehen? Wie wollen wir Länder wie Nordkorea davon überzeugen, dass internationale Verträge ihnen Sicherheit bieten und wir sie damit zur Abrüstung oder zur Nichtweiterverfolgung des Baus nuklearer Waffen anhalten, wenn das einzige internationale Beispiel, dass so etwas gelingen kann,

das Abkommen mit Iran, keine Wirkung mehr entfaltet und nicht mehr weiter existiert.

Was die Welt am dringendsten braucht, ist neues Vertrauen. Unsere Bitte, gerade mit Blick auf die Durchsetzung des Weiterverbreitungsverbots von atomaren Waffen, richtet sich deshalb an die USA, an Russland und an China, an alle die, die sich im Besitz von atomaren Waffen befinden. Diese Länder haben den Schlüssel in der Hand, um das Weiterverbreitungsverbot für nukleare Waffen und für Rüstungskontrolle und Abrüstung durchzusetzen. Dazu muss auch das Vertrauen zwischen Ihnen wieder wachsen.

Reden von Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika sind immer wichtig und interessant. Es lohnt sich, sie anzuhören und nachzulesen. Ich habe ein Zitat aus einer solchen Rede eines amerikanischen Präsidenten gefunden, das mir besonders gut gefallen hat. In dieser Rede forderte der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika »die allgemeine und vollständige Abrüstung«. Er sagt, jedes Jahr fließen Milliarden US-Dollar für Waffen in die Ausrüstung der Armeen, die dafür ausgegeben und gekauft werden, nur, damit sie niemals eingesetzt werden. Das sei sicher nicht die »effizienteste Methode der Friedenssicherung«. Das war die Rede des US-Präsidenten John F. Kennedy aus dem Jahr 1963. Sie sehen: Alles, was wir für eine sichere Zukunft brauchen, ist schon einmal gedacht, geschrieben und gesagt worden. Ich finde, wir sollten uns heute an diesen kühnen Visionen der Nord-Süd-Kommission und auch an denen John F. Kennedys orientieren und den Mut haben für neue Angebote für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung.

Zu unseren Aufgaben gehört auch, sich abzeichnende Krisen und Konflikte frühzeitig zu lösen. Jüngstes Beispiel ist die Eskalation der Gewalt gegen die Rohingya und die Fluchtbewegungen in der Region. Hier müssen wir schnellstens aktiv sein – humanitär und auch politisch –, um Elend zu lindern und den Konflikt zu beenden. Deutschland wird auch hier seine Hilfe für die Rohingya über das Internationale Rote Kreuz nochmals aufstocken.

Deutschland engagiert sich politisch, humanitär und auch mit praktischer Friedensarbeit in vielen Krisenregionen dieser Welt. Manchmal sind dafür auch militärische Einsätze unter dem Dach der Vereinten Nationen notwendig. Aber wir müssen aufpassen, dass wir in der Debatte um Friedenssicherung nie in eine Schieflage geraten. In dem Bericht der Nord-Süd-Kommission wird eine beeindruckende Rechnung aufgemacht. Die Militärausgaben eines halben Tages hätten damals ausgereicht, um die gesamte damalige Malariabekämpfung zu finanzieren. Ich vermute, dass heute dafür

nicht einmal mehr ein halber Tag notwendig wäre. Knapp 1,7 Billionen US-Dollar geben wir heute jährlich weltweit für Rüstung aus. Um das Sustainable Development Goal der Vereinten Nationen zu erreichen und bis 2030 die extreme Armut in der Welt zu beseitigen, bräuchten wir nur zehn Prozent davon. Wir haben als Deutsche unseren Ressourceneinsatz deshalb für zivile Friedensmaßnahmen in den letzten Jahren verdreifacht.

