



# VEREINTE NATIONEN

3|17

65. Jahrgang | Seite 97–144  
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

## Reformprozesse in den Vereinten Nationen

---

### Stillstand und Dynamik – Realitäten der Sicherheitsratsreform

Sophie Eisentraut

### Reformdruck durch die 2030-Agenda

Max-Otto Baumann

### Die ›Human Rights up Front‹- Initiative der UN

Gerrit Kurtz

### Drei Fragen an | Ursula Müller



# »Reform ist ein Prozess, kein Ereignis.«

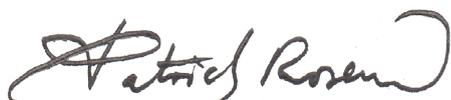
Liebe Leserinnen und Leser,

Kurz nach seiner Vereidigung sprach UN-Generalsekretär António Guterres von einer notwendigen Reform der Vereinten Nationen. Die Organisation müsse »wendiger und effizienter« werden, damit sie auf die aktuellen Konflikte rascher und angemessener reagieren könne. Guterres' Ziel ist es, die Präventionsfähigkeit der Vereinten Nationen deutlich zu erhöhen. Allerdings stößt er mit seinen Reformbemühungen auf den Widerstand einiger UN-Mitgliedstaaten. Wichtig ist es, festzuhalten, dass die Reform der Vereinten Nationen ein dauerhafter Prozess und kein einzelnes Ereignis ist, wie bereits der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan immer wieder betonte. Wie die unterschiedlichen UN-Reformprozesse in den Themenfeldern Sicherheit, Entwicklung, Menschenrechte sowie humanitäre Hilfe derzeit aussehen, diskutieren die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.

Ein Dauerthema ist die Reform des UN-Sicherheitsrats. Während die Strukturreform des Rates stockt, gibt es mittlerweile viel Bewegung bei der Reform seiner Arbeitsmethoden. Diese Entwicklungen analysiert [Sophie Eisentraut](#). Ein anderes Themenfeld ist die Neuausrichtung des UN-Entwicklungssystems im Zeichen der Agenda 2030. Unterschiedliche Visionen und machtpolitische Interessen der Mitgliedstaaten sorgen für einen zähen Reformprozess, den [Max-Otto Baumann](#) näher untersucht. Einen dringenden Reformbedarf gibt es auch im Bereich des Menschenrechtsschutzes: Die »Human Rights up Front«-Initiative ist der Versuch des UN-Generalsekretärs, Mechanismen zur Frühwarnung vor schweren Menschenrechtsverletzungen innerhalb des UN-Systems zu etablieren. [Gerrit Kurtz](#) stellt eine Auswahl dieser Mechanismen vor und bewertet diese. Angesichts der weltweit rund 100 Millionen Menschen, die auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, diskutiert [Dieter Reinhardt](#), ob die Erhebung von Pflichtbeiträgen statt Freiwilligkeit nicht sinnvoller wäre, um die chronische Unterfinanzierung der UN-Hilfsorganisationen zu beenden. Die Finanzierungsprobleme bestätigt auch [Ursula Müller](#) in der Rubrik »Drei Fragen an...«. Sie ist seit März 2017 Beigeordnete Generalsekretärin für humanitäre Angelegenheiten und stellvertretende Nothilfekordinatorin im Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA).

Neben diesen Beiträgen zum Schwerpunktthema fordert [Detlef Dzembritzki](#) in seinem Standpunkt ein wesentlich stärkeres Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen. [Thomas Hickmann](#) widmet sich der Frage, wie die globale Klimapolitik nach dem Pariser Abkommen von allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann und welche Probleme bestehen. Der angekündigte Ausstieg der USA aus dem Abkommen macht diesen Prozess sicher nicht einfacher.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Patrick Rosenow,  
Leitender Redakteur



# Vereinte Nationen

## Schwerpunkt: Reformprozesse in den Vereinten Nationen

- 99 **Stillstand und Dynamik – Realitäten der Sicherheitsratsreform**  
Sophie Eisentraut
- 104 **Reformdruck durch die 2030-Agenda**  
Max-Otto Baumann
- 110 **Die ›Human Rights up Front‹-Initiative der UN**  
Gerrit Kurtz
- 116 **Pflichtbeiträge statt Freiwilligkeit?**  
Dieter Reinhardt
- 121 **Drei Fragen an | Ursula Müller**

## Im Diskurs

- 122 **Standpunkt | UN-engagiertes Deutschland?**  
Detlef Dzembitzki
- 123 **Globale Klimapolitik nach Paris**  
Thomas Hickmann

## Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Politik und Sicherheit**
- 129 Sicherheitsrat | Tätigkeit 2016  
Judith Thorn
- Sozialfragen und Menschenrechte**
- 132 Menschenrechtsrat | Tagungen 2016  
Theodor Rathgeber
- Rechtsfragen**
- 135 Völkerrechtskommission | 68. Tagung 2016  
Anton O. Petrov
- 137 **Personalien**
- 142 **Dokumente der Vereinten Nationen**

## Diverses

- 139 Buchbesprechungen
- 144 Impressum

# Stillstand und Dynamik – Realitäten der Sicherheitsratsreform

Die Reform des UN-Sicherheitsrats kennzeichnet einen deutlichen Gegensatz: Während die Strukturreform stockt, verläuft die Reform der Arbeitsmethoden äußerst dynamisch. Dies betrifft insbesondere den Auswahlprozess des UN-Generalsekretärs sowie einen Verhaltenskodex für den Gebrauch des Vetorechts. In beiden Fällen ist aber noch viel zu tun.



**Dr. Sophie Eisentraut,** geb. 1986, ist Transatlantic Post-Doc Fellow an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin und forscht zur Legitimität und Reform internationaler Organisationen, insbesondere des UN-Sicherheitsrats.

## Zwei Reformschwerpunkte: Mitgliedschaft und Arbeitsmethoden

Im Mittelpunkt der Strukturreform steht die Mitgliedschaftserweiterung. Die aktuelle Zusammensetzung des Sicherheitsrats genießt wenig Legitimität, weil sie wichtige Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte nicht berücksichtigt. Gemeint sind der starke Anstieg der UN-Mitgliedschaften und der Aufstieg neuer Mächte in der internationalen Politik. Staaten, die sich und ihre Interessen im Rat nicht repräsentiert finden, sind aber widerwillige Umsetzer seiner Entscheidungen. Seit dem Jahr 1993 debattieren die Staaten deshalb intensiv, in welchen Mitgliedschaftskategorien der Rat zu erweitern ist und wer diese Posten besetzen soll. Kompliziert ist die Angelegenheit auch deshalb, weil sie eine Änderung der UN-Charta und damit die Zustimmung der P5 verlangt.

Parallel zur Erweiterung wird seit Beginn der neunziger Jahre aber noch an anderer Stelle justiert: an den Arbeitsmethoden.<sup>2</sup> Charta-Revisionen sind hier nicht vonnöten. Verbesserungsbedarf besteht vor allem bei den Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtmitglieder und der generellen Transparenz der Arbeit des Rates. Obgleich die vorläufige Geschäftsordnung vorgibt, der Sicherheitsrat solle hauptsächlich öffentlich tagen, werden Entscheidungen oft im Geheimen verhandelt – nicht öffentlich unter den Ratsmitgliedern oder gar im kleinen Kreis der Vetomächte.<sup>3</sup> Der Rat aber trifft Entscheidungen, die alle Staaten völkerrechtlich binden – auch diejenigen also, die nicht mitreden durften.

**A**ls wichtigste Instanz zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hat der UN-Sicherheitsrat zwei ernstzunehmende Probleme: Zum einen besitzt er ein Legitimitätsdefizit; zum anderen erweist er sich oft als handlungsunfähig.<sup>1</sup> Beide Probleme sind zunächst strukturellen Ursprungs. Sie ergeben sich aus der privilegierten Rolle von fünf Staaten, die als ständige Mitglieder (Permanent Five – P5) den Sicherheitsrat dominieren – und nicht selten blockieren. Die Defizite hängen aber auch eng mit der Arbeitsweise des Sicherheitsrats zusammen. Für Nichtmitglieder ist sie kaum transparent und partizipativ. So schließt der Rat viele der Staaten aus, die seine völkerrechtlich bindenden Entscheidungen umsetzen müssen. Auf zwei Wegen sucht die Staatengemeinschaft diese Defizite zu beheben. Bei einer möglichen Strukturreform geht es vor allem um die Erweiterung des Rates um neue Mitglieder. Die Reform seiner Arbeitsmethoden verfolgt das Anliegen, die Prozesse transparenter zu gestalten und die Legitimität der Ratsentscheidungen zu erhöhen.

<sup>1</sup> Zur Legitimität und Effektivität des Sicherheitsrats siehe: Martin Binder/Monika Heupel, *The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates*, *International Studies Quarterly* (ISQ), 59. Jg., 2/2014, S. 238–250; David Caron, *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, *American Journal of International Law* (AJIL), 87. Jg., 4/1993, S. 552–588; Ian Hurd (Ed.), *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton 2007.

<sup>2</sup> Im Jahr 1993 wurde zu diesem Zweck eine »Informelle Arbeitsgruppe für Dokumentation und andere Verfahrensfragen« des Sicherheitsrats gegründet.

<sup>3</sup> Regel 48 der vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats besagt, »sofern der Sicherheitsrat nichts anderes beschließt, tagt er öffentlich«.

Fragen der Legitimität und Effektivität sind so untrennbar verknüpft. Daneben stellt die Anwendung des Vetorechts ein Problem der Arbeitsmethoden dar, das die Legitimität und die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats beeinflusst. Dass der Veto-einsatz regelmäßig zu politischen Blockaden führt, bezeugt derzeit der Fall Syrien. Acht Versuche, das

regien sind auch eine Lehre aus dem Scheitern der Gruppe fünf kleiner Staaten (Small Five – S5), des Vorgängers der ACT-Gruppe.<sup>7</sup> Ihren ersten Resolutionsentwurf, den auch Deutschland damals unterstützte, konnte die S5 im Jahr 2006 nicht einmal zur Abstimmung stellen; den zweiten Entwurf musste sie im Jahr 2012 zurückziehen.<sup>8</sup>

## Dass der Veto-einsatz regelmäßig zu politischen Blockaden führt, bezeugt derzeit der Fall Syrien.

syrische Regime für seine Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen, brachten Russland und teilweise auch China damit zum Scheitern.<sup>4</sup>

Die bisherigen Reformbestrebungen sind von einem deutlichen Gegensatz gekennzeichnet. Während die letzte Strukturreform im Jahr 1965 stattfand, verläuft die Reform der Arbeitsmethoden äußerst dynamisch. Eine Vielzahl kleiner Schritte hat hier seit Beginn der neunziger Jahre ständig Verbesserungen erbracht, wie etwa die allmähliche Steigerung der Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtmitglieder sowie nichtstaatliche Organisationen (NGOs).<sup>5</sup>

Die Sitzungen des Sicherheitsrats zu öffnen, ist aber nur ein Ansinnen der Befürworter einer Arbeitsreform. Andere Anliegen betreffen die Integration nichtständiger Mitglieder, die Berichterstattung an die Generalversammlung und die Zurückhaltung beim Einsatz des Vetos. Seit dem Jahr 2013 verfolgen reformorientierte Staaten diese Anliegen in der Gruppe für Rechenschaftspflicht, Kohärenz und Transparenz (Accountability, Coherence and Transparency Group – ACT-Gruppe), die aus 27 kleinen und mittelgroßen Staaten besteht.<sup>6</sup> Die Mitglieder der ACT-Gruppe trennen ihre Anliegen strikt von der Reform der Ratsmitgliedschaft. Sie wollen verhindern, dass die Konflikte aus der Strukturreform auch die Neugestaltung der Arbeitsmethoden behindern. Die Arbeit in Untergruppen ermöglicht es der Gruppe zudem, in verschiedenen Bereichen unterschiedlich schnell voranzuschreiten. Beide Stra-

## Zwei neuere Initiativen zur Reform der Arbeitsmethoden

Insbesondere zwei Anliegen der ACT-Gruppe sind zuletzt in den öffentlichen Fokus gerückt. Einerseits ging es um den exklusiven Einfluss des Sicherheitsrats auf die Wahl des UN-Generalsekretärs; andererseits um einen Verhaltenskodex für den Gebrauch des Vetorechts.

### Auswahl des UN-Generalsekretärs

Die erste Initiative der ACT-Gruppe zielte auf mehr Transparenz und einen stärkeren Einfluss der Generalversammlung bei der Auswahl des Generalsekretärs als die wichtigste Position im UN-System ab. Die UN-Charta enthält lediglich die Weisung, der Generalsekretär werde »auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt.«<sup>9</sup> In die Praxis übersetzt hieß dies bislang, dass die Position in Hinterzimmer-Treffen unter den P5 verhandelt wurde. Der Generalversammlung oblag es lediglich, die Entscheidung abzusegen. Wenn aber nur fünf von 193 UN-Mitgliedstaaten die Frau oder den Mann bestimmen, die oder der alle 193 Staaten vertreten soll, beeinträchtigt dies nicht nur die Legitimität dieses Amtes selbst, sondern der Vereinten Nationen insgesamt. Beobachter sehen in der bisherigen Auswahlpraxis auch eine Ursache für die Untätigkeit des Sicherheitsrats in Fällen humanitären Leids. Denn wenn die Vetomächte politische Abhängigkeit vor Qualifikation honorieren, sinkt die Chance auf eine Führungsperson, die den Sicherheitsrat auch gegen den Widerstand der P5 energisch zum Handeln drängt.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Die Dag-Hammarskjöld-Bibliothek dokumentiert alle Fälle des Vetogebruchs unter [research.un.org/en/docs/sc/quick](http://research.un.org/en/docs/sc/quick)

<sup>5</sup> Siehe Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung, in: Vereinte Nationen (VN), 5/2010, S. 195–203.

<sup>6</sup> Ein Kurzprofil der Gruppe findet sich hier [centerforunreform.org/sites/default/files/FACT%20SHEET%20ACT%20June%202015.pdf](http://centerforunreform.org/sites/default/files/FACT%20SHEET%20ACT%20June%202015.pdf)

<sup>7</sup> Sie bestand aus Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, der Schweiz und Singapur, siehe UN Doc. A/60/L.49 v. 17.3.2006.

<sup>8</sup> Siehe UN Doc. A/60/L.49 v. 17.3.2006 und UN Doc. A/66/L.42 v. 28.3.2012. Der Sicherheitsrat nahm viele Forderungen aus dem ersten Entwurf in einer präsidentiellen Mitteilung auf, vgl. UN Doc. S/2006/507 v. 19.7.2006.

<sup>9</sup> UN-Charta, Artikel 97.

<sup>10</sup> Vgl. William R. Pace, Vier Reformen für die UN, Internationale Politik und Gesellschaft, 13.7.2015, [www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/70-jahre-un/artikel/detail/vier-reformen-fuer-die-un-996](http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/70-jahre-un/artikel/detail/vier-reformen-fuer-die-un-996)

Rechtzeitig vor Ende der Amtszeit Ban Ki-moons machten die ACT-Gruppe und zwei nichtstaatliche Reformgruppen, »The Elders«<sup>11</sup> und »1 for 7 Billion«<sup>12</sup>, Vorschläge, wie die Auswahl seiner Nachfolgerin beziehungsweise seines Nachfolgers dem exklusiven Einfluss der P5 zu entziehen sei.<sup>13</sup> Im Zentrum ihrer Forderungen standen ein fester Zeitplan für den Besetzungsprozess, klare Auswahlkriterien, öffentliche Anhörungen der Bewerberinnen und Bewerber, die Möglichkeit für die Generalversammlung, zwischen mehreren Kandidatinnen und Kandidaten zu wählen, sowie eine längere Amtszeit ohne Option auf eine Wiederwahl.<sup>14</sup>

Der Blick auf den Auswahlprozess, der am 13. Oktober 2016 zur Ernennung von António Guterres führte, zeigt deutlich, dass die Reformer eine beträchtliche Zahl ihrer Forderungen durchsetzen konnten. So gab es zum ersten Mal einen formalen Nominierungsprozess mit klaren Kriterien und einem groben Zeitplan, umfangreiche Informationen über die zur Auswahl stehenden Kandidatinnen und Kandidaten und einen öffentlichen Austausch mit jeder und jedem einzelnen von ihnen. Am 15. Dezember 2016 initiierten die Präsidenten der Generalversammlung und des Sicherheitsrats den Auswahlprozess in einem gemeinsamen Brief. Dieser lud die Staatengemeinschaft ein, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten vorzuschlagen, die »erwiesene Führungsqualitäten, umfassende Erfahrung im Bereich internationale Beziehungen, Mehrsprachigkeit sowie starke diplomatische und kommunikative Fähigkeiten« besitzen, und definierte grob die nächsten Verfahrensschritte.<sup>15</sup> Zum ersten Mal in der Geschichte der UN wurden die Generalversammlung und die Weltöffentlichkeit darüber informiert, wer sich um das Amt bewirbt, und über die Webseite der Generalversammlung die Lebensläufe und Absichtserklärungen der Bewerber veröffentlicht.<sup>16</sup> Zu den wohl wichtigsten Neuerungen aber zählte der öffentliche Austausch mit den Kandidatinnen und Kandidaten. In vier Runden im Internet übertragener Anhörungen vor der Generalversammlung mussten diese ihre Erfahrungen und



Während einer Sitzung im UN-Sicherheitsrat zeigte die Ständige Vertreterin der USA bei den UN Nikki R. Haley die Bilder von syrischen Opfern eines Giftgasangriff, der im April 2017 in Chan Schaichun stattgefunden hat. Der Syrien-Konflikt sorgt bereits seit dem Jahr 2011 für eine Blockade im Sicherheitsrat. Die Forderungen, die Anwendung des Vetorechts zu reformieren, werden lauter. UN PHOTO: RICK BAJORNAS

Pläne für eine mögliche Amtszeit als Generalsekretärin oder Generalsekretär der UN darlegen und der Staatenwelt sowie der Zivilgesellschaft Rede und Antwort stehen.<sup>17</sup>

Dies sind beachtliche Erfolge. Sie erschweren es den Vetomächten, eine Kandidatin oder einen Kandidaten vorzuschlagen, der sich in der Öffentlichkeit nicht bewähren konnte. Das wiederum erhöht die Chance, eine kompetente Führungspersonlichkeit zu ernennen, von der sich die Staaten auch repräsentiert fühlen. Neben der Notwendigkeit, das Erreichte zu zementieren, bleiben aber mindestens zwei Anliegen uneingelöst auf der Agenda der Reformer. Dazu zählt zum einen der Vorschlag, jedem Generalsekretär nur eine einzige (aber verlängerte) Amtszeit zuzubilligen. Der Generalsekretär könnte so unabhängiger agieren, da er keine Abwahl durch die Vetomächte befürchten muss. Zum anderen zählt hierzu die folgenreichste, zugleich

<sup>11</sup> »The Elders« ist eine Gruppe internationaler Führungspersönlichkeiten, die auch den ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan einschließt, [www.theelders.org](http://www.theelders.org)

<sup>12</sup> »1 for 7 Billion« ist eine zivilgesellschaftliche Kampagne, [www.1for7billion.org](http://www.1for7billion.org)

<sup>13</sup> Für die Reformvorschläge der ACT-Gruppe siehe [www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/Letter-to-co-chairs-of-the-Ad-Hoc-Working-Group-AHWG-on-the-Revitalisation-of-the-work-of-the-General-Assembly-on-the-SG-Selection-process.pdf](http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/Letter-to-co-chairs-of-the-Ad-Hoc-Working-Group-AHWG-on-the-Revitalisation-of-the-work-of-the-General-Assembly-on-the-SG-Selection-process.pdf); für die Forderungen der »Elders« siehe [theelders.org/un-fit-purpose](http://theelders.org/un-fit-purpose); für die Ideen von »1 for 7 Billion« siehe [www.1for7billion.org/ten-urgent-reforms](http://www.1for7billion.org/ten-urgent-reforms)

<sup>14</sup> Viele dieser Wünsche fanden Eingang in die Resolution UN Doc. A/RES/69/321 v. 22.9.2015, die am 11. September 2015 von der Generalversammlung verabschiedet wurde.

<sup>15</sup> Der Brief findet sich unter [www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/15-Dec-2015\\_Appointment-of-Secretary-General-15-December-2015.pdf](http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/15-Dec-2015_Appointment-of-Secretary-General-15-December-2015.pdf)

<sup>16</sup> Die Übersicht findet sich unter [www.un.org/pga/71/sg](http://www.un.org/pga/71/sg)

<sup>17</sup> Die Anhörungen vor der Generalversammlung sind auf dem Web-TV-Kanal der UN dokumentiert, [webtv.un.org](http://webtv.un.org). Die öffentlichen Debatten sind unter [www.un.org/pga/71/sg](http://www.un.org/pga/71/sg) abrufbar.

aber wenig aussichtsreiche Forderung nach einer echten Wahl in der Generalversammlung. Hierfür müsste der Sicherheitsrat mehr als eine Kandidatin oder einen Kandidaten empfehlen. Neben diesen beiden Punkten bleibt der Wunsch, den Vereinten Nationen möge endlich auch einmal eine Frau vorstehen.

### Gebrauch des Vetorechts

Die zweite Initiative will ermöglichen, dass der Sicherheitsrat in Krisensituationen wie Fälle massenhafter Gräueltaten, Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit aktiv werden kann, für deren Lösung er gegründet

## Insbesondere unter den P5, die die Erklärung in die Pflicht nimmt, ist Frankreich mit seiner Unterschrift allein.

wurde. Genau solchen Tatbeständen sieht der Sicherheitsrat oft tatenlos zu – dann nämlich, wenn er durch das Veto eines der ständigen Ratsmitglieder zu Untätigkeit verdammt ist. Bereits seit dem Jahr 2001 ist deshalb ein Verhaltenskodex für den Gebrauch des Vetorechts im Gespräch. Zwei Versionen zirkulieren derzeit. Ein Vorschlag wurde aus dem Kreis der Vetomächte, konkret von Frankreich, eingebracht; der zweite wurde von der ACT-Gruppe formuliert.

**Der Vorschlag Frankreichs:** Frankreichs Vorschlag zielt auf die kollektive Selbstverpflichtung der P5, im Falle massenhafter Gräueltaten freiwillig auf ihr Veto zu verzichten.<sup>18</sup> Erstmals ernsthaft ins Gespräch brachte den Kodex der französische Präsident François Hollande im Jahr 2013 in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung.<sup>19</sup> Im August 2015 wurde die Idee mit Unterstützung Mexikos als ›Politische Erklärung über die Aufhebung des Vetorechts im Falle massenhafter Gräueltaten‹

offiziell lanciert.<sup>20</sup> Der Entwurf sieht einen Auslösemechanismus vor, nach dem auf Geheiß von mindestens 50 Staaten der UN-Generalsekretär bestimmen soll, ob Gräueltaten vorliegen und der Kodex unverzüglich anzuwenden sei.<sup>21</sup> Zudem enthält er ein ›Hintertürchen‹: Sind nämlich grundlegende nationale Interessen einer der Vetomächte berührt, kommt der Kodex nicht zum Einsatz.

Zum heutigen Datum haben 96 Staaten die Erklärung unterzeichnet.<sup>22</sup> Obgleich die Zahl beträchtlich ist, fehlen wichtige Unterschriften. Insbesondere unter den P5, die die Erklärung in die Pflicht nimmt, ist Frankreich mit seiner Unterschrift allein.<sup>23</sup> Gleichzeitig schmälern der vorgesehene Auslösemechanismus und das belassene ›Hintertürchen‹ die Wirkkraft des Kodexes. Denn mit dem Verweis auf grundlegende nationale Interessen verhindern die P5 bereits jetzt, dass der Rat aktiv wird. Es bleibt abzuwarten, inwieweit Frankreich diese Kritikpunkte berücksichtigt und den Kodex überarbeitet.

**Der Vorschlag der ACT-Gruppe:** Zeitgleich erarbeitete auch die ACT-Gruppe unter Federführung Liechtensteins einen Verhaltenskodex, der am 23. Oktober 2015 präsentiert wurde.<sup>24</sup> Vom französischen Entwurf unterscheidet er sich in dreierlei Hinsicht. Erstens richtet er sich nicht ausschließlich an die Vetomächte, sondern an alle UN-Mitgliedstaaten. Da der Sicherheitsrat nur mit Unterstützung nicht-ständiger Mitglieder aktiv werden kann, haben auch Staaten ohne Vetomacht Blockadepotenzial.<sup>25</sup> Deshalb soll der Kodex der ACT-Gruppe alle aktuellen und zukünftigen Ratsmitglieder binden. Der Entwurf geht zudem, zweitens, deutlich weiter als die französische Version. Er will Staaten nicht allein davon abhalten, glaubwürdige Resolutionen zu verhindern. Die Unterzeichner sind dazu angehalten, den Sicherheitsrat im Falle massenhafter Gräueltaten zu »zeitnahe und entschlossenem« Handeln zu drängen. Schließlich verzichtet der Vorstoß der ACT-Gruppe, drittens, auf besondere Auslösemechanismen oder etwaige ›Hintertürchen‹. Jeder Staat kann einen Anwendungsfall identifizieren. Auch der Generalsekretär ist dabei in die Pflicht genommen. Bislang haben sich dem Kodex 110 Staaten ver-

<sup>18</sup> Indirekt ist die Selbstverpflichtung bereits in der UN-Charta fixiert, die in Artikel 27(3) die Maßgabe enthält: »daß sich bei Beschlüssen auf Grund des Kapitels VI und des Artikels 52 Absatz 3 die Streitparteien der Stimme enthalten«.

<sup>19</sup> Die Rede Hollandes findet sich unter [onu.delegfrance.org/24-September-2013-Opening-of-the](http://onu.delegfrance.org/24-September-2013-Opening-of-the). Schon im Jahr 2001 hatte der französische Außenminister Hubert Védrine einen solchen Kodex ins Gespräch gebracht.

<sup>20</sup> Die Erklärung ist unter [www.globalr2p.org/media/files/2015-07-31-veto-political-declaration-final-eng.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/2015-07-31-veto-political-declaration-final-eng.pdf) abrufbar.

<sup>21</sup> Siehe dazu die Stellungnahme des französischen Außenministers Laurent Fabius in der New York Times, 4.10.2013.

<sup>22</sup> Die Liste der Unterzeichner ist unter [www.globalr2p.org/media/files/veto-list.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/veto-list.pdf) abrufbar.

<sup>23</sup> Das Vereinigte Königreich zeigt sich dem französischen Verhaltenskodex gegenüber aber aufgeschlossen.

<sup>24</sup> Siehe UN Doc. A/70/621-S/2015/978 v. 14.12.2015.

<sup>25</sup> Laut Artikel 27 der UN-Charta sind für Beschlüsse neun Stimmen nötig.

pflichtet – neben Frankreich auch das Vereinigte Königreich.<sup>26</sup>

Ohne die Unterstützung aller Vetomächte ist jedoch keiner der Kodizes in der Lage, Legitimität und Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats ernsthaft zu stärken. China, Russland und die USA verweigern dies bislang. Druck können die Kodizes dennoch entfalten. Je größer ihr Rückhalt in der Staatengemeinschaft, desto stärker der Druck auf die P5, den Gebrauch ihres Vetos zumindest überzeugend zu rechtfertigen, wenn nicht gar zu beschränken. Ob China und Russland für diesen Druck empfänglich sind, wird zwar allseits mit berechtigter Skepsis bedacht. Gleichwohl investiert gerade China immer stärker in den Aufbau von ›Soft Power‹.<sup>27</sup> Am schlechten Ruf eines Staates, der humanitäre Hilfe verhindert, dürfte China demnach wenig gelegen sein.

Der Kodex der ACT-Gruppe richtet sich an alle Staaten und birgt somit zusätzliches Druckpotenzial. Bei großem Rückhalt könnte er zu einem wichtigen Beurteilungskriterium innerhalb der Staatenwelt werden. Wer den Kodex nicht ehrt, könnte es demnach schwer haben, einen nichtständigen Sitz zu erhalten. Damit wäre der Bruch mit dem Kodex möglicherweise sanktionierbar, etwa durch die Verweigerung von Stimmen. Schließlich lässt sich diese Logik selbst auf die Strukturreform ausdehnen. Nur solchen Staaten wird demnach ein ständiger Sitz gewährt, die ihren Veto-Gebrauch beschränken.

In erster Linie muss es deshalb darum gehen, den Rückhalt für die Kodizes deutlich zu stärken. Gelingt dies, wird die Blockadepolitik einzelner Staaten kostspieliger. Die Legitimität des Rates kann dadurch nur gewinnen. Geschmälert wird sie auch durch den Eindruck, der Rat stehe im Dienste einzelner Mitglieder, nicht der gesamten Weltbevölkerung. Hier ist auch Deutschlands Einsatz gefragt. Deutschland könnte seinen Einfluss innerhalb der Gruppe der Vier (G4) nutzen, um auch Brasilien und Indien zur Unterzeichnung beider Vetokodizes zu bewegen.<sup>28</sup> Als Anwärter auf neue ständige Sitze ist die Selbstverpflichtung dieser Staaten besonders wichtig. Bei der Reform der Arbeitsmethoden hält sich Deutschland aber bislang auffallend zurück. Es sorgt sich, Fortschritte bei den Arbeitsmethoden könnten die Chancen einer Rats-erweiterung schmälern, von der sich Deutschland einen ständigen Sitz erhofft. Diese Sorge aber ist

unbegründet. Im Handeln Japans, eines wichtigen Partners Deutschlands in der G4, spiegelt sich diese Einsicht bereits. Während seiner Zeit als nichtständiges Mitglied hat Japan regelmäßig die ›Informelle Arbeitsgruppe für Dokumentation und andere Verfahrensfragen‹ geleitet und öffentliche Sicherheitsratsdebatten zur Reform der Arbeitsmethoden initiiert.<sup>29</sup> Deutschland muss hier nicht zurückbleiben.

## Fazit

Während die Strukturreform stockt, ist die Reform der Arbeitsmethoden Stück für Stück vorangeschritten. In zwei Bereichen erzielten Reformkräfte zuletzt Fortschritte: beim Auswahlprozess des UN-Generalsekretärs und in der Frage des Vetogebrauchs. In beiden Bereichen bleibt aber viel zu tun. Einflussreiche Staaten sind hier besonders gefragt. Deutschland ist ein solches Land – dafür sprechen nicht zuletzt sein Bekenntnis zum Multilateralismus sowie die Führungsrolle, die Deutschland mit einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat formalisiert sehen will. Es ist daher wünschenswert, dass sich Deutschland für die Reform der Arbeitsmethoden mit gleichem Engagement einsetzt, wie für die Rats-erweiterung. Die nächste Zeit als nichtständiges Ratsmitglied – vielleicht schon ab dem Jahr 2019 – ist dafür besonders geeignet.

## English Abstract

Sophie Eisentraut  
**Gridlock and Dynamism –  
 Realities of the Security Council Reform** pp. 99–103

Attempts to reform the United Nations Security Council reveal two different trends: while the enlargement of the Council's membership has stalled since 1965, the Council's working methods have been gradually improved. Recently, reformers have made progress on two different issues: one concerns the exclusive influence of the Security Council on the process of selecting Secretaries-Generals; the other regards a code of conduct for the use of the veto. However, on both issues plenty of work remains to be done.

<sup>26</sup> Die Liste der Unterzeichner findet sich unter [www.globalr2p.org/media/files/2017-01-25-coc-list-of-supporters.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/2017-01-25-coc-list-of-supporters.pdf). Dazu zählen 110 UN-Mitgliedstaaten und zwei Nichtmitglieder (der Heilige Stuhl und Palästina) mit Beobachterstatus.

<sup>27</sup> Siehe dazu China is spending Billions to Make the World Love It, *The Economist*, 23.03.2017.

<sup>28</sup> Brasilien hat immerhin den französischen Kodex unterzeichnet. Deutschland und Japan unterstützen beide Versionen.

<sup>29</sup> Informationen über die Arbeitsgruppe finden sich unter [www.un.org/sc/suborg/en/subsidiary/wgdocs](http://www.un.org/sc/suborg/en/subsidiary/wgdocs). Die letzte öffentliche Debatte fand am 19.7.2016 statt, siehe UN Doc. S/PV.7740 v. 19.7.2016.

# Reformdruck durch die 2030-Agenda

Eine internationale Beratergruppe unter Ko-Vorsitz von Klaus Töpfer hat weitreichende Empfehlungen für eine Neupositionierung des UN-Entwicklungssystems vorgelegt. Unterschiedliche Visionen und machtpolitische Interessen der Mitgliedstaaten sorgen jedoch für einen zähen Reformprozess.



**Dr. Max-Otto Baumann,** geb. 1982, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn mit dem Forschungsschwerpunkt Vereinte Nationen und Entwicklungspolitik.

Die Vereinten Nationen werden meist mit der Friedenssicherung und dem Schutz der Menschenrechte identifiziert. Ihre Tätigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit bildet jedoch einen dritten Pfeiler, der mit Einnahmen von 26,7 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015 sogar der mit Abstand größte ist.<sup>1</sup> Neben bekannten UN-Unterorganisationen wie dem UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme – UNDP) oder dem UN-Kinderhilfswerk (United Nations Children’s Fund – UNICEF) bilden insgesamt 34 Fonds, Programme, Sonderorganisationen und kleinere Einheiten das UN-Entwicklungssystem. Vielen Entwicklungsländern, aber auch den Industrieländern gelten die UN als unverzichtbarer Partner aufgrund ihrer Legitimität, ihrer Expertise und ihrer globalen Präsenz – insbesondere auch in Krisengebieten.

Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) ist die Entwicklungszusammenarbeit noch weiter aus dem Schatten der Sicherheitspolitik getreten und zu einem wichtigen Feld globaler Gemeinwohlpolitik geworden. Von der Entwicklungszusammenarbeit werden über die Be-

seitigung von Armut und Hunger hinaus auch Beiträge etwa zur Konflikt- und Migrationsursachenbekämpfung, zur Sicherung globaler Gesundheit und zur Bekämpfung des Klimawandels erwartet. Trotz großer Fortschritte in der Reduktion globaler Armut gewinnt die Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung angesichts neuer Zielkoordinaten.

Als die Mitgliedstaaten mit der 2030-Agenda eine neue ›Software‹ für die globale Entwicklungszusammenarbeit verhandelten, beschlossen sie auch, das UN-Entwicklungssystem, die ›Hardware‹, auf den Prüfstand zu stellen. So wurde Ende des Jahres 2014 ein Konsultationsprozess im UN-Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) aufgenommen, der sogenannte ›ECOSOC-Dialog‹, in dem rund 50 Mitgliedstaaten für eineinhalb Jahre Reformbedarf und -perspektiven diskutierten. Zur Unterstützung des ›ECOSOC-Dialogs‹ beriefen die UN ein 14-köpfiges Beratergremium – das ›Independent Team of Advisors‹ (ITA) – unter dem Ko-Vorsitz von Klaus Töpfer (Deutschland) und Juan Somavía (Argentinien).<sup>2</sup>

Die Zwischenbilanz des Reformprozesses fällt bislang gemischt aus. Im ›ECOSOC-Dialog‹ konnten sich die Mitgliedstaaten nicht, wie von dem ITA vorgeschlagen, auf substanzielle Reformen verständigen. Eine nach intensiven Verhandlungen verabschiedete Resolution der Generalversammlung (Quadrennial Comprehensive Policy Review – QCPR)<sup>3</sup> Ende des Jahres 2016 bestätigte überwiegend den Status quo. Allerdings geht der Reformprozess weiter, da die QCPR-Resolution den neuen UN-Generalsekretär António Guterres beauftragt, bis Ende des Jahres 2017 vier Reformbe-

<sup>1</sup> UN-Dok. A/72/61–E/2017/4, S. 3.

<sup>2</sup> Die Webseite des ›ECOSOC-Dialogs‹ ist unter [www.un.org/ecosoc/en/content/what-ecosoc-dialogue](http://www.un.org/ecosoc/en/content/what-ecosoc-dialogue) zu finden.

<sup>3</sup> UN Doc. A/RES/71/243 v. 21.12.2016.

richte zu verschiedenen Aspekten des UN-Entwicklungssystems vorzulegen. Die Empfehlungen des Generalsekretärs werden weitere Verhandlungen der Staaten nach sich ziehen, im Jahr 2018 dürften dann wichtige Entscheidungen anstehen.

### Notwendigkeit eines ›neuen Multilateralismus‹

Die letzte UN-Reforminitiative fand im Jahr 2006 unter UN-Generalsekretär Kofi Annan statt. Die damals erarbeiteten Empfehlungen wurden jedoch nicht vollständig umgesetzt.<sup>4</sup> So wurde zwar ›Delivering as One‹ ins Leben gerufen, um die Arbeit der Vereinten Nationen auf der Länderebene zu bündeln, und auch die Zusammenführung von vier ehemals eigenständigen Einheiten in der neuen Organisation UN Women kann als Erfolg betrachtet werden. Ansonsten wurde jedoch wenig an den Strukturen und der Programmatik des UN-Entwicklungssystems geändert.

Die Stoßrichtung von Reformen muss sich aus neuen Herausforderungen durch die 2030-Agenda ableiten. Die neuen ›Ziele für nachhaltige Entwicklung‹ (Sustainable Development Goals – SDGs) sind ambitionierter als die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) es waren. Armut soll beispielsweise nicht halbiert, sondern beseitigt werden; das übergreifende Ziel ist eine globale Transformation zu Nachhaltigkeit. Dafür benötigen die UN ein neues Aufgabenprofil, das über die kleinteilige Projektarbeit hinausgeht. Die Weltorganisation muss nun die Mitgliedstaaten und zunehmend auch nichtstaatliche Akteure zu einer neuen Zusammenarbeit im Dienste des globalen Gemeinwohls mobilisieren. Nichts weniger als ein ›neuer Multilateralismus‹ in der Entwicklungszusammenarbeit ist nun erforderlich.<sup>5</sup>

Daraus ergibt sich Reformbedarf in drei Feldern. Erstens ist das Problem der Fragmentierung und Unsteuerbarkeit des UN-Entwicklungssystems nach wie vor ungelöst. Auf der politischen Ebene teilen sich die Generalversammlung, der ECOSOC und 24 Aufsichtsgremien die Steuerung des Systems. Auf der Verwaltungsebene fehlt es an Führung sowohl durch das Sekretariat als auch innerhalb der Entwicklungsgruppe (UN Development Group – UNDG), in der 32 Einheiten zusammengeschlossen sind. Die Unterorganisationen arbeiten

weitgehend selbstständig mit eigener Finanzierung, was zu frappierenden thematischen Überlappungen führt. Zu Recht stimmte daher der ehemalige deutsche Bundespräsident Horst Köhler in seiner Rede zum 70-jährigen Bestehen der UN ein »Lied der Klage« an, da das System oft »eher gegeneinander als miteinander arbeitet«.<sup>6</sup>

Zweitens bestehen grundlegende Probleme in der finanziellen Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und dem UN-Entwicklungssystem. Fast der gesamte Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wird von freiwilliger Finanzierung getragen, und

### Mit der 2030-Agenda und ihren 17 voneinander abhängigen SDGs steigt der Bedarf an gut koordinierter und analytisch fundierter Entwicklungszusammenarbeit.

dabei hat sich der Anteil der zweckgebundenen Beiträge gegenüber den Kernbeiträgen in den letzten zwei Jahrzehnten von rund 50 auf derzeit 71 Prozent erhöht. Dies stellt einen problematischen Paradigmenwechsel der UN-Entwicklungsfinanzierung dar (vgl. Abbildung, S. 107). Zweckgebundene Mittel führen zu einer einseitigen Ausrichtung der UN an Geberinteressen statt an Entwicklungserfordernissen. Sie leisten der systeminternen Konkurrenz und Fragmentierung Vorschub und höhlen multilaterale Kernfunktionen wie Koordination, Analyse, langfristige Orientierung und Neutralität aus – Funktionen, die eigentlich den Mehrwehrt der UN ausmachen sollten.

Drittens müssen die Ziele und Tätigkeiten des UN-Entwicklungssystems auf den Prüfstand. Die UN sind derzeit auf operative, ganz im jeweiligen Landeskontext programmierte Projektarbeit eingestellt, können damit aber nur in den ärmsten und konfliktbetroffenen Ländern noch entscheidende Entwicklungsbeiträge leisten. Mit der 2030-Agenda und ihren 17 voneinander abhängigen SDGs steigt der Bedarf an gut koordinierter und analytisch fundierter Entwicklungszusammenarbeit, auch angesichts der wachsenden Zahl an Gebern. Die transnationalen und globalen Verflechtungen vieler Entwicklungsprobleme erfordern eine neuartige, ebenso transnationale und globale Herangehens-

<sup>4</sup> Timo Mahn, Kohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten. Die Weichen für den Wandel sind gestellt, in: Vereinte Nationen (VN), 3/2013, S. 97–144.

<sup>5</sup> Bruce Jenks/Homi Kharas, Toward a New Multilateralism, Brookings Report, April 2016.

<sup>6</sup> Die Rede von Bundespräsident a. D. Horst Köhler beim Festakt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zum 70-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen am 21. Oktober 2015 in Berlin, abgedruckt in VN, 6/2015, S. 277–283 sowie abrufbar unter: [www.dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift\\_VN/VN\\_2015/Heft\\_6\\_2015/08\\_Rede\\_K%C3%B6hler\\_VN\\_6-15\\_26-11-2015.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2015/Heft_6_2015/08_Rede_K%C3%B6hler_VN_6-15_26-11-2015.pdf)

weise – beispielsweise im Zusammenhang mit der Ebola-Krise oder unrechtmäßigen Finanzströmen.

Bei allen Reformüberlegungen müssen auch politische Umstände mitgedacht werden. Bislang sind die UN im Entwicklungsbereich klar in Geber und Nehmer getrennt. Die zehn größten Geber kommen für 73 Prozent aller mitgliedstaatlichen Beiträge auf,<sup>7</sup> sämtliche Entwicklungs- und Schwellenländer für lediglich elf Prozent. Diese Zweiteilung bei den Finanzen ist gleichermaßen Ausdruck wie Ursache einer ausgeprägten politischen Lagerbildung innerhalb der UN mit jeweils unterschiedlichen Vorstellungen zur globalen Lastenteilung. Sie

## Das ITA empfahl, die Position der stellvertretenden Generalsekretärin wieder allein mit dem Bereich nachhaltiger Entwicklung zu betrauen.

entspricht immer weniger der Realität globaler wirtschaftlicher Machtverteilung. Dass die UN-Entwicklungsbeiträge der Industrieländer schon seit einer Dekade fast stagnieren – abgesehen von den wachsenden humanitären Beiträgen – könnte ein Indiz sein, dass der Nord-Süd-Gesellschaftsvertrag brüchig wird.

### Mehr Integration wagen: Reformvorschläge des ITA

Der ›ECOSOC-Dialog‹ hat zu einer umfassenden analytischen Durchleuchtung des UN-Entwicklungssystems und zur Klärung mitgliedstaatlicher Reformvorstellungen beigetragen. Bei dem Wunsch nach mehr Effizienz, Effektivität, Rechenschaftspflicht und Kohärenz waren sich die Mitgliedstaaten grundsätzlich einig. Darüber hinaus wurde klar, dass anders als bei der letzten Reforminitiative nun dringend auch die Strukturen auf der Leitungsebene angegangen werden müssen, um bei den genannten Reformzielen voranzukommen.

In diesem Sinne enthält der ITA-Abschlussbericht<sup>8</sup> eine Reihe innovativer Ideen, die insgesamt auf eine bessere Integration des UN-Entwicklungssystems zielen. In dieser Stoßrichtung folgen sie der ersten UN-Reformstudie aus den sechziger Jahren. Darin klagt der Autor Sir Robert Jackson, er hätte

vergeblich nach dem ›Gehirn‹ des schon damals verzweigten Systems gesucht.<sup>9</sup>

Am Anfang muss die Frage stehen: Welche Ziele sollen die UN verfolgen und mit welchen Mitteln? Konnte der letzte Reformbericht aus dem Jahr 2006 das Thema Funktionen noch aussparen, da es ›nur‹ um Effizienz und Kohärenz ging, so setzte das ITA bei einer Reflexion neuer Herausforderungen an. Es bekräftigte das übergreifende Ziel der Armutsbekämpfung, die besonders in den ärmsten und von Krisen betroffenen Ländern weiterhin eine operative Rolle der UN erfordere. Die weiteren Empfehlungen haben transformatives Potenzial: grenzüberschreitende und globale Probleme sollten gezielter bearbeitet; die Rolle der UN als globales Zentrum von Überwachung, Analyse und Prävention gestärkt; in Mitteleinkommensländern die vermittelnde und beratende Funktion der UN ausgebaut; die Frühwarnfunktion, Präventionsarbeit und Konfliktursachenbekämpfung erheblich verbessert und schließlich die Partnerschaft mit internationalen Finanzinstitutionen und anderen Entwicklungsakteuren gesucht werden.

Der Schwerpunkt der ITA-Vorschläge lag dann allerdings doch im institutionellen Bereich, wo das ITA unter dem Prinzip ›Kohäsion in Diversität‹ verschiedene Reformen vorschlug. Sie zielten darauf ab, so etwas wie Jacksons ›Organisations-Gehirn‹ zu schaffen. Auf der zwischenstaatlichen Ebene empfahl das ITA, den ECOSOC durch die Schaffung eines Vollzeit-Präsidentenamts nach dem Vorbild der Generalversammlung aufzuwerten. Die Aufsichtsgremien der UN-Spezialorgane, die eine Quelle der Fragmentierung sind, sollten zu einem übergreifenden Nachhaltigkeitsgremium zusammengefasst werden, welches dann für die operative Steuerung des Systems verantwortlich wäre.

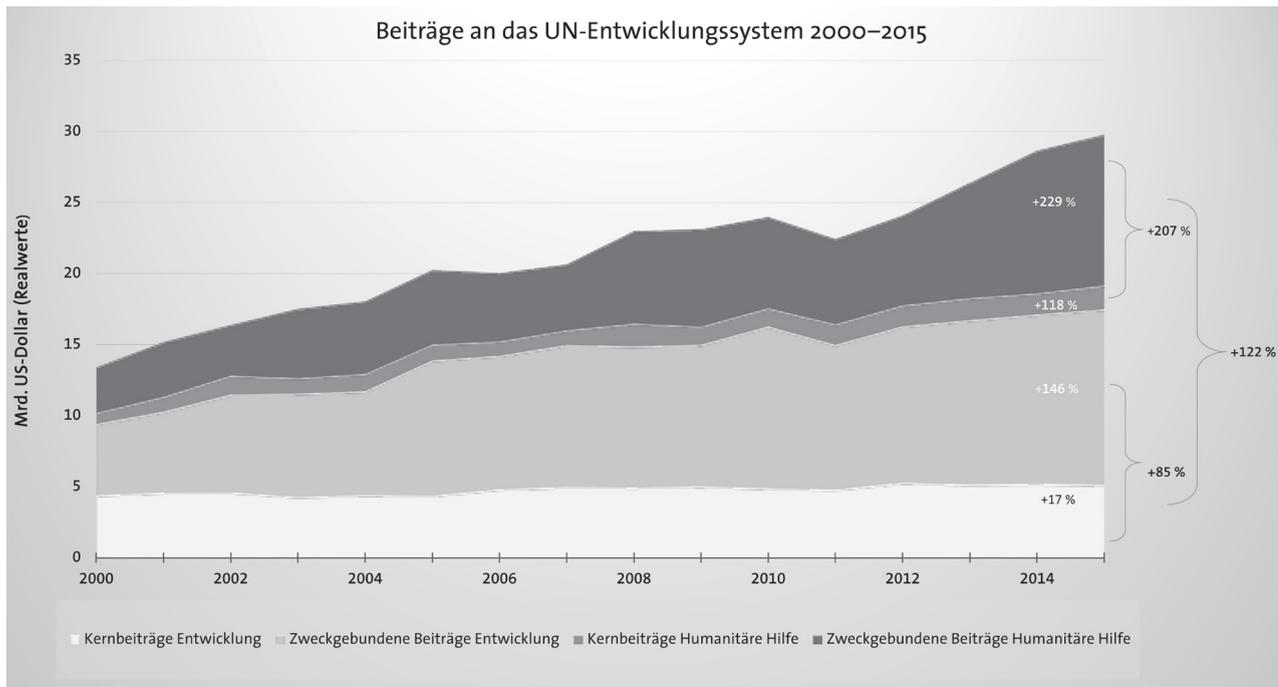
Für die administrative Seite empfahl das ITA, die Position der stellvertretenden Generalsekretärin beziehungsweise des stellvertretenden Generalsekretärs wieder allein mit dem Bereich nachhaltiger Entwicklung zu betrauen. Damit wird eine hochrangige und zentrale Führung des Entwicklungssystems möglich. Dieser Vorschlag ist nicht neu,<sup>10</sup> aber anders als damals, schlug das ITA neuartige Führungsinstrumente vor, um tatsächlich eine effektive Systemsteuerung zu ermöglichen. So sollte ein Strategiedokument erstellt werden, um das Entwicklungssystem regelmäßig überprüfen und auf neue Prioritäten ausrichten zu können. Flankiert werden sollte dieses Strategiedokument von

<sup>7</sup> UN Doc. A/72/61-E/2017/4 v. 28.12.2016, S. 9.

<sup>8</sup> Verfügbar auf der ECOSOC-Webseite unter [www.un.org/ecosoc/en/content/phase-2](http://www.un.org/ecosoc/en/content/phase-2)

<sup>9</sup> UN Doc. DP/5 v. 1969, Sir Robert Jackson, A Study of the Capacity of the United Nations Development System.

<sup>10</sup> UN Doc. A/RES/52/12b v. 9.1.1998.



Die Prozentangaben beziehen sich auf das Jahr 2015. Quelle: UN Doc. A/72/61-E/2017/4 v. 28.12.2016, S. 10.

einem Gesamtbudget – bislang weiß man in den UN immer erst im Nachhinein, wie viel Geld wohin floss. Schließlich wurde empfohlen, dass die Fäden des Systems der Länder-Koordinatoren (Resident Coordinators – RC) ebenfalls beim stellvertretenden Generalsekretär zusammenlaufen sollten und nicht mehr im UNDP. Im Ergebnis laufen diese Reformen auf einen Paradigmenwechsel hinaus: vom Prinzip der unverbindlichen Selbstkoordination hin zu einer ›Koordination mit Autorität‹.

Eine weitere wichtige Reformempfehlung betrifft die unabhängige Überprüfung der Tätigkeiten aller UN-Unterorganisationen und deren weitreichenden Netze von rund 1400 Länderbüros, um Überlappungen und Ineffizienzen zu beseitigen. Für Kooperationen der UN mit externen Partnern wurde die Schaffung eines zentralen Büros empfohlen, um einerseits deren Potenzial in der Einbringung von Ideen und Ressourcen besser zu nutzen, sie andererseits aber auch unter eine systematische Aufsicht zu stellen. Bislang kommt es immer wieder zu ungebührlicher Einflussnahme und Reputationsproblemen für die UN, besonders, wenn sie mit großen Unternehmen zusammenarbeiten.<sup>11</sup>

Beim Thema Finanzierung wurden schließlich zentrale Geberkonferenzen mit hochrangiger Teilnahme auf Seiten der Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Damit könnten auf Grundlage des Gesamtbudgets

(neue) Geber mobilisiert und die stellvertretende Generalsekretärin beziehungsweise der stellvertretende Generalsekretär als Leiter des Verfahrens politisch gestärkt werden. Interessant ist auch, dass das ITA durchgängig nicht von ›Hilfsgeldern‹ spricht, sondern von ›Investitionen‹. Man hilft, um Not zu lindern – das bleibt in der humanitären

**Im Ergebnis laufen die Reformen auf einen Paradigmenwechsel hinaus: vom Prinzip der unverbindlichen Selbstkoordination hin zu einer ›Koordination mit Autorität‹.**

Hilfe relevant. Aber wer investiert, möchte nachhaltige Ergebnisse sehen und behandelt sein Gegenüber als Geschäftspartner auf Augenhöhe.

### Skeptische Reaktionen

Im ›ECOSOC-Dialog‹ wurden diese Reformempfehlungen zunächst überwiegend skeptisch aufgenommen.<sup>12</sup> Es bot sich dem Beobachter beinahe ein Bild der Schizophrenie. Im grundsätzlichen Re-

<sup>11</sup> Barbara Adams/Jens Martens, Fit for whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations, Global Policy Forum, Bonn/New York 2015.

<sup>12</sup> Stellungnahmen einzelner Mitgliedstaaten sind unter [www.un.org/ecosoc/en/content/what-ecosoc-dialogue](http://www.un.org/ecosoc/en/content/what-ecosoc-dialogue) zu finden.

### Die Generalversammlung hat den Generalsekretär beauftragt, Reformberichte zu vier Themen vorzulegen:

- Überprüfung der Funktionen und Kapazitäten aller Unterorganisationen (bis Juni 2017),
- Vorschlag für ein systemweites Strategiedokument zur Umsetzung der 2030-Agenda durch das UN-Entwicklungssystem (bis Ende des Jahres 2017),
- Optionen zur Verbesserung der Aufsichts- und Koordinationsstrukturen im UN-Entwicklungssystem (bis Juni 2017),
- Umfassende Vorschläge für weitere Verbesserungen des Systems der Länder-Koordinatoren (bis Ende des Jahres 2017).

formwillen und den abstrakten Zielen waren sich die Diplomatinen und Diplomaten einig. Und doch mochten selbst jene Industrieländer, die bei der letzten Reforminitiative noch massive Umstrukturierungen gefordert hatten, den angesprochenen Empfehlungen der ITA nicht folgen. Die Prämissen, die in den Redebeiträgen aufgestellt wurden –

### Fragmentierung und Dezentralität haben ein derartiges Ausmaß angenommen, dass die Unterorganisationen ihre eigene Unabhängigkeit über ein funktionierendes Gesamtsystem stellen.

Konzentration auf die Länderebene, Bewahrung der Vielfalt, Verbesserung der bestehenden Strukturen –, widersprachen einer Systemintegration. Einige Mitgliedstaaten, darunter Südafrika und die USA, warnten explizit vor einer »exzessiven Zentralisierung« des Systems.

Zu dieser Haltung hatte wohl auch das Lobbying vonseiten des Systems beigetragen, jedenfalls bei den kleineren Staaten. Der damalige Generalsekretär Ban Ki-moon schenkte dem Reformprozess keine Aufmerksamkeit, und die Unterorganisationen nutzten dieses Führungsvakuum, um für ihre status-quo-orientierten Reformvorstellungen zu werben. Auf afrikanische Mitgliedstaaten wurde angeblich hinter den Kulissen großer Druck ausgeübt. Ein Reformbericht des Generalsekretärs, der

laut Mandat der Generalversammlung die Ergebnisse des »ECOSOC-Dialogs« hätte zusammenfassen sollen, wurde durch Interventionen aus dem System massiv verwässert.<sup>13</sup> Dieser innere Widerstand bestätigt die Kritik am UN-Entwicklungssystem. Fragmentierung und Dezentralität haben ein derartiges Ausmaß angenommen, dass die Unterorganisationen ihre eigene Unabhängigkeit über ein funktionierendes Gesamtsystem stellen.

Der Verhandlungsprozess zur QCPR-Resolution<sup>14</sup>, der im Herbst 2016 stattgefunden hatte, führte so schnell zu den gewohnten Nord-Süd-Streitpunkten. Inhaltlich und sprachlich deckt sich die neue Resolution weitgehend mit der letzten QCPR-Resolution aus dem Jahr 2012.<sup>15</sup> In allen entscheidenden Punkten bleibt sie unverbindlich. Einen wichtigen Unterschied zur letzten Resolution gibt es dennoch: Wo sich die Staaten über Reformbedarf grundsätzlich einig waren, aber keine inhaltliche Übereinstimmung erzielen konnten, beauftragten sie den Generalsekretär, neue Reformberichte vorzulegen (vgl. Info-Box).<sup>16</sup> Damit geht der Reformprozess mindestens bis zur 73. Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2018 weiter.

### Gerangel um Einfluss

Wie erklären sich die beklagte Schizophrenie und das bislang bescheidene Resultat der QCPR-Verhandlungen? Im Wesentlichen liegt dies an Interessenkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten. Reduzierte man etwa aus Effizienzgründen die gewaltige Zahl der UN-Länderbüros, würden einige Arbeitsplätze in Entwicklungsländern wegfallen. Dies hätte den Widerstand seitens der Gruppe der 77 (G77), dem Zusammenschluss der Entwicklungs- und Schwellenländer, zur Folge. Reformierte man die Aufsichtsgremien, könnten die Industrieländer, die dort leicht überrepräsentiert sind, ein oder zwei Sitze an G77-Staaten verlieren. Dies würde zu promptem Widerstand der Industriestaaten führen. In der Sache sind dies fast bedeutungslose Veränderungen, aber niemand möchte als Verlierer dastehen.

Eine Systemintegration, wie von dem ITA vorgeschlagen, rührt indessen auch an grundlegenden Interessen. Beide Seiten, Entwicklungs- und Industrieländer, fürchten, dass eine effektivere Gesamtsteuerung des Systems auch die Mitgliedstaaten erfassen könnte. Die Entwicklungsländer sehen

<sup>13</sup> Interviews mit Diplomatinen und Diplomaten sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des UN-Sekretariats.

<sup>14</sup> UN Doc. (Anm. 3).

<sup>15</sup> UN Doc. A/RES/67/226 v. 21.12.2012.

<sup>16</sup> Vgl. UN Doc. (Anm. 3).

ihre Freiheit gefährdet, selbst entscheiden zu können, mit welchen Unterorganisationen sie zusammenarbeiten. Damit reduzieren sie das Risiko eines ›Geberkartells‹, das ihnen Lösungen diktiert. Industriestaaten möchten ihrerseits die Möglichkeit bewahren, Unterorganisationen durch Wahlmöglichkeit und Geldkürzungen unter Druck zu setzen. So stellen beide Seiten unter dem Lob der ›Vielfalt‹ und ›Dezentralität‹ ihr Macht- und Souveränitätsinteressen über das geteilte Interesse an einem starken UN-Entwicklungssystem.

Letztlich geht es um die Frage, wer bei den Vereinten Nationen den Ton angibt. Diplomatinen und Diplomaten der G77 klagen, dass die UN fest in der Hand der Industrieländer seien, die durch ihre Finanzierungsmacht das alleinige Sagen hätten. Damit würden die Aufsichtsgremien entwertet, in denen die Entwicklungsländer eine Stimmenmehrheit haben. Deshalb bestehen sie auf einen absoluten Führungsanspruch der UN-Generalversammlung und betrachten relativ autonom agierende Managementstrukturen mit Misstrauen. Wenn es um die Zusammenarbeit mit den UN geht, fordern sie mehr ›Ownership‹, aber weniger im Sinne einer Eigenverantwortung, sondern vielmehr im Sinne einer exklusiven Kontrolle über UN-Tätigkeiten im Land.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich weitere Konfliktfelder in den Reformverhandlungen. Die Industrieländer befürworten eine stärkere Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Friedensschaffung und Entwicklung. Die G77 sorgt sich hingegen, dass dann weniger Geld in Entwicklung fließen und diese politisiert werden könnte. Systematische Prävention und Konfliktursachenbekämpfung, einschließlich regelmäßiger Risikoanalysen, lehnen die G77 als Bevormundung ab. Den von Industrieländern geforderten Fokus auf grenzüberschreitende Herausforderungen und den Strategiewechsel von operativer Projektarbeit zu einer stärker normativen Wirkungsweise wertet die G77 als Bedrohung ihrer ›Ownership‹ und als Indiz dafür, dass sich die Industrieländer ihrer Nord-Süd-Solidaritätspflicht entziehen – jedenfalls solange die Industrieländer normative Funktionen mit liberal-demokratischen Werten in Verbindung bringen und Fragen von Wirtschaft, Handel und Steuerkooperation ausklammern.

Ebenfalls umstritten ist die Rolle der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. In der Vision der Industrieländer sind die Vereinten Nationen eine Plattform für alle entwicklungspolitisch relevanten Akteure, die Ressourcen und Innovationen einbringen können. Die Entwicklungsländer hingegen fürchten, dass damit ihr Einfluss im Entwicklungssystem weiter relativiert wird, zumal ja nichtstaatliche Organisationen (NGOs), Philanthropen und große Unternehmen tatsächlich häu-

fig entweder aus Industrieländern kommen oder, im Fall der NGOs, maßgeblich von dort finanziert werden.

## Fazit: Mehr transformatives Denken

Unterschiedliche Visionen, Interessenpolitik und eingeschlossene Reaktionsschemata prägen die UN-Diplomatie schon seit Langem. Beide Seiten fürchten, dass aus einer Neuausrichtung des UN-Entwicklungssystems die jeweils andere Seite als Gewinner hervorgehen könnte. So ist es für die Mitgliedstaaten durchaus rational, Reformen derzeit nur in den engen Grenzen des politischen ›Alltagsgeschäfts‹ zu suchen. Für die Herausforderungen der globalen

**Entwicklungsländer klagen, dass die UN fest in der Hand der Industrieländer seien, die durch ihre Finanzierungsmacht das alleinige Sagen hätten.**

Nachhaltigkeit ist diese Haltung unpassend. Der Reformdruck wird noch zunehmen, wenn sich das UN-Entwicklungssystem mit seinen institutionell fixierten Interessensgegensätzen weiter von einer globalen Realität entfernt, in welcher der globale Süden wirtschaftlich aufholt und nationale Entwicklung zunehmend von der Lösung grenzüberschreitender, globaler Herausforderungen abhängt.

## English Abstract

Max-Otto Baumann

**Reform Pressure through the 2030 Agenda** pp. 104–109

In New York, United Nations member states are currently engaged in a multi-year process of reforming the UN development system. An international advisory group co-chaired by Klaus Töpfer has presented far-reaching proposals to reposition the UN development system for the implementation of the new 2030 Agenda. For that purpose, the UN needs to go beyond project-work. It needs to embrace new functions and become more integrated in order to effectively support member states and other actors in the global transformation towards sustainability. However, vested interests, diverging visions, and power motives of member states along the north-south divide make for a tortuous reform process that has yet to yield substantial reform decisions.

# Die ›Human Rights up Front‹-Initiative der UN

Mit seiner Präventionsagenda knüpft UN-Generalsekretär António Guterres an die ›Human Rights up Front‹-Initiative seines Vorgängers an. Diese verzahnt Mechanismen zur Frühwarnung vor schweren Menschenrechtsverletzungen, stärkt die Arbeit der UN-Landesteams und hat einen Kulturwandel im UN-System angestoßen.



**Gerrit Kurtz,**  
geb. 1985, promoviert am  
King's College London und ist  
Non-Resident Fellow am Global  
Public Policy Institute (GPPi)  
in Berlin. Foto: GPPi

UN-Generalsekretär António Guterres hat eine übergeordnete Priorität für seine Arbeit identifiziert: die Prävention von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen.<sup>1</sup> Der Begriff der Prävention soll seiner Auffassung nach als Querschnittsaufgabe für die drei Säulen der Vereinten Nationen – Frieden und Sicherheit, nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte – dienen.<sup>2</sup> Damit knüpft Guterres an die ›Human Rights up Front‹-Initiative (HRuF-Initiative) an, die bereits ein Reformprojekt seines Vorgängers Ban Ki-moon war.<sup>3</sup>

Die Initiative richtet sich insbesondere nach innen an die Arbeit der UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sowie die Zusammenarbeit der relevanten UN-Institutionen. Die HRuF-Initiative entstand als Reaktion des Sekretariats auf das nicht

angemessene Verhalten des gesamten UN-Systems während des Endes des Bürgerkriegs in Sri Lanka. Vor diesem Hintergrund sind neue Abstimmungsmechanismen im UN-Sekretariat geschaffen worden, die Menschenrechtsaufgaben von UN-Entwicklungsorganisationen vor Ort stärken und bestehende Instrumente zusammenführen, die der personellen Unterstützung von UN-Landesteams (UN Country Team – UNCT) dienen.

Bei seinem ersten Auftritt als Generalsekretär im UN-Sicherheitsrat sagte Guterres, dass weder Krieg noch Frieden unvermeidlich seien. Frieden sei »das Ergebnis schwieriger Entscheidungen, harter Arbeit und Kompromisse. Wir sollten ihn nie für selbstverständlich nehmen, sondern ihn schätzen und fördern in jedem Land, zu jeder Zeit. Prävention ist nicht bloß eine Priorität, sondern die Priorität. Wenn wir unsere Verantwortungen wahrnehmen, werden wir Leben retten, Leiden vermindern und Millionen Menschen Hoffnung geben.«<sup>4</sup> Die HRuF-Initiative bietet für diese Vision passende Anknüpfungspunkte.

## Eine systemische Herausforderung

Die HRuF-Initiative entstand als Antwort auf das »systemische Versagen«, das ein Untersuchungsbe-

<sup>1</sup> Dank gebührt allen Interviewpartnern sowie Sarah Brockmeier, Aurélie Domisse und Sophie Eisentraut für ihre hilfreichen Kommentare. Der finanziellen Unterstützung der Heinrich-Böll-Stiftung sowie des ›UK Economic and Social Research Council‹ sei ebenfalls herzlich gedankt.

<sup>2</sup> Rede des UN-Generalsekretärs António Guterres in der Westminster Central Hall, London, am 10.5.2017.

<sup>3</sup> Bislang nicht veröffentlichter Brief des UN-Generalsekretärs, ›The Vision of the Secretary-General on Prevention, 2017‹. Das Dokument wurde den Mitgliedstaaten am 3.5.2017 zugesandt.

<sup>4</sup> Rede des UN-Generalsekretärs während einer öffentlichen Debatte im UN-Sicherheitsrat zum Thema Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit: Konfliktprävention und nachhaltiger Frieden, 10.1.2017, [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance)

richt dem UNCT in Sri Lanka und dem Sekretariat der Vereinten Nationen in Bezug auf die letzten Monate des Bürgerkriegs in den Jahren 2008 und 2009 vorgeworfen hatte.<sup>5</sup> Neben dem UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme – UNDP) gehörten dem UNCT in Sri Lanka unter anderem die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM), die Weltbank und das UN-Kinderhilfswerk (United Nations Children’s Fund – UNICEF) an. Die Organisationen arbeiten gemäß ihrer jeweiligen Mandate als Teil eines umfassenden Entwicklungsprogramms, das das UN-System mit der Gastregierung vereinbart. Ein Residierender Koordinator der UN (United Nations Resident Coordinator – RC) stimmt die Arbeit der im UNCT vertretenen Organisationen ab. Grundsätzlich ist die oder der RC auch gleichzeitig Leiterin oder Leiter des lokalen UNDP-Büros. In humanitären Notfällen übernimmt der RC zusätzlich die Funktion des humanitären Koordinators der vor Ort vertretenen humanitären Organisationen.

Jede einzelne dieser Organisationen beschäftigt für ihren jeweiligen Arbeitsbereich Analyse- und Programmmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, aber die Ressourcen, die dem Büro des RC für eine umfassende politische Analyse und Diplomatie zur Verfügung stehen, sind sehr begrenzt. Innerhalb der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) in New York gibt es zwar Ansprechpartnerinnen und -partner für jedes Einsatzland, aber vor der HRuF-Initiative wurden diese Kommunikationskanäle nicht regelmäßig genutzt.<sup>6</sup>

Die Kritik am Verhalten der Vereinten Nationen in der Endphase des Bürgerkriegs in Sri Lanka entzündete sich weniger an einzelnen Personen oder Organisationen, sondern richtete sich an das System als solches. Jede UN-Organisation vor Ort sah die Situation in erster Linie aus ihrer Perspektive.

Es gab keine gemeinsame Analyse der politischen Optionen und Gefahren für die Zivilbevölkerung in Sri Lanka aus dem UN-System. Zwar habe es eine »exzellente Analyse der Risiken« in Sri Lanka durch

das DPA gegeben, aber »die Analyse und Schlussfolgerungen wurden als die Schlussfolgerungen des DPA angesehen. Niemand sonst fühlte sich verantwortlich, diese wahrzunehmen«, beschrieb ein UN-Mitarbeiter die Situation.<sup>7</sup> Politischer Druck durch die UN wäre der Schlüssel gewesen, argumentierte ein UN-Mitarbeiter in einem Interview, um die Konfliktparteien zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu bewegen.<sup>8</sup> Dazu fehlte es jedoch an den richtigen Personen vor Ort und der Abstimmung zwischen UN-Institutionen in New York. Im UN-Landesteam kannten sich zu wenige Personen im Bereich Menschenrechte und mit Verletzungen des humanitären Völkerrechts aus. Die sri-lankische Regierung hatte immer wieder UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern die Arbeitserlaubnis verweigert.<sup>9</sup> Im Januar 2009 begannen einige UN-Bedienstete aus eigener Initiative, die zivilen Opfer der Kriegshandlungen systematisch zu zählen. Doch dafür hatten sie kein ausdrückliches Mandat. Der RC teilte

### Die Kritik am Verhalten der Vereinten Nationen entzündete sich weniger an einzelnen Personen oder Organisationen, sondern richtete sich an das System als solches.

zwar im März 2009 die Daten den diplomatischen Vertretungen in Colombo mit, spielte jedoch ihre Bedeutung gegenüber der Regierung und in der Öffentlichkeit herunter, als das Amt der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) und Mitglieder der diplomatischen Vertretungen die Daten veröffentlichten.<sup>10</sup>

In New York konzentrierte sich der Nothilfe-Koordinator der Vereinten Nationen John Holmes darauf, einen humanitären Zugang herzustellen. Er durfte als einziger die Mitglieder des Sicherheitsrats in informellen Sitzungen über die Lage vor Ort unterrichten. Dies entsprach seiner Amtsbefugnis, allerdings fehlte den Mitgliedstaaten so eine ausdrücklich menschenrechtliche Perspektive.

<sup>5</sup> Gerrit Kurtz, An der Verantwortung gescheitert? Die Vereinten Nationen und das Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka, Vereinte Nationen (VN), 2/2013, S. 69–74.

<sup>6</sup> Telefoninterview mit einem UN-Mitarbeiter am 8.3.2017.

<sup>7</sup> Interview mit zwei UN-Mitarbeitern am 9.4.2015 in New York.

<sup>8</sup> Telefoninterview mit einem UN-Mitarbeiter am 1.7.2014.

<sup>9</sup> Report of the Secretary-General’s Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka, November 2012, S. 8, [www.un.org/News/dh/infocus/Sri\\_Lanka/The\\_Internal\\_Review\\_Panel\\_report\\_on\\_Sri\\_Lanka.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf)

<sup>10</sup> Report of the Secretary-General’s Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka, a.a.O. (Anm. 9), S. 12.



Die Notwendigkeit der HRuF-Initiative ist offenkundig: Zuletzt retteten sich rund 30 000 Menschen in eine Schutzzone für Zivilisten in der Nähe einer UNMISS-Außenstelle in Wau, Südsudan. UN PHOTO: NEKTARIOS MARKOGIANNIS

Bei der Auswertung des Untersuchungsberichts kam das Büro des Generalsekretärs zu der Erkenntnis, dass »ein systemisches Versagen eine systemische Lösung« verlange, erläuterte Andrew Gilmour.<sup>11</sup>

## Statt in den abgesteckten Kompetenzen ihrer jeweiligen Organisationen zu denken, sollten UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sich als Teil eines Ganzen fühlen.

Dies war der Ausgangspunkt der HRuF-Initiative. Im September 2013 genehmigte Ban den Aktionsplan und im Dezember desselben Jahres unterrichtete sein Stellvertreter Jan Eliasson die Generalversammlung.

### Ein umfassendes Reformpaket

Die HRuF-Initiative hat drei übergreifende Ziele: Erstens soll sie einen Kulturwandel innerhalb des UN-Systems anregen, damit alle UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter Menschenrechte als einen Teil ihrer Arbeit ansehen; zweitens sollen verbes-

serte Frühwarn- und Abstimmungsmechanismen sowohl in den Einsatzorten als auch in New York etabliert werden und drittens strebt sie einen offeneren Umgang mit den Mitgliedstaaten in Fragen der Menschenrechte an.<sup>12</sup>

Bei der HRuF-Initiative geht es nicht allein um Einzelmaßnahmen. Statt in den abgesteckten Kompetenzen ihrer jeweiligen Organisationen zu denken, sollten UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sich als Teil eines Ganzen fühlen. Sie sollten ermutigt werden, auf Grundlage der normativen Prinzipien der Vereinten Nationen – vor allem auf Basis der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – zu handeln.<sup>13</sup>

Dieser Kulturwandel soll über einen Dreiklang von öffentlichen Bekenntnissen der UN-Leitungsebene, Trainingsmaßnahmen für alle UN-Angestellten und veränderte Auswahl- und Bewertungsprozesse von RCs erfolgen. »Aus der Perspektive der Menschen sind die Herausforderungen, vor denen sie stehen, nicht in verschiedene Mandate wie das UN-System aufgeteilt«, fasst Kyung-wha Kang, frühere Beigeordnete Generalsekretärin für humanitäre Angelegenheiten, die wichtigste Erkenntnis zusammen.<sup>14</sup> 13 000 UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter haben bereits das neue Menschenrechtstraining absolviert.<sup>15</sup> Bei der Auswahl und regelmäßigen Bewertung von RCs wirkt mittlerweile auch das OHCHR mit. Zudem passte die UN-Entwicklungsgruppe (United Nations Development Group – UNDG) die Tätigkeitsanforderungen für RCs an und verfasste neue Richtlinien zur Menschenrechtsarbeit von RCs und UN-Landestams.<sup>16</sup>

Gleichzeitig ist allen Beteiligten bewusst, dass eine Organisationskultur von der Größe und Komplexität der Vereinten Nationen nicht von heute auf morgen verändert werden kann. Die Reformen müssen sich in der Praxis bewähren und die UN-Leitungsebene muss in Krisensituationen zeigen, dass sie hinter dem Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steht. Hingegen kann Führungsversagen auch Konsequenzen haben. So unterstützte UN-Generalsekretär Ban die Entscheidung der Leiterin der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS) Hilde Johnson, Menschen, die in Gefahr waren, auf dem Gelände der Mission direkten physischen Schutz zu gewähren.<sup>17</sup> Gleichfalls

<sup>11</sup> Interview mit dem Beigeordneten Generalsekretär für Menschenrechte Andrew Gilmour am 1.3.2017 in New York.

<sup>12</sup> United Nations, Human Rights up Front: A Summary for Staff, 2016, [www.un.org/News/dh/pdf/english/2016/Human-Rights-up-Front.pdf](http://www.un.org/News/dh/pdf/english/2016/Human-Rights-up-Front.pdf)

<sup>13</sup> Vgl. Andrew Gilmour, The Future of Human Rights: A View from the United Nations, Ethics & International Affairs, 28. Jg., 2/2014, S. 239–250.

<sup>14</sup> Das UN-Video ist abrufbar unter: [www.youtube.com/watch?v=valmi7u-EL4](http://www.youtube.com/watch?v=valmi7u-EL4)

<sup>15</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), United Nations Human Rights Appeal 2017, Februar 2017, S. 27.

<sup>16</sup> UN Development Group (UNDG), Guidance Note on Human Rights for Resident Coordinators and UN Country Teams, New York 2015.

<sup>17</sup> Gerrit Kurtz, With Courage and Coherence. The Human Rights up Front Initiative of the United Nations, Global Public Policy Institute, Berlin 2015, S. 23–26.

bat Ban im Jahr 2015 den Leiter der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA) Babacar Gaye um seinen Rücktritt, nachdem Berichte über sexuelle Übergriffe von französischen und UN-Friedenssoldaten aufkamen.

## Frühwarnung und Abstimmungsmechanismen

Ein Hindernis für die effektive Frühwarnung im UN-System ist die Skepsis vieler Mitgliedstaaten. Sie wollen nicht auf Risikolisten landen oder gar auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats geraten, der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta beschließen kann. Da insbesondere UN-Organisationen im Bereich der Entwicklungspolitik eng mit den Gastregierungen zusammenarbeiten müssen, sind die Organisationen vorsichtig gegenüber der Beobachtung der Menschenrechtslage und anderen Risikofaktoren für bewaffnete Konflikte eingestellt.

Die Antwort der HRuF-Initiative auf diese Herausforderung ist Universalität: Die Frühwarnmechanismen beziehen sich grundsätzlich auf alle Mitgliedstaaten, insbesondere jene, die noch nicht auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats stehen. Dazu führten die Vereinten Nationen regelmäßige Überprüfungsmechanismen (regional quarterly reviews) ein. Unter dem gemeinsamen Vorsitz der Regionaldirektoren von DPA und UNDP bringen diese Mechanismen alle relevanten UN-Institutionen in New York zusammen, um über die Situation in einem Staat und die Maßnahmen des UN-Systems als Ganzes zu sprechen. Dabei berücksichtigen sie Informationen aus dem gesamten UN-System und konsultieren den RC. Die Überprüfungsmechanismen finden in sechs regionalen Formaten statt. Wenn die Teilnehmer der Überprüfungsmechanismen dies für nötig erachten, können sie Herausforderungen auch an die politische Leitungsebene der Vereinten Nationen weiterleiten, um eine Entscheidung des gesamten UN-Systems zu erreichen.

Laut Aussage von Beteiligten geht der Wert dieser Überprüfungsmechanismen über die konkreten Ergebnisse hinaus. Die offene Diskussion ermöglicht überhaupt erst die Bildung eines umfassenden

Lagebilds, das von den Einsichten und Netzwerken der verschiedenen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, humanitären Hilfe, Menschenrechtsarbeit und der politischen Analyse profitiert. So nehmen UNDP-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter menschenrechtliche Themen eher in den Blick und prüfen, wie beispielsweise bestimmte Gesetze die Arbeit nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) einschränken und welche Hebel sie besitzen, um sich bei Regierungen für eine Rücknahme derartiger Gesetze einzusetzen.<sup>18</sup>

Grundsätzlich soll es vergleichbare Absprachen auch direkt vor Ort in Staaten, in denen die UN arbeiten, geben. Diese befinden sich jedoch noch in der Erprobungsphase. In einem Staat, in dem das UN-Landesteam seit Mai 2016 solche präventiven Treffen durchführt, hat der Gedankenaustausch zu

## Die Frühwarnmechanismen der HRuF-Initiative beziehen sich grundsätzlich auf alle Mitgliedstaaten.

einem größeren Vertrauen zwischen den beteiligten UN-Organisationen vor Ort geführt. Durch die persönlichen Besprechungen können auch sensible Beobachtungen geteilt und berücksichtigt werden, die sonst in keinem Bericht auftauchen würden.<sup>19</sup>

## Umgang mit UN-Mitgliedstaaten

Die Frühwarnmechanismen, die die Vereinten Nationen als Teil der HRuF-Initiative eingerichtet haben, gelten nur UN-intern. Mitgliedstaaten oder zivilgesellschaftliche Organisationen sind an diesen Mechanismen nicht beteiligt. Wenn die UN allerdings gegenüber Gastregierungen geschlossener auftreten, dann kann die Effektivität von Konfliktprävention insgesamt erhöht werden. UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter erklärten beispielsweise, dass sich die UN im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in Nigeria im Jahr 2015 kohärenter und effektiver verhalten hätten als bei früheren Gelegenheiten.<sup>20</sup> Den genauen Beitrag der UN-Maßnahmen zu spezifizieren, die zum friedlichen Ausgang der Wahlen beigetragen haben, ist jedoch sehr schwierig.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Telefoninterview mit einem UN-Mitarbeiter am 19.4.2017.

<sup>19</sup> Telefoninterview mit einer UN-Mitarbeiterin am 8.5.2017. Die Mitarbeiterin bat darum, den Staat nicht öffentlich zu nennen, da sich die Abstimmung noch in der Probephase befindet.

<sup>20</sup> Interview mit zwei UN-Mitarbeitern am 9.4.2015 in New York.

<sup>21</sup> Vgl. Nkwachukwu Orji, Preventive Action and Conflict Mitigation in Nigeria's 2015 Elections, Democratization, 24. Jg., 4/2016, S. 707–723.

Der Schwung, den die HRuF-Initiative in den Umgang des Sekretariats mit den UN-Mitgliedstaaten brachte, lässt sich auch daran ablesen, dass die informellen Lagebesprechungen des DPA deutlich zugenommen haben. Im Jahr 2015 fanden doppelt so viele statt wie noch im Jahr zuvor. Das DPA nutzt dazu den Tagesordnungspunkt ›any other business‹, um den Sicherheitsratsmitgliedern aktuelle

der Regel anders als etwa das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP), das von humanitärem Zugang abhängig ist.<sup>24</sup> Ähnlich verhält es sich mit der Rolle der Gastregierung. Entwicklungsorganisationen wie das UNDP sind auch auf die Zusammenarbeit mit autoritären Regierungen angewiesen, deren Umgang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen das OHCHR öffentlich rügt.

## Auch nach der Einführung der HRuF-Initiative wurden die Vereinten Nationen von Skandalen erschüttert.

---

Hintergründe auch zu Staaten zu vermitteln, die nicht auf der formellen Tagesordnung des Rates stehen.<sup>22</sup>

Seit September 2016 gibt es ein neues Format, in dem das Sekretariat die Mitglieder des Sicherheitsrats in informellen Treffen über politische und menschenrechtliche Hintergründe zu einer bestimmten Situation unterrichtet. Diese ›Situational Awareness Briefings‹ wurden auf Vorschlag Neuseelands eingeführt und finden seitdem monatlich statt. Allerdings haben sich diese Unterrichtungen des Sekretariats bis Januar 2017 nur mit Situationen befasst, die auch auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats stehen.<sup>23</sup>

### Probleme und Herausforderungen

Angesichts der großen Ambitionen der Initiative ist es nicht verwunderlich, dass sich die kulturellen Veränderungen noch nicht vollständig durchgesetzt haben. Organisationen in den drei Säulen des UN-Systems haben sehr unterschiedliche Herangehensweisen an Menschenrechtsverletzungen. Dies gilt zum Beispiel für die Frage, wann öffentlicher Druck mehr erreicht als stille Diplomatie. Das OHCHR mit einem Mandat, über Menschenrechtsverletzungen zu berichten, beantwortet diese Frage in

Auch nach der Einführung der HRuF-Initiative wurden die Vereinten Nationen von Skandalen erschüttert. Dies zeigte sich am Umgang der UN mit Hinweisen über französische Soldaten, die der vom Sicherheitsrat mandatierten Operation ›Sangaris‹ in der Zentralafrikanischen Republik angehört und Kinder missbrauchten. Anstatt die Hinweise ernst zu nehmen, suspendierten die Vereinten Nationen den OHCHR-Mitarbeiter Anders Kompass, der Beweismaterial an die französischen Behörden weitergegeben hatte. In ganz ähnlicher Sprache wie der Untersuchungsbericht zu Sri Lanka im Jahr 2012 sprach ein unabhängiger Untersuchungsbericht im Dezember 2015 von »grobem institutionellen Versagen.«<sup>25</sup>

Darüber hinaus sind die Entscheidungen der Abstimmungsmechanismen nicht immer leicht in greifbare Ergebnisse zu verwandeln. Zum Beispiel ist der Bedarf an zusätzlichem Fachpersonal (Peace and Development Advisor – PDA), das UNDP und DPA den UN-Landesteams auf Wunsch zur Verfügung stellen, stärker gewachsen als die finanziellen Mittel. Derzeit sind 39 Personen im Einsatz. Um den Bedarf von elf weiteren Personen zu finanzieren, benötigt das Programm ab dem Jahr 2018 jedoch rund vier Millionen US-Dollar.<sup>26</sup>

Die Entsendung von UN-Beraterinnen und -Beratern für Menschenrechte gestaltet sich ebenfalls schwierig. Die Aufgaben dieser Personen bestehen darin, den RC und das UN-Landesteam in der Umsetzung eines menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatzes zu unterstützen. Allerdings kann die Entsendung von Menschenrechtsberatern bis zu 24 Monate dauern. In der Zwischenzeit kann jedoch der RC bereits gewechselt haben und die neue Person im Amt nicht mehr den gleichen Bedarf für eine zusätzliche menschenrechtliche Unterstützung sehen.<sup>27</sup>

22 Security Council Report, In Hindsight: Making Effective Use of ›Any Other Business‹, 1.4.2016, [www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-04/in\\_hindsight\\_making\\_effective\\_use\\_of\\_any\\_other\\_business\\_1.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-04/in_hindsight_making_effective_use_of_any_other_business_1.php)

23 Security Council Report: Can the Security Council Prevent Conflict?, 9.2.2017, S. 12.

24 Julia Steets/Andrea Binder/András Derzsi-Horváth/Susanna Krüger/Lotte Ruppert, Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System, Global Public Policy Institute, April 2016, S. 44–61.

25 Marie Deschamps/Hassan B. Jallow/Yasmin Sooka, Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic, 17.12. 2015, S. v.

26 Kommunikation mit UN-Mitarbeitern am 26.4.2017. Derzeit werden die Personalstellen von der Europäischen Union, Deutschland, Norwegen, Schweden, der Schweiz und Großbritannien getragen.

27 Monika Zabel/Elizabeth Gibbons, Evaluation of the Support Provided by OHCHR Human Rights Advisors (HRAs), Final Report, Office of the High Commissioner for Human Rights, Februar 2016.

## Ein neuer Enthusiasmus für Prävention

Nach seinem Amtsantritt hat UN-Generalsekretär António Guterres seinen rhetorischen Einsatz für mehr Prävention in erste konkrete Maßnahmen umgesetzt. So ordnete er die Frühwarn- und Entscheidungsmechanismen im UN-Sekretariat neu. Seit März 2017 gibt es eine stärker integrierte Präventionsarchitektur und die Überprüfungsmechanismen werden nun monatlich statt vierteljährlich durchgeführt (regional monthly reviews). Damit schließen sie an die ebenfalls monatlichen Treffen des Ausschusses mit der stellvertretenden politischen Leitung der betreffenden UN-Institutionen an, der Prävention als einen festen Tagesordnungspunkt hat. Der Ausschuss kann Entscheidungen schließlich an den Exekutivausschuss weiterleiten, der die engsten Berater des Generalsekretärs versammelt und sich einmal in der Woche unter Vorsitz von Guterres trifft.

Der UN-Generalsekretär hat zudem angekündigt, die Mediations- und Konfliktlösungsfähigkeiten der Vereinten Nationen deutlich zu verbessern.<sup>28</sup> Gleichzeitig hat er ein internes Team beauftragt, Vorschläge für die Umstrukturierung des Sekretariats im Bereich der Friedenssicherung vorzulegen.<sup>29</sup> Damit könnte eine Schwerpunktverlagerung der UN-Arbeit von teuren Friedensmissionen zu mehr präventiver Diplomatie einhergehen.<sup>30</sup>

## Fazit und die Rolle Deutschlands

Haben all diese Mechanismen und Maßnahmen nun dazu geführt, dass weniger schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verübt werden? Angesichts der überaus komplexen Zusammenhänge, langen Wirkungsketten sowie der Vielzahl von beteiligten Akteuren, lässt sich diese Frage nicht eindeutig beantworten. Internationale Organisationen haben immer einen begrenzten Einfluss auf innerstaatliche Konflikte und die UN können regionale Rivalitäten und geopolitische Interessen nur einbinden, aber nicht verhindern. Unsicherheit liegt in der Natur von Prävention. Viel hängt von einer umfassenden und flexiblen Situationsanalyse, der Qualifikation und dem Mut von Führungskräften vor Ort sowie der Bereitschaft der Konfliktparteien ab, ihren Streit friedlich auszutragen. Gleichwohl haben die Vereinten Nationen ihre Fähigkeit, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu verhindern, definitiv verbessert.

Mitgliedstaaten wie Deutschland, die die Rolle der UN im Bereich Prävention stärken wollen, sollten sicherstellen, dass die HRuF-Initiative und die Präventionsagenda von Generalsekretär Guterres ein Erfolg werden. Dazu können sie die Finanzierung für PDAs sicherstellen, sich in den Aufsichtsräten der UN-Entwicklungsorganisationen für Prävention und Menschenrechte einsetzen, und sich vor Ort regelmäßig und intensiv mit den RCs zu

## Die UN haben ihre Fähigkeit, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu verhindern, definitiv verbessert.

politischen und menschenrechtlichen Themen absprechen. Deutschland, das sich gerade für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2019/2020 bewirbt, sollte hierbei eine führende Rolle übernehmen. Im Sicherheitsrat sollte es sich für mehr Besuche des Rates in einer präventiven Funktion einsetzen, ähnlich dem von Großbritannien organisierten Besuch in der Tschadsee-region im März 2017. Glaubwürdig wird Deutschland auch dadurch, dass es die Forderung nach mehr Prävention in seiner eigenen Außen- und Entwicklungspolitik ernst nimmt und sich gerade dort für die Prinzipien der Weltorganisation einsetzt, wo diese bedroht sind.

## English Abstract

Gerrit Kurtz

The UN's ›Human Rights up Front‹ initiative pp. 110–115

UN Secretary-General António Guterres' conflict prevention agenda builds upon the achievements of the ›Human Rights up Front‹ initiative launched by his predecessor. The initiative has created a more integrated early-warning system, strengthened the preventive work of UN Country Teams, and initiated a cultural change within the UN system. However, creating confidence between the different pillars of the UN system remains a challenge. Step by step, the new early-warning mechanisms at headquarter and country level will contribute to a more holistic understanding of the risks of grave human rights abuses, allowing a more coherent UN response.

<sup>28</sup> Rede von UN-Generalsekretär António Guterres, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>29</sup> Bislang nicht veröffentlichter Brief des UN-Generalsekretärs an die Mitgliedstaaten, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>30</sup> Richard Gowan, *Bordering on Crisis: Europe, Africa, and a new Approach to Crisis Management*, European Council on Foreign Relations, 28.4.2017.

# Pflichtbeiträge statt Freiwilligkeit?

Die Arbeit humanitärer UN-Organisationen wird zu über 90 Prozent durch freiwillige Zuwendungen finanziert. Dies verursacht strukturelle Finanzierungsprobleme. Die immer wieder vorgeschlagene Umstellung auf ein verlässlicheres UN-System staatlicher Pflichtbeiträge ist jedoch umstritten.



**Dr. Dieter Reinhardt,** geb. 1956, ist Politikwissenschaftler an der Hochschule Rhein-Waal und arbeitet zur Konflikt- und Friedensforschung sowie zur UN-Koordination humanitärer Hilfe.

**D**ie großen Mängel des auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basierenden globalen Systems der Finanzierung humanitärer Hilfe werden sowohl von der großen Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten als auch von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) anerkannt. Dieses System ist immer weniger in der Lage, ausreichende finanzielle Mittel für den steigenden Bedarf bereitzustellen und bedarfsgerecht einzusetzen. Über die notwendigen überfälligen Reformen besteht allerdings kein Konsens.

Der amtierende UN-Generalsekretär António Guterres ist der prominenteste Befürworter der Einführung eines UN-Systems staatlicher Pflichtbeiträge in Anlehnung an die Finanzierung der UN-Friedenssicherungseinsätze.<sup>1</sup> Nach wie vor sind jedoch die meisten UN-Mitgliedstaaten und die Mehrheit der NGOs aus sehr unterschiedlichen Gründen an der Einführung eines solchen Systems nicht interessiert. Eine Debatte über verschiedene Reformvarianten, die auch dieses Systemmodell einbezieht, hat aber begonnen und ist notwendig.

## Krisenintervention und freiwillige humanitäre Hilfe

Internationale humanitäre Hilfe staatlicher und nichtstaatlicher Akteure ist nur eine Ebene des Eingriffs in Gewaltkonflikte. Internationale Interventionen können auch diplomatische, entwicklungspolitische und militärische Maßnahmen sowie Sanktionen umfassen. Eine erfolgreiche Konfliktbeendigung setzt eine abgestimmte Verzahnung aller dieser Maßnahmen voraus. Humanitäre Hilfe ist nur dann erfolgreich, wenn sie nicht politisch instrumentalisiert wird, humanitäre Organisationen Zugang zu Notleidenden haben, diese Organisationen selbst kein Ziel von Gewaltmaßnahmen sind und ihnen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Nur in Ausnahmefällen sind diese Voraussetzungen gleichermaßen erfüllt.

Während der Umfang staatlicher humanitärer Hilfe für eine bestimmte Krise stark abhängig ist von den jeweiligen außenpolitischen Interessen in einer Krise, ist die Medienpräsenz einer Krise der wichtigste Faktor für den ›Spendenmarkt‹, durch den sich NGOs maßgeblich finanzieren.

Damit ist das Finanzsystem dieser Hilfe vergleichbar mit der Situation vor der Einführung erster Strukturen des Sozialstaats Ende des 19. Jahrhunderts. Damals war die Hilfe zum Überleben keine staatlich organisierte, sondern im Wesentlichen eine auf dem Prinzip der karitativen Freiwilligkeit beruhende Hilfe von Individuen und nichtstaatlichen Institutionen.

<sup>1</sup> António Guterres, Opening Remarks at the 65th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 30.9.2014, unter [www.unhcr.org/542a6e6e9.html](http://www.unhcr.org/542a6e6e9.html) einsehbar. Guterres äußerte sich dazu, »As (UN) peacekeeping operations are funded by assessed contributions I think that at least major emergencies like Syria should benefit from assessed contributions that all member states contribute to«, in: Harriet Grand, UN Agencies ›broke and failing‹ in face of ever-growing Refugee Crisis, The Guardian, 6.9.2015, zu finden unter [www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing](http://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing)

Der UN-Nothilfekordinator (Emergency Relief Coordinator – ERC) Stephen O'Brien veröffentlichte Ende des Jahres 2016 den größten jemals von den UN ausgearbeiteten Bedarfsplan für Projekte der UN-Hilfsorganisationen im Jahr 2017. Er forderte Regierungen auf, für knapp 100 Millionen notleidende Menschen in 33 Ländern UN-Projekte für knapp 23 Milliarden US-Dollar zu finanzieren.<sup>2</sup> Im Jahr 2004 wurde von ihm noch ein Bedarf von 3,4 Milliarden US-Dollar und im Jahr 2015 von 19,5 Milliarden US-Dollar ermittelt. Gleichzeitig stellten die UN-Mitgliedstaaten den UN-Hilfsorganisationen im Jahr 2015 aber nur knapp 50 Prozent davon zur Verfügung.<sup>3</sup>

## Mechanismen, Probleme und Auswirkungen des aktuellen Finanzsystems

Im Jahr 2016 verabschiedete die UN-Generalversammlung das 25. Mal eine Resolution zum Tagungsordnungspunkt ›Verstärkte Koordinierung der humanitären Nothilfe der Vereinten Nationen‹. Die im Jahr 1991 das erste Mal verabschiedete Resolution mit diesem Titel ist die ›Gründungsakte‹ des aktuellen UN-Systems humanitärer Hilfe.<sup>4</sup> Sie schuf die neue Funktion des ERCs im Rang eines Untergeneralsekretärs für humanitäre Angelegenheiten.<sup>5</sup> Der ERC ist seitdem dafür verantwortlich, den globalen und regionalen humanitären Bedarf zu ermitteln, detaillierte länder- und regionalspezifische Projekte zu planen und ihre Finanzierung zu gewährleisten. Er koordiniert zudem zahlreiche Institutionen: Als Leiter des Amtes für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) entscheidet er über den Einsatz der Mittel des Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (Central Emergency Response Fund – CERF) und hat den Vorsitz im Ständigen inter-institutionellen Ausschuss (Inter Agency Standing Committee – IASC) inne. Im IASC sind unter anderem alle UN-Hilfsorganisationen, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, drei große NGO-Netzwerke und die Weltbank vertreten. Seit dem Jahr 1991 sind einige, den ERC unterstützende neue Instrumente geschaffen worden. So soll der CERF nach einer

Entscheidung der Generalversammlung im Jahr 2016 von zurzeit 500 Millionen US-Dollar auf eine Milliarde US-Dollar ab dem Jahr 2018 aufgestockt werden.<sup>6</sup> In einigen Krisenländern existieren von Geberregierungen finanzierte humanitäre Fonds (Country-Based Pooled Funds – CBPFs), über deren Verwendung lokale humanitäre UN-Koordinatoren entscheiden. Diese Mittel sind im Jahr 2016 auf über 700 Millionen US-Dollar gestiegen.<sup>7</sup>

## Über die Bewertung von Mängeln besteht nahezu ein Konsens innerhalb und außerhalb des UN-Systems, aber nicht über Maßnahmen zur Beseitigung dieser Mängel.

Diese und weitere Instrumente des ERC sind allerdings bei weitem zu schwach, um die gravierenden Strukturdefizite des humanitären Finanzierungssystems zu beheben. Das System ist einerseits zentralisiert, weil es von nur wenigen Geberländern, UN-Hilfsorganisationen und wenigen internationalen großen NGO-Netzwerken abhängig ist. Andererseits ist es extrem vielschichtig, weil viele sehr komplexe Finanzströme existieren. Über die Bewertung dieser Mängel besteht nahezu ein Konsens zwischen Geberregierungen und Hilfsorganisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems, aber nicht über Maßnahmen zur Beseitigung dieser Mängel.

## Drei Reformmodelle

Vereinfacht dargestellt werden drei verschiedene Modelle in den aktuellen Debatten über eine Reform des Finanzsystems diskutiert. Das von einem Teil der NGOs und einigen Autorinnen und Autoren vorgeschlagene erste Modell befürwortet vor allen Dingen eine Dezentralisierung des Finanzsystems und eine Stärkung der internationalen, regionalen und insbesondere lokalen NGOs. So fordert zum Beispiel das NGO-Netzwerk ›Internationaler Rat freiwilliger Hilfsorganisationen‹ (International Council of Voluntary Agencies – ICVA), dass

<sup>2</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Global Humanitarian Overview, Dezember 2017. Der Bericht ist unter [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO\\_2017\\_publication\\_corrections\\_digital.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO_2017_publication_corrections_digital.pdf) einzusehen.

<sup>3</sup> UN Doc. A/70/709, v. 2.2.2016, S. 38.

<sup>4</sup> UN Doc. A/RES/71/127 v. 8.12.2016 und UN Doc. A/RES/46/182 v. 19.12.1991.

<sup>5</sup> Vgl. Dieter Reinhardt/Denis Dijkzeul, Das internationale humanitäre System und seine Akteure, in: Jürgen Lieser/Dennis Dijkzeul (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe: Theorie und Praxis des Helfens in Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen, Berlin 2013, S. 77–104.

<sup>6</sup> UN Doc. A/RES/71/127 v. 8.12.2016.

<sup>7</sup> UN Doc. A/72/76–E/2017/58 v. 13.4.2017, S. 17.

### Stellungnahmen von NGOs zum Modell eines humanitären UN-Pflichtbeitragssystems

**Christian Hörl**, stellvertretender Leiter für Internationale Zusammenarbeit, Deutsches Rotes Kreuz (DRK): »Das DRK beteiligt sich wegen seines Neutralitätsgebots nicht an politischen Debatten über die Einführung eines Pflichtbeitragssystems. Allerdings weist das DRK immer wieder daraufhin, dass in den vermehrt langanhaltenden Krisen eine wachsende Kluft zwischen dem Bedarf und den Finanzmitteln besteht. Der Umfang auch staatlicher Mittel für prinzipienorientierte humanitäre Hilfe muss deswegen erhöht werden. Der Anteil zweckungebundener Mittel sollte erhöht, für deutlich längere Zeiträume vergeben und verstärkt zur Prävention sowie zur Stärkung lokaler humanitärer Akteure eingesetzt werden.«

**Christian M. Huber**, Referent für humanitäre Hilfe und humanitäres Völkerrecht, Diakonie Katastrophenhilfe: »Pflichtbeiträge könnten dazu beitragen, humanitäre Hilfe im Sinne der Prinzipienorientierung und Verlässlichkeit zu verbessern und ›neue Geberstärker zu beteiligen. Dafür müssten aber unter anderem folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Der CERF und andere UN-Fonds müssten transparenter und vorrausschauender arbeiten, lokale humanitäre Akteure in Krisen mehr Mittel erhalten, die Hilfe der UN in aktuellen Krisen sowie integrierten UN-Missionen tatsächlich neutral erfolgen und diese Hilfe klarer von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere Stabilisierungsmaßnahmen, abgegrenzt werden.«

**Marion Lieser**, Geschäftsführerin, Oxfam Deutschland e.V.: »Wir unterstützen Vorschläge, die dazu beitragen, die Finanzierung humanitärer Hilfe zukunftsfähig zu machen. Hierfür sind Pflichtbeiträge eine interessante Idee. Doch es kommt auf die Ausgestaltung an. Das Finanzierungssystem muss der Praxis humanitärer Hilfe gerecht werden. Eine Reform darf nicht zulasten der direkten Finanzierung von Programmen der humanitären Hilfe von NGOs gehen, die vor Ort einen großen Teil der Arbeit leisten. Vielmehr sollten zivilgesellschaftliche Akteure möglichst direkt auf Gebermittel zugreifen können.«

**Mathias Mogge**, Programmvorstand, Deutsche Welthungerhilfe: »Ein Beitragspflichtsystem würde die große finanzielle und politische Abhängigkeit der Hilfe von wenigen Geberregierungen stark reduzieren. Es müsste aber Teil eines größeren Reformpakts sein. Es sollte sichergestellt werden, dass internationale NGO-Netzwerke wesentlich stärker als jetzt – sowohl im UN System als auch in den einzelnen Krisengebieten – bei der humanitären Bedarfsermittlung, der Projektplanung und -umsetzung beteiligt sind. Zivilgesellschaftliche Akteure in diesen Gebieten sollten deutlich mehr Mittel erhalten.«

sich das »humanitäre System« vom derzeitigen zentralisierten Ansatz zu einem »Ökosystem diverser Akteure« entwickelt, »bei dem (diese) an der (humanitären) Frontlinie gleiche und fristgerechte Ressourcen erhalten.«<sup>8</sup> Die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) fordern die Dezentralisierung humanitärer Hilfe.<sup>9</sup> Sid Peruvemba, VENRO-Vorstand und stellvertretender Generalsekretär Malteser International, befürchtet, dass ein Pflichthaushalt eine »ineffektive UN-Bürokratie« aufbläht; eine »intensivere Debatte über Vor- und Nachteile dieses Haushalts ist aber sinnvoll.«<sup>10</sup>

Das von der großen Mehrheit der Geberregierungen und einem Teil der NGOs unterstützte zweite Modell spricht sich grundsätzlich für das jetzige auf Freiwilligkeit basierende System aus, fordert aber eine Vielzahl von graduellen Verbesserungen sowohl internationaler, regionaler und lokaler Strukturen. Das dritte Modell befürwortet ein neues UN-Pflichtbeitragssystem, das UN-Hilfsorganisationen ganz oder größtenteils durch ein für alle Staaten verbindliches Beitragssystem finanziert. Die Zahl von Gremien und Amtsträgern der UN, NGOs sowie Expertinnen und Experten, die dieses Modell befürworten, ist gestiegen; sie sind aber nach wie vor eine Minderheit in der Reformdebatte.<sup>11</sup> Es existieren verschiedene Varianten eines Systems von Pflichtbeiträgen. Einige favorisieren eine verbindliche Finanzierung der gesamten beziehungsweise eines größeren Teiles der Budgets von UN-Hilfsorganisationen, andere eine verlässlichere finanzielle Ausstattung des CERF durch Pflichtbeiträge.

Auf dem vom früheren UN-Generalsekretär Ban Ki-moon initiierten und im Frühjahr 2016 durchgeführten ersten Humanitären Weltgipfel in Istanbul war die Reform des humanitären Finanzsystems ein wichtiges Thema. Die Beschlüsse und neuen Initiativen führten jedoch nicht zu einem Wechsel des Finanzsystems. Anfang des Jahres 2016, kurz vor dem Weltgipfel, veröffentlichte die vom Generalsekretär eingesetzte ›Hochrangige Gruppe für die Finanzierung humanitärer Maßnahmen‹ ihren Bericht.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> International Council of Voluntary Agencies (ICVA), *Demystifying Humanitarian Financing*, Interview with Melissa Pitotti, Head of Policy ICVA, 2016, abrufbar unter [www.icvanetwork.org/system/files/versions/DemystifyingHumanitarianFinancing\\_ExpertInterview.pdf](http://www.icvanetwork.org/system/files/versions/DemystifyingHumanitarianFinancing_ExpertInterview.pdf)

<sup>9</sup> VENRO, *Scheitern ist keine Option – der Humanitäre Weltgipfel und die Reform des humanitären Systems*, VENRO Standpunkte Nr. 5, Mai 2016, Berlin. International Federation of Red Cross, Red Crescent Societies, *International Committee of the Red Cross (IFRC/RCS/ICRC), Istanbul and beyond, Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit*, Genf 2016, S. 31.

<sup>10</sup> Gespräch mit Sid Peruvemba am 31.5.2017.

<sup>11</sup> Vgl. Abby Stoddard, *A practical response to MSF's report Where is Everybody? in: The Guardian*, 23.7.2014. Die unter anderem vom Policy Institute (King's College London) und von der Humanitarian Policy Group (Overseas Development Institute) veröffentlichte Studie ›Planning from the Future: Is the Humanitarian System Fit for Purpose?‹ aus dem Jahr 2016 befürwortet die »graduelle Einführung von Pflichtbeiträgen für die humanitäre Aktion« (S. 63) auch deshalb, weil es die Beteiligung aller Staaten an der Hilfe ermöglicht.

<sup>12</sup> High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail – Addressing the Humanitarian Financing Gap*, High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General, Januar 2016.

Vorgeschlagen werden darin unter anderem die Einführung von freiwillig bezahlten Aufschlägen bei Flugtickets zur Finanzierung von Gesundheitsprojekten, die Beteiligung von mehr Regierungen und Unternehmen an der Finanzierung und eine intensivere Berichterstattung über humanitäre Krisen. Versteckt und gewissermaßen »verschämt-diplomatisch« wird in einer Anmerkung des Berichts eingeräumt, dass es zwar sachliche Gründe für die Einführung eines UN-Pflichtbeitragssystems in Anlehnung an den durch Pflichtbeiträge finanzierten ordentlichen UN-Haushalt gebe. Da die Durchsetzung dieser verpflichtenden Finanzierung aber »unrealistisch« sei, habe die Hochrangige Gruppe darauf verzichtet, sie zu empfehlen. Es gebe allerdings ein »Potenzial einer zukünftigen Befassung« mit diesem Modell.<sup>13</sup> Auch Ban schlug in seinem dem Humanitären Weltgipfel vorgelegten Bericht ähnliche moderate Maßnahmen einer verbesserten Finanzierung vor, die aber in großem Kontrast zu seiner Problembeschreibung stehen: Es existiere eine »erhebliche Frustration über die internationale Hilfsarchitektur. Sie ist veraltet und reformresistent, fragmentiert (...) und wird dominiert von den Interessen und Finanzmitteln einiger weniger Länder.«<sup>14</sup>

Knapp 40 Regierungen, UN-Hilfsorganisationen und NGOs verständigten sich während des Humanitären Weltgipfels auf einen Maßnahmenkatalog.<sup>15</sup> Er beinhaltet die Erhöhung der direkt für humanitäre lokale Akteure bereitgestellten Mittel internationaler Hilfe auf ein Viertel der gesamten globalen Hilfe bis zum Jahr 2020 und andere moderate Maßnahmen.

### Drittes Modell ›Verpflichtende statt freiwillige Beiträge‹

Das dritte Modell schlägt vor, das Prinzip der Freiwilligkeit durch ein System von Pflichtbeiträgen aller UN-Mitgliedstaaten auf der Grundlage des

Artikels 17 der UN-Charta ganz oder größtenteils zu ersetzen.<sup>16</sup> Dieser Artikel ist bereits Grundlage für zwei UN-Haushalte, die vollständig durch abgestufte Pflichtbeiträge aller UN-Mitgliedstaaten finanziert werden. Dazu zählen der ordentliche Zweijahres-Haushalt für Kernbereiche des UN-Sekretariats von rund fünf Milliarden US-Dollar und der Haushalt für UN-Friedenssicherungseinsätze von jährlich etwa acht Milliarden US-Dollar. Beide Haushalte, die auf nicht ganz identischen Verteilungsschlüsseln basieren, werden durch die UN-Generalversammlung verabschiedet. Die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder finanzieren knapp die Hälfte des ordentlichen und gut die Hälfte des Haushalts für Friedenssicherungseinsätze.

António Guterres forderte noch in seiner früheren Funktion als Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), humanitäre Hilfe für sehr große Krisen, die sogenannten »Level 3-Notfälle« (L3)<sup>17</sup>, durch Pflichtbeiträge zu finanzieren.<sup>18</sup> UN-Hilfsorganisationen haben in den letzten Jahren für L3-Notfälle in der Regel jährlich über die Hälfte ihrer gesamten Mittel eingesetzt.

In einer von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veröf-

### Knapp 40 Regierungen, UN-Hilfsorganisationen und NGOs verständigten sich während des Humanitären Weltgipfels auf einen Maßnahmenkatalog.

fentlichten Studie wird auf die »dysfunktionale und ineffiziente Finanzarchitektur« des »humanitären Systems« verwiesen und ein System von Pflichtbeiträgen als ein denkbare Reformmodell bezeichnet.<sup>19</sup> Eine »Ironie« sei es, dass die UN-Friedenssicherungseinsätze durch Pflichtbeiträge, hingegen die huma-

<sup>13</sup> High-Level Panel on Humanitarian Financing, Too Important to Fail, a.a.O. (Anm. 12), S. 29.

<sup>14</sup> UN Doc. A/70/709 v. 2.2.2016, (Anm. 3), S. 4.

<sup>15</sup> The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need, einzusehen unter [interagencystandingcommittee.org/working-group/documents-public/grand-bargain-shared-commitment-better-serve-people-need](http://interagencystandingcommittee.org/working-group/documents-public/grand-bargain-shared-commitment-better-serve-people-need)

<sup>16</sup> Der Artikel 17 der UN-Charta lautet: »Die Generalversammlung prüft und genehmigt den Haushaltsplan der Organisation (der UN) (...). Die Ausgaben der Organisation werden von den Mitgliedern nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden Verteilungsschlüssel getragen.«

<sup>17</sup> OCHA benutzt eine sehr allgemeine Definition der L3-Klassifizierung. Sie bezieht sich auf »die größten und umfangreichsten humanitären Krisen«, in: OCHA, Current Emergencies, 2017, unter [www.unocha.org/where-we-work/current-emergencies](http://www.unocha.org/where-we-work/current-emergencies)

<sup>18</sup> Guterres, Opening remarks at the 65th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, a.a.O. (Anm. 1): »It is also essential to think out of the box and be more creative when it comes to funding emergency response. For example, I recently suggested to the ECOSOC the possibility of creating a ›Super-CERF‹ for L-3 emergencies, based on assessed contributions similar to what we have for peacekeeping missions.«

<sup>19</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Rachel Scott, Financing in Crisis? Making humanitarian finance fit for the future, OECD Development Co-operation Directorate, 2015, S. 7.

nitäre Hilfe der UN durch freiwillige Beiträge finanziert werde. Eine im Auftrag des CERF-Sekretariats erstellte Studie über Möglichkeiten und Formen einer zukünftigen Finanzierung dieses Fonds durch Pflichtbeiträge aller UN-Mitgliedstaaten beschreibt verschiedene Optionen. So könnten diese Beiträge Bestandteil des ordentlichen UN-Haushalts oder eines eigenen humanitären Haushalts sein.<sup>20</sup> Zu den NGOs, die ein Pflichtbeitragssystem beziehungsweise eine Debatte über die genaue Form dieses Systems befürworten, zählen unter anderem Oxfam in den USA und andere NGOs (vgl. auch Kasten S. 118).<sup>21</sup> Geberregierungen würden aufgrund des Prinzips der Freiwilligkeit ihre Mittel größtenteils nur in Krisen einsetzen, die für sie von außenpolitischem Interesse sind; Pflichtbeiträge könnten dies verhindern, so Oxfam.<sup>22</sup>

### Für und Wider eines Pflichtbeitragssystems

Die gesellschaftliche Zustimmung zu einem humanitären UN-Pflichtbeitragshaushalt würde größer sein als im Falle der beiden bereits existierenden UN-Pflichtbeitragshaushalte. Staaten werden mit der Einführung dieses humanitären Haushalts anerkennen, dass diese Hilfe keine freiwillige Leistung, sondern eine Umsetzung des Rechts von Notleidenden auf diese Hilfe ist. Diese Anerkennung wäre ein zusätzliches Instrument in der Lobby- und Anwalt-

schaftsarbeit der NGOs, Regierungen zur Umsetzung ihrer eingegangenen Verpflichtungen zu drängen.

Ein UN-Pflichtbeitragshaushalt würde eine Dezentralisierung und Stabilisierung der zurzeit extrem schwankenden staatlichen Finanzierung bewirken, weil er auf kontinuierlichen Beiträgen aller UN-Mitgliedstaaten beruht. Der Haushalt würde damit auch die Unabhängigkeit des ERC und der UN-Hilfsorganisationen gegenüber den Sonderinteressen einzelner Geberregierungen stärken und damit eine weitere wichtige Voraussetzung eines besseren bedarfsgerechten regionalen und sektoralen Einsatzes der Mittel gewährleisten. Die vom ERC erstellten Bedarfsanalysen und daraus abgeleiteten Projektplanungen sind lückenhaft, aber zugleich die umfassendsten Analysen und Planungen, die vorliegen. In dem Maße, wie NGOs und Regierungen diese Analysen und Planungen stärker unterstützen, wird ihre Qualität steigen.

Welche speziellen Auswirkungen dieser Haushalt auf die Beziehung zwischen dem ERC, den UN-Hilfsorganisationen und den NGOs haben wird, wird davon abhängen, ob die bereits jetzt existierende Beteiligung von NGO-Netzwerken an den UN-Bedarfsanalysen, UN-Projektplanungen und -umsetzungen zunehmen oder stagnieren wird.

Die Einschätzung, dass die Einführung eines humanitären UN-Pflichtbeitragshaushalts ein unrealistisches Ziel sei, erinnert an die weitverbreitete Skepsis vor der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002 und dem Inkrafttreten der ›Ottawa-Konvention‹ zum Verbot von Antipersonenminen im Jahr 1999. Auch damals wurde behauptet, dass es unrealistisch sei, diese beiden Ziele zu erreichen. Trotzdem gelang es, weil eine zunächst sehr kleine Koalition von NGOs, einigen Staaten, UN-Akteuren und Medien in der Lage war, eine Dynamik zu initiieren, der sich viele Regierungen dann nicht mehr entziehen konnten. Eine ähnliche Dynamik könnte sich auch im Falle einer internationalen Initiative zur Einführung dieses Haushalts entwickeln.

Kritiker eines UN-Pflichtbeitragshaushalts warnen hingegen vor dem übertriebenen Optimismus, dass nach der Einführung von Pflichtbeiträgen Staaten tatsächlich ihren Verpflichtungen rechtzeitig und vollständig nachkommen. Bei den bereits bestehenden auf Pflichtbeiträgen basierenden UN-Haushalten sei dies nicht der Fall.<sup>23</sup>

## English Abstract

Dieter Reinhardt

**Mandatory Contributions Instead of Voluntarism?** pp. 116–121

The majority of UN member states and NGOs are stating that the global financing system of humanitarian assistance, based on the principle of voluntariness, has severe dysfunctions. Broadly speaking, there are three different concepts to reform this system: the first one proposes primarily the expansion of humanitarian civil society organizations, the second one favors the improvement of existing and the introduction of new moderate finance instruments, whereas the third model is more radical and proposes the establishment of a new UN budget for financing humanitarian UN organizations based on assessed contributions of all UN member states in a similar way that UN peacekeeping missions are financed.

<sup>20</sup> Edward Tsui, Review of the Potential of Assessed Funding for the Central Emergency Response Fund (CERF), 26.2.2016, unter [www.unocha.org/cerf/sites/default/files/CERF/Funding%20CERF%20through%20UN%20assessed%20contributions.pdf](http://www.unocha.org/cerf/sites/default/files/CERF/Funding%20CERF%20through%20UN%20assessed%20contributions.pdf)

<sup>21</sup> Oxfam (USA), Turning the Humanitarian System on its Head, Oxfam Research Report, Juli 2015, S. 7.

<sup>22</sup> Oxfam (USA), Turning the Humanitarian System on its Head, a.a.O. (Anm. 21), S. 37.

<sup>23</sup> Dennis Dijkzeul, Interview über den ersten Humanitären Weltgipfel der Vereinten Nationen, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), »Ban Ki-moons Vorschläge lösen das humanitäre Dilemma nicht«, 23.5.2016, zu finden unter [www.ipg-journal.de/interviews/artikel/ban-ki-moons-vorschlaege-loesen-das-humanitaere-dilemma-nicht-1430/](http://www.ipg-journal.de/interviews/artikel/ban-ki-moons-vorschlaege-loesen-das-humanitaere-dilemma-nicht-1430/)

Ein derartiger Haushalt würde, so ein weiteres Argument, die häufig ineffiziente humanitäre UN-Verwaltung nur vergrößern und die Zentralisierung des globalen humanitären Systems verstärken. Fehlentscheidungen dieser Verwaltung, der UN-Hilfsorganisationen und von OCHA würden im Vergleich zum jetzigen System in einzelnen Krisen auch entsprechend größere negative Auswirkungen haben.

Schließlich wird argumentiert, dass auf lange Sicht Geberregierungen an einem Pflichtbeitragshaushalt nicht interessiert seien. Eine realistische Reformdiskussion sollte sich deshalb auf eine bessere Nutzung existierender und auf die Einführung neuer Finanzinstrumente konzentrieren, wie beispielsweise die Einführung einer Versicherung gegen Naturkatastrophen oder von weltweiten humanitären Steuern in Anlehnung an die Modelle der ›Robin-Hood-Steuer‹ und ›Tobin-Steuer‹. Beide Modelle schlagen vor, alle internationalen Geldtransfers mit einem geringen Satz zu besteuern und mit den Erlösen soziale und ökologische Projekte zu fördern.

In der Tat lehnen Geberregierungen zurzeit diesen humanitären Haushalt ab, weil sie auch in Zukunft diese Hilfe als Instrument ihrer jeweiligen außenpolitischen Interessen in bestimmten Krisengebieten benutzen wollen. Staaten hingegen, die überhaupt keine oder sehr wenige humanitäre Mittel bereitstellen, lehnen diesen Haushalt ab, weil er ihre Ausgaben erhöhen würde.

Nicht nur Staaten, sondern auch die Mehrheit der NGOs lehnen diesen Haushalt ebenfalls ab – allerdings aus anderen Gründen. Sie befürchten, dass er ihre Verhandlungsposition sowohl gegenüber Geberregierungen als auch gegenüber UN-Hilfsorganisationen schwächen würde. Der Haushalt würde, so ihr Argument, die Flexibilität von Regierungen reduzieren, humanitäre NGO-Projekte zu finanzieren.

## Überfällige Debatte

In einem UN-Pflichtbeitragshaushalt würden Staaten anerkennen, dass humanitäre Hilfe zum Überleben notwendig ist und primär nicht mehr auf der Grundlage einer karitativen freiwilligen Motivation basiert. Dieser Haushalt würde – ähnlich wie der Sozialstaat – lebensnotwendige Hilfsleistungen nicht mehr staatlicher und privater freiwilliger Fürsorge überlassen, sondern zu einer staatlichen und internationalen Aufgabe erklären. Eine noch nicht vorliegende detaillierte Ausarbeitung verschiedener Varianten eines neuen humanitären UN-Pflichtbeitragshaushalts wäre notwendig für eine Debatte über die überfällige grundlegende Reform des globalen humanitären Finanzsystems.

## Drei Fragen an Ursula Müller

**Welches persönliche Ziel haben Sie sich für Ihre Arbeit im Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) gesetzt, was ist Ihre Priorität?**

Ich möchte dazu beitragen, dass die Relevanz der Vereinten Nationen gestärkt wird und sie effizienter arbeiten. Die Reformagenda des UN-Generalsekretärs António Guterres möchte ich gerne unterstützen. Der allgemeine Zeitgeist scheint eine Renationalisierung zu sein. Deswegen ist es wichtig, ihm entgegenzuwirken und die Effektivität internationaler Institutionen zu beweisen.

**Wie versucht OCHA den aktuellen humanitären Krisen in Jemen, Ostafrika und Syrien zu begegnen?**

António Guterres hat die Warnsignale erkannt, auf die OCHA aufmerksam gemacht hat, und sich an die UN-Mitgliedstaaten gewandt. Um die Hungerskatastrophe für 20 Millionen Menschen in Jemen, im Nordosten Nigerias, in Somalia und in Südsudan abzuwenden, liegt der sofortige Finanzierungsbedarf bei 4,4 Milliarden US-Dollar. Dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass OCHA die humanitäre Hilfe koordiniert und auch mit humanitären Akteuren vor Ort die Bedarfe analysiert. OCHA kann den UN-Generalsekretär direkt, aber auch den Sicherheitsrat auf potenzielle Krisen aufmerksam machen.

**Gibt es Ihrer Meinung nach einen Reformbedarf bei OCHA und der humanitären Krisenbewältigung?**

Es wird auch zu meiner Aufgabe gehören, bei OCHA Reformen zu starten, denn wir sind fast ausschließlich durch freiwillige Beiträge finanziert. Nur fünf Prozent von OCHA kommen aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen. Insofern müssen wir auch wirklich schauen, dass OCHA zukunftsfähig ist, um Geber zu überzeugen, uns weiterhin zu finanzieren. Aber ich höre von allen Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen, dass OCHA eine einzigartige Verantwortung hat und dem Amt eine einzigartige Rolle zukommt bei der Koordinierung der internationalen humanitären Hilfe. Denn Koordinierung bedeutet den effektiven Einsatz der Mittel. Bei der Bedarfsanalyse, bei Finanzierungsappellen aber auch bei der Überwachung und der Auswertung unserer Arbeit müssen wir Rechenschaft gegenüber den Bedürftigen ablegen, für die die humanitäre Hilfe geleistet wird.

Die Langfassung des Interviews ist im YouTube-Kanal der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) einzusehen unter [www.youtube.com/watch?v=AxlArl\\_Dusk](http://www.youtube.com/watch?v=AxlArl_Dusk)



**Ursula Müller,** geb. 1957, ist seit März 2017 Beigeordnete Generalsekretärin für humanitäre Angelegenheiten und stellvertretende Nothilfe Koordinatorin im Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA).

# UN-engagiertes Deutschland?

Detlef Dzembritzki, geb. 1943, ist Vorstandsvorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). In diesem Standpunkt fordert er ein stärkeres Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen. Dies betrifft insbesondere grundsätzliche und sicherheitspolitische Fragen vor dem Hintergrund der Bundestagswahl im September 2017.



Detlef Dzembritzki

**Deutschland muss der Krisen- und Gewaltprävention dem Einsatz militärischer Mittel zur Friedenserzwingung einen unbedingten Vorrang geben.**

In unserer heutigen turbulenten Welt müssen die Vereinten Nationen eine zentrale Rolle in der internationalen Politik spielen. Nur sie können den nötigen universellen Rahmen bieten, um wachsende weltpolitische Probleme gemeinsam zu lösen. Als Profiteur der Globalisierung sollte gerade Deutschland als positives Beispiel vorangehen und die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen in den Mittelpunkt seiner Außenpolitik stellen.

Die dafür wichtigste Grundlage ist eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Weltorganisation für ihre Arbeit. Deutschland sollte bei vielen UN-Programmen mehr freiwillige Beiträge leisten und Pflichtbeiträge auf allen Ebenen stets pünktlich und vollständig begleichen. Darüber hinaus ist eine innenpolitische Debatte über die Arbeit der UN unverzichtbar. Der beste Ort ist hierfür der Deutsche Bundestag, der die deutsche UN-Politik insgesamt stärker und öffentlichkeitswirksamer kritisch begleiten sollte. Aber auch die öffentliche Wahrnehmung der UN in Deutschland ist von zentraler Bedeutung. Der jährlich stattfindende ›Tag der Vereinten Nationen‹ am 24. Oktober sollte als besonderer Tag in den Lehrplänen der Schulen verankert werden, um auf die aktuelle Relevanz der Weltorganisation hinzuweisen.

Im Bereich der friedens- und sicherheitspolitischen Arbeit der UN muss Deutschland der Krisen- und Gewaltprävention dem Einsatz militärischer Mittel zur Friedenserzwingung einen unbedingten Vorrang geben. Die Kapazitäten innerhalb der zivilen Konfliktbearbeitung müssen personell und logistisch kontinuierlich ausgebaut werden, um die Vereinten Nationen bei ihrer friedlichen Streitbeilegung zu unterstützen. Im Zuge der neuen Leitlinien der Bundesregierung zur Krisenprävention bedarf es dringend einer kohärenten Politik, die zum Beispiel Rüstungsexporte in Krisenregionen einstellt und die Rüstungsexportkontrolle durch den Deutschen Bundestag substanziell ausweitet. Das

Bekenntnis zur internationalen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) sowie ein nachdrückliches Engagement für eine internationale Abrüstung könnten Deutschlands Rolle in den UN weiter stärken. Die inzwischen gestiegene Bereitschaft der Bundesrepublik, bei UN-Friedenssicherungseinsätzen mehr globale Verantwortung zu übernehmen, ist zu begrüßen. Dies bedeutet aber auch, dass UN-Friedensmissionen künftig personell und logistisch umfassender unterstützt werden müssen. Bisher liegt Deutschland als Entsendestaat nur an 48. Stelle von insgesamt 124 Staaten. Mit Spezialisten für Transport und Aufklärung, über die andere Staaten nicht verfügen, könnte Deutschland die kritische Anfangsphase von UN-Friedensoperationen gezielt stärken. Die Entsendehindernisse von Polizeipersonal sollten Bund und Länder endlich gemeinsam überwinden und bereits getätigte Bundestagsbeschlüsse zügig umsetzen.

Aber auch die Entwicklungszusammenarbeit muss als Mittel der Krisenprävention verstanden werden. Gerade mit Blick auf Prävention und das Konzept der vernetzten Sicherheit sind die Forderungen der NATO, zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben, jedoch unverhältnismäßig. Stattdessen sollte die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der UN auch von Deutschland deutlich gestärkt und das Welthandelssystem gerechter gestaltet werden.

All dies sind wichtige Hausaufgaben für die kommende Bundesregierung. Zusammen mit den anderen UN-Mitgliedstaaten sollte Deutschland eine größere internationale Verantwortung übernehmen, zu einer Stärkung der UN beitragen und damit die Welt etwas sicherer und gerechter gestalten.

Der Text beruht auf dem Forderungskatalog der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) für die Bundestagswahl 2017 ›Globale Politik aktiv gestalten – in und durch Deutschland: Zehn Prioritäten für die künftige deutsche UN-Politik‹. Der Katalog ist einsehbar unter [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de)

# Globale Klimapolitik nach Paris

Ende des Jahres 2015 verabschiedete die Staatengemeinschaft auf dem Pariser Klimagipfel einen neuen Klimavertrag. Trotz weiterer Fortschritte in der internationalen Klimapolitik wird deutlich, dass es bei der Umsetzung des Abkommens auf ein funktionierendes Zusammenspiel verschiedener Akteure und Ebenen ankommt.



**Dr. Thomas Hickmann,** geb. 1982, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Politik der Universität Potsdam und Sprecher des Arbeitskreises Umweltpolitik und Global Change der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW). Foto: D. Ausserhofer

## Rückblick und Meilensteine

Die durch den Vertragsabschluss entfachte Euphorie hielt einige Zeit an und prägte die mediale Berichterstattung. Erstmals war es gelungen, einen völkerrechtlich bindenden Vertrag zu verabschieden, in dem sich alle Länder zu Klimaschutzmaßnahmen bekennen. Damit bildete der Pariser Klimagipfel (COP-21) einen starken Kontrast zu den Klimaverhandlungen in Kopenhagen (COP-15) sechs Jahre zuvor. Die Staaten konnten sich damals trotz langer Vorbereitungen und großer diplomatischer Anstrengungen im Vorfeld der Konferenz nur auf einen Minimalkonsens einigen. Dieser wurde in der Kopenhagener Erklärung festgehalten, die von den verhandelnden Staaten wegen des Widerstands einiger Entwicklungsländer in der Abschlussitzung der Konferenz lediglich zur Kenntnis genommen werden konnte.<sup>1</sup> Auf dieses enttäuschende Ende der Kopenhagener Klimakonferenz folgte große Frustration im Lager der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Ihre Forderungen reichten nach diesem Ereignis bis hin zur kompletten Abschaffung der internationalen Klimakonferenzen. Dieser Tiefpunkt in der Geschichte der internationalen Klimapolitik scheint nun überwunden zu sein.

Einige Wochen nach dem Pariser Klimagipfel mischten sich unter die positiven Berichte und Stellungnahmen zunehmend auch mahnende Stimmen. Einerseits kritisierten Expertinnen und Experten den großen Spielraum, den das Abkommen von Paris den Staaten bei der Festlegung der Klimaschutzziele gewährt. Andererseits machten sie auf noch nicht geklärte Fragen aufmerