



VEREINTE NATIONEN

4|17

65. Jahrgang | Seite 145–192
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Terrorismusbekämpfung und die Vereinten Nationen

**Die Antiterrorismuspolitik der UN
seit dem Jahr 2001**

Hartmut Behr

**UN-Friedenssicherung und Terrorismusbekämpfung:
seltsame Bettgenossen?**

John Karlsrud

Der lange Schatten des Notstands

Christian Kreuder-Sonnen



Prävention statt Reaktion

Liebe Leserinnen und Leser,

UN-Generalsekretär António Guterres meint es ernst: Die Schaffung eines neuen Büros der Vereinten Nationen für die Bekämpfung des Terrorismus ist ein wichtiger Schritt, um dem globalen Phänomen des Terrorismus zu begegnen. Die Ernennung eines dafür zuständigen Untergeneralsekretärs ist ein deutliches Signal, um Kohärenz unter den 38 unterschiedlichen UN-Einrichtungen zu schaffen, die sich mit der Bekämpfung des Terrorismus beschäftigen und die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen beraten sollen. Präventive Maßnahmen sollen dabei eine noch größere Rolle spielen als bisher. Es wird sich allerdings erst noch zeigen müssen, ob der Generalsekretär seinen umfassenden Präventionsansatz erfolgreich umsetzen kann. Wie es um die bisherigen Bemühungen der UN bei der Terrorismusbekämpfung steht, analysieren die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.



Hartmut Behr zeichnet die strategischen und politischen Entwicklungen auf, die die Vereinten Nationen mit ihren zahlreichen institutionellen Reformen seit dem 11. September 2001 vorgenommen haben. Dabei sind der Ausbau und eine zunehmende Vernetzung von globalen, regionalen und lokalen Institutionen sowie die Verschränkung von Politikfeldern zu beobachten. In der Rubrik ›Drei Fragen an...‹ bestätigt der Direktor der Abteilung für Außenbeziehungen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) **Michael O'Neill**, dass das Hauptaugenmerk der Vereinten Nationen auf der Prävention von Terrorismus liegen müsse. Die UN-Friedenssicherung sei dagegen kein geeignetes Instrument, um den Terrorismus zu bekämpfen, argumentiert **John Karlsrud** in seinem Beitrag. Im Gegenteil: Friedenstruppen der UN werden immer häufiger zum Ziel terroristischer Angriffe. Bei der Terrorismusbekämpfung werden trotz einiger Reformen die Menschenrechte immer noch stark eingeschränkt. Zu dieser Bilanz kommt **Christian Kreuder-Sonnen**, der sich die bisherige Sanktionspraxis des Sicherheitsrats näher anschaut. Vor diesem Hintergrund warnt **Siobhan O'Neil** in ihrem Standpunkt vor dem Missbrauch bestimmter Begrifflichkeiten, die beispielsweise Kinder als Terroristen stigmatisieren können. Dies könnte sich negativ auf Präventionsmaßnahmen auswirken.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Terrorismusbekämpfung und die Vereinten Nationen

- 147 **Die Antiterrorismuspolitik der UN seit dem Jahr 2001**
Hartmut Behr
- 152 **Drei Fragen an** | Michael O'Neill
- 153 **UN-Friedenssicherung und Terrorismusbekämpfung: seltsame Bettgenossen?**
John Karlsrud
- 159 **Der lange Schatten des Notstands**
Christian Kreuder-Sonnen
- 164 **Mehr Fingerspitzengefühl**
Siobhan O'Neil

Im Diskurs

- 165 **Die Regulierung von Militär- und Sicherheitsunternehmen**
Moritz Boltz · Peter Conze
- 170 **60 Jahre nuklearer Prometheus oder Sisyphos?**
Götz Neuneck

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Sozialfragen und Menschenrechte**
- 177 **Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats** | 16. und 17. Tagung 2016
Norman Weiß
- 179 **Menschenrechtsausschuss** | 116. bis 118. Tagung 2016
Andreas Buser
- 181 **Behindertenrechtskonvention** | 13. und 14. Tagung 2015 sowie 15. und 16. Tagung 2016
Theresia Degener · Lukas Groß
- Rechtsfragen**
- 184 **Internationaler Gerichtshof** | Tätigkeit 2016
Elisa Freiburg
- 186 **Personalien**
- 190 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 187 **Buchbesprechungen**
- 192 **Impressum**

Die Antiterrorismuspolitik der UN seit dem Jahr 2001

Die Antiterrorismuspolitik der Vereinten Nationen findet ihren politischen Rahmen in der UN-Charta, den Menschenrechtsübereinkommen, der Genfer Flüchtlingskonvention sowie in Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats. Strategisch ist seit dem Jahr 2001 insbesondere ein Ausbau und eine zunehmende Vernetzung von globalen, regionalen und lokalen Institutionen sowie die Verschränkung von Politikfeldern zu beobachten.

Dr. Hartmut Behr,
geb. 1965, ist Professor für Internationale Politik an der Universität Newcastle, England. Seine Forschungs- und Lehrgebiete sind Theorie und Wissenssoziologie der Internationalen Politik, Gewalt und Frieden, Migration und Zuwanderung.

Die Antiterrorismuspolitik der Vereinten Nationen begann Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre mit der Verabschiedung einzelner Konventionen vornehmlich zum Schutz der zivilen Luftfahrt.¹ Doch erstmals mit der Resolution 731 des UN-Sicherheitsrats aus dem Jahr 1992 hat die Weltgemeinschaft Terrorismus als Bedrohung für den Weltfrieden nach der UN-Charta Kapitel V Artikel 24 bezeichnet und ihn als spezifische Qualität von Gewaltakten unabhängig von seinen Motiven verurteilt.² Die Resolution 731 war eine lange überfällige Reaktion auf den Bombenanschlag auf ein US-Verkehrsflugzeug über dem schottischen Lockerbie im Jahr 1988.³ Einen dramatischen Schub erhielten die Antiterrorismus-

bemühungen der Vereinten Nationen jedoch mit den Anschlägen in den USA am 11. September 2001 (9/11).⁴ Neben der seit längerem bekannten Dimension der internationalen Kooperation von terroristischen Gruppen wurde durch diese Anschläge die neue Dimension der transnationalen Kooperation, Durchführung, Logistik und Finanzierung terroristischer Gewalt deutlich, auf die die Terrorismusforschung bereits seit dem Ende der siebziger Jahre und vor allem während der achtziger Jahre vielfach hinwies.⁵

Reaktionen nach dem 11. September 2001

Nach dem 11. September 2001 versuchten die Vereinten Nationen unmittelbar mit den zuvor genannten Resolutionen und der Errichtung des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (Counter-Terrorism Committee – CTC)⁶ sowie längerfristig insbesondere mit der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus (United Nations Global Counter-Terrorism Strategy)⁷, der Errichtung eines Arbeitsstabs Terrorismusbekämpfung (Counter-Terrorism Implementa-

¹ Eine Übersicht der bisherigen völkerrechtlichen Instrumente ist unter www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml einzusehen.

² UN-Dok. S/RES/731 v. 21.1.1992.

³ Vgl. Torsten Stein, Das Attentat von Lockerbie vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem Internationalen Gerichtshof, in: Archiv des Völkerrechts, 31. Jg., 3/1993, S. 206–229.

⁴ UN-Dok. S/RES/1368 v. 12.9.2001, S/RES/1377 v. 12.11.2001, S/RES/1388 v. 15.1.2002, S/RES/1390 v. 16.1.2002, S/RES/1438 v. 14.10.2002, S/RES/1440 v. 24.10.2002, S/RES/1450 v. 13.12.2002, S/RES/1452 v. 20.12.2002, S/RES/1455 v. 17.1.2003 und UN-Dok. A/RES/56/1 v. 12.9.2001, A/RES/56/88 v. 12.12.2001 und A/RES/57/27 v. 19.11.2002.

⁵ Siehe hierzu Hartmut Behr, Entterritoriale Politik: Von den Internationalen Beziehungen zur Netzwerkanalyse. Mit einer Fallstudie zum globalen Terrorismus, Wiesbaden 2004; Patrick Rosenow, United We Fight? Terrorismusbekämpfung im Rahmen der Vereinten Nationen seit dem 11. September 2001, in: Die Friedens-Warte, 86. Jg., 3–4/2011, S. 15–51.

⁶ UN-Dok. S/RES/1373 v. 28.9.2001.

⁷ UN-Dok. A/RES/60/288 v. 20.9.2006.

tion Task Force – CTITF)⁸ sowie eines Exekutivdirektoriums des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate – CTED)⁹ zu reagieren. Mit Blick auf die Bedrohungswahrnehmung standen hier vor allem Versuche und entsprechende Möglichkeiten terroristischer Gruppen im Mittelpunkt, sich mas-

Terrorismus wird zu einem Kampf um die Legitimation politischer Gewalt in einem nationalen wie auch internationalen Rahmen.

senvernichtender Methoden durch die Umfunktionierung ziviler Mittel in sogenannte ›Mega-Waffen‹ zu bedienen. Einige Beispiele hierfür sind die bakterielle Verseuchung großstädtischer Wasserversorgungssysteme – so versucht bei einem vereitelten Anschlagversuch im Frühjahr 2002 in Rom –, die Verseuchung von Luftversorgungschächten durch Giftgas unter anderem durch die Aum-Sekte in Tokio im Jahr 1999, die gewaltsame Zweckentfremdung von Passagierflugzeugen als Bomben sowie die vor allem von den USA beschworene Gefahr genetischer Manipulationen von Lebens- und Futtermittel.¹⁰

Zu diesen Methoden, zivile Mittel für Terroranschläge zu nutzen, ist sicherlich auch die in jüngster Zeit unter terroristischen Gewalttäterinnen und -tätern zunehmend ›populär‹ gewordene Steuerung von Lastkraftwagen aus dem normalen Verkehr in zivile Menschenmengen zu rechnen. Einige Beispiele aus der Vergangenheit sind die Terroranschläge auf der Strandpromenade in Nizza am 14. Juli 2016, auf dem Weihnachtsmarkt in Berlin am 19. Dezember 2016, auf der Tower Bridge in London am 4. Juni 2017 oder, aus europäischer Sicht, die nahezu unüberschaubaren Gewalttaten von terroristischen Gruppen in Irak, Nigeria, Sudan oder Syrien in den letzten Jahren. Zwar ist diese Methode nicht den sogenannten ›Mega-Waffen‹ zuzurechnen, sie erfüllen aber auf perfide Weise das dem chinesischen General, Militärstrategen und Philosophen Sūnzī zugeschriebene terroristische Motto ›Töte einen, ängstige Zehntausend‹¹¹ aus der Zeit um 550 vor Christus.

Antiterrorismuspolitik unter Legitimationsdruck

Was zudem durch die Transnationalisierung terroristischer Gewalt sowie der beschriebenen Methoden deutlich geworden ist, sind zwei Punkte: erstens die zunehmende Verflechtung von privaten und staatlichen beziehungsweise quasi-staatlichen Akteuren und ihren logistischen und finanziellen Verflechtungen und zweitens, und unter anderem dadurch bedingt, die Einbeziehung staatlicher Akteure und Politiken in den terroristischen Gewaltbegriff. Letzteres betrifft den in vielfacher Hinsicht als terroristisch zu bezeichnende Vernichtungskampf der syrischen Regierung unter Präsident Baschar al-Assad gegen die eigene Zivilbevölkerung oder die staatliche Unterstützung privater Milizen zum Beispiel in der Ukraine. Damit wird Terrorismus letztendlich zu einem Kampf um die Legitimation politischer Gewalt in einem nationalen wie auch internationalen Rahmen. Antiterrorismuspolitik ist daher nicht nur nach Effektivitätsgesichtspunkten, sondern auch nach völkerrechtlichen, demokratischen, diplomatischen und ethischen Gesichtspunkten zu beurteilen. Sie hat also nicht nur mit Legitimationskämpfen gegen beziehungsweise mit anderen Akteuren zu tun, sondern steht ihrerseits selbst unter Legitimationsdruck.

In diesem Sinne besteht jede Antiterrorismusresolution des Sicherheitsrats wie auch der Generalversammlung aus einer anfänglichen Wiederholung der wesentlichen herkömmlichen politischen Ziele und Prinzipien. Dies gilt auch für die Nennung der bedeutendsten vergangenen Resolutionen, in denen diese Ziele und Prinzipien vorkommen. Zu diesen gehört die Betonung der Anerkennung und des Schutzes staatlicher Souveränität und territorialer Integrität, von internationaler Zusammenarbeit sowie der uneingeschränkten Bedeutung des Völkerrechts, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und ihren Menschenrechtsübereinkommen, des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) sowie der UN-Charta mitsamt ihrer Institutionen und ihrer Aufgabenbestimmungen als allgemeiner Rahmen internationaler Antiterrorismusbemühungen. Zu den jeweils betonten und bestärkten allgemeinen Zielen und Prinzipien der Antiterrorismuspolitik der Vereinten Nationen gehört unter anderem die Bekämpfung von Finanzierungsquellen. Dies betrifft insbesondere den internationalen Drogenhandel mit

⁸ UN-Dok. S/RES/1535 v. 26.3.2004.

⁹ UN-Dok. S/RES/1787 v. 10.12.2007.

¹⁰ Behr, Entterritoriale Politik, a.a.O. (Anm. 5).

¹¹ Sun Tsu, Die Kunst des Krieges, Hamburg 2011.

besonderer Aufmerksamkeit auf Afghanistan, al-Qaida und die Taliban. Es geht jedoch auch um die Unterbindung des internationalen Waffenschmuggels, vor allem kleiner Waffen, sowie um die zwischenstaatliche, internationale Kooperation von Polizei-, Sicherheits- und Geheimdiensten. Einen besonderen Stellenwert hat in den letzten Jahren auch die Stärkung weltweiter demokratischer zivilgesellschaftlicher Bewegungen als Teil der Antiterrorismusstrategie erhalten. Gerade der Aspekt der internationalen und transnationalen Kooperation und damit einhergehend der Solidarität der Staaten untereinander sowie zwischen Staaten, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und Zivilgesellschaften gehört zu den Kernbestandteilen aller Sicherheitsrats- und Generalversammlungsresolutionen seit dem Jahr 2001 bis heute.¹²

Umfassender Ansatz zur Terrorismusbekämpfung

Darüber hinaus fallen zwei politische und strategische Neuerungen in den letzten Jahren ins Gewicht, die einer zunehmend offensichtlich werden den inter- und transnationalen Verflechtung von Politikbereichen und Akteuren gerecht werden. Dabei handelt es sich erstens um Versuche, Bedingungen und Ursachen von Terrorismus zu begegnen.¹³ Dies wurde auch ausdrücklich in der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus festgeschrieben, vor allem in Säule I.¹⁴ In diesem Zusammenhang werden weitere Politikfelder und deren Gestaltung durch die Vereinten Nationen bedeutsam. Damit sind zum Beispiel innergesellschaftliche Formen gewaltsamer Auseinandersetzung und nationale Aussöhnung in der Konfliktfolgezeit, innergesellschaftliche und globale Ungleichheiten, schulische und universitäre Bildungsfragen sowie Ressourcenknappheiten und entsprechende nationale, regionale und globale Verteilungskämpfe von industriellen Rohstoffen und Lebensmitteln gemeint. Folgerichtig wird Antiterrorismuspolitik sehr stark an Entwicklungspolitik, aber auch an Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik (vor allem an das Problem der Jugendarbeitslosigkeit), an friedenserhaltende und -stiftende Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung oder auch an die globale Flüchtlingsthematik ge-

Das Büro der Vereinten Nationen für die Bekämpfung des Terrorismus (UNOCT)

Das Büro der Vereinten Nationen für die Bekämpfung des Terrorismus (United Nations Office of Counter-Terrorism – UNOCT) wurde im Juni 2017 von der UN-Generalversammlung eingerichtet (UN Doc. A/RES/71/291). Die Leitung im Rang eines Untergeneralsekretärs hat Wladimir Iwanowitsch Woronkow aus Russland inne.

Mit der Einrichtung des Büros folgten die UN-Mitgliedstaaten den Empfehlungen des Generalsekretärs António Guterres. Er schlug in seinem Bericht vor, den Arbeitsstab Terrorismusbekämpfung (Counter-Terrorism Implementation Task Force – CTITF) und das Zentrum der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus (United Nations Counter-Terrorism Centre – UNCTC), das ursprünglich der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) zugordnet war, in ein gemeinsames neues Büro zusammenzuführen (UN Doc. A/71/858).

Woronkow wird die strategische Leitung der Antiterrorismuspolitik der Vereinten Nationen übernehmen, an den Entscheidungsprozessen teilnehmen und sicherstellen, dass sich die vielfältigen Ursachen und Auswirkungen des Terrorismus in der Arbeit der Vereinten Nationen widerspiegeln.

Das UNOCT hat die fünf Hauptaufgaben:

1. die von der UN-Generalversammlung beschlossenen Mandate zur Bekämpfung des Terrorismus zu leiten, mit denen der Generalsekretär vom gesamten UN-System betraut ist;
2. die Koordination und Kohärenz zwischen den 38 Institutionen zur Terrorismusbekämpfung zu verstärken, um eine ausbalancierte Umsetzung aller vier Säulen der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus zu gewährleisten;
3. die UN-Mitgliedstaaten beim Aufbau von Kapazitäten zur Terrorismusbekämpfung zu unterstützen;
4. die Sichtbarkeit, Förderung und Ressourcenmobilisierung der Terrorismusbekämpfung zu verbessern; und
5. sicherzustellen, dass die Terrorismusbekämpfung innerhalb des gesamten UN-Systems vorrangig behandelt wird und die Präventionsarbeit in der Strategie verankert ist.

Das UNOCT strebt einen engen Austausch mit dem UN-Sicherheitsrat und seinen Ausschüssen sowie den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an.

¹² Eine Kontinuität besteht hier insbesondere bei den Sicherheitsratsresolutionen UN-Dok. S/RES/1368 v. 12.9.2001, S/RES/1373 v. 28.9.2001, S/RES/1618 v. 4.8.2005, S/RES/1624 v. 14.9.2005, S/RES/2083 v. 17.12.2012, S/RES/2129 v. 17.12.2013, S/RES/2133 v. 27.1.2014, S/RES/2161 v. 17.6.2014, S/RES/2170 v. 15.8.2014, S/RES/2178 v. 24.9.2014, S/RES/2195 v. 19.12.2014, S/RES/2199 v. 12.2.2015, S/RES/2214 v. 27.3.2015.

¹³ Siehe unter anderem Hartmut Behr/Lars Berger, The Challenge of Talking about Terrorism: The EU and the Arab Debate on the Causes of Terrorism, in: Terrorism and Political Violence, 21. Jg., 4/2009, S. 539–557.

¹⁴ UN-Dok. A/RES/60/288, a.a.O. (Anm. 7).



Im Februar 2017 berichtete UN-Generalsekretär António Guterres (Mitte) der UN-Generalversammlung über die Umsetzung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus. UN PHOTO: RICK BAJORNAS

knüpft. Bezeichnend hierfür sind die Beobachterinstitutionen (observer) der CTITF als Teilbereich der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus. Sie bestehen aus der Internationalen Organisation für Migration (International Organization of Migration – IOM), dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs – OCHA), der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (Department for Economic and Social Affairs – DESA), dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der

Transnationale Macht zeichnet sich durch Dezentralisierung, Entterritorialisierung und durch Überlagerungen und Fragmentierungen zwischen wechselnden Akteuren aus.

Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), der Allianz der Zivilisationen der Vereinten Nationen (United Nations Alliance of Civilizations – UNAOC) sowie den übergreifenden UN-Institutionen und -Arbeitsbereichen, aber auch UN-externen Mitgliedern dieser Arbeitsgruppe selbst, wie zum Beispiel der

Weltbankgruppe und des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF).¹⁵ Hier wird deutlich, was um das Jahr 2001 politisch und für die Vereinten Nationen noch Neuland war, nicht jedoch in der Terrorismusforschung.¹⁶

Exkurs: Transnationale Vernetzung und Bekämpfung des Terrorismus

Der Terrorismus hat sich während der letzten 30 Jahre grundlegend gewandelt. Dies bezieht sich nicht nur auf seine Waffentechniken und -systeme, die Rolle der (sozialen) Medien, die Bedeutung religiöser Motive in der internationalen Politik oder auf sonstige ideologische Orientierungen. Es geht vor allem um den sich gewandelten Akteursstatus, die Organisationsstrukturen und daraus erwachsende strategische Optionen terroristischer Gruppen beziehungsweise daraus resultierende Handlungsgebote für jede Antiterrorismuspolitik. Zentral für die Bekämpfung transnationaler Terroristen-Netzwerke ist ein veränderter Machtbegriff, den die Vereinten Nationen in ihrer Politik übernehmen müssen.

Macht in derartigen funktionalen Netzwerkstrukturen bildet fragmentierte und asymmetrische Geflechte. Die Orte der Macht sind die Knotenpunkte der Netzwerke. Sie bilden die Berührungspunkte, an denen die terroristischen Gewalttäterinnen und -täter als Handelnde miteinander in Beziehung treten. Transnationale Macht zeichnet sich daher durch Dezentralisierung, Entterritorialisierung und durch Überlagerungen und Fragmentierungen zwischen wechselnden, funktional orientierten Akteuren aus. Entsprechend einer Typologie nach Studien der amerikanischen Denkfabrik Research and Development Corporation (RAND Corporation) sind terroristische Netzwerke als hybride Netzwerkformationen zu verstehen. Danach sind die drei Haupttypen das Reihen- oder Kettennetzwerk (›chain‹ oder ›line network‹), das zentrale Netzwerk (›hub‹, ›star‹ oder ›wheel network‹) und das dezentrale Netzwerk (›all-channel‹ oder ›full-matrix network‹).

Aus den Merkmalen der Entterritorialität ergeben sich in sicherheitspolitischer Hinsicht drei Konsequenzen: Erstens können Risiken zu jeder Zeit an jedem Ort weltweit auftauchen und sind daher nicht prognostizierbar. Zweitens sind die Akteure keine einheitlichen und fassbaren politischen Subjekte, sondern lösen sich als Handlungseinheit auf. Nach-

¹⁵ Zur Struktur des CTITF siehe www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/structure

¹⁶ Terrorismusbekämpfung im Rahmen der Vereinten Nationen – Terrorismusbekämpfung vor dem Hintergrund transnationaler Herausforderungen. Zur Anti-Terrorismuspolitik der Vereinten Nationen seit der Sicherheitsrats-Resolution 1373, Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB), 11. Jg., 1/2004, S. 27–59; Hartmut Behr, Deterritorialisation and the Transformation of Statehood: The Paradox of Globalisation, Geopolitics, 3. Jg., 2/2008, S. 359–382. Interessant hierzu auch Manuel Castells, The Rise of the Network Society, Cambridge 1996.

weisbar sind vielmehr einzelne Handlungen beziehungsweise Handlungszusammenhänge, die zerstreut passieren, ohne einen direkt nachvollziehbaren Anfang und ein ebensolches Ende. Die Handlung, erfolgreich einen Anschlag zu verüben oder dessen Verhinderung, stellt weder die Gesamtheit der Handlung und des Handlungszusammenhangs noch des Risikos dar, sondern immer nur einen Teil desselben. Und drittens können diese Risiken nur mit staatlichen beziehungsweise zwischenstaatlichen Maßnahmen bekämpft werden, die die Handlungs- und Organisationslogiken transnationaler Politik erfassen und übernehmen. Wenn sich der transnationale Terrorismus als entterritorialisiertes Sicherheitsrisiko bestimmen lässt, folgt als grundlegende strategische Konsequenz, dass auch die Politik ihre eigene Territorialgebundenheit überwinden muss. Daraus folgen drei notwendige Handlungsprinzipien, die die UN mittlerweile erkannt haben, jedoch weiterhin konsequent befolgen und ausbauen müssen:

1. Zwischenstaatliche Steuerungsstrategien müssen dem transnationalen Terrorismus auf der Ebene seines dezentralisierten, fragmentierten und asymmetrischen Handelns begegnen. Staaten müssen daher zu machtvollen Akteuren jenseits ihrer nationalen Souveränitätsrechte und -räume werden. Dies bedeutet die Notwendigkeit einer teilweisen Selbstüberwindung staatlicher Souveränitätspolitik und die Strategie der Bildung transnationaler Kooperationen.
2. Staatliche und internationale Akteure müssen in die entterritorialen Netzwerke des Terrorismus vordringen, ihre Anonymität aufdecken, ihre Handlungszusammenhänge erkennen und die Knotenpunkte ihres Handelns präventiv besetzen und gegebenenfalls zerstören. Daraus folgt die Notwendigkeit der Bildung staatlich eingeleiteter, in der Zusammensetzung jedoch staatlich-privater Netzwerke, um den Terrorismus zu bekämpfen.
3. Es müssen verbindliche Regeln entwickelt werden, die den territorialen Charakter traditionellen Rechts überwinden sowie flexibel und ortsbezogen anwendbar sind, um rechtsfreie Sphären globaler Politik zu erfassen und rechtlich zu kontrollieren. Daraus folgt die Notwendigkeit der Entterritorialisierung des Völkerrechts und die strategische Entwicklung transnationalen Rechts.

Alte und neue strategische Ausrichtungen

Seit dem Jahr 2014 lassen sich die Renaissance eines früheren Programmpunkts sowie ein neuer thematischer Schwerpunkt beobachten, mit denen sich die Vereinten Nationen verstärkt befassen. Bei ersterem geht es um das Problem der Beschaffung nuklearen beziehungsweise chemischen Materials durch Terroristengruppen. Das nach wie vor ungelöste Problem der Lagerung, Vernichtung und Kontrolle nuklearen und chemischen Materials aus den Zeiten des Ost-West-Konflikts in den Arsenalen, vornehmlich der zerfallenen Sowjetunion, steht hier im Vordergrund. Ebenso gilt dies für die bislang nicht international erfolgreich kontrollierte nukleare und chemische Aufrüstung einzelner Staaten wie Iran, Israel, die Demokratische Volksrepublik Korea und Syrien.¹⁷

Bei dem neuen thematischen Schwerpunkt handelt es sich um ein Problem, das insbesondere mit dem Aufkommen der Terrororganisation Islamischer Staat (Da'esh – IS) seit dem Jahr 2014 ins Bewusstsein gerückt ist. Begonnen hat dies jedoch bereits mit den globalen und digitalen Rekrutierungsstrategien von al-Qaida.¹⁸ Dabei geht es um die Kontrolle und Erfassung sogenannter ›ausländischer terroristischer Kämpfer‹ (foreign terrorist

English Abstract

Hartmut Behr

UN Counter-Terrorism Policy Since 2001 pp. 147–152

UN Counter-Terrorism policy is politically embedded in, and framed by, the UN Charter, the UN human rights and refugee conventions, and by the individual resolutions of the General Assembly and the Security Council that reiterate the fundamental principles of these frameworks beyond their individual purposes and targets. Strategically, we have observed multiple efforts over the past decade to strengthen global, regional, and local institutions and their cooperation in countering terrorism and violent extremism as well as the interweaving between, and collaboration of, different policy areas. This strategic emphasis is due to the increasingly obvious network character of terrorist groups and their activities.

¹⁷ Justin V. Hastings, *The Geography of Nuclear Proliferation Networks: The Case of A. Q. Khan*, *Nonproliferation Review*, 19. Jg., 3/2012, S. 429–450; Alexander H. Montgomery, *Ringling in Proliferation: How to Dismantle an Atomic Bomb Network*, *International Security*, 30. Jg., 2/2005, S. 153–187.

¹⁸ Siehe Xander Kirke, *Violence and Political Myth: Radicalizing Believers in the Pages of Inspire Magazine*, *International Political Sociology*, 9. Jg., 4/2015, S. 283–289.

¹⁹ UN-Dok. S/RES/2249 v. 20.11.2015.

²⁰ UN Doc. SG/SM/18453-GA/11891 v. 22.2.2017 und UN Doc. A/RES/70/291 v. 1.7.2016.

²¹ UN Doc. SG/A/1741-BIO/4976 v. 21.6.2017.

Drei Fragen an Michael O'Neill

Was sind aus Ihrer Sicht als Vertreter des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) die Ursachen für Terrorismus?

