

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Friedenssicherung in Afrika

AUS DEM INHALT

UN-Friedenssicherung in Afrika – eine Bestandsaufnahme

Annika S. Hansen · Tobias von Gienanth

Standpunkt | Null Toleranz gegenüber sexuellem Missbrauch durch Blauhelme

Dagmar Dehmer

Planung und Evaluierung von UN-Friedensmissionen

›Capstone‹-Doktrin und integrierter Planungsansatz im Praxistest

Daniel Maier

Drei Fragen an Martin Kobler

50 Jahre Kampf gegen rassistische Diskriminierung

Errungenschaften und Herausforderungen
in Deutschland und weltweit

Alexandra Steinebach



Berliner
Wissenschafts-Verlag

5 16

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

UN-Friedenssicherung in Afrika

Liebe Leserinnen und Leser,

ob Burundi, die Demokratische Republik Kongo, Mali, Südsudan oder die Zentralafrikanische Republik – asymmetrische Konflikte, Gewalt gegen die Zivilbevölkerung und terroristische Aktivitäten stellen die Vereinten Nationen und ihr Engagement in Afrika vor große Herausforderungen. Die ›klassischen‹ unbewaffneten Beobachtermissionen haben sich zu mehrdimensionalen, integrierten Einsätzen entwickelt, die das gesamte Portfolio der UN für eine nachhaltige Friedenssicherung enthalten. Oft sind es politische und nicht militärische Faktoren, die für den Erfolg beziehungsweise das Scheitern einer Mission ausschlaggebend sind. Reforminitiativen wie die Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe zur UN-Friedenssicherung aus dem vergangenen Jahr betonen daher insbesondere die politischen Ziele von Friedenssicherung.

Tobias von Gienanth und **Annika S. Hansen** beleuchten in ihrer Bestandsaufnahme der UN-Friedenssicherung in Afrika die schwierigen Missionen, aber auch Erfolgsgeschichten. Eine große Gefahr für die Glaubwürdigkeit der UN sehen sie im Umgang mit Vorwürfen des sexuellen Missbrauchs gegen Blauhelme. Dieses Problem greift **Dagmar Dehmer** in ihrem Standpunkt auf und fordert eine Umsetzung der proklamierten Null-Toleranz-Politik. Die zunehmende Komplexität von UN-Missionen und das gewachsene Aufgabenspektrum erfordern einen umfassenden Planungs- und Evaluierungsprozess der Einsätze. **Daniel Maier** stellt die sogenannte ›Capstone-Doktrin und den integrierten Planungsansatz als wesentliche Instrumente vor.

In der Demokratischen Republik Kongo sorgen politische Widerstände dafür, dass die Friedensbemühungen der MONUSCO bislang nicht zu einer nachhaltigen Stabilisierung geführt haben. **Dennis M. Tull** fragt daher nach dem Nutzen der größten und ältesten UN-Mission und sieht in der Reform des Sicherheitssektors eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung. Auch die MINURSO in Westsahara steuert nach Meinung von **Martin Pabst** auf eine Krise zu. Er sieht angesichts der jüngsten Konfrontation zwischen marokkanischen und saharaischen Kräften den Waffenstillstand in Gefahr. Die ›Drei Fragen an...‹ beantwortet diesmal der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Libyen und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) **Martin Kobler**.

Schließlich zieht **Alexandra Steinebach** anlässlich des fünfzigjährigen Bestehens des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung Bilanz. Dabei nimmt sie auch die Umsetzung in Deutschland in den Blick und kommt zu dem Schluss: Angesichts der zunehmenden Flucht- und Migrationsbewegungen kommt der Bekämpfung von Rassismus eine noch größere Bedeutung zu.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Sylvia Schwab, Leitende Redakteurin
schwab@dgvn.de



Friedenssicherung in Afrika

Inhalt

Annika S. Hansen · Tobias von Gienanth UN-Friedenssicherung in Afrika – eine Bestandsaufnahme	195
Dagmar Dehmer Standpunkt Null Toleranz gegenüber sexuellem Missbrauch durch Blauhelme	201
Daniel Maier Planung und Evaluierung von UN-Friedensmissionen ›Capstone‹-Doktrin und integrierter Planungsansatz im Praxistest	202
Denis M. Tull Friedenssicherung in der DR Kongo Die MONUSCO und das Dilemma der Stabilisierung	208
Drei Fragen an Martin Kobler	212
Martin Pabst Eskaliert der Westsahara-Konflikt? Die MINURSO in der Krise	213
Alexandra Steinebach 50 Jahre Kampf gegen rassistische Diskriminierung Errungenschaften und Herausforderungen in Deutschland und weltweit	219
AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN	
Allgemeines	
Henrike Landré Generalsekretär Bericht für die 71. Generalversammlung	224
Sozialfragen und Menschenrechte	
Andreas Buser Ausschuss gegen Folter 54. bis 56. Tagung 2015	225
Rainer Huhle Ausschuss gegen das Verschwindenlassen 8. und 9. Tagung 2015	227
Wirtschaft und Entwicklung	
Johannes Wendt UNCTAD XIV. Tagung 2016	229
BUCHBESPRECHUNGEN	
»Unsere Antwort auf Flucht und Migration ist eine zentrale Zukunftsaufgabe!« Rede des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier vor der 71. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 23. September 2016 in New York	234
DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN	
English Abstracts	239
Impressum	240

UN-Friedenssicherung in Afrika – eine Bestandsaufnahme

Annika S. Hansen · Tobias von Gienanth

Keine andere Region beansprucht die Institutionen und Mechanismen der UN-Friedenssicherung mehr als Afrika. Obwohl nur 16 Prozent der Weltbevölkerung auf dem Kontinent leben, wurden dort im Jahr 2014 52 Prozent aller gewaltsamen Zwischenfälle weltweit registriert.¹ In neun afrikanischen Staaten bemühen sich die UN um Friedenssicherung. Dort dienen rund vier von fünf Blauhelmen. Der Beitrag stellt problematische Missionen und Erfolgsgeschichten vor und zeigt Trends der Friedenssicherung in Afrika auf.

Zahlen und Daten

Seit Beginn des neuen Jahrtausends hat sich die Anzahl des uniformierten Personals in Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen grob verachtfacht. Zusätzlich hat sich der Fokus der Friedenssicherung deutlich von Europa nach Afrika verlagert. Während Mitte der neunziger Jahre rund ein Drittel der UN-Blauhelme in Afrika stationiert waren und fünf der 14 Einsätze auf dem Kontinent stattfanden, sind heute von insgesamt etwa 102 000 Militärs und Polizisten fast 85 000 in den neun afrikanischen Friedensmissionen im Einsatz.² Hinzu kommen aktuell etwa 15 000 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.³

Anfang des Jahres 2003 lag die Personalstärke aller UN-Einsätze noch bei unter 40 000, ein wesentlicher Teil davon in der damaligen Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo – MONUC). In den folgenden Jahren wurden jedoch innerhalb eines kurzen Zeitraums vier Missionen entsandt.⁴ Mitte des Jahres 2013 wurde mit der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA) erneut eine große Mission mandatiert. Im Jahr 2014 folgte die Einrichtung der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmision der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine – MINUSCA) und die Anzahl der Blauhelme in Afrika stieg im Frühjahr 2015 erstmals auf über 85 000.

Die Verlagerung nach Afrika spiegelt sich auch in den truppenstellenden Staaten wider: So hat sich der Anteil der Blauhelme aus afrikanischen Ländern

in allen UN-Einsätzen von 27 Prozent im Jahr 2003 auf 51 Prozent im Jahr 2016 erhöht. In Missionen auf ihrem Heimatkontinent stellen afrikanische Staaten knapp zwei Drittel des uniformierten Personals.⁵ Neben dem Wachstum bei Friedenssicherungseinsätzen steigt auch die Anzahl von zivilen Politischen Missionen und Sondergesandten. Knapp 1000 Personen und damit rund ein Drittel des gesamten Personals der Politischen Missionen arbeiten heute in Afrika.

Typologie der Missionen

Die Einsätze der UN in Afrika lassen sich ungefähr drei Kategorien zuordnen: Die meist zu Recht kritische Berichterstattung in den Medien wird von den ›Problemfällen‹ in Zentralafrika und der Sahel-Region beherrscht. Weniger prominent sind die weitgehend erfolgreichen westafrikanischen Missionen. Die Politischen Missionen, die sich mit einer verwirrenden Vielfalt von Formaten und Bezeichnungen über den ganzen Kontinent verteilen, sind noch weniger bekannt.

›Sorgenkinder‹ und ›Dauerbrenner‹

In diese Kategorie fallen die Einsätze in der Demokratischen Republik Kongo (DRK, ehemals Zaire), in Mali, in Südsudan, in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) sowie die hybride Mission in Darfur. Momentan sind etwa 88 Prozent der in Afrika eingesetzten Blauhelme in diesen Missionen stationiert. Trotz ihrer Größe sind diese Friedenssicherungseinsätze für ihre riesigen und unwegsamen Einsatzgebiete unterbesetzt. Sie haben allesamt höchst anspruchsvolle Mandate, die eine Vielzahl von Aufgabenfeldern umfassen. Manche Zielvorgaben, wie

¹ Jakkie Cilliers, *Future (Im)perfect? Mapping Conflict, Violence and Extremism in Africa*, ISS Paper 287, Institute for Security Studies, Oktober 2015, S. 3–5.

² Für weitere Zahlen und Daten siehe www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml

³ Während die Zahlen für uniformiertes Personal leicht zugänglich sind, ist es schwierig, genaue Angaben über das Zivilpersonal zu recherchieren.

⁴ Siehe Übersicht der UN-Friedensmissionen in Afrika in diesem Heft, S. 196.

⁵ Richard Gowan, *10 Trends in Peace Operations*, *Global Peace Operations Review*, Center on International Cooperation (CIC), 17.6.2015.



Dr. Annika S. Hansen, geb. 1969, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Sie war in verschiedenen Friedenseinsätzen, im UN-Sekretariat in New York und zuvor am Forschungsinstitut des norwegischen Verteidigungsministeriums (FFI) tätig.



Tobias von Gienanth, geb. 1968, ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Analyse des ZIF in Berlin.

Von allen UN-Einsätzen in Afrika weisen Sierra Leone, Liberia und Côte d'Ivoire die beste Erfolgsbilanz auf.

etwa der umfassende Schutz der lokalen Zivilbevölkerung, sind aufgrund des fehlenden Personals kaum zu erfüllen. Für manche Aufgaben mangelt es den Blauhelmen auch an Training und Ausrüstung. Einige Aktivitäten stoßen schließlich auf Widerstand bei der lokalen Bevölkerung wie etwa die Stärkung der Autorität umstrittener Regierungen. Auch die Rahmenbedingungen dieser Friedenseinsätze sind höchst problematisch: In vielen Einsatzgebieten herrscht offener Krieg; ein politischer Friedensprozess ist nicht erkennbar. Manche der oft zahlreichen Konfliktparteien sind weder bereit, die Kampfhandlungen gegeneinander noch die Ausplünderung der Zivilbevölkerung einzustellen. In der DRK, in Sudan und Südsudan lehnen sogar die nationalen Regierungen den Einsatz ganz oder teilweise ab.

Westafrikanische Erfolgsgeschichten

Von allen UN-Einsätzen in Afrika weisen Sierra Leone, Liberia und Côte d'Ivoire die beste Erfolgsbilanz auf. Sierra Leone erlebte den ultimativen Ritterschlag für jeden Friedenseinsatz – seine Schlie-

ßung. Die im Jahr 1999 mandatierte Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL) wurde im Jahr 2005 beendet.⁶ Auch die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL) und die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI) wurden bereits deutlich reduziert.

Was erklärt diese positive Bilanz? Für Sierra Leone und Liberia sind die Erfolgsfaktoren recht ähnlich. Die Bürgerkriege waren derart apokalyptisch, dass wesentliche Teile der Bevölkerung und der politischen Eliten die Notwendigkeit eines Neuanfangs mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erkannten. Sie kooperierten daher dauerhaft – wenn auch nicht immer mit großem Enthusiasmus – mit den UN-Missionen. Ein Beleg hierfür ist, dass UNAMSIL und UNMIL auch mehrere Jahre nach ihrer Stationierung extrem hohe Zustimmungswerte bei Meinungsumfragen erhielten.⁷ Zusätzlich war die internationale Gemeinschaft bereit, erhebliche Ressourcen

Friedensmission	Einsatzland	Beginn	Personal gesamt Militär / Polizei / Zivil	Budget in Mio. US-Dollar (Juli 2016–Juni 2017)
Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental – MINURSO)	Westsahara	April 1991	465 220 / 0 / 245	56,5
Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine – MINUSCA)	Zentralafrikanische Republik	April 2014	13 365 10 400 / 2050 / 915	920
Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA)	Mali	April 2013	13 090 10 400 / 1300 / 1390	933
Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO)	Demokratische Republik Kongo	Juli 2010	22 530 17 300 / 1400 / 3830	1235
Hybrider Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union/United Nations Hybrid Mission in Darfur – UNAMID)	Sudan	Juli 2007	20 650 13 800 / 3300 / 3550	1040
Interims-Sicherheitsstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (United Nations Interim Security Force for Abyei – UNISFA)	Abyei	Juni 2011	4745 4500 / 15 / 230	268
Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL)	Liberia	September 2003	3070 1200 / 570 / 1300	187
Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS)	Südsudan	Juli 2011	16 125 12 300 / 1450 / 2375	1081
Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI)	Côte d'Ivoire	April 2004	4565 2750 / 760 / 1055	153
Gesamt:			98 605 72 870 / 10 845 / 14 890	5,87 Milliarden

Quelle: Darstellung der Autoren

zu investieren. In Sierra Leone war zum Zeitpunkt der größten Personalstärke ein Blauhelm pro vier Quadratkilometer stationiert, in Liberia einer pro 7,5 Quadratkilometer. Zum Vergleich: In den aktuellen Missionen in Mali und der DRK muss ein Blauhelm statistisch rund 100 Quadratkilometer ›stabilisieren‹. Liberia und Sierra Leone sind darüber hinaus im Fokus der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission).⁸ Ihre positive Entwicklung zeigt, dass ein ganzheitlicher und kohärenter Ansatz, der das gesamte Spektrum der UN-Instrumente über Jahre hinweg zum Einsatz bringt, zu einer nachhaltigen Friedenssicherung beitragen kann.

Auch in Côte d'Ivoire zeigten die UN mit erheblicher Unterstützung Frankreichs militärische Entschlossenheit.⁹ Ursprünglich mandatiert, um die Umsetzung eines Friedensabkommens zu überwachen, sah sich die UNOCI nach der umstrittenen Präsidentschaftswahl im November 2010 mit erneuten Kampfhandlungen konfrontiert. Diesen Test bestand sie: Der rechtmäßige Wahlsieger bildete nach einer kurzen Intervention durch die UN und Frankreich die Regierung.

Politische Missionen und andere Feldpräsenzen

In keiner anderen Region zeigt sich die Vielfalt der Mechanismen der UN zur Prävention, Schlichtung oder nachhaltigen Lösung von Konflikten so deutlich wie in Afrika. Abgesehen vom Fehlen einer militärischen Komponente und ihrer geringen Größe weisen die elf von der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) geführten Feldeinsätze kaum Gemeinsamkeiten auf.¹⁰ Darunter sind drei sogenannte Besondere Politische Missionen (Special Political Missions): die Hilfsmision der Vereinten Nationen in Somalia (United Nations Assistance Mission in Somalia – UNSOM), das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau – UNIOGBIS) und die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL). Die Aufgabe dieser Missionen besteht überwiegend in der Beratung der jeweiligen Regierung bei politischen Versöhnungsprozessen sowie der Reform des Sicherheitssektors und des Rechtswesens.

Zusätzlich bieten die UN in Afrika ihre ›Gute-Dienste-Missionen‹ (Good Offices) in Form von acht weiteren Einsätzen an.¹¹ Ihre Mandate sind teilweise sehr weit gefasst, teilweise sehr spezifisch. So sollen das Regionalbüro der Vereinten Nationen für Zentralafrika (United Nations Regional Office for Central Africa – UNOCA) und das Büro der Vereinten Nationen für Westafrika (United Nations Office for West Africa and the Sahel – UNOWAS) zu Frieden und Stabilität in ihren Regionen beitragen, wäh-

rend die Gemischte Kommission Kamerun-Nigeria (Cameroon-Nigeria Mixed Commission – CNMC) die Markierung der Grenze zwischen Kamerun und Nigeria unterstützt.

Schließlich experimentierten die Vereinten Nationen in Afrika mit völlig neuen Formaten als Reaktion auf eine mit herkömmlichen Einsätzen nicht zu bewältigende Krisensituation. So wurde die Mission der Vereinten Nationen für Ebola-Nothilfe-maßnahmen (United Nations Mission for Ebola Emergency Response – UNMEER) von 2014 bis 2015 spezifisch mandatiert, um Aktivitäten und Ressourcen im Kampf gegen die Ebola-Epidemie in mehreren westafrikanischen Ländern zu koordinieren.¹²

Trends der UN-Friedenssicherung in Afrika

UN-Blauhelme finden in Afrika wie anderswo immer schwierigere Bedingungen vor: Konfliktszenarien und die anschließenden Friedensprozesse werden komplexer, Einsatzmandate werden anspruchsvoller und robuster. Gastregierungen zeigen sich zunehmend unkooperativ bis hin zu offener Feindseligkeit. Die Kombination aus schwachen Regierungsstrukturen, dem Fehlen eines tatsächlichen Friedensprozesses und einem unbeständigen Umfeld erschwert die Umsetzung der Mandate und führt

In keiner anderen Region zeigt sich die Vielfalt der Mechanismen der UN zur Prävention, Schlichtung oder nachhaltigen Lösung von Konflikten so deutlich wie in Afrika.

⁶ Für weitere Informationen zu UNAMSIL siehe www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/

⁷ Zu Sierra Leone siehe CIC, *Annual Review of Global Peace Operations 2006*, Boulder 2006, S. 104; Zu Liberia siehe Karen Barnes Robinson/Craig Valters/Tove Strauss/Aaron Weah, *Progress in Small Steps. Security Against the Odds in Liberia*, Overseas Development Institute, Case Study Report, Januar 2015, S. 24.

⁸ Liberia hat seit dem Jahr 2008 45 Millionen US-Dollar, Sierra Leone seit dem Jahr 2007 insgesamt 52,2 Millionen US-Dollar aus dem Friedenskonsolidierungsfonds erhalten.

⁹ Mehr zur ›Opération Licorne‹ und zur Rolle Frankreichs: Marco Wyss, *Primus inter Pares? France and Multi-Actor Peacekeeping in Côte d'Ivoire*, in: Marco Wyss/Thierry Tardy, *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture*, Routledge 2014, S. 132–148.

¹⁰ Informationen zu allen Feldeinsätzen des DPA unter www.un.org/undpa/en/in-the-field/overview

¹¹ Zu diesen zählen das Büro der Vereinten Nationen bei der Afrikanischen Union (United Nations Office to the African Union – UNO-AU), das UNOCA, das UNOWAS, ein Sondergesandter des Generalsekretärs für die Region der Großen Seen, ein Sondergesandter des Generalsekretärs für Sudan und Südsudan, ein Persönlicher Gesandter des Generalsekretärs für Westsahara, ein Sonderberater und Vermittler des Generalsekretärs für den Grenzkonflikt zwischen Äquatorialguinea und Gabun sowie die CNMC.

¹² Informationen zur UNMEER: <http://ebolaresponse.un.org/un-mission-ebola-emergency-response-unmeer>



Nach Auseinandersetzungen zwischen der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (SPLA) mit einer Gruppe bewaffneter Männer mussten etwa 6000 Menschen ihren Heimatort 45 km entfernt von Juba, Südsudan, verlassen und bitten dringend um humanitäre Hilfe. UNMISS-Truppen sind vor Ort, um die humanitäre Situation und Sicherheitslage zu prüfen, September 2016. UN-Foto: Isaac Billy

immer öfter zu direkten Angriffen auf UN-Personal.¹³

»No Peace to Keep«

Friedenserhaltende Missionen der UN werden zunehmend in Einsatzgebiete entsandt, in denen es keinen Frieden zu erhalten gibt. Viele Staaten zeichnen sich durch eine unüberschaubare Vielzahl von Konfliktparteien aus, die regelmäßig ihre Bezeichnung, Zusammensetzung und Frontstellung ändern. Zwei Drittel aller Blauhelme befinden sich inmitten eines mehr oder weniger offenen Konflikts. In Südsudan mandatierte der UN-Sicherheitsrat im August 2016 die zusätzliche Entsendung einer 4000 Personen umfassenden Regionalen Schutztruppe (Regional Protection Force) unter dem Kommando der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS).¹⁴ Sie soll in der Hauptstadt Juba und Umgebung, wenn nötig auch unter Einsatz von Gewalt, Übergriffe auf die Zivilbevölkerung, humanitäre Helferinnen und Helfer sowie auf UN-Personal unterbinden. Auch in der ZAR setzen die UN durch die gemeinsame Kampfeinheit »Joint Bangui Task Force« auf den Ansatz, zunächst die Sicherheit in der Hauptstadt wiederherzustellen und anschließend schrittweise den Rest des Landes zu befrieden.

Allerdings schaffen Instabilität, Perspektivlosigkeit und der fehlende Zugriff staatlicher Institutionen insbesondere in entlegenen Landesteilen Freiräume, die von organisierten kriminellen und terroristischen Gruppen ausgenutzt werden. Dieser Umstand ist nicht neu. Neu ist hingegen, dass sich po-

litisch und sozial motivierte Aufständische mit islamistischen Organisationen zusammenschließen und gezielt »westliche Ziele« angreifen. Das Beispiel Mali veranschaulicht sowohl dieses Zusammenspiel als auch die Probleme der UN, solch eine komplexe Konfliktdynamik aufzulösen.¹⁵

Robuste Einsätze

Seit dem Jahr 1999 gehört der Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians – PoC) zu den Kernaufgaben der meisten Missionen. So dienen 99 Prozent des uniformierten UN-Personals in Afrika in Einsätzen, die spezifisch für den PoC mandatiert sind. Hinzu kommt, dass derartige PoC-Mandate immer robuster werden. Die MONUSCO hat seit dem Jahr 2013 das Mandat, durch die Interventionsbrigade (Force Intervention Brigade – FIB) bewaffnete Milizen zu neutralisieren.¹⁶

Trotz solcher Initiativen ist es in den meisten Fällen unmöglich, einen umfassenden Schutz im gesamten Einsatzgebiet zu gewährleisten. Truppen und Polizeieinheiten sind zum Teil mangelhaft ausgerüstet und unterliegen oft nationalen Einsatzbeschränkungen. Sie operieren zudem meist ohne ausreichende Transportkapazitäten in unwegsamem Gelände und sind personell unterbesetzt.

Verschärft wird diese Situation durch die zunehmend gefährliche Sicherheitslage, die einen signifikanten Teil der Ressourcen, die für den Schutz der Zivilbevölkerung vorgesehen sind, für den Eigenschutz der Mission bindet. Heute arbeitet fast die Hälfte des UN-Personals weltweit an Einsatzorten, an denen die Bedrohung als »substanziell« bis

Seit dem Jahr 1999 gehört der Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians – PoC) zu den Kernaufgaben der meisten Missionen.

»extrem« eingestuft wird.¹⁷ Die UN arbeiten daher mit Hochdruck an einer Verbesserung und Harmonisierung ihrer Sicherheitskonzepte. Im Augenblick leiden die Missionen noch darunter, dass sie weder über genügend qualifiziertes Sicherheitspersonal noch über eine ausreichende Ausrüstung verfügen. Die Gewinnung, Auswertung und Verteilung von sicherheitsrelevanten Informationen muss ebenfalls verbessert werden.

Widerwillige Zustimmung

Eine Folge der steigenden Komplexität der Konfliktszenarien ist, dass UN-Missionen in Afrika immer öfter in Einsätze entsandt werden, denen nicht alle Konfliktparteien zugestimmt haben. Zusätzlich versieht der Sicherheitsrat diese Missionen mit dem zutiefst politischen Auftrag, die Ausdehnung der staatlichen Autorität auf das gesamte Staatsgebiet und die Wiederherstellung des Gewaltmonopols zu unterstützen. Damit stellen sich die UN *de facto* auf die Seite einer (teilweise unbeliebten) Regierung und werden so zur Zielscheibe.

Die Unterstützung der lokalen Regierung ist ebenfalls oft nur bedingt gegeben. Die Konsequenzen reichen von mangelnder Kooperation bis hin zu einer aktiven Untergrabung der Arbeit der UN-Mission. Sowohl in Darfur als auch in der DRK ist die Anzahl der UN-Truppen trotz einer anhaltend schlechten Sicherheitslage auf Druck der jeweiligen Regierungen reduziert worden. Im Jahr 2014 wurde das Büro der Vereinten Nationen in Burundi (United Nations Office in Burundi – BNUB) auf ausdrücklichen Wunsch der Regierung abgewickelt. Momentan wehrt sich die burundische Regierung vehement gegen die im Juli 2016 beschlossene Entsendung von rund 228 Polizisten zur Verstärkung des Sonderberaters für Konfliktprävention, einschließlich in Burundi (Special Adviser on Conflict Prevention, including in Burundi).¹⁸

Bei der Umsetzung zweier Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung – der Unparteilichkeit und dem Einverständnis der Gastregierung – befinden sich viele Missionen in einer Zwickmühle. Einerseits sind sie mit der Stärkung der lokalen Regierung beauftragt. Andererseits stellt oft die lokale Regierung das größte Hindernis für erfolgreiche Reformen dar, verlangt jedoch trotzdem die vorbehaltlose Unterstützung durch die Mission. Unter solchen Umständen stellt sich die Frage, ob die Handlungsfähigkeit der UN nicht so stark eingeschränkt ist, dass ihre Anwesenheit überflüssig geworden ist.¹⁹

Partnerschaften

Im Bereich der Zusammenarbeit der UN mit regionalen und subregionalen Organisationen hat es in den letzten Jahren deutliche Fortschritte gegeben. Vor allem drei Umstände machen den Ausbau dieses

regionalen Ansatzes der »Partnerschaften für Friedenssicherung« (peacekeeping partnerships) so wichtig: Erstens erstrecken sich mehr und mehr Konflikte über die Grenzen eines einzelnen Staates hinaus. Zweitens verfügen regionale Akteure oft über einen Vorteil in Bezug auf ihre Kenntnisse des Konflikts und der Legitimation ihres Eingreifens. Drittens haben regionale Akteure ein besonders hohes Interesse an einer nachhaltigen Befriedung ihrer Nachbarschaft.²⁰ Afrikanische Länder sind zudem offener für robuste Einsatzformen als andere truppenstellende Staaten.²¹

Für Afrika ist die trilaterale Partnerschaft zwischen den UN, der Afrikanischen Union (AU) und der Europäischen Union (EU) von großer Bedeutung.²² Mindestens zwei dieser Organisationen sind an jedem Krisenherd des Kontinents mit einem Friedenssicherungseinsatz und/oder einer Politischen Mission vertreten. Bislang wurden alle AU-Missionen an die UN übergeben, sobald die Lage vor Ort ausreichend stabilisiert war beziehungsweise die UN die Vorbereitungen für ihren eigenen Einsatz abgeschlossen hatten. Dabei werden meist wesentliche Kontingente der AU von den UN übernommen. Dieses sogenannte »re-hatting« hat in der Vergangenheit zu Problemen geführt, da AU-Truppen oft bei Ausrüstung und Training nicht die Standards der UN erreichen.

Bei der Umsetzung zweier Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung – der Unparteilichkeit und dem Einverständnis der Gastregierung – befinden sich viele Missionen in einer Zwickmühle.

13 Haidi Willmot/Scott Sheeran/Lisa Sharland, *Safety and Security Challenges in UN Peace Operations*, International Peace Institute, Juli 2015, S. 3; Alischa Kugel, *Changing Realities: New Dimensions of Peace Operations*, Strategic Summary, Global Peace Operations Review, CIC, www.peaceoperationsreview.org/stratsum/

14 UN-Dok. S/RES/2304 v. 12.8.2016.

15 Siehe beispielsweise Grégory Chauzal/Thibault van Damme, *The Roots of Mali's conflict, Moving Beyond the 2012 Crisis*, CRU Report, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, März 2015.

16 Zur MONUSCO und der FIB siehe Denis M. Tull, *Friedenssicherung in der DR Kongo. Die MONUSCO und das Dilemma der Stabilisierung*, Vereinte Nationen (VN), in diesem Heft, S. 208ff.

17 Seit dem Jahr 2011 benutzen die UN ein System zur Einstufung der Bedrohung in Einsatzgebieten. Die sechs Stufen reichen von »minimal« bis »extrem«, siehe dazu Willmot/Sheeran/Sharland, a.a.O. (Anm. 13), S. 11.

18 UN-Dok. S/RES/2303 v. 29.7.2016.

19 Richard Gowan, *When Should Blue Helmets Walk away from a Conflict?* Global Peace Operations Review, CIC, 16.8.2016; Denis M. Tull, *When They Overstay Their Welcome: UN Peacekeepers in Africa*, Journal of International Peacekeeping, 17. Jg., 3–4/2013, S. 179–200.

20 Cedric de Coning, *Regional Approaches to Peacebuilding*, United Nations University Centre for Policy Research, Februar 2015.

21 Die Eingreiftruppen der FIB kommen alle aus afrikanischen Staaten (Malawi, Südafrika und Tansania).

22 ZIF/Institute for Peace and Security Studies (IPSS), *Report of the Roundtable on Trilateral Cooperation in Peace Operations in Africa*, Oktober 2015.

Während sich Kommunikation und Koordination zwischen UN und EU sehr verbessert haben, ist die Beziehung zwischen der AU und der EU verbesserungswürdig.

In einigen Bereichen wurde die Zusammenarbeit zwischen UN und AU bereits institutionalisiert. Es finden jährliche Treffen zwischen dem UN-Sicherheitsrat und dem Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council – PSC) der AU statt. Beide Organisationen haben Kontaktbüros am Amtssitz der jeweils anderen Organisation eingerichtet.²³ Während sich Kommunikation und Koordination zwischen UN und EU sehr verbessert haben²⁴, ist die Beziehung zwischen der AU und der EU verbesserungswürdig. Darüber hinaus gibt es bisher kein trilaterales Forum, in dem alle drei Organisationen ihre Aktivitäten koordinieren könnten.

Das größte Hindernis für einen Ausbau der trilateralen Partnerschaft bleibt die Finanzierung afrikanischer Einsätze. Bisher kann nur ein geringer Teil des Budgets der AU von ihren Mitgliedern finanziert werden – im Jahr 2015 waren es lediglich 2,3 Prozent.²⁵ Erst vor wenigen Wochen hat die AU eine mutige Initiative zur Reform ihrer Finanzierung beschlossen: Durch eine afrikaweite Sonderabgabe auf bestimmte Importe sollen bis zum Jahr 2020 jährlich 400 Millionen US-Dollar eingenommen werden. Diese Summe würde rund 25 Prozent der Kosten der AU-Friedenseinsätze abdecken.²⁶ Ob sich dieser Plan verwirklichen lässt und ob die UN, die EU oder bilaterale Geber die fehlenden 75 Prozent übernehmen werden, bleibt abzuwarten.

Ausblick

Zurzeit sind es vor allem drei Einsatzländer, die die UN operativ beschäftigen: In der DRK stünden im November 2016 turnusgemäß Präsidentschaftswahlen an, die allerdings nicht von der Wahlkommission angekündigt wurden. Amtsinhaber Joseph Kabila dürfte laut Verfassung nach zwei Amtszeiten nicht erneut antreten, hat dies jedoch offensichtlich vor. Damit provoziert er nicht nur Massenproteste in der Bevölkerung, sondern auch das Verhältnis zur MONUSCO, deren Handlungsspielraum er seit Jahren einzuschränken versucht. In Burundi hat das Streben des Präsidenten nach einer illegalen dritten Amtszeit das Land in einen gewalttätigen Konflikt gestürzt. Eine Verstärkung der UN-Präsenz im Land hat Präsident Pierre Nkurunziza kategorisch abgelehnt. Auch in Südsudan gibt es Widerstand seitens der Regierung gegen die Präsenz der UN.

Zusätzlich arbeiten die UN an strategischen Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Friedenssicherungseinsätze.²⁷ Im Mittelpunkt steht das Ziel, flexibler, gezielter und schneller reagieren zu können. Dass UN-Missionen komplexer und robuster geworden sind, bedeutet einerseits, dass weiterhin personalstarke Blauhelm-Einheiten benötigt werden, die willens und in der Lage sind, im Notfall militärische Gewalt anzuwenden. Andererseits suchen die UN nach alternativen Ressourcen und technologischen Hilfs-

mitteln. Beispiele sind der Einsatz von Drohnen in der DRK oder die Stationierung der ersten UN-Einheit in Mali, die auf Aufklärung spezialisiert ist.

Nur technologisch weit entwickelte Länder verfügen über derartige Kapazitäten. Daher bemühen sich die UN intensiv, die westlichen Mitgliedstaaten zu einem verstärkten Engagement in der Friedenssicherung zu bewegen. Tatsächlich ist ihr Beitrag gestiegen – allerdings nur dort, wo sie nationale Interessen betroffen sehen, wie etwa in Mali. So beteiligt sich Deutschland aktuell mit etwa 250 Soldatinnen und Soldaten sowie 20 Polizistinnen und Polizisten an der MINUSMA.

Eine weiteres Problem muss erwähnt werden: Die UN-Friedenseinsätze in Afrika sind in Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit durch eine Vielzahl von sexuellen Übergriffen gegen die lokale Bevölkerung zu verlieren.²⁸ Selbst wenn es sich um das Fehlverhalten Einzelner handelt, bietet die Unfähigkeit des UN-Systems, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, ein erbärmliches Bild. Die Disziplinarhoheit über die Blauhelme liegt bei den truppenstellenden Staaten. Die UN können nur gesamte Kontingente entlassen, die in vielen Fällen – zumindest kurzfristig – nicht verzichtbar sind.

Die Lösung der aufgeführten Probleme ist dringend notwendig, aber allein nicht ausreichend. Es herrscht grundsätzlich Einigkeit, dass die Unterstützung der Regierung des Gastlands, die Einbettung in einen umfassenden Friedensprozess und die Abstimmung mit anderen Instrumenten der Friedenskonsolidierung Voraussetzungen für den Erfolg eines Einsatzes sind. Ohne sie kann auch eine schnellere Entsendung von rundum kompetenten Blauhelmen keine Abhilfe schaffen. Neben der Schärfung der operativen Instrumente sind der politische Wille des UN-Systems und eine nachdrückliche Unterstützung durch die Mitgliedstaaten die grundlegenden Erfolgsfaktoren für Friedenseinsätze – in Afrika wie auch anderswo.

Die Unterstützung der Regierung des Gastlands, die Einbettung in einen umfassenden Friedensprozess und die Abstimmung mit anderen Instrumenten der Friedenskonsolidierung sind Voraussetzungen für den Erfolg eines Einsatzes.

²³ Paul D. Williams/Arthur Boutellis, *Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations–African Union Relationship*, *African Affairs*, 113/451, April 2014, S. 254–278.

²⁴ Wanda Hummel/Tobias Pietz, *Partnering for Peace: Lessons and next Steps for EU-UN Cooperation in Peace Operations*, ZIF Policy Briefing, Februar 2015.

²⁵ Danielle Renwick, *Peace Operations in Africa*, Council on Foreign Relations, CFR Backgrounder, 15.5.2015, www.cfr.org/peacekeeping/peace-operations-africa/p9333

²⁶ *Financing for Peace in Africa*, Peace and Security Department of the African Union Commission, August 2016, S. 8.

²⁷ Siehe hierzu insbesondere den Bericht der Hochrangigen unabhängigen Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations), UN Doc. A/70/95–5/2015/446 v. 16.6.2015.

²⁸ Vgl. Dagmar Dehmer, *Null Toleranz gegenüber sexuellem Missbrauch durch Blauhelme, VN*, in diesem Heft, S. 201.

Null Toleranz gegenüber sexuellem Missbrauch durch Blauhelme

Dagmar Dehmer

»Es gibt kein richtiges Leben im falschen« schrieb der Philosoph Theodor W. Adorno in »Minima Moralia. Reflexionen aus dem beschädigten Leben«. Zu diesem Schluss kamen auch Marie Deschamps, Hassan B. Jallow und Yasmin Sooka, die im Dezember 2015 ihren Untersuchungsbericht über die Vorwürfe des sexuellen Missbrauchs durch UN-Blauhelme in der Zentralafrikanischen Republik veröffentlicht haben: »Wenn Blauhelme die Schwäche von Menschen ausnutzen, die sie eigentlich schützen sollen, ist das ein fundamentaler Verrat. Wenn die internationale Gemeinschaft dabei versagt, sich um die Opfer zu kümmern und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen, verschlimmert das diesen Verrat.«

Sexueller Missbrauch durch Blauhelme ist kein neues Delikt. Schon im Jahr 2003 hat der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan eine »Null-Toleranz-Politik« der Vereinten Nationen angekündigt. Dem folgten unzählige Expertenberichte. Nur eines folgte nicht daraus: eine Bestrafung der Täter. Bei Einsätzen in der Zentralafrikanischen Republik ist der Missbrauch durch ausländische Soldaten »chronisch« und es gab bereits Fälle vor der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen (MINUSCA): Der im Mai 2016 beendete französische Militäreinsatz »Sangaris«, der das Gemetzel zwischen den muslimischen Seleka-Milizen und den christlichen Anti-Balaka-Milizen stoppen sollte, machte mit sexueller Ausbeutung von Kindern auf sich aufmerksam.

Nachdem die UN in der Hauptstadt Bangui ihre Arbeit aufgenommen hatte, hörte eine französische UN-Mitarbeiterin Gerüchte, dass französische Soldaten mehrere Jungen mit Nahrungsmittelpaketen für sexuelle Dienstleistungen bezahlt haben sollen. Die Frau nahm acht Berichte von Kindern auf, die sie an die zuständigen Stellen weitergab. Diese Dokumente landeten auf dem Schreibtisch des schwedischen UN-Diplomaten Anders Kompass. Er gab sie an die französischen Behörden weiter, da die UN nicht tätig wurden. Anstatt die Opfer zu schützen und die Täter zu verfolgen, musste Kompass erleben, dass sich die Ermittlungen gegen ihn richteten. Er wurde aufgefordert, seinen Posten zu räumen, da er »geheime Informationen« weitergegeben habe. Kompass weigerte sich und wurde zunächst suspendiert. Obwohl er Monate später rehabilitiert wurde, entschied er sich dafür, zu kündigen – nach 17 Jahren. Enttäuscht warf er den UN im Juni 2016 moralisches Versagen vor. Der Grund, warum sich viele bei den UN nicht trauten, sich richtig zu verhalten, liegt laut Kompass in ihrer Angst begründet: »Die Kosten für ein Individuum, sich ethisch korrekt zu verhalten, werden als zu hoch eingeschätzt.«

Es blieb in der Zentralafrikanischen Republik nicht bei Missbrauchsvorwürfen gegenüber französischen Soldaten. UN-Soldaten aus Ägypten, Bangladesch, Guinea, der Demokratischen Republik Kongo und Tansania wurden ebenfalls sexueller Verbrechen beschuldigt. Ein Blauhelmsoldat aus Bangladesch wurde im Mai 2016 aufgrund sexuellen Missbrauchs eines Kindes verurteilt, ein ägyptischer Soldat aufgrund einer Vergewaltigung einer erwachsenen Frau. Es sind die ersten Verurteilungen, die es je in solchen Fällen gab.

Der Grund für das Versagen ist schnell erklärt: Die Vereinten Nationen brauchen immer mehr Blauhelme für immer komplexere Friedenseinsätze und nur wenige Länder sind bereit, ihre Soldaten in diese Krisenregionen zu schicken. Wenn sie ihre Soldaten in Friedenseinsätze abkommandieren, lassen sich die entsendenden Staaten garantieren, dass diese in ihren Einsatzländern nicht vor Gericht gestellt werden können. Deshalb konnten Annan und sein Nachfolger Ban Ki-moon immer nur freundlich darum bitten, dass Vergewaltiger in ihren Heimatländern zur Rechenschaft gezogen werden. Passiert ist das nahezu nie. Bis Ende 2015 hielten die UN sogar geheim, woher die mutmaßlichen Täter kamen. Inzwischen werden die Herkunftsländer genannt und der UN-Generalsekretär kann auch ganze Kontingente der betreffenden Nationen nach Hause schicken. Allerdings muss er damit in Kauf nehmen, dass zu wenige Blauhelme in den jeweiligen Friedensmissionen zurückbleiben.

Das Problem ist objektiv schwer zu lösen. Es gibt kein Verbrechen, das das Vertrauen der Bevölkerung mehr untergräbt als Vergewaltigung oder sexueller Missbrauch von Kindern. Was den UN allerdings noch mehr schadet, ist der Versuch, die Verantwortung wegzuschieben oder die Fakten zu verschleiern beziehungsweise geheim zu halten.

Diese Haltung hat den UN auch bei der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) geschadet. Schlimm genug, dass Blauhelme nach der Erdbebenkatastrophe im Jahr 2010 die dort bislang unbekannte Cholera eingeschleppt haben. Dass die UN allerdings vier Jahre gebraucht haben, um die Verantwortung dafür zu übernehmen, macht die Weltorganisation endgültig unmöglich. Jeder Krisenkommunikator weiß, dass es keinen Sinn hat, die Fakten zu leugnen und dass man sich zu schweren Fehlern bekennen sollte. Zumindest diese Lektion könnten die UN endlich beherzigen. Nur dann können sie wieder eine Rolle als moralische Instanz spielen. Oder wie es der neue Exekutivdirektor des UN-Umweltprogramms (UNEP) Erik Solheim ausdrückt: »Der Kern der UN ist, einer der moralischen Anführer der Welt zu sein.«



Dagmar Dehmer, geb. 1965, ist seit 2001 Politikredakteurin beim Tagesspiegel in Berlin. Sie berichtet über Umwelt- und Entwicklungsthemen.

Planung und Evaluierung von UN-Friedensmissionen

›Capstone‹-Doktrin und integrierter Planungsansatz im Praxistest

Daniel Maier



Angesichts der zunehmenden Komplexität und der umfangreichen Aufgaben erfordern UN-Friedensmissionen neben der Klarheit über die strategischen Ziele einen umfassenden Analyse- und Planungsprozess für ihre operative Umsetzung. Die Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat und der integrierte Planungsansatz nach der ›Capstone‹-Doktrin bestimmen dabei maßgeblich die Entwicklung von Erfolgskriterien und deren Überprüfung. Die jüngsten Reforminitiativen betonen die politischen Ziele der Friedenssicherung. Gleichzeitig sind sie ein Beleg für die Herausforderung, Fortschritt systematisch zu erfassen und Friedensmissionen zu beenden.

Daniel Maier, geb. 1977, leitet die strategische Planungseinheit der MONUSCO in Goma/DR Kongo. Zuvor war er für UNDP im Bereich Krisenprävention und Wiederaufbau tätig und an der Vorbereitung der Wahlen in Afghanistan im Jahr 2005 beteiligt.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Als die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL) im Juli 2016 im Beisein von Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf feierlich sämtliche Aufgaben der Sicherheitsverantwortung an die liberianische Armee und Polizei übergab, sprach der Leiter der Mission Farid Zarif von einem »historischen Tag«. Die Übergabe markiere den Erfolg des Wiederaufbaus staatlicher Institutionen und sei ein wichtiger Meilenstein für die seit dem Ende des Bürgerkriegs im Jahr 2003 stationierte UN-Mission.¹ Während vor zehn Jahren etwa 16 000 Blauhelme in der Hauptstadt Monrovia und in den Provinzen des westafrikanischen Staates mit dem Schutz der Zivilbevölkerung beauftragt waren, sind zum Zeitpunkt der Übergabe gerade noch 1240 Soldatinnen und Soldaten sowie rund 600 Polizistinnen und Polizisten vor Ort. Zwar bleiben wichtige Mandatsziele wie der nationale Versöhnungsprozess, Fortschritte bei der Verfassungs- und Landreform sowie gute Regierungsführung im Blick des Sicherheitsrats. Dennoch scheint es, als befände sich die UNMIL auf der ›Zielgeraden‹, sodass der Sicherheitsrat die uniformierte Komponente in den letzten drei Jahren deutlich reduziert hat und die Fortsetzung der Übergangsphase auf Grundlage einer umfassenden Überprüfung des Mandats empfiehlt.²

Nur wenige Wochen zuvor hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in seiner Rede zum Internationalen Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen betont, dass die Friedenssicherung das »Flaggschiff« der Vereinten Nationen sei.³ Über 100 000 uniformierte Personen sowie rund 18 000 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Freiwillige aus über 120 Staaten sind weltweit in 16 Friedensmissionen im Einsatz.⁴ Hinzu kommen rund 3700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Politi-

schen Missionen.⁵ Der Haushalt der UN-Friedensmissionen von Juli 2016 bis Juni 2017 ist mit 7,87 Milliarden US-Dollar auf einem historischen Höchststand.⁶ Nachdem die finanziellen Ressourcen und das Personal lange Zeit eher knapp waren, gilt der stete Anstieg als Erfolgsindikator. Dabei entspricht der aktuelle Haushalt nur 0,5 Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben. Dies macht deutlich, dass die Mittel der UN-Friedenssicherung im Vergleich verschwindend gering sind.

In den Medien wird selten über den Erfolg von Friedensmissionen berichtet. Blauhelme stehen dagegen häufig im Mittelpunkt, wenn Gewalt an der Zivilbevölkerung nicht verhindert wurde. Auch Skandale wie die Cholera-Epidemie in Haiti und Vorwürfe des sexuellen Missbrauchs führen zu Misstrauen und bisweilen offener Ablehnung.⁷ Angesichts der Kosten und der neuen Herausforderungen für Frieden und Stabilität stellt sich die Frage nach der Effektivität der UN-Friedenssicherung. In Anbetracht jüngster Reforminitiativen lohnt ein Blick auf die Erfolgskriterien mehrdimensionaler Friedenseinsätze und den Stellenwert von Planung und Evaluierung bei UN-Friedensmissionen.

Legitimität und Reformdruck

Zwei für die Planung und Evaluierung zentrale Faktoren sind die Zunahme innerstaatlicher Konflikte und deren Ursachen sowie das völkerrechtliche Gebot der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P). Erfolgreiche Präventionsstrategien setzen ein tiefes Verständnis von Konfliktursachen voraus. Zu den komplexen Herausforderungen zählen die Konfliktdynamik, massive Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Massakern und Völkermord, Terrorismus sowie transnationale Organisierte Kriminalität, die zunehmend als Einnahmequelle von bewaffneten Gruppierungen genutzt wird. Nach erfolgreichen Missionen nach Ende des Kalten Krieges steht die Friedenssicherung vor neuen Aufgaben, die nicht von bisherigen Mandaten abgedeckt sind und für die es keine Strategien oder entsprechenden Kapazitäten gibt.⁸

Es ist ein ›Reformdruck‹ zu beobachten, der in regelmäßigen Abständen infolge von Legitimitätskrisen der Weltorganisation zu neuen Ansätzen geführt hat. So erfuhr die Praxis der Friedenssicherung wesentliche Veränderungen, wenn es beispielsweise nicht gelang, Gewalt gegen die Zivilbevölkerung zu verhindern. Dies gilt sowohl für die bitte-

ren Erfahrungen in Ruanda, Somalia und Srebrenica in den neunziger Jahren als auch für die Rückschläge bei der Umsetzung der R2P. Als Folge des Scheiterns in der Vergangenheit wurde die Doktrin zum Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians – PoC) entwickelt. Sie zählt heute zu den Kernaufgaben der Friedenssicherung nach Kapitel VII UN-Charta und fand erstmals im Jahr 1999 in der Mandatierung der Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL) Erwähnung.⁹

Ein weiteres Beispiel ist die Einnahme der Provinzhauptstadt Goma in der Demokratischen Republik Kongo (DRK, ehemals Zaire) durch die Rebellengruppe M23 im November 2012. Nach diesem Vorfall wurde im Jahr 2013 eine Interventionsbrigade (Force Intervention Brigade – FIB) vom Sicherheitsrat eingerichtet. Diese soll als Eingreiftruppe innerhalb der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO) die Zivilbevölkerung vor Angriffen schützen und robust gegen bewaffnete Gruppierungen vorgehen.¹⁰

Friedenssicherung in der Reformschleife

Wichtige Fragen zu den Erfolgskriterien und den Planungsprozessen wurden im Jahr 2000 durch den sogenannten Brahimi-Bericht¹¹ angesprochen. Danach erfuhr die robuste UN-Friedenssicherung erneut Auftrieb und Legitimität. Die Notwendigkeit einer Ausstiegsstrategie (no exit without strategy) zu Beginn der Planung von Friedensmissionen wurde als Imperativ für zukünftige Missionen formuliert.¹²

Die von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzte Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations – HIPPO) überprüfte erstmals seit dem Brahimi-Bericht die UN-Friedenssicherung in ihrer gesamten Breite und legte im Juni 2015 ihren Bericht vor.¹³ Die Bestandsaufnahme legt nahe, dass das Engagement vieler Mitgliedstaaten noch verstärkt werden kann. Immer wieder kommt es zu Engpässen bei der Bereitstellung von Personal, Material und finanziellen Mitteln, die es den UN unmöglich machen, schnell und effizient zu handeln. 15 Jahre nach der letzten Überprüfung ist die jüngste der Reforminitiativen insofern richtungsweisend, als dass eine Reihe von Kriterien, Bedingungen und Herausforderungen angemahnt werden, die grundlegend zum Erfolg von Friedenssicherungseinsätzen beitragen. Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Einsatzbedingungen der Missionen stellt der Bericht das Primat der Politik in den Vordergrund und richtet den Fokus auf die Prävention von Konflikten und Mediation. Des Weiteren empfiehlt er, die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen zum Ausbau

zivilen, polizeilichen und militärischer Fähigkeiten zu verstärken. Mit Blick auf die Planung und Durchführung komplexer Friedenseinsätze soll die Anpassung an den lokalen Kontext verbessert und die Verantwortlichkeit für die Menschen in einem Konflikt erhöht werden.¹⁴

Verankerung in der ›Capstone‹-Doktrin

Planung und Evaluierung sind wesentliche Instrumente zur Steuerung von UN-Friedensmissionen. Wichtige Bestandteile sind Grundannahmen zu Konfliktursachen (Planungshypothesen) und die Bereitstellung notwendiger strategischer Ressourcen wie Personal, Material und Logistik zur Umsetzung mandatiertes Aufgaben. Vorgaben für Planung und Analyse wurden im Herbst 2008 von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) mit den ›UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines‹ (›Capstone‹-Doktrin) festgelegt.¹⁵ Diese wurde seitdem auf der Grundlage von Erfahrung und Wissensmanagement sowie Evaluierung und Audit-Empfehlungen

Immer wieder kommt es zu Engpässen bei der Bereitstellung von Personal, Material und finanziellen Mitteln, die es den UN unmöglich machen, schnell und effizient zu handeln.

1 Liberia: UN Mission Lauds Government, People for ›Historic‹ Handover of Country's Security, UN News Centre, 1.7.2016, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54388

2 UN-Dok. S/RES/2239 v. 17.9.2015.

3 Peacekeeping ›Flagship of the UN Enterprise‹, Ban Says ahead of Day Honouring ›Blue Helmets‹, UN News Centre, 19.5.2016, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53976&&Cr=Peacekeeping&&Cr1

4 Peacekeeping Fact Sheet, Stand vom 31.8.2016, www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

5 United Nations Political and Peacebuilding Missions, Fact Sheet, 30.11.2015, www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/ppbm_November_2015.pdf

6 UN Doc. A/C.5/70/24 v. 22.6.2016.

7 Vgl. Dagmar Dehmer, Null Toleranz gegenüber sexuellem Missbrauch durch Blauhelme, Vereinte Nationen (VN), in diesem Heft, S. 201.

8 Unsal Sigri/Ufuk Basar, An Analysis of Assessment of Peacekeeping Operations, The Korean Journal of Defense Analysis, 26. Jg., 3/2014, S. 390.

9 UN-Dok. S/RES/1270 v. 22.10.1999.

10 Zur MONUSCO und der FIB siehe Denis M. Tull, Friedenssicherung in der DR Kongo. Die MONUSCO und das Dilemma der Stabilisierung, VN, in diesem Heft, S. 208.

11 Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Bericht), UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000.

12 No Exit Without Strategy: Security Council Decision-Making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2001/394 v. 20.4.2001.

13 UN-Dok. A/70/357-S/2015/682 v. 2.9.2015.

14 Vgl. Oliver Ulich, Reform der UN-Friedenssicherung. Die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe weisen den Weg, VN, 5/2015, S. 220–224.

15 UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, DPKO, New York, 18.1.2008.

weiterentwickelt, um grundlegende Aspekte der Mandatsumsetzung zu optimieren.¹⁶ Dem DPKO ist es mit der ›Capstone‹-Doktrin gelungen, neben den Empfehlungen des Brahimi-Berichts auch die Erfahrung aus drei Generationen und über 60 UN-Friedenseinsätzen seit dem Jahr 1948 zu kodifizieren.¹⁷

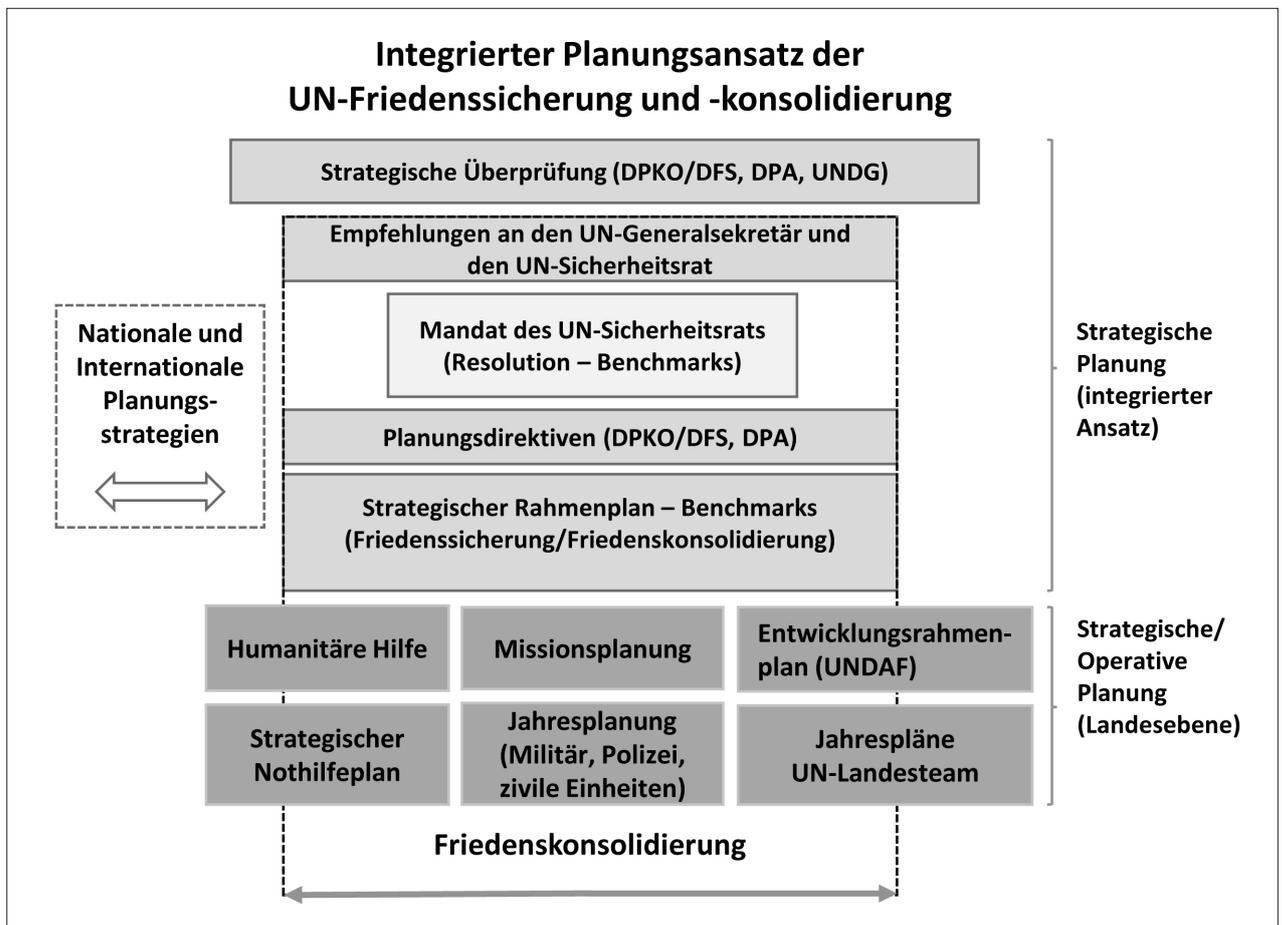
Die ›Capstone‹-Doktrin stellt heraus, dass für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Friedenskonsolidierung ein umfassender, integrierter Ansatz notwendig ist.

Der ehemalige Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze Jean-Marie Guéhenno, unter dessen Leitung die Doktrin maßgeblich erarbeitet wurde, hat die Prinzipien und Erfolgskriterien zur Umsetzung mehrdimensionaler Mandate benannt. Er betont vor allem die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit von zivilen, polizeilichen und militärischen Komponenten. Zu den zentralen Erfolgskriterien zählen Fortschritte bei nationalen Dialog- und Versöhnungsprozessen, der effektive Schutz der Zivilbevölkerung sowie die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration ehemaliger Soldatinnen und Soldaten. Zudem sind die Begleitung politischer und institutioneller Transformationsprozesse sowie der Schutz der Menschenrechte durch den Aufbau von (Rechts)Staatlichkeit und damit einhergehend die Reform staatlicher Institutionen (Armee, Polizei und Justiz) wesentlich. Integraler Bestandteil sind zudem spezifische Mandate zum Schutz von Kindern in be-

waffneten Konflikten und die Stärkung der Rolle von Frauen in Friedensprozessen.¹⁸

Der integrierte Planungsansatz

Die oft schwierigen Bedingungen für die Erfüllung des humanitären Schutzauftrags erfordern eine enge Abstimmung unter den Akteuren vor Ort. Diese sind mitunter auf die logistischen Kapazitäten von Friedensmissionen angewiesen, um in schwer zugänglichen Gebieten Schutz- und Hilfsbedürftige zu erreichen. Die ›Capstone‹-Doktrin stellt heraus, dass für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Friedenskonsolidierung ein umfassender, integrierter Ansatz notwendig ist, um ein koordiniertes Vorgehen aller UN-Einrichtungen zu gewährleisten. Aufgrund der Erfahrungswerte hat sich ein Prozess etabliert, der spezifische Analyse- und Planungsaufgaben in der Zentrale sowie im Feld umfasst. Zu unterscheiden sind die Mandatierung, die Entsendungsphase (mission start-up), die Umsetzung sowie ein koordinierter Prozess des Übergangs (transition), der die Übergabe mandatiertes Aufgaben an nationale Institutionen und das UN-Landesteam vorsieht. Für die Bewertung von Friedensmissionen setzen die Mandatierung und der Übergangsprozess wichtige



Zusammenstellung des Autors in Anlehnung an das Integrated Assessment and Planning (IAP) Handbook, www.undg.org/wp-content/uploads/2015/10/2014-IAP-HandBook.pdf, S. 14.

Akzente. Evaluierung bedeutet hier vor allem die regelmäßige Überprüfung sogenannter ›benchmarks‹, die in den vergangenen Jahren zunehmend Aufmerksamkeit erfahren und als strategische Mandatsziele neben politischen Erwägungen den Übergangsprozess und die Beendigung eines Einsatzes maßgeblich bestimmen.¹⁹

Weichenstellung durch das Mandat

Die Mandatierung obliegt dem UN-Sicherheitsrat und ist als politischer Prozess diplomatischer Entscheidungsfindung zu verstehen, in dessen Verlauf die Ziele sowie der Umfang des Einsatzes festgelegt und mit einer Resolution verabschiedet werden. Die Autorisierung und die Zuweisung der Mittel durch die UN-Generalversammlung erfolgt für ein Jahr, in dessen Verlauf eine quartalsmäßige Überprüfung der Situation vor Ort und der Umsetzung des Mandats erfolgt. Dieser auf Konsens basierende Prozess gilt unter Analytinnen und Analysten als Haupthindernis dafür, strategische Ziele der Missionen eindeutig festzulegen. Eine damit verbundene ›Mehrdeutigkeit‹ des Mandats trage entscheidend zu langen Laufzeiten bei und gilt als Herausforderung für die Evaluierung der Effektivität von Friedensmissionen. Dies gilt insbesondere bei langwierigen Reformprozessen, etwa bei der Armee oder der Polizei.²⁰

Analyse- und Planungsprozess

Daher ist die Planung und Steuerung der Einsätze auf der strategischen und operativen Ebene vor Ort umso wichtiger. Die Entwicklung eines Einsatzes obliegt zunächst dem UN-Sekretariat, das hier eine beachtliche Akteursqualität besitzt.²¹ Zwei Instrumente kommen in dieser Phase typischerweise zum Einsatz: Zum einen ist dies eine strategische Überprüfung der Situation (strategic assessment), die auf der Grundlage von Beratungen Aufgaben identifiziert und den Rahmen für ein mögliches Engagement absteckt. Dem schließt sich eine Analyse vor Ort an, um durch Gespräche einen Überblick zur Sicherheitslage sowie der politischen und der humanitären Situation zu erhalten (technical assessment mission). Diese Analyse erfolgt etwa nach einer Waffenruhe oder der Unterzeichnung eines Friedensabkommens. Das DPKO und die Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS) sind federführend mit der Planung betraut. Die untergeordneten Organisationseinheiten verfügen über die notwendige geografische und technische Expertise und pflegen Kontakte zum Sicherheitsrat und den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten. Dahinter steht das Ziel, realistische Möglichkeiten und Planungsdirektiven für die Bereitstellung der Mittel zu entwickeln.

Für die Besonderen politischen Missionen ist die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) zuständig. Das DPA

verfügt über Expertise in der Unterstützung von Prävention und Mediation, der Überwachung von Waffenruhen sowie der Vorbereitung und Begleitung politischer Transformationsprozesse und Wahlen. An diesem komplexen Analyse- und Planungsprozess sind neben zivilen, polizeilichen und militärischen Planungsstäben auch spezialisierte UNEinrichtungen beteiligt. Sie erarbeiten Empfehlungen, die der UN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat in Form eines Berichts zur weiteren Abstimmung unterbreitet. Im Zuge des HIPPO-Berichts wurde zudem eine Analyse- und Planungseinheit ins Leben gerufen, die dem Generalsekretär direkt unterstellt ist. Die Koordination von Planungsdirektiven soll zu einer schnellen und effektiven Bereitstellung von Personal und Fähigkeiten beitragen. So wurden kürzlich bei der Politischen Mission in Kolumbien die notwendigen Kapazitäten zur Überprüfung des Waffenstillstands und der Entwaffnung der Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (Revolutionary Armed Forces of Colombia – FARC) auf Grundlage von Resolution 2261(2016) im Vorfeld evaluiert, um eine zeitnahe Entsendung von Personal zu ermöglichen.²²

Für die Vorbereitung eines jeden Einsatzes empfiehlt die ›Capstone‹-Doktrin eine Befassung mit den vom Sicherheitsrat mandatierten Aufgaben. Dabei ist eine enge Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren und truppenstellenden Staaten für die Festlegung der strategischen Ziele und die Analyse der erforderlichen zivilen, militärischen und polizeilichen Fähigkeiten unabdinglich. Die Grundlagen des Einsatzes (concept of operations) sowie die Richtlinien zur Anwendung von Gewalt für das Militär (rules of en-

Für die Bewertung von Friedensmissionen setzen die Mandatierung und der Übergangsprozess wichtige Akzente.

Die Koordination von Planungsdirektiven soll zu einer schnellen und effektiven Bereitstellung von Personal und Fähigkeiten beitragen.

¹⁶ Evaluierungen des Amtes für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS) sind seit Juni 2013 auf deren Webseite öffentlich zugänglich, <https://oios.un.org/page?slug=evaluation-report>

¹⁷ Siehe dazu Winrich Kühne, Zwanzig Jahre robuste Friedenseinsätze – eine Zwischenbilanz, VN, 1/2013, S. 26.

¹⁸ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000; S/RES/1612 v. 26.7.2005; S/RES/1674 v. 28.4.2006.

¹⁹ Siehe hierzu United Nations, Monitoring Peace Consolidation. United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking, 2010, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/monitoring_peace_consolidation.pdf

²⁰ Vgl. Michael Lipson, Performance under Ambiguity: International Organization Performance in UN Peacekeeping, Review of International Organizations 5(3), September 2010, S. 249–284.

²¹ Jean-Marie Guéhenno spricht vom UN-Sekretariat als »sechstes ständiges Mitglied«, vgl. dazu Jean-Marie Guéhenno, The Fog of Peace. A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century, Washington, D.C., 2015, S. 312.

²² Die Unterzeichnung des Friedensvertrags am 26. August 2016 markiert den Beginn des zunächst für zwölf Monate mandatierten Einsatzes von 80 unbewaffneten Beobachterinnen und Beobachtern, UN-Dok. S/RES/2261 v. 25.1.2016.

gement) und die Polizei (directives on the use of force) bieten zudem den rechtlichen Rahmen. Dieser wird im Hinblick auf die robuste Erfüllung des PoC durchaus kontrovers diskutiert und ist Bestandteil völkerrechtlicher Betrachtung.²³

Unter Leitung der Arbeitsgruppe für integrierte Bewertung und Planung (IAP Working Group) wurden Prinzipien der integrierten Planung festgelegt.

Entsendungsphase

Hat der Sicherheitsrat die Entsendung einer Mission autorisiert, soll diese innerhalb von 90 Tagen einsatzbereit sein. In dieser Phase geht es um den Aufbau der Einsatzzentrale und der Arbeitsstrukturen vor Ort, die Rekrutierung von Personal und die Entsendung von Militär- und Polizeieinheiten. Diese Phase gilt als kritisch, da im Zuge des Aufbaus von Kommunikation und Logistik vor Ort die Legitimation bei der lokalen Bevölkerung und den Konfliktparteien erreicht werden muss. Die Verzögerungen beim Aufbau der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA) und der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA) haben die Empfehlung des HIPPO-Bericht bestärkt, Stand-by-Kapazitäten zu entwickeln und bis zu 16 000 Soldatinnen und Soldaten einsatzbereit zu halten. Mit der ›Strategic Force Generation and Capabilities Planning Cell‹ wurde im Jahr 2015 eine spezialisierte Planungseinheit im Sekretariat geschaffen, um zu einer Überprüfung und Bereitstellung der für zwölf Monate zugesagten Truppenkontingente beizutragen.²⁴

Prinzipien des integrierten Planungsprozesses

Im Dezember 2013 wurde ein Handbuch zur Umsetzung des integrierten Planungsansatzes (Integrated Assessment and Planning – IAP) veröffentlicht.²⁵ Dieses berücksichtigt, dass aufgrund der Herausforderungen gewalttätiger Konflikte, schwacher Institutionen und fragiler Staatlichkeit die Aufgaben eines mehrdimensionalen Auftrags in Post-Konflikt-Situationen nicht ausschließlich mit den Mitteln der Friedenssicherung zu erreichen sind. Im Gegenteil: Das gesamte Spektrum der Architektur der Friedenssicherung ist erforderlich, wobei der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) und den Mitgliedsorganisationen der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (United Nations Development Group – UNDG) sowie strategischen Partnerschaften mit den Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle zukommt. Unter Leitung der Arbeitsgruppe für integrierte Bewertung und Planung (IAP Working Group) wurden Prinzipien der integrierten Planung festgelegt:

- Auf der Basis einer gemeinsamen Situations- und Konfliktanalyse erfolgt die Erarbeitung einer Vision und Strategie zur Umsetzung von Prioritäten für Stabilisierung und Friedenskonsolidierung (strategische Überprüfung).
- Bezugnehmend auf das Mandat des Sicherheitsrats sowie internationaler und nationaler Planungsinstrumente soll durch eine gemeinsame Berichterstattung eine regelmäßige Überprüfung der strategischen Ziele erfolgen (benchmarks).
- Die Steuerung erfolgt auf der Grundlage eines koordinierten Prozesses ergebnisorientierter strategischer Planung und dient der Entwicklung von Indikatoren, die in Planungsdirektiven als Ziele festgelegt werden und der Mobilisierung notwendiger finanzieller Ressourcen dienen. Dazu gehören ein sogenannter Integrierter strategischer Rahmenplan (Integrated Strategic Framework – ISF) oder ein Entwicklungsrahmenplan (United Nations Development Assistance Framework – UNDAF).

Nachhaltige Friedenssicherung

Im Zuge der Überprüfung der Friedenskonsolidierung durch die UN und vor dem Hintergrund der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) wurden wichtige Impulse für eine Annäherung der Entwicklungsagenda an die Umsetzung der mandatierten Aufgaben von Friedensmissionen gesetzt.²⁶ Damit verbunden ist die Chance, Friedenssicherung im Sinne des HIPPO-Berichts wieder ›politischer‹ zu gestalten und den Mitgliedsorganisationen der UNDG vor Ort die langfristigen Aufgaben der Friedenskonsolidierung – etwa durch Entwicklungsprogramme – zu übertragen. Viele der aufgeworfenen Fragen, die auch in der ›Capstone‹-Doktrin als Erfolgskriterien erwähnt sind, bieten eine wichtige Orientierung für die Entwicklung von messbaren Erfolgsindikatoren und sind Gegenstand der angedachten Einführung von Vereinbarungen zwischen den Missionen und Regierungen (compacts).²⁷ Sie bilden den Referenzrahmen heutiger komplexer Mandate und markieren eine wichtige Schnittstelle zwischen Friedenssicherung und -konsolidierung.²⁸ Ein Blick auf die Laufzeiten von Friedensmissionen wirft die Frage nach realistischen Zielen auf. Das Thema sollte allerdings angesichts jahrelanger Investitionen auch einen behutsamen Umgang erfahren, um erzielte Fortschritte nicht zu gefährden. Die Gefahr eines verfrühten Abzugs ist nach wie vor Wirklichkeit, wie das Beispiel der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste – UNMIT) zeigt. Nach dem Abzug der Vorgängermission, der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Osttimor (United Nations Mission of Support in East Timor – UNMISSET), im Jahr 2006 wurde aufgrund einer Krise kurz darauf erneut eine Präsenz erfor-

Im Zuge der Überprüfung der Friedenskonsolidierung durch die UN und vor dem Hintergrund der 2030-Agenda wurden wichtige Impulse für eine Annäherung der Entwicklungsagenda an die Umsetzung der mandatierten Aufgaben von Friedensmissionen gesetzt.

derlich, die erst sechs Jahre später zu einem vollständigen Abzug der UNMIT führte.

Ausblick

Mit Einführung der ›Capstone‹-Doktrin hat das DPKO eine solide Grundlage geschaffen, um die Erarbeitung spezifischer Leitlinien zur Mandatsumsetzung und den kontinuierlichen Wissenstransfer zu ermöglichen.²⁹ Das Wissen, das über jährliche Audit-Prozesse, Evaluierungen sowie strategische und wissensbasierte Partnerschaften geschaffen wurde, liefert wichtige Impulse für die komplexen Planungs- und Steuerungsprozesse im UN-Sekretariat und in den Feldmissionen. Dies gilt auch mit Blick auf die zunehmend wichtige Praxis des Sicherheitsrats, strategische Ziele als ›benchmarks‹ für die Übergangsprozesse in Form von Resolutionen zu formulieren. Gesellschaftliche und politische Transformationsprozesse sind jedoch komplexer Natur und erfordern eine regelmäßige Überprüfung von Fortschritt unter Einbezug der politischen Entscheidungsträger, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der lokalen Bevölkerung.³⁰

Hier ist es unumgänglich, dass Sicherheitsrat und Sekretariat sowie die Feldmissionen noch enger zusammenarbeiten, um auf verschiedenen Ebenen Analyse- und Frühwarnfähigkeiten zu stärken. Dabei müssen auch technologische Innovationen einbezogen werden, etwa durch die Nutzung von Aufklärungsdrohnen auf taktisch-operativer Ebene zum Schutz der Zivilbevölkerung. Zu den wichtigen Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung mandatiertes Ziele zählen daher die regelmäßige Überprüfung der Planungshypothesen zu Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung: Die darin begründete ›Interventionslogik‹ nimmt entscheidenden Einfluss auf die Wahl der Mittel und Strategie. Im Zuge des HIPPO-Berichts wurde mit der ›Senior Action Group‹ ein hochrangiges Forum geschaffen, um Entwicklungen in Staaten zu untersuchen, in denen die Gefahr für Menschenrechtsverletzungen als besonders hoch eingestuft wird.³¹ Planungs- und Entscheidungsprozesse sollten auf Grundlage von Szenarien besser abgestimmt werden, um die Bereitstellung erforderlicher materieller, personeller und finanzieller Ressourcen zeitnah und präventiv zu gewährleisten.

Der IAP-Prozess ermöglicht, die komplexen Aufgaben einer mehrdimensionalen Friedensmission auf der operativen Ebene zu gestalten, tut sich jedoch angesichts unterschiedlicher Planungskulturen und -horizonte schwer damit, die Finanzierung des Übergangprozesses besser zu steuern. Die jüngste Initiative der Generalversammlung zur Nutzung des Haushalts der UN-Friedenssicherung für programmatische Aktivitäten ist ein wichtiges Signal, um den Übergang von Friedenssicherung zu Friedenskonsolidierung zu erleichtern. Das kann jedoch nicht

über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die HIPPO-Empfehlungen nur dann Früchte tragen, wenn in der Gesamtschau der weltweiten Friedenssicherungsarchitektur die Friedenssicherung und die Entwicklungsagenda enger miteinander verzahnt werden.

Angesichts der Gefahrenlage in vielen Regionen stellt sich mittelfristig die Frage, wie asymmetrische Gewalt durch bewaffnete Gruppierungen gegen schutzlose Zivilistinnen und Zivilisten mit den Mitteln der Friedenssicherung verhindert und effektiv bekämpft werden kann. Mit Blick auf die traditionellen Prinzipien der Friedenssicherung und die Skepsis mancher Truppenstellerstaaten angesichts zunehmend robuster Mandate ist es ratsam, dem HIPPO-Bericht folgend Friedenssicherung nicht als Instrument zur Terrorismusbekämpfung umzugestalten. Die Grenzen sind jedoch nicht eindeutig und so bleibt die Bewertung des Erfolgs von UN-Friedensmissionen ein schwieriges Unterfangen. In seinem Buch ›The Fog of Peace‹ spricht Jean-Marie Guéhenno vom Frieden als »Nebelerscheinung«. Damit bringt er zum Ausdruck, dass Friedenssicherung ein ständiges Abwägen von Risiken erfordert. Ergebnisorientierte Planung und Evaluierung leisten einen wichtigen Beitrag.

Zu den wichtigen Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung mandatiertes Ziele zählen die regelmäßige Überprüfung der Planungshypothesen zu Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung.

23 Vgl. Winrich Kühne, a.a.O. (Anm. 17), S. 25–31; Haidi Willmot/Scott Sheeran, *The Protection of Civilians Mandate in UN Peacekeeping Operations*, *International Review of the Red Cross* (2013), 95 (891/892), S. 517–538.

24 Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), *Making Reform Reality – Enabling Change for United Nations Peace Operations*, ZIF Background Paper, April 2016, www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Background_Paper_UN_Peace_Operations_Reform_April_2016.pdf

25 IAP Working Group, *Integrated Assessment and Planning (IAP) Handbook*, Dezember 2013, www.undg.org/main/undg_document/integrated-assessment-and-planning-iap-handbook/

26 UN-Dok. S/RES/2282 v. 27.4.2016, siehe zu dieser Debatte www.un.org/en/peacebuilding/2015review/

27 Vgl. United Nations, a.a.O. (Anm. 19).

28 Siehe hierzu die kritische Einschätzung von Richard Gowan, *When Should Blue Helmets Walk away from a Conflict?* *Global Peace Operations Review*, Center on International Cooperation (CIC), 16.8.2016.

29 Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann, *The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace*, Oxford 2011.

30 Die Wahrnehmung der Bevölkerung spielt eine zunehmend wichtige Rolle, siehe das Beispiel der Kooperation von MONUSCO, UNDP und der Harvard Humanitarian Initiative, www.peacebuildingdata.org/interactivemaps/drc

31 Die Senior Action Group wurde im Jahr 2015 im Rahmen der Human Rights up Front-Initiative des Generalsekretärs ins Leben gerufen und wird vom Stellvertretenden Generalsekretär geleitet, www.undg.org/wp-content/uploads/2015/09/Overview-of-Human-Rights-up-Front-2015-07-24.pdf

Friedenssicherung in der DR Kongo

Die MONUSCO und das Dilemma der Stabilisierung

Denis M. Tull



Dr. Denis M. Tull, geb. 1972, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Mit bis zu 22 016 Einsatzkräften ist die seit mittlerweile 16 Jahren bestehende UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo die größte und älteste mehrdimensionale Friedensoperation der Vereinten Nationen. Es wurde erstmalig eine sogenannte ›Interventionsbrigade‹ innerhalb einer bestehenden UN-Mission geschaffen, die Friedenserzwingung anwenden kann. Allerdings sind es politische und nicht militärische Faktoren, die einem Erfolg der MONUSCO im Weg stehen. Die politische Marginalisierung der Mission seitens der kongolesischen Regierung verhindert, dass die MONUSCO einen effektiven Beitrag zur Stabilisierung der DR Kongo leisten kann.

Im Jahr 2010 stand die seit dem Jahr 1999 bestehende Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo – MONUC) vor einer Art Neubeginn. Mit der Bezeichnung ›Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo‹ (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO) erhielt sie nicht nur einen neuen Namen, sondern auch einen neuen Auftrag. Neben dem Schutz der Zivilbevölkerung wurden Stabilisierung und Friedenskonsolidierung zu den obersten Prioritäten der Mission erklärt. Damit sollte im Wesentlichen die Regierung dabei unterstützt werden, staatliche Autorität und Kontrolle durchzusetzen, um auf diesem Wege Sicherheit als Voraussetzung für Frieden und Entwicklung herzustellen.¹

Phasen des UN-Engagements

Die Einrichtung der MONUSCO läutete die fünfte Phase des UN-Engagements in der Demokratischen Republik Kongo (DRK, ehemals Zaire) ein. Jede dieser fünf Phasen spiegelte seit dem Beginn des Krieges im Jahr 1998² die Prioritäten wider, die sich aus der politischen Entwicklung im Land ergaben: Die erste Phase war im Wesentlichen der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens von Lusaka sowie dem Versuch, einen politisch tragfähigen Friedensprozess in Gang zu bringen, gewidmet (1999 bis 2002). Nachdem dies erfolgreich war, begann die zweite Phase der Unterstützung des Friedensprozesses, der die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit zur Folge hatte (2003 bis 2004). In der drit-

ten Phase richteten die UN den Fokus auf die Durchführung der Wahlen im Jahr 2006, mit deren Hilfe eine demokratische und verfassungsmäßige Ordnung geschaffen werden sollte.³ Die vierte Phase (2007 bis 2010) leitete die Fokussierung auf den instabilen Osten der DRK ein.

Im Nachhinein können zumindest die ersten drei dieser Phasen als vergleichsweise erfolgreich gelten. Die MONUC trug dazu bei, dass wesentliche und in erster Linie politische Etappenziele der Friedenssicherung erreicht wurden: die territoriale Wiedervereinigung und Befriedung eines Großteils des Landes, der Abzug ausländischer Truppen aus den Nachbarländern, die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit sowie die ersten demokratischen Wahlen seit der Unabhängigkeit im Jahr 1960. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass diese Erfolge nicht tragfähig waren.⁴ So waren etwa die Wahlen im Jahr 2006 keine ›Postkonfliktwahlen‹ und eben kein Startsignal für den Wiederaufbau. Der offizielle Friedensprozess war zwar zu Ende gebracht worden, die Gewalt in den östlichen Landesteilen, die seit dem Jahr 1996 im Zentrum der kriegerischen Auseinandersetzungen stehen, hielt jedoch an.

In den letzten zehn Jahren scheiterte das, was die internationale Gemeinschaft gemeinhin unter dem Projekt der ›Friedenskonsolidierung‹ versteht: der Aufbau einer Friedensordnung, in der effiziente staatliche Strukturen und liberale politische Strukturen dazu beitragen, die Ursachen des Konflikts nachhaltig zu überwinden. Stattdessen hat die Regierung unter Präsident Joseph Kabila zunehmend autoritäre Züge angenommen. Opposition und Zivilgesellschaft werden unterdrückt, politische Rechte werden ausgehebelt und rechtsstaatliche Institutionen entmachtet. Massive Korruption stellt weiterhin die Lebensader der politischen Eliten dar und wichtige Reformen in der öffentlichen Verwaltung sind ausgeblieben.⁵ In den Provinzen im Osten des Landes ist das Gewaltmonopol des Staates nicht im Ansatz vorhanden. Angesichts zahlreicher Menschenrechtsverletzungen ist die Bevölkerung permanenter Unsicherheit ausgesetzt. Flucht und Vertreibung haben im Laufe der letzten zehn Jahre zugenommen: Nachdem die Anzahl der binnenvertriebenen Personen zwischenzeitlich von 3,2 Millionen (2003) auf 1,1 Millionen (2006) gefallen war, ist sie seitdem fast kontinuierlich gestiegen und erreichte im Jahr 2015 2,9 Millionen.⁶

Die UN haben auf diese Entwicklungen mit erheblicher Verzögerung reagiert, indem sie ab dem

Jahr 2007 schrittweise eine strategische Neuausrichtung der Blauhelm-Mission auf den Weg gebracht haben. Diese beinhaltete eine Verschiebung des Fokus weg von den politischen Prozessen in der Hauptstadt Kinshasa hin zu den Krisengebieten im Osten Kongos, die seitdem nahezu alle Ressourcen der MONUSCO binden. Gemessen an der politischen Situation in weiten Teilen der Region erscheint die Bilanz sechs Jahre nach der Umwandlung der Friedensmission MONUC in die Stabilisierungsmission MONUSCO allenfalls durchwachsen.

Die Interventionsbrigade und ihre Grenzen

Ein wesentliches Problem der Friedenskonsolidierung bleibt bis heute die Weigerung der kongolesischen Regierung, eine Reform der eigenen Sicherheitskräfte durchzuführen. Dies hat unter anderem zur Folge, dass die kongolesischen Streitkräfte nicht in der Lage sind, die Ausbreitung bewaffneter Gruppen zu unterbinden. Diese Situation hat die MONUSCO dazu gezwungen, robust und zur Not mit militärischen Mitteln gegen Gewaltakteure vorzugehen. Dies war bereits seit dem Jahr 2008 der Fall, als der UN-Sicherheitsrat erstmalig einer Friedensmission den Auftrag erteilte, den Schutz von Zivilpersonen zur obersten Priorität zu erklären und dabei alle erforderlichen Mittel einzusetzen.⁷ Dieses Mandat hat die falsche Vorstellung geweckt, die Mission könne und werde immer und überall die von Gewalt bedrohte Zivilbevölkerung schützen. Seitdem muss sich die Mission Vorwürfe gefallen lassen, ihr Mandat nicht hinlänglich zu verteidigen. Bis heute sieht sich die MONUSCO mit der Situation konfrontiert, dass sie als ›Hilfsgruppe‹ das Versagen der kongolesischen Regierung, Sicherheit auf ihrem Staatsgebiet herzustellen, ausgleichen soll.

Der Sicherheitsrat hat diese Entwicklung wesentlich befördert. Auf nahezu jede Krise in Kongo reagierte er dahingehend, das militärische Instrumentarium und die Aufgaben der Mission auszuweiten. Dies war auch nach der Krise um Nord-Kivus Provinzhauptstadt Goma im November 2012 der Fall, als die Rebellengruppe M23 ungehindert die Stadt besetzte. Der Sicherheitsrat reagierte im März 2013 mit Resolution 2098(2013) auf die Ereignisse und entsandte eine 3096 Personen umfassende sogenannte ›Interventionsbrigade‹ (Force Intervention Brigade – FIB), die die ausdrückliche Aufgabe erhielt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um bewaffnete Rebellengruppen zu neutralisieren und damit zu einem besseren Schutz der Zivilbevölkerung sowie einer Stabilisierung der Region beizutragen.⁸ Damit hatte der Sicherheitsrat eine beispiellose Entscheidung getroffen, denn erstmalig wurde innerhalb einer bestehenden UN-Mission eine separate Eingreiftruppe geschaffen, die einen friedens erzwingenden Auftrag erhielt. Seitdem stellt sich nicht nur die Frage, wie erfolgreich die FIB als Instrument ist, sondern auch,

welche Lehren daraus für den Einsatz von Gewalt bei der UN-Friedenssicherung gezogen werden können.⁹

Mäßige Bilanz

Die Aufgabe der FIB sollte es sein, bewaffnete Gruppen zur Not mit Gewalt zu neutralisieren und die ›befreiten‹ Gebiete an die kongolesischen Partner zu übergeben, die dort ihrerseits staatliche Präsenz und Autorität herstellen sollten. Nur drei Monate nach ihrer Ankunft in Kongo bestand die FIB im Oktober 2013 ihre bis heute einzige Bewährungsprobe. Eine gemeinsame Militäroffensive mit den Streitkräften der DRK (Forces Armées de la République Démocratique du Congo – FARDC) führte zur Niederlage der Rebellengruppe M23. Die Hoffnung, dies sei der Auftakt für die Neutralisierung weiterer Milizen, erfüllte sich indes nicht. Militäroperationen gegen vergleichbare Rebellengruppen blieben aus oder verliefen ergebnislos. Die Gründe für die mäßige Bilanz der FIB sind politischer und nicht militärischer Art. Eine Rolle spielt dabei die Entstehungsgeschichte der FIB. Die Idee wurde von Tansania und Südafrika als Mitglieder der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (Southern African Development Community – SADC) verbreitet, die die befreundete Kabila-Regierung von ihrem größten Gegner, der M23, befreien wollten. Insoweit war der Vorstoß auch indirekt gegen Ruanda gerichtet, das als regionaler Mentor der M23 galt und zu dem Südafrika und Tansania konflikthafte Beziehungen pflegen. Die Sorge der UN vor einer regionalen Interven-

Ein wesentliches Problem der Friedenskonsolidierung bleibt die Weigerung der kongolesischen Regierung, eine Reform der eigenen Sicherheitskräfte durchzuführen.

1 UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010.

2 Der Krieg in der DRK begann im August 1998 und endete formal im Juli 2003. Neben geopolitischen Interessen der Nachbarländer und lokalen Konflikten im Osten Kongos um Macht und Ressourcen handelte es sich auch um einen Bürgerkrieg, der zwischen der Regierung und diversen Rebellengruppen um die Macht im Staat geführt wurde. Vgl. Gerard Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford 2011; Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters. The Collapse of the Congo and the Great War in Africa*, New York 2012.

3 Vgl. Denis M. Tull, *Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo. Waging Peace and Fighting War*, *International Peacekeeping*, 16. Jg., 2/2009, S. 215–230.

4 Zu Erfolg und Versagen der MONUC siehe Denis M. Tull, *Herkulosaufgabe Kongo. Die MONUC zeigt die Grenzen komplexer Friedenssicherung auf*, *Vereinte Nationen (VN)*, 3/2006, S. 90–97.

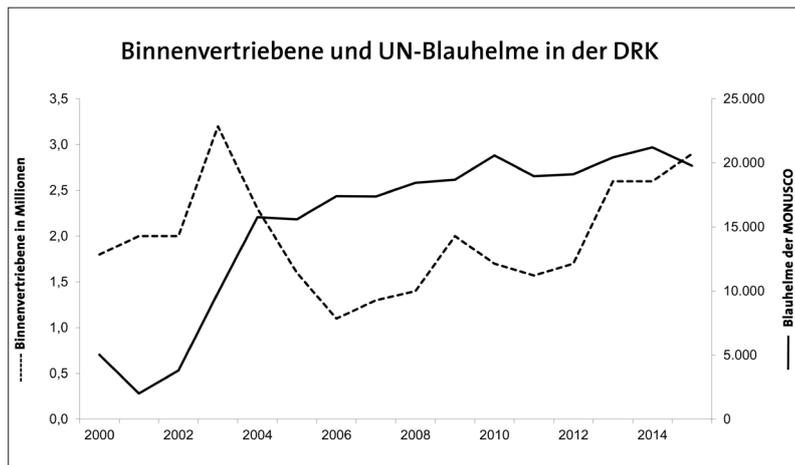
5 Pierre Englebert, *Congo Blues. Scoring Kabila's Rule*, *Atlantic Council*, 11.5.2016, www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/congo-blues-scoring-kabila-s-rule

6 UN Doc. S/2015/741 v. 28.9.2015, Abs. 28.

7 UN-Dok. S/RES/1856 v. 22.12.2008.

8 UN-Dok. S/RES/2098 v. 28.3.2013.

9 Denis M. Tull, *Peacekeeping und der Einsatz von Gewalt. Warum die Interventionsbrigade im Kongo kein Erfolgsmodell ist*, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Berlin 2016.



Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Die FIB ist nicht bei der operativen ›Friedenserzwingung‹ gescheitert, sondern politische Faktoren haben die Machbarkeit eines solchen Vorgehens untergraben.

tion war groß. Der Versuch, die Initiative der SADC wieder einzufangen, führte zu dem Kompromiss, die FIB in die MONUSCO zu integrieren. Dieses Konstrukt verhinderte jedoch weder, dass regionale Rivalitäten die FIB überschatteten, noch änderte es etwas an der Absicht der truppenstellenden Staaten, nicht über die Bekämpfung der M23 hinauszugehen. Nach der Neutralisierung der M23 verlor auch die Kabila-Regierung ihr kurzzeitig erhöhtes Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit den UN wieder.

Die grundsätzliche Frage, ob robustere Friedenssicherung auch erfolgreichere Friedenssicherung bedeutet, ist mit Blick auf die FIB im Kongo vorläufig mit ›Nein‹ zu beantworten. Die FIB ist nicht bei der operativen ›Friedenserzwingung‹ gescheitert, sondern politische Faktoren haben die Machbarkeit eines solchen Vorgehens untergraben. Damit sind die unterschiedlichen Interessen der Akteure – die UN, die kongolesische Regierung und die Regierungen der Nachbarstaaten Ruanda und Tansania – gemeint, die keineswegs identische Erwartungen mit der FIB verknüpft haben. Da die FIB bis heute die ihr zur Verfügung stehenden Mittel nicht eingesetzt hat, um ihr Mandat zu erfüllen, hatte sie keine nennenswerte Auswirkung auf die Lage im Osten Kongos. Ähnlich wie bei den regulären MONUSCO-Truppen liegt das Problem weniger in der fehlenden Mandatierung für den Einsatz von Gewalt als in der unzureichenden Umsetzung des Mandats. Robuste Mandate nach Kapitel VII der UN-Charta, die den Einsatz aller ›erforderlichen Maßnahmen‹ und damit auch Gewalt legitimieren, geben UN-Friedensmissionen im Prinzip ausreichend Spielraum, um ihr Mandat auch gegenüber bewaffneten Gruppen durchzusetzen.

Ähnlich wie bei den regulären MONUSCO-Truppen liegt das Problem weniger in der fehlenden Mandatierung für den Einsatz von Gewalt als in der unzureichenden Umsetzung des Mandats.

Fokussierung auf politische Prozesse

Es wäre wirklichkeitsfern anzunehmen, ein Mehr an Zwangsmaßnahmen würde die Probleme der Friedenssicherung lösen. Die Ursachen der Situation in Kongo – die anhaltende Gewalt, die Existenz einer

Vielzahl bewaffneter Gruppen und die Ineffektivität des Staates – sind politisch. Sie müssen als miteinander zusammenhängende Krisenfaktoren betrachtet werden. Momentan besteht leider die Tendenz, einzelne Problembereiche von ihrem politischen Kontext getrennt zu betrachten. Dies zeigt sich daran, dass sich UN-Missionen beinahe exzessiv damit befassen, was sie selbst tun können, um den Schutz der Zivilbevölkerung sicherzustellen. Die MONUSCO hat dabei sicherlich wichtige Innovationen hervorgebracht, allerdings hat sie lediglich Symptome bekämpft. Lösungsorientierter wäre es zu fragen, was eine Mission tun kann, um das erweiterte politische Umfeld zu beeinflussen. Damit würde man den Blick stärker auf politische, institutionelle Prozesse und die lokale Eigenverantwortung lenken. Die Regierung ist ein Akteur, der in Kongo wie auch in anderen Interventionsländern Partner und zugleich Teil des Problems ist (siehe insbesondere Südsudan). Wenn der wiederholte Versuch einer Mission, politische Prozesse zu beeinflussen, am Widerstand der Regierung scheitert, ist die Fokussierung auf militärische Aufgaben nur ein Ablenkungsmanöver. Angesichts dessen erscheint es ratsam, sich auf die Frage zurückzubedenken, welche politischen Strategien einer Mission zugrunde liegen (sollten), die gegebenenfalls mit robusten Maßnahmen unterstützt werden können.¹⁰ Wenn sich auch dieser Ansatz als ineffektiv erweist, kann eine UN-Mission allenfalls Schadensbegrenzung betreiben.

Stabilisierung als Priorität der MONUSCO

Die Effektivität der MONUSCO und der FIB wird in hohem Maße von den politischen Interessen der kongolesischen Regierung beeinflusst. Interventionspolitik zielt letztlich darauf ab, die lokale Regierung dabei zu unterstützen, Friedenskonsolidierung zu betreiben, um ein erneutes Ausbrechen der Gewalt zu verhindern. Weder kann, noch soll eine Mission die Regierung eines Staates ersetzen. Die vielfach beschworene ›nationale Eigenverantwortung‹ der Regierung ist eine zentrale Prämisse der UN, die in Resolution 2277(2016) auf die wichtige Rolle verwiesen, die dem kongolesischen Staat in politischer, strategischer und konzeptioneller Sicht zugeschrieben wird.¹¹ Während der Staat mit ›Ordnung‹ gleichgesetzt wird, gelten nichtstaatliche Akteure (›Kriegsherren‹) als Hindernis für Frieden und Stabilität. Dass diese Annahme problematisch ist, zeigt schon der Blick auf die Menschenrechtsverletzungen in der DRK. Zwischen März und Juni 2016 wurden 62 Prozent der von der MONUSCO registrierten Menschenrechtsverletzungen von staatlichen Akteuren, 38 Prozent von nichtstaatlichen Gewaltakteuren begangen.¹²

Das Mandat der MONUSCO spiegelt gleichwohl einen staatszentrierten Ansatz wider. Neben dem

Schutz der Zivilbevölkerung ist die Priorität der Mission die »Stabilisierung durch die Errichtung funktionsfähiger, professioneller und rechenschaftspflichtiger staatlicher Institutionen, einschließlich Sicherheits- und Justizinstitutionen, und durch Unterstützung bei der Schaffung eines förderlichen Umfelds für friedliche, glaubhafte und fristgerechte Wahlen, die die Gefahr der Instabilität senken, wozu ein offener politischer Handlungsraum und die Förderung und der Schutz der Menschenrechte gehören.«¹³

Bereits Resolution 1925(2010)¹⁴ hatte dieses Ziel vorgegeben und dabei die Unterstützung der Regierung bei der Reform des Sicherheitssektors (Security Sector Reform – SSR), zu dem Armee, Polizei und Justizwesen gezählt werden, ins Zentrum des Mandats gestellt. Diese Zielsetzung war wie die Entsendung der Interventionsbrigade dem Umstand geschuldet, dass die Sicherheitslage vor allem im Osten Kongos keinerlei Fortschritte machte. Vielmehr verdeutlicht die Tatsache, dass die im Jahr 2010 vom Sicherheitsrat formulierten Prioritäten auch sechs Jahre später noch gültig sind, die Unfähigkeit der kongolesischen Regierung, nationale Eigenverantwortung zu tragen. Damit wird eine zentrale Voraussetzung für eine substanzielle Verringerung oder gar einen Abzug der MONUSCO nicht erfüllt. Die Verknüpfung der Ausstiegsstrategie der MONUSCO mit einer effektiven Reform des Sicherheitssektors setzt genau dort an: die Reform des Staates und seiner Sicherheitsagenturen wird als Voraussetzung für effektives staatliches Handeln betrachtet.¹⁵

Die Reform des Sicherheitssektors

So plausibel diese Strategie erscheinen mag, so wenig hat sie in der Praxis bewirkt.¹⁶ Die Diskussion um die SSR hat bereits mit dem Ende des Friedensprozesses und den Wahlen im Jahr 2006 eingesetzt. Seitdem hat nahezu jede Analyse diese Reform als die zentrale strategische Priorität der Friedenskonsolidierung bezeichnet.¹⁷ Phasenweise hat die Regierung unter Kabila vorgegeben, die Reform des Sicherheitssektors genieße auch für sie Priorität. Verhandlungen über diese Reform machte die Regierung zu regelrechten »Geberkonferenzen«. Allein für den Zeitraum 2009 bis 2011 formulierte sie die Erwartung, die Geber sollten drei Milliarden US-Dollar für die Reform der Armee zur Verfügung stellen. Eine realistische SSR-Strategie legte die Regierung Kabila dagegen nie vor. Im Laufe der Jahre hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass die Regierung Reformen blockiert und die Kooperation verweigert. Bis heute weist Kabila eine Koordinierung der Geber in scharfer Form als Angriff auf Kongos staatliche Souveränität zurück. Stattdessen akzeptiert er ausschließlich bilaterale Projekte. Dies hat zu Doppelungen von SSR-Maßnahmen durch die Geber beigetragen und die externen Ressourcenzuflüsse für

die Regierung maximiert. Eine fehlende Koordinierung bedeutet allerdings auch, dass den Gebern die Hebel fehlen, um Entscheidungen zu beeinflussen.

Welches Kalkül steckt hinter der Ablehnung einer Reform des Sicherheitssektors durch die kongolesische Regierung? Zunächst hat sie das Ziel, die Einflussnahme internationaler Akteure zurückzudrängen. Dass Präsident Kabila den Sicherheitssektor uneingeschränkt kontrollieren möchte, ist innen- und sicherheitspolitisch begründet. Vor allem der Verteidigungssektor, bestehend aus Armee und Präsidialgarde, stellt eine wesentliche Säule des Systems der Patronage dar, auf dem Kabilas Herrschaft basiert. Externe Reforminitiativen werden im Keim erstickt, sofern sie die Interessen von Kongos politisch-militärischen Eliten bedrohen. Die Verwendung staatlicher Ressourcen durch diese Eliten ist keine vorübergehende Pathologie, sondern struktureller Bestandteil des politischen Systems. Im Gegensatz zu ihren Partnern, die Frieden und kollektive Sicherheit fördern wollen, verfolgt die Regierung das Ziel, ihre fragile Macht zu konsolidieren.

Der Regierung geht es darum, Reformen des Sicherheitssektors zu blockieren und zu unterlaufen, ohne die Unterstützung der westlichen Gemeinschaft zu riskieren. Dabei haben ihr letztlich die internationalen Partner hilfreich zur Seite gestanden. Kongos wichtigste bilaterale Partner Angola, Belgien, China, die Europäische Union, Frankreich, Südafrika und die USA haben an der MONUSCO vorbei gehandelt. Zudem haben die meisten dieser Partner eher Verteidigungskooperation betrieben als SSR. In Anbetracht dessen waren und sind die Möglichkeiten der MONUSCO, Reformen im Sicherheitssektor voranzubringen, extrem begrenzt, und sei es nur durch die Koordinierung internationaler SSR-Partner.

Das Mandat der MONUSCO spiegelt gleichwohl einen staatszentrierten Ansatz wider.

Vor allem der Verteidigungssektor stellt eine wesentliche Säule des Systems der Patronage dar, auf dem Kabilas Herrschaft basiert.

¹⁰ Jason K. Stearns, *Can Force be Useful in the Absence of a Political Strategy? Lessons from the UN Missions to the DR Congo*, Congo Research Group, Dezember 2015.

¹¹ Vgl. UN-Dok. S/RES/2277 v. 30.3.2016.

¹² UN Doc. S/2016/579 v. 28.6.2016, Abs. 41.

¹³ UN-Dok. S/RES/2277 v. 30.3.2016, Abs. 29(b).

¹⁴ UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010, Abs. 12.

¹⁵ UN-Dok. S/RES/2277 v. 30.3.2016, Abs. 46–49.

¹⁶ Hugo de Vries, *Going Around in Circles. The Challenges of Peacekeeping and Stabilization in the Democratic Republic of the Congo*, CRU Report, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, August 2015.

¹⁷ Für frühe Beispiele vgl. Henri Boshoff/Dylan Hendrickson/Sylvie More/Thierry Vircoulon, *Supporting SSR in the DRC: Between a Rock and a Hard Place*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, April 2010; Sébastien Melmot, *Candide au Congo: L'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS)*, Focus stratégique, n° 9, Institut français des relations internationales, September 2008.

Drei Fragen an Martin Kobler



UN-Foto: Eskinder Debebe

Was sind die Gründe dafür, dass sich Libyen fünf Jahre nach dem Sturz von Muammar al-Gaddafi noch immer in dieser langwierigen Konfliktsituation befindet?

Die Revolution in Libyen verlief ausgesprochen gewalttätig und die ausländische Intervention hinterließ ein Vakuum ohne funktionierende Institutionen. Al-Gaddafi hatte das Trugbild eines Staates geschaffen und hat während den 42 Jahren seiner Diktatur keine funktionsfähigen staatlichen Institutionen aufgebaut. Nach der Revolution und nach der Intervention im Jahr 2011 gab es keine klare Strategie für den Übergangsprozess. Der ›Tag danach‹ wurde nicht bedacht. Der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der nationalen Aussöhnung in dem tief gespaltenen Land wurde nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Nach Chaos und Bürgerkrieg wurde dann im Dezember 2015 das von den UN verhandelte ›Libysche Politische Abkommen‹ unterzeichnet. Ein neunköpfiger Präsidiumsrat wurde eingerichtet, allerdings fehlt der ›Regierung der nationalen Einheit‹ noch die volle Bestätigung durch das Parlament.

Der ›Tag danach‹ wurde nicht bedacht. Der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der nationalen Aussöhnung in dem tief gespaltenen Land wurde nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Nach Chaos und Bürgerkrieg wurde dann im Dezember 2015 das von den UN verhandelte ›Libysche Politische Abkommen‹ unterzeichnet. Ein neunköpfiger Präsidiumsrat wurde eingerichtet, allerdings fehlt der ›Regierung der nationalen Einheit‹ noch die volle Bestätigung durch das Parlament.

Sie waren in den Krisengebieten in Afghanistan, Irak und der Demokratischen Republik Kongo. Wurden die Mandate den spezifischen Situationen in den Ländern gerecht?

Die Mandate des UN-Sicherheitsrats sind das Ergebnis von Verhandlungen unter der Berücksichtigung aller Aspekte, um eine Krise bestmöglich zu lösen. Sie spiegeln auch die Realitäten der Weltpolitik wider. Wir sehen einen Trend hin zu umfangreichen Mandaten, die mit den begrenzten Mitteln, die zur Verfügung stehen, oft nur unzureichend umgesetzt werden können. Frieden schaffen kostet Geld! Friedensoperationen kosten nur einen Bruchteil der Militärausgaben. Ein gutes Mandat, das den Bedürfnissen gerecht wird, ist allerdings nur ein Aspekt – weitere wichtige Aspekte sind der politische Wille der Gastregierungen sowie die politische Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft und regionaler Akteure, das Mandat auch umzusetzen. Man kann ein hervorragendes Mandat haben: Ohne die Kooperationsbereitschaft der nationalen Akteure und ohne internationale Unterstützung sind die Erfolgchancen gering. Auf der anderen Seite reicht auch ein begrenztes Mandat, wenn die Bereitschaft der Konfliktparteien und der Rückhalt der Weltgemeinschaft vorhanden ist. Dann kann man viel erreichen.

Wie sollte Deutschland dazu beitragen, die weltweiten Bemühungen der Friedenssicherung zu unterstützen?

Deutschland leistet bereits einen wichtigen Beitrag zur Friedenssicherung und gehört zu den zehn größten Beitragszahlern im Jahr 2016. Trotzdem denke ich, dass die UN von einem aktiveren Engagement Deutschlands hinsichtlich des zivilen und militärischen Personals profitieren würden. Politische Unterstützung ist oft nicht genug. In vielen Missionen spielen Polizeieinheiten eine wichtige Rolle für die Stabilisierung. Hier kann die deutsche Polizei einen erheblichen Beitrag leisten. Solche Einsätze sind allerdings oft gefährlich. Deutschland sollte sich nur beteiligen, wenn es bereit ist, auch die Risiken in Kauf zu nehmen, die mit solchen Einsätzen verbunden sind und sich nicht bei Schwierigkeiten zurückzieht. Am 22. September 2016 hat Deutschland offiziell seine Kandidatur für die Sicherheitsratsmitgliedschaft 2019–2020 in New York vorgestellt. Ich würde mir wünschen, dass sich Deutschland aktiver mit Personal bei friedenserhaltenden Operationen einbringen könnte. Mehr Engagement bedeutet, größere Risiken einzugehen. Doch wer eine bedeutendere Rolle in den Krisenherden der Welt übernehmen möchte, müsste auch die damit verbundene Verantwortung übernehmen.

Martin Kobler ist seit November 2015 Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Libyen und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL).

Wie nützlich ist die MONUSCO noch?

Die MONUSCO wird kaum als Erfolg der UN-Friedenssicherung in die Geschichtsbücher eingehen. Ebenso wenig dürfte die Mission als eklatantes Scheitern in Erinnerung bleiben. Wichtigen Erfolgen bis zu den Wahlen im Jahr 2006 steht seitdem ein weitgehender Stillstand gegenüber. Die Gründe dafür sind weniger in der Mission selbst als in ihrem Umfeld zu suchen. Dazu zählt der UN-Sicherheitsrat, dessen Politik sich darin erschöpft, die Mission vor Ort zu belassen und ihr Mandat punktuell zu schärfen und zu erweitern. Es sind keine Initiativen erkennbar, die einen Weg aus der Sackgasse bieten würden. Die immer gleichlautenden Appelle an die nationale Eigenverantwortung und die Forderung einer Reform des Sicherheitssektors klingen mittlerweile hohl und wirklichkeitsfern. Von der kongolesischen Seite werden sie geflissentlich ignoriert, genauso wie letztlich die MONUSCO.

Ohne internationalen Rückhalt hat die Mission seit den Wahlen im Jahr 2006 eine kontinuierliche politische Marginalisierung seitens der kongolesischen Regierung erfahren. Diese sieht in der MONUSCO wahlweise einen ›Sündenbock‹ für die desolate Sicherheitslage im Osten oder einen ›Störenfried‹, der Reformen und die Einhaltung von Menschenrechten anmahnt. Mittlerweile überwiegt die Wahrnehmung als ›Störenfried‹, sodass keine Grundlage für ein gemeinsames Handeln gegeben ist. Nichts verdeutlicht dies mehr als die hartnäckigen Forderungen der Regierung nach einem Abzug der MONUSCO. Die Tatsache, dass die UN mittlerweile um ihren Verbleib in der DRK regelrecht betteln müssen, ist bittere Ironie.

So bleibt MONUSCO nur die Option, alles zu unterlassen, was die Regierung weiter gegen sie aufbringen könnte, um im Rahmen ihrer Möglichkeiten Schadensbegrenzung zu betreiben. Die Frage, ob der Sicherheitsrat die Konsequenz ziehen sollte, die Mission abzuziehen, wird immer öfter gestellt.¹⁸ Derzeit spricht vieles dafür, dass der Sicherheitsrat den geeigneten Zeitpunkt für einen Abzug verpasst hat. Dank der Versuche Kabilas, sich durch diverse Manöver wie das Verzögern der im Jahr 2016 anstehenden Wahlen an der Macht zu halten, steuert die DRK auf eine neue Krise zu. Ein Abzug zum jetzigen Zeitpunkt beinhaltet daher Risiken, die kaum ein Mitglied des Sicherheitsrats zu tragen bereit sein dürfte.

¹⁸ De Vries, a.a.O. (Anm. 16), S. 60; Stearns, a.a.O. (Anm. 10), S. 10.

Eskaliert der Westsahara-Konflikt?

Die MINURSO in der Krise

Martin Pabst

Die Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) hat bislang dazu beigetragen, dass der Waffenstillstand von den Konfliktparteien Marokko und der POLISARIO-Front weitgehend respektiert wurde. Ihre zweite Kernaufgabe, ein Referendum über die Zugehörigkeit zu Marokko oder die Bildung eines eigenständigen Staates durchzuführen, hat sie dagegen bis heute nicht erfüllt. Nach der Ausweisung zahlreicher internationaler MINURSO-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter durch Marokko im März 2016 ist die Mission weitgehend blockiert. Das Risiko einer militärischen Konfrontation wächst.

Das Königreich Marokko hat die ehemalige spanische Überseeprovinz in den Jahren 1976 beziehungsweise 1979 besetzt und einseitig annektiert. Auf Vermittlung der Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit (Organization of African Unity – OAU) einigten sich die beiden Konfliktparteien Marokko und die Volksfront für die Befreiung von Saguia el-Hamra und Río de Oro (Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro; kurz: POLISARIO-Front) im Jahr 1991 auf einen Waffenstillstand und die Durchführung eines von den UN organisierten Referendums über die Unabhängigkeit Westsaharas oder den Anschluss an Marokko. Mit Resolution 690 vom 29. April 1991 hatte der Sicherheitsrat die nach Kapitel VI UN-Charta mandatierte Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental – MINURSO) entsandt. Das ursprünglich für das Jahr 1992 geplante Referendum scheiterte jedoch an der Blockadehaltung Marokkos bei der Identifizierung der Abstimmungsberechtigten.¹

Seit seiner Ablehnung des Baker-Plans II im Jahr 2004 erklärt Marokko das Vorhaben eines Referendums für gescheitert. Im April 2007 schlug es als Alternative eine »Weitreichende Autonomie der saharaischen Provinzen innerhalb des marokkanischen Staates« vor. Sie sollten ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung (mit einem vom marokkanischen König eingesetzten Premierminister) und eigene Gerichte erhalten. Nationale Symbole, die Währung sowie die Außen- und Verteidigungspolitik sollten von Marokko bestimmt werden.² Auf maßgebliche Initiative der USA und Frankreichs bezeichnete der Sicherheitsrat diesen Vorschlag als »ernsthaft und glaubwürdig«.³ Hingegen besteht die POLISARIO-Front weiterhin auf dem Referendum mit der Option

der Unabhängigkeit. Sie ist jedoch bereit, die Autonomie innerhalb des marokkanischen Staates als Abstimmungsoption zuzulassen. Auch signalisiert sie für den Fall der Unabhängigkeit ihr Entgegenkommen gegenüber marokkanischen Interessen.

Die Persönlichen Gesandten des Generalsekretärs für Westsahara, der Niederländer Peter van Walsum (2005 bis 2008) und Christopher W. S. Ross aus den USA (seit 2009), haben die Konfliktparteien immer wieder aufgefordert, die Verhandlungen ohne Vorbedingungen zu führen. Bis heute verliefen diese jedoch ergebnislos. Dies verwundert nicht, da zwischen den gegensätzlichen Positionen kaum Raum für einen Kompromiss besteht. Eine Autonomie-lösung ist letztlich nur eine Variante der Integrationsoption. Zudem besteht die Gefahr, dass eine solche Lösung von der Zentralregierung später eingeschränkt oder aufgekündigt wird. Dies zeigt das Beispiel Eritrea, wo die UN im Jahr 1992 eine Autonomie herbeigeführt hatten, die allerdings zehn Jahre später aufgehoben wurde.⁴

Realpolitik versus Völkerrecht

Marokko stellt einen Entkolonialisierungskonflikt in Abrede und argumentiert, dass die territoriale Integrität des Königreichs in den Jahren 1976 beziehungsweise 1979 wiederhergestellt worden sei. Der Einstufung seiner Herrschaft als »Besatzung« tritt es daher scharf entgegen. Ein auf Antrag Marokkos von der UN-Generalversammlung eingeholtes Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – IGH) vom Oktober 1975 kommt zu einer anderen Einschätzung. Die Regierung in Rabat zitiert es daher nur selektiv und unterstellt, dass der IGH die »kulturellen Besonderheiten« Nordafrikas nicht in Betracht gezogen hätte.⁵

¹ Zur Geschichte des Konflikts ausführlich Martin Pabst, *Verhärtete Fronten. Weiterhin Stillstand in der Westsahara-Frage*, Vereinte Nationen (VN), 3/2005, S. 92–96 und Martin Pabst, *Listen und Einsprüche*, VN, 2/2000, S. 67–69.

² Oliver Meiler, *Direktverhandlungen mit Marokko unter UN-Aufsicht. Ein Sandkorn Hoffnung für die Westsahara*, Berliner Zeitung, 19.6.2007.

³ UN-Dok. S/RES/1754 v. 30.4.2007.

⁴ Tekeste Negash, *Eritrea and Ethiopia. The Federal Experience*, Uppsala 1997, S. 70–147.

⁵ Abdelfadil Gnidil, *Die völkerrechtliche Lage der ehemaligen Spanischen Sahara*, Tübingen 1987, S. 98.



Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro »Forschung und Politikberatung« in München, Stellvertretender Vorsitzender des Landesverbands Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, befasst sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen in Afrika und im Mittelmeerraum.

Wichtige Etappen im Westsahara-Konflikt

1884/1912	Westsahara wird spanisches Protektorat.
ab 1966	Aufforderung der UN an Spanien zur Durchführung eines Unabhängigkeitsreferendums.
1974	Spanische Volkszählung zur Vorbereitung eines Referendums.
Oktober 1975	Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs bekräftigt Vorrang des Selbstbestimmungsrechts vor territorialen Ansprüchen Marokkos und Mauretaniens.
November 1975	›Grüner Marsch‹ von 350 000 marokkanischen Demonstrantinnen und Demonstranten setzt Spanien unter Druck. Spanien tritt Verwaltung Westsaharas an Marokko und Mauretanien ab.
1975/1976	Militärische Besetzung und Annexion durch Marokko (Norden) und Mauretanien (Süden), Massenflucht von Saharais nach Algerien, Krieg mit der POLISARIO-Front.
Februar 1976	POLISARIO-Front ruft die ›Demokratische Arabische Republik Sahara‹ (Saharawi Arab Democratic Republic – DARS) aus – Kontrolle nur über östlichen Streifen.
1979	Rückzug Mauretaniens; Marokko besetzt und annektiert den bislang mauretanischen Teil.
1981 bis 1987	Marokko baut einen 2700 km langen Verteidigungswall (›Berm‹).
1991	Konfliktparteien nehmen den von der UN und OAU vermittelten Waffenstillstand und Regelungsplan an, Entsendung der MINURSO.
2000	Über 130 000 Einsprüche von marokkanischer Seite bringen Wähleridentifizierung zum Stillstand.
2004	Marokko lehnt den ›Friedensplan für die Selbstbestimmung des Volkes von Westsahara‹ (Baker-Plan II) ab, der ein Referendum nach fünfjähriger Autonomie vorsah und einem Großteil der marokkanischen Zuwanderer ein Stimmrecht eingeräumt hätte.

Immer wieder äußert Marokko den Wunsch, den Westsahara-Konflikt in bilateralen Verhandlungen mit Algerien zu lösen. Verhandlungen zwischen einem Staat und einer Bewegung seien protokollarisch inakzeptabel; zudem sei Algerien die eigentliche zweite Konfliktpartei.⁶ Marokkanische Vertreter pflegen die POLISARIO-Front als ›Werkzeug‹ oder gar als ›Erfindung‹ Algeriens darzustellen. Algerien lehnt es wiederum strikt ab, Partei im Westsahara-Konflikt zu sein und akzeptiert nur eine Beobachterrolle. Die POLISARIO-Front beruft sich auf die richtungweisende Resolution 1514(XV) der Generalversammlung aus dem Jahr 1960 über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker⁷, auf das IGH-Rechtsgutachten vom Oktober 1975 und auf den Regelungsplan. Sie verweist auf Resolution 34/37 der Generalversammlung vom

21. November 1979 und auf Resolution 35/19 der Generalversammlung vom 11. November 1980, die das »unverzichtbare Recht der Bevölkerung der Westsahara auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit« bekräftigen und die marokkanische Herrschaft als »fortgesetzte Besetzung« einstufen. Resolution 34/37 erkannte die POLISARIO-Front ferner als legitime »Vertreterin der Bevölkerung der Westsahara« an.⁸

Anerkennung und Souveränität

Die POLISARIO-Front versucht, mit der aus ihrer Sicht bereits bestehenden Staatlichkeit durch die ›Demokratische Arabische Republik Sahara‹ (Saharawi Arab Democratic Republic – DARS) Marokko diplomatisch Paroli zu bieten. Die DARS übt jedoch lediglich über einen kleinen Teil des Territoriums und der Bevölkerung Westsaharas Kontrolle aus. Die UN haben die DARS nicht als Mitglied akzeptiert und derzeit wird sie nur von etwa 40 Staaten – insbesondere aus Afrika und Lateinamerika – diplomatisch anerkannt. Die DARS wurde zwar von der Afrikanischen Union (AU) aufgenommen, sie gehört allerdings weder der Liga der arabischen Staaten noch der Organisation für Islamische Zusammenarbeit an. Andererseits hat bislang kein Staat die marokkanische Souveränität über Westsahara anerkannt. So lautet die deutsche Position: »Die Westsahara ist ein Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung im Sinne von Artikel 73 der Charta der Vereinten Nationen, welches nach Angaben des Sonderausschusses für Entkolonialisierung beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen nicht unter der effektiven Kontrolle einer völkerrechtlich legitimierten Verwaltungsmacht steht (...).«⁹

Damit steht Realpolitik gegen Völkerrecht. *In puncto* Völkerrecht in der Defensive setzt Marokko auf eine allmähliche Anerkennung seiner *De-facto*-Herrschaft. Ähnlich wie Israel in den besetzten palästinensischen Gebieten bemüht sich das Königreich als die stärkere Konfliktpartei, auf Zeit zu spielen und vor Ort Fakten zu schaffen.

Marokko – die stärkere Konfliktpartei

Im Sicherheitsrat kann Marokko auf die tatkräftige Unterstützung der Vetomacht Frankreich setzen, da die politischen und ökonomischen Verflechtungen zwischen beiden Staaten und ihren Eliten eng sind. Auch die USA neigen aus geostrategischen Erwägungen dazu, Marokko zu unterstützen. Mit Beginn des sogenannten ›Arabischen Frühlings‹ hat zudem Saudi-Arabien seine Beziehungen zum Königreich Marokko intensiviert und stützt dessen Westsahara-Politik. Hingegen hat die POLISARIO-Front keine vergleichbar mächtigen Unterstützer und verfügt nur über geringe finanzielle Mittel.

Bereits zwischen den Jahren 1960 und 1980 verfolgte Marokko ein eher realpolitisch als völkerrecht-

lich fundiertes Vorgehen. In den sechziger Jahren erhob das Königreich territoriale Ansprüche auf Westsahara und Mauretanien. Im Jahr 1975 teilten Marokko und Mauretanien Westsahara unter sich auf. Schließlich annektierte Marokko im Jahr 1979 nach dem Rückzug Mauretaniens auch den südlichen Teil Westsaharas.

Marokko wirbt in erster Linie mit realpolitischen Argumenten. So wird darauf verwiesen, dass die Gründung eines neuen Staates die regionale Ordnung in der instabilen Sahelregion gefährde. Die POLISARIO-Front sei zu unerfahren, um einen Staat zu führen. Während des Kalten Krieges pflegte Rabat die Befreiungsbewegung als »kommunistisch« zu bezeichnen. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass ihr nun unterstellt wird, »islamistisch« zu sein oder zumindest die islamistische Radikalisierung von Kämpfern und Anhängern nicht zu verhindern. Angesichts des säkularen Charakters der Befreiungsbewegung ist dieser Vorwurf wenig überzeugend – die Al-Qaida im Islamischen Maghreb (Al-Qaida in the Islamic Maghreb – AQIM) hat sowohl die POLISARIO-Front als auch Marokko zum Feind erklärt. Stichhaltige Belege für Verbindungen zur AQIM oder zum »Islamischen Staat« existieren nicht. Dies wurde beispielsweise von Daniel Benjamin, dem ehemaligen Koordinator für Terrorismusbekämpfung im amerikanischen Außenministerium, vor dem US-Kongress bestätigt.¹⁰

Kompromiss statt Unabhängigkeit

Mit seiner realpolitischen Argumentation zur Konfliktlösung konnte Marokko innerhalb der UN Fortschritte erzielen. So ließ der Persönliche Gesandte des Generalsekretärs van Walsum im April 2008 verlauten, »eine unabhängige Westsahara sei kein realistischer Vorschlag«¹¹. Laut dem damaligen stellvertretenden UN-Botschafter der USA Alejandro Daniel Wolff war es »der beste und realistischste Weg, eine Verhandlungslösung zu verfolgen, die eine tatsächliche Autonomie für die POLISARIO-Front unter marokkanischer Souveränität vorsieht«¹². Der Sicherheitsrat forderte die Konfliktparteien schließlich dazu auf, »eine realistische Sicht und einen Geist des Kompromisses« zu zeigen.¹³ In Resolution 1359 vom 29. Juni 2001 erklärte der Sicherheitsrat letztmals ausdrücklich seine Unterstützung für ein Referendum. Erstmals in Resolution 1394 vom 27. Februar 2002 wird stattdessen eine »gerechte, dauerhafte und beiderseitig annehmbare Lösung« befürwortet.¹⁴ Ab Resolution 1495 vom 31. Juli 2003 wird dieses Ziel mit der Selbstbestimmung verknüpft – der Versuch eines Spagats zwischen Realpolitik und Völkerrecht.¹⁵ Die MINURSO trägt jedoch bis heute die Aufgabe der Organisation eines Referendums im Namen; ihr Mandat wurde nicht geändert.

Menschenrechtsverletzungen und Rohstoffausbeutung

Die POLISARIO-Front und pro-saharaische nicht-staatliche Organisationen (NGOs) konzentrierten sich in den letzten Jahren darauf, Marokko mit den Themen Menschenrechte und Rohstoffausbeutung in Westsahara unter Druck zu setzen. Nicht nur Amnesty International und Human Rights Watch, sondern auch die Berichte des UN-Generalsekretärs weisen auf Menschenrechtsverletzungen im von Marokko kontrollierten Teil Westsaharas hin. Freie Meinungsäußerung zur Frage der Unabhängigkeit werde unterbunden. Demonstrationen würden mit unverhältnismäßiger Gewalt aufgelöst, Personen von Militärgerichten zu teilweise langjährigen Haftstrafen verurteilt, unter inakzeptablen Bedingungen inhaftiert und gefoltert. Ausländische Menschenrechtsaktivisten sowie Journalistinnen und Journalisten würden daran gehindert, Westsahara zu besuchen. Der UN-Generalsekretär hatte sich in früheren Berichten auch mit Klagen über Menschenrechtsverletzungen in den von der POLISARIO-Front kontrollierten Lagern beschäftigt. Hier seien in den letzten Jahren allerdings erhebliche Fortschritte erzielt worden.¹⁶

Die POLISARIO-Front und NGOs fordern seit Jahren die Ausweitung des MINURSO-Mandats auf

Mit seiner realpolitischen Argumentation zur Konfliktlösung konnte Marokko innerhalb der UN Fortschritte erzielen.

6 So äußerte sich der marokkanische Außenminister Salaheddine Mezouar im April 2015, UN Doc. S/2015/246 v. 10.4.2015, Abs. 16.

7 UN-Dok. A/RES/1514(XV) v. 14.12.1960.

8 UN Doc. A/RES/34/37 v. 21.11.1979, S. 204; UN Doc. A/RES/35/19 v. 11.11.1980, S. 213.

9 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Wolfgang Gehrcke, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Die Westsahara 25 Jahre nach der VN-Resolution 690 zu einem Referendum über die Unabhängigkeit der Westsahara, Bundestags-Drucksache 18/8088 v. 13.4.2016, S. 2.

10 LRA, Boko Haram, Al-Shabaab, AQIM and Other Sources of Instability in Africa. Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. One Hundred Twelfth Congress, Second Session, 25.4.2012, S. 64, <http://archives.republicans.foreignaffairs.house.gov/112/73998.pdf>

11 Sahara Watch, Resolution 1813: Casus Belli? Apparently Not., 3.5.2008, www.sahara-watch.blogspot.de/2008/05/resolution-1813-casus-belli-apparently.html; Die POLISARIO-Front warf van Walsum daraufhin Parteilichkeit vor. Der UN-Generalsekretär verlängerte das im August 2008 auslaufende Mandat van Walsums nicht mehr.