Es gibt aber auch Fortschritte, zum Beispiel in Irak. Dort müssen wir die Erfolge, die im Kampf gegen den sogenannten »Islamischen Staat« bislang erzielt wurden, rasch untermauern durch Wiederaufbau und Stabilisierungsmaßnahmen in den befreiten Städten und Gebieten. Deutschland hat deshalb entschieden, 250 Millionen Euro zusätzlich für den Wiederaufbau von Mossul bereitzustellen. Denn wir dürfen die Opfer der Gewalttäter des IS nicht alleine lassen. Wir müssen ihnen jetzt die Möglichkeit geben, in ihre Heimat zurückzukehren! Wichtig ist auch, einen demokratischen und inklusiven irakischen Staat zu stärken und ihn nicht durch Vorstöße einer einzelnen Teilregion der erneuten Gefahr von Destabilisierung und sogar Bürgerkrieg auszusetzen. Wir können die kurdische Regionalregierung im Norden Iraks nur bitten, keine neuen Konflikte in Irak auszulösen. Nichts brauchen dieses Land und die Menschen weniger, als neue Konflikte und Bürgerkrieg.

Auch im Konflikt in der Ukraine brauchen wir Fortschritte. Dort gibt es mit den Vereinbarungen

Zu unseren Aufgaben gehört, sich abzeichnende Krisen und Konflikte frühzeitig zu lösen.

von Minsk einen klaren Friedensfahrplan, an dessen Zustandekommen Deutschland intensiv beteiligt war. Er basiert auf den Grundsätzen der friedlichen Konfliktbeilegung und der Unverletzlichkeit der Grenzen.

Wenn nun Vorschläge gemacht werden, auch eine Friedensmission der Vereinten Nationen einzusetzen, dann finde ich, sollten wir diese Ideen mit Nachdruck verfolgen. Ganz sicher stimmen wir noch nicht ausreichend überein, wie diese Friedensmission aussehen soll. Aber es ist unsere Anstrengung wert, diesen Versuch zu unternehmen, diese Friedensmission durchzusetzen, einen Waffenstillstand zu erreichen und schwere Waffen aus dem Konfliktgebiet zu entfernen. Wir bitten den Generalsekretär der Vereinten Nationen darum, sich stark bei diesem Vorhaben zu engagieren.

Sich nur um Fragen von Krieg und Frieden zu kümmern – darauf hat die Nord-Süd-Kommission hingewiesen –, wird nicht ausreichen. Sondern diese Fragen sind untrennbar verbunden mit der gerechten Verteilung von Ressourcen, mit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung und mit der Einhaltung der universal anerkannten Menschenrechte. Nur eine Welt, in der Solidarität den Umgang miteinander bestimmt, wird uns letztlich Sicherheit und Frieden bringen. Die Agenda 2030 zeigt, dass die Staatengemeinschaft dies als »gemeinsames Interesse« identifiziert hat. Wenn wir die großen Ambitionen von

Wenn wir die großen Ambitionen von Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit verwirklichen wollen, brauchen wir starke internationale Institutionen, allen voran die Vereinten Nationen.

Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit verwirklichen wollen, brauchen wir starke internationale Institutionen, allen voran die Vereinten Nationen.

Die Gründer der Vereinten Nationen waren nicht naiv – sie zogen ihre Erfahrungen aus den Schrecken der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Gerade deshalb haben sie uns die Charta mit ihren zeitlosen Prinzipien und Grundsätzen hinterlassen. Aber so wenig die Grundsätze der Vereinten Nationen veraltet sind, so sehr muss sich die Weltorganisation anpassen an die Herausforderungen unserer Zeit. Wir unterstützen deshalb den Generalsekretär darin, couragierte Reformen innerhalb der Vereinten Nationen voranzutreiben. Er setzt die richtigen Schwerpunkte. Wie gut die Reform der Vereinten Nationen gelingt, liegt zu einem wesentlichen Teil an uns, den Mitgliedstaaten. Wir müssen uns gemeinsam dafür stark machen, dass die Vereinten Nationen schlagkräftiger und effizienter werden. Einsparungen dürfen aus meiner Sicht nicht das primäre Ziel der Reformbestrebungen sein. Im Gegenteil: Die Vereinten Nationen werden eher mehr Geld für ihre Aufgaben brauchen. Wir müssen den Vereinten Nationen die Mittel zur Verfügung stellen, die sie brauchen, um erfolgreich zu sein.

Die Zahlen sprechen aktuell eine ganz andere Sprache: Das Welternährungsprogramm erhält heute weniger als 50 Prozent des Geldes, das nötig wäre, um die weltweiten Hungerkrisen zu bekämpfen. Das Weltentwicklungsprogramm erhält heute nur 15 Prozent seiner Beiträge als freie, ungebundene Zahlungen; 2011 waren es noch 50 Prozent.

In anderen UN-Hilfsprogrammen sieht es nicht besser, manchmal noch schlechter aus.

Es kann doch nicht die Aufgabe der Verantwortlichen der Vereinten Nationen sein, mehr Zeit damit zu verbringen, Bettelbriefe und Bittstellungen zu verteilen, um die notwendigen Finanzmittel zu bekommen, als effektive Hilfe zu organisieren. Hier müssen wir umsteuern. Den Vereinten Nationen müssen wir die Mittel und auch mehr Freiheiten geben. Und im Gegenzug brauchen wir mehr Effizienz und Transparenz über die Verwendung der Gelder. Deutschland jedenfalls steht zu seiner finanziellen Unterstützung für die Vereinten Nationen. Als viertgrößter Zahler von den festgesetzten Beiträgen und weit darüber hinaus, zum Beispiel als einer der größten Geber für humanitäre Hilfe weltweit, wollen wir auch in Zukunft einen substanzialen Beitrag leisten.

Ich finde, dass wir uns als Mitgliedstaaten jetzt ganz konkret eines weiteren Reformprojekts annehmen sollten, das lange überfällig ist. Die Zusammensetzung des Sicherheitsrats muss endlich auch die Realität der Welt widerspiegeln: Eine Welt, in der mehr Staaten als bei der Gründung der Vereinten Nationen vor mehr als 70 Jahren Verantwortung für Frieden und Sicherheit tragen – und bereit sind, dieser Verantwortung in den Vereinten Nationen gerecht zu werden. Deutschland ist bereit, zusätzliche Verantwortung zu übernehmen. Deshalb bewirbt sich mein Land um einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für die Jahre 2019 bis 2020. Wir tun dies mit einem klaren Kompass – Frieden und Sicherheit, globale Gerechtigkeit und Menschenrechte sind untrennbar miteinander verbunden. Wir stehen für eine Reform und eine Reform des Sicherheitsrats und wir wollen dabei in Partnerschaft mit allen Mitgliedern der Vereinten Nationen zusammenarbeiten – in Afrika, Asien, in Amerika und Europa. Denn die globalen Probleme werden wir nur lösen können, wenn wir zu einem fairen und friedlichen Interessenausgleich aller Nationen bereit sind. Das ist ein mühsamer Weg – ja. Aber wir müssen den Mut aufbringen, ihn zu begehen. Denn, so formulierte es Willy Brandt als Vorsitzender der Nord-Süd-Kommission für die Vereinten Nationen: Uns trägt die Überzeugung »dass Probleme, die von Menschen geschaffen werden, auch durch Menschen gelöst werden können.« Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten!

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten.

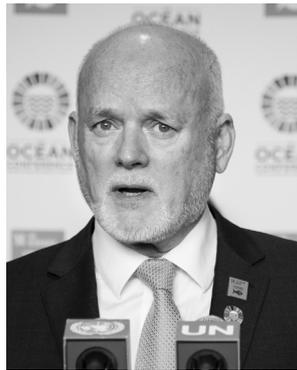
Quelle: <https://gadebate.un.org/en/72/germany>

Personalien

Friedenssicherung

Der ehemalige Bundespräsident **Horst Köhler** wurde am 16. August 2017 zum Persönlichen Gesandten des Generalsekretärs für Westsahara ernannt. Neben Ursula Müller und Achim Steiner ist er der dritte Deutsche, der ein ranghohes UN-Amt innehat (vgl. Personalien, VN, 1/2017, S. 39 und 3/2017, S. 137). Der 74-jährige Volkswirtschaftler engagiert sich seit vielen Jahren für die Armutsbekämpfung und den afrikanischen Kontinent. Gemeinsam mit Kofi Annan leitete er seit dem Jahr 2016 eine Beratergruppe der Afrikanischen Entwicklungsbank und gehörte der von Ban Ki-moon einberufenen Hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015 an. (vgl. Personalien, VN, 6/2012, S. 279). Köhler löst den Amerikaner Christopher Ross ab. Ihm war es nicht gelungen, die Konfliktparteien zur Wiederaufnahme von Friedensverhandlungen zu überzeugen (vgl. Personalien, VN, 6/2008, S. 278).

Der am 13. September 2017 neu gegründete **Beirat auf hoher Ebene für Vermittlung** (High-Level Advisory Board on Mediation) soll UN-Generalsekretär António Guterres



Peter Thomson
UN PHOTO: A. LINDSQUIST

bei der Umsetzung seiner Präventionsagenda unterstützen. 18 ehemalige und amtierende Staats- und Regierungschefs sowie Expertinnen und Experten werden Guterres bei den weltweiten Mediationsinitiativen beraten und die Zusammenarbeit der UN mit Regional- und nichtstaatlichen Organisationen sowie weiteren Akteuren effektiver gestalten. Der Gruppe gehören unter anderem Michelle Bachelet, Radhika Coomaraswamy und Jean-Marie Guéhenno an.

Sekretariat

Die Britin **Alison Smale** ist seit dem 9. August 2017 Untergeneralsekretärin für Globale Kommunikation und Leiterin der Hauptabteilung Presse und Information (DPI). Zuletzt leitete sie als Chefredakteurin fünf Jahre das Büro der New York Times

in Berlin. Die 62-Jährige ist seit 40 Jahren journalistisch tätig und berichtete für den International Herald Tribune etwa über die Kriege in Irak und Afghanistan. Smale löste die Spanierin Cristina Gallach ab (vgl. Personalien, VN, 1/2015, S. 38).

Umwelt

Erstmals ernannte Guterres einen Sondergesandten des Generalsekretärs für die Meere. Dem Fidschianer und Präsidenten der 71. UN-Generalversammlung **Peter Thomson** wurde am 12. September 2017 die Aufgabe zuteil, mit den UN-Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft die Ergebnisse der Ozeankonferenz umzusetzen und Maßnahmen zur Erreichung des Nachhaltigen Entwicklungsziels 14 zur Nutzung der Ozeane, Meere und Meeresressourcen



Christoph Heusgen
UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

voranzutreiben. Die Konferenz fand im Juni 2017 unter der Leitung von Fidschi und Schweden statt. Der 69-Jährige war zuvor Ständiger Vertreter Fidschis bei den UN in New York, davor unter anderem Präsident des Exekutivrats des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP).

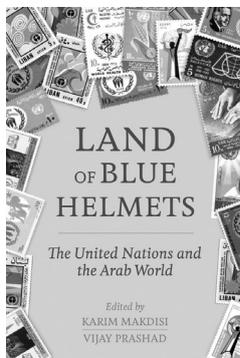
Deutschland

Der 62-jährige Diplomat **Christoph Heusgen** ist am 26. Juli 2017 zum Ständigen Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York berufen worden. Er war seit dem Jahr 2005 außen- und sicherheitspolitischer Berater der Bundeskanzlerin Angela Merkel. Seine Ernennung gilt aufgrund dieses fortbestehenden Kontakts als weitere Aufwertung der UN aus Sicht der Bundesregierung. Heusgen folgt auf Harald Braun, der das Amt seit dem Jahr 2014 bekleidete. Von 1999 bis 2005 war Heusgen beziehungsweise stellvertretender Generaldirektor des politischen Stabs im Rat der Europäischen Union (EU) unter dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Javier Solana.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Patrick Rosenow.

Naher Osten, ferner Frieden

Ekkehard Griep



Karim Makdisi/
Vijay Prashad (Hrsg.)

**Land of Blue Helmets
– The United Nations
and the Arab World**

Oakland: University of
California Press 2016,
552 S., 29,95 US-Dollar

Eine Vielzahl von Konflikten macht den Nahen und Mittleren Osten zu einer fragilen und komplexen Krisenregion. Vor diesem Hintergrund ist die von den Herausgebern Karim Makdisi und Vijay Prashad vorgelegte Essay-Sammlung über zahlreiche Einzelaspekte des UN-Engagements in der Region entstanden. Der Band ist eine Fundgrube für alle, die sich etwas intensiver mit den Konflikthintergründen in dieser weiterhin unruhigen Weltgegend beschäftigen möchten.

In vier inhaltlich abgegrenzten Kapiteln (Diplomacy, Enforcement and Peacekeeping, Humanitarianism and Refugees, Development) entsteht durch die gehaltvollen Beiträge ein differenziertes Bild der vielfältigen Interessenlagen unterschiedlicher interner und externer Akteure. Dabei geht die inhaltliche Bandbreite des Werkes über das hinaus, was der plakative Titel verspricht. Die drei aktuellen Friedensmissionen in der Region dokumentieren zwar am sichtbarsten das Engagement der Vereinten Nationen, ihre Aktivitäten gehen jedoch weit über dieses Maß hinaus.

Die mehrheitlich persönlichen Erfahrungen der 26 Autorinnen und Autoren vermitteln einen Eindruck über das facettenreiche Engagement der Weltorganisation in der Region. Einige ragen dabei besonders heraus: Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Filippo Grandi war neun Jahre als Generaldirektor für das UN-Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) tätig. Er beschreibt den schmalen Grat zwischen humanitären Notwen-

digkeiten für fünf Millionen palästinensische Flüchtlinge einerseits und politisch gebotener Zurückhaltung bei der Zuweisung von Verantwortung andererseits. Hans-Christof von Sponeck erlebte als UN-Koordinator für humanitäre Hilfe in Irak die verheerenden humanitären Auswirkungen des UN-Programms ›Öl für Lebensmittel‹ und leitet als Ursache dafür die nationale Interessenpolitik im Sicherheitsrat ab.

Einen informativen Überblick über die Aktivitäten aller bisherigen UN-Generalsekretäre in dieser Region bietet Andrew Gilmoure zu Beginn des Buches. Dabei wird insbesondere Dag Hammarskjöld die Einführung neuer Instrumente des Krisenmanagements angerechnet, die seither zum UN-Repertoire zählen: Präventive Diplomatie, Shuttle-Diplomatie, UN-Friedenstruppen und politische UN-Präsenzen vor Ort.

Beiträge zu höchst aktuellen Fragen bereichern das Buch. Diese reichen von einer kritischen Betrachtung der internationalen Syrienpolitik, einem skeptischen Blick auf die palästinensischen Bemühungen um Anerkennung als UN-Mitgliedstaat bis hin zu einer kritischen Auseinandersetzung mit der NATO-geführten Intervention in Libyen.

Der Band versammelt ein Spektrum durchaus pointierter Sichtweisen, die zur Diskussion anregen. Dass dabei die politische und operative Rolle der Vereinten Nationen trotz mancher Schwächen notwendig bleibt und optimiert werden kann, ist unausgesprochener Konsens.

Plädoyer für eine demokratische Welt

Fabian Beigang

Viele Vordenker haben den Rahmen für einen ewigen Frieden schon zu Zeiten erdacht, als Kriege die Welt noch fest im Griff hatten. Heute ist die Menschheit vielen dieser Vorstellungen so nah wie nie. Die Vereinten Nationen bilden ein einzigartiges Forum für einen Austausch und eine globale Problemlösung. Und doch ist für die Autoren des Buches »Das Demokratische Weltparlament. Eine kosmopolitische Vision«, Jo Leinen und Andreas Bummel, das Ende dieser Entwicklung keineswegs erreicht. Welche Ideen, Werte und Herausforderungen hinter dem Bestreben nach einer parlamentarischen Versammlung in den UN (UNPA) stehen und wie sie gestaltet sein könnte, wird in dem rund 460 Seiten umfassenden Band dargelegt. Das Werk ist dabei explizit keine nüchterne wissenschaftliche Analyse, sondern das Plädoyer für eine neue demokratische Weltordnung.

Der erste Teil dient vor allem der historischen Betrachtung von Friedensplänen mit föderalen Komponenten, Umsetzungsversuchen und der Ideenentwicklung der UNPA aus der kosmopolitischen Bewegung der Nachkriegszeit. Dabei werden Denkmuster und Zusammenhänge prägnant dargelegt und folgen stringent dem Ziel, das Weltparlament als den ultimativen Zustand globaler Kooperation zu etablieren. Die Überlegungen stellen gut und detailliert dar, dass das Bestreben nach einer demokratisch legitimierten Weltgerichtsbarkeit keineswegs neu ist, sondern schon seit Jahrhunderten konkretisiert wird.

Im zweiten, inhaltlich umfassenderen Teil identifizieren die Autoren die Herausforderungen, denen die Menschen gegenwärtig und zukünftig begegnen. Gerade die beschleunigte Lebensweise und eine international vernetzte Weltwirtschaft machen deutlich, dass in einer von der Menschheit geprägten Epoche globale Zu-

sammenarbeit neu zu gestalten ist und nicht länger einzig auf einem auf Freiwilligkeit basierenden System von Staaten unterliegen darf. Leinen und Bummel führen pointiert auf, warum grenzüberschreitende Probleme wie der Klimawandel, ein dominanter Neoliberalismus, Terrorismus, mangelnde Ernährungssicherheit, soziale Ungleichheit oder nukleare Aufrüstung durch das UN-System bestenfalls eingeeht, aber keinesfalls gelöst werden können. Daraus leiten sie die Notwendigkeit einer verbindlichen und mehrheitlich legitimierten Instanz ab.

Die Folgerungen, die zeitweise marxistisch anmuten, überzeugen größtenteils deshalb, weil sie alternativlos erscheinen. Und doch begleitet den Lesern durchweg das Gefühl, dass sie trotz aller Nachvollziehbarkeit ins Leere laufen. Den Autoren muss man zugestehen, sich der Diskrepanz zwischen dem ethisch und moralisch überlegeneren System der UNPA und der politischen Realität, die eine Umsetzung wohl nicht zulässt, bewusst zu sein. Deshalb beschäftigt sich der epilogähnliche letzte Teil mit der Frage nach der Art und Weise der Transformation vom Völker- zum Weltrecht. Es wird argumentiert, dass nur eine globale Bürgerbewegung über Länder- und Klassengrenzen hinweg zu einem Bewusstsein führen kann, die gewohnte Prozesse und Denkmuster von innen aufbricht. Im digital vernetzten Zeitalter ist das nicht ausgeschlossen, der Weg jedoch weiter steinig. Dass die für eine globale Umwälzung genannten Faktoren tatsächlich eintreten, ist bestenfalls fraglich. Denn für die beschriebene schleichende globale Revolution »von unten« und »oben«, die durch einen Auslöser wie den Klimawandel entfacht wird, ist die Menschheit noch lange nicht bereit. Trotzdem sollte man dieses Buch schon deshalb lesen, um sich daran zu erinnern, warum es sich lohnt, jeden Tag für einen Wandel zu kämpfen.



Jo Leinen/
Andreas Bummel

**Das demokratische
Weltparlament. Eine
kosmopolitische
Vision**

Bonn: Verlag
J.H.W. Dietz 2017,
464 S., 26,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Juni bis September 2017 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/PRST/2017/15	24.8.2017	Der Sicherheitsrat hat die Umsetzung der in seiner Resolution 2255(2015) festgelegten Maßnahmen zur Unterstützung des Friedens und der Stabilität in Afghanistan überprüft. Derzeit sind keine weiteren Änderungen der festgelegten Maßnahmen erforderlich. Der Rat ersucht das Überwachungsteam, dem Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1988(2011) ab dem 30. April 2018 zwei weitere umfassende Jahresberichte vorzulegen.	
Burundi	S/PRST/2017/13	2.8.2017	Der Sicherheitsrat ist zutiefst besorgt über die politische Lage in Burundi. Er verurteilt alle öffentlichen Erklärungen, sei es innerhalb oder außerhalb des Landes, die zu Gewalt oder Hass gegenüber verschiedenen Gruppen in der burundischen Gesellschaft anstiften, darunter auch Forderungen nach erzwungenen Schwangerschaften bei Frauen und Mädchen. Er fordert die Regierung auf, dafür zu sorgen, dass die für derartige Handlungen Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden und alle Arten von Gewalt zu beenden.	
Guinea-Bissau	S/PRST/2017/17	13.9.2017	Der Sicherheitsrat bekundet seine ernste Besorgnis über die politische Situation in Guinea-Bissau aufgrund der Unfähigkeit der politischen Akteure des Landes, zu einer dauerhaften und einvernehmlichen Lösung zu gelangen. Der Rat fordert die Führung auf, das Abkommen von Conakry vom 14. Oktober 2016 durchzuführen, das auf dem Sechs-Punkte-Fahrplan der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) zur Lösung der politischen Krise in Guinea-Bissau beruht und der Hauptrahmen für eine friedliche Lösung der politischen Krise ist. Er fordert in diesem Zusammenhang, im Konsens einen Ministerpräsidenten zu ernennen.	
Humanitäres Völkerrecht	S/PRST/2017/14	9.8.2017	Der Sicherheitsrat bekundet seine ernste Besorgnis über das beispiellose Ausmaß des weltweiten Bedarfs an humanitärer Hilfe und die Hungersnot, die derzeit mehr als 20 Millionen Menschen in Jemen, Somalia, Südsudan und Nordostnigeria bedroht. Er betont, dass anhaltende Konflikte und Gewalt verheerende humanitäre Folgen haben und wirksame humanitäre Maßnahmen kurz-, mittel- und langfristig behindern und eine der Hauptursachen für Hungersnöte sind. Der Rat fordert alle Parteien auf, den sicheren, rechtzeitigen und ungehinderten Zugang für humanitäre Hilfe zu allen Gebieten zu erlauben und den Zugang für dringend nötige Importe von Nahrungsmitteln, Brennstoff und medizinischen Versorgungsgütern in jedes Land sowie deren Verteilung im ganzen Land zu erleichtern.	
Liberia	S/PRST/2017/11	24.7.2017	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von dem Friedenskonsolidierungsplan und den Maßnahmen, die in Phase I von April 2017 bis März 2018 umzusetzen sind, um die Regierung Liberias zu unterstützen und vor dem Abzug der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) die tragfähigen nationalen Kapazitäten aufzubauen, die zur Friedenserhaltung unentbehrlich sind. Der Rat ermutigt alle Interessenträger, sich verstärkt um die Erfüllung ihrer Zusagen zu bemühen und eine erfolgreiche Umsetzung zu unterstützen.	
Libyen	S/RES/2362(2017)	29.6.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2146(2014) verhängten Maßnahmen bezüglich der unerlaubten Ausfuhren von Erdöl aus Libyen bis zum 15. November 2018 zu verlängern. Er beschließt ferner, auch das Mandat der Sachverständigengruppe nach Resolution 1973(2011), das mit nachfolgenden Resolutionen aktualisiert wurde, bis zum 15. November 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Nahost	S/RES/2373(2017)	30.8.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/PRST/2017/12	26.7.2017	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von der Ernennung eines neuen Premierministers in der Demokratische Republik Kongo, der Bildung der Übergangsregierung und der Unterzeichnung der besonderen Vereinbarungen (arrangements particuliers) für die Durchführung des Abkommens vom 31. Dezember 2016 durch einige, jedoch nicht alle Unterzeichner des Abkommens. Er erklärt, dass die rasche Durchführung des Abkommens von grundlegender Bedeutung für einen glaubwürdigen Wahlprozess und für Frieden und Stabilität ist. Es ist zudem eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung der Legitimität der Übergangsinstitutionen, um spätestens bis Dezember 2017 glaubwürdige Wahlen zu organisieren, die in einen friedlichen Machtübergang münden.	
Somalia	S/RES/2372(2017)	30.8.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, unter Berücksichtigung der bisherigen Fähigkeiten der somalischen Sicherheitskräfte, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, den Einsatz der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) bis zum 31. Mai 2018 fortzuführen und die Anzahl der Uniformierten bis zum 31. Dezember 2017 auf eine Obergrenze von 21 626 zu verringern und bis zum 30. Oktober 2018 eine weitere Verringerung auf 20 626 vorzunehmen.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/RES/2368(2017)	20.7.2017	Der Sicherheitsrat bekräftigt, dass der Terrorismus in all seinen Erscheinungsformen eine der schwersten Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit darstellt. Er beschließt, dass alle Staaten im Hinblick auf die Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL, Da'esh), Al-Qaida und die mit ihnen verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen Maßnahmen ergreifen, wie etwa das Einfrieren von Vermögenswerten, die Verhinderung der Einreise in oder die Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet, die Lieferung von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial. Er fordert alle Mitgliedstaaten auf, aktiv an der Führung und Aktualisierung der ISIL (Da'esh)- und Al-Qaida-Sanktionsliste mitzuwirken.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2370(2017)	2.8.2017	Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten auf, zu erwägen, Vertragsparteien der einschlägigen internationalen und regionalen Übereinkünfte zu werden, um dazu beizutragen, der Belieferung von Terroristen mit Waffen ein Ende zu setzen. Er stellt fest, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, insbesondere ihrer Schleusung an Terroristen, ergreifen müssen.	Einstimmige Annahme
Westafrika	S/PRST/2017/10	24.7.2017	Der Sicherheitsrat ist besorgt über die Bedrohungen durch den Terrorismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität sowie die sich verschlechternde humanitäre Lage in Westafrika. Er verurteilt alle in der Region, insbesondere im Norden und im Zentrum Malis und in der Region des Tschadseebeckens, namentlich durch Boko Haram und die Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL, Da'esh) verübten Terroranschläge. Ferner fordert er die internationale Gemeinschaft auf, umgehend die Bereitstellung dringend benötigter humanitärer Hilfe für die von der Krise in Kamerun, Niger, Nigeria und Tschad am stärksten betroffenen Menschen zu unterstützen.	
Zypern	S/RES/2369(2017)	27.7.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) um einen weiteren, am 31. Januar 2018 endenden Zeitraum zu verlängern. Er ersucht den Generalsekretär, eine strategische Überprüfung der UNFICYP durchzuführen, die vornehmlich Feststellungen und Empfehlungen erbringen soll, wie die Mission zur Wahrnehmung ihres bestehenden Mandats bestmöglich konfiguriert sein sollte.	Einstimmige Annahme

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN 0042-384X
ISSN (Online): 2366-6773

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Berlin.
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
info@dgvn.de | www.dgvn.de
Generalsekretärin: Dr. Lisa Heemann

Leitung der Redaktion: Patrick Rosenow

Redaktion/DTP: Monique Lehmann
Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-0
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift-vereinte-nationen

Druck und Verlag:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: www.bwv-verlag.de

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
sowie der Buchhandel.
Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende.
Zahlungen im Voraus an:
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin
IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Jessica Gutsche
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-18
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: gutsche@bwv-verlag.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

Detlef Dzembritzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)
Jürgen Klimke, MdB (Stv. Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Hannah Birkenkötter
Matthias Böhning
Dr. Thomas Held
Gabriele Köhler
Katharina Leschke
Winfried Nachtwei
Ann-Christine Niepelt
Patrick Rohde
Prof. Dr. Sven Simon
Kooptiert: Dr. Viviane Brunne (VDBIO)

Präsidium

Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel †
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälät Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Dr. Kerstin Leitner
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Karl-Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Rainer Wend
Heidmarie Wiczorek-Zeul
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Dr. Viviane Brunne
Dagmar Dehmer
Dr. Michael-Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Arnd Henze
Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Katja Römer
Prof. Dr. Sven Simon

Forschungsrat

Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Prof. Dr. Sven Simon
Prof. Dr. Christian Tietje
Dr. Cornelia Ulbert
Dr. Silke Weinlich
Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

Landesverband Bayern
Vorsitzende:
Ulrike Renner-Helfmann
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzender:
Dr. Lutz-Peter Gollnisch
info@dgvn-berlin.de

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehez
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender:
Dr. Michael-Lysander Fremuth
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Franziska Knur
info@dgvn-sachsen.de

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