Die Ursachen für Terrorismus und gewalttätigen Extremismus sind komplex und werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst – historische, ökonomische, soziale und politische Gründe sind ausschlaggebend. Zur Radikalisierung tragen soziale Ungleichheit, die Wahrnehmung von Ungerechtigkeit, Menschenrechtsverletzungen, politische Ausgrenzung, Korruption, Misshandlung bestimmter sozialer Gruppen, Arbeitslosigkeit und Armut bei. Indoktrination und eine Sozialisation innerhalb der gewalttätigen Ideologie extremistischer Gruppierungen führen unter diesen Umständen schließlich zur Radikalisierung und zu Gewalt. Das UNDP tritt dafür ein, einen stärkeren Fokus auf Prävention zu legen, anstatt lediglich einzelne Symptome des Phänomens zu bekämpfen.

Die UN werden dafür kritisiert, dass es bei der Terrorismusbekämpfung keine direkte Verbindung zwischen ihrem Amtssitz in New York und der Arbeit vor Ort gibt. Wie könnte eine stärkere Verbindung hergestellt werden und welche Rolle könnte das UNDP dabei einnehmen?

Eine enge Koordination der einzelnen Organe des UN-Systems ist angesichts der vielfältigen und komplexen Ursachen des gewalttätigen Extremismus notwendig. Das UN-System koordiniert die Terrorismusbekämpfung durch den Arbeitsstab Terrorismusbekämpfung (CTITF). Das UNDP, das in Zusammenarbeit mit fünf Regionalzentren in 177 Ländern präsent ist, kann eine entscheidende Rolle dabei einnehmen, einen direkten Bezug zwischen global geführten Debatten, strategischer Politikausrichtung und konkreten Maßnahmen vor Ort herzustellen.

UN-Generalsekretär António Guterres möchte eine bessere Koordinierung der UN-Terrorismusbekämpfung erreichen. Was bedeutet das aus Ihrer Perspektive für das UNDP?

Mit dem Vorschlag des Generalsekretärs, ein neues Büro zur Terrorismusbekämpfung unter der Führung eines Untergeneralsekretärs einzurichten, wird die Koordination verbessert. Damit wird eine Harmonisierung der Maßnahmen innerhalb des UN-Systems gefördert und gleichzeitig die Weltgemeinschaft verpflichtet, den Kampf gegen den Terrorismus fortzusetzen. Prävention wird eine wichtige Komponente des Mandats dieses neuen Büros sein und den Fokus zudem auf die Arbeit des UNDP lenken.



Michael O'Neill, geb. 1965, ist seit dem Jahr 2014 Direktor der Abteilung für Außenbeziehungen des UNDP im Rang eines Beigeordneten Generalsekretärs.

fighters) und den damit verbundenen Phänomenen der Grenzüberquerung und der Radikalisierung einheimischer Terroristen – vornehmlich in Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA. Neben der Bekämpfung nationaler Radikalisierungstendenzen, die nicht in das Aufgabenfeld der Vereinten Nationen fällt, geht es jedoch um die internationale Koordination von Grenzkontrollen und Grenzübertreten. Die Resolution 2249 des Sicherheitsrats aus dem Jahr 2015 plädiert vor allem mit Blick auf Reisen nach Irak und Syrien an die internationale Staatengemeinschaft, ihre Grenzkontrollen und den diesbezüglichen Datenaustausch zu intensivieren.¹⁹

Jüngste UN-Initiativen zur Terrorismusbekämpfung

In diesem Sinne muss als zunächst neuere Entwicklung innerhalb des UN-Systems die Verkündung des UN-Generalsekretärs António Guterres vom 22. Februar 2017 betrachtet werden, in der er unter Berufung auf die Resolution 70/291 der Generalversammlung zur Überprüfung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus drei neue strategische Vorschläge macht:²⁰

1. Eine kritische Bewertung der Effizienz der Vereinten Nationen, Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus zu unterstützen.
2. Die Effizienz des Vereinten Nationen im Antiterrorismuskampf generell zu stärken.
3. Eine Debatte über die Stärkung internationaler und regionaler Zusammenarbeit von UN-Sonderorganisationen mit der UN-Präsenz in Staaten vor Ort anzustoßen.

Zur Umsetzung und Koordination dieser Vorschläge regt António Guterres des Weiteren die Berufung eines Untergeneralsekretärs (Under-Secretary-General – USG) vor. Mit der Ernennung des Russen Wladimir Iwanowitsch Woronkow am 21. Juni 2017 als USG und Leiter des neu eingerichteten Büros der Vereinten Nationen für die Bekämpfung des Terrorismus (United Nations Office of Counter-Terrorism – UNOCT) setzte Guterres diesen Schritt um.²¹ Dadurch erhält die Antiterrorismuspolitik der Vereinten Nationen eine enorme strategische Aufwertung. Guterres betonte allerdings folgerichtig, dass es sich bei diesen Vorschlägen in keinem Fall um eine inhaltliche, sondern um eine rein strategische Neuausrichtung der Bemühungen der Vereinten Nationen handelt, Terrorismus und gewalttätigen Extremismus zu bekämpfen.

UN-Friedenssicherung und Terrorismusbekämpfung: seltsame Bettgenossen?

Anhand der UN-Friedensoperation MINUSMA in Mali zeigt der Beitrag Argumente auf, weshalb die UN-Friedenssicherung weder operativ, dogmatisch oder politisch in der Lage ist, noch jemals sein wird, Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung zu übernehmen. Eine solche Entwicklung würde den Rechtsschutz des UN-Personals, das Potenzial der UN als unabhängige Instanz in Konflikten zu vermitteln und die humanitäre Arbeit der verschiedenen Organisationen der UN-Familie gefährden.



John Karlsrud, geb. 1974, ist Senior Research Fellow und Leiter des Training for Peace Programme der Peace Operations Group am Norwegischen Institut für Internationale Angelegenheiten (NUPI).

Seit dem 11. September 2001 ist der Terrorismus immer weiter ins Zentrum der internationalen Politik gerückt. Innerhalb des UN-Systems ist der Terrorismus seit langem ein umstrittenes Thema. Doch nach einer zögerlichen Anfangsphase rückt das Thema Terrorismus auch bei den Vereinten Nationen immer weiter in den Fokus der politischen Agenda.

Der Terrorismus war in den vergangenen Jahren für einige UN-Mitgliedstaaten wie etwa Großbritannien oder der USA ein wesentliches Kriterium, um ihre Unterstützung für die UN-Friedenssicherung zu verstärken.¹ Aufgrund von Angriffen durch gewalttätige Extremisten, Terroristen und Rebellengruppen musste die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA) seit ihrer Einrichtung im Jahr 2013 bis zum 31. März 2017 bereits 72 Todesopfer im Feld beklagen. Sie ist da-

mit die tödlichste Friedensmission, die gegenwärtig aktiv im Einsatz ist.²

Mit Blick in die Zukunft gehen viele Mitgliedstaaten davon aus, dass dies erst der Anfang eines langanhaltenden Trends ist und UN-Friedensmissionen sich auf Auseinandersetzungen mit gewalttätigen extremistischen und terroristischen Gruppen einstellen müssen. Im Folgenden werden die politischen Diskussionen zu diesem Thema beleuchtet sowie die taktischen, operativen, strategischen und politischen Konsequenzen aufgezeigt, die auftreten können, wenn die Mandate von UN-Friedensmissionen Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung umfassen.

Das Zeitalter des Terrors

Die UN-Mitgliedstaaten einigten sich im Jahr 2006 auf die erste ›Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus‹.³ Da man sich auf keine Terrorismusdefinition einigen konnte, mündete diese Strategie jedoch in keiner konzertierten Aktion. Zwar steht eine Definition bis heute noch aus, jedoch konnte innerhalb der vergangenen zehn Jahre bezüglich der Bekämpfung des Terrorismus zunehmend Konsens erreicht werden.

Ausschlaggebend dafür war unter anderem, dass die Anzahl der terroristischen Anschläge innerhalb der letzten zehn Jahre rapide zugenommen hat. Im Jahr 2015 wurden, laut Global Terrorism Index,

¹ Rowena Mason, UK to Deploy Troops to Help Keep Peace in Somalia and South Sudan, The Guardian, 27.9.2015, www.theguardian.com/politics/2015/sep/27/uk-to-deploy-troops-to-help-keep-peace-in-somalia-and-south-sudan; Mark Leon Goldberg, Why President Obama is Hosting a Summit on UN Peacekeeping, UN Dispatch, 28.9.2015, www.undispatch.com/why-president-obama-is-hosting-a-summit-on-un-peacekeeping/

² DPKO, Übersicht über Todesfälle in UN-Missionen bis zum Jahr 2017, www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_4amar.pdf

³ UN Doc. A/RES/60/288 v. 8.9.2006.

29 376 Menschen durch Terroranschläge getötet.⁴ Dies ist das Jahr mit der zweithöchsten Todesopferquote nach dem Jahr 2014 mit 32 765 Terroropfern. Die hohe Zahl im Jahr 2014 und der niedrigere Wert im Jahr 2015 ergeben sich größtenteils aus dem Erstarben und der nachfolgenden Schwächung von Boko Haram und des Islamischen Staates.

Die stetig steigende Zahl der Terroropfer hat die Entwicklung von Terrorbekämpfungsstrategien vorangetrieben. Auch konzeptionell hat sich die Debatte beachtlich weiterentwickelt. Der sogenannte, von dem ehemaligen US-Präsidenten George W. Bush initiierte ›Weltweite Krieg gegen den Terror‹ (Global War on Terror) erwies sich als umstritten. Im Jahr 2006 änderte die US-Regierung unter Bush ihre Rhetorik von der Formulierung ›Krieg gegen den Terror‹ zu ›Kampf gegen den gewalttätigen Extremismus‹ (Struggle against Violent Extremism). Diese Konzeptualisierung hatte sich als weniger

müdigkeit ein und die anhaltenden Auswirkungen der Finanzkrise entmutigten die westlichen UN-Mitgliedstaaten, an neuen unbekanntem Feldeinsätzen teilzunehmen. In einem Klima der dauerhaften Entbehrung, die die Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 mit sich brachte, wandten sich die Mitgliedstaaten immer häufiger an die Vereinten Nationen. Sie wollten feststellen, welche Rolle die UN spielen könnten, wenn es darum ging, die Lasten hinsichtlich der internationalen Sicherheit gleichmäßig zu verteilen (burden-sharing). Dies entsprach eher einer Zweckbeziehung mit den Vereinten Nationen, bei der hinsichtlich des Umsetzungspotenzials die organisatorischen, politischen oder moralischen Grenzen der UN unberücksichtigt blieben.

Mehr Friedenssicherungseinsätze mit robustem Mandat

In den vergangenen Jahrzehnten wurden UN-Friedensmissionen immer häufiger eingesetzt, um die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zu schützen, in denen es oftmals keinen Frieden zu sichern gab.⁷ Zwischen den Grundprinzipien der Friedenssicherung und den Ansprüchen, die der UN-Sicherheitsrat an die Friedenssicherung erhob, entstand eine dogmatische Kluft.⁸ Gemäß den Prinzipien sollen die UN-Friedensmissionen unparteiisch sein, ihre Einsätze erfordern die Zustimmung der Konfliktparteien und Gewalt darf nur zur Selbstverteidigung oder zur Verteidigung des Mandats (das überwiegend den Schutz der Zivilbevölkerung umfasst) angewandt werden. Gewalt sollte nur taktisch und kurzfristig, nicht aber operativ oder strategisch eingesetzt werden. Ansonsten würde die UN-Mission die Position einer Konfliktpartei einnehmen.

Es war daher ein entscheidender Moment, als die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO) vom UN-Sicherheitsrat beauftragt wurde, die identifizierten Rebellengruppen, einschließlich der Bewegung des 23. März (Mouve-

Zwischen den Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung und den Ansprüchen, die der UN-Sicherheitsrat erhob, entstand eine dogmatische Kluft.

umstritten erwiesen. In den Folgejahren etablierten sich die Formulierungen ›den gewalttätigen Extremismus verhindern‹ und ihm ›entgegenwirken‹ zu allgemein anerkannten Konzepten und politischen Agenden. Der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon veröffentlichte im Jahr 2015 seinen ›Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus‹.⁵ In dem Bericht wurden die Begriffe ›Extremismus‹, ›gewalttätiger Extremismus‹ und ›Terrorismus‹ jeweils als Synonyme verwendet.⁶

Hinwendung zu den Vereinten Nationen

Darüber hinaus sind weitere Faktoren bedeutsam. So setzte nach den langjährigen Militäreinsätzen in Afghanistan und Irak eine gewisse Interventions-

⁴ Global Terrorism Index 2016, Institute of Economics and Peace, Sydney 2016, S. 2, economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf

⁵ Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/70/674 v. 24.12.2015.

⁶ Naz K. Modirzadeh, If It's Broke, Don't Make It Worse: A Critique of the U.N. Secretary-General's Plan of Action to Prevent Violent Extremism, 23.1.2016, www.lawfareblog.com/if-its-broke-dont-make-it-worse-critique-un-secretary-generals-plan-action-prevent-violent-extremism

⁷ Siehe Mats Berdal und David H. Ucko, The Use of Force in UN Peacekeeping Operations: Problems and Prospects, The RUSI Journal, 160. Jg., 1/2015, S. 6–12; Emily Paddon Rhoads, Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations, Oxford 2016 sowie John Karlsrud, UN Peace Operations in the 21st Century: The UN at War?, Basingstoke 2017.

⁸ Cedric de Coning, Chiyuki Aoi und John Karlsrud (Eds.), UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilization, Protection and New Threats, Abingdon 2017.

ment du 23 mars – M23), zu »neutralisieren«⁹. Mit diesem Mandat wurde die MONUSCO zu einer Mission zur Friedenserzwingung und somit zu einer Konfliktpartei.¹⁰

Die Entsendung der MINUSMA nach Mali markiert einen weiteren entscheidenden Schritt in diese Richtung. Die Mission wurde in einen laufenden Konflikt entsendet mit dem Mandat, die staatliche Autorität auszuweiten sowie den Norden Malis zu stabilisieren, in dem viele verschiedene gewalttätige Extremisten und Terrorgruppen wie etwa die »al-Qaida im islamischen Maghreb, al-Murabitun, Ansar Eddine und der ihnen angeschlossenen Organisationen wie die Massina-Befreiungsfront (Front de Libération du Macina – FLM)« aktiv sind.¹¹ All diese Gruppen greifen auf asymmetrische Taktiken zurück, beispielsweise Selbstmordattentate, Mörserangriffe und die Verwendung von unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtungen (Improvised Explosive Devices – IEDs).

Mit ihrem Mandat wird die MINUSMA insbesondere damit beauftragt, »Bedrohungen abzuschrecken und aktive Schritte zu unternehmen, um die Rückkehr bewaffneter Elemente in diese Gebiete zu verhindern«¹². Das Mandat wurde im Jahr 2016 noch robuster ausgestattet. So ersucht der Sicherheitsrat in Resolution 2295 »die MINUSMA, eine proaktivere und robustere Position zur Durchführung ihres Mandats einzunehmen, [...] die Frühwarnung zu verbessern, Bedrohungen, einschließlich asymmetrischer Bedrohungen, vorzusehen, von ihnen abzuschrecken und sie zu bekämpfen, und robuste und aktive Schritte zum Schutz von Zivilpersonen zu unternehmen.«¹³

Neben der MINUSMA hat Frankreich eine Mission zur Terrorismusbekämpfung entsendet, die »Opération Barkhane«.¹⁴ Darüber hinaus leitet Frankreich mit der »Task Force Sabre« eine weitere, weniger bekannte Mission in der Region. Die Truppenstärke der Mission umfasst etwa 200 Personen, die in Burkina Faso stationiert sind. Die Truppen wer-

den in die gesamte Region entsendet und sind für die Ausführung von Operationen zur »Aufspürung, Einnahme oder Tötung« verantwortlich.¹⁵

Die MINUSMA ist die erste UN-Friedensmission, die mit einer nachrichtendienstlichen Spezialeinheit entsendet wurde – mit der Analyseeinheit für Informationsfusion aus allen Quellen (All-Source Information Fusion Analysis Unit – ASIFU). Sie verfügt zudem über eine deutsche Aufklärungskompanie (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance – ISR), die in Gao stationiert ist und seit dem Jahr 2017 die niederländischen Kontingente ersetzt, sowie über eine schwedische Aufklärungskompanie in Timbuktu. Im Missionskonzept wurde ursprüng-

Die MINUSMA ist die erste Friedensmission der Vereinten Nationen, die mit einer nachrichtendienstlichen Spezialeinheit entsendet wurde.

lich eine weitere, dritte Aufklärungskompanie mit Sitz in Tessalit im Norden von Mali in Betracht gezogen. Bisher war allerdings kein Mitgliedstaat bereit, Kontingente in diese Region zu entsenden.

In der Zeit von 2013 bis 2017 wurde die ASIFU ausschließlich von Offizieren aus europäischen Mitgliedstaaten besetzt. Die Einheit ist damit beauftragt, Informationen, die mit unterschiedlichen Sensoren gesammelt werden, zu analysieren – so etwa die übermittelten Daten von Kurz- und Mittelstreckenüberwachungsdrohnen, verschiedener mit Sensoren ausgestatteter Fest- und Rotationsflugzeuge, Langstreckenpatrouillen, die von den ISR-Kompanien durchgeführt werden, der klassischen Medien sowie aus den sozialen Netzwerken. Darüber hinaus zieht die ASIFU Informationen aus der Berichterstattung der militärischen MINUSMA-Kontingente sowie aus den politischen und zivilen Einheiten.¹⁶

⁹ UN-Dok. S/RES/2098 v. 28.3.2013, Abs. 9.

¹⁰ John Karlsrud, The UN at War: Examining the Consequences of Peace Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali, *Third World Quarterly*, 36. Jg., 1/2015, S. 40–54.

¹¹ UN-Dok. S/RES/2295 v. 29.6.2016, S. 2.

¹² UN-Dok. S/RES/2100 v. 25.4.2013, Abs. 16.

¹³ UN-Dok. S/RES/2295 v. 29.6.2016, Abs. 18.

¹⁴ Anfangs lief die Mission unter dem Namen »Opération Servak«. Im Zusammenhang mit der Ausweitung des Mandatsgebiets von Mali auf die Länder Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad wurde die Mission im Jahr 2014 in »Opération Barkhane« umbenannt. Für weitere Informationen siehe Ministère de la Défense, Opération Barkhane, 2017, www.defense.gouv.fr/operations/operations/sahel/dossier-de-presentation-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane

¹⁵ Our Military Forces' Struggle against Lawless, Media Savvy Terrorist Adversaries: A Comparative Study, High Level Military Group, Februar 2016, S. 79, www.high-level-military-group.org/pdf/hlmg-lawless-media-savvy-terrorist-adversaries.pdf

¹⁶ Das Modell der ASIFU wurde zwar gefeiert, gleichzeitig jedoch beachtlich herausgefordert. Im Jahr 2016 wurde beschlossen, diese Einheit mit der nachrichtendienstlichen Truppenkomponente unter dem Namen Military All Sources Information Cell (MASIC) zusammenzulegen. High Level Military Group, a.a.O. (Anm. 15).



Die Standorte der MINUSMA geraten immer wieder ins Visier terroristischer Anschläge. UN-Soldaten untersuchen die Folgen des Anschlags auf eine Basis im malischen Timbuktu am 3. Mai 2017. Das Attentat hatte den Tod eines liberianischen UN-Soldaten und weitere Verletzte zur Folge. UN PHOTO: SYLVAIN LIECHTI

Die europäischen Offiziere verfügen über langjährige Erfahrungen aus Einsätzen zur Aufstands- und Terrorismusbekämpfung beispielsweise in Afghanistan. So wurden die Erfahrungen der Sondereinsatztruppe (Special Operations Forces Fusion Cell – SOFFC) der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (International Security Assistance Force – ISAF) bei der Einrichtung der Mission berücksichtigt.¹⁷

Das robuste Mandat der MINUSMA mit der Einbeziehung westlicher Truppenkontingente, die über Erfahrungen in der Aufstands- und Terrorismusbekämpfung verfügen, wirkt sich erheblich auf dessen Verständnis und die Durchführung sowie auf die Rechtsstellung des Personals aus. Die Mission hat Anweisungskompendien zur Zielbestimmung und -bekämpfung (targeting packs)¹⁸ zu Gruppen und Einzelpersonen zusammengestellt, die als eine Bedrohung für die Mission eingestuft werden.

Eine Studie des ASIFU aus dem Jahr 2015 warnte: »Der Austausch von Informationen mit der Opération Barkhane kann politische Auswirkungen haben. Daher sollte die Entscheidung, ob Informationen ausgetauscht werden, auf politischer Ebene getroffen werden, etwa durch einen hochrangigen Missi-

onsleiter beziehungsweise eine Missionsleiterin, der oder die mit den politischen Richtlinien der UN vertraut ist, und nicht durch einen ASIFU-Kommandeur.«¹⁹ Mit anderen Worten: Der regelmäßige Informationsaustausch mit der MINUSMA kann gezielte Maßnahmen auslösen, die durch die »Opération Barkhane« oder die »Task Force Sabre« durchgeführt werden, und ernste operative, politische oder rechtliche Auswirkungen nach sich ziehen. Die Studie warnte also davor, dass die MINUSMA durch diese Vorgehensweise als eine Konfliktpartei »wahrgenommen werden könnte«. In diesem Fall würde »das militärische Personal der MINUSMA ihren schutzgebenden Rechtsstatus verlieren und somit zu einem rechtmäßigen Angriffsziel nach dem humanitären Völkerrecht werden«²⁰.

UN-Friedenssicherung und Terrorismusbekämpfung

UN-Friedenssicherungsmissionen sind seit vielen Jahren in von Terrorismus geprägten Umgebungen im Einsatz. So waren beispielsweise in Kambodscha (Khmer Rouge), Libanon (die Hisbollah), in der Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik (Widerstandsarmee des Herrn – Lord's Resistance Army) terroristische Gruppen aktiv. Selten stellten diese Gruppen aber eine direkte Gefahr für die UN-Friedenssicherung dar. Erheblich verändert hat sich dies allerdings mit der MINUSMA. Sie hat das Mandat, die Ausweitung der staatlichen Autorität zu unterstützen, direkt gegen Terrororganisationen vorzugehen und »asymmetrischen« Bedrohungen entgegenzuwirken.²¹

Operative Konsequenzen

Die Erfahrungen der MINUSMA verdeutlichen, dass UN-Friedenssicherungseinsätze, die in asymmetrischen Bedrohungsumgebungen tätig sind, grundlegend anderen rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen unterliegen müssen. Dies umfasst

¹⁷ Lessons Learned Report. Sources Information Fusion Unit and the MINUSMA Intelligence Architecture: Lessons for the Mission and a UN Policy Framework. Semi-Final Draft for USG Ladsous' Review, New York, 1.3.2016, S. 3. Der Bericht liegt dem Autor vor.

¹⁸ Die Zielbestimmung und -bekämpfung (targeting) ist ein militärischer Prozess zur Identifizierung, Einnahme oder Tötung von militärisch relevanten Zielen. Für weitere Informationen siehe beispielsweise United States Department of the Army, Joint Publication 3–26. Counterterrorism, U.S. Army, Washington, D.C., 2014, www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_26.pdf

¹⁹ Lessons Learned Report, a.a.O. (Anm. 17).

²⁰ Mona Khalil, Humanitarian Law & Policy in 2014: Peacekeeping Missions as Parties to Conflicts, Professionals in Humanitarian Assistance and Protection (PHAP), 13.2.2014, phap.org/thematic-notes/2014/february/humanitarian-law-policy-2014-peacekeeping-missions-parties-conflicts
Auch wenn der Beitrag die persönliche Meinung der Autorin wiedergibt, soll darauf hingewiesen werden, dass Khalil zum damaligen Zeitpunkt Hauptreferentin für Rechtsfragen im Büro des Rechtsberaters, UN-Bereich für Rechtsangelegenheiten, war und sich insbesondere mit UN-Friedenssicherung, Sanktionen und Terrorismusbekämpfung befasste.

²¹ Die Bezeichnung »asymmetrische Bedrohungen« in UN-Mandaten ist ein Euphemismus für die Begriffe »gewalttätiger Extremismus« und »Terrorismus«.

unter anderem die Kapazitäten in den Bereichen logistische Unterstützung, Technik, Nachrichtendienst, Unfallversorgung und medizinische Evakuierung (CASEVAC/MEDEVAC) sowie Sondereinsatztruppen.²² Hinsichtlich des robusten Mandats muss das Truppenpersonal mit besseren Einsatzkapazitäten ausgestattet werden und auf reformierte Richtlinien zurückgreifen können, die es ermöglichen, Informationen zu sammeln, zu analysieren, zu speichern und zu verbreiten. Es geht beispielsweise darum, die hinter »IEDs stehenden Netzwerke ausschalten sowie andere Angriffe verhindern zu können«²³ und um »Bedrohungen, einschließlich asymmetrische Bedrohungen«, vorhersehen, abschrecken und bekämpfen zu können.²⁴

Die von dem ehemaligen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzte Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations – HIPPO) unterstrich, dass es UN-Friedensmissionen unter anderem an »spezieller Ausrüstung, einem Nachrichtendienst, Logistik, Einsatzkapazitäten und spezialisierten militärischen Vorbereitungen fehle«²⁵. Dies kann als eine Auflistung der Bereiche verstanden werden, die reformiert werden müssen, wenn UN-Friedensmissionen zukünftig auch Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung wahrnehmen sollen. Ferner wird argumentiert, dass UN-Friedensmissionen, die in Regionen mit asymmetrischen Bedrohungen entsendet werden, mit den entsprechenden Kapazitäten ausgestattet und durch eine spezielle Ausbildung auf den Einsatz vorbereitet werden müssen, um sich selbst schützen und ihr Mandat ausführen zu können. Dies sei auch notwendig, um sicherzustellen, dass diese Einheiten »präventiv und vermittelnd tätig werden und bereit sind, Gewalt nur taktisch anzuwenden«, um die Zivilbevölkerung und das UN-Personal zu schützen.²⁶

Die westlichen Mitgliedstaaten sind bereit, die Vereinten Nationen in diesem Prozess zu unterstützen und sie an ihren Erfahrungen aus Afghanistan

und Irak teilhaben zu lassen. Darüber hinaus wollen sie die Einsatzführungskapazitäten der Vereinten Nationen für Friedenssicherungseinsätze stärken, konkret die militärischen Lufttransportkapazitäten. Damit soll sichergestellt werden, dass CASEVAC/MEDEVAC effektiv durchgeführt werden kann, ohne die zivilen Bereiche der Mission um die Erlaubnis zur Nutzung von Lufttransportkapazitäten bitten zu müssen.

Allerdings sind es die afrikanischen Truppen, die die Hauptlast der Angriffe tragen, während sich die westlichen Mitgliedstaaten risikoscheu zeigen und zögern, ihre Truppen und ihr militärisches Gerät im Norden Malis einzusetzen. Innerhalb der vergangenen zehn Jahre hat sich die Balance der

Die Erfahrungen der MINUSMA verdeutlichen, dass UN-Friedenseinsätze anderen rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen müssen.

truppenstellenden Staaten von Asien nach Afrika verlagert. Heute stellen die afrikanischen Staaten mehr als 50 Prozent des Truppenpersonals.²⁷ Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass das Prinzip der Nichteinmischung von Nachbarstaaten, die ein besonderes politisches Interesse an einem Konflikt haben könnten, hinfällig wird. Diese Verschiebungen erhöhen schließlich die Bereitschaft, die Vereinten Nationen zu einer Konfliktpartei zu machen. Einige Beispiele verdeutlichen diese Entwicklung, so unter anderem die regionalen und subregionalen Forderungen nach einer Einbindung der Interventionsbrigade (Force Intervention Brigade) in der Demokratischen Republik Kongo²⁸, der Regionalen Schutztruppe in Südsudan²⁹, nach einer robusten Mission in Libyen³⁰ sowie die wiederholten Anfragen, eine Interventionsbrigade in die MINUSMA einzubinden.³¹

²² John Karlsrud und Adam C. Smith, *Europe's Return to UN Peacekeeping in Africa? Lessons from Mali*, International Peace Institute, New York 2015, www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/07/IPI-E-pub-Europes-Return-to-Peacekeeping-Mali.pdf

²³ Summary of Concept Note: Countering and Preventing Violent Extremism: Role of UN Peacekeeping. Proposed Areas for DPKO/DFS Research and Policy Development, New York 2016. Die Studie liegt dem Autor vor.