12 Claudia Parsons, U.N. Council Urges Realism in Western Sahara Dispute, Reuters, 30.4.2008, www.reuters.com/article/us-sahara-tal-ks-un-idUSN3054731620080501

13 UN-Dok. S/RES/1813 v. 30.4.2008, S. 2.

14 UN-Dok. S/RES/1394 v. 27.2.2002.

15 UN-Dok. S/RES/1495 v. 31.7.2003.

16 Siehe beispielsweise UN Doc. S/2016/355 v. 19.4.2016.



Map No. 3691 Rev. 80 UNITED NATIONS
April 2016 (Colour)

Department of Field Support
Geospatial Information Section (formerly Cartographic Section)

menschenrechtliche Aspekte, wie es bei jüngeren Friedensmissionen Standard ist. Bisher konnte Marokko diesen Schritt mit Unterstützung der Veto-macht Frankreich verhindern. Im Dezember 2015 gab der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in erster Instanz einer Klage der POLISARIO-Front Recht, die sich gegen eine Vereinbarung der Europäischen Union (EU) mit Marokko über die Liberalisierung von landwirtschaftlichen Gütern und Fi-

schereiprodukten gerichtet hatte. Der EuGH erkannte die POLISARIO-Front als Vertretung der saharaischen Bevölkerung vor Gericht an. Er erklärte die Vereinbarung für nichtig, da sie sich auch auf die nicht unter marokkanischer Souveränität stehende Westsahara beziehe. Daraufhin stellte Marokko alle Kontakte mit der EU ein.¹⁷ NGOs betreiben zunehmend erfolgreiche Boykottkampagnen gegen Firmen, die an der Rohstoffausbeutung in Westsa-

hara beteiligt sind. So haben in der ersten Jahreshälfte 2016 über 20 europäische Investmentgesellschaften und Pensionsfonds ihre Beteiligungen an betroffenen Unternehmen verkauft.¹⁸

Die Ereignisse überstürzen sich

Durch solche Aktionen herausgefordert, nutzte Marokko den Besuch des UN-Generalsekretärs zu einem kalkulierten Affront. Ban Ki-moon reiste Anfang März 2016 nicht nur in die Flüchtlingslager bei Tindouf in Algerien, sondern auch in die von der POLISARIO-Front kontrollierte Region – der erste Besuch eines Generalsekretärs in diesem Teil Westsaharas. Er traf Mohamed Abdelaziz, den Generalsekretär der POLISARIO-Front und Präsidenten der DARS. In den Lagern äußerte Ban, dass er die Frustration der Saharais angesichts der langdauernden »Besatzung« durch Marokko nachvollziehen könne.¹⁹ Zum Ende seiner Amtszeit wagte Ban offensichtlich eine deutlichere Sprache.

Marokko hatte bereits versucht, das Besuchsprogramm des Generalsekretärs zu verändern. Als dieser daran festhielt, wurden ein Aufenthalt in Rabat und ein Gespräch mit König Mohammed VI. gestrichen, da der Monarch »nicht verfügbar« gewesen sei.²⁰ Organisiert von regierungsnahen Verbänden, protestierten am 13. März 2016 etwa eine Million Menschen in Rabat gegen die Aussagen Bans. Die südlichen Provinzen Westsaharas seien und blieben marokkanisch. Am 15. März 2016 drohte Marokko, seine Truppen in UN-Friedensmissionen sowie lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der MINURSO zurückzurufen.²¹ Einen Tag später forderte Rabat 84 internationale zivile MINURSO-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter dazu auf, binnen drei Tagen das Territorium zu verlassen. Zurück blieben 24 Blauhelme, 191 Militärbeobachterinnen und -beobachter, 157 lokale zivile Angestellte und vier Freiwillige. 25 internationale zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durften inzwischen zurückkehren. Darüber hinaus stellte Marokko seine freiwilligen Zahlungen an die MINURSO von jährlich drei Millionen US-Dollar ein und erzwang die Schließung eines MINURSO-Verbindungsbüros in Dakhla. Infolge des marokkanischen Vorgehens wurde die Handlungsfähigkeit der MINURSO massiv eingeschränkt.

Mit dem Wort »Besatzung« hatte Ban die völkerrechtliche Einschätzung der UN-Generalversammlung wiedergegeben, die sie in mehreren Resolutionen entsprechend geäußert hat. Sein Sprecher bemühte sich um Schadensbegrenzung und verkündete, dass es sich um ein »Missverständnis« handle. Bans Stellungnahme sei eine spontane, persönliche Reaktion gewesen. Doch die marokkanische Regierung ließ sich nicht umstimmen und erklärte, dass die Entscheidung unwiderruflich sei, man aber wei-

terhin an der Aufrechterhaltung des Waffenstillstands mitwirken werde.²²

Es befremdet, dass am Völkerrecht orientierte Staaten diesen bedenklichen Präzedenzfall nicht hinreichend kritisierten und von Marokko eine umgehende Rücknahme der Maßnahmen forderten. Es gab zwar im UN-Sicherheitsrat längere Diskussionen, jedoch wurde schließlich im April 2016 eine milde Resolution verabschiedet, die die Handschrift Frankreichs erkennen lässt. Wie in früheren Jahren wurde das MINURSO-Mandat um ein Jahr verlängert. Ohne Marokko ausdrücklich zu nennen, »bedauerte« der Sicherheitsrat lediglich die Lahmlegung des zivilen Mitarbeiterstabs und appellierte an »die Konfliktparteien«, dem UN-Personal vollständigen Zugang zu gestatten. Der UN-Generalsekretär wurde aufgefordert, den Rat innerhalb von 90 Tagen zu informieren, ob die Funktionsfähigkeit der Mission wiederhergestellt sei. Anderenfalls solle er »prüfen, wie die Erreichung dieses Zieles am besten erleichtert werden kann.«²³ Die Unterrichtung erfolgte am 26. Juli 2016 durch den Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze Hervé Ladsous. Er führte aus, dass er mit einer schrittweisen Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit rechne.

Verschärfung der Konfrontation

Am 31. Mai 2016 verstarb der langjährige Generalsekretär der POLISARIO-Front und DARS-Präsident Abdelaziz. Zum Nachfolger in beiden Ämtern wurde im Juli 2016 der POLISARIO-Mitgründer Brahim Ghali gewählt. Er gilt als Befürworter einer härteren Linie. Jugendliche Anhänger der POLISARIO-Front sind seit Jahren mit dem Stillstand unzufrieden und haben die Aufkündigung des Waffenstillstands in die Diskussion eingebracht.²⁴

Mitte des Jahres mehrten sich Anzeichen für eine mögliche Rückkehr zu bewaffneten Auseinander-

Infolge des marokkanischen Vorgehens wurde die Handlungsfähigkeit der MINURSO massiv eingeschränkt.

Jugendliche Anhänger der POLISARIO-Front sind seit Jahren mit dem Stillstand unzufrieden und haben die Aufkündigung des Waffenstillstands in die Diskussion eingebracht.

¹⁷ Marokko setzt Kontakte aus, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 27.2.2016.

¹⁸ Western Sahara Resource Watch, Wave of Divestments over Western Sahara, 20.6.2016, www.wsrw.org/a105x3519

¹⁹ Jörg Tiedjen, Niederlage für Marokko, Junge Welt, 8.3.2016, www.jungewelt.de/2016/03-08/056.php

²⁰ UN Chief to Hold Western Sahara Donor's Conference by June, Daily Mail, 8.3.2016, www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-3481458/UN-chief-hold-Western-Sahara-donors-conference-June.html

²¹ Western Sahara: Morocco Threat over UN Peacekeepers, BBC, 17.3.2016, www.bbc.com/news/world-africa-35820557

²² UN Chief Regrets Western Sahara »Occupation« Comment, Al Jazeera, 29.3.2016, www.aljazeera.com/news/2016/03/chief-regrets-western-sahara-occupation-comment-160328201619417.html

²³ UN-Dok. S/RES/2285 v. 29.4.2016.

²⁴ Neuer Polisario-Führer, FAZ, 11.7.2016.

Die von den UN bestätigte Verletzung des Waffenstillstands ist der schwerste Zwischenfall seit dem Jahr 1991.

setzungen. So führte die ›Saharaische Volksbefreiungsarmee‹ Übungen durch und mobilisierte neue Soldatinnen und Soldaten.²⁵ Seit dem 28. August 2016 stehen sich bei Guerguerat nahe der mauretanschen Grenze marokkanische und saharaische Kräfte nur 120 Meter voneinander entfernt gegenüber. Gemäß dem Protestschreiben der POLISARIO-Front an den Sicherheitsrat waren bewaffnete marokkanische uniformierte Kräfte am 11. August 2016 in den entmilitarisierten Pufferstreifen jenseits des Verteidigungswalls einmarschiert, um den einseitig unternommenen Bau einer Teerstraße nach Mauretanien in der von der POLISARIO-Front kontrollierten Zone zu überwachen. Im Gegenzug hatte die POLISARIO-Front eine militärische Einheit entsandt. Die von den UN bestätigte Verletzung des Waffenstillstands ist der schwerste Zwischenfall seit dem Jahr 1991.

Diplomatische Strategien

Auch auf diplomatischem Parkett kam Bewegung in den Konflikt. Im Juli 2016 überraschte Marokko auf dem Gipfel der AU in Kigali mit seinem Beitrittswunsch. Da die DARS im Jahr 1984 von der OAU aufgenommen worden war, hatte Marokko die Staatenorganisation verlassen und war der AU nicht beigetreten. Die Ernennung von Joaquim Alberto Chissano zum Sonderbeauftragten der AU für Westsahara im Jahr 2014 und sein Engagement bei den UN zugunsten eines Unabhängigkeitsreferendums waren Marokko ein Dorn im Auge. Im Gegenzug startete Rabat eine Initiative, mit der afrikanische Staaten politisch, ökonomisch und kulturell umworben wurden. Mittlerweile befürworten 28 Mitglieder die Aufnahme Marokkos, unter ihnen die Côte d'Ivoire, die Demokratische Republik Kongo, Libyen, Sambia, Senegal und Sudan. Das Beitritts-gesuch soll auf dem AU-Gipfel im Januar 2017 in Addis Abeba ohne Vorbedingungen eingereicht werden.²⁶ Es deutet sich jedoch an, dass Marokko nahestehende Staaten den gleichzeitigen Ausschluss der DARS fordern werden. Hierfür wäre nicht nur, wie für eine Aufnahme, eine einfache Mehrheit von 28 Staaten erforderlich, sondern eine Zwei-Drittel-Mehrheit von 36 Staaten. Da ›Schwergewichte‹ wie Algerien, Angola, Nigeria und Südafrika auf der Seite der DARS stehen, ist deren Ausschluss unwahrscheinlich. Zudem genießt die Solidarität mit ›Afrikas letzter Kolonie‹ Sympathie in der afrikanischen Zivilgesellschaft.

Resümee

Möglicherweise bezweckte Marokko mit seinem Af-front, die MINURSO auf die Überwachung des Waffenstillstands zu beschränken oder sich sogar der ungeliebten Mission zu entledigen. Dass das Königreich eine militärische Lösung des Konflikts sucht,

ist derzeit nicht erkennbar, kann aber auch nicht ausgeschlossen werden.

Die POLISARIO-Front steht vor einer Neubestimmung ihrer Politik. Die ungeduldige junge Generation drängt darauf, zu handeln. Möglicherweise wird es zu begrenzten Kampfhandlungen im Verbund mit organisierten Protesten in der marokkanisch besetzten Region kommen, die das Ziel haben, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf den ungelösten Konflikt zu lenken. Für einen größeren Krieg wäre die POLISARIO-Front unzureichend gerüstet und auch ihre Schutzmacht Algerien dürfte kein Interesse daran haben. Eine Eskalation kann selbstverständlich nicht ausgeschlossen werden. Ban Ki-moon bezeichnete den Westsahara-Konflikt als »Zeitbombe«. Sollte der Konflikt nicht gelöst werden, könnten die Folgen für die Region möglicherweise nicht mehr unter Kontrolle gebracht werden.²⁷ Noch kann die gemäßigte, verhandlungsbereite POLISARIO-Front die ungeduldigen jungen Saharais im Zaum halten.

Die MINURSO steht am Scheideweg. Marokkos Maßnahmen erzwingen die längst überfällige Grund-satzentscheidung über deren Zukunft. Zu den Möglichkeiten gehören die Beendigung der MINURSO, die Veränderung beziehungsweise die Einschränkung ihres Mandats oder verstärkter Druck durch den Sicherheitsrat auf die Konfliktparteien. Letztere Option ist wohl nur mit Unterstützung der USA vorstellbar. Die amerikanische Regierung hat in der Westsahara-Frage zwar häufig auf Marokko Rücksicht genommen, ist allerdings weniger einseitig positioniert als Frankreich und pflegt inzwischen auch gute Beziehungen zu Algerien. Für die UN steht in Westsahara viel auf dem Spiel. Eine Opferung des Selbstbestimmungsrechts zugunsten realpolitischer Erwägungen würde ihre Glaubwürdigkeit erschüttern. Was für die ebenfalls von Nachbarstaaten besetzten und einseitig annektierten ehemaligen Kolonien Namibia und Timor-Leste galt, muss auch für Westsahara Gültigkeit besitzen. Zudem wird nur eine im Völkerrecht verankerte, gerechte Lösung Aussicht auf nachhaltige Akzeptanz haben.

Die MINURSO steht am Scheideweg.

²⁵ Vish Sakthivel, The EU, Morocco, and the Western Sahara: A Chance for Justice, 10.6.2016, www.ecfr.eu/article/commentary_the_eu_morocco_and_the_western_sahara_a_chance_for_justice_7041

²⁶ Morocco asks to rejoin African Union after 32 years, BBC News, 18.7.2016, www.bbc.com/news/world-africa-36822240

²⁷ Personal Envoy of the Secretary-General for Western Sahara, Briefing to the Security Council, 8.12.2015.

50 Jahre Kampf gegen rassistische Diskriminierung

Errungenschaften und Herausforderungen in Deutschland und weltweit

Alexandra Steinebach

Im Dezember 2015 feierte das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) sein fünfzigjähriges Bestehen. Dieser Beitrag untersucht die Entwicklungen und Herausforderungen sowie die Umsetzungspraxis des Übereinkommens. Im Mittelpunkt steht die Arbeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung. Neben dem historischen Entstehungskontext wird die Umsetzung in Deutschland genauer betrachtet. International erschweren die Verspätungen bei der Einreichung der Staatenberichte und die mangelnde Akzeptanz des Individualbeschwerdeverfahrens die Arbeit des Ausschusses.

Mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD) wurde vor etwas mehr als 50 Jahren am 21. Dezember 1965 das erste Menschenrechtsübereinkommen von der UN-Generalversammlung verabschiedet. In Artikel 1 Absatz 1 wird rassistische Diskriminierung als »[...] jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird,«¹ bezeichnet.

Aktuelle Entwicklungen

Im Hinblick auf die politischen Entwicklungen in Afghanistan, Irak, Syrien sowie in verschiedenen Staaten Afrikas kommt der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung heutzutage eine besondere Bedeutung zu: Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der Fluchtbewegungen aus diesen Staaten in Richtung Europa sowie dem zunehmenden Rassismus in den aufnehmenden Gesellschaften. Dieser Beitrag setzt sich anlässlich des fünfzigjährigen Jubiläums des ICERD mit den Entwicklungen und Herausforderungen bei der Umsetzung des Übereinkommens sowie mit der Arbeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) auseinander. Der Fokus liegt dabei auf den

aktuellen Entwicklungen und der Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland. Die mangelhafte Aufklärung der Taten des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) hat den CERD im Jahr 2015 dazu veranlasst, von einem »institutionalisierten Rassismus« in Deutschland zu sprechen. Zudem verdeutlicht das Erstarren politisch rechts stehender Parteien wie der Alternative für Deutschland (AfD) und Bewegungen wie die Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Pegida), dass Rassismus auch in der deutschen Öffentlichkeit ein Thema ist.²

Auf der 88. Tagung des Ausschusses im November 2015 begingen die Ausschussmitglieder und zahlreiche Staatenvertreter das fünfzigjährige Jubiläum des ICERD. Der Vorsitzende des Ausschusses José Francisco Calí Tzay hob in seiner Eröffnungsrede die bedeutenden Fortschritte hervor, die seit der Verabschiedung des Übereinkommens vor 50 Jahren gemacht wurden. Die Entstehung war von politisch unruhigen Zeiten geprägt: Calí Tzay verwies insbesondere auf die Bürgerrechtsbewegung in den USA, das Ende des Kolonialismus und die Apartheid. Ungeachtet dessen gab es seit der ersten Tagung des Ausschusses im Jahr 1970 immer wieder Anlässe, die Beachtung und Umsetzung des ICERD anzumahnen. Insbesondere die vielen säumigen Staatenberichte und die geringe Anzahl von Staaten, die das Individualbeschwerdeverfahren anerkannt haben, erschweren die Arbeit des Ausschusses und behindern die Aufklärung rassistischer Diskriminierung weltweit.

Der CERD als Überprüfungsorgan

Der Hauptauftrag des CERD ist die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens. Dafür stehen ihm verschiedene Mechanismen zur Verfügung, über die der Ausschuss Einfluss ausüben kann. Das wichtigste Überprüfungsinstrument ist die eingegangene Verpflichtung der Vertragsstaaten, nach



Alexandra Steinebach, geb. 1976, ist Dozentin für öffentliches Recht und internationales Umweltrecht an der Deutsch-Mongolischen Hochschule für Rohstoffe und Technologie (GMIT) in Ulan Bator, Mongolei. Sie berichtet seit dem Jahr 2011 über das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung für VEREINTE NATIONEN.

¹ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, Bundesgesetzblatt (BGBl) 1969 II, S. 961.

² Parallelbericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte an den UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD) im Rahmen der Prüfung des 19.–22. Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte, April 2015.

Im Jahr 1993 hat der CERD ein Frühwarnverfahren (early-warning procedure) sowie ein Eilverfahren (urgent procedure) eingeführt, um schnell auf bedrohliche Situationen reagieren zu können.

Artikel 9 ICERD alle zwei Jahre einen schriftlichen Bericht über die Situation in ihrem Land abzugeben. Mit sogenannten Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) zu den Berichten gibt der Ausschuss anschließend eine Einschätzung über die Umsetzung des Übereinkommens ab. Das Staatenbeschwerdeverfahren nach Artikel 11 ICERD wurde bisher nicht angewandt. Artikel 14 ICERD sieht die Überprüfung von Individualbeschwerdeverfahren gegen einen Vertragsstaat vor, sofern dieser das Verfahren anerkannt hat. Dieses Verfahren ermöglicht es Einzelpersonen oder Personengruppen, eine Verletzung der Konventionsrechte vor dem CERD geltend zu machen, wenn der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft ist.³ Der Ausschuss untersucht den Fall anhand der Aussagen der Beschwerdeführerin beziehungsweise des Beschwerdeführers sowie des Vertragsstaats und übermittelt anschließend seine Empfehlungen (opinion) an die beteiligten Parteien.⁴ Im Jahr 1993 hat der CERD ein Frühwarnverfahren (early-warning procedure) sowie ein Eilverfahren (urgent procedure) eingeführt, um schnell auf bedrohliche Situationen reagieren zu können und die Eskalation von Konflikten zu verhindern. Dafür kann er von dem betroffenen Staat unverzüglich zusätzliche Informationen unabhängig von der periodischen Überprüfung verlangen. Ferner darf der Ausschuss andere Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen wie den Menschenrechtsrat auf die Situation aufmerksam machen und Handlungsempfehlungen aussprechen.⁵

Thematische Debatten

Der CERD führt regelmäßig thematische Debatten (thematic discussions) zu bestimmten Formen der Rassendiskriminierung unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Vertreterinnen und Vertreter durch. Die Berichte dazu sind seit dem Jahr 2000 online abrufbar.⁶ Der Ausschuss stellte im Jahr 2000 fest, dass die Staatengemeinschaft dabei versagt habe, bessere Lebensbedingungen für die Angehörigen der ethnischen Minderheit der Roma zu schaffen.⁷ Zwei Jahre später äußerte er sich zur Problematik der Diskriminierung aufgrund der Herkunft, von denen insbesondere Menschen der asiatischen und afrikanischen Diaspora betroffen seien.⁸ Im Jahr 2004 veröffentlichte der Ausschuss seinen Bericht zur Debatte über Staatenlosigkeit sowie der Diskriminierung von Ausländern im Allgemeinen. Er hob hervor, dass diese in Bezug auf die Gewährung von Menschenrechten besonders gefährdet seien.⁹ Die jüngsten Debatten bezogen sich auf die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung im Jahr 2011 und auf die Verbreitung von Hassreden im Jahr 2012. Hinsichtlich der Verurteilung von Hassreden betonte der Ausschuss, dass eine allgemeingültige Definition einer Hassrede fehle. Eine solche Definition müsse die unbegrenzten Formen von Hassre-

den und deren Kontexte berücksichtigen und dürfe nicht zu eng gefasst sein. Im Zusammenhang mit der Debatte zur Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung wurde festgestellt, dass diese hauptsächlich unter der strukturellen Diskriminierung beim Zugang zu Gesundheitsversorgung und Arbeit leiden. Besonders betroffen seien Frauen, Kinder sowie Migrantinnen und Migranten.¹⁰

Allgemeine Bemerkungen

Darüber hinaus verfasst der Ausschuss sogenannte Allgemeine Bemerkungen (general recommendations), die die Auslegung des Übereinkommens näher erläutern. So hat der Ausschuss mit der Allgemeinen Bemerkung Nummer 35 (2013) den Vertragsstaaten einen Leitfaden für den Umgang mit rassistisch motivierten Hassreden an die Hand gegeben. Weitere wichtige Allgemeine Bemerkungen sind:

- Nummer 7 (1985) zur Umsetzung von Artikel 4 ICERD,
- Nummer 15 (1993) zur Vereinbarkeit von Artikel 4 ICERD und dem Recht auf freie Meinungsäußerung,
- Nummer 25 (2000) zur geschlechtsspezifischen Dimension rassistischer Diskriminierung,
- Nummer 27 (2000) zur Diskriminierung von Angehörigen der ethnischen Minderheit der Roma,
- Nummer 30 (2004) zur Diskriminierung von Ausländern,
- Nummer 31 (2005) zur Verhinderung rassistischer Diskriminierung innerhalb des Strafrechts und
- Nummer 34 (2011) über die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung.¹¹

Die jüngsten Debatten bezogen sich auf die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Abstammung im Jahr 2011 und auf die Verbreitung von Hassreden im Jahr 2012.

³ Artikel 14 (1) ICERD: »Ein Vertragsstaat kann jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Der Ausschuss nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat.«

⁴ Näheres zu den Arbeitsmethoden des CERD unter www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/WorkingMethods.aspx#M

⁵ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/EarlyWarningProcedure.aspx#about

⁶ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/Discussions.aspx

⁷ UN Doc. CERD/C/SR.1423 v. 11.9.2000.

⁸ UN Doc. CERD/C/SR.1531 v. 16.8.2002.

⁹ UN Doc. CERD/C/SR.1624 v. 5.3.2004.

¹⁰ UN Doc. CERD/C/SR.2080 v. 17.11.2011.

¹¹ Die Allgemeinen Bemerkungen sind unter http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11 abrufbar.

Geschichte des ICERD und CERD

Das ICERD hat seinen Ursprung im Kampf gegen den wiederkehrenden Antisemitismus nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Kolonialismus in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren. Neben der Rassentrennung im Allgemeinen sollte insbesondere das Apartheidsregime in Südafrika durch das Übereinkommen bekämpft werden. Während der frühen Debatte schalteten sich unter anderem afrikanische Staaten wie Côte d'Ivoire, Tschad und die Zentralafrikanische Republik ein und drängten auf konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung mithilfe eines internationalen Übereinkommens.¹²

Am 7. Dezember 1962 baten die Mitglieder der UN-Generalversammlung den Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) darum, die damalige UN-Menschenrechtskommission damit zu beauftragen, sowohl eine Erklärung als auch ein Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu entwerfen.¹³ Im Jahr 1963 legte die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten der Menschenrechtskommission eine Erklärung zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vor. Noch im selben Jahr wurde die Erklärung von der Generalversammlung angenommen. Im Jahr 1964 legte die Unterkommission den Entwurf für ein internationales Übereinkommen vor. Dieses wurde schließlich im Jahr 1965 von der Generalversammlung verabschiedet und trat am 4. Januar 1969 in Kraft.¹⁴ Das Übereinkommen ist in drei Teile untergliedert und umfasst 25 Artikel: Im ersten Teil werden der Begriff der Rassendiskriminierung bestimmt, sein Anwendungsbereich definiert und die Pflichten der Vertragsstaaten festgelegt. Im zweiten Teil wird die Errichtung eines Überprüfungsorgans und dessen Arbeitsweise geregelt. Der dritte Teil des ICERD beschäftigt sich mit formalen Angelegenheiten. Der CERD wurde als erstes menschenrechtliches Überprüfungsorgan im Jahr 1970 ins Leben gerufen.

Das ICERD in der Praxis

Mittlerweile haben 177 Staaten das ICERD ratifiziert.¹⁵ In vielen Staaten hat das Übereinkommen direkten Einfluss auf die nationale Gesetzgebung: zur Verhinderung und Verfolgung von Rassendiskriminierung durch staatliche Stellen selbst, am Arbeitsplatz oder beim Zugang zu Bildung und Wohnraum. So finden sich Rechtsvorschriften zu rassistischer Diskriminierung unter anderem im amerikanischen ›Civil Rights Act‹ aus dem Jahr 1964, im ›Race Relations Act‹ aus dem Jahr 1971 (Neuseeland), im ›Racial Discrimination Act‹ aus dem Jahr 1975 (Australien), im britischen ›Race Relations Act‹

aus dem Jahr 1976 und im ›Canadian Human Rights Act‹ aus dem Jahr 1977.¹⁶ Aufgrund der umfassenden Ratifizierung des Übereinkommens ist es möglich geworden, umfangreiche Daten zu rassistischer Diskriminierung weltweit zu sammeln und auszuwerten.

Verspätete Staatenberichte

In diesem Zusammenhang spielt die Verpflichtung der Vertragsstaaten, in regelmäßigen Abständen Berichte zur Umsetzung des Übereinkommens vorzulegen, eine besondere Rolle. Allerdings waren laut Bericht des CERD über die 83. und 84. Tagung in den Jahren 2013 und 2014 29 Staatenberichte mindestens zehn Jahre und 27 Staatenberichte mindestens fünf Jahre verspätet.¹⁷ Das Übereinkommen gibt dem Ausschuss keinen Hebel an die Hand, um die Berichterstattung einzufordern. Aus diesem Grund hat der CERD auf seiner 42. Tagung im Jahr 1987 beschlossen, die Umsetzung des Übereinkommens in den Staaten zu überprüfen, die mehr als fünf Jahre verspätet sind – unabhängig davon, ob ein Staatenbericht vorliegt.¹⁸ Dabei werden alle Informationen beachtet, die der Ausschuss von anderen UN-Organen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zur Verfügung gestellt bekommt.¹⁹

Geringe Akzeptanz des Individualbeschwerdeverfahrens

Ein weiterer wichtiger Mechanismus für die Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten ist das Individualbeschwerdeverfahren, welches im Jahr 1982 nach der Annahme durch zehn Vertragsstaaten in Kraft getreten ist. Bis heute haben nur 57 von 177 Staaten das Individualbeschwerdeverfahren anerkannt.²⁰ Insbesondere unter den afrikanischen und den asiatisch-pazifischen Staaten ist die Anerkennung gering: Von den 57 Staaten haben nur drei asiatisch-pazifische Staaten das Indivi-

Der CERD wurde als erstes menschenrechtliches Überprüfungsorgan im Jahr 1970 ins Leben gerufen.

Aufgrund der umfassenden Ratifizierung des Übereinkommens ist es möglich geworden, umfangreiche Daten zu rassistischer Diskriminierung weltweit zu sammeln und auszuwerten.

¹² Natan Lerner, *The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Alphen aan den Rijn 1980, S. 2.

¹³ UN Doc. A/RES/1780 (XVII) v. 7.12.1962.

¹⁴ www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-rassistisches-konvention-icerd/

¹⁵ Status der Ratifizierung: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CERD&Lang=en

¹⁶ Mary Coussey, *Tackling Racial Equality: International Comparisons*, Home Office Research Study 238, London 2002, S. 11ff.

¹⁷ UN Doc. A/69/18 v. 2.10.2014, S. 116f.

¹⁸ UN Doc. A/42/18 v. 7.8.1987.

¹⁹ UN Doc. A/49/18 v. 6.1.1995.

²⁰ Eine Übersicht ist unter www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/StatisticalSurvey.xls zu finden.

dualbeschwerdeverfahren akzeptiert.²¹ Die geringe Akzeptanz des Individualbeschwerdeverfahrens durch die Vertragsstaaten steht einem effektiven Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung im Weg.

Rechtsvorschriften in Europa

Die geringe Akzeptanz des Individualbeschwerdeverfahrens durch die Vertragsstaaten steht einem effektiven Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus zur Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung im Weg.

In Europa haben alle EU-Mitgliedstaaten das ICERD ratifiziert und sich damit verpflichtet, alle Formen von Rassendiskriminierung und die Anstiftung zu Rassenhass zu verhindern, zu beseitigen und zu verfolgen. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch EU-Mitgliedstaaten wie beispielsweise Ungarn ihre Staatenberichte fünf Jahre und mehr zu spät vorlegen.²² Im Laufe der letzten Jahre wurden auf europäischer Ebene verschiedene Rechtsvorschriften auf den Weg gebracht, die jede Form von Diskriminierung untersagen. So hat die Europäische Union (EU) mit der ›Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft‹ aus dem Jahr 2000 die Mitgliedstaaten verpflichtet, die öffentliche Anstiftung zu Gewalt und Hass gegen Menschen anderer Hautfarbe, Religion und nationaler oder ethnischer Herkunft strafrechtlich zu verfolgen.²³ Des Weiteren enthält auch die Charta der Grundrechte der EU neben dem allgemeinen Gleichheitsgebot spezifische Diskriminierungsverbote im Hinblick auf die sogenannten ›unverfügbaren Merkmale‹ wie zum Beispiel ethnische Herkunft, Geschlecht, Hautfarbe und genetische Merkmale sowie ein spezielles Gleichheitsgebot für das Verhältnis von Männern und Frauen.²⁴

Trotzdem geht aus dem Bericht 2016 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hervor, dass »im Jahr 2015 Angehörige von Minderheitengruppen sowie MigrantInnen und Flüchtlinge im Bildungswesen, im Beschäftigungsbereich und beim Zugang zu Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, Rassismus und ethnischer Diskriminierung ausgesetzt«²⁵ waren. Zudem waren ethnische Minderheiten im Jahr 2015 Opfer von »diskriminierendem ethnischen Profiling«.²⁶ Angesichts der gegenwärtigen Situation von Flüchtlingen auf dem Mittelmeer hat der CERD auf seiner 86. Tagung im Frühjahr 2015 im Rahmen des Frühwarnverfahrens eine Erklärung abgegeben. In dieser forderte der Ausschuss die EU-Mitgliedstaaten auf, ihre Flüchtlingspolitik angesichts der humanitären Katastrophe zu überdenken.²⁷

Die Umsetzung in Deutschland

Deutschland hat das ICERD am 10. Februar 1967 unterzeichnet und am 16. Mai 1969 die Ratifizierungsurkunde hinterlegt.²⁸ Im Jahr 2001 wurde das Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 des Übereinkommens anerkannt.²⁹ Der Türkische Bund Berlin-Brandenburg (TBB) hat im Jahr 2010 davon

Gebrauch gemacht und ein Individualbeschwerdeverfahren eingeleitet. Nachdem das Verfahren gegen den Politiker Thilo Sarrazin aufgrund seiner abfälligen Äußerungen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern türkischer und arabischer Abstammung von der Berliner Staatsanwaltschaft eingestellt worden war, wandte sich der TBB an den CERD. Dieser bezeichnete die Aussagen als Hassreden nach Artikel 4 ICERD und befand, dass das Unterlassen strafrechtlicher Ermittlungen eine Verletzung des ICERD darstelle.³⁰

Staatenbericht 2015

Als Vertragsstaat ist Deutschland verpflichtet, im zweijährigen Turnus im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens einen Bericht über die Umsetzung des Abkommens einzureichen. Im Jahr 2013 musste die Bundesregierung vor dem CERD mit ihrem Neunzehnten bis Zweiundzwanzigsten Bericht³¹ erneut über Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung rassistischer Diskriminierung Rechenschaft ablegen. Der Ausschuss behandelte diese auf seiner 86.

²¹ The International Movement Against all Forms of Discrimination and Racism, Written Statement. Best Practices, Achievements and Challenges of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), 26.11.2015, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/50Years/IMADR.pdf

²² UN Doc. A/69/18 v. 2.10.2014, S. 117.

²³ Siehe Richtlinie 2000/43/EG des Rates v. 29.6.2000, Artikel 15: »Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Anwendung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen, die auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen können, müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. (...)«

²⁴ Siehe Artikel 20 bis 23 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

²⁵ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), Grundrechte-Bericht 2016. FRA- Stellungnahmen, S. 10.

²⁶ Ebd.

²⁷ Alexandra Steinebach, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 86. bis 88. Tagung 2015, Vereinte Nationen (VN), 3/2016, S. 131.

²⁸ Vgl. www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-rassismus-konvention-icerd/umsetzung-in-deutschland/

²⁹ Ebd.

³⁰ Vgl. dazu Stefanie Lux, Die UN-Menschenrechtsausschüsse. Arbeitsweisen und Rechtsprechung auf dem Prüfstand, VN, 5/2014, S. 212f.

³¹ Neunzehnter bis Zweiundzwanzigster Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Bundesministerium der Justiz, 8.1.2013, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_de.pdf

Im Laufe der letzten Jahre wurden auf europäischer Ebene verschiedene Rechtsvorschriften auf den Weg gebracht, die jede Form von Diskriminierung untersagen.

Sitzung am 5. und 6. Mai 2015. Gleichzeitig haben nationale NGOs dem Ausschuss sogenannte Parallelberichte zur Verfügung gestellt.³²

Der Ausschuss hat den Bericht Deutschlands und die Parallelberichte auf seiner 86. Tagung ausführlich diskutiert und eine zusammenfassende Stellungnahme abgegeben.³³ In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland stellte der Ausschuss eine positive Entwicklung bei der Bekämpfung rassistischer Diskriminierung fest. Der CERD zeigte sich erfreut, dass Deutschland im Jahr 2009 das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das entsprechende Fakultativprotokoll unterzeichnet hat. Auch die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe im Jahr 2006 stieß auf Wohlwollen. Insbesondere wurde die Aufarbeitung der Morde des NSU durch die deutschen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden gerügt.³⁴ Auch die Zunahme antimuslimischer Vorurteile im bürgerlichen Spektrum zeigen nach Meinung einiger Autorinnen und Autoren rechtsextreme Einstellungen, die sich bis in weite Teile der Gesellschaft ausbreiten.³⁵ Die Entwicklung der Pegida-Bewegungen, die vor einer vermeintlichen Islamisierung Deutschlands warnen, ist ein Anzeichen, dass die Verbreitung rassistischer Stereotypen ›salonfähig‹ geworden ist.

Nicht nur diese Entwicklungen wurden durch den CERD mit Besorgnis aufgenommen. Darüber hinaus fehle es immer noch an einer umfassenden statistischen Erfassung von rassistisch motivierten Straftaten sowie von Fällen struktureller und institutioneller Diskriminierung. Auf rechtlicher Ebene gebe es noch keine umfassende Definition von Rassendiskriminierung im Sinne von Artikel 1 ICERD. Der Ausschuss forderte die Bundesrepublik daher dazu auf, sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften eine Definition rassistischer Diskriminierung im Einklang mit Artikel 1 ICERD enthalten. Nur so könne die unmittelbare Anwendung des Übereinkommens durch deutsche Gerichte gewährleistet werden.³⁶

Herausforderungen und Ausblick

Trotz der 177 Staaten, die das Übereinkommen bis heute unterzeichnet haben, steht die Akzeptanz und die Umsetzung des ICERD vor großen Herausforderungen. Alleine die große Anzahl von Staaten, die mit ihren Staatenberichten an den Ausschuss in Verzug sind und die vielen Staaten, die das Individualbeschwerdeverfahren nicht anerkannt haben, erschweren die Arbeit des Ausschusses bei der Überwachung der Umsetzung des ICERD. Gerade die Verweigerung der Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens führt dazu, dass viele Menschen,

insbesondere in den afrikanischen und den asiatisch-pazifischen Staaten, keine Möglichkeit haben, sich auf rechtlchem Wege gegen Diskriminierung zu wehren und ihre Rechte vor einem unabhängigen Organ geltend zu machen.

Trotz alledem hat die Arbeit des CERD in den letzten 50 Jahren maßgeblich dazu beigetragen, die Rechte von Minderheiten zu schützen, strukturelle rassistische Diskriminierung aufzudecken und den Opfern Gehör zu schenken. So kommt etwa der Allgemeinen Bemerkung Nummer 35 zum Umgang mit Hassreden besondere Bedeutung zu, da der Ausschuss erstmals eine konkrete Definition herausgegeben hat, um Hassreden als solche zu benennen. Im Rahmen des Frühwarnverfahrens hat der CERD im Jahr 2007 Richtlinien erlassen, um bedrohliche Situationen schneller zu erkennen und rascher zu handeln.³⁷ Im Jahr 2010 wendete sich der CERD zum ersten Mal an eine regionale Organisation, die EU, und nicht an einzelne Staaten, um auf die schlechte Situation der Sinti und Roma in Europa aufmerksam zu machen.³⁸ Insbesondere die enge Zusammenarbeit des Ausschusses mit nationalen und lokalen NGOs ist von großer Wichtigkeit: Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens ermöglichen die Schatten- und Parallelberichte eine differenzierte Einschätzung zur Umsetzung des Übereinkommens und zum Umgang mit rassistischen Diskriminierungen in den Staaten.

Der Ausschuss forderte die Bundesrepublik dazu auf, sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften eine Definition rassistischer Diskriminierung im Einklang mit Artikel 1 ICERD enthalten.

³² Siehe unter anderem die Parallelberichte des Deutschen Instituts für Menschenrechte, www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Parallelbericht_DIMR_an_CERD_im_Rahmen_der_Pruefung_des_19_22_Staatenberichts_2015.pdf, und des Büros zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V., www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/Schattenbericht_BUG_Deutsch_final.pdf

³³ CERD/C/DEU/CO/19-22 v. 30.6.2015.

³⁴ Steinebach, a.a.O. (Anm. 27), S. 132.

³⁵ Ralf Melzer (Hrsg.), *Fragile Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014*, Bonn 2014, S. 40f., www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf_14/FragileMitte-Feindselige-Zustaende.pdf

³⁶ UN Doc. CERD/C/DEU/CO/19-22 v. 30.1.2015.

³⁷ UN Doc. A/62/18 v. 17.8.2007.

³⁸ The International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR), *ICERD and CERD: A Guide for Civil Society Actors*, Genf 2011, S. 22.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär: Bericht für die

71. Generalversammlung

- Rückblick auf zehn Jahre
- Paris als sein persönlicher Triumph
- Letztes Amtsjahr geprägt von Terrorismus und extremer Gewalt

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Bericht des Generalsekretärs für die 70. Generalversammlung, VN, 5/2015, S. 225, fort.)

Zu Beginn seines letzten **Berichts des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen** (A/71/1 v. 5.7.2016) zieht UN-Generalsekretär Ban Ki-moon Bilanz und gibt sich erkennbar Mühe, die eigenen Leistungen der vergangenen zehn Jahre hervorzuheben. Führungspersönlichkeiten und globale Institutionen hätten Mühe gehabt, mit dem Wandel der globalen Landschaft Schritt zu halten, stellt der Südkoreaner einleitend fest (Abs. 2). Er habe sein Handeln darauf ausgerichtet, die Vereinten Nationen den gewachsenen Anforderungen anzupassen (Abs. 3) und übergebe eine Organisation, die besser für deren Bewältigung gerüstet sei (Abs. 15). Dabei stellt sich Ban als energisch, ehrgeizig und als treibende Kraft dar.

Im Bereich der Förderung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums und einer nachhaltigen Entwicklung wiederholt der Generalsekretär zentrale Elemente des Vorjahresberichts. Als »bahnbrechend« bezeichnet er die Vereinbarungen, die im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) getroffen wurden (Abs. 24). Bei der Umsetzung erachtet er eine systematische Geschlechterperspektive als wichtig, weist lokalen Akteuren eine Führungsrolle zu (Abs. 24) und erörtert die Finanzierung (Abs. 26f.). Das Klimaabkommen von Paris stellt Ban als persönliches Verdienst dar und feiert es als »krönenden Abschluss eines bemerkenswerten Jahres« (Abs. 31). Er schließt

mit dem Hinweis auf seine eigene Initiative zur Klimaresilienz (Anticipate, Absorb, Reshape – etwa: vorhersehen, auffangen, neu ausrichten – A2R) (Abs. 33).

Hinsichtlich der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sorgt sich der Generalsekretär um den Zusammenhang zwischen bewaffneten Konflikten und Terrorismus (Abs. 36). Darunter hätte sowohl das Personal der Friedensmissionen (Abs. 46) als auch der Politischen Missionen zu leiden (Abs. 107). Die Überprüfungen im Bereich Frieden und Sicherheit lobt er als »Fahrplan für kollektives Handeln zur Konfliktprävention und -lösung« (Abs. 38). Die Lage in Burundi, Jemen, Libyen und Syrien wertet Ban dank der Vermittlungsbemühungen der UN als »ermutigend« (Abs. 41). Der Schutz der Zivilbevölkerung wird ausführlich erörtert und es wird auf das besorgniserregende Ausmaß sexueller Gewalt durch extremistische Gruppen hingewiesen (Abs. 55). Entsetzt zeigt sich der Generalsekretär über die Vorwürfe des sexuellen Missbrauchs durch UN-Personal und kündigt eine Aufklärung an (Abs. 57). Im Bereich der Menschenrechte legt er den Fokus auf die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen sowie von Migrantinnen und Migranten, die vielfach verletzt worden seien (Abs. 72). Als wichtigen Fortschritt führt er an, dass die Menschenrechtsperspektive bei der Arbeit im Friedens- und Sicherheitsbereich stärker berücksichtigt werde (Abs. 75). Wie in den Jahren zuvor nimmt Ban im gesamten Bericht konsequent Bezug auf die Stärkung der Rolle von Frauen.

Der Bedarf an humanitären Hilfsmaßnahmen habe die Vereinten Nationen an die Grenzen ihrer Belastbarkeit gebracht: Dreimal so viele Menschen wie noch vor zehn Jahren seien auf Hilfe angewiesen und von den erforderlichen Finanzmitteln in Höhe von knapp 20 Milliarden Dollar sei nur die Hälfte bereitgestellt worden (Abs. 81f.). Den ersten Humanitären Weltgipfel in Istanbul lobt Ban als »historische Gelegenheit« und fordert, die »Kluft zwischen der humanitären Agenda und der Entwicklungsagenda« zu überwinden (Abs. 87). Beim Thema Abrüs-

tung zeigt sich der Generalsekretär erneut enttäuscht über die begrenzten Fortschritte auf dem Gebiet der Nichtverbreitung von Kernwaffen. Das Abkommen mit Iran gebe ihm jedoch Anlass zur Freude (Abs. 97). Weitere relevante Themen sind aus seiner Sicht das verantwortungsvolle Verhalten von Staaten im virtuellen Raum sowie die Nutzung des Weltraums. Als eigene Beiträge zur Drogenkontrolle, Verbrechensverhütung und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hebt er den Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus und seine Strategien zur verbesserten Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung hervor.

Zur Stärkung der Organisation und zum Thema Partnerschaften merkt Ban ähnlich wie im Vorjahr an, dass die internen Reformen vorangeschritten und die Zusammenarbeit insbesondere mit der Wirtschaft mit Blick auf die Umsetzung der 2030-Agenda und dem Pariser Klimaabkommen vertieft worden seien (Abs. 125). Seine Bemühungen zur Öffnung der UN für neue Technologien, neue Medien und neue Akteure streift er nur in der Einleitung (Abs. 16).

»Innovation, Offenheit und Kreativität« seien notwendig, um dem globalen Wandel stets einen Schritt voraus zu sein und die Organisation als »Forum für prinzipiengestütztes, kollektives Handeln« zu bewahren (Abs. 126) – so gibt der scheidende Generalsekretär den Stab weiter. Der diesjährige Bericht wird diesem Anspruch kaum gerecht: Er weist insbesondere viele Redundanzen auf. Offene Kritik an den Mitgliedstaaten wird vermieden. Die Amtsführung Ban Ki-moons bedarf einer differenzierten Analyse: Er reagierte auf die rasanten globalen Entwicklungen wie andere Führungspersönlichkeiten. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung war nur durch das Zusammenwirken vieler Akteure möglich. Leider wird der Bericht wie bereits im Vorjahr der Bedeutung des partnerschaftlichen Ansatzes nicht gerecht. Auch mit Blick auf die zukünftige Berichterstattung darf man daher auf viel Neues von der Nachfolge hoffen.

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen Folter: 54. bis 56. Tagung 2015

- Zwei neue Vertragsstaaten und fünf Ratifizierungen des Fakultativprotokolls
- Schlechte Bedingungen für Flüchtlinge
- Folter und Misshandlung durch Sicherheitsbehörden weit verbreitet

Andreas Buser

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Udo Moewes, Ausschuss gegen Folter: 52. und 53. Tagung 2014, VN, 1/2016, S. 32f., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) verfügte im August 2015 über 158 Vertragsstaaten; zehn Staaten hatten es unterzeichnet. Seit dem letzten Bericht haben mit Südsudan (2014) und Vietnam (2015) zwei Staaten die Konvention ratifiziert. Als zuständiges Überprüfungsorgan begutachtet der **Ausschuss gegen Folter (Committee Against Torture – CAT)** vor allem die Berichte der Vertragsstaaten. Vietnam äußerte Vorbehalte gegenüber dem Übereinkommen bei

der Ratifizierung. Es hat die Kompetenz des Ausschusses nach Artikel 20 der Konvention, welcher eine auf Eigeninitiative des Ausschusses hin eingeleitete Untersuchung bei Hinweisen auf systematische Folter erlaubt, ausgeschlossen. Außerdem schloss Vietnam die Anwendung der Konvention für Auslieferungen aufgrund der in Artikel 4 genannten Straftaten (Folterhandlungen und versuchte Folter) aus. Stattdessen verweist der Staat auf Auslieferungsverträge und nationales Recht. Als einziger Vertragsstaat hat bisher Polen diesen Vorbehalt als unvereinbar mit dem Zweck der Konvention kritisiert und zurückgewiesen.

66 Vertragsstaaten haben die Kompetenzen nach Artikel 22 (Individualbeschwerde) der Konvention anerkannt. Neu sind die Anerkennungen durch Palästina (2014) und San Marino (2015). Auch die Kompetenz im Rahmen der Staatenbeschwerde nach Artikel 21 bedarf der Anerkennung durch den jeweiligen Vertragsstaat. 74 Staaten haben davon Gebrauch gemacht. Die Kompetenz des CAT zur Durchführung unangemeldeter Untersuchungen nach Artikel 20 erkennen nunmehr 13 Vertragsstaaten nicht an. Das sind zwei Staaten mehr als noch im Jahr 2014. Gegenüber Staaten, die dieses Verfahren nicht anerkennen, bleibt als Durchsetzungsinstrument lediglich die Berichtserstattung.

Bis Mitte August 2015 hatte der Ausschuss 697 Individualbeschwerden aus 34 Staaten erhalten. Davon wurden 70 für unzulässig erklärt und 197 nicht weiterverfolgt. Von den 272 entschiedenen Fällen waren 165 unbegründet, während in 107 Fällen Verletzungen festgestellt wurden. Spitzenreiter in absoluten Zahlen der Beschwerden sind die Schweiz (168), Schweden (135) und Kanada (124). Mitte des Jahres 2015 waren noch 158 Beschwerden anhängig.

Zahlreiche Staatenberichte sind weiterhin überfällig. Nach Angaben des CAT waren Anfang des Jahres 2015 28 Erstberichte und 37 periodische Berichte überfällig.

81 Staaten haben bis Ende 2015 das Fakultativprotokoll zur Konvention ratifiziert; fünf mehr als im Vorjahr. Der durch das Protokoll geschaffene Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT) ist unter anderem befugt, unangekündigte Staatenbesuche abzustatten. Seit dem Jahr 2015 sind Belize, die Mongolei, Ruanda und Südsudan neue Mitglieder des Unterausschusses. Im April 2016 legte der SPT seinen Bericht für das Jahr 2015 vor. Darin führt der Unterausschuss acht durchgeführte Staatenbesuche auf: Aserbaidschan, Brasilien, Guatemala, Italien, Nauru, die Niederlande, die Philippinen und die Türkei.

Der Ausschuss hielt im Jahr 2015 neben den beiden turnusgemäßen Tagungen (54. Tagung: 20.4.–15.5. und 56. Tagung: 9.11.–9.12.) eine zusätzliche Tagung in Genf ab (55. Tagung: 27.7.–14.8.2015).

54. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung widmete sich der Ausschuss den Staatenberichten von Kolumbien, Luxemburg, Mazedonien, Neuseeland, der Republik Kongo, Rumänien, Serbien und Spanien. Exemplarisch sollen die Berichte Kolumbiens, Kongos, Serbiens und Spaniens vorgestellt werden.

Kolumbien hatte den fünften Bericht vorgelegt. Der CAT begrüßte zwei Gesetze zur Unterstützung von Opfern bewaffneter Konflikte und zum Zugang zur Gerichtsbarkeit für Opfer sexueller Gewalt, insbesondere im Kontext bewaffneter Konflikte. Dennoch forderte der Ausschuss Kolumbien dazu auf, außergerichtliche Tötungen und gewaltsames



Die 21-jährige Nadia Murad Basee Taha ist eine der vielen jesidischen Frauen, die in Irak von der Terrorgruppe Islamischer Staat entführt und gefoltert wurden. Auf der ersten Sitzung des UN-Sicherheitsrats zum Thema Menschenhandel in Konfliktsituationen berichtete sie am 16. Dezember 2015 in New York über ihre Erfahrungen.

UN-Foto: Rick Bajornas

Verschwindenlassen effektiver, schneller und unabhängiger aufzuarbeiten sowie Verbrechen durch Paramilitärs nicht ungesühnt zu lassen. Auch mit der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt war der Ausschuss nicht zufrieden und forderte vermehrte Anstrengungen in diesem Bereich. Weitere Kritik betraf die Behandlung von Flüchtlingen, die schlechten Haftbedingungen, die fehlende Aufklärung und Wiedergutmachung für Folteropfer und die schlechte Sicherheitslage für Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten.

Der Erstbericht der Republik **Kongo** wurde mit zehn Jahren Verspätung eingereicht. Der Ausschuss zeigte sich tief beunruhigt von den zahlreichen Folterwürfen gegenüber der kongolesischen Polizei. Auch die rechtlichen Schutzmaßnahmen gegen Folter in Gewahrsam oder Haft sieht der CAT als unzureichend an. Anlass für Kritik waren weiterhin die allgemein schlechten Haftbedingungen, die fehlende oder unzureichende Strafverfolgung von Polizistinnen und Polizisten sowie die Behandlung von Flüchtlingen.

Serbien hatte zur 54. Tagung seinen zweiten Bericht vorgelegt. In Bezug auf Kosovo erneuerte der CAT seine Forderung nach einem gemeinsamen Bericht zur dortigen Menschenrechtslage durch die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) und die kosovarischen Behörden. Neben vielen positiven Entwicklungen bemängelte der Ausschuss unter anderem die schlechten Haftbedingungen, die geringe Anzahl anerkannter Flüchtlinge und die hohe Anzahl gewaltsamer Abschiebungen, Berichte über Misshandlungen von Flüchtlingen durch die Polizei und mangelndes Einschreiten der Sicherheitsbehörden bei körperlicher Gewalt gegen Journalistinnen und Journalisten, Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten und Minderheiten.

An **Spaniens** sechstem Bericht hob der CAT unter anderem negativ hervor, dass Spanien ausländische Bürgerinnen und Bürger in ihre Herkunftsländer ausliefere, in welchen ihnen trotz gegenteiliger diplomatischer Versicherungen Folter drohe. Auch die Zurückweisung von Flüchtlingen in den autonomen spanischen Enklaven Ceuta und Melilla wurde scharf kritisiert. In Bezug auf die nicht erfolgte Auslieferung ehemaliger Minister des Franco-Regimes an Argentinien erinnerte

der Ausschuss Spanien an das *aut dedere aut judicare*-Prinzip und kritisierte ein Amnestiegesetz aus dem Jahr 1977.

55. Tagung

Auf der 55. Tagung behandelte der CAT die Staatenberichte Iraks, der Schweiz und der Slowakei.

Am Erstbericht **Iraks** bemängelte der CAT zunächst, dass der Bericht nicht den formellen Richtlinien entspreche und statistische Nachweise fehlten. Kritisiert wurde unter anderem das Fehlen eines absoluten Folterverbots in der nationalen Gesetzgebung, die Verletzungen der Konvention im Rahmen von bewaffneten Konflikten und der Terrorismusbekämpfung, schlechte Haftbedingungen, geschlechtsspezifische Gewalt und der unzureichende Schutz von Flüchtlingen. Angesprochen wurden auch die durch den Islamischen Staat in Irak und der Levante (ISIL) auf irakischem Staatsgebiet begangenen Gräueltaten.

Die **Schweiz** hatte im August 2015 ihren siebten Bericht vorgelegt. Insgesamt fiel das Urteil des CAT eher milde aus. Kritisiert wurden die fehlende Berichterstattung und die mangelhaften Untersuchungen in Fällen von exzessiver Gewalt und rassistischem Verhalten von Polizei und Einwanderungsbehörden. Insbesondere bei der Behandlung von Flüchtlingen gebe es Verbesserungsbedarf.

Beim dritten Bericht der **Slowakei** bemängelte der CAT den unzureichenden Rechtsschutz in Polizeigewahrsam und in Haft, die lange Dauer der Untersuchungshaft und die unzureichenden Haftbedingungen im Allgemeinen. Ein besonderer Fokus der Kritik des CAT lag auf der exzessiven Polizeigewalt. Darüber hinaus äußerte er sich besorgt angesichts von Berichten über Zwangssterilisationen von Roma-Frauen, die hohe Anzahl von Fällen häuslicher Gewalt und den Menschenhandel in der Slowakei.

56. Tagung

Die 56. Tagung befasste sich mit den Staatenberichten von Aserbaidschan, China, Dänemark, Jordanien, Liechtenstein und Österreich. Exemplarisch seien hier die Berichte Aserbaidschans, Chinas und Jordaniens vorgestellt.

Der Ausschuss begutachtete den vierten Bericht **Aserbaidschans**. Scharf kritisierte er, dass die dortigen Sicherheits-

behörden offenbar weiterhin routinemäßig foltern und misshandeln. Zwischen den Jahren 2010 und 2015 sei trotz der 334 Beschwerden niemand strafrechtlich belangt worden. Auch Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger würden misshandelt und willkürlich verhaftet.

China hatte den fünften Bericht vorgelegt. An mehreren Stellen beklagte der Ausschuss die fehlende Umsetzung bisheriger Ausschussempfehlungen durch China. Dies betraf unter anderem präventive rechtliche Schutzvorkehrungen und anhaltende Berichte über die Bedrohung von Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten. Anlass zu Kritik gaben Einschränkungen beim Zugang zu juristischem Beistand und Vorschriften in der Strafprozessordnung, die eine Art Hausarrest und damit verbundene Überwachung erlauben. Besonders hervorgehoben wurde, dass die Anwendung von Folter und Misshandlung weiterhin institutionell tief verwurzelt sei. Kritisiert wurde zudem die fehlende Unabhängigkeit von Untersuchungen in Folterfällen. Besorgt äußerte sich der Ausschuss auch gegenüber Fällen der Ausweisung von Flüchtlingen nach Nordkorea, obwohl ihnen dort laut Berichten systematische Folter und Misshandlungen drohten.

Hinsichtlich des dritten Berichts **Jordaniens** begrüßte der Ausschuss die Ergänzung eines Folterverbots in der jordanischen Verfassung, welches auch unter Folter erlangte Geständnisse für ungültig erklärt. Scharfe Kritik übte der Ausschuss an den Lebensbedingungen der zahlreichen Flüchtlinge in jordanischen Flüchtlingslagern, die als Misshandlung im Sinne der Konvention eingestuft werden könnten. Besorgnis erregten auch kontinuierliche Berichte über die weiterhin weit verbreitete Anwendung von Folter und Misshandlung durch jordanische Sicherheitsbehörden. Besondere Beachtung fand weiterhin die weitverbreitete geschlechtsspezifische Gewalt. So kennt das jordanische Strafgesetz Straffreiheit für Vergewaltiger, wenn diese das Opfer heiraten. Weitere Kritik erregte Polizeigewalt gegen Journalistinnen und Journalisten sowie Demonstranten, verschiedene weitreichende Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und die allgemeinen Haftbedingungen in Jordanien.

Ausschuss gegen das Verschwindenlassen: 8. und 9. Tagung 2015

- 13 Staatenberichte im Jahr 2015 diskutiert
- Umfangreicher ›konstruktiver Dialog‹ mit Mexiko
- Zunahme der Eilaktionen

Rainer Huhle

Das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen** (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance – kurz: **Verschwindenen-Konvention**) wurde am 20. Dezember 2006 mit Resolution 61/177 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat am 23. Dezember 2010 mit den erforderlichen 20 Ratifizierungen in Kraft. Ende des Jahres 2015 hatten 95 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 51 Staaten hatten es ratifiziert. Im Jahr 2015 sind Belize, Griechenland, Italien, Malta, die Mongolei, Niger und die Ukraine als Vertragsstaaten hinzugekommen. Die Bereitschaft zur Ratifizierung wächst langsam aber kontinuierlich. Auch Staaten, aus denen über Fälle von Verschwindenen berichtet wird, entschließen sich zur Ratifikation.

Für die Überprüfung der Einhaltung des Übereinkommens durch die Staaten ist der **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen** (Committee on Enforced Disappearances – CED) zuständig. Er wurde im Jahr 2011 eingesetzt und besteht aus zehn Mitgliedern, die für jeweils vier Jahre gewählt werden. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Im Juni 2015 lief das Mandat von fünf Ausschussmitgliedern aus. Nach der Wahl, bei der drei Mitglieder wiedergewählt und zwei neu gewählt wurden, gehören dem CED vier Personen aus Lateinamerika, drei aus Westeuropa, drei aus Asien und eine Person aus Osteuropa an. Dies entspricht nur teilweise der regionalen Verteilung der Vertragsstaaten, unter denen mit Abstand die meisten Staaten aus Lateinamerika und Westeuropa sind.

Im Berichtszeitraum tagte der Ausschuss zweimal jeweils zwei Wochen in Genf (8. Tagung: 2.–13.2.; 9. Tagung: 7.–18.9.2015). Wie bei allen Überprüfungsorganen ist die Bewertung der verpflichtenden Staatenberichte und die For-

mulierung entsprechender Empfehlungen an die Staaten eine Kernaufgabe des CED.

Staatenberichte

Abweichend von den meisten anderen Ausschüssen sieht die Verschwindenen-Konvention lediglich einen umfassenden Bericht vor, der zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens im entsprechenden Staat vorzulegen ist. Es liegt im Ermessen des Ausschusses, welche zusätzlichen Informationen er von den Staaten nach Abschluss dieses Verfahrens anfordert. Da der erste Staatenbericht von Uruguay erst auf der 4. Tagung im April 2013 verhandelt werden konnte, gab es dazu noch keine Ergebnisverfolgung (follow-up). Bis zur 9. Tagung im Herbst 2015 hatte der Ausschuss insgesamt 13 Staatenberichte diskutiert und die entsprechenden Empfehlungen ausgesprochen.

Der ›konstruktive Dialog‹

Der sogenannte ›konstruktive Dialog‹ zwischen dem CED und der Delegation des jeweiligen Vertragsstaats nimmt in der Regel sechs Stunden in Anspruch, die sich auf zwei Tage verteilen. Der Ausschuss befragt dabei die Delegierten auf der Grundlage des Staatenberichts und zahlreicher weiterer Unterlagen. Dazu gehören nicht zuletzt Informationen von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) sowie ein vom Ausschuss gearbeiteter Fragenkatalog. Auf Basis der schriftlichen Dokumente und der Antworten erarbeitet der Ausschuss noch in der gleichen Tagungsperiode sogenannte abschließende Empfehlungen (concluding observations) an den jeweiligen Staat. Er versieht diese mit Fristen für die Berichterstattung des Staates über die Umsetzung der Empfehlungen. Bei der 8. Tagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte Armeniens, Mexikos und Serbiens. Zudem verabschiedete er den Fragenkatalog für Irak und Montenegro, der bei der 9. Tagung mündlich verhandelt wurde.

Problembereiche

Die meisten Staatenberichte wiesen ähnliche Problembereiche auf, die zu entsprechenden Empfehlungen führten. So zum Beispiel die Verankerung eines Tatbestands des Verschwindenlassen im jeweiligen Strafbuch in Übereinstim-

mung mit dem Übereinkommen. Besonders in föderal verfassten Staaten wie Mexiko mit einem uneinheitlichen Strafrecht kann die mangelnde Definition des Verbrechens im Strafgesetzbuch zu einem hohen Maß an Straflosigkeit führen. Ein großes Themenfeld bei der Prüfung der Staatenberichte sind die im Übereinkommen sehr detailliert ausgeführten Rechte der Opfer: Das Recht der Angehörigen auf Zugang zu allen Informationen über den möglichen Aufenthalt eines Verschwindenen, auf die Beteiligung an der Suche, auf Information über den Stand der Ermittlungen und andere Rechte, die sich unter dem Begriff ›Recht auf Wahrheit‹ zusammenfassen lassen. Dazu kommen die ebenso ausführlich verankerten Rechte auf Wiedergutmachung. Der Ausschuss hat hier auf die zivilrechtlichen Folgeprobleme aufmerksam gemacht, die das Verschwindenlassen einer Person nach sich ziehen kann.

Mexiko

Bei der 8. Tagung hielt der Ausschuss seinen bis dahin aufwendigsten und schwierigsten ›konstruktiven Dialog‹ mit Mexiko, das mit einer fast dreißigköpfigen Delegation vertreten war. Der Dialog fand wenige Monate nach dem gewaltsamen Verschwindenlassen von 43 Studierenden in Ayotzinapa im Bundesstaat Guerrero statt. Das Ereignis beschäftigte die Medien in aller Welt stark und bestimmte – nicht zuletzt durch die Anwesenheit von Angehörigen der Verschwindenen – die Atmosphäre des Dialogs mit. Der CED hatte in Absprache mit dem Vertragsstaat die Sitzungszeit für den Dialog ausnahmsweise verlängert, um beiden Seiten ausreichend Zeit für eine gründliche Bearbeitung des umfassenden Fragenkatalogs zu geben. Die Ausschussmitglieder durften sich trotz des großen Medieninteresses an diesem besonders dramatischen Fall nicht davon abhalten lassen, sich ein Gesamtbild der Problematik des Verschwindenlassens in Mexiko zu bilden. Der CED formulierte eine umfassende Liste von Empfehlungen auf der Basis seiner Gesamtschätzung. Er kam zu dem Ergebnis, dass in Mexiko in weiten Teilen des Landes zahlreiche Fälle existierten, von denen ein beträchtlicher Anteil als ›gewaltsames Verschwindenlassen‹ im Sinne des Übereinkommens einzustufen sei. Dies stieß bei der mexikanischen



Mehr als 15 000 Menschen nahmen am 26. September 2015 in Mexiko-Stadt am Marsch zum Gedenken an den Jahrestag des Verschwindens von 43 Studierenden aus Ayotzinapa teil.

Foto: picture alliance/CITYPRESS 24

Regierung auf heftigen Widerspruch und die Medien reduzierten die detaillierten und differenzierten Empfehlungen auf diese eine Aussage.

Individualbeschwerden

Anstelle des für die meisten Menschenrechtsverträge üblichen Zusatzprotokolls enthält die Verschwundenen-Konvention Artikel 31, der die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens vorsieht. Dieses Verfahren muss von den Vertragsstaaten gesondert anerkannt werden. Bis Ende des Jahres 2015 haben 19 Staaten davon Gebrauch gemacht. Noch immer können sich auch manche europäische Staaten nicht zur Anerkennung der Individualbeschwerde entschließen: Im Jahr 2015 ist lediglich die Ukraine beigetreten. Der Ausschuss spricht in allen Abschließenden Empfehlungen zu den Staatenberichten die dringende Empfehlung an die Staaten aus, die Individualbeschwerde anzuerkennen. Die Vertragsstaatenbeschwerde nach Artikel 32 des Übereinkommens wurde in der Praxis bislang nicht angewandt.

Länderbesuche

Die Verschwundenen-Konvention sieht vor, dass der Ausschuss bei Hinweisen auf schwerwiegende Verletzungen der Bestimmungen des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat einen Länderbesuch

durchführen kann. Der Ausschuss hatte auf der Basis dieser Bestimmung bereits im Jahr 2014 einen Länderbesuch nach Mexiko beantragt und diesen Antrag im Jahr 2015 wiederholt. Über die Durchführung des Besuchs ist noch keine Übereinkunft erzielt worden.

Eilaktionen

Eine Besonderheit der Verschwundenen-Konvention ist die Möglichkeit des Ausschusses nach Artikel 30, »in dringenden Fällen einen Antrag auf Suche und Aufindung einer verschwundenen Person« entgegenzunehmen und den betreffenden Staat um Information zu dieser Person und den getroffenen Maßnahmen zu bitten. Diese Eilaktionen (urgent actions), die in erster Linie ein humanitäres Instrument sind, blieben, da für ein Überprüfungsorgan ungewöhnlich, zunächst wenig genutzt. Inzwischen sind sie für den CED und das ihn unterstützende Sekretariat des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) zu einer der aufwendigsten Tätigkeiten geworden. Erhielt der Ausschuss in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt elf solcher Anträge auf Eilaktionen, waren es im Jahr 2014 51. Im Berichtsjahr 2015 waren es bereits 213 Anträge auf Eilaktionen. Nach Artikel 30(4) des Übereinkommens hat eine Eilaktion solange Bestand und sind

Bemühungen um das Auffinden einer Person fortzusetzen, bis das Schicksal der gesuchten Person geklärt ist. Damit hat sich ein unerwartet großer Arbeitsbereich aufgetan, der nicht zuletzt für das Sekretariat des OHCHR eine enorme Herausforderung darstellt, die bislang nur durch das große Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bewältigen war. Obwohl nur in wenigen Fällen aufgrund dieser Eilaktionen Personen wiedergefunden werden konnten, führt doch jeder einzelne Fall den Ausschussmitgliedern die Dringlichkeit ihrer Arbeit vor Augen. Der CED ist dadurch nicht nur mit der realen Dramatik des Verschwindenlassens konfrontiert, sondern auch mit vielen Defiziten in staatlichen Institutionen, die bei der Prüfung der Staatenberichte allein nicht zutage treten würden.

Sonstiges

Bei der 8. Tagung hat der Ausschuss eine Erklärung über die Rolle von militärischer Gerichtsbarkeit im Fall von Verschwindenlassen verabschiedet. Das Thema war bereits auf mehreren Sitzungen ausführlich diskutiert worden. Das Übereinkommen enthält dazu keine eindeutigen Aussagen; die Frage war allerdings in verschiedenen Dialogen über Staatenberichte aufgekommen. In der Erklärung stellte der CED fest, dass das Verschwindenlassen wie andere schwere Menschenrechtsverletzungen nach heutigen menschen- und völkerrechtlichen Standards nicht vor Militärgerichten verhandelt werden darf.

Thema ›Opferorientierung der Ausschussarbeit‹

Während der 9. Tagung lud der CED zu einer Konferenz außerhalb der Tagesordnung zum Thema ›Opferorientierung der Ausschussarbeit‹ am Sitz des OHCHR ein. Die von zahlreichen NGOs, Expertinnen und Experten sowie Diplomatinen und Diplomaten besuchte Veranstaltung wurde vom Präsidenten des CED moderiert. Ziel war es, das Bewusstsein dafür zu schärfen, die Arbeit der Überprüfungsorgane so nahe wie möglich an den Bedürfnissen der Betroffenen auszurichten. Zahlreiche konkrete Vorschläge wurden diskutiert, von denen einige bereits realisiert werden konnten. Dazu gehört die regelmäßige Übertragung der Dialoge über die Staatenberichte per Webcam.

Wirtschaft und Entwicklung

UNCTAD: XIV. Tagung 2016

- Kein Konzept für Umsetzung der SDGs
- Mandat zur Untersuchung von Entschuldungsfragen erneuert

Johannes Wendt

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Johannes Wendt, UNCTAD: XIII. Tagung 2012, VN, 5/2012, S. 226f., fort.)

Dem traditionellen Vierjahresrhythmus folgend fand vom 17. bis 22. Juli 2016 die 14. **Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD)** im kenianischen Nairobi statt. Die UNCTAD ist mehr als alle anderen Sonderorganisationen und Nebenorgane der Vereinten Nationen aufgerufen, den Prozess voranzutreiben, den die Generalversammlung im September 2015 mit der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ (2030-Agenda) angestoßen hat. Selbst wenn die UNCTAD über wenig Mittel verfügt, ihre Vorschläge politisch durchzusetzen, so gehört sie doch zu den unermüdlichen Wegbereitern der 2030-Agenda. Mit ihren 17 nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) ist die Agenda nicht nur ein überfälliges Vorhaben, sondern zugleich das indirekte Eingeständnis, dass die zur Jahrtausendwende so spektakulär verkündeten Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) zu einem großen Teil nicht erfüllt werden konnten.

Hat die UNCTAD die Frage, wie die SDGs bis zum Jahr 2030 umzusetzen seien, tatsächlich ins Zentrum ihrer Aktivitäten gerückt? Darauf sollte und musste die Versammlung der über 5000 Delegierten aus 149 Staaten eine Antwort finden. Die UNCTAD XIV tat sich schwer damit. UNCTAD-Generalsekretär Mukhisa Kituyi aus Kenia, der im September 2013 auf den langjährigen Generalsekretär Supachai Panitchpakdi aus Thailand folgte, hatte offenbar Mühe, das Getriebe des gewaltigen Konferenzapparats in Genf wieder in Gang zu setzen. Prompt wurde sogar das fünfzigjährige Jubiläum der Organisation verpasst, die einst mit vielen

Erwartungen gegründet worden war. Man überließ die Feierlichkeiten lieber der Gruppe der 77 (G77), die bereits im Gründungsjahr 1964 aus ihr hervorgegangen war und inzwischen über 130 Mitglieder umfasst (vgl. Johannes Wendt, 50 Jahre Gruppe der 77, VN, 6/2014, S. 262ff.). Unter dem Motto »Ein gutes Leben für alle« fand im Juni 2014 in der bolivianischen Stadt Santa Cruz de la Sierra der Festakt mit Grundsatzreden des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon und des bolivianischen Präsidenten Evo Morales statt. Erstmals prägten ökologische Akzente ein Aktionsprogramm der Entwicklungsländer, das mit 242 Punkten verabschiedet und noch im selben Jahr der UN-Generalversammlung vorgelegt wurde.

Der Kontext der UNCTAD XIV

Nach den UNCTAD-Tagungen in Accra, Ghana, im Jahr 2008 und in Doha, Katar, im Jahr 2012 war diesmal die von schweren innenpolitischen Unruhen gezeichnete Hauptstadt Kenias Tagungsort. Immerhin ist Nairobi auch Sitz anderer UN-Institutionen, wie des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (HABITAT). Darüber hinaus wurde in Nairobi im Mai 1976 auf der UNCTAD IV mit der tonangebenden Rede des kenianischen Präsidenten Jomo Kenyatta, Vater des gegenwärtigen Präsidenten Uhuru Kenyatta und als ›Urgestein‹ der antikolonialen Bewegung verehrt, eine neue Weltwirtschaftsordnung angestrebt – ebenso vergeblich wie ähnliche Ansätze der folgenden Jahrzehnte. Einer der letzten Pläne, der zugleich als Auftakt der 2030-Agenda gelten kann, ist das Aktionsprogramm für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung, den die Dritte internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (FfD3) im Juli 2015 in Addis Abeba beschlossen hatte. Nach der Verabschiedung der 2030-Agenda setzte die Pariser Klimakonferenz im Dezember 2015 mit dem inzwischen von 175 Staaten unterzeichneten Abkommen ein deutliches Zeichen zum Schutz der Umwelt. Noch im selben Monat einigten sich in Nairobi die Handelsministerinnen und -minister aus 160 Staaten auf einen Abbau von Exportsubventionen, was die Bundesregierung sogleich als »wichtigen Erfolg« und als Folgevereinbarung der 2030-Agenda wer-

tete. Den Vorwurf, entwicklungspolitische Aspekte seien vernachlässigt worden, wies sie entschieden zurück.

Die Nairobi-Erklärung (›Azimio‹)

In diesem Geflecht ökonomischer und ökologischer Vorgaben sollte die UNCTAD XIV wirkungskräftige Aussagen zur Umsetzung des ›Weltzukunftsvertrags‹ formulieren, wie die 2030-Agenda im Amtsdeutsch der deutschen Entwicklungspolitik genannt wird. Kein Wunder, dass der Termin der Tagung, die eigentlich im Frühjahr 2016 hätte stattfinden sollen, zunächst einmal auf den Sommer verschoben wurde. Es musste eine Erklärung mit deutlichem Bezug auf die 2030-Agenda und ihre zahlreichen vorangegangenen Abmachungen und Anregungen entworfen werden. Nicht zuletzt sollten die bisherigen Aktivitäten der UNCTAD herausgestellt werden. Das Ergebnis war eine politische Erklärung unter dem Titel ›Azimio‹ (Nairobi-Erklärung): der Titel bedient sich – eine freundliche Geste gegenüber dem Gastgeber – der Landessprache Kiswahili und bedeutet einfach ›Erklärung‹. Das Motto der diesjährigen UNCTAD-Tagung ›From decision to action‹ widerspricht eigentlich der Kernaufgabe der Organisation, sich auf die Analyse der weltwirtschaftlichen Voraussetzungen entwicklungspolitischer Anstrengungen zu konzentrieren. Diese Kernaufgabe wird auch im zweiten Artikel der Nairobi-Erklärung betont.

Ungeachtet ihrer gewachsenen Bedeutung fand die einwöchige Mammutkonferenz mit ihren Haupt- und Nebenveranstaltungen wenig Beachtung. Die Teilnehmenden sollten einen ›Maafikiano‹ (Kiswahili für ›Konsens‹) finden. Die Nairobi-Erklärung, heißt es in ihrer Einleitung, biete der UNCTAD ein stabiles Fundament für den Eintritt in eine neue und wiederbelebte Phase ihrer Geschichte, sodass diese zum »Wohlstand für alle« beitragen kann. Während dieses Postulat unumstritten war, konnten die von den Entwicklungsländern geforderten Rahmenbedingungen der Gleichheit und Gerechtigkeit im Welthandel angeblich erst nach einer turbulenten Diskussion zwischen den Industriestaaten und den G77 in der Nairobi-Erklärung festgehalten werden.

Die deutsche Bundesregierung schickte eine elfköpfige Delegation nach Nai-

robi, der unter der Leitung des Wirtschaftsministeriums auch Vertreterinnen und Vertreter des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) und des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) angehörten. Mit dem Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung und ›erlassjahr.de – Entwicklung braucht Entschuldung‹ haben zudem an dem traditionsgemäß parallel organisierten ›Civil Society Forum‹ zwei deutsche nichtstaatliche Bündnisse teilgenommen. Zwar hatten sie keinen Zugang zur Plenardebatte, zeigten sich jedoch zufrieden mit dem Ergebnis der Tagung.

Ergebnisse und Empfehlungen

erlassjahr.de hat begrüßt, dass das Schuldenmandat der UNCTAD für vier weitere Jahre gesichert worden sei. Im Ergebnisdokument, dem ›Maaftkiano‹, wurde allerdings lediglich festgehalten, dass die UNCTAD von den Mitgliedstaaten beauftragt wird, sich weiterhin mit Entschuldungsfragen zu befassen. Die Verschuldungskrise, die vor allem die ärmsten Länder in den Ruin treibt, kann indessen nicht bewältigt werden, wenn sich die UNCTAD lediglich mit ihr ›befasst‹. Es wurde zwar ein neuer Hilfsfonds der Geber für Handel und Produktionskapazität vereinbart. Das ›Civil Society Forum‹, das sich als ›Gewissen‹ der Konferenz versteht, betonte allerdings umgehend, dass die bereits bestehende Finanzierung damit nicht ›geopfert‹ werden dürfe. Das Forum hielt der UNCTAD vor, eine Gelegenheit verpasst zu haben, mehr für die Entwicklungsländer und die 2030-Agenda zu tun. Für die G77 bemängelte der thailändische Sondergesandte Apichart Chinwanno, dass die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) mit weltweit durchschnittlich 0,29 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) noch immer weit hinter den seit langem zugesagten 0,7 Prozent liegen.

Die sich zu einem großen Teil überschneidenden Probleme der G77, der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LDCs) und der Binnenentwicklungsländer wurden auch diesmal in Diskussionen am runden Tisch erörtert. In breit angelegten Stellungnahmen forderten die Staaten die UN auf,

die UNCTAD stärker zu unterstützen, und erneuerten die Kritik am schleppenden Fortgang der Verhandlungen in der Doha-Runde. Sie sprachen sich darüber hinaus gegen jede Form von Zwangswirtschaft aus. Auch China stimmte zu. Absatz 44 der Ministererklärung der G77 und China verweist auf die »untragbaren Lebensbedingungen« der palästinensischen Bevölkerung unter der andauernden israelischen Besatzung. Darüber hinaus müssen den LDCs der Zugang zur Welthandelsorganisation (WTO) erleichtert werden. Die Forderung, den elektronischen Handel (e-commerce) in den Entwicklungsländern insbesondere zugunsten kleiner und mittlerer Betriebe und zur Stärkung von Frauen und Jugendlichen zu öffnen, wurde in einer Ministerunde am Rande der Tagung erhoben. Ein weiteres UNCTAD-Gremium befasste sich mit der Frage, wie die schlimmen Auswirkungen von weltweiten Finanzkrisen auf die schwächsten Staaten gemindert werden können. Es folgte lediglich die mehr als selbstverständliche Empfehlung an die Regierungen der Entwicklungsländer, in Partnerschaft mit dem privaten und dem zivilen Sektor eine Strategie zu entwickeln, die die sozioökonomischen und ökologischen Schwächen zu beseitigen hilft. Gemeinsam mit der UNEP und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) unterstützten 90 UNCTAD-Staaten einen Aufruf an die WTO, gegen die Überfi-

schung der Meere, zumal durch illegale Fangmethoden, vorzugehen.

Viel Papier, wenig Fortschritt

Die UNCTAD XIV hinterließ viele überflüssige Worte, viel Papier und die Frage, ob Aufwand und Ertrag in einem akzeptablen Verhältnis stehen. Eine engagierte, gebündelte Reaktion auf den Appell der Vereinten Nationen aufzuzeigen, wie die nachhaltigen Entwicklungsziele zu erreichen wären, blieb aus. Mit dem Bericht ›Entwicklung und Globalisierung. Fakten und Daten 2016‹ wurde lediglich ein erster statistischer Bericht zur Messung der Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele veröffentlicht. Wer die Bilder von tanzenden, singenden und lachenden Teilnehmenden des Jugendforums in Nairobi sieht, kann nur träumen – vom Wohlstand und von Arbeit, von Trinkwasser und bezahlbaren Wohnungen für alle. Im Jahr 2030 wird die Generation, die schon jetzt die Hälfte der Bevölkerung in der Dritten Welt ausmacht, politische Verantwortung tragen. Der Titel des eigens für die UNCTAD XIV komponierten Songs ›Pamoja tuna-weza‹ bedeutet ›Gemeinsam schaffen wir das!‹ Die fröhliche Zuversicht steht in heftigem Kontrast zu den Worten, mit denen der scheidende Generalsekretär zu Beginn der Tagung hervorgehoben hatte, dass Ungleichheit und Arbeitslosigkeit in allen Regionen kaum Platz für optimistische Prognosen ließen.



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und seine Frau Yoo Soon-taek mit dem Generalsekretär der UNCTAD Mukhisa Kituyi (links) und der Außenministerin Kenias Amina Mohamed während der Eröffnung der 14. Tagung der UNCTAD am 17. Juli 2016 in Nairobi.
UN-Foto: Rick Bajornas

Organisierte Anarchie und Selektivität im Sicherheitsrat

Tanja Brühl

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen trifft häufig Entscheidungen zu spät, seine Resolutionen sind unpräzise und die Mandate unerfüllbar – so lautet die gängige Kritik am höchsten Gremium der Vereinten Nationen. Ein weiterer Kritikpunkt ist die Selektivität, mit der der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen verhängt. Während er beispielsweise in Bosnien eine Friedensmission mandatierte, unterließ er dies in Kosovo. Dasselbe gilt sowohl für Somalia als auch für Ruanda. Wie kommt es zu dieser selektiven Verhängung von Zwangsmaßnahmen? Nils Goede entwickelt ein Modell, das die Selektivität der Entscheidungen bei humanitären Interventionen erklären soll. Er kombiniert hierzu das Konzept der ›Organisierten Anarchie‹ mit dem sogenannten ›Multiple-Streams-Ansatz‹. Laut dem ersten Konzept sind Entscheidungssituationen im Sicherheitsrat durch »Mehrdeutigkeit gekennzeichnet« (S. 19). Sowohl die Konflikte als auch ihre Ursachen und die potenziellen Handlungsmöglichkeiten sind nicht eindeutig zu bestimmen. Der ›Multiple-Streams-Ansatz‹ beschreibt, wie es zur konkreten Entscheidung kommt: Es bestehen drei Ströme (›Problem-, Options- und Politicsstrom‹), die in einem politischen Zeitfenster zusammengebunden werden können. Der ›Problemstrom‹ beleuchtet den Prozess, innerhalb dessen eine Schwierigkeit anerkannt wird. Der ›Optionsstrom‹ lenkt den Blick darauf, dass verschiedene Handlungsmöglichkeiten existieren. Der ›Politicsstrom‹ bezieht sich auf die politischen Diskurse, »innerhalb derer Probleme und Optionen bewertet werden« (S. 95). Politische Entscheidungen werden getroffen, wenn diese drei Ströme miteinander verknüpft werden. Dies findet in sich kurzfristig öffnenden Zeitfenstern statt, welche von politischen Unternehmern genutzt werden.

Diese konzeptionellen Überlegungen, die knapp die Hälfte des Buches ausmachen, wendet Goede nachfolgend auf zwei Fälle an: die Entscheidung des Sicherheitsrats zur Autorisierung militärischer Zwangsmaßnahmen in Somalia (Resolution 794 (1992)) und den Beschluss zum Truppenabzug angesichts der Krise in Ruanda (Resolution 912(1994)). Die Auswahl der beiden Fälle begründet er damit, dass sie »ohne Zweifel als geschichtsträchtig bezeichnet werden können« (S. 22), kam es doch bei den beiden humanitären Krisen zu massiven Menschenrechtsverletzungen mit vielen Toten und großen Flüchtlingsströmen. Goede argumentiert, dass die Resolution 794(1992) verabschiedet wurde, da ju-

gendliche Milizen als Problem wahrgenommen wurden. Dieses Problem musste mit Hilfe eines starken ›Sheriffs‹, einer humanitären Intervention, eingeeignet werden (S. 261). Da die Situation in Somalia als Anarchie eingestuft wurde, konnten auch Staaten wie China und Russland, die Interventionen skeptisch gegenüberstehen, von der Notwendigkeit einer Zwangsmaßnahme überzeugt werden. Die drei Ströme vereinigten sich im Zeitfenster der amerikanischen Präsidentschaftswahlen, in der als politische Unternehmer neben der Bush-Regierung und dem UN-Generalsekretär auch der Präsident der amerikanischen nichtstaatlichen Organisation Care USA Philip Johnston auftrat. Sie alle standen für Zwangsmaßnahmen ein.

In Ruanda lag eine Fehleinschätzung der Situation vor, zudem fanden Zwangsmaßnahmen nach den Misserfolgen in Somalia und Bosnien wenig Unterstützung. Das Zeitfenster, das sich mit dem Abschluss der ruandischen Präsidentenmaschine öffnete, wurde aufgrund der fehlgeleiteten Problemwahrnehmung nicht genutzt. Dies lag auch daran, dass sich kein durchsetzungsstarker politischer Unternehmer fand, der sich für eine Intervention einsetzte.

Nils Goede gelingt es, für beide Fälle jeweils die drei Problemströme, die Zeitfenster und die politischen Unternehmer dicht zu beschreiben. Er zeichnet somit gekonnt nach, warum der Sicherheitsrat so unterschiedlich reagierte. Die Darstellungen sind sehr flüssig geschrieben und transportieren die Dramatik der Verhandlungen: etwa wenn Goede beschreibt, dass die Sicherheitsratsmitglieder sich bei den Verhandlungen über Ruanda nur 35 Minuten Zeit nahmen, um die Verkleinerung der Truppen von 2550 auf 270 Soldatinnen und Soldaten zu beschließen (S. 245).

Das Buch ist sowohl für Personen interessant, die etwas über die Entscheidungsprozesse zu Somalia und Ruanda im UN-Sicherheitsrat erfahren möchten, als auch für diejenigen, die neue politikwissenschaftliche Modelle kennenlernen möchten. Allerdings ist der ›Multiple-Streams-Ansatz‹ nur für eine systematische, vergangenheitsorientierte Analyse geeignet. Eine darüber hinausgehende Erklärung oder Prognose ist nicht möglich. Erstaunlich ist, dass Goede zwei sehr gut dokumentierte Fälle aus den neunziger Jahren und nicht etwa aktuellere Entscheidungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ausgewählt hat.



Nils Goede

Der UN-Sicherheitsrat als Organisierte Anarchie.

Kontingenz und Mehrdeutigkeit bei Entscheidungen des Sicherheitsrats

Wiesbaden: VS
Verlag für Sozialwissenschaften
2014, 305 S.,
39,99 Euro

Schrankenlose Machtfülle und Weltgesetzgebung

Eva Schmitt



Theresia M. Kloke

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als Weltgesetzgeber – eine kritische Betrachtung aus völkerrechtlicher Sicht

Berlin: Duncker & Humblot GmbH
2016, 467 S.,
109,90 Euro

Sowohl die Politik- als auch die Rechtswissenschaft verfolgt die Ausweitung der Befugnisse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit erhöhter Aufmerksamkeit. Zu den bemerkenswertesten Tendenzen gehört zweifellos die Bereitschaft des Rates, Funktionen der Weltgesetzgebung einzunehmen: ein Weg, den der Rat seit dem Jahr 2001 mit Resolution 1373 vom 28. September 2001 und Resolution 1540 vom 28. April 2004 beschränkt hat. Ungeachtet der Relevanz, der sich aus dieser Kompetenzerweiterung ergibt, wurde die Ausweitung bislang nur in einer überschaubaren Anzahl von Monographien untersucht.

Dieser Forschungslücke nimmt sich die Völkerrechtlerin **Theresia M. Kloke** in ihrer hervorragenden Arbeit an. Der besondere Wert liegt darin begründet, dass sie nicht nur einen relevanten Sachstand rechtswissenschaftlich fundiert aufarbeitet, sondern auch politologische Aspekte und Fragen der internationalen Akzeptanz der Gesetzgebungsfunktion in der Analyse berücksichtigt. So legt Kloke zu Beginn ihrer Analyse dar, dass es sich bei den legislativen Befugnissen des Sicherheitsrats tatsächlich um neue Kompetenzen handelt. Diese beziehen sich in ihrer Reichweite nicht allein auf die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, sondern darüber hinaus auf eine unbegrenzte (hypothetische) Anzahl von Situationen. Sie sind somit inhaltlich von einer anderen Qualität als vorangegangene, rechtsbezogene Resolutionen wie die zur Einrichtung der Internationalen Strafgerichtshöfe für Ruanda und für das ehemalige Jugoslawien.

Sehr intensiv geht die Autorin auf die kontrovers diskutierte Frage einer rechtlichen Bindung des Sicherheitsrats an interne Normen und Beschränkungen der Vereinten Nationen ein. Die Befürchtung einer unkontrollierten Ausweitung von Kompetenzen durch den unzureichend legitimierten Sicherheitsrat beziehungsweise seine hegemonialen ständigen fünf Mitglieder nimmt einen Großteil der Analyse ein. Kloke untersucht diese quasi schrankenlose Machtfülle des Sicherheitsrats und stellt damit ein relevantes Thema, dass immer wieder mit der Dysfunktionalität des Systems der Vereinten Nationen in Zusammenhang gebracht wird, in das Zentrum ihrer Untersuchung. So legt die Autorin mit viel Fachkenntnis die Nichtvereinbarkeit der ›Gesetzgebungsfunktion‹ mit den Kompetenzen des Sicherheitsrats entsprechend der UN-Charta dar: Diese sei allerdings für die Mitgliedstaaten gegenüber dem Rat nicht durchzusetzen. Obwohl der Sicher-

heitsrat an die grundsätzlichen Normen der Vereinten Nationen gebunden ist, sei dieser Sicherheitsmechanismus aufgrund der schwachen rechtlichen Institutionalisierung im UN-System nicht einklagbar. Die daraus folgende Unsicherheit der UN-Mitgliedstaaten über die ›neuen‹ Kompetenzen des Sicherheitsrats führt laut Kloke zu einer Ablehnung der gesetzgeberischen Tätigkeiten des Sicherheitsrats durch die Mitgliedstaaten. Dies verhindere einen Übergang der Gesetzgebung in das internationale Gewohnheitsrecht und damit eine Rechtmäßigkeit der entsprechenden Handlungen.

Das ›Herzstück‹ der Dissertation bildet die mühevoll Analyse der entsprechenden Diskussionen innerhalb den UN anhand der Positionen der Akteure seit dem Jahr 2001. Dies verdient aufgrund der bislang in diesem Bereich kaum existierenden Forschung ganz besondere Hervorhebung. So kann die Autorin darlegen, dass die Zustimmung zu den gesetzgeberischen Handlungen des Sicherheitsrats mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum 11. September 2001 sinkt, wobei insbesondere die Entwicklungs- und Schwellenländer häufiger Vorbehalte gegenüber einer Legislativfunktion des Sicherheitsrats geltend machen. Nur anhand einer substanziellen Reform der Entscheidungsprozesse und -strukturen wäre es möglich, die identifizierten Legitimationsdefizite zu beheben, so Kloke. Damit könne eventuell in der Zukunft der Weg zu einer gesetzgeberischen Funktion des Rates (und damit einer stärkeren Verrechtlichung der internationalen Beziehungen) geebnet werden. Momentan zeichnet sich dies nicht ab, sodass der Sicherheitsrat nach der Resolution 1540 auch von der Ausübung ›weltgesetzgeberischer‹ Kompetenzen weitgehend Abstand genommen hat.

Klokes Darstellung liest sich durchgängig flüssig und berücksichtigt im Kontext der Fragestellung eine Vielzahl von interessanten Untersuchungsgegenständen. Dazu gehört die Analyse, wie sich die Resolutionen 1373 und 1540 auf das Völkerrecht und den innerhalb der Rechtswissenschaft dazu geführten Diskurs auswirken. Nicht zuletzt leistet die Autorin einen wertvollen Diskussionsbeitrag zur Reform der Vereinten Nationen. Zusammenfassend gelingt ihr mit ihrer Dissertation eine großartige Forschungsleistung, deren Lektüre sowohl Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftlern als auch Politologinnen und Politologen sowie einem breiten interessierten Publikum zu empfehlen ist.

Zur Rechtmäßigkeit des Al-Qaida-Sanktionsregimes

Björn Schiffbauer

Bereits vor den Terroranschlägen des 11. September 2001 hat der UN-Sicherheitsrat am 15. Oktober 1999 seine vielbeachtete Resolution 1267 zu den Taliban in Afghanistan und Osama bin Laden verabschiedet. Seitdem wurden wiederholt Sanktionen gegen Privatpersonen verhängt, die in Verdacht stehen, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein. Die Befugnisse des Sicherheitsrats wurden unter Bezugnahme auf das ›1267-Sanktionsregime‹, vor allem im Zusammenhang mit Al-Qaida, im Laufe der Zeit angepasst: Überprüfungsverfahren für Betroffene wurden eingerichtet und Gerichte haben sich zunehmend mit der Rechtmäßigkeit verhängter Maßnahmen befasst. Selbstverständlich hat die Völkerrechtswissenschaft diesen Prozess oft kritisch begleitet. Umso erstaunlicher ist es, dass detaillierte Gesamtbetrachtungen des Systems der Individualsanktionen des Sicherheitsrats bislang Seltenheitswert haben. Nachdem im Jahr 2011 die Arbeit ›Hoheitsgewalt im Völkerrecht. Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung‹ von Clemens A. Feinäugle veröffentlicht wurde, sind keine bedeutenden Werke hierzu mehr erschienen. Diese Lücke hat **John Beuren** nun eindrucksvoll mit seiner Kieler Dissertationschrift geschlossen.

Das Werk Beurens bereichert die Völkerrechtswissenschaft in mehrfacher Hinsicht. Allein die genaue und lückenlose Aufarbeitung des Sanktionsregimes und seiner Entwicklung seit der Resolution 1267 bis heute (S. 30ff.) wird als Referenz für die zukünftige Forschung auf diesem Gebiet dienen. Nicht nur Fleiß und Genauigkeit in der Darstellung lassen diese Arbeit hervorstechen: Beuren stellt insbesondere in Kapitel B. des zweiten Teils über die rechtliche Beurteilung gezielter Sanktionen (S. 74ff.), das den Schwerpunkt seiner Untersuchung bildet, Tiefgang und völkerrechtliche Weitsicht unter Beweis. Der klaren gedanklichen Struktur seiner Arbeit ist es zu verdanken, dass man bei den sehr verschachtelten Gliederungsebenen nicht den Überblick verliert. Die vielen Verzweigungen im zweiten Teil belegen überdies die Vielfältigkeit der Bearbeitungsfelder. Beuren untersucht kunstvoll einen Großteil des allgemeinen Völkerrechts und bringt dabei viele wertvolle Erkenntnisse zutage. Das Al-Qaida-Sanktionsregime in der gegenwärtigen Praxis des Sicherheitsrats ist der gemeinsame Referenzpunkt all dieser Erkenntnisse. In diesem Rahmen erörtert Beuren zusätzlich höchst relevante und zugleich umstrittene Themen. Dazu gehören die ›Quasi-Legislativtätig-

keit‹ des Sicherheitsrats, seine rechtlichen Befugnisse, die Supranationalität seiner Rechtsakte, seine Bindung an die UN-Charta und ein daraus womöglich folgendes Handeln *ultra vires* (›jenseits seiner Kompetenzen‹). Inhalt und Reichweite der menschenrechtlichen Bindungswirkung sowie das Verhältnis von Völkerrecht zu nationalem und europäischem Recht werden wie die einschlägige Rechtsprechung umfassend aufgearbeitet.

Zu gefallen weiß die Arbeit Beurens mit einer konsequenten und wohl durchdachten Auslegung des Völkervertrags- und -gewohnheitsrechts. Bedauerlich ist, dass Beuren die gleichrangige Verbindlichkeit aller fünf Sprachfassungen der UN-Charta erkennt und benennt (S. 117), dieser jedoch im weiteren Verlauf keine Beachtung zu schenken scheint. Wird die Auslegung *lege artis* (›nach den Regeln der Kunst‹) angewandt und zu Recht ernstgenommen, wird so manche auf den ersten Blick als legitim empfundene Praxis des Sicherheitsrats letztlich doch als illegal im Rechtssinne entlarvt. Legitimitätsaspekte prägen den anschließenden dritten Teil (S. 290ff.) der Arbeit. Hier stellt Beuren demokratietheoretische Überlegungen an: Wie stehen Individualsanktionen durch ein von fünf Staaten dominiertes Organ im Kampf gegen den Terrorismus zur Staatensouveränität? Überzeugend spricht er sich über Artikel 31 UN-Charta für eine ausnahmslose Beteiligung aller Staaten bei Sanktionsentscheidungen aus. Seine rechtspolitischen Überlegungen sind sowohl für die Rechts- als auch für die Politikwissenschaft sehr ertragreich.

Beuren legt mit seiner Arbeit den Finger in die Wunden, die bei einer allzu weiten Divergenz zwischen Völkerrecht und tatsächlicher (Sicherheitsrats-) Praxis entstehen. Seine Kritik ist deutlich, mitunter hart, und man muss sie nicht teilen. Fundiert sind seine Argumente allemal. Besonders erfreulich ist, dass Beuren es nicht bei bloßer Kritik belässt. Stattdessen liefert er konstruktive Vorschläge für ein zukünftig völkerrechtlich tragbares Sanktionsregime (S. 316ff.), die sich aus seiner gestochenen scharfen Analyse speisen. Dass die politische Realität diesen Weg voraussichtlich nicht beschreiten wird, ist ihm klar. Dies entwertet sein komplexes Gedankenspiel keineswegs, sondern fordert vielmehr die Völkerrechtswissenschaft dazu auf, ihre Wissenschaftlichkeit nicht aufzugeben. Auch das macht diese Arbeit so wertvoll: Sie ist ein glänzendes Plädoyer für das Völkerrecht und die internationale Kooperation.



John Beuren

Das Al Qaida-Sanktionsregime als Ausübung supranationaler Kompetenzen durch den Sicherheitsrat

Berlin: Duncker & Humblot GmbH
2016, 385 S.,
99,99 Euro

»Unsere Antwort auf Flucht und Migration ist eine zentrale Zukunftsaufgabe!«

Rede des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier vor der 71. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 23. September 2016 in New York



Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier

UN-Foto: Cia Pak

Für allzu viele ist die Welt zu einem unsicheren Ort geworden. Immens scheinen unsere Herausforderungen, bisweilen fast ausweglos die zahlreichen Konflikte, die uns umgeben. Aber – wir alle hier, die wir politische Verantwortung tragen, stehen vor einer Wahl. Der Wahl zwischen Resignation oder Engagement im Angesicht der Krisen, zwischen Abschottung oder multilateraler Zusammenarbeit und zwischen nationaler Nabelschau oder gemeinsamer Verantwortung füreinander. Wir haben die Wahl: Geben wir den zivilisatorischen Fortschritt preis, den die Gründergeneration der Vereinten Nationen nach der Erfahrung von zwei Weltkriegen erungen hat und treten den Rückweg an – ins 19. Jahrhundert? In die Zeit fragiler, zweckbezogener Machtallianzen und nationaler Machtkonkurrenzen? Oder gehen wir vorwärts und widmen wir uns gemeinsam den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – sei es Migration, Klimawandel oder Terrorismus?

Und mit Blick auf die dramatischen Syrien-Treffen dieser Woche füge ich hinzu: Wir haben auch die Wahl, ob wir auf die Kraft der Diplomatie setzen. Oder ob wir resigniert die Hände senken – in Anbetracht der zahlreichen Konflikte, die uns umgeben; Syrien, Libyen, Jemen, Ostukraine. Geben wir auf und lassen zu, dass diese Konflikte weiter eskalieren? Oder stehen wir zu unserer Verantwortung und arbeiten trotz aller Rückschläge weiter an Lösungen? Wir haben die Wahl.

Auch in Europa stehen wir vor einer Wahl, hier, wo Großbritannien seine Wahl getroffen hat – gegen den weiteren Weg in der Europäischen Union. Kämpfen wir dafür, dass Europa jetzt zusammenhält? Oder lassen wir zu, dass dieses großartige Friedens- und Gesellschaftsprojekt wieder zerfällt oder gar von Populisten auseinandergetrieben wird? Wir haben die Wahl. Auch in Asien stellt sich eine Wahl, dort, wo neue Mächte um Einfluss ringen. Sehen sie ihre Zukunft allein in der eigenen Stärke? Oder liegt der Schlüssel einer guten Zukunft und kooperativer Sicherheit in ihrer Einbindung in die internationale Ordnung? Unsere asiatischen Partner haben die Wahl. Und auch die USA stehen vor einer Wahl. Schon in sechs Wochen. Und auch hier dreht sich die Wahl um Fragen eines vermeintlich möglichen Rückzugs aus einer krisenbeladenen Welt, den einige fordern. Oder der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, um Probleme in dieser Welt zu lösen. Es ist eine für uns alle wichtige Wahl.

Rückzug, Resignation, Alleingang – oder gemeinsame Verantwortung für eine bessere Zukunft: Das ist die Wahl, vor der wir vielerorts stehen. Von der Entscheidung in dieser Wahl hängt ab, ob es uns gelingt, nachhaltige Lösungen für unsere großen akuten Herausforderungen zu finden. Und damit meine ich in diesen Tagen ganz besonders die Syrien-Krise und das Thema Flucht und Migration.

Aber – weit über das akute Krisenmanagement hinaus – steckt darin auch die Entscheidung, welche Richtung unsere Welt einschlägt, in welcher Ordnung wir in Zukunft zusammenleben werden. Ziel und Fluchtpunkt für die deutsche Außenpolitik sind dabei klar: Wir wollen eine friedliche und gerechte Welt gestalten. Und wir wollen sie gemeinsam mit allen Partnern gestalten, die dieses Ziel teilen! Dafür sind und bleiben die Vereinten Nationen unser zentraler Ordnungsrahmen.

Und im Umfeld aller Krisentreffen macht es mir Hoffnung, dass wir für diesen Weg hier in den UN doch eine zentrale Richtungsentscheidung, die richtige Wahl getroffen haben – zugunsten von Gemeinsamkeit, Nachhaltigkeit und Transformation: Mit der **Agenda 2030!** Die Agenda ist ein Weltzukunftsvertrag, der Fluchtpunkt, die lange Linie für unser gemeinsames Handeln. An ihr sollten wir unsere Politik ausrichten – zu Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, zum Kampf gegen Armut und Diskriminierung. Auch während unseres G20-Vorsitzes im nächsten Jahr werden wir das Thema der globalen Gerechtigkeit auf die Tagesordnung setzen! Unser ausdrücklicher Dank gilt UN-Generalsekretär Ban

Ki-moon, der die Agenda aufs Gleis gesetzt hat. Zugleich danken wir ihm für sein Engagement für das historische Klimaabkommen von Paris, welches das deutsche Parlament in dieser Woche ratifiziert hat.

Wo, wenn nicht hier in den UN können wir unter Beweis stellen: Nur Zusammenarbeit bringt uns voran, auf dem Weg zu Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, zu Frieden und Sicherheit. UN-Charta und Völkerrecht sind die Grundlage unseres Zusammenlebens. In eklatanter Weise bricht immer wieder Nordkorea zentrale Prinzipien des Völkerrechts. Wir verurteilen den jüngsten Atomtest Nordkoreas auf das Schärfste. Wir dürfen nicht tolerieren, wenn ein Land die Sicherheit in seiner Region aufs Spiel setzt.

Die UN-Organisationen bieten die Instrumente für unsere Arbeit – hier in New York, und in den Krisenregionen. In Libyen und Jemen unterstützen wir die unermüdliche Arbeit der UN-Sondergesandten, politische Lösungen voranzutreiben. Und in Syrien ist klar: Ohne die engagierte Arbeit der UN und ihrer Experten wäre das Leid heute noch größer, wäre die Hoffnung auf eine Lösung noch geringer. Die Hoffnung, die letzte Woche mit der Waffenruhe aufkeimte, ist unter dem so tödlichen wie zynischen und abscheulichen Angriff auf die humanitären Helfer in den letzten Tagen wieder begraben worden. Heute könnte die Lage nicht ernster sein! Wieder stehen wir vor der Wahl: Gelingt es uns, den Einstieg in die Waffenruhe zu finden, die auch den humanitären Zugang endlich möglich macht, um den Menschen das zu bringen, was sie zum Überleben brauchen. Dazu habe ich eine Vereinbarung über einen mehrere Tage dauernden Stopp militärischer Flugbewegungen vorgeschlagen. Assads Luftwaffe muss ihre Angriffe stoppen. Dafür sehe ich auch Moskau in der Verantwortung. Gelingt uns das nicht, werden alle Bemühungen um eine politische Lösung im Bombenhagel untergehen. Schon deshalb müssen wir unsere gestern in der Syrien-Kontaktgruppe gescheiterten Bemühungen um eine Waffenruhe fortsetzen. Während die Welt in New York um eine Feuerpause ringt, bombt Assad Aleppo weiter zu Trümmern. Das zeigt einmal mehr: Das Assad-Regime kann und darf die Zukunft Syriens nicht bestimmen. Aber genauso wenig dürfen wir zulassen, dass der Konflikt von nahen oder fernen Mächten genutzt wird, um die politische und ethnische Landkarte des Mittleren Ostens neu zu zeichnen. Die äußeren Grenzen Syriens müssen Bestand haben und neue innere Grenzen dürfen wir nicht ziehen. Die Parteien im Land und in der Region dürfen und sollen ihre berechtigten Interessen benennen. Sie müssen diese aber in einen fairen Ausgleich einbringen. Mit dem Insistieren auf eine der vielen absoluten Wahrheiten wird der Frieden nicht näher rücken! Dieser Krieg wird keinen Sieger haben!

Angesichts all dieses Leids stehen wir in der Pflicht, jetzt zu helfen und die Not der Menschen zu lindern. Deutschland ist heute einer der größten humanitären Geber. Für Syrien und die Nachbarstaaten haben wir

bisher rund 2,5 Milliarden Euro in die Hand genommen. Wir engagieren uns besonders in der Stabilisierung der vom IS befreiten Gebiete. In Tikrit haben wir zusammen mit UN-Organisationen Schulen und Brunnen wieder aufgebaut, sodass 90 Prozent der geflüchteten Menschen zurückkehren konnten. In Ramadi konzentrieren wir uns auf Minenräumung. Und für Mossul bereiten wir uns jetzt darauf vor, den lokalen Kräften zu helfen, den Wiederaufbau der hoffentlich bald befreiten Stadt auf den Weg zu bringen. Gleichzeitig fördern wir den Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt in Syriens Nachbarstaaten, die so Großes leisten – in der Türkei, in Jordanien, in Libanon –, damit die Menschen dort eine Bleibeperspektive innerhalb ihrer Region sehen.

Bei uns in Deutschland, wo wir im letzten Jahr mehr als einer Millionen Menschen Zuflucht gewährt haben, bilden wir schon jetzt Flüchtlinge mit den notwendigen Fähigkeiten aus, die zum Wiederaufbau der Städte erforderlich sind. Damit der Glaube an eine Zukunft in der Heimat nicht Hoffnung bleibt, sondern Realität werden kann. Unsere Antwort auf Flucht und Migration ist eine globale Zukunftsaufgabe! Und klar ist, dass diese Herausforderung noch größer werden wird, wenn Konflikte, Not und Armut andauern. Deswegen müssen wir die Ursachen gemeinsam angehen. Und: Wir müssen die Architektur für den internationalen Umgang mit Flucht und Migration verbessern. Mit dem Vorsitz im Globalen Forum über Migration und Entwicklung gemeinsam mit Marokko wollen wir in den kommenden beiden Jahren dazu beitragen. Und mit dem Berlin Roundtable setzen wir darauf, die Strukturen der Humanitären Hilfe verbessern. Auch die beiden Migrations-Gipfel diese Woche haben wichtige Weichen gestellt für mehr gemeinsames Handeln. Unser Dank dafür gilt UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und Präsident Barack Obama.

Engagement und Zusammenarbeit – beides müssen wir auch in Europa neu beleben. Neue Gräben haben sich aufgetan auf unserem Kontinent – nach Russlands völkerrechtswidriger Annexion der Krim und dem Konflikt in der Ostukraine. Die Sicherheitslage hat sich verändert. Darauf müssen wir reagieren – zum einen durch die Stärkung unserer eigenen Verteidigungsbereitschaft. Aber auch mit gleichzeitigem Engagement: Gemeinsam mit Frankreich arbeiten wir im ›Normandie-Format‹ mit Russland und der Ukraine unermüdlich an einer politischen Lösung des Ukraine-Konflikts. Und mit dem Rahmenabkommen zur Truppenentflechtung gibt es seit dieser Woche endlich wieder Bewegung. Für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen ist ein Waffenstillstand nicht alles. Aber ohne ein Schweigen der Waffen werden wir politisch nicht weiterkommen.

Aber es geht noch um mehr: Uns muss bewusst sein, dass sich echte Sicherheit in Europa auf Dauer nur als kooperative Sicherheit organisieren lässt. Deswegen habe ich vorgeschlagen, die Rüstungskontrolle in Europa wieder stärker in den Blick nehmen. Und zwar nicht als Ersatz für unerfüllte Verpflichtungen aus bestehen-

den Verträgen. Sondern mit Blick auch auf neue Herausforderungen, neue Technologien und Bedrohungen, von denen viele in bestehenden Dokumenten noch gar nicht erfasst sind. Unser Ziel ist ein Mehr an Sicherheit für alle!

Weil wir den Dialog zwischen Ost und West gerade in diesen schwierigen Zeiten stärken wollen, haben wir in diesem Jahr den **Vorsitz der OSZE** übernommen – der einzigen Organisation, in der Ost und West weiterhin regelmäßig zusammenarbeiten. Wir brauchen die UN und solche Regionalinstitutionen wie die Afrikanische Union und die OSZE, damit aus divergenten Interessen und Meinungsverschiedenheiten nicht dauerhafte Entfremdung entsteht und der Boden für immer neue Konflikte bereitet wird.

Mit aller Kraft daran zu arbeiten, die Gräben in Europa zu überwinden – dazu mahnt uns Deutsche unsere eigene Geschichte. Als Willy Brandt im Jahr 1973 hier in diesem Saal sprach, nachdem die Fahnen der beiden Teile Deutschlands vor dem Gebäude gehisst worden waren, sagte er: »In einer Welt, in der zunehmend jeder auf jeden angewiesen ist und jeder von jedem abhängt, darf Friedenspolitik nicht vor der eigenen Haustür haltmachen.« Das gilt in unserer vernetzten Welt

noch mehr als damals. Und es gilt umso mehr für ein großes, wohlhabendes Land, von dem unsere Partner – zu Recht – erwarten, dass es die Rolle wahrnimmt, die unserer Größe und unseren Möglichkeiten entspricht!

Deshalb bewirbt Deutschland sich für einen **nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat** für die Jahre 2019/2020. Für Frieden, Gerechtigkeit, Innovation und Partnerschaft. Das sind unsere Ziele, mit denen wir unsere Kandidatur überschrieben haben und die uns leiten werden.

Trotz Krisen und Konflikten, ich bleibe überzeugt: Die Zukunft liegt in unserer Hand. Wir werden die Welt zu einem besseren Ort machen, wenn wir Verantwortung gemeinsam übernehmen – nicht gegeneinander, sondern miteinander – und vor allem für die, die uns als nächste Generation nachfolgen, arbeiten. Wir haben die Wahl. Aber wir müssen uns entscheiden!

Die Rede wurde auf Deutsch gehalten.

Quelle: www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160923_BM_UN.html?nn=345618

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 (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Juni bis September 2016** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen

oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Diese **Dokumente im Volltext** sind über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden:

www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/PRST/2016/14	14.9.2016	Der Sicherheitsrat fordert die internationale Gemeinschaft im Vorfeld der am 5. Oktober 2016 ausgerichteten Brüsseler Afghanistan-Konferenz auf, ihre zivilen und entwicklungsbezogenen Anstrengungen zur Unterstützung der Regierung und des Volkes Afghanistans auf eine mit der Rahmenvereinbarung über Eigenständigkeit durch gegenseitige Rechenschaft vereinbare Weise und unter afghanischer Führungs- und Eigenverantwortung fortzusetzen .	
Burundi	S/RES/2303(2016)	29.7.2016	Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär , zunächst für einen Zeitraum von einem Jahr eine Polizeikomponente in Burundi einzurichten . Sie soll den Auftrag haben, unter der Aufsicht des Sonderberaters für Konfliktprävention und in Abstimmung mit den Menschenrechtsbeobachtern und Militärexperten der Afrikanischen Union in Burundi die Sicherheitslage zu überwachen und das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte bei der Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen und -übergriffen zu unterstützen.	+11; -0; =4 (Ägypten, Angola, China, Venezuela)

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Frauen	S/PRST/2016/9	15.6.2016	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Vermittlung ein wichtiges Mittel zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten ist, und fordert die an Friedensprozessen beteiligten regionalen und subregionalen Organisationen auf, die produktive Mitwirkung von Frauen auf allen Ebenen der Konfliktverhütung und -beilegung sowie der Durchführung von Friedensabkommen zu erleichtern.	
Friedenskonsolidierung	S/PRST/2016/12	28.7.2016	Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig der Aufbau von Institutionen als entscheidender Bestandteil der Friedenskonsolidierung und Aufrechterhaltung des Friedens in Afrika ist und dass es dafür umfassender Ansätze unter Berücksichtigung der nationalen Entwicklungsstrategien der Länder Afrikas bedarf.	
Internationale Strafgerichte	S/RES/2306(2016), Anlage	6.9.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) durch Einfügung des in der Anlage zu dieser Resolution enthaltenen Artikels 13 quinquies zu ändern.	Einstimmige Annahme
Irak	S/RES/2299(2016)	25.7.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Juli 2017 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI auf Ersuchen der Regierung Iraks auch weiterhin ihr Mandat wahrnehmen werden.	Einstimmige Annahme
Kolumbien	S/RES/2307(2016)	13.9.2016	Der Sicherheitsrat begrüßt das am 24. August 2016 von der Regierung Kolumbiens und den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens – Volksarmee (FARC-EP) erzielte Endgültige Abkommen zur Beendigung des Konflikts. Er erkennt die Notwendigkeit einer zügigen Dislozierung des Dreiparteien-Mechanismus an und ermächtigt die mit Resolution 2261 (2016) eingerichtete politische Mission, die nötige Unterstützung für das Management der Einrichtungen der vorübergehenden lokalen Zonen und Orte für die Normalisierung zu übernehmen. Der Rat begrüßt die von den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten und anderen Mitgliedstaaten bereits abgegebenen Zusagen zur Bereitstellung unbewaffneter Beobachter.	Einstimmige Annahme
Liberia	S/RES/2308(2016)	14.9.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) bis zum 31. Dezember 2016 zu verlängern.	
Libyen	S/RES/2298(2016)	22.7.2016	Der Sicherheitsrat befürwortet den Beschluss EC-M-52/DEC.1 des Exekutivrats der Organisation für das Verbot chemischer Waffen vom 20. Juli 2016, in dem der Generaldirektor ersucht wird, Libyen bei der Ausarbeitung eines modifizierten Plans zur Vernichtung der chemischen Waffen des Landes zu unterstützen. Er beschließt, die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, die vom Generaldirektor ermittelten chemischen Waffen zu erwerben, zu kontrollieren, zu befördern oder zu vernichten, im Einklang mit dem Ziel des Chemiewaffenübereinkommens, um die Beseitigung der Chemiewaffenbestände Libyens auf die rascheste und sicherste Weise zu gewährleisten.	Einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/RES/2310(2016)	23.9.2016	Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten, die den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) entweder nicht unterzeichnet oder nicht ratifiziert haben, insbesondere die acht verbleibenden Anlage-2-Staaten, nachdrücklich auf, dies ohne weitere Verzögerung zu tun. Er fordert ferner alle Staaten auf, die Durchführung von Versuchsexplosionen von Kernwaffen oder anderen nuklearen Explosionen zu unterlassen und an ihren diesbezüglichen Moratorien festzuhalten. Der Rat nimmt Kenntnis von der Gemeinsamen Erklärung Chinas, Frankreichs, Russlands, Großbritanniens und der USA vom 15. September 2016, in der diese Staaten unter anderem feststellen, dass eine Versuchsexplosion von Kernwaffen oder jede andere nukleare Explosion dem Ziel und Zweck des Vertrags zuwiderliefe.	+14; -0; =1 (Ägypten)
Nahost	S/PRST/2016/10	22.7.2016	Der Sicherheitsrat bekräftigt seinen Aufruf an alle libanesischen Führer, Führungsstärke und Flexibilität zu zeigen, um rasch eine Parlaments-sitzung einzuberufen und die Wahl eines Präsidenten vorzunehmen.	
	S/RES/2305(2016)	30.8.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2017 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Somalia	S/RES/2297(2016)	7.7.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, den Einsatz der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) bis zum 31. Mai 2017 fortzuführen mit dem Ziel, die von Al-Shabaab und anderen bewaffneten Oppositionsgruppen ausgehende Bedrohung zu verringern; Sicherheit herzustellen, um den politischen Prozess auf allen Ebenen sowie Stabilisierungsmaßnahmen, Aussöhnung und Friedenskonsolidierung in Somalia sowie eine schrittweise Übertragung der Sicherheitsaufgaben von der AMISOM auf die somalischen Sicherheitskräfte zu ermöglichen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2016/13	19.8.2016	Der Sicherheitsrat unterstreicht die Notwendigkeit, die Dynamik auf dem Weg zu einem demokratischen Regierungssystem mit einem inklusiven, transparenten und glaubhaften Wahlprozess 2016 als Meilenstein in Richtung auf Wahlen nach allgemeinem Wahlrecht im Jahr 2020 aufrechtzuerhalten. Er bedauert die Verzögerung der ursprünglichen Frist für den Prozess der Parlamentswahlen bis zum 25. Oktober 2016 und für die Präsidentschaftswahl bis zum 30. Oktober 2016 und fordert alle somalischen Akteure auf, konstruktiv darauf hinzuwirken, dass der geänderte Wahlkalender ohne weitere Verzögerung eingehalten wird.	
Sudan	S/RES/2296(2016)	29.6.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 30. Juni 2017 zu verlängern . Der Rat beschließt ferner, dass der UNAMID aus bis zu 15 845 Soldatinnen und Soldaten, 1583 Polizistinnen und Polizisten und 13 organisierten Polizeieinheiten mit jeweils bis zu 140 Mitgliedern bestehen wird.	Einstimmige Annahme
Südsudan	S/RES/2302(2016)	29.7.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) bis zum 12. August 2016 zu verlängern . Ferner ermächtigt er die UNMISS, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben alle erforderlichen Mittel einzusetzen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2304(2016)	12.8.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der UNMISS bis zum 15. Dezember 2016 zu verlängern . Der Rat ermächtigt die UNMISS, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben alle erforderlichen Mittel einzusetzen. Er beschließt ferner, dass die UNMISS zunächst bis zum 15. Dezember 2016 eine Regionale Schutztruppe umfasst , die dem obersten Kommandeur der Truppe unterstellt und in Juba ansässig sein wird. Sie wird die Aufgabe haben, ein sicheres Umfeld in und um Juba und bei Bedarf im Extremfall auch in anderen Teilen Südsudans herzustellen.	+11; -0; =4 (Ägypten, China, Russland, Venezuela)
Terrorismus	S/RES/2309(2016)	22.9.2016	Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten auf, im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zusammenzuarbeiten , damit sichergestellt wird, dass ihre internationalen Sicherheitsrichtlinien überprüft und angepasst werden, um der vom Terrorismus ausgehenden Bedrohung für die Zivilluftfahrt wirksam entgegenzutreten , die effektive Umsetzung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO in Anhang 17 zu dem am 7. Dezember 1944 in Chicago geschlossenen Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt zu fördern sowie die ICAO dabei zu unterstützen, die Prüf-, Kapazitätsaufbau- und Ausbildungsprogramme zu stärken. Er fordert alle Staaten ferner auf, zu gewährleisten, dass in den Flughäfen innerhalb ihres Hoheitsgebiets wirksame risikobasierte Maßnahmen vorhanden sind, insbesondere in Form verstärkter Kontrollen, Sicherheitsprüfungen und Gebäudesicherheit, um terroristische Anschläge zu erkennen und zu unterbinden.	Einstimmige Annahme
Westafrika	S/PRST/2016/11	28.7.2016	Der Sicherheitsrat begrüßt die Zusammenlegung des Büros des Sondergesandten für den Sahel und des Büros der Vereinten Nationen für Westafrika und ermutigt den Sonderbeauftragten, die notwendigen Schritte für die Synergieeffekte durch Sicherstellung einer vereinheitlichten Verwaltung und Struktur des neuen Büros der Vereinten Nationen für Westafrika und den Sahel (UNOWAS) zu maximieren. In dieser Hinsicht begrüßt der Rat, dass das UNOWAS eine Verbindungszelle in Nouakchott sowie eine Sektion für Koordinierung und regionale Partnerschaften in Dakar eingerichtet hat, um das Zusammenwirken der Vereinten Nationen mit den subregionalen und regionalen Organisationen, einschließlich des Ständigen Sekretariats der Gruppe der Fünf für den Sahel (G5 Sahel), zu stärken.	

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 64 | 2016 | No. 5

UN Peacekeeping in Africa

Annika S. Hansen · Tobias von Gienanth pp. 195–200
A Review of UN Peacekeeping in Africa

In the last decade, the number and scale of United Nations peace operations have grown worldwide. These developments have mostly taken place in Africa, which today accounts for 83 percent of the UN uniformed personnel. The article describes different patterns of missions and the array of special political missions. It outlines how UN peace operations take place in volatile environments in which a number of political issues remain unresolved. Mandates are more robust, but resources are limited and the consent of host governments is fragile. The article concludes with the reminder that technical measures to improve peace operations will have limited effect as long as the underlying political issues remain unaddressed.

Dagmar Dehmer p. 201
Comment: Zero Tolerance for Sexual Abuse by UN Troops

In order to keep its role as a moral authority, the UN must make wrongdoings transparent and ensure accountability. Consequently, the UN has to increase its efforts to prosecute sexual abuse allegations, so says the author.

Daniel Maier pp. 202–207
**Planning and Evaluation of UN Peacekeeping
 The Capstone Doctrine and the Integrated Planning
 Process in Practice**

Since the early 2000s, the UN Security Council has mandated multidimensional, integrated peace operations in complex environments which are confronted by high levels of threats for civilians and peacekeepers alike. In light of the core mandate “to protect civilians,” the traditional principles of UN peacekeeping are coming under increasing pressure by a call for more robust mandates. In this regard the so-called Capstone Doctrine has facilitated the development of an integrated planning process. The use of Security Council benchmarks for peace and stability has thereby led to an improved assessment of the effectiveness of peace operations.

Denis M. Tull pp. 208–212
**Peacekeeping in the DR Congo
 MONUSCO and the Dilemma of Stabilization**

With up to 22,018 personnel and 16 years into its mandate, the United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo (MONUSCO) is the largest and longest standing

multidimensional UN peacekeeping operation. Since the post-conflict elections in 2006, MONUSCO has been politically marginalized by the sovereignty-minded Congolese government. As a result, MONUSCO’s efforts to rebuild state institutions as a means of stabilization have proved largely ineffective. The increasingly robust posture of its military contingents tasked with aiding the government in extending state authority has not helped the mission overcome its political marginalization.

Martin Pabst pp. 213–218
**Is the Western Sahara Conflict Escalating?
 The MINURSO in Deep Crisis**

The United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) assisted to ensure that the ceasefire was respected by the conflict parties Morocco and the Polisario Front. However, MINURSO was incapable of organizing a referendum of self-determination. The mission as well as the mutually accepted settlement proposal is now in a deep crisis. In response to statements made by UN Secretary-General Ban Ki-moon, Morocco expelled most of the international civilian MINURSO staff in March 2016. Meanwhile, frustration is rising among Sahrawi refugees in the occupied territory and in refugee camps, and the conflict parties are preparing for a potential rekindling of armed conflict. If the UN is unable to restore the operational capability of MINURSO and bring self-determination for Western Sahara, it could lose its credibility.

Alexandra Steinebach pp. 219–223
**50 Years of Combating Racial Discrimination
 Achievements and Challenges in Germany and Worldwide**

This article examines the progress and achievements that have been made in regard to combating racial discrimination since the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (ICERD) entered into force 50 years ago. The focus lies on the international, regional and national implementation of the ICERD as well as the acceptance of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). The CERD is concerned about the recent developments in the so-called NSU case in Germany and the failure of the investigation authorities to protect the victims of racial stigmatization and discrimination.

English versions of selected articles, interviews and reviews are published online at: www.dgvn.de/journal-vereinte-nationen/

IMPRESSUM

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 (DGVN), Berlin.

Leitung der Redaktion: Sylvia Schwab

Redaktion/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10
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.

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, Konto Nr.: 28 875 101,
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

Für **Mitglieder** der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Brigitta Weiss
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: weiss@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.

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

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

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
Prälat 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
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Thorsten Benner
Dr. Viviane Brunne (VDBIO)
Dagmar Dehmer
Dr. Michael-Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Dr. Ekkehard Griep
Arnd Henze
Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Dr. Sven Simon

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
karl-heinz.meier-braun@swr.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
Vorsitzender: Kai Ahlborn
info@dgvn-sachsen.de

Generalsekretariat

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