²⁴ UN-Dok. S/RES/2295 v. 29.6.2016, Abs. 31.

²⁵ UN Doc. A/70/95-S/2015/446 v. 17.6.2015, Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, S. 31.

²⁶ Ebd.

²⁷ Richard Gowan, Ten Trends in UN Peacekeeping, in: Jim Della-Giacoma (Ed.), *Global Peace Operations Review: Annual Compilation 2015*, Center on International Cooperation, New York 2015, S. 19.

²⁸ Siehe beispielsweise de Coning et al., *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*, a.a.O. (Anm. 8).

²⁹ UN-Dok. S/RES/2304 v. 12.8.2016.

³⁰ Laurent Lagneau, *Le G5 Sahel demande une intervention de l'ONU en Libye, en accord avec l'Union africaine*, 20.12.2014, www.opex360.com/2014/12/20/le-g5-sahel-demande-intervention-de-lonu-en-libye-en-accord-avec-lunion-africaine/

³¹ Report of the Commission of the African Union on the Follow-up to the Relevant Provisions of the Declaration of the Summit of the Member Countries of the Nouakchott Process of 18 December 2014, African Union, Addis Abeba 2015, www.peaceau.org/uploads/auc-report-min-def-bamako-2-4-09-15-1-.pdf

Die zunehmende Bereitschaft des UN-Sicherheitsrats sowie der westlichen und afrikanischen Mitgliedstaaten, UN-Friedenssicherungseinsätze für die Lösung von Problemen zu nutzen, die sie ansonsten nicht in der Lage wären zu lösen, könnte ein Zeichen dafür sein, in welche Richtung sich die UN-Friedenssicherung entwickelt. Obwohl die MINUSMA und die Vereinten Nationen versuchen, die operativen Maßnahmen anzupassen, wird es schwieriger sein, die dogmatischen und grundsätzlichen Herausforderungen anzugehen.

Auswirkungen und Grundsatzfragen

Dass die Mandate der Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen immer häufiger auch Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung umfassen, ist sowohl den Umständen als auch operativen Faktoren geschuldet. Die Entscheidung ist weniger prinzipiengeleitet. Doch welche Konsequenzen haben solche Änderungen?

Erstens, die Vereinten Nationen zu einer Konfliktpartei zu machen, würde sie hauptsächlich schwächen oder es ihnen sogar unmöglich machen, als wichtigster Vermittlungspartner in Konflikten aufzutreten. Zweitens könnte der Rechtsschutz des UN-Friedenssicherungspersonals somit untergraben werden.³² Drittens beruhen Legitimität und Glaubwürdigkeit von UN-Friedenssicherungsmissionen auf ihrem Potenzial, Frieden zu wahren, die Zivilbevölkerung zu schützen und frühzeitig friedensfördernde Maßnahmen zu unterstützen. Würden die Vereinten Nationen in einem Konflikt Partei ergreifen, könnte es durchaus sein, dass sie von verschiedenen im Einsatzgebiet ansässigen und von der Re-

gierung ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen ebenso als Gegner wahrgenommen werden. Das gilt insbesondere dann, wenn das Mandat die Friedenssicherungsmission beauftragt, die als illegitim wahrgenommene Staatsgewalt auszuweiten. Schließlich könnte den unter dem Schirm der Vereinten Nationen tätig werdenden humanitären Akteuren, wie etwa dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) oder dem Welternährungsprogramm (WFP), der Zugang zur notleidenden Bevölkerung immer häufiger erschwert werden.

Fazit

Die MINUSMA wird derzeit häufig als das Beispiel herangezogen, um Rückschlüsse für zukünftige UN-Friedenssicherungsmissionen zu ziehen. Wenn allerdings Entscheidungen getroffen werden, die die Zukunft der UN-Friedenssicherung allgemein betreffen, sollte man vorsichtig sein, dabei nur auf die Erfahrungen einer einzigen Friedenssicherungsmission zurückzugreifen. Frankreich ist es erfolgreich gelungen, Unterstützung für die Entsendung einer UN-Stabilisierungstruppe zu erhalten: »Den Franzosen war es so möglich, den Fokus auf andere Bereiche zu verlagern und die Gefahr zu reduzieren, dass ihre Truppen in einen langen und blutigen Gegenangriff verwickelt wurden«, so Christopher Chivvis.³³

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sollten vermeiden, sich selbst den Weg zu versperren, indem sie das Instrument der internationalen Friedenssicherung als ein wertvolles Werkzeug untergraben. Forschungsarbeiten bezeugen, dass die UN-Friedenssicherung ein wirksames Instrument sein kann, wenn sie zur Unterstützung der politischen Bemühungen eingesetzt wird, um zur Verabschiedung eines Friedensabkommens und zum Aufbau einer alle Parteien einschließenden und legitimen Regierung beizutragen. Der beste Weg ist, Einsätze zur Terrorismusbekämpfung in der Verantwortung nationaler, subregionaler und regionaler Akteure zu belassen, während die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Vereinten Nationen eine unterstützende Rolle übernehmen, damit die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte gewährleistet ist.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann.

English Abstract

John Karlsrud

UN Peacekeeping and Counterterrorism: Uncomfortable Bedfellows? pp. 153–158

Based on the case of the UN Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), the article argues that UN peacekeeping neither is, nor will be ready operationally, doctrinally or politically to take on counter-terrorism tasks. Such a development will jeopardize the legal protection of UN staff, the ability of the UN to be an impartial arbiter of conflict, and for other parts of the UN family to carry out humanitarian work. The article thus argues that MINUSMA is an anomaly in the history of UN peacekeeping, and should be avoided as an example for future operations.

³² Khalil, *Peacekeeping Missions as Parties to Conflicts*, a.a.O. (Anm. 20).

³³ Christopher Chivvis, *The French War on Al Qaeda in Africa*, Cambridge 2015, S. 13.

Der lange Schatten des Notstands

Nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 in New York ergriff der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Maßnahmen, die grundlegende Verfahrensrechte missachteten. Erst nach fast zehn Jahren wurde die Praxis schrittweise rechtsstaatlichen Prinzipien unterworfen. Dieser Beitrag analysiert den politischen Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern des Sanktionsregimes.



Dr. Christian Kreuder-Sonnen, geb. 1985, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Global Governance am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

mittel zur Verfügung standen, um ihre Sanktionierung anzufechten. Erst ein transnationales Aufbegehren gegen diese Grundrechtseinschränkungen hat zu einem schrittweisen Reformprozess geführt, der das Sanktionsregime nach und nach rechtsstaatlichen Prinzipien unterwirft.

Autoritäre Züge des ›1267-Regimes‹

Infolge des 11. September 2001 (9/11) beschlossen zahlreiche Regierungen notstandspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.¹ Sie statteten sich mit außergewöhnlich weitreichenden Befugnissen aus und beschnitten die Freiheitsrechte der Menschen.² Auch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wechselte in den ›Notstandsmodus‹ und erweiterte seine Eingriffstiefe in ungekanntem Ausmaß.³ Zur Unterbindung der Terrorismusfinanzierung erließ der Rat sogenannte Individualsanktionen gegen Terrorverdächtige weltweit, denen auf unbegrenzte Zeit der Zugriff auf Vermögenswerte verwehrt wurde. Schon die Frage, ob der Sicherheitsrat zu derlei Maßnahmen im Rahmen der UN-Charta befugt war, hat unter Juristinnen und Juristen erhebliche Zweifel hervorgerufen.⁴ Schwerwiegender ist jedoch die Tatsache, dass den betroffenen Privatpersonen über Jahre hinweg keine Rechts-

Die Resolution 1267 des UN-Sicherheitsrats ist zum Namensgeber eines bis heute bestehenden Sanktionsregimes geworden, das mit der ursprünglichen Fassung allerdings nicht mehr viel gemein hat.⁵ Nach den von al-Qaida verantworteten Terroranschlägen auf die US-Botschaften in Nairobi und Daressalam im August 1998 stuft der Sicherheitsrat das Verhalten der afghanischen Taliban als Bedrohung des Weltfriedens ein, da Osama bin Laden und seine Terrororganisation in Afghanistan Unterstützung erhalten hatten. Um die Taliban zur Auslieferung bin Ladens zu zwingen, erlegte der Rat ihnen individuelle Sanktionen auf, die neben einem Reiseverbot und Waffenembargo vor allem die Maßnahme umfassten, den Zielpersonen alle finanziellen Mittel einzufrieren. Zur Überwachung der Umsetzung der Resolution wurde der sogenannte Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolu-

¹ Ich danke Johannes Scherzinger für die Unterstützung bei der Recherche zu diesem Artikel.

² Kim L. Scheppelle, *The Migration of Anti-Constitutional Ideas. The Post-9/11 Globalization of Public Law and the International State of Emergency*, in: Sujit Choudhry (Ed.), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge 2006, S. 347–373.

³ Siehe unter anderem UN Dok. S/RES/1373 v. 28.9.2001 und S/RES/1390 v. 16.1.2002 sowie ausführlich Christian Kreuder-Sonnen, *Der Globale Ausnahmezustand. Carl Schmitt und die Anti-Terror-Politik des UN-Sicherheitsrates*, Baden-Baden 2012.

⁴ Lisa Ginsborg/Martin Scheinin, *You Can't always Get what You Want: The Kadi II Conundrum and the Security Council 1267 Terrorist Sanctions Regime*, *Essex Human Rights Review (EHRR)*, 8. Jg., 1/2011, S. 7–19, hier S. 10.

⁵ UN-Dok. S/RES/1267 v. 15.10.1999.



Mit Resolution 2368 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat am 20. Juli 2017 unter der Präsidentschaft des Ständigen UN-Vertreters Chinas Liu Jieyi Sanktionen gegen die Mitglieder des Islamischen Staates, al-Qaida sowie weitere Personen und Gruppen. UN PHOTO: MANUEL ELIAS

tionen 1267(1999) betreffend al-Qaida und die Taliban sowie mit ihnen verbundene Personen und Einrichtungen (Sanktionsausschuss) als Unterausschuss des Sicherheitsrats eingesetzt.

Während diese Praxis sicher noch zum normalen Repertoire der Befugnisse des Rates nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zählte, baute der Sicherheitsrat die Resolution 1267 nach 9/11 *de facto* in ein ›Notstandsregime‹ um. Mit der Verabschiedung der Nachfolgeresolution 1390 wurden die Individualsanktionen von einem Instrument zur Erzwingung der Auslieferung bin Ladens zu einer dauerhaften und umfassenden Maßnahme zur allgemeinen Bekämpfung des Terrorismus umfunktioniert.⁶ So wurde der Adressatenkreis der Sanktionen enorm erweitert, um letztlich alle potenziellen Terrorverdächtigen weltweit zu erfassen. Der Sanktionsausschuss sollte nun eine erweiterbare ›schwarze Liste‹ führen, die die Namen der Terrorverdächtigen enthält, die mit den genannten Sanktionen zu belegen sind. Die räumliche Begrenzung wurde somit aufgegeben. Ebenso wurde die zeitliche Begrenzung der Resolutionsgültigkeit von vorläufig zwölf Monaten aufgehoben und für einen unbefristeten Zeitraum verlängert.⁷

Die Sanktionen des Rates führen gegenüber den Betroffenen zu schweren Rechtsgutseinbußen im Be-

reich von Privateigentum, Privatleben, Arbeit und Sozialstatus. Die Bewegungsfreiheit wird eingeschränkt, alle Gelder und Vermögenswerte werden unzugänglich gemacht und der Staat darf bis auf ein humanitäres Minimum keine Sozialleistungen bereitstellen. Zudem darf mit gelisteten Personen keine Geschäftsbeziehung eingegangen werden.⁸

Natürlich sind die wirtschaftlichen und sozialen Rechte, in die hier eingegriffen wird, nicht absolut. Sie können durch neue Gesetze oder Maßnahmen der Regierung auf legitime Weise beschnitten werden, solange die jeweiligen Schritte einem ordentlichen Verfahren folgen und den Betroffenen rechtsstaatliche Mittel zur Anfechtung zur Verfügung stehen. Gerade in den ersten Jahren nach Einführung der sogenannten ›Terrorliste‹ war von beidem jedoch kaum etwas zu sehen. Das ursprüngliche ›listing‹-Verfahren stellte so gut wie keine prozeduralen Anforderungen an den Sanktionsausschuss. Die Betroffenen gerieten durch bloßen Zuruf der Staaten auf die Liste, ohne dass substantielle Beweise für die Verwicklung der Verdächtigen in terroristische Aktivitäten hätten vorgelegt werden müssen. Die gelisteten Personen selbst wurden über ihre Sanktionierung zunächst gar nicht und später lediglich nach Inkrafttreten der Maßnahmen in Kenntnis gesetzt. Dabei erhielten sie nicht einmal eine Begründung für ihre Aufnahme in die Liste.⁹ Die Beweislast war somit effektiv umgekehrt.

Aus rechtsstaatlicher Perspektive ebenso fragwürdig war der Mangel an Rechtsmitteln, die den Betroffenen zur Verfügung standen. Da unter Kapitel VII der UN-Charta erlassene Resolutionen des Sicherheitsrats sowohl nationales als auch anderes internationales Recht brechen, stand den betroffenen Personen zunächst kein Rechtsweg außerhalb der Vereinten Nationen zur Verfügung. Doch das im Jahr 2002 eingeführte ›delisting‹-Verfahren des Sanktionsausschusses war alles andere als ein ordentliches Gerichtsverfahren. Die Betroffenen selbst hatten keinen direkten Beschwerdeweg. Nur wenn ihr Anliegen vom Heimat- oder Wohnsitzstaat befürwortet wurde, konnte es dem Sanktionsausschuss überhaupt vorgelegt werden. Dies konnte allerdings vom ursprünglich designierenden Staat noch ohne Begründung verhindert werden. Und selbst wenn es zur Abstimmung kam, konnte jedes einzelne Ausschussmitglied den Antrag auf Streichung von der Liste per Veto ablehnen.

⁶ UN-Dok. S/RES/1390, a.a.O. (Anm. 3).

⁷ Siehe Andrew Hudson, Not a Great Asset. The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights, *Berkeley Journal of International Law* (BJIL), 25. Jg., 2/2007, S. 203–227, hier S. 210.

⁸ Siehe im Detail Julia Macke, *UN-Sicherheitsrat und Strafrecht. Legitimation und Grenzen einer internationalen Strafgesetzgebung*, Berlin 2010.

⁹ Julia Hoffmann, *Terrorism Blacklisting: Putting European Human Rights Guarantees to the Test*, *Constellations*, 15. Jg., 4/2008, S. 543–560.

Weder im Vorfeld der Listung noch im Nachhinein kann also von nennenswertem Rechtsschutz für die betroffenen Personen gesprochen werden.¹⁰ Vielmehr hatten die Notstandsmaßnahmen des Sicherheitsrats den Charakter willkürlicher Exekutivgewalt mit autoritären Zügen.¹¹

Machtpolitik gegen Legitimitätspolitik

Dass derart weitreichende Maßnahmen des Sicherheitsrats langfristig starke Kritik hervorrufen würden, ist wenig überraschend. Es ist ein bekanntes Muster, dass Notstandsermächtigungen mit Abklingen der Krisensituation, der sie geschuldet sind, zunehmend gesellschaftlichen Gegenwind bekommen. Bekannt ist jedoch auch, dass der Machtzuwachs von Regierungen im Ausnahmezustand für letztere starke Anreize bietet, zu versuchen, ihren vergrößerten Handlungsraum zu verstetigen. Die Normalisierung des Ausnahmezustands wäre die Folge.¹² Diese widerstreitenden Interessenlagen prägten auch die Auseinandersetzung um die Zukunft des Sanktionsregimes des Sicherheitsrats. Der spät einsetzende, langwierige und unvollständige Reformprozess reflektiert die Kräfteverhältnisse von Macht und Legitimität in dieser politischen Auseinandersetzung.

Wer waren die Befürworter der Reichweite und rechtlichen Unbeschränktheit des ›1267-Regimes‹? Allen voran waren dies die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (Permanent Five – P5), insbesondere die USA. Nach 9/11 war es die Regierung unter US-Präsident George W. Bush, die auf die Umwidmung und Ausweitung der ursprünglichen al-Qaida/Taliban-Liste drängte. Ihr Ziel war es, bereits in den USA bestehende ›schwarze Listen‹ mit Terrorverdächtigen auf globaler Ebene zu implementieren und Personen mit Sanktionen belegen zu können, ohne dafür potenziell sicherheitsrelevante Informationen preisgeben zu müssen.¹³ Die US-Regierung nutzte so die Autorität und rechtlich hervorgehobene Position des UN-Sicherheitsrats, um einerseits die Reichweite der eigenen Verfügungs-

gewalt zu erweitern und andererseits rechtsstaatliche Beschränkungen nationaler Rechtsordnungen zu umgehen. Folglich wurden die USA, besonders im ersten Jahrzehnt des Bestehens des Sanktionsregimes, zum stärksten Verteidiger der quasi-autoritären Praxis im Sicherheitsrat. Menschenrechtliche Bedenken der umsetzenden Staaten wurden als »nicht hilfreiche Ablenkung« vom eigentlichen Ziel des Kampfes gegen den Terrorismus abgetan.¹⁴

Doch auch die anderen ständigen Mitglieder hatten ein Interesse an der Aufrechterhaltung des ›1267-Regimes‹ in seiner Zeit nach 9/11. Vor allem China und Russland profitierten von der Liste, da die geringen prozeduralen Anforderungen zur Listung ihnen erlaubten, auch unliebsame politische Gegner zu Terrorverdächtigen zu erklären und mit global wirksamen Sanktionen zu belegen. China nutzte das Regime beispielsweise zur Bekämpfung

Die geringen prozeduralen Anforderungen zur Listung erlaubten es China und Russland, unliebsame politische Gegner zu Terrorverdächtigen zu erklären.

uigurischer Separatistengruppen und Russland brachte verschiedene tschetschenische Rebellengruppen auf die Liste.¹⁵ So legte sich ein Netz schützender Machtinteressen um die Institution der ›Terrorlisten‹. Fast ein Jahrzehnt lang konnten sich die P5 auf diese Weise der wachsenden öffentlichen Kritik an ihrer Praxis widersetzen.

Das Drängen auf Verfahrensreformen zur rechtlichen Begrenzung der ›Terrorliste‹ kam zunächst von zwei Akteursgruppen. Zum einen nahmen sich frühzeitig national und transnational operierende nichtstaatliche Organisationen (NGOs) wie Human Rights Watch und Statewatch des Themas an und prangerten den Mangel an Verfahrensrechten für die betroffenen Personen an. Zum anderen kam Widerstand aus den Vereinten Nationen selbst, insbe-

¹⁰ Siehe auch Annalisa Ciampi, Security Council Targeted Sanctions and Human Rights, in: Bardo Fassbender (Ed.), *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford 2011, S. 98–140, hier S. 103–110.

¹¹ Christian Kreuder-Sonnen/Bernhard Zangl, Which Post-Westphalia? International Organizations between Constitutionalism and Authoritarianism, *European Journal of International Relations (EJIR)*, 21. Jg., 3/2015, S. 568–594.

¹² Zu diesen Motivationen und Handlungsmustern vgl. Ronald R. Krebs, In the Shadow of War: The Effects of Conflict on Liberal Democracy, *International Organization (IO)*, 63. Jg., 1/2009, S. 177–210.

¹³ Eric Rosand, The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions, *American Journal of International Law (AJIL)*, 98. Jg., 4/2004, S. 745–763.

¹⁴ Rosemary Foot, The United Nations, Counter Terrorism, and Human Rights: Institutional Adaptation and Embedded Ideas, *Human Rights Quarterly (HRQ)*, 29. Jg., 2/2007, S. 489–514, hier S. 510.

¹⁵ Rosand, *The Security Council's Efforts*, a.a.O. (Anm. 13), S. 761.

sondere vom Generalsekretär und dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR).¹⁶ Doch die vorgebrachten Argumente blieben im Sicherheitsrat lange Zeit ungehört. Erst als die Gegner der Ratspraxis auch andere internationale Organisationen auf ihre Seite bringen und für ihre Zwecke mobilisieren konnten, änderte sich die Dynamik.¹⁷

Zunächst spielte die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine gewichtige Rolle. Sie beauftragte einen Sonderberichterstatter, das Schweizer Mitglied Dick Marty, um die Praxis der ›Terrorlisten‹ zu untersuchen. Zum einen brachte sein im Jahr 2007 vorgestellter Bericht das ganze Ausmaß des Sanktionsregimes und dessen Auswirkungen auf persönliche Schicksale ans Licht einer breiten Öffentlichkeit. Zum anderen verschärfte er massiv die öffentliche Delegation des Sicherheitsrats, als die mehr als deutlichen Worte Marty per Resolution der Parlamentarischen Versammlung verabschiedet wurden. So sprach der Sonderbericht-

Gericht und unabhängige richterliche Kontrolle der Gelisteten offensichtlich nicht respektiert worden sei.¹⁹ Damit machte der Gerichtshof es den EU-Mitgliedstaaten rechtlich unmöglich, sowohl im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH zu handeln als auch die Resolution des UN-Sicherheitsrats zu befolgen. Dies betraf auch Frankreich und Großbritannien als ständige Mitglieder im Sicherheitsrat. Diese Zwickmühle brachte den Sicherheitsrat schließlich so sehr in Bedrängnis, dass Reformen unausweichlich wurden.²⁰

Zunehmende Beschränkung und ihre Nebenfolgen

Der erste große Schritt in Richtung prozeduraler Beschränkung des ›1267-Regimes‹ war die Einführung einer Ombudsperson zur Prüfung von ›delisting‹-Anfragen von Betroffenen im Jahr 2009.²¹ Erstmals wurde es so den Personen ermöglicht, sich selbst und direkt beim Sicherheitsrat um eine Streichung von der Liste zu bemühen. Allerdings fehlten der Ombudsperson ursprünglich die Kompetenzen, eine tatsächlich wirkungsvolle Kontrollinstanz zu sein. So konnte sie die Beschwerden der Betroffenen zwar eigenständig prüfen und eine Empfehlung abgeben, doch hatte auch sie keinen Zugriff auf Beweismaterialien der designierenden Staaten. Vor allem aber wurde die Entscheidung über einen Antrag auf Streichung von der Liste weiterhin vom Sanktionsausschuss getroffen, in dem jedes Mitglied die Entfernung von der Liste per Veto verhindern konnte. Dies geschah zum Beispiel im Fall Kadi, der daher auf der Liste verblieb und auch in der EU wieder mit Sanktionen belegt wurde – wogegen er abermals gerichtlich voringing. Der EuGH annullierte in seinem ›Kadi II‹-Urteil²² daraufhin ein weiteres Mal den Implementierungsrechtsakt und etablierte in der Urteilsbegründung so etwas wie eine neue ›Solange‹-Doktrin: Der Gerichtshof behielt sich das Recht vor, die Praxis des Sicherheitsrats solange zu überprüfen, bis die Grundprinzipien des EU-Menschenrechtsschutzes auf UN-Ebene verwirklicht wären.²³

Der Sonderberichterstatter brandmarkte das Vorgehen des Rates als willkürlich und entgegen allen fundamentalen Prinzipien der Rechtskulturen zivilisierter Staaten.

statter über die Individualsanktionen nicht nur als »zivile Todesstrafe«, sondern brandmarkte das Vorgehen des Rates zudem als willkürlich und entgegen allen fundamentalen Prinzipien der Rechtskulturen zivilisierter Staaten.¹⁸

Die größte Wirkung erzielte kurz darauf jedoch der Europäische Gerichtshof (EuGH). Im viel zitierten ›Kadi‹-Fall urteilte der EuGH im September 2008, dass der Umsetzungsrechtsakt zur Listung des saudischen Staatsangehörigen mit Vermögenswerten in der Europäischen Union (EU), Yassin Abdullah Kadi, mit den Grundprinzipien des Unionsrechts unvereinbar sei, da im ›listing/delisting‹-Verfahren der Anspruch auf rechtliches

¹⁶ Siehe hierzu auch Monika Heupel, UN Sanctions Policy and the Protection of Due Process Rights: Making Use of Global Legal Pluralism, in: Monika Heupel/Michael Zürn (Eds.), *Protecting the Individual from International Authority*, Cambridge 2017, S. 86–110.

¹⁷ Vgl. Christian Kreuder-Sonnen/Bernhard Zangl, Varieties of Contested Multilateralism: Positive and Negative Consequences for the Constitutionalization of Multilateral Institutions, *Global Constitutionalism (GlobCon)*, 5. Jg., 3/2016, S. 327–343, hier S. 337.

¹⁸ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 11454 v. 16.11.2007, Explanatory Memorandum by Mr. Dick Marty, Rapporteur, Abs. 92.

¹⁹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer), Verbundene Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, 3.9.2008, Rn. 326.

²⁰ So im Ergebnis auch Heupel, UN Sanctions Policy, a.a.O. (Anm. 16).

²¹ UN-Dok. S/RES/1904 v. 17.12.2009.

²² Urteil des Gerichts (Siebte Kammer), Rechtssache T-85/09, 30.9.2010.

²³ Antonios Tzanakopoulos, The Solange Argument as a Justification for Disobeying the Security Council in the Kadi Judgments, in: Filippo Fontanelli/Giuseppe Martinico/Matej Avbelj (Eds.), *Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Judgment*, London 2014, S. 121–134.

Dies führte zu weiteren Reformbestrebungen im Sicherheitsrat und einer deutlichen Stärkung der Rolle der Ombudsperson. Vor allem hat sich in den Jahren 2011 und 2012 das Veto-Prinzip für Entscheidungen des Sanktionsausschusses in ein Konsensprinzip verkehrt, wodurch nun nicht mehr jeder einzelne Staat eine Streichung von der Liste verhindern kann, sondern nur noch alle Mitglieder zusammen.²⁴ Zudem sollen der Ombudsperson alle relevanten Informationen – auch Verschlussachen – zur Prüfung eines Antrags auf Streichung von der Liste zur Verfügung gestellt werden. Dies ist jedoch keine Verpflichtung für beteiligte Staaten, sondern lediglich eine Aufforderung. Das Büro der Ombudsperson steht seitdem in Verhandlung mit Regierungen der Ratsmitglieder und weiteren Staaten, um formale Abkommen oder informelle Übereinkünfte zum Austausch geheimer Informationen zu schließen. Bis Juni 2017 wurden zwei Abkommen unterzeichnet sowie 17 Vereinbarungen und eine *Ad-hoc*-Übereinkunft geschlossen, darunter mit Frankreich, Großbritannien und den USA.²⁵

Im Verhältnis zu seiner ursprünglichen Gestalt hat sich das Sanktionsregime dadurch verfahrensrechtlich stark verbessert. Zumindest was die Verfügbarkeit von Rechtsmitteln im Nachgang der Listung anbelangt, ist der Schutz der Menschenrechte mittlerweile grundlegend gewährleistet. Dies unterstreicht auch die relativ hohe Erfolgsquote von Anträgen auf Streichung. 69 Fälle hat die Ombudsperson bis heute überprüft. In 55 Fällen empfahl sie die Streichung von der Liste, die der Sanktionsausschuss im Anschluss auch durchführte. Lediglich 14 Petitionen wurden abgelehnt.²⁶ Vielerorts wurden die Reformen als wegweisender Schritt zur rechtsstaatlichen Einhegung des Sicherheitsrats gefeiert.

Es bleibt jedoch fraglich, inwieweit dieser mühsam errungene Erfolg langfristig Grund zum Optimismus bietet. Denn die P5 haben sich den erweiterten Handlungsspielraum im 1267-Regime nicht gänzlich nehmen lassen. Weiterhin gilt nicht die Unschuldsvermutung und die Beweislast liegt bei

den ›Angeklagten‹.²⁷ Seitdem die Liste im Dezember 2015 auf Mitglieder und Unterstützer des sogenannten Islamischen Staates (IS – Da'esh) ausgeweitet wurde, erhält dieser Aspekt neue Brisanz.²⁸ Heute sind immerhin wieder 392 Einzelpersonen und 85 Organisationen gelistet – etwa genauso viele wie vor der Einführung der Ombudsperson.²⁹ Während diese selbst noch Verfahrensmängel beklagt – beispielsweise dass der Sanktionsausschuss die Abschlussberichte der Verfahren unter Verschluss hält und Betroffene nur eine kurze und vom Ausschuss autorisierte Entscheidungsbegründung erhalten³⁰ – zieht das Sanktionsregime nach den Reformen kaum mehr Aufmerksamkeit auf sich. Kritisch betrachtet kann man zu dem Schluss gelangen, dass »je erfolgreicher die rechtliche Kritik und Anfechtung von Notstandsmaßnahmen ist, desto größer ihr Beitrag ist, ebendiese Praktiken zu legitimieren [...]«³¹. Durch äußere Anpassungen werden sie letztlich in einen Bereich des Akzeptablen überführt, der den Anreiz zum Protest nimmt und somit übrige Aspekte der außergewöhnlichen Praxis verstetigen hilft.

English Abstract

Christian Kreuder-Sonnen

The Long Shadow of the State of Emergency pp. 159–163

In the wake of 9/11, the UN Security Council adopted emergency measures, the so-called 'terror lists', which violated basic due process rights of the targeted persons. It took almost a decade before the regime of individual sanctions was gradually subjected to principles of due process. Since the most powerful members of the Council profited from the regime's executive discretion, they eagerly defended it against external attempts at its containment. Only when the critics enlisted other international organizations, in particular the European Court of Justice, were they able to turn the tides. Yet, the resulting institutional checks on the Council are both incomplete and risking negative side effects.

²⁴ UN-Dok. S/RES/1989 v. 17.6.2011 und S/RES/2083 v. 17.12.2012.

²⁵ Siehe www.un.org/sc/suborg/en/ombudsperson/classified_information. China und Russland haben sich bis heute nicht zum Austausch geheimer Informationen verpflichtet.

²⁶ Eine aktuelle Übersicht ist unter www.un.org/sc/suborg/en/sc/ombudsperson/status-of-cases zu finden.

²⁷ Kreuder-Sonnen/Bernhard Zangl, *Which Post-Westphalia?*, a.a.O. (Anm. 11), S. 580.

²⁸ UN-Dok. S/RES/2253 v. 17.12.2015.

²⁹ Am 10.3.2010 hatte die Liste insgesamt 395 Einträge zu Personen und 103 zu Organisationen, vgl. Yvonne Terlingen, *The United States and the UN's Targeted Sanctions of Suspected Terrorists: What Role for Human Rights?*, *Ethics & International Affairs*, 24. Jg., 2/2010, S. 131–142, hier S. 134. Die aktuellen Zahlen der ›1267-Liste‹ zu al-Qaida und IS sowie der zwischenzeitlich abgespaltenen ›1988-Liste‹ zu den Taliban finden sich auf www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/aaq_sanctions_list und www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1988/materials

³⁰ Ombudsperson Catherine Marchi-Uhel, *Open Briefing to Member States*, 8.5.2017, siehe www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/20170508_open_briefing_to_ms_8_may_2017_check_against_delivery.pdf

³¹ Gavin Sullivan/Marieke de Goede, *Between Law and the Exception: The UN 1267 Ombudsperson as a Hybrid Model of Legal Expertise*, *Leiden Journal of International Law (LJIL)*, 26. Jg., 2013, S. 833–854, hier S. 835.

Mehr Fingerspitzengefühl

Siobhan O'Neil, geb. 1978, leitet gegenwärtig eine Forschungsinitiative an der Universität der Vereinten Nationen (UNU), die sich mit der Rolle von Kindern in nichtstaatlichen bewaffneten und extremistischen Organisationen (NSAGs) beschäftigt. Sie plädiert für einen sensiblen und differenzierten Umgang mit dem Thema.



Es wäre ein Fehler, die Beteiligung in ›gewalttätigen extremistischen‹ Gruppen an einer Ideologie festzumachen.

Der wissenschaftlichen Forschung zum ›gewalttätigen Extremismus‹ liegt die Annahme zugrunde, dass sich derartige Gruppen von anderen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen (Non-State Armed Groups – NSAGs) grundlegend unterscheiden und als solche spezifische politische Antworten erfordern. Warum Kinder in aktuellen Konflikten Teil von ›gewalttätigen extremistischen‹ NSAGs werden, wie sie von diesen Gruppen eingesetzt werden oder diese Gruppen wieder verlassen, ist nach wie vor umstritten. Einige erste wissenschaftliche Ergebnisse widersprechen der herkömmlichen Meinung und lohnen sich daher, öffentlich diskutiert zu werden:

Erstens basieren viele der Konflikte, die als ›gewalttätig extremistisch‹ bezeichnet werden, im Wesentlichen auf bereits bestehenden Konfliktlinien – beispielsweise dem Zugang zu Ressourcen. In vielen Fällen trifft diese von Außenstehenden vorgenommene Einschätzung, der Konflikt sei extremistisch begründet, bei den Betroffenen nicht auf Zustimmung oder spiegelt nicht deren Erfahrungen wider.

Zweitens sind die Ursachen für eine Beteiligung von Kindern an NSAGs multikausal. Oftmals ist es eine Kombination von begünstigenden Faktoren der Mikro-, Meso- und Makroebene, von denen viele mit den Faktoren aus nicht-extremistischen Kontexten vergleichbar sind – beispielsweise Zwangsmittel oder Hunger. Während bestimmte Trends zwar innerhalb von und zwischen Konflikten auszumachen sind, gibt es keine Anzeichen auf ein ganz bestimmtes Zusammenspiel erklärender Faktoren.

Drittens wäre es ein Fehler, die Beteiligung an ›gewalttätigen extremistischen‹ Gruppen an einer Ideologie festzumachen. Was Außenstehende häufig als ideologischen Fanatismus oder besondere Anziehungskraft interpretieren, ist in Wirklichkeit etwas anderes: Es geht um Identität, das Streben

nach Bedeutsamkeit sowie die Möglichkeit, ein Teil von etwas zu sein, das größer ist als man selbst.

Viertens wird häufig angenommen, dass Personen aufgrund von Hass gewalttätigen Gruppierungen beitreten. In Konfliktsituationen werden sie jedoch vorrangig durch ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb ihrer Gruppe angetrieben. Umgekehrt denken sie aber, dass diejenigen von Hass geleitet werden, die ihrer Gruppe nicht angehören. Diese empfundene Bedrohung macht es möglich, und aus ihrer Sicht geradezu notwendig, diesen konkurrierenden Gruppen zu schaden.

Fünftens ist das Identitätskriterium vermutlich das Schlüsselement, um zu verstehen, warum Kinder – insbesondere Jugendliche im Alter zwischen 13 und 19 Jahren – NSAGs beitreten und diese wieder verlassen. Die Forschungsergebnisse legen nahe, dass Menschen eher bereit sind, für ihre Gruppe zu kämpfen und zu sterben, wenn sie sich mit ihr vollkommen identifizieren. Dennoch befassen sich nur wenige Präventions- und Wiedereingliederungsprogramme ausreichend mit der Identitätskomponente und der Zugehörigkeit zu einer NSAG.

Hinsichtlich des ›gewalttätigen Extremismus‹ müssen internationale Organisationen und die UN-Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von strategischen und programmatischen Reaktionsmaßnahmen mit besonderer Vorsicht vorgehen. Der Begriff ›gewalttätiger Extremismus‹ ist für eine analytische Erklärung ungeeignet, er kann sogar Schaden anrichten. Die Terminologie hat das Potenzial, diejenigen zu stigmatisieren, die durch die Programme zur Bekämpfung und Prävention von ›gewalttätigem Extremismus‹ erreicht werden sollen. Somit ist es unbedingt erforderlich, Probleme und Fragestellungen im Zusammenhang mit ›gewalttätigem Extremismus‹ vorsichtig zu behandeln und sich dabei der Bedeutung von Sprache bewusst zu sein.

Die Regulierung von Militär- und Sicherheitsunternehmen

Nach wie vor herrscht Uneinigkeit über eine internationale Strategie zum Umgang mit privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSCs). Tatsache ist, dass die privaten Dienstleister längst Teil internationaler Einsätze geworden sind. Dennoch sehen weder die Vereinten Nationen noch die Mehrheit der Nationalstaaten eine ausreichende Regulierung vor.



Moritz Boltz, geb. 1986, ist Politikwissenschaftler und arbeitet für Transparency International Deutschland e.V. mit dem Schwerpunkt staatliche Instabilität und Korruption.

re Initiativen auf internationaler und nationaler Ebene gestartet. Umso verwunderlicher ist es, dass heute, zehn Jahre nach dem Vorfall in Irak, nur wenige wesentliche Verbesserungen erreicht werden konnten.

Was sind PMSCs und wer beauftragt sie?



Peter Conze, geb. 1947, ist Jurist und ehemaliger Afrika-Direktor der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Er ist Vorstandsmitglied von Transparency International Deutschland e.V.

Es mangelt an einer einheitlichen Auffassung über die Aufgaben und Tätigkeiten von PMSCs. Ein wesentliches Problem bei der Definition ist das große Spektrum an Dienstleistungen, das die meisten Unternehmen anbieten. So lassen sich Sicherheitsaufgaben und militärische Unterstützung nur theoretisch trennen, sie werden oftmals von denselben Firmen angeboten.

Als im Jahr 2007 Angestellte der Firma ›Blackwater‹ in Irak in eine Schießerei mit zahlreichen zivilen Opfern verwickelt wurden, waren sie in aller Munde: die privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen (Private Military and Security Companies – PMSCs).¹ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden zur Bewachung eines Konvois von US-Diplomaten in Bagdad eingesetzt. Die Aufarbeitung dieses Vorfalls machte die Regulierungslücken deutlich und grundlegende Fragen drängten sich auf: Unter welche Rechtsprechung fallen PMSCs? Wie können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ihr Fehlverhalten zur Rechenschaft gezogen werden? Begleitet von großem medialen Interesse wurden in den Jahren nach dem Irak-Krieg mehre-

Die Abgrenzung über die wahrgenommenen Aufgaben erscheint zweckmäßig. Im Jahr 2008 einigten sich 17 Staaten in der Stadt Montreux in der Schweiz auf ein Grundsatzdokument. Es beinhaltet einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen und bewährte Praktiken für Staaten im Zusammenhang mit dem Einsatz privater Militär- und Sicherheitsunternehmen in bewaffneten Konflikten. Das Montreux-Dokument ist völkerrechtlich jedoch nicht bindend. PMSCs werden darin als private Geschäftsunternehmen definiert, die, ungeachtet ihrer jeweiligen Selbstbeschreibung, militärische beziehungsweise Sicherheitsdienstleistungen erbringen. PMSCs sind demnach Firmen, die Dienstleistungen wie die bewaffnete Bewachung und den Schutz von Personen und Objekten wie Konvois, Gebäuden und anderen

¹ Die von den Autoren vorgestellten Erkenntnisse basieren auf einem Drittmittelprojekt von Transparency International Deutschland e.V., das von der Robert Bosch Stiftung gefördert wurde. Vgl. Elke Krahnmann/Andrea Schneiker, Mehr Kapazität – Weniger Verantwortung? Ein Plädoyer für verbesserte politische und rechtliche Rahmenbedingungen, Diskussionspapier: Private Militär- und Sicherheitsunternehmen, Transparency International Deutschland e.V., Berlin 2016.

Plätzen, die Wartung und den Betrieb von Waffensystemen, die Internierung Gefangener sowie die Beratung oder Ausbildung lokaler Truppen und Sicherheitskräfte anbieten.² Entscheidend sind die tatsächlich erbrachten Leistungen. Eine einheitliche Definition wird jedoch auch in Zukunft schwer umzusetzen sein, da sie wichtige Fragen über das Gewaltmonopol und die staatlichen Kernaufgaben berührt.

Interessant ist auch das weite Feld der Auftraggeber. Auf nationalstaatlicher Ebene haben vor allem die USA und Großbritannien PMSCs beauftragt. Deutschland greift neben anderen europäischen Staaten in den Bereichen Transport, Logistik, Verpflegung, Wartung und Reparatur auf private Dienstleistungen zurück.³ Doch auch internationale und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) haben sich in den vergangenen Jahren zu wichtigen Auftraggebern entwickelt.⁴ Ein besonders wichtiger Vertragspartner für private Dienstleistungen sind die Vereinten Nationen. Neben der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) haben die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Re-

Warum greifen Staaten und internationale Organisationen auf private Dienstleister zurück und erledigen die anfallenden Aufgaben nicht selbst? Drei Aspekte spielen eine wesentliche Rolle.

Mangelnde Kapazitäten und fehlendes Personal

Nationale Streitkräfte und internationale Organisationen verfügen zum größten Teil nicht über ausreichende Kapazitäten, um internationale Operationen durchzuführen. Dies liegt unter anderem an fehlenden Kapazitäten durch Budgetkürzungen, parlamentarisch gesetzten Truppenobergrenzen und, im Fall der UN, an der begrenzten Anzahl an Truppenkontingenten, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Private Dienstleister können in diesen Fällen spezialisierte Aufgaben oder Unterstützungsleistungen übernehmen. Oft kann der kurzfristige Bedarf von Personal in Einsatzländern nur mit Unterstützung durch PMSCs gedeckt werden. Selbst hochgerüstete Streitkräfte benötigen mitunter kurzfristig Kapazitäten, die nur durch Dritte zur Verfügung gestellt werden können.

Technologische Abhängigkeit

Der Verteidigungssektor benötigt spezifische Technologien und Fähigkeiten, die aufgrund der hohen technologischen Komplexität weder in einem Ministerium noch in den Streitkräften vorgehalten werden. Durch die Auslagerung dieses technologischen Wissens sehen sich viele Streitkräfte in einer Abhängigkeit. Sie müssen private Dienstleister in ihre Einsätze einbetten. Wie problematisch dies jedoch im Einzelfall sein kann, zeigt das Beispiel der Drohne ›Heron 1‹, die von zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Firma ›Airbus DS Airborne Solutions‹ in Afghanistan bei Start und Landung gesteuert wurde. Zwar erklärt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 2015, dass die Angestellten in ›keine hoheitlich-exekutiven Aufgaben eingebunden‹ sind.⁵ Soldatinnen und Soldaten übernehmen nach dem Start die Steuerung der Drohnen und die Auswertung der Daten. Die Argumen-

Eine einheitliche Definition wird jedoch auch in Zukunft schwer umzusetzen sein, da sie wichtige Fragen über das Gewaltmonopol und die staatlichen Kernaufgaben berührt.

publik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO), die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (United Nations Assistance Mission for Iraq – UNAMI), die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH) und die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI) Leistungen im Bereich Training, Bewachung und Logistik in Anspruch genommen.

² Schweizerische Eidgenossenschaft/International Committee of the Red Cross (ICRC), The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict, www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere_en.pdf

³ Elke Krahmann/Cornelius Friesendorf, Debatte vertagt? Militär- und Sicherheitsfirmen in deutschen Auslandseinsätzen, Frankfurt am Main 2011, S. 9.

⁴ Zur Rolle von nichtstaatlichen Organisationen siehe Jutta Joachim/Andrea Schneiker, NGOs and the Price of Governance: the Trade-offs between Regulating and Criticizing Private Military and Security Companies, *Critical Military Studies*, 1. Jg., 3/2015, S. 185–201.

⁵ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung, Einsatz von zivilem Personal im Betrieb von Heron 1, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5481, 7.7.2015, S. 5.

tation der Bundesregierung macht allerdings deutlich, wie dicht die Aufgabenprofile zusammenliegen.

Politische Kosten

In den Einsätzen westlicher Staaten in Afghanistan und Irak waren neben dem militärischen Personal schätzungsweise 250 000 Angestellte von PMSCs tätig. Zeitweise waren 50 Prozent des eingesetzten Personals in diesen beiden Einsätzen Vertragspartner, vor allem der USA und Großbritanniens.⁶ Die Entsendung dieses zusätzlichen Personals muss in vielen Staaten nicht durch die nationalen Parlamente gebilligt werden. Durch die Auslagerung von Leistungen, die bis dato von den Streitkräften selbst erledigt wurden, kann die Anzahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten, deren Auftrag in der öffentlichen Debatte oft umstritten ist, gering gehalten werden.

Regulierungslücken auf nationaler Ebene

PMSCs sind längst ein Bestandteil militärischer Konflikte geworden. Während andere Staaten offener mit dieser Tatsache umgehen, ist die Vergabe von Dienstleistungen in diesem Bereich in Deutschland verpönt. Dem deutschen Verständnis der Parlamentsarmee folgend, ist die Frage nach dem Gewaltmonopol entscheidend. So wird von der Bundesregierung immer wieder betont, dass keine hoheitlichen Aufgaben an PMSCs vergeben werden.⁷ Das im Grundgesetz Artikel 20 kodifizierte Gewaltmonopol des Staates bleibt also unangetastet, da man nur Leistungen auslagere, die sich nicht auf militärische Kernaufgaben beziehen. Diese würden stets durch die Bundeswehr durchgeführt und sind damit über den Bundestag und letztendlich das Volk legitimiert.

Der Umfang des staatlichen Gewaltmonopols ist jedoch nicht definiert. Alle Parteien sind sich zwar einig, dass ein ›Söldnertum‹ nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Da eine Definition des Gewaltmonopols beziehungsweise dazugehöriger Kernaufgaben aber gänzlich fehlt, zeigt sich in der Pra-

xis eine Aufweichung des staatlichen Gewaltmonopols. Es werden schrittweise mehr Aufgabenprofile an private Dienstleister abgegeben. So ist festzustellen, dass sich der Begriff der militärischen Kernfunktionen wandelt.

Dennoch ist die Debatte um eine stärkere Regulierung von PMSCs auf nationaler Ebene zum Erliegen gekommen. Zwar wurde im Jahr 2013 eine Seeschiffbewachungsverordnung⁸ verabschiedet,

PMSCs sind längst ein Bestandteil militärischer Konflikte geworden.

doch die bisher eingebrachten Gesetzesentwürfe zur Regulierung von PMSCs, die auf dem Festland eingesetzt werden, scheiterten an dem angeblich fehlenden Handlungsbedarf. Neben dem Argument der Trennung zwischen privaten Unternehmern und staatlichem Gewaltmonopol wurde die Zurückhaltung damit begründet, dass nur wenige international operierende Sicherheitsunternehmen in Deutschland ansässig seien und dass das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechtsnormen ausreichend Rechtssicherheit böten. Die Privatisierung von Militär- und Sicherheitsaufgaben wird in der deutschen Öffentlichkeit sehr kritisch gesehen und es scheint, als möchte die Politik das Thema ganz vermeiden.

Das humanitäre Völkerrecht als Lösung?

PMSCs operieren nicht in einem rechtlichen Vakuum, dennoch fehlen klare international bindende Normen.⁹ Das humanitäre Völkerrecht kann lediglich Ansatzpunkte für eine Statusbestimmung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der privaten Dienstleister liefern. So wird grundsätzlich nur zwischen Kombattanten und Zivilisten unterschieden, wobei das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (International Committee of the Red Cross – ICRC) den überwiegenden Anteil der Angestellten von PMSCs als Zivilisten kategorisiert.¹⁰ Sie dürfen also

⁶ Eine detaillierte Analyse der Ausgaben findet sich in Rebecca DeWinter-Schmitt (Hrsg.), *Montreux Five Years On: An Analysis of State Efforts to Implement Montreux Document Legal Obligations and Good Practices*, Washington, D.C., 2013, S. 17ff.

⁷ In Anfragen von Transparency International Deutschland e. V. an das Bundesministerium der Verteidigung im Jahr 2016 wurde diese Argumentation wiederholt.

⁸ Deutscher Bundestag, Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Verordnung über die Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen (Seeschiffbewachungsverordnung – SeeBewachV), 17. Wahlperiode, Drucksache 17/3308, 25.4.2013.

⁹ Schweizerische Eidgenossenschaft/International Committee of the Red Cross (ICRC), a.a.O. (Anm. 2), S. 38.

¹⁰ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Contemporary Challenges to IHL – Privatization of War: Overview*, www.icrc.org/eng/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/privatization-war/overview-privatization.htm

Waffen nur zur Selbstverteidigung einsetzen, genießen aber auch keinen Kombattantenstatus.

Ebenfalls nicht abschließend geklärt ist das Verhältnis von PMSC-Angestellten zu Söldnerinnen und Söldnern. Die Definition eines Söldners nach Artikel 47 des Fakultativprotokolls I der Genfer Konvention stellt klare Kriterien auf – wie beispielsweise die *De-facto*-Teilnahme an militärischen Auseinandersetzungen zum eigenen Vorteil.¹¹ Diese eng gefasste Definition greift bei PMSC-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern meistens nicht, da der Auftrag nur in seltenen Fällen auf direkte Kampfhandlungen abzielt.¹²

Unabhängig vom jeweiligen Status gelten für alle Angestellten die Normen des humanitären Völkerrechts und der Schutz der Menschenrechte. Das

Die Vereinten Nationen müssen als Auftraggeber zuerst ihre eigenen Hausaufgaben machen.

Montreux-Dokument, das bereits von 54 Staaten mitgetragen wird, stellt dies explizit dar.¹³ Um den teils äußerst komplexen Auftragsgebilden Rechnung zu tragen, werden Regeln für die auftragserteilenden Staaten, die Einsatzländer und die Heimatstaaten, also die Staaten, in denen die PMSCs ihren Firmensitz haben, aufgestellt. In einem zweiten Teil werden den Staaten die besten Verfahrensweisen an die Hand gegeben, wie nationale Regulierungen sinnvoll ergänzt oder gänzlich neu eingeführt werden können. Der Erfolg des Montreux-Dokuments ist begrenzt. Zwar wurden im Rahmen der Initiative in mehreren Ländern nationale Gesetzgebungen verbessert, dennoch bleiben bei der Aufarbeitung von Rechtsverstößen und vor allem bei Subunternehmern große Regulierungslücken bestehen. Unabhängige und transparente Beschwerdemechanismen fehlen gänzlich.¹⁴

Auftraggeber und Regulierer – die Doppelrolle der UN

Die Vereinten Nationen sehen sich selbst in einer Doppelrolle. Zunächst sind die UN ein Hauptauftraggeber, was in der Vergangenheit wiederholt für Kritik gesorgt hat. Wie schwierig die Kontrolle über den Einsatz von PMSCs ist, zeigt das Beispiel der MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo. Die kongolesische Regierung hat den Markt stark reguliert und nur lokale PMSCs zugelassen. Das hatte zur Folge, dass die UN Aufträge an Unternehmen vergeben haben, die weit hinter den internationalen Standards zurückfallen. Da die Regierung den Einsatz ausländischer bewaffneter Wachleute verboten hatte, ließen sich Angehörige von Armee und Polizei für zusätzliche Sicherheitsdienstleistungen anheuern, was wiederum Korruption und Machtmissbrauch im öffentlichen Sektor begünstigte.¹⁵

Die Vereinten Nationen müssen als Auftraggeber zuerst ihre eigenen Hausaufgaben machen. Um die Kontrolle über die eigenen Auftragnehmer zu verbessern, wurden im Jahr 2012 Richtlinien zu Verwendung von bewaffneten und nicht bewaffneten Sicherheitsdienstleistern erlassen.¹⁶ Die Richtlinien erhöhen die Kohärenz über die formal unabhängigen Organisationen des UN-Systems. So werden zentrale Kriterien geschaffen, die sich jedoch nur auf private Sicherheitsdienstleister beziehen und militärische Leistungen ausklammern. Weitere Kritikpunkte umfassen die unzureichenden, auf Initiative der Firmen selbst beruhenden, Berichtspflichten und die mangelnde Kontrolle über Subunternehmerketten.¹⁷ Es gibt aber auch politische Bedenken. Wird durch Richtlinien und zunehmende Verrechtlichung eine Normalisierung des Einsatzes von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen bewirkt? Wie aktuell diese Frage ist, zeigt die Diskussion um den Aufbau einer schnellen UN-Eingreiftruppe (Rapid-Response Force), die auf den Kapazitäten von privaten Dienstleistern basieren könnte.¹⁸

¹¹ Fakultativprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte.

¹² Bericht der Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Concept Note, New York 2015, S. 4, Absatz 5, www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/Event2016/July/CN_PanelJuly2016.pdf

¹³ Eine Liste der Staaten, die sich zum Montreux-Dokument bekennen, ist hier zu finden www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/participating-states.html

¹⁴ Rebecca DeWinter-Schmitt (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 157.

¹⁵ Elke Krahnmann/Andrea Schneiker, a.a.O. (Anm. 1), S. 6f.

¹⁶ UN Department of Safety and Security, Guidelines on the Use of Armed Security Services from Private Security Companies, 2012, www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/StudyPMSC/GuidelinesOnUseOfArmedSecurityServices.pdf

¹⁷ Lou Pingeot, a.a.O. (Anm. 5), S. 11.

¹⁸ Jared Genser/Clare Garvie, Contracting for Stability: The Potential Use of Private Military Contractors as a United Nations Rapid-Response Force, *Chicago Journal of International Law*, 16. Jg., 2/2016, Artikel 4.

Die UN treiben selbst die internationale Regulierung voran – wenn auch nur mit gemischten Resultaten. Der Entwurf über ein Übereinkommen zu PMSCs (Draft of a Possible Convention on Private Military and Security Companies for Consideration and Action by the Human Rights Council)¹⁹ wurde bereits im Jahr 2009 erarbeitet, dieser fand jedoch bisher keine Mehrheit unter den Staaten. Um den Prozess dennoch fortzuführen, wurde die Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker beauftragt, nationale Gesetzgebungen zu analysieren und Empfehlungen zu erarbeiten, damit die Staaten ihre nationalen Regelungen verbessern.²⁰

Zudem wurde ein zwischenstaatlicher Prozess zur Erarbeitung eines rechtlich bindenden internationalen Rahmens für den Einsatz von PMSCs angestoßen und eine offene zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Prüfung der Möglichkeit der Erarbeitung eines internationalen Regulierungsrahmens für die Regulierung, Überwachung und Beaufsichtigung der Tätigkeiten privater Militär- und Sicherheitsfirmen eingesetzt. Diese Gruppe soll seit dem Jahr 2011 erörtern, wie dieser rechtliche Rahmen aussehen könnte.²¹ Bisher konnten die diskutierenden Nationalstaaten noch nicht einmal einen Konsens über die Frage finden, ob eine internationale Regulierung überhaupt zielführend wäre. Die UN können bislang lediglich eine Orientierung durch Richtlinien, bewährte Praktiken und unverbindliche Übereinkünfte bieten.

Keine Lösung in Sicht?

Die Regulierung der PMSCs befindet sich in einer Sackgasse. Aufgrund großer Skandale haben manche Staaten wie die USA ihre nationale Gesetzgebung angepasst, wenn auch lückenhaft. In einzelnen Einsatzländern wurden Maßnahmen ergriffen und der Gebrauch von PMSCs reguliert. Diese Regulierungen können jedoch oft nicht effektiv umgesetzt werden und haben teilweise unbeabsichtigte Nebenwirkungen zur Folge. Die Mehrheit an Staaten verfügt über keine ausreichende nationale Regulierung. Dabei schieben sich nationale und internationale Ebenen gegenseitig die Verantwortung zu. Die Nationalstaaten sehen das Problem vor allem im Rahmen von komplexen internationalen Missio-

nen und nehmen dafür die internationale Ebene in die Pflicht. Die nationale Gesetzgebung zu ändern, steht oft nicht auf der Agenda. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

International besteht keine Einigkeit darüber, was staatliche Kernaufgaben sind und die Entwicklung der offenen zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zeigt, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Eine international verbindliche anerkannte Definition ist daher eher unrealistisch. Vielversprechender scheint die Entwicklung einer internationalen Norm, die Verstöße der PMSCs sanktioniert und zwischen den verschiedenen nationalen Regulierungen vermittelt. Hier sind insbesondere die Vereinten Nationen gefragt. Auf nationaler Ebene gibt es vor allem Nachbesserungsbedarf bei der Schaffung von Registrierungs- und Lizenzierungssystemen, die Transparenz und damit auch Kontrolle über die Aufträge schaffen. Vor allem bei der Vergabe von Subaufträgen muss der Auftraggeber stets die Kontrolle behalten. Schließlich sind es die Staaten oder internationalen Organisationen, die private Militär- und Sicherheitsfirmen beauftragen und für deren Handlungen verantwortlich gemacht werden. Es muss Auftraggebern wie den Vereinten Nationen klar sein, dass Verfehlungen von PMSCs den Erfolg ihrer Missionen gefährden.

English Abstract

Moritz Boltz · Peter Conze

Regulation of Private Military and Security Companies pp. 165–169

In recent international military and humanitarian interventions, Private Military and Security Companies (PMSCs) have played a vital role. Contracted by the United Nations, other international organizations, as well as non-governmental organizations and states, they provide for logistic support and maintenance and for the protection of their facilities and employees in regions of armed conflict. Despite the increasing role of these companies, PMSCs continue to be insufficiently regulated. This article elaborates on why there is no common effort for implementing a better regulatory framework. While intergovernmental initiatives on a UN level fail, the states themselves do not often see the need to take action and change their national legislation.

¹⁹ UN Doc. A/HRC/15/25 v. 5.7.2010.

²⁰ UN Doc. A/HRC/RES/15/26 v. 7.10.2010.

²¹ UN Doc. A/HRC/WG.10/5/2 v. 20.2.2017, Abs. 10.

60 Jahre nuklearer Prometheus oder Sisyphos?

Die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA) ist nun 60 Jahre alt. Seit ihrer Gründung im Jahr 1957 soll sie einerseits die friedliche Nutzung der Kernenergie fördern und andererseits verhindern, dass die Atomenergie für militärische Zwecke genutzt wird. Ihr Mandat war damit von Anfang an widersprüchlich.



Prof. Dr. Götz Neuneck, geb. 1954, ist Physiker und wissenschaftlicher Ko-Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Seine Forschungsschwerpunkte sind unter anderem die Themen Abrüstung und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Laut Statut sollte die in Wien ansässige Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) den Beitrag der Kernenergie zu »Frieden, Gesundheit und Wohlstand« weltweit erhöhen und gleichzeitig verhindern, dass die friedliche Nutzung der Kernenergie »für militärische Zwecke« genutzt wird.¹ Das IAEA-Statut wurde am 23. Oktober 1956 gebilligt und es trat am 29. Juli 1957 in Kraft.² Manche Kritiker werfen der IAEA vor, eine Lobbyorganisation der Atomwirtschaft zu sein oder die nukleare Proliferation sogar anzuheizen. Nach den Nuklearunfällen von Tschernobyl (1986) und Fukushima (2011) wurden auch Fragen der nuklearen Sicherheit ernstgenommen.³ Im Jahr 2005 bekamen die IAEA

und ihr damaliger Generaldirektor Mohammed El Baradei den Friedensnobelpreis »für ihre Bemühungen, zu verhindern, dass die Kernenergie für militärische Zwecke verwendet und dass sie für friedliche Zwecke in sicherer Weise genutzt wird.«⁴ Angesichts vielfältiger Herausforderungen verfügt die IAEA über eine hohe Autorität und Expertise, auf die die UN-Mitgliedstaaten zurückgreifen sollten.

Fortschrittsoptimismus für eine zwiespältige Technologie

Bereits die erste Resolution der UN-Generalversammlung vom 24. Januar 1946 schlug vor, eine internationale Kommission zu gründen, »die sich mit den Problemen beschäftigen soll, die sich aus der Entdeckung der Atomenergie und anderer zugehöriger Themen ergeben.«⁵ Diese Aufgabe ist bis heute vielfältig, komplex und – wie die Kernenergie als solche – widersprüchlich geblieben. Dementsprechend wirbt die IAEA einerseits für die Nutzung der Kernenergie für zivile Zwecke, aber auch für die Verbesserung von Sicherheitsstandards von Nuklearanlagen und die Verhinderung weiterer militärischer Nuklearprogramme.

Den Anstoß zur Gründung der IAEA gab US-Präsident Dwight D. Eisenhower mit seiner Initia-

¹ Das IAEA-Statut in sechs Sprachen ist einzusehen unter www.iaea.org/about/statute

² David Fischer, *History of the International Atomic Energy Agency: The First Forty Years*, Wien 1997. Aus deutscher Sicht: Dirk Schriefer/Walter Sandtner/Wolfgang Rudischhauser (Hrsg.), *50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEA: Ein Wirken für Frieden und Sicherheit im nuklearen Zeitalter*, Baden-Baden 2007.

³ Siehe dazu den Beitrag von Tim René Salomon/Julian Udich: Die Rolle der IAEA bei der Bewältigung nuklearer Unfälle, in: Vereinte Nationen (VN), 3/2011, S. 120–126.

⁴ Zum Hintergrund der Preisvergabe siehe www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2005/iaea-facts.html

⁵ UN Doc. A/RES/1(I) v. 24.1.1946.

tive ›Atome für den Frieden‹ (›Atoms for Peace‹). In seiner Rede vor der UN-Generalversammlung am 8. Dezember 1953 in New York schlug Eisenhower unter anderem vor, dass die Regierungen gemeinsame Kontingente aus ihren Uranbeständen an eine »Internationale Atomenergie-Organisation« unter dem Dach der Vereinten Nationen geben sollten.⁶ Der Applaus in den UN war groß, denn die Initiative fiel in die Zeit des globalen, beispiellosen ›Nuklearoptimismus‹ und der Hoffnung auf eine kostengünstige Energieproduktion gerade auch in den Entwicklungsländern.⁷ Die neue Organisation würde damit zum ›Treuhand‹ von spaltbarem Material werden und dieses an interessierte Staaten für die friedliche Energieproduktion weiterleiten. Expertinnen und Experten sollten die Atomenergie für Anwendungen in der Medizin, Landwirtschaft und der Energieerzeugung für arme Länder nutzbar machen. Hintergedanke war erstens, Uran aus militärischen Beständen für die Kernbrennstoffproduktion an Staaten zu verteilen und diese dadurch zum Verzicht auf eine eigene Kernwaffenproduktion zu bewegen. Zweitens hoffte man, dass die Sowjetunion als Konkurrent der USA ihr Arsenal verringern müsse. Und drittens wollte die US-Regierung durch ›nukleare Entwicklungshilfe‹ für die Staaten der Blockfreienbewegung (Non-Aligned Movement – NAM) im Wettbewerb mit der Sowjetunion Vorteile erzielen.⁸

Der Satzungsentwurf wurde schließlich im Rahmen einer Konferenz am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York diskutiert und am 23. Oktober 1956 einstimmig verabschiedet.⁹ Das Statut der IAEA¹⁰ unterzeichneten 56 Staaten; die Bundesrepublik Deutschland trat der IAEA als 53. Mitgliedstaat im Jahr 1957 bei.¹¹ Laut Satzung soll die IAEA »den Beitrag der Kernenergie zu Frieden, Gesundheit und Wohlstand weltweit beschleunigen und vergrößern«. ¹² Das ambivalente Mandat zwischen der Förderung der Kernenergie und deren Kontrolle zu friedlichen Zwecken ist somit von Be-

ginn an festgelegt worden. Viele kritische Aspekte, die heute eine wichtige Rolle spielen, wie zum Beispiel die nukleare Nichtverbreitung, das Unfallrisiko oder die Sicherheit von Spaltmaterial, wurden von den Verhandelnden nicht berücksichtigt.¹³

Auf der ersten Generalkonferenz wurde auch der Gouverneursrat konstituiert, der bis heute das zentrale Entscheidungsgremium der IAEA darstellt. In ihm sollen acht Regionen vertreten sein sowie zehn Staaten, »die in der Atomtechnologie einschließlich der Produktion von Ausgangsmaterial am weitesten fortgeschritten sind.«¹⁴ Zunächst gab es 25 Sitze, deren Anzahl im Jahr 1974 auf 35 erhöht wurde.

Entwicklung der Sicherungsmaßnahmen

Die späten fünfziger und sechziger Jahre waren die Gründer- und Konstituierungsjahre der IAEA. Die Verwaltung und Verteilung von nuklearem Brennstoff wurde nicht zur Hauptaufgabe der IAEA,

Viele kritische Aspekte, wie zum Beispiel die nukleare Nichtverbreitung, das Unfallrisiko oder die Sicherheit von Spaltmaterial, wurden von den Verhandelnden nicht berücksichtigt.

stattdessen rückte der Erhalt der zivilen Verwendung der Technologie- und Brennstoffexporte durch die Lieferländer Kanada und die USA, später die Sowjetunion, in die Empfängerländer immer stärker in den Vordergrund. Im Jahr 1962 wurde in einem Abkommen zur zivilen Nutzung der Kernenergie zwischen Australien und Japan die Grundlage für die übergeordnete Stellung des Systems der Sicherungsmaßnahmen (safeguards system) der IAEA gelegt.

⁶ Die Rede von US-Präsident Dwight D. Eisenhower vom 8.12.1953 ist einzusehen unter www.eisenhower.archives.gov/atoms.htm

⁷ Siehe dazu Elisabeth Roehrich et al., Introduction to the Policy Roundtable 1–3 (2016) on the IAEA at Sixty, in: H-Diplo/ISSF, International Studies Association, 19.11.2016, siehe auch issforum.org/roundtables/policy/1-3-iaea

⁸ Harald Müller, Die IAEA unter Beschuss, Vereinte Nationen (VN), 3/2003, S. 73.

⁹ Die US-Sicht ist wiedergegeben in Lawrence Scheinman, The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order, Washington, D.C., 1987. Aus deutscher Sicht siehe Hans-Friedrich Meyer, Die Geschichte der Internationalen Atomenergie-Organisation IAEA, in: Schriefer et al., a.a.O. (Anm. 2), S. 10–29.

¹⁰ Die aktuelle Version des IAEA-Statuts, a.a.O. (Anm. 1). Die Fassung aus dem Jahr 1957 wurde dreimal geändert und zwar in den Jahren 1963, 1973 und 1989.

¹¹ Hierzu zählten neben den USA und der Sowjetunion fast alle europäischen Staaten sowie Australien, fünf afrikanische Staaten (Ägypten, Äthiopien, Marokko, Tunesien, Südafrika), Israel, asiatische Staaten (Indien, Japan, Taiwan, Thailand) sowie lateinamerikanische Staaten (Argentinien, Brasilien, Mexiko). Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) trat der IAEA am 18.9.1973 bei.

¹² Siehe das IAEA-Statut, a.a.O. (Anm. 1).

¹³ Roehrich, Introduction to the Policy Roundtable, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

¹⁴ Artikel V des IAEA-Statuts, a.a.O. (Anm. 1).



Im Rahmen eines Forschungsprojekts führt ein IAEA-Experte zusammen mit Zollbeamten aus Sri Lanka und Kambodscha einen Beta-Test für eine neue Smartphone-Anwendung durch. Damit soll seit Juni 2017 eine präzisere Untersuchung von Waren auf nukleares Material gewährleistet werden. FOTO: IAEA/ DEAN CALMA

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) am 5. März 1970 übernahm die IAEA die Überwachung des NPT und die Rolle, Sicherungsmaßnahmen durchzuführen.¹⁵ Das bedeutete eine erhebliche Erweiterung der Kontrolltätigkeiten von zivilen Anlagen der Nichtkernwaffenstaaten (NWS). Neben dem NPT hinzuzuzählen gibt es auch die Regionalverträge über die Schaffung nuklearwaffenfreier Zonen, die IAEA-Inspektionen vorsehen.¹⁶ In den folgenden Jahren wurde das System der Sicherungsmaßnahmen ausgebaut und weiterentwickelt.

Proliferationsfälle und systematisches Wegschauen

Als Anfang der neunziger Jahre klar wurde, dass Mitglieder der IAEA und des NPT (Demokratische Volksrepublik Korea, Irak und Südafrika) militärische Nuklearprogramme betrieben, geriet die IAEA erheblich unter Druck, denn sie hatte weder auf die

se Ereignisse aufmerksam gemacht, noch öffentlich militärrelevante Entwicklungen genannt.¹⁷ Zu bedenken ist jedoch, dass die Organisation nur so weit gehen kann, wie es ihre Mitgliedstaaten erlauben, denn insbesondere der Gouverneursrat bestimmt die Regularien und Gesetze der Organisation.

Diese drei Fälle führten zu erheblicher Kritik an dem Überwachungssystem der IAEA, da die IAEA-Inspektorinnen und -Inspektoren nur bestimmte deklarierte Anlagen besuchen konnten und an bestimmten Punkten lediglich Materialflusskontrollen durchgeführt und mit den Angaben der Betreiber verglichen werden konnten.¹⁸ Man könnte auch von programmiertem ›Wegschauen‹ sprechen.

Das Umdenken in der internationalen Gemeinschaft führte zur Entwicklung des Zusatzprotokolls, das im Januar 1997 verabschiedet wurde und in dem die Informationspflichten von Mitgliedstaaten und die Zugangsmöglichkeiten der IAEA erheblich ausgeweitet wurden.¹⁹ Zudem wurden bei der IAEA verbesserte Techniken eingeführt, die die IAEA von einer Behörde zur Überwachung der Flusskontrolle von Spaltmaterial hin zu einer ›Detektei‹ zur Überprüfung des NPT und zur Frühwarnung bezüglich der NPT-Vertragseinhaltung entwickelte. Im Vordergrund steht hier nicht mehr die Korrektheit abgegebener Erklärungen, sondern die Vollständigkeit der friedlichen Nutzung des Brennstoffkreislaufs.

Schwerpunkte und Aufgaben der IAEA

Die IAEA hat innerhalb des UN-Systems einen besonderen Status. Sie ist keine Sonderorganisation, sondern eine autonome technisch-wissenschaftliche Organisation. Die Mitgliederzahl der IAEA stieg auf heute 168 Staaten. Gegenwärtig hat die Organisation rund 2200 Mitarbeiter aus über 90 Ländern. Im Gegensatz zu UN-Sonderorganisationen bezieht sich die IAEA auf eine zentrale wissenschaftsbasierte Technologie: die Nuklearenergie für friedliche Zwecke.²⁰ Die IAEA kann direkt an den UN-Sicherheitsrat und die Generalversammlung herantreten. Bis heute beschreiben drei wesentliche Schwerpunkte ihre Arbeit:

¹⁵ Artikel III des IAEA-Statuts, a.a.O. (Anm. 1).

¹⁶ Der Vertrag über eine derartige Zone in Lateinamerika entstand wie der NPT bereits im Jahr 1968. Weitere derartige Verträge gelten für Südostasien (Bangkok-Vertrag, 1995/1997), den Südpazifik (Rarotonga-Vertrag, 1985/1986), Afrika (Pelindaba-Vertrag, 1996/2009) und Zentralasien (Semey-Vertrag, 2006/2009).

¹⁷ Müller, Die IAEA unter Beschuss, a.a.O. (Anm. 8).

¹⁸ Müller, Die IAEA unter Beschuss, a.a.O. (Anm. 8), S. 73.

¹⁹ Vgl. IAEA Doc. INFCIRC/540 v. 1.9.1997.

²⁰ Die IAEA ist keine der üblichen Sonderorganisationen nach Artikel 63 der UN-Charta, sondern mit einem speziellen Statutenvertrag mit den UN verbunden. Der Vertrag mit den UN aus dem Jahr 1959 ist niedergelegt im IAEA Doc. INFCIRC/11 v. 30.10.1959.

- Sicherungsmaßnahmen (safeguards) und Überprüfung (verification),
- nukleare Sicherheit und Sicherung (nuclear safety and security) und
- nukleare Technologie (Brennstoffzyklus, technische Kooperation, Wissenschaft).

Der finanzielle Beitragssatz wird von der einmal im Jahr tagenden Generalkonferenz alljährlich festgelegt und orientiert sich an dem UN-Beitragssatz des Vorjahres. Die finanzielle Unterstützung unterteilt sich in einen Jahreshaushalt bestehend aus den Mitgliedsbeiträgen und den freiwilligen Beiträgen einzelner Staaten. Der ordentliche Haushalt der IAEA hatte im Jahr 2013 sein Maximum von 474,3 Millionen US-Dollar erreicht und sank seitdem auf 377,6 Millionen US-Dollar für die Jahre 2016 und 2017. Die Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten ist bis heute nicht besonders ausgeprägt.²¹ Deutschlands Pflichtbeitrag ist von 9,61 Prozent im Jahr 1991 auf gegenwärtig sieben Prozent gesunken. Hinzuzählen sind jedoch noch die freiwilligen Beiträge Deutschlands wie beispielsweise für die IAEA-Laboratorien oder die Umsetzung des Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) mit Iran. Im Jahr 2015 waren dies 7,5 Millionen US-Dollar. Angesichts der monumentalen Aufgabe der Kontrolle von kerntechnischen Anlagen für friedliche Zwecke ist es erstaunlich, wie gering das heutige IAEA-Budget verglichen mit klassischen Rüstungsetats ist. Angesichts der turbulenten Weltlage besteht die Gefahr, dass das Mandat zugunsten zunehmender Rüstungsetats weiter gekürzt wird. Solch ein Vorgehen wäre vor den inhärenten Gefahren der Kerntechnik extrem kurzsichtig.

›Safeguards‹ und die Prüfung der zivilen Nutzung

Im Wesentlichen unterscheidet die IAEA drei Typen von Sicherungsmaßnahmen: In einem umfassenden Sicherungsabkommen (Comprehensive Safeguards Agreement – CSA) verpflichtet sich ein Mitgliedstaat, der IAEA das gesamte Spaltmaterial zu melden und sich IAEA-Kontrollen zu unterwerfen. Im Jahr 2015 hatte die IAEA derartige CSAs mit 174 NWS abgeschlossen. Im Fall Irak wurde deutlich, dass das Land geheime nicht deklarierte Aktivitäten ohne Mühe vor den IAEA-Inspektionen verbergen konnte. Im Rahmen des daraufhin ausgearbei-

teten Zusatzprotokolls aus dem Jahr 1997 ist es der IAEA heute im Prinzip möglich zu untersuchen, ob im Vertragsstaat deklarierte Aktivitäten stattfinden und somit das Nuklearmaterial zu friedlichen Zwecken genutzt wird. Voraussetzung ist dabei aber, dass der Staat alle Aspekte und Anlagen seines Brennstoffzyklus der IAEA meldet. Mit den fünf Kernwaffenstaaten (KWS) (China, Großbritannien, Frankreich, Russland, USA) wurde der zweite Typ von ›Safeguards‹ abgeschlossen – die sogenannten freiwilligen Abkommen (voluntary offer agreements) –, Anlagen angegeben und damit für IAEA-Sicherungsmaßnahmen geöffnet. Einen dritten Typ bilden sogenannte aspektbezogene Maßnahmen (item-specific safeguards), bei denen spezielle, eingeschränkte Sicherungsmaßnahmen für Nuklearmaterial und Anlagen mit den drei Nicht-

Es ist erstaunlich, wie gering das heutige IAEA-Budget verglichen mit klassischen Rüstungsetats ist.

mitgliedstaaten des NPT Indien, Israel und Pakistan durchgeführt werden. Während der Inspektionen in Indien und Pakistan wird der friedliche Gebrauch der zivilen Anlagen in diesen Kernwaffenstaaten überprüft. Die Inspektionen greifen damit in keiner Weise in die militärische Produktion des Spaltmaterials ein. Die Bestände und militärischen Nuklearanlagen dieser Nichtkernwaffenstaaten unterliegen also keinerlei Kontrollen.

Die Zahl von Nuklearanlagen steigt heute kontinuierlich. Dementsprechend nimmt auch der Aufwand der Inspektionen zu: Im Jahr 2015 waren es 1286 Nuklearanlagen und nuklearrelevante Orte mit 2118 Inspektionen. Es wurden 967 Spaltmaterial- und Umweltproben gesammelt und 407 Satellitenfotos ausgewertet.²² Die IAEA berichtet auf der Grundlage ihres Überprüfungssystems dem Gouverneursrat einmal jährlich. Dem Vertragsstaat wird anschließend bescheinigt, dass das überprüfte Nuklearmaterial für friedliche Zwecke verwendet wurde. Das Überprüfungssystem bietet eine gute Grundlage und ist vielfältig erprobt worden, kann aber nicht als universell anwendbar gelten, da die Mitgliedstaaten unterschiedliche Rechte und Pflichten haben.

²¹ Siehe die Haushaltsentwicklung der IAEA von 1991–2017 im Detail, www.dgvm.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitraege-zur-finanzierung-des-un-systems/iii-sonderorganisationen/iii11-iaea/

²² Matthew Bunn, in: Roehrlich, Policy Roundtable, a.a.O. (Anm. 7), S. 9–10.

Nukleare Sicherheit und Sicherung

Die IAEA nimmt eine führende Rolle bei der Stärkung der weltweiten nuklearen Sicherheit und Sicherung ein. Nukleare Sicherheit beschreibt den Erhalt geeigneter Nuklearoperationen, die Verhütung von Unfällen, die Schadensminderung oder den Schutz des Personals, der Öffentlichkeit und der Umwelt vor Strahlungsrisiken. Die IAEA hat unter anderem eine Skala zur Bewertung von nuklearen Unfällen entwickelt. Sie hilft Staaten bei der Einführung von Sicherheitsmaßnahmen und Sicherheitsstandards, der Notfallplanung, der Ausbildung von Operateuren und der Installation geeigneter Technologien.

Darüber hinaus unterstützt die IAEA die internationale Zusammenarbeit und Harmonisierung im Bereich der Aufsicht durch die Ausarbeitung von Sicherheitsstandards und Empfehlungen für die Bereiche Reaktorsicherheit, Strahlenschutz, Entsorgung nuklearer Abfälle, Transport radioaktiver Stoffe sowie Sicherung von kerntechnischen Anlagen und Kernmaterial inklusive radioaktiver Quellen. Die Organisation fördert den physischen Schutz von Kernmaterial gegen Missbrauch, um zum Beispiel Nuklearschmuggel zu verhindern. Allerdings hat die internationale Diskussion auch nach der Fukushima-Katastrophe nicht zu einer neuen institutionellen

das Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material – CPPNM) ausgehandelt. Den internationalen Abkommen zur nuklearen Sicherung fehlt es aber an Verbindlichkeit und Umsetzung durch einzelne Staaten.

Neue Herausforderung: Die IAEA und das iranische Nuklearprogramm

Nach jahrelanger Kontroverse seit dem Jahr 2002 einigten sich die >5+1<-Staaten China, Frankreich, Großbritannien, Russland, die USA zusammen mit Deutschland und Iran am 24. November 2013 in Genf auf ein Übergangsabkommen. Iran verpflichtet sich darin, für die nächsten sechs Monate unter anderem die Urananreicherung auf fünf Prozent zu begrenzen, keine weiteren Zentrifugen in Betrieb zu nehmen, die Arbeiten am Schwerwasserreaktor in Arak zu beenden und den Inspektorinnen und Inspektoren der IAEA Zugang zu den bezeichneten Anlagen zu ermöglichen. Die Sanktionen wurden gelockert und ermöglichten weitere Verhandlungen in Lausanne und in Wien. Im Juli 2015 wurde der JCPOA mit Iran in Wien unterzeichnet, der für zehn bis 15 Jahre den möglichen Weg zu einer militärischen Nuklearwaffenoption Irans wirkungsvoll blockieren soll. Erstmals hatten sich die fünf Vetomächte des Sicherheitsrats gemeinsam in einem umfassenden Abkommen darauf geeinigt, einen NWS davon abzuhalten, den Weg für ein militärisch nutzbares Nuklearprogramm zu bestreiten. Vertragspartner sind auch die Europäische Union (EU) und Deutschland, das als Handelspartner Irans und als NWS eine wichtige brückenbildende Rolle spielen konnte. Das Abkommen, das auch von der Sicherheitsratsresolution 2231 bestätigt und abgesichert wird, weist der IAEA bei der Überprüfung des Abkommens eine zentrale Rolle zu und ermöglicht ein umfassendes Überwachungsregime.²⁵ Das Zusatzprotokoll wird von Iran freiwillig angewandt und ermöglicht der IAEA die Kontrolle aller nuklearen Spaltmaterials in dem Land sowie den Zugang auch von nicht deklarierten Anlagen. Im Rahmen von Transparenzmaßnahmen wird der IAEA, die ein Büro in Teheran eröffnet hat, Zugang zu den Uranminen und die 24-Stunden-Überprüfung der Zentrifugenherstellung gewährt, was eine Erweiterung des Zusatzprotokolls bedeutet. Die Zahl der IAEA-Inspektorinnen und -Inspektoren wird von 50 auf 150 verdreifacht. Die IAEA hat in ihren Quartals-

Die IAEA nimmt eine führende Rolle bei der Stärkung der weltweiten nuklearen Sicherheit und Sicherung ein.

Autorität der IAEA geführt. Sicherheitsstandards bleiben für viele nukleare Betreiberstaaten freiwillig und die Dienste und Überprüfungen der IAEA ebenso.²³ Dies gilt umso mehr für den Bereich der nuklearen Sicherheit.

Der Begriff der nuklearen Sicherung wird im ursprünglichen Statut nicht erwähnt. Nuklearterrorismus oder Angriffe auf Nuklearanlagen sind Bedrohungen neueren Datums. Vermehrt beschäftigt sich die IAEA mit Maßnahmen zur nuklearen Sicherung »zum Schutz von Nuklearanlagen und -materialien vor unbefugtem Zugriff«.²⁴ Schwerpunkte sind dabei die Gefahr des Nuklearterrorismus aber auch Cyberangriffe. Unter der IAEA-Schirmherrschaft wurde beispielsweise im Jahr 2015

²³ Ebd.

²⁴ Siehe dazu detailliert IAEA Doc. GOV/2013/42-GC(57)/19.

²⁵ UN Doc. S/RES/2231 v. 20.7.2015.

berichten bislang bestätigt, dass sich Iran bisher genau an die Abmachungen hält. Damit ist ein bisher einmaliges neues Überwachungsregime in Bezug auf die spezielle nukleare Infrastruktur eines Landes in der Entwicklung, das auch als Vorlage für die Stärkung von Sicherungsmaßnahmen weltweit dienen könnte. Eine gemeinsame Kommission der Vertragsparteien überwacht den Ablauf des Überwachungsprozesses und diskutiert mögliche Vertragsverstöße. Eingebaut ist auch ein Mechanismus, bei dem eventuelle Vertragsverstöße sofortige Sanktionen nach sich ziehen können. Der Handel mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (dual-use goods) wird zudem international überwacht. In jedem Fall wird die Ausbruchzeit Irans erheblich erhöht, sollte eine neue Regierung entscheiden, doch eine militärische Option anzustreben. Es ist zudem beabsichtigt, dass Iran nach einer gewissen Zeit endgültig dem Zusatzprotokoll beitreten wird. In den USA gab und gibt es Kritik an dem JCPOA, da beispielsweise keine Details des Verifikationsabkommens zwischen Iran und der IAEA öffentlich bekannt sind. Dies entspricht jedoch einer üblichen Praxis. Der neue US-Präsident Donald J. Trump, aber auch einzelne Staaten des Golf-Kooperationsrats (Gulf Cooperation Council – GCC) hegen noch immer erhebliche Vorbehalte gegen das JCPOA. Der IAEA wird sicher eine entscheidende Rolle bei der Überprüfung des JCPOA zukommen.

Neue Aufgaben und Perspektiven?

Die Atomenergie-Organisation steht auch im 21. Jahrhundert fraglos vor weiteren, schwer zu bewältigenden Herausforderungen. Der gegenwärtige Generaldirektor Yukiya Amano aus Japan unterstrich jüngst die Rolle der Organisation für die weltweite Entwicklung, in dem er den Leitgedanken der Organisation in ›Atoms for Peace and Development‹ änderte. Die Stärkung der Arbeiten für die weltweiten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) und die Verbesserung der kerntechnischen Kooperation gehören sicher auch in Zukunft in das Portfolio der IAEA. Weitere Bereiche sind die Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs, eine neue Rolle bei der nuklearen Abrüstung und die bessere Überprüfung der Bestände von spaltbarem Material.

Multilateralisierung des Brennstoffkreislaufs

An das ursprüngliche IAEA-Mandat der Treuhänderschaft von niedrigangereichertem Uran (Low-Enriched Uranium – LEU) als Brennstoff für die zivile Energieproduktion und die Schaffung von multilateralen Brennstoffgarantien für den zivilen

Die Stärkung der Arbeiten für die Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Verbesserung der kerntechnischen Kooperation gehören auch in Zukunft zum Portfolio der IAEA.

Brennstoffkreislauf knüpft die Gründung einer ›LEU-Brennstoff-Bank‹ in Kasachstan an. Die IAEA baut zurzeit diese Bank auf, um eine ›Ersatzversorgung‹ für den globalen Uranmarkt vorzuhalten. Ein Abkommen zwischen der IAEA und Kasachstan wurde am 22. März 2017 geschlossen.²⁶ Damit wird eine Brennstoffreserve von 90 Tonnen gebildet, die weder den kommerziellen Markt noch das Recht der IAEA-Mitglieder beeinflussen soll, eigenen Brennstoff zu entwickeln. Die Idee hinter der Gründung ist, dass Staaten durch die Versorgung mit LEU unabhängig von möglichen Engpässen des internationalen Uranmarktes die Herstellung von Brennstoffelementen für die zivile Energieerzeugung sicherstellen können. Die USA, aber auch die EU und andere Staaten fördern die LEU-Bank mit Startkapital zum Ankauf von LEU oder dem Aufbau von Sicherungsmaßnahmen.²⁷ Damit sollen Staaten, die ein CSA abgeschlossen haben, nicht zusätzlich in die militärrelevante Urananreicherung oder die Wiederaufbereitung investieren, sondern über eine gesicherte zivile Brennstoffversorgung verfügen können.

Nukleare Abrüstung und die multilaterale Überwachung von spaltbarem Material

Das IAEA-Statut sieht die Überprüfung als zentrale Aufgabe der IAEA an. Inspektorinnen und Inspektoren soll »jederzeit zu allen Orten und Unterlagen sowie zu jeder Person«, die mit spaltbarem Material in Nuklearanlagen arbeitet, Zugang gewährt werden.²⁸ Dieses Recht bezieht sich zunächst nur auf

²⁶ Tariq Rauf, From ›Atoms for Peace‹ to An IAEA Nuclear Fuel Bank, Arms Control Today, www.armscontrol.org/ACT/2015_10/Features/From-Atoms-for-Peace-to-an-IAEA-Nuclear-Fuel-Bank

²⁷ The IAEA LEU Bank, IAEA Factsheet, März 2017, www.iaea.org/sites/default/files/the-iaea-leu-bank.pdf

²⁸ Artikel XII.A.6 des IAEA-Statuts, a.a.O. (Anm. 1).

Anlagen, die im Rahmen des jeweiligen ›Safeguards‹-Abkommens inklusive des Zusatzprotokolls zwischen der IAEA und dem Mitgliedstaat geschlossen werden. Geheime, nicht deklarierte Nuklearanlagen von Mitgliedstaaten können kaum gefunden werden. Die IAEA sollte sich weiter darauf spezialisieren, solche Anlagen durch geeignete Technologien oder Satellitenbilder zu identifizieren. Allerdings ist die militärische Infrastruktur der NWS bisher nicht Gegenstand der IAEA-Inspektionen. Nukleare Nichtverbreitung und nukleare Abrüstung bedingen sich aber gegenseitig, schon alleine da der Artikel VI des NPT die KWS zu Verhandlungen »in redlicher Absicht« für weitere Abrüstung auffordert. Eine unmittelbare Rolle bei der direkten Abrüstung der Nuklearwaffenstaaten hat die IAEA bisher aber nicht gespielt.²⁹ Die IAEA hat im Prinzip die Expertise, um sich an multilateralen Verifikationsmaßnahmen bei echter nuklearer Abrüstung zu beteiligen, aber die offiziellen KWS werden hier kaum zu Zugeständnissen bereit sein und genau auf die Inspektionsrechte und -pflichten der IAEA achten. Immerhin wurde zwischen den Jahren 1996 und 2002 ein kooperatives Projekt zwischen Russland, den USA und der IAEA, die ›Trilaterale Initiative‹ durchgeführt, bei dem Verfahren und Technologien entwickelt und demonstriert werden sollten, die es der IAEA ermöglichen, Spaltmaterial auch aus der Zerstörung von Sprengkörpern

zu übernehmen.³⁰ Ein weiteres, neues Betätigungsfeld der IAEA wäre die Überwachung eines künftigen Vertrags über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-Off Treaty – FMCT). Auf dem Sektor der Verifikation von waffenrelevantem Material, wie Uran oder Plutonium, und entsprechenden Produktionsanlagen, hat die IAEA zweifelsohne eine umfangreiche Expertise. Ein Verhandlungsmandat wird zurzeit von einer Hochrangigen Sachverständigengruppe (High-level Fissile Material Cut-off Treaty Expert Preparatory Group) zur Vorbereitung eines Vertrags über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen oder andere Kernsprengkörper angestrebt. Ein rechtlich bindendes, nicht diskriminierendes, multilaterales Regime würde ohne Frage die Lücke im Hinblick auf ein universelles Kontrollregime der weltweit wachsenden Bestände an gefährlichem, spaltbarem Material schließen. Die IAEA könnte ihre Expertise im Bereich nukleare Materialbilanzen und bei Vorortinspektionen von Nuklearanlagen einbringen und eine bedeutende, komplementäre Rolle spielen. Auch könnte ein zu etablierender Verifikationsmechanismus das ›Safeguards‹-System der IAEA stärken.

Am 7. Juli 2017 wurde schließlich in New York ein Vertrag zum Verbot von Atomwaffen beschlossen, der von 122 UN-Mitgliedstaaten angenommen wurde.³¹ Artikel I des Vertrags verbietet unter allen Umständen das »Entwickeln, Testen, Produzieren, Herstellen, anderweitige Beschaffen, Besitzen oder Lagern von Kernwaffen«. Sollte ein KWS dem Vertrag beitreten, müsste laut Artikel 4 das gesamte Nuklearwaffenprogramm irreversibel und überprüfbar vernichtet werden.³² Auch hier könnte die IAEA in Zukunft wertvolle Dienste leisten, immer vorausgesetzt die Mitgliedstaaten akzeptieren dies.

Die IAEA hat in ihren letzten 60 Jahren bewiesen, dass sie gute technische und prozedurale Verfahren entwickeln und anwenden kann, wenn ihre Mitglieder bereit sind, dies zu unterstützen.

English Abstract

Götz Neuneck

Sixty Years of Nuclear Prometheus or Sisyphus? pp. 170–176

After its founding in 1957, it was decided that the task of the International Atomic Energy Agency (IAEA) would be to promote the peaceful use of nuclear energy and to prevent the use of nuclear energy for military purposes. The IAEA's mandate was thus contradictory from the outset. Within the framework of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) from 1970, the IAEA played an increasingly important role in monitoring compliance with the peaceful use of nuclear power. On the basis of the Joint Comprehensive Plan of Action with Iran, which was agreed on in 2015, it is possible to further refine the IAEA's monitoring and verification system. Prospectively, the IAEA is faced with a variety of challenges for nuclear safety, security and nuclear arms control of fissile materials and technologies.

²⁹ Edward Ifft, Verification Lessons Learn from Strategic Arms Reductions, Deep Cuts Working Paper Nr. 2, Januar 2014, www.deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP2_Ifitt.pdf

³⁰ Thomas Shea/Laura Rockwood, Nuclear Disarmament, The Legacy of the Trilateral Initiative, Deep Cuts Working Paper Nr. 4, März 2015, www.deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP4_Shea_Rockwood_UK.pdf

³¹ UN Doc. A/Conf.229/2017/L.3/Rev1 v. 6.7.2017.

³² Zia Mian/Tamara Patton/Alexander Glaser, Addressing Verification in the Nuclear Ban Treaty, Arms Control Association, Arms Control Today, Vol. 47, Juni 2017, S. 14–22.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats | 16. und 17. Tagung 2016

- Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Lepra
- Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsrat
- Regionale Menschenrechtsregime

Der **Beratende Ausschuss (Advisory Committee – AC)** des **UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council – MRR)** besteht aus 18 in ihrer persönlichen Eigenschaft tätigen Sachverständigen. Das Gremium kommt in der Regel zu zwei Tagungen im Jahr für maximal zehn Arbeitstage in Genf zusammen. Der AC soll den MRR durch die Bereitstellung von Expertenwissen unterstützen, erstellt nach Aufforderung durch den Rat wissenschaftliche Studien und berät ihn auf Grundlage wissenschaftlicher Studien. Im Jahr 2016 kam der AC zu zwei Tagungen in Genf zusammen: vom 22. bis 26. Februar (16. Tagung) und vom 8. bis 12. August 2016 (17. Tagung). Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse beider Tagungen thematisch zusammengefasst.

16. Tagung

Der AC setzte seine Beschäftigung mit ›Geierfonds‹ (vulture funds) fort und diskutierte den Berichtsentwurf. Als ›Geierfonds‹ werden Hedgefonds und Private Equity Fonds bezeichnet, die auf den Erwerb von Anleihen und Aktien zahlungsfähiger Unternehmen und Staaten spezialisiert sind. Mit Empfehlung 16/1

des Beratenden Ausschusses wurde die Entwurfsarbeitsgruppe aufgefordert, ihren Bericht zu überarbeiten und dem Menschenrechtsrat zu dessen 33. Tagung vorzulegen.

Fortgesetzt wurde auch die Arbeit am Thema unbegleitete minderjährige Migrantinnen und Migranten. Hier lag eine vorläufige Studie vor, die der AC diskutierte. Mit der Empfehlung 16/2 bat der AC den MRR, die Bearbeitungszeit zu verlängern, damit aktuelle Diskussionen des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – CMW) sowie des Ausschusses für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child – CRC) zur Kenntnis genommen und in den Fortschrittsbericht eingearbeitet werden können. Dieser solle zur 33. Tagung des Menschenrechtsrats vorliegen. Ein Abschlussbericht wird für die 36. Tagung vorge-schlagen.

Außerdem setzte der AC seine Beschäftigung mit dem Thema Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihrer Familienmitglieder fort. Der vorläufige Bericht der Entwurfsarbeitsgruppe wurde zur Kenntnis genommen und

diskutiert. Mit der Empfehlung 16/3 forderte der AC die Entwurfsarbeitsgruppe auf, weitere Daten zum Thema zu sammeln, um auf dieser Grundlage einen Fortschrittsbericht zu erstellen und diesen dem MRR zu seiner 35. Tagung vorzulegen. Dessen Schwerpunkt lag auf der wirksamen Umsetzung der Grundsätze und Leitlinien für die Beseitigung der Diskriminierung der von Lepra betroffenen Menschen und ihrer Familienangehörigen. Sie basierten auf Vorarbeiten des AC und wurden im Jahr 2010 von der Generalversammlung in Resolution 65/215 mit Wertschätzung zur Kenntnis genommen. Am 19. Juni 2017 entschied der Menschenrechtsrat daraufhin, einen Sonderberichterstatter zum Thema einzusetzen (UN Doc. A/HRC/35/L.14).

Zum wiederholten Male beschäftigte sich der Beratende Ausschuss mit seinen Arbeitsmethoden und beriet darüber, wie er seine Vorgehensweise effektiver gestalten könne.

Diese doch recht überschaubare Tätigkeit wird ergänzt durch ein Schreiben des Vorsitzes an den Präsidenten des Menschenrechtsrats vom 26. Februar 2016 (UN Doc. A/HRC/AC/16/2, Anlage III). Dieser Brief nimmt Bezug auf ein informelles Treffen des AC mit dem Präsidenten, Vertreterinnen und Vertretern des Büros des MRR und anderen Mitgliedern des Rates. Dabei war es vor allem um die fehlende Arbeitsauslastung des AC gegangen.

Die in Aussicht gestellten Verbesserungen betreffen formelle und informelle Treffen mit den Mitgliedern des MRR, um Chancen für Themen und Aufträge an den AC auszuloten. Wohlwollend griff der AC den Vorschlag auf, in einem Me-

morandum an den Rat mögliche Forschungsvorhaben vorzustellen. Zwei Themen wurden in einer Anlage näher erläutert, vier weitere bereits angekündigt. Hierbei handelt es sich um

- die Zerstörung von kulturellem Erbe und deren Auswirkungen auf den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten;
- die klimabedingte Vertreibung und Menschenrechte;
- die Förderung der Rechte auf Kultur und gemeinsames soziales Erbe sowie
- die Bewertung der Auswirkungen der AC-Arbeit und deren Umsetzung.

Diese Themen möchte der AC jedoch noch weiter intern beraten und dann möglicherweise als Vorschläge unterbreiten. Er legte bereits jetzt ausführlichere Erläuterungen zu den Themen regionale Menschenrechtsregime und Jugend, sozialer Zusammenhalt sowie Menschenrechte vor.

Mit Blick auf die regionalen Menschenrechtsregime stellte der AC fest, dass die Vereinten Nationen und insbesondere das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) die regionalen Regime seit dem Jahr 2002 durch Trainingsmaßnahmen, Beratung und technische Hilfeleistungen unterstützen. Gleichwohl sind bislang nicht allzu viele Verbesserungen und Veränderungen eingetreten. Deshalb sei es dringend erforderlich, die gegenwärtigen Hindernisse zu identifizieren, die die regionalen Mechanismen daran hindern, ihr volles Potenzial auszuschöpfen. Zudem müsse klar herausgearbeitet werden, warum die bisherigen Versuche, Abhilfe zu schaffen, fehlgeschlagen sind. Diese Analyse solle als Grundlage für künftige Abhilfemaßnahmen dienen und einen mehrgleisigen Ansatz entwickeln, um auch nichtstaatliche Akteure zu adressieren.

Das Thema Jugend, sozialer Zusammenhalt und Menschenrechte sei ebenfalls sehr wichtig, um eine besonders verletzte Gruppe vor Diskriminierung, Armut, Gewalt und sexualisierter Gewalt zu schützen. Ihre Zukunft solle gesichert, die Umwelt geschützt und ihr Recht auf Mitbestimmung gewährleistet werden.

In beiden Fällen plant der Beratende Ausschuss, einen vorläufigen Bericht im Februar 2017 und den endgültigen Bericht im Februar 2018 vorzulegen.

17. Tagung

Während der 17. Tagung wurden vier Empfehlungen verabschiedet. Zuerst befasste sich der Beratende Ausschuss mit der Situation von unbegleiteten Migrantinnen und Migranten im Kindes- und Jugendalter (Empfehlung 17/1) und setzte die Arbeit an der vom MRR in Auftrag gegebenen forschungsbasierten Studie fort. Zuständige Mechanismen sollen um Zusammenarbeit und Informationsaustausch gebeten werden, damit der endgültige Berichtsentwurf zur 18. Tagung des AC verabschiedet werden kann. Empfehlung 17/2 befasste sich mit der Diskriminierung von Menschen mit Lepra und ihrer Familienangehörigen. Hier wurde ein Fortschrittsbericht zur Kenntnis genommen und die Entwurfsarbeitsgruppe zur Vorlage ihres abschließenden Entwurfs in der 18. Tagung des AC gebeten.

Begonnen wurde mit einem neuen Thema, das der MRR dem AC im März 2016 zur Bearbeitung zugewiesen hatte: Dabei geht es um die negativen Auswirkungen des Ab- und Zuflusses von Schwarzgeld auf den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Hier setzte der AC mit Empfehlung 17/3 eine Entwurfsarbeitsgruppe ein, nahm die ersten Diskussionen mit Expertenbeteiligung zur Kenntnis und forderte den Entwurf eines Fortschrittsberichts für seine 18. Tagung an.

Nachdem der Menschenrechtsrat den Vorschlag des AC zur Beschäftigung mit regionalen Menschenrechtsregimen aufgegriffen hatte, setzte der Ausschuss mit Empfehlung 17/4 eine Entwurfsarbeitsgruppe ein, begrüßte die ersten Diskussionen unter Mitwirkung externer Expertinnen und Experten und forderte einen vorläufigen Bericht für seine 18. Tagung an.

Außerdem befasste sich der AC mit seinen Arbeitsmethoden und neuen Themen. Dazu wurden erste Arbeitspapiere vorgelegt:

- Zerstörung von kulturellem Erbe und deren Auswirkungen auf den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Jean Ziegler aus der Schweiz),
- klimabedingte Vertreibung und Menschenrechte (Imeru Tamara Yigezu aus Äthiopien),
- Förderung der Rechte auf Kultur und gemeinsames soziales Erbe (Mohammed Bennani aus Marokko),
- Bewertung der Auswirkungen der AC-Arbeit und deren Umsetzung (Kaoru Obata aus Japan) und
- Zugang zur Justiz und dazugehörige Prinzipien und Leitlinien (Mario Luis Coriolano aus Argentinien).

Zusätzlich stellte das AC-Mitglied Anantonia Reyes Prado aus Guatemala ihren Entwurf zu Jugend, sozialem Zusammenhalt und den Menschenrechten erneut vor und der Beratende Ausschuss beschloss, ihn dem MRR noch einmal vorzulegen. Der ausführliche Entwurf zum Thema klimabedingte Vertreibung und Menschenrechte macht deutlich, dass eine Zusammenfassung und Klarstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen notwendig sei. Der Fokus der Studie soll auf Binnenvertriebenen liegen und die Pflichten der Staaten zum Schutz ihrer Menschenrechte unter erschwerten Bedingungen herausarbeiten. Zu untersuchen sei auch, welche Verantwortung die Staatengemeinschaft in solchen Situationen treffe.

Die Tätigkeit des Beratenden Ausschusses hatte erneut einen starken Fokus auf die eigene Rolle und das Verhältnis zum Menschenrechtsrat. Er positionierte sich ein weiteres Mal als wertvoller Think Tank und Motor für thematische Diskussionen. Die Bandbreite der Themen ist angesichts der weltweiten Lage der Menschenrechte angemessener denn je.

Norman Weiß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Norman Weiß, Beratender Ausschuss des Menschenrechtsrats: 14. und 15. Tagung 2015, VN, 2/2016, S. 79, fort.)

Menschenrechtsausschuss | 116. bis 118. Tagung 2016

- Neuwahl von neun Ausschussmitgliedern
- Erstbericht Südafrikas vorgelegt
- »Verfassungskrise« in Polen zur Sprache gebracht

Die 18 Expertinnen und Experten des **Menschenrechtsausschusses (Committee on Civil and Political Rights – CCPR)** trafen sich im Jahr 2016 wie gewohnt zu drei Tagungen in Genf (116. Tagung: 7. bis 31. März; 117. Tagung: 20. Juni bis 15. Juli; 118. Tagung: 17. Oktober bis 14. November 2016). Der CCPR wacht über die Einhaltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (kurz: **Zivilpakt**). Er widmet sich auf seinen Tagungen insbesondere den Berichten der Mitgliedstaaten sowie den Individualbeschwerden im Rahmen eines Fakultativprotokolls zum Zivilpakt.

Am 23. Juni 2016 fand die reguläre Neuwahl von neun Ausschussmitgliedern des CCPR statt. Die Mitglieder werden nach Artikel 30 Absatz 4 des Zivilpakts von der Versammlung der Mitgliedstaaten mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt. Die Ausschussmitglieder werden für eine Zeit von vier Jahren gewählt. Bei der Zusammensetzung des Ausschusses ist nach Artikel 31 Absatz 2 auf eine »gerechte geographische Verteilung der Sitze und auf die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlichlichen Rechtssysteme zu achten«. Von den insgesamt 26 vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten setzten sich schließlich die Kandidatinnen und Kandidaten Ägyptens, Deutschlands, Israels, Kanadas, Lettlands, Mauritaniens, Paraguays, Portugals und Südafrikas durch.

Die Anzahl der neuen anhängigen Individualbeschwerden war zuletzt stark angestiegen. So hatte sich die Zahl neuer Beschwerden im Jahr 2014 mit 191 im Vergleich zum Vorjahr verdoppelt. Allerdings konnte die Zahl der insgesamt anhängigen Verfahren im Jahr 2015 auf 350 reduziert werden. Bis März 2016 stieg die Zahl der anhängigen Verfahren allerdings wieder auf 547 Verfahren.

Der Zivilpakt verfügte im Jahr 2016 unverändert über 168 Mitgliedstaaten. Auch die Zahl der Ratifikationen des Fakultativprotokolls, das das Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, blieb mit 115 Staaten konstant. Ebenso sind dem zweiten Fakultativprotokoll, das die Todesstrafe verbietet, keine neuen Mitglieder beigetreten. Die Anzahl der Vertragsstaaten blieb unverändert bei 81.

116. Tagung

Die Frühjahrskonferenz beschäftigte sich mit den Staatenberichten Costa Ricas, Namibias, Neuseelands, Ruandas, Schwedens, Sloweniens und Südafrikas. Der Ausschuss konnte zudem 34 Antworten auf Individualbeschwerden geben. Beispielhaft soll hier auf die abschließenden Bemerkungen zu den Berichten

Namibias und Südafrikas eingegangen werden.

Namibia hatte dem CCPR seinen zweiten Staatenbericht zur 116. Tagung vorgelegt. Die Vorlage erfolgte damit allerdings sechs Jahre zu spät. Außerdem bemängelte der CCPR, dass Namibia im Anschluss an die letzte Berichtsvorlage im Jahr 2004 nicht die geforderten Folgeinformationen abgeliefert hatte. Der Ausschuss lobte zahlreiche legislative und institutionelle Schritte Namibias zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Inhaltlich kritisierte der Ausschuss die fortbestehende faktische Diskriminierung indigener Bevölkerungsgruppen und das Fortbestehen rassistischer Gesetze aus der Zeit der Apartheid. Auch die Diskriminierung von und Gewalt gegen Trans- und Homosexuellen sowie Menschen mit Behinderung wurden verurteilt. Besorgt zeigte sich der Ausschuss über das Fortbestehen diskriminierender Vorurteile, die sich auch im Gewohnheitsrecht des Landes niederschlugen. Der Ausschuss sprach sich zudem für eine bessere Registrierung traditioneller Hochzeiten und damit für die Verbesserung der Rechte inoffiziell ver-

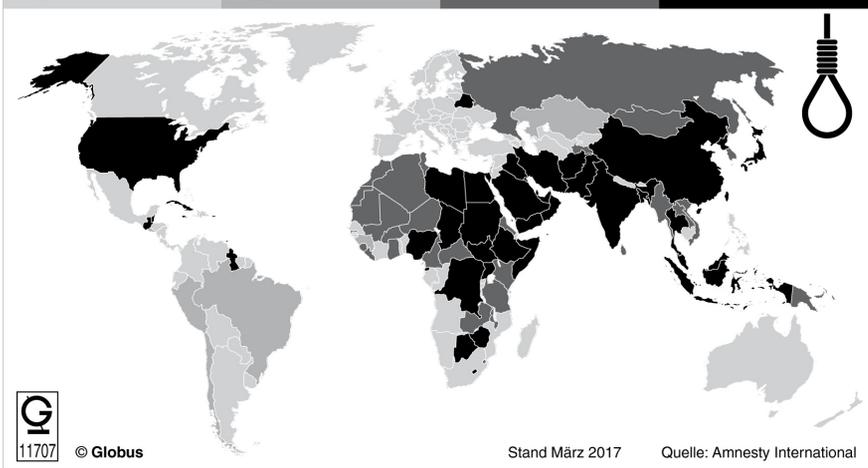
Todesstrafe in der Welt

104 Staaten haben die Todesstrafe vollständig abgeschafft

7 Staaten haben die Todesstrafe in Friedenszeiten abgeschafft

30 Staaten haben die Todesstrafe in der Praxis, aber nicht im Gesetz abgeschafft

57 Staaten haben die Todesstrafe und wenden sie an



Laut Amnesty International haben derzeit mehr als zwei Drittel der Länder weltweit die Todesstrafe per Gesetz oder zumindest in der Praxis abgeschafft. Sieben Staaten, unter anderem Brasilien, Chile und Israel, lassen die Todesstrafe nur noch für außergewöhnliche Straftaten wie beispielsweise Kriegsverbrechen zu. GRAFIK: DPA-INFOGRAFIK

heirateter Frauen aus. Außerdem forderte der CCPR die Abschaffung beziehungsweise das Verbot der Vereinbarung eines Brautpreises, der Verheiratung von Kindern und die sogenannte ›Witwen-Vererbung‹. Dabei handelt es sich um eine Pflichtheirat einer Witwe mit dem Bruder des verstorbenen Ehemanns.

Südafrika legte auf der 116. Tagung seinen Erstbericht mit 14 Jahren Verspätung vor. Der CCPR lobte mehrere neue Gesetze Südafrikas der letzten Jahre. Dies betrifft unter anderem das Folterverbot, die Stärkung von Kinderrechten und die Verhinderung von Menschenhandel und Gewalt gegen Frauen. Der Ausschuss bemängelte die geringe Anzahl an Individualbeschwerden seit Ratifikation des Fakultativprotokolls im Jahr 2002 und forderte Südafrika dazu auf, das Bewusstsein und die Kenntnis über dieses Instrument in der Bevölkerung zu verbessern. Darüber hinaus forderte der CCPR eine bessere Umsetzung der Empfehlungen der Kommission für Wahrheit und Aussöhnung (Truth and Reconciliation Commission) aus der Zeit der Apartheid und äußerte sich besorgt über Berichte rassistischer und fremdenfeindlicher Gewalt. Anlass zu Besorgnis gaben weiterhin die weit verbreitete Diskriminierung von Menschen mit HIV/Aids, die Gewalt gegen Menschen mit nicht-heterosexueller Orientierung, die Haftbedingungen sowie die Gewalt und Einschüchterung von Menschenrechtsaktivistinnen und Menschenrechtsaktivisten durch staatliche und private Akteure.

117. Tagung

Auf der 117. Tagung standen die Staatenberichte Argentiniens, Burkina Faso, Dänemarks, Ecuadors, Ghanas, Kasachstans und Kuwaits auf der Tagesordnung. Zudem wurden 13 Antworten auf Individualbeschwerden abgegeben. Beispielhaft sollen die Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten Argentiniens und Ghanas zusammengefasst werden.

Argentinien hatte den fünften Staatenbericht vorgelegt. Positiv aufgenommen wurden unter anderem zwei Gesetze zur Verbesserung der Rechte von Transgender- und transsexuellen Menschen. Kritisiert wurde allerdings die weiterhin

vorherrschende faktische Geschlechterungleichheit, beispielsweise beim Einkommen, sowie Berichte über häusliche Gewalt gegen Frauen. Auch das Vorherrschen institutionalisierter Gewalt gegen Häftlinge in staatlichen Gefängnissen gab Anlass zur Besorgnis. Weitere Kritikpunkte waren die schleppende Aufarbeitung historischen Unrechts aus der Zeit der argentinischen Militärdiktatur, die unzureichende Anerkennung von Landrechten der indigenen Bevölkerung und die mangelnde Beachtung der Rechte von Menschen mit psychischen Krankheiten.

Der Erstbericht Ghanas wurde auf der 117. Tagung mit 13 Jahren Verspätung vorgelegt. Seitdem hatte Ghana einige internationale Menschenrechtsabkommen abgeschlossen und dem Menschenrechtsschutz dienliche Gesetze erlassen. Besorgt äußerte sich der CCPR über mangelhafte nationale Durchsetzungsmechanismen und die unzureichende Unabhängigkeit und Ausstattung der nationalen Menschenrechtskommission. Viel Kritik gab es weiterhin im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit. So äußerte sich der Ausschuss besorgt über die fehlende eigentumsrechtliche Gleichstellung sowie die weitverbreitete häusliche und sexuelle Gewalt gegen Frauen. Außerdem kritisierte der Ausschuss mangelndes staatliches Eingreifen gegen gewaltsame Praktiken gegenüber Frauen, wie Genitalverstümmelung und Zwangsheirat.

118. Tagung

Die 118. Tagung befasste sich mit den Staatenberichten Aserbaidschans, Jamaikas, Kolumbiens, Marokkos, Moldaus, Polens und der Slowakei. Hier soll auf die Berichte Jamaikas, Moldaus und Polens eingegangen werden.

Jamaika hatte auf der 118. Tagung seinen vierten Bericht vorgelegt. Inhaltlich wurde die fehlende Gleichstellung und rechtliche Kriminalisierung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften sowie der unzureichende polizeiliche Schutz von nicht-homosexuell orientierten Menschen vor Gewalt beklagt. Auch die Diskriminierung gegen Frauen und unzureichende Maßnahmen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt wurden vom CCPR zur Sprache

gebracht. Daneben gaben die sehr schlechten Haftbedingungen, der unzureichende rechtliche Schutz von Geflüchteten, die Rechte von Kindern sowie die Meinungsfreiheit von Menschenrechtsaktivisten und Menschenrechtsaktivistinnen Anlass zur Besorgnis.

Der Ausschuss überprüfte weiterhin den dritten Bericht Moldaus, den der Staat allerdings mit einer Verspätung von über zwei Jahren vorgelegt hatte. Obwohl Moldau Maßnahmen zur Garantie der Rechte des Zivilpakts in Transnistrien unternommen hat, blieb der CCPR besorgt über die dortige Menschenrechtslage. Bedenken äußerte der CCPR weiterhin über die Zustände in medizinischen und psychiatrischen Einrichtungen und die Misshandlungsfälle von Menschen mit Behinderung. Auch in den Bereichen der Meinungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit zeigte sich der CCPR mit der Situation in Moldau unzufrieden.

Polen legte seinen siebten Staatenbericht vor. Erfreut zeigte sich der CCPR unter anderem über die Ratifikation des zweiten Fakultativprotokolls zum Zivilpakt im Jahr 2014. Besorgt äußerte sich der CCPR zunächst über die polnische ›Verfassungskrise‹ und deren Auswirkungen auf die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts. So wurden einige Urteile des Verfassungsgerichts faktisch nicht durchgesetzt und der Premierminister hatte sich geweigert, die Urteile im polnischen Gesetzblatt zu veröffentlichen. Außerdem waren gegen den Vorsitzenden des Gerichts juristische Mittel wegen Amtsmissbrauchs eingeleitet worden. Weitere Kritikpunkte waren unter anderem die sehr weitreichende und zugleich vage Antiterrorgesetzgebung, unzureichendes staatliches Vorgehen gegen Fälle von rassistischer und anderweitig diskriminierender Beleidigungen, die hohe Rate an häuslicher Gewalt und rechtliche Hindernisse für den legalen Schwangerschaftsabbruch.

Andreas Buser

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Peters, Menschenrechtsausschuss: 113. bis 115. Tagung 2015, VN, 2/2016, S. 80f., fort.)

Behindertenrechtskonvention | 13. und 14. Tagung 2015 sowie 15. und 16. Tagung 2016

- Unzureichender Zugang zu Bildung für Kinder
- Individualbeschwerden und Staatenberichte
- Fehlende Geschlechterparität im Ausschuss

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (kurz: **Behindertenrechtskonvention – BRK**) trat am 3. Mai 2008 in Kraft. Gleichzeitig trat auch das dazugehörige Fakultativprotokoll in Kraft, das ein Individualbeschwerdeverfahren sowie ein Verfahren zur Untersuchung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen enthält.

Ende des Jahres 2016 hatte das Übereinkommen 172 Vertragsstaaten, 22 Staaten mehr als im Jahr 2014. Hinzugekommen waren unter anderem Antigua und Barbuda, die Bahamas, Finnland, Gambia, die Demokratische Republik Kongo, Sri Lanka und die Zentralafrikanische Republik. Das Fakultativprotokoll wurde von 92 Staaten ratifiziert, acht mehr als im Jahr 2014.

Für die Überprüfung der Einhaltung der BRK durch die Staaten ist ein Ausschuss zuständig. Dieser **Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)** wurde im Jahr 2009 eingerichtet und setzt sich aus 18 unabhängigen Expertinnen und Experten zusammen. Bis zum Ende der 16. Tagung lagen dem Ausschuss 97 Staatenberichte vor, von denen 47 geprüft wurden.

Im Berichtszeitraum kam der Ausschuss zu vier Tagungen in Genf zusammen: 13. Tagung: 25.3.–17.4.2015; 14. Tagung: 17.8.–4.9.2015; 15. Tagung: 29.3.–21.4.2016; 16. Tagung: 15.8.–2.9.2016.

Allgemeine Bemerkungen

Bei der 16. Tagung des Ausschusses konnten die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 zu Artikel 6 (Frauen und Mädchen mit Behinderungen) und die Nr. 4 zu Artikel 24 (Das Recht auf inklusive Bildung) der BRK verabschiedet werden.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 zu Artikel 6 greift die mehrfache Diskriminierung und Marginalisierung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen auf. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen in allen Bereichen des Lebens gleichberechtigt teilhaben können. Der CRPD konkretisierte Artikel 6 dahingehend, dass insbesondere in den folgenden drei Kernbereichen ein besserer Schutzstandard durch die Mitgliedstaaten implementiert werden muss: erstens bei der physischen, sexuellen und psychologischen Gewalt in Institutionen und zwischen Personen; zweitens bei der Einschränkung der sexuellen und reproduktiven Rechte, einschließlich des Rechtes auf barrierefreie Information und Kommunikation, des Rechts auf Mutterschaft und Verantwortung in der Kindererziehung und drittens bei der Mehrfachdiskriminierung. Von welcher tagesaktuellen Bedeutung das Thema der Gleichberechtigung von Frauen mit Behinderungen ist, wird auch durch die derzeitige Zusammensetzung des Ausschusses deutlich. Nach den Neuwahlen bei der 9. Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2016 ist mit der Deutschen Theresia Degener nur noch ein weibliches Mitglied in dem CRPD vertreten. Dies führt zu einer Verletzung der Verpflichtung zur geschlechterspezifischen ausgeglichenen Zusammensetzung des Ausschusses (Artikel 34, Absatz 4).

Mit Spannung wurde die Veröffentlichung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 4 zu Artikel 24 erwartet. Der mangelnde oder mangelhafte Zugang zu Bildung betrifft Kinder mit Behinderungen in allen Staaten, auch wenn die Bildungssysteme weltweit unterschiedlich ausgestaltet sind. Sie stimmen häufig zumindest darin überein, dass Kinder mit Behinderungen in Sonderschulen unterrichtet werden, keinen Zugang zum allgemeinen Bildungssystem haben und Men-

schen somit bereits im jungen Alter gesellschaftlich ausgegrenzt werden. Die Allgemeine Bemerkung zu Artikel 24 verdeutlicht, dass strukturelle Veränderungen notwendig sind, um den Rechten von Kindern mit Behinderungen im Bildungssektor zu entsprechen. Die Ausgrenzung von Kindern mit Behinderungen in Sonderschulen und ihre damit einhergehende Trennung von Kindern ohne Behinderungen ist mit Artikel 24 nicht vereinbar. Der CRPD verdeutlichte ferner, dass Kinder mit Behinderungen in vielen Staaten aufgrund von Diskriminierung und Marginalisierung häufig überhaupt keinen Zugang zu Bildung haben.

Individualbeschwerden

Bis zur 16. Tagung hatte der Ausschuss 37 Beschwerden entgegen genommen. In 13 Fällen wurde eine Entscheidung bekannt gegeben. Im Berichtszeitraum wurden insgesamt sechs Beschwerden verhandelt.

13. Tagung

Der Ausschuss beschäftigte sich in der 13. Tagung mit zwei Individualbeschwerden, die beide negativ beschieden wurden. Im ersten Beschwerdeverfahren, Herr A.F. gegen Italien (CRPD/C/13/D/9/2012), hatte sich der Antragsteller zwei Mal vergeblich an einer Universität auf öffentlich ausgeschriebene Stellen beworben. Der Antragsteller berief sich auf nationalrechtliche Regelungen, die bei öffentlichen Arbeitgebern mit mehr als 50 Angestellten eine Beschäftigungsquote von sieben Prozent Menschen mit Behinderungen vorsieht und die Arbeitgeber dazu verpflichtet, 50 Prozent der Plätze im Auswahlverfahren für Menschen mit Behinderungen freizuhalten. Der CRPD konnte nach ausführlicher Prüfung keine diskriminierende Wirkung der Maßnahmen und keine Verletzung von Artikel 27 feststellen, da die Entscheidungen anhand objektiver und begründeter Tatsachen getroffen worden sind. Mithin wurde der Einschätzung des Obersten Verwaltungsgerichts in Italien gefolgt und die Beschwerde abgelehnt.

Die zweite Beschwerde, Herr A.M. gegen Australien (CRPD/C/13/D/12/2013),



Im Rahmen der Veranstaltungen zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen am 3. Dezember präsentierten sich im Jahr 2015 etwa 30 Künstlerinnen und Künstler der Heidi Latsky Dance Company in der Besucherlobby am UN-Amtssitz in New York als »lebende Galerie«, um die Vielfalt des menschlichen Lebens darzustellen. UN PHOTO: AMANDA VOISARD

wurde durch den Ausschuss als unzulässig abgelehnt. Der Antragsteller trug vor, dass in Australien Menschen mit Behinderungen bei der Auswahl als Jurymitglieder im Gerichtsverfahren diskriminiert und gehörlosen Menschen regelmäßig nahegelegt werden würde, sich nicht als Jurymitglieder aufstellen zu lassen. Da der Antragsteller bisher noch nicht für die Kandidatenliste ausgewählt worden war, lag eine unmittelbare Beeinträchtigung durch die staatliche Maßnahme nicht vor.

14. Tagung

In der 14. Tagung konnte der Ausschuss die Individualbeschwerde Herr F. gegen Österreich (CRPD/C/14/D/21/2014) entscheiden. Der Antragsteller stammt aus Linz, wo im Jahr 2004 die Straßenbahnen mit einem Audiosystem zur besseren Orientierung sehbeeinträchtigter Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer ausgestattet wurden. Der Antragsteller wandte sich an die nationalen Gerichte, da die von ihm am häufigsten benutzte Straßenbahn, die seit dem Jahr 2011 in Betrieb ist, über kein derartiges Orientierungssystem verfügte. Die nationalen Gerichte konnten keine Maßnahme mit diskriminierender Wirkung erkennen und verwiesen darauf, dass die erforderlichen Informationen auch über das Internet verfügbar seien. Der CRPD stellte

eine Verletzung von Artikel 5 und 9 fest und forderte Österreich auf, den Zugang zu Informationen in allen Straßenbahnlinien sicherzustellen. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss Österreich, für die konventionskonforme Umsetzung einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der konkrete und bestimmbare Vorgaben enthält und so die Überwachung erleichtert.

15. Tagung

Bei der 15. Tagung des Ausschusses wurden zwei Individualbeschwerden abschließend beurteilt. Die Anträge Gemma Beasley gegen Australien (CRPD/C/15/D/11/2013) und Michael Lockrey gegen Australien (CRPD/C/15/D/13/2013) gingen auf vergleichbare Sachverhalte zurück. In beiden Fällen haben sich die Antragstellenden gegen Entscheidungen zur Wehr gesetzt, die eine Betätigung als Jurymitglied in Gerichtsprozessen aufgrund der jeweiligen Beeinträchtigungen verhindert haben. Die zuständigen Behörden verweigerten im Fall Beasley die Inanspruchnahme von Gebärdendolmetschenden und im Fall Lockrey von Schriftdolmetschenden. Sie begründeten die Ablehnung unter anderem damit, dass keine unabhängige und faire Entscheidung der Jurymitglieder möglich sei, da diese von den Dolmetschenden beeinflusst werden könnten. Des Weiteren könnte

den Grundsätzen der Verschwiegenheit der Jurymitglieder so nicht entsprochen werden. Der CRPD stellte eine Verletzung von Artikel 5, 9 und 13 in Verbindung mit Artikel 3, 5, 21 und 29 sowie in Verbindung mit Artikel 2, 4 und 5 fest und empfahl Australien sicherzustellen, dass die Betroffenen als Jurymitglieder an Gerichtsverfahren teilnehmen können und die einschlägigen Gesetze zu überarbeiten.

16. Tagung

Auch dem Antrag Noble gegen Australien (CRPD/C/16/D/7/2012) wurde stattgegeben. Der Antragsteller Marlon James Noble wurde in Australien wegen der Begehung von mehreren Sexualstraftaten gegen Minderjährige für schuldunfähig erklärt und für insgesamt zehn Jahre und drei Monate unter Sicherheitsverwahrung gestellt. Der Antragsteller hätte aufgrund der Schwere der Tat mit einer Verurteilung von zwei bis drei Jahren rechnen müssen, auch wenn der gesetzliche Rahmen jeweils Höchststrafen von sieben und 20 Jahren Haft vorsieht. Die Sicherheitsverwahrung wurde nach gerichtlichen Prüfungen mehrmals verlängert. Der Antragsteller verwies in seinem Antrag vor allem darauf, dass ihm durch die Entscheidungen jegliche rechtliche Handlungsfähigkeit abgesprochen worden seien. Der Ausschuss sah die Beschwerde als begründet an, hat eine Verletzung von Artikel 5, 12, 14 und 15 festgestellt und empfahl Australien, Wiedergutmachung zu leisten, den Antragsteller bei seiner Inklusion in die Gesellschaft zu unterstützen und entsprechende nationale Gesetze zu überarbeiten.

Staatenberichte

13. Tagung

Der Ausschuss prüfte bei der 13. Tagung die Staatenberichte Deutschlands, der Dominikanischen Republik, Kroatiens, der Mongolei, Tschechiens und Turkmenistans. Des Weiteren wurde der Fragenkatalog zum Bericht der Europäischen Union (EU) verabschiedet. Insbesondere der Staatenbericht Deutschlands wurde mit Spannung erwartet. Der CRPD verdeutlichte, dass das föderale System Deutschlands nicht als Ausrede verwenden

det werden kann, die Rechte der BRK auf Länderebene nicht umzusetzen. Während politische Maßnahmen, wie die Einsetzung einer Bundesbeauftragten für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der BRK und die Anerkennung der Gebärdensprache als eigene Sprache positiv gewertet wurden, kritisierte der CRPD insbesondere das ausgrenzende System in Deutschland. Der Ausschuss hat die Empfehlung ausgesprochen, schrittweise Sonderschulen sowie Werkstätte und Wohnheime für Menschen mit Behinderungen zu schließen. Ebenso wurden entsprechende ›Sonderwelten‹ für Menschen mit Behinderungen in der Dominikanischen Republik, Kroatien, Tschechien und Turkmenistan kritisiert.

14. Tagung

Während der 14. Tagung wurden die Staatenberichte von Brasilien, Gabun, Katar, Kenia, Mauritius und der Ukraine geprüft. Erstmals wurde mit der EU auch eine regionale Organisation durch den Ausschuss befragt. Für Portugal wurde der Fragenkatalog verabschiedet. Der CRPD kritisierte insbesondere die unzureichende Prävention von Behinderungen (Gabun, Katar) sowie fehlende Gesetze und Maßnahmen gegen Zwangssterilisationen (Brasilien, Kenia, Mauritius, Ukraine). Bei allen geprüften Staaten verwies der Ausschuss auf den mangelnden Zugang zum Arbeitsmarkt und die damit verbundene Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Positiv hervorgehoben wurden die vielen politischen und rechtlich verbindlichen Maßnahmen, die von der EU eingeleitet wurden. Neben inklusiven Bildungsprogrammen wurde vor allem gelobt, dass aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung keine Gelder mehr für die Institutionalisierung von Menschen mit Behinderungen zur Verfügung gestellt werden. Der Dialog mit der EU beschränkte sich nicht nur auf die Bereiche, in denen die EU Gesetzgebungs- und Ausführungsgewalt hat, sondern auch auf die Bereiche, in denen gemischte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten vorliegt. Eine besondere Herausforderung für den CRPD stellte die hohe An-

zahl von Expertinnen und Experten dar, die eine EU-Staatsbürgerschaft innehaben. Die Verfahrensordnung des Ausschusses schließen die Mitglieder vom gesamten Verfahren aus, die die Staatsbürger jenes Nationalstaates sind, dessen Bericht verhandelt wird. Aufgrund des supranationalen Charakters der EU wurde die Verfahrensordnung des CRPD verändert. Expertinnen und Experten, die EU-Bürgerinnen und Bürger sind, können danach am Verfahren teilnehmen, dürfen jedoch nicht Berichterstat-terinnen oder Berichterstat-ter werden.

15. Tagung

Bei seiner 15. Tagung prüfte der Ausschuss die Staatenberichte von Chile, Litauen, Serbien, der Slowakei, Thailand, Portugal sowie Uganda und verabschiedete die Fragenkataloge für Bolivien und Guatemala. Insbesondere die Diskriminierung von und Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen wurden in vielen Staaten bisher nur unzureichend nationalrechtlich aufgegriffen (Chile, Portugal, Serbien, Slowakei, Thailand, Uganda). Der CRPD verdeutlichte, dass die Verwendung des medizinischen Modells von Behinderung nicht den Anforderungen der BRK genüge (Chile, Portugal, Serbien, Thailand) und die Staaten angehalten seien, diskriminierende Sprache aus veralteten Gesetzen zu streichen und/oder Gesetzestexte zu überarbeiten (Serbien, Uganda). Hervorgehoben wurde vom Ausschuss die Einrichtung von Institutionen zum Schutz von Menschenrechten (Chile) und Überwachungsmechanismen (Portugal, Thailand). Gleichzeitig wurde während des Dialogs deutlich, dass Staaten große Schwierigkeiten haben, Menschen mit Behinderungen in abgelegenen Regionen zu erreichen (Thailand).

16. Tagung

Der Ausschuss prüfte bei seiner 16. Tagung die ersten Staatenberichte von Äthiopien, Bolivien, Guatemala, Italien, Kolumbien, Uruguay und den Vereinigten Arabischen Emiraten und verabschiedete den Fragenkatalog für Mexiko. Es wurde deutlich kritisiert, dass die Teilnahme der Zivilgesellschaft Äthiopiens an der Tagung kurzfristig abgesagt wurde beziehungsweise keine Beteili-

gung der Zivilgesellschaft an dem Berichtsverfahren festgestellt werden konnte (Vereinigte Arabische Emirate). Die Hintergründe hierfür konnten nicht aufgedeckt werden. In den Dialogen mit den Vertragsstaaten wurde durch den CRPD angemahnt, dass das menschenrechtliche Modell von Behinderung nicht den Weg in die nationale Gesetzgebung gefunden hat und weiterhin überwiegend das medizinische Modell verwendet wird (Bolivien, Guatemala, Kolumbien, Vereinigte Arabische Emirate). Außerdem wurde die mangelhafte Datenlage bezüglich der Umsetzung der BRK (Äthiopien, Bolivien, Guatemala, Kolumbien, Vereinigte Arabische Emirate), die Vormundschaft in Behindertenheimen durch die jeweiligen Leiterinnen und Leiter (Uruguay) sowie Zwangsunterbringung und -inhaftierung in gesonderten Einrichtungen (Äthiopien, Bolivien) und Zwangssterilisation (Guatemala, Kolumbien, Vereinigte Arabische Emirate) kritisiert. Positiv wurde hervorgehoben, dass die BRK inzwischen auch nationalrechtlich an Bedeutung gewinnt.

Verschiedenes

Das Jahr 2016 stand ganz im Zeichen des zehnjährigen Jubiläums der BRK. Auf zahlreichen Veranstaltungen und auf den Tagungen des Ausschusses wurde der Geschichte der BRK gedacht und ein kritischer Dialog über bisherige Erfolge und die weitere Zukunft geführt.

Während der 9. Staatenkonferenz im Jahr 2016 wurden neun neue Mitglieder in den CRPD gewählt. Ab dem Jahr 2017 sind im Ausschuss ein Experte aus Lateinamerika, fünf aus Afrika, vier aus Osteuropa, drei aus Westeuropa und fünf aus dem Asiatisch-Pazifischen Raum vertreten. Die fehlende Geschlechterparität wurde von vielen UN-Organisationen, Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft kritisiert.

Theresia Degener · Lukas Groß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theresia Degener, Behindertenrechtskonvention: 11. und 12. Tagung 2014, VN, 5/2015, S. 229 ff., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Gerichtshof | Tätigkeit 2016

- Verfahren Nicaragua gegen Kolumbien werden fortgesetzt
- Ende der Prozesse der Marshallinseln um nukleare Abrüstung
- Anordnung im Verfahren Äquatorialguinea gegen Frankreich

Im Jahr 2016 fällte der **Internationale Gerichtshof (International Court of Justice - IGH)** als oberstes Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen fünf Urteile und fasste elf Beschlüsse, von denen allerdings nur einer auch von inhaltlicher Bedeutung war. Die folgende Darstellung fasst die Rechtsprechung zusammen und blickt auf weitere bedeutende Entwicklungen des Jahres.

Die Rechtsprechung

Das Jahr wurde vor allem durch drei wichtige Fälle geprägt. Im Verfahren Nicaragua gegen Kolumbien wurde die Jurisdiktion des IGH im Wesentlichen bejaht. Die Klage der Marshallinseln um nukleare Abrüstung wies der Gerichtshof hingegen bereits durch ein Prozessurteil ab. Im Streit zwischen Äquatorialguinea und Frankreich zu Immunitätsfragen erging eine einstweilige Anordnung.

Nicaragua gegen Kolumbien

Am 17. März 2016 ergingen zwei Urteile zu vorgelagerten Einwendungen im Verfahren, die Nicaragua bereits im Jahr 2013 mit einigen Monaten Abstand gegen Kolumbien eingeleitet hatte. Bei der ersten Frage ging es um die Abgrenzung des Festlandsockels zwischen beiden Staaten über die 200-Seemeilen-Grenze hinaus. Die zweite Frage behandelte angebliche Verletzungen der Souveränität und der maritimen Räume im Karibischen Meer. Der IGH bejahte in beiden Urteilen aus nahezu identischen Gründen für die größten Teile des jeweiligen Klageumfangs seine Zuständigkeit.

Der Konflikt der beiden Staaten um das Archipel San Andrés und die umliegenden Seegebiete schwelt schon seit Jahrzehnten. Im Jahr 2012 hatte der IGH in einem früheren Verfahren be-

reits sieben Inseln des Archipels Kolumbien zugeschrieben sowie eine Seegrenze gezogen, die die Festlandsockel und die Ausschließlichen Wirtschaftszonen der Staaten voneinander abgrenzte. Dies geschah zugunsten Nicaraguas, Kolumbien verlor dadurch etwa 75 000 Quadratkilometer Meeresgebiet. Weiterhin wurde damals das Vorbringen Nicaraguas zurückgewiesen, Kolumbien habe völkerrechtswidrig gehandelt, indem es Nicaragua den Zugang zu Ressourcen in einem bestimmten Seegebiet verweigert hätte.

In dem ersten neueren Verfahren fordert Nicaragua nunmehr ein Seegebiet ein, das über das im Jahr 2012 zugesprochene Gebiet hinausgeht, da Nicaraguas Festlandsockel über 200 Seemeilen hinausreiche. In dem zweiten Verfahren behauptet Nicaragua, dass Kolumbien Rechte in Bezug auf die Grenzziehung des IGH aus demselben Jahr verletze und dabei auch gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot verstoßen habe.

Kolumbien bestritt in beiden Verfahren aus sehr ähnlichen Gründen die Zuständigkeit des IGH. Unter anderem sei man bereits im Jahr 2012 aus dem Amerikanischen Vertrag über die friedliche Streitbeilegung (Bogotá-Pakt) des Jahres 1948 ausgetreten. Dieser beinhaltet in Artikel XXXI eine Unterwerfungsklausel unter die Gerichtsbarkeit des IGH. Auch seien die aufgeworfenen Fragen bereits in dem Urteil des Jahres 2012 geklärt worden, weshalb hierüber kein Streit mehr bestünde – eine erneute Befassung des IGH sei nicht zulässig.

Der IGH sah dies nun anders: Die Verfahren seien noch innerhalb der vorgeschriebenen Jahresfrist nach Kolumbiens Austritt aus dem Pakt von Bogotá eingeleitet worden, womit diese der Zuständigkeitsklausel des Paktes unterlägen. Zudem bestünden zumindest Unklarheiten über die aus dem früheren

Urteil erwachsenen Pflichten. Auch sonstige Bedingungen für die Zuständigkeit des IGH nach dem Bogotá-Pakt seien erfüllt. Zuletzt sei das Gericht nicht angerufen worden, um lediglich das Urteil durchzusetzen. Dies wäre eine Rolle, die anderen Akteuren zukäme – insbesondere dem UN-Sicherheitsrat. Insgesamt betrachtete sich der IGH somit nach dem Bogotá-Pakt für zuständig, wenngleich Nicaraguas Klagen ein Stück weit ›beschnitten‹ wurden: Im Hinblick auf das Verfahren um die Abgrenzung des Festlandsockels meinte der IGH, lediglich über die Abgrenzung jenseits der 200 Seemeilen noch entscheiden zu können. Diese sei vom Urteil nicht berührt worden. In dem zweiten Verfahren sah der IGH jedenfalls in Bezug auf den von Nicaragua unzureichend behaupteten Verstoß gegen das Gewaltverbot keine Auseinandersetzung zwischen den Parteien, so dass er sich auch diesbezüglich für nicht zuständig betrachtete.

Nach diesen ersten prozessualen Urteilen erklärte der kolumbianische Präsident, dass sein Land im weiteren Verlauf nicht vor dem IGH erscheinen werde. Dies hindert den Gerichtshof jedoch nicht daran, das Verfahren auch ohne Kolumbiens aktive Teilnahme fortzuführen.

Nukleare Abrüstung und die Marshallinseln

Drei Urteile, die am 5. Oktober 2016 ergingen, betrafen die Klagen der Marshallinseln gegen die Atomkräfte Großbritannien, Indien und Pakistan. Die Marshallinseln, die in den vierziger und fünfziger Jahren als Atombombentestgebiet der USA bekannt wurden, warfen den Beklagten vor, ihre Verpflichtungen aus Artikel VI des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) nicht einzuhalten. Dabei geht es um den Eintritt in Verhandlungen mit dem ernsthaften Ziel zur Einigung über eine vollständige nukleare Abrüstung. Auf eine derartige Pflicht hatte der IGH bereits im Jahr 1996 in seinem Gutachten über die Legalität der Androhung beziehungsweise des Einsatzes von Nuklearwaffen Bezug genommen.

Im Jahr 2014 hatten die Marshallinseln ganze neun parallele Klagen ge-

gen die Atomkräfte China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Israel, die Demokratische Volksrepublik Korea, Pakistan, Russland sowie die USA eingereicht. Lediglich Großbritannien, Indien und Pakistan hatten mithilfe einer allgemeinen Unterwerfungserklärung nach Artikel 36, Absatz 2 des IGH-Statuts die Zuständigkeit des Gerichts anerkannt. Damit reduzierte sich die Zahl der Verfahren auf drei, nachdem sich keiner der anderen Staaten freiwillig auf das Verfahren einließ.

Nun wurden die Marshallinseln auch in den übrig gebliebenen Verfahren enttäuscht. In allen drei Urteilen entschied der IGH, dass kein »Streit über Rechtsfragen« bestehe und man daher nicht in die Begründetheitsprüfung einsteigen dürfe. Allerdings fielen die Urteile allesamt denkbar knapp aus – im Verfahren mit Großbritannien entschied sogar die bei einem Patt ausschlaggebende Stimme des Präsidenten. Die Verletzung der Verpflichtungen aus Artikel VI des NPT mit dem ernsthaften Willen zur Einigung über eine vollständige nukleare Abrüstung zu verhandeln, sei zum Zeitpunkt der Klageerhebung zwischen den Parteien nicht in ausreichendem Maße strittig gewesen. Die Beklagten hätten mit der Klageerhebung nicht rechnen können.

Zum ersten Mal in seiner Geschichte hat das Gericht aus diesem Grund ein Verfahren beendet. Dementsprechend stieß das Urteil durchaus auf Kritik, wurde dem Gericht doch, teilweise aus den eigenen Reihen, vorgeworfen, den Begriff des Disputs plötzlich und in Widerspruch zu früherer Rechtsprechung allzu formalistisch auszulegen. Dies gilt umso mehr, da die Marshallinseln auf entsprechenden Staatenkonferenzen immer wieder erfolglos ihre Position dargelegt hatten.

Äquatorialguinea gegen Frankreich

Im Juni 2016 leitete Äquatorialguinea ein Verfahren gegen Frankreich ein. Anlass war ein Urteil des höchsten französischen Gerichts, dem Kassationshof, vom 15. Dezember 2015 in einem Strafverfahren wegen der Veruntreuung öffentlicher Gelder gegen den Sohn des Präsidenten und amtierenden ersten Vizepräsidenten Äquatorialguineas Teodorín Obiang. Das französische Gericht verneinte eine Immunität des Angeklagten,

weil die Vorwürfe nicht sein Amt, sondern allein sein Privatleben in Frankreich betrafen. Zudem geht es um den Status eines Pariser Gebäudes, das zunächst von Teodorín Obiang mithilfe der angeblich veruntreuten Gelder erworben und dann an die Botschaft Äquatorialguineas weiterverkauft wurde. Auch diesbezüglich beruft sich Frankreich darauf, dass eine Immunität des Botschaftsgebäudes wegen der Herkunft der Gelder ausscheide.

Weniger als sechs Monate nach Einleitung des Verfahrens ordnete der IGH am 7. Dezember 2016 einstweilige Maßnahmen an. Er forderte Frankreich auf, bis zu einer endgültigen Entscheidung sicherzustellen, dass dem Botschaftsgebäude die dem Artikel 22 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen entsprechende Behandlung zuteil wird. Anderen Forderungen Äquatorialguineas, wie der, alle Verfahren gegen Obiang auszusetzen, gab das Gericht nicht statt.

Dieses Verfahren beim Internationalen Gerichtshof betrifft eine klassische Problematik des Völkerrechts: Es geht nicht um die Immunität von Staaten selbst, sondern um jene der Inhaber öffentlicher Ämter. Während die Immunität von Diplomaten völkervertragsrechtlich geregelt ist, muss für die Beurteilung der Immunität von Staatsoberhäuptern und Regierungsmitgliedern auf das ungleich schwerer zu ermittelnde Völkergewohnheitsrecht zurückgegriffen werden. Grundsätzlich genießen gewisse hohe Staatsorgane für amtliches Handeln Immunität vor ausländischen Gerichten. Umstritten ist aber nicht nur der genaue Personenkreis, sondern auch, ob inhaltlich Ausnahmen von diesem Grundsatz bestehen, wie zum Beispiel im Hinblick auf *ius-cogens*-Verletzungen. So verweigerte das britische »House of Lords« im Fall des ehemaligen chilenischen Diktators Augusto Pinochet die Immunität, wobei es sich hier eben auch nur um einen ehemaligen Amtsträger handelte.

Im »Arrest Warrant«-Fall urteilte der IGH im Jahr 2002 eindeutig zugunsten des Immunitätsprinzips. Zwei Jahre zuvor hatte ein belgischer Untersuchungsrichter Haftbefehl gegen den kongolesischen Außenminister wegen Verbrechen

gegen die Menschlichkeit und Verstößen gegen die Genfer Konventionen erlassen. Der IGH entschied damals, dass Belgien seine Pflichten Kongo gegenüber verletzt habe und den Haftbefehl aufheben müsse. Die Position des Außenministers erfordere zur Amtsausführung nach dem Völkergewohnheitsrecht umfassende Immunität sowohl für hoheitliches als auch privates Handeln. Das Verfahren zwischen Äquatorialguinea und Frankreich wird zeigen, ob der Internationale Gerichtshof an dieser Rechtsprechung weiterhin festhält.

Neue Verfahren

Im Jahr 2016 wurden beim Internationalen Gerichtshof insgesamt drei neue Klagen eingereicht – allesamt in der ersten Junihälfte.

Im Verfahren zwischen Chile und Bolivien geht es um den Status und die Wassernutzung bezüglich des Silala-Flussystems am Westrand der Siloli-Wüste in Bolivien. Das zweite eingeleitete Verfahren betrifft den bereits oben beschriebenen Fall zwischen Äquatorialguinea und Frankreich.

Als drittes klagte Iran. Gegenüber den USA behauptet Iran Verletzungen des Freundschaftsvertrags aus dem Jahr 1955, weil die USA wegen der angeblichen Verstrickung Irans in terroristische Aktivitäten Vollstreckungsmaßnahmen unter anderem gegen die Iranische Zentralbank eingeleitet hatten.

Zum Ende des Jahres 2016 waren damit insgesamt elf Verfahren beim IGH anhängig.

Institutionelles und Ausblick

Nach dem regen Personalwechsel am Gericht im Jahr 2015 fanden ein Jahr später keine nennenswerten Veränderungen statt.

Elisa Freiburg

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elisa Freiburg, IGH: Tätigkeit 2015, VN, 4/2016, S. 180ff., fort.)

Personalien

Entwicklung

Der Chinese **Liu Zhenmin** wurde am 8. Juni 2017 zum Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten in der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) ernannt. Damit bleibt dieses UN-Amt traditionell unter chinesischer Führung. Zum Zeitpunkt der Ernennung war der 62-Jährige stellvertretender Außenminister Chinas, von 2011 bis 2013 Ständiger Vertreter Chinas bei den UN in Genf und von 2006 bis 2009 stellvertretender Ständiger UN-Vertreter in New York. Liu war über zehn Jahre an Klimaverhandlungen beteiligt, unter anderem zum Kyoto-Protokoll sowie zum Pariser Klimaschutzabkommen. Sein Amtsvorgänger Wu Hongbo war für die Vorbereitungen der Agenda 2030 für



Jayathma Wickramanayake
UN PHOTO: MANUEL ELIAS

nachhaltige Entwicklung zuständig (vgl. Personalien, VN, 4/2012, S. 183).

Jugend

Als Gesandte des UN-Generalsekretärs für die Jugend nahm **Jayathma Wickramanayake** aus Sri Lanka im Juni 2017 ihren Posten auf. Die 26-Jährige wird sich in den UN für die Interessen der Jugendlichen weltweit einsetzen und jungen Menschen die Arbeit der Weltorganisation näherbringen. So hängt etwa die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auch maßgeblich davon ab, wie selbstbewusst die Jugend ihre Rechte einfordert. In ihrem Heimatland hatte Wickramanayake zahlreiche Positionen als Jugendvertreterin inne, unter anderem als Mitglied im Jugendparlament. Sie folgt dem Jordanier Ahmad Alhendawi, der das Amt seit dem Jahr 2013 als erster bekleidete (vgl. Personalien, VN, 2/2013, S. 84).

Sekretariat

Am 21. Juni 2017 wurde der Russe **Wladimir Iwanowitsch Woronkow** als Leiter des UN-Büros für die Bekämpfung

des Terrorismus (UNCTO) ernannt. Im Rang eines Untergeneralsekretärs soll der 64-Jährige für mehr Kohärenz innerhalb des UN-Systems bei der Terrorismusbekämpfung sorgen. Das UNCTO wurde auf Beschluss der Generalversammlung am 15. Juni 2017 gegründet. Woronkows Ernennung kann als eine Aufwertung Russlands im Kampf gegen den internationalen Terrorismus gewertet werden. Als Ständiger Vertreter Russlands für internationale Organisationen in Wien arbeitete der Diplomat eng mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) zusammen und vertrat Russland im Gouverneursrat der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEA).

Nachruf

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. nimmt Abschied von ihrem langjährigen Präsidiumsmitglied **Tono (Antonius) Eitel**. Er ist am 25. Juni 2017 in Münster, seinem Geburtsort, im Alter von 84 Jahren verstorben. Der Völkerrechtler und Diplomat hat in seinem Berufsleben viele Höhen, aber auch erschütternde Momente durchlebt. In den



Tono Eitel
FOTO: DPA - FOTOREPORT

Jahren 1963 bis 1998 stand er im Dienste des Auswärtigen Amtes, wo er unter anderem die Rechtsabteilung leitete. In der Zeit von 1995 bis 1998 war er Ständiger Vertreter Deutschlands bei den UN in New York und hatte den Vorsitz im Sicherheitsrat inne. Während seiner Zeit als Botschafter in Beirut (1982 bis 1987) ist er bei einem Attentat auf seinen Dienstwagen, bei dem sein Fahrer ums Leben kam, nur knapp dem Tod entkommen. Eitel war Autor zahlreicher staats- und völkerrechtlicher Publikationen und beschäftigte sich vor allem mit dem Seevölkerrecht. Sein profundes Wissen gab Eitel seit dem Jahr 1991 als Honorarprofessor an der Ruhr-Universität Bochum an junge Studierende weiter.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Patrick Rosenow.

Schutz statt Zerstörung

Michael Fuchs

Etwas mehr als zehn Jahre nach dem wegweisenden Werk von Kerstin Odendahl (Kulturgüterschutz, 2005) gibt es nach jahrelanger Abstinenz in der Debatte um die Kulturgutzerstörung endlich wieder ein deutsches Werk, das sich dem Kulturgüterschutz widmet. Allerdings untersucht es vor allem die Kulturgutzerstörung als neueste und negative Erscheinungsform. Sabine von Schorlemer leistet mit ihrem Buch einen aktiven, überzeugenden, kreativen, umfassenden und verantwortungsvollen Beitrag zu dieser Debatte. Gerade weil der Kampf gegen Kulturgutzerstörung immer zugleich auch ein Kampf mit einem extrem unübersichtlichen, zersplitterten und inkohärenten Rechtsgebiet ist, das zahlreiche Vollzugsdefizite produziert, muss jeder Versuch begrüßt werden, hier für Klarheit zu sorgen.

Schon die Gliederung lässt keine Fragen offen. Sechs ungefähr gleich große Teile befassen sich mit der Zerstörung von Kulturerbe, menschenrechtlichen und institutionellen Grundlagen für den Erhalt des Kulturerbes, dem Umgang der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten mit illegalem Kunst- und Antikenhandel im Kontext von Krisen und bewaffneten Konflikten sowie mit der Zerstörung von Kulturgütern in Krisen und bewaffneten Konflikten. Darüber hinaus untersucht die Verfasserin den Umgang von Strafgerichten mit der vorsätzlichen Zerstörung von Kulturgut sowie die Rolle der UN-Friedenssicherung zum Schutz des Kulturerbes in Krisenländern.

Im ersten Teil wird die zunehmende ›Militarisierung‹ der Kultur ebenso deutlich wie die potenziellen Ursachen und Motive der Auslöschung von Kulturerbe. Der zweite Teil wendet sich den menschenrechtlichen und institutionellen Grundlagen für den Erhalt des Kulturerbes zu. Schon hier wird die zentrale Rolle der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und die Frage thematisiert, ob diese wichtige Unterorganisation der

Vereinten Nationen als ›Trouble Shooter‹ überhaupt gerüstet ist (S. 237). Die Teile drei und vier sind dem Umgang der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten mit der Behandlung von Kulturgütern in Krisenzeiten gewidmet. Bezüglich des Handels mit ›Blutkunst‹ spricht sich die Verfasserin für eine ähnlich umfassende und erfolgreiche weltweite Ächtung wie bei den ›Blutdiamanten‹ aus (S. 408ff.). Der fünfte Teil fragt nach dem Umgang von Strafgerichten mit der vorsätzlichen Zerstörung von Kulturgut und ist damit gewissermaßen der Praxistest. Der Internationale Strafgerichtshof hat bisher in nur einem Fall eine Verurteilung aufgrund der Zerstörung unwiederbringlicher Kulturgüter in Timbuktu, Mali, ausgesprochen.

Im letzten, aber nicht unwichtigsten Teil wendet sich die Autorin der operativen Ebene, also dem Schutz vor Kulturgutzerstörung hauptsächlich durch die UNESCO, zu. Der Praktikerin oder dem Praktiker mögen diese Ausführungen am ertragreichsten erscheinen. Hier wird es auch rechtspolitisch interessant, weil sich von Schorlemer unter anderem für einen eigenen Straftatbestand der Kulturgutzerstörung ausspricht.

Das Buch ist ein Meilenstein des Kulturgüterrechts und von erheblicher praktisch-politischer Bedeutung. Man kann seiner Verfasserin dazu nur ein großes Kompliment aussprechen. Und doch stellt das monumentale Werk nur einen, wenn auch sehr wichtigen, Baustein in dem übergeordneten Thema des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus dar, wie Sabine von Schorlemer zu Recht erkennt.



Sabine von Schorlemer

Kulturgutzerstörung

Baden-Baden:
Nomos 2016, 1025 S.,
169,00 Euro

Die Buchbesprechung erschien in abgeänderter Form auf der Webseite der Deutschen UNESCO-Kommission e.V. unter: www.unesco.de/en/infothek/publikationen/list-of-publications/kulturgutzerstoerung.html sowie im Deutschen Verwaltungsblatt (DVBl).

Humanitäres Völkerrecht im Umbruch?

Markus Wagner



Rieke Arendt

Völkerrechtliche Probleme beim Einsatz autonomer Waffensysteme

Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2016, 178 S., 34,00 Euro

Das Thema Autonome Waffensysteme (AWS) beschäftigt seit einigen Jahren die Wissenschaft und ist mittlerweile auch in der breiten Öffentlichkeit angekommen. Obwohl AWS oft mit Drohnen gleichgesetzt werden, wirft diese Art von Waffensystemen eine Vielzahl von politischen, gesellschaftlichen, ethischen und nicht zuletzt rechtlichen Fragen auf, die sich bei der Behandlung von Drohnen nicht stellen. Die Dissertation von Rieke Arendt ist eine der ersten, die sich dieser Thematik ausführlicher widmet.

Im Gegensatz zur Mehrzahl der heutigen Drohnen werden AWS nicht direkt von Menschen gesteuert, sondern zeichnen sich dadurch aus, dass sie Entscheidungen auf Softwarebasis unabhängig von menschlichem Zutun treffen. Im Unterschied zu automatischen Waffensystemen, die in der einfachsten Form Landminen sein können, haben AWS einen Ermessensspielraum und entscheiden im Einzelfall darüber, ob und wenn ja, in welcher Form und mit welchen Mitteln ein Waffeneinsatz vonstattengeht.

Arndts Arbeit befasst sich zu Beginn kurz mit den technischen und ethischen Bedenken gegenüber AWS (S. 37–40) und wendet sich dann ihrem Hauptgegenstand – deren Vereinbarkeit mit dem humanitären Völkerrecht (S. 43–116) und der völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit (S. 121–156) – zu. Grundsätzlich ist die Autorin davon überzeugt, dass AWS technisch in der Lage sein werden, Entscheidungen über einen Waffeneinsatz im Einzelfall im Einklang mit völkerrechtlichen Regeln zu treffen.

Die Untersuchung zählt zu denjenigen, die differenziert an die Problematik herangehen. So hält sie es einerseits für möglich, dass sich interpretationsbedürftige Begriffe – etwa die Bestimmung des Begriffs ›eindeutiger militärischer Vorteil‹ (Artikel 52 II, 1. Zusatzprotokoll) – mithilfe mathematisch erfassbaren zugänglichen Wahrscheinlichkeiten objektivieren lassen (S. 66). Die oftmals aufgestellte Behauptung, dass AWS grundsätzlich nicht in der Lage seien, die Regeln des humanitären Völkerrechts zu beachten, ist nach Ansicht der Autorin nicht haltbar. Andererseits steht sie der Möglichkeit einer Objektivierbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes skeptisch gegenüber (S. 78).

Im letzten Teil der Arbeit wendet sich die Autorin Fragen der individuellen Verantwortlichkeit unter völkerstrafrechtlichen Kriterien zu. Dies ist angesichts der nur schwer zu verortbaren Verantwortlichkeit und eines damit einhergehenden potenziellen Systems der »organisierten Unverantwortlichkeit« zu begrüßen. Die Argumentation zu eventuellen Strafbarkeitslücken (S. 154) ist hierbei schlüssig.

Insgesamt bietet die Arbeit von Rieke Arendt einen lesenswerten Überblick – nicht nur für Juristen sondern auch für Interessierte anderer Fachrichtungen. Die rechtlichen Fragen werden systematisch und anschaulich dargestellt. Man hätte sich an der einen oder anderen Stelle eine tiefergehende Behandlung verschiedener Thematiken und eine weniger streng dogmatische Analyse gewünscht. Nichtsdestotrotz ist die Lektüre dieses Buches allen Interessierten zu empfehlen.

Welche Schutzverantwortung?

Anja Papenfuß

Kaum ein Kürzel in der akademischen Welt der internationalen Beziehungen hat sich so rasant durchgesetzt wie ›R2P‹ für ›Responsibility to Protect‹ (Schutzverantwortung). Sie steht für die Verantwortung der Staaten und der Weltgemeinschaft, die Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Als Antwort auf die Völkermorde in Ruanda im Jahr 1994 und in Srebrenica ein Jahr später wurde die R2P im Jahr 2001 entwickelt und vier Jahre später von den UN-Mitgliedstaaten im Ergebnisdokument des Weltgipfels anerkannt.

Alex Bellamy und Tim Dunne sahen nach zehn Jahren die Zeit für eine umfassende Bilanz gekommen. Inwieweit hat sich das Konzept zur völkerrechtlichen Norm entwickelt? Wann und in welcher Form wurde es angewandt? Und ist es in allen Teilen der Welt gleichermaßen anerkannt?

Zur Beantwortung dieser und anderer Fragen bedient sich das Handbuch einer überzeugenden Kapitelstruktur: Geschichte, Theorie, Rolle der UN, regionale Sichtweisen, themenübergreifende Fragen. Ferner enthält es zwölf Fallstudien aus drei Weltregionen und schließt mit einem Kapitel, das in die Zukunft blickt.

Die auf über 1000 Seiten verteilten 53 Beiträge einer renommierten Autorenschaft richten sich in erster Linie an ein akademisches Publikum und bilden eindrucksvoll den Status quo der internationalen wissenschaftlichen Debatte und Erkenntnisse ab.

Viele Beobachterinnen und Beobachter haben sich seit der Anwendung der R2P im Falle Libyens im Jahr 2011 gefragt, ob damit das Konzept bereits ›gestorben‹ sei. Schließlich wurde es im ebenso offensichtlichen Anwendungsfall Syrien insbesondere von China und Russland nicht mehr für opportun gehalten. In der Tat belegen auch die im Handbuch untersuchten Fälle, dass die Schutzverantwortung nach Libyen nicht mehr erfolgreich zur Anwendung kam. Nur davor gab es mit

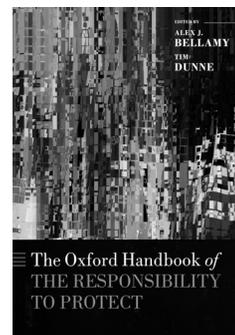
Kenia und Côte d'Ivoire zwei ›Erfolgsgeschichten‹. In anderen Anwendungsfällen konnten Massenverbrechen nicht verhindert werden, wie etwa in Darfur, Somalia und Südsudan.

Was die universelle Akzeptanz der Schutzverantwortung angeht, so zeigen die Beiträge im Kapitel regionale Sichtweisen, dass viele Staaten die Einschränkung ihrer Souveränität durch die R2P nach wie vor nicht akzeptieren. Dies betrifft insbesondere Staaten in Afrika und in Osteuropa, so die Autorinnen Faith Mabera und Yolanda Spies.

In Afrika ist das Konzept zwar normativ anerkannt – einer ihrer Vordenker stammt aus Sudan (Francis Deng) –, doch bei der Anwendung hapert es gewaltig. Ähnliches gilt für die asiatisch-pazifische Region. Die Autoren Kwesi Aning und Frank Okyere empfehlen, sich nicht allein auf die Regierungen zu verlassen, sondern nichtstaatliche Akteure ins Boot zu holen. Von universeller Akzeptanz der Schutzverantwortung kann auch zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung noch keine Rede sein.

Wie geht es weiter? Die Autorinnen und Autoren des letzten Teiles des Bandes sind sich einig, dass sich die Norm weiterentwickeln wird und es in den nächsten Jahren darum gehen muss, einen Konsens über das, was die Schutzverantwortung ist, herzustellen. Da insbesondere die militärische Einmischung Stein des Anstoßes ist, sollten Befürworter des Konzepts ihr Hauptaugenmerk auf die Prävention legen, erklärt die derzeitige Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs für die R2P Jennifer Welsh.

Der Bürgerkrieg in Syrien ist noch nicht beendet und viele weitere humanitäre Krisen bestehen fort und werden neu entstehen. Bellamy und Dunne werden wahrscheinlich nicht umhin kommen, in zehn Jahren die zweite Auflage des Handbuchs herauszugeben. Praktikerinnen und Wissenschaftler werden in ihrer Arbeit davon profitieren und damit hoffentlich ihren Beitrag für eine friedlichere Welt leisten.



Alex Bellamy, Tim Dunne (Hrsg.)

The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect

Oxford: Oxford University Press 2016, 1168 S., 95,00 britische Pfund

Dokumente der Vereinten Nationen

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

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Afrika	S/RES/2359(2017)	21.6.2017	Der Sicherheitsrat begrüßt, dass die gemeinsame Truppe der Gruppe der Fünf für den Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad – G5 Sahel) mit bis zu 5000 Soldaten und Polizisten eingesetzt wird, um den Frieden und die Sicherheit in der Sahel-Region wiederherzustellen. Der Rat begrüßt ferner, dass die Europäische Union der Truppe finanzielle Unterstützung in Höhe von 50 Millionen Euro zugesagt hat und legt den bilateralen und multilateralen Partnern nahe, rasch eine Planungskonferenz zur Koordinierung der Geberhilfe einzuberufen.	Einstimmige Annahme
Antiminen	S/RES/2365(2017)	30.6.2017	Der Sicherheitsrat fordert alle an bewaffneten Konflikten beteiligten Parteien auf, jeden unterschiedslosen Einsatz von Sprengvorrichtungen sofort und dauerhaft zu beenden. Er fordert die an bewaffneten Konflikten beteiligten Parteien nachdrücklich auf, die Zivilbevölkerung vor den von Landminen, explosiven Kampfmittelrückständen und behelfsmäßigen Sprengvorrichtungen ausgehenden Bedrohungen zu schützen. Ferner ermutigt er die internationale Gemeinschaft zur Unterstützung von Anstrengungen zur Räumung dieser Vorrichtungen, zur Aufklärung über Risiken und zur Durchführung risikomindernder Maßnahmen sowie zur Bereitstellung von Hilfe bei der Rehabilitation und der wirtschaftlichen und sozialen Wiedereingliederung von Opfern und von Menschen mit Behinderungen.	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/PRST/2017/8	30.6.2017	Der Sicherheitsrat würdigt zum Abschluss des Mandats der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) am 30. Juni 2017 die Erfolge, die Côte d'Ivoire seit dem Jahr 2004 erzielt hat. Er betont, wie wichtig es für die langfristige Stabilität des Landes ist, für einen friedlichen, glaubhaften und transparenten Wahlprozess im Jahr 2020 zu sorgen. Er betont außerdem, dass nach dem Abzug der UNOCI weitere Fortschritte unter anderem bei der Förderung der nationalen Aussöhnung und des sozialen Zusammenhalts, der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in staatlichen und öffentlichen Institutionen, der Reform des Sicherheitssektors sowie dem Schutz der Menschenrechte erzielt werden müssen.	
Irak	S/RES/2367(2017)	14.7.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Juli 2018 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs auch weiterhin sein Mandat wahrnehmen wird. Der Rat fordert den Generalsekretär auf, bis zum 15. Oktober 2017 eine unabhängige externe Bewertung der Struktur und der personellen Ausstattung der Mission, der Ressourcen, Prioritäten und Bereiche, in denen sie komparative Vorteile besitzt und in denen Synergien mit anderen UN-Institutionen bestehen, durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Mission und das UN-Landesteam so konfiguriert sind, dass sie ihre mandatsmäßigen Aufgaben auf die am besten geeignete und effizienteste Weise erfüllen können.	Einstimmige Annahme
Jemen	S/PRST/2017/7	15.6.2017	Der Sicherheitsrat bekundet seine ernste Besorgnis angesichts der verheerenden humanitären Auswirkungen des Konflikts auf die Zivilbevölkerung in Jemen. Er fordert die Parteien auf, sich umgehend auf die Modalitäten für eine dauerhafte Einstellung der Feindseligkeiten zu einigen, sich an konstruktiven Friedensgesprächen zu beteiligen und auf die Friedensvorschläge des Sondergesandten des UN-Generalsekretärs für Jemen einzugehen.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Kolumbien	S/PRST/2017/6	11.5.2017	Der Sicherheitsrat würdigt den Mut der Kolumbianer, den Weg des Friedens einzuschlagen. Der Rat erkennt die Herausforderungen an, die mit der Durchführung des Endgültigen Friedensabkommens verbunden sind, und begrüßt die Fortschritte, die die Regierung und die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee (FARC-EP) bei der Durchführung des Abkommens erzielt haben.	
	S/RES/2366(2017)	10.7.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, für einen Zeitraum von zwölf Monaten eine politische Mission, die Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien, einzurichten, die von einer oder einem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs geleitet wird. Die Mission wird sämtliche Verifikationstätigkeiten am 26. September 2017, unverzüglich nach Vollendung des Mandats der in Resolution 2261(2016) eingerichteten Mission der Vereinten Nationen in Kolumbien aufnehmen. Der Rat beschließt, dass die Verifikationsmission den Auftrag hat, die Durchführung des Endgültigen Abkommens durch die Regierung Kolumbiens und die FARC-EP zu überprüfen einschließlich des Prozesses der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wiedereingliederung der FARC-EP.	Einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2357(2017)	12.6.2017	Der Sicherheitsrat beschließt unter Hinweis auf seine Resolution 2292(2016) betreffend die strikte Einhaltung des Waffenembargos auf Hoher See vor der Küste Libyens, die erteilten Ermächtigungen um weitere zwölf Monate zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Mali	S/RES/2364(2017)	29.6.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) bis zum 30. Juni 2018 zu verlängern. Er ersucht die MINUSMA, zu einer proaktiveren und robusteren Position zur Durchführung ihres Mandats zu gelangen und beschließt, dass das Mandat unter anderem die folgenden Aufgaben umfasst: Unterstützung für die Durchführung des Abkommens für Frieden und Aussöhnung, Schutz von Zivilpersonen und Stabilisierung, einschließlich des Schutzes vor asymmetrischen Bedrohungen und Vorgehen gegen asymmetrische Angriffe in aktiver Verteidigung des Mandats.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/2361(2017)	29.6.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2017 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/RES/2360(2017)	21.6.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 2293(2016) festgelegten Sanktionsmaßnahmen bis zum 1. Juli 2018 und das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. August 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2358(2017)	14.6.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 31. März 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/RES/2363(2017)	29.6.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 30. Juni 2018 zu verlängern. Er beschließt, für den Zeitraum von sechs Monaten (Phase 1) die genehmigte Truppen- und Polizeistärke auf höchstens 11 395 Militär- und 2888 Polizeikräfte und schließlich unter Berücksichtigung der Empfehlungen in dem Sonderbericht (Phase 2) mit Wirkung vom 31. Januar 2018 die maximale Truppen- und Polizeistärke weiter zu reduzieren.	Einstimmige Annahme
Zentralafrika- nische Republik	S/PRST/2017/9	13.7.2017	Der Sicherheitsrat bekundet seine Besorgnis über die anhaltenden Zusammenstöße zwischen bewaffneten Gruppen in der Zentralafrikanischen Republik und die gezielten Angriffe auf Zivilpersonen aus bestimmten Bevölkerungsgruppen, UN-Friedenssicherungskräfte und humanitäre Helfer, obwohl die Konfliktparteien eine Einstellung der Feindseligkeiten vereinbart haben. Er begrüßt die Vereinbarung zur Erarbeitung eines gemeinsamen Fahrplans für die weitere Vermittlung mit den bewaffneten Gruppen und fordert alle Partner auf, der Durchführung dieses Fahrplans zuzustimmen.	

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Leitung der Redaktion:

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

Druck und Verlag:

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

Erscheinungsweise:

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

Bezugspreise des BWV:

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

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

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

Präsidium

Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel †
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Dr. Wilhelm Höyneck
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
Heidmarie Wieczorek-Zeul
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Heike Krieger
Prof. Dr. Andrea Liese
Prof. Dr. Sven Simon
Prof. Dr. Christian Tietje
Dr. Cornelia Ulbert
Dr. Silke Weinlich
Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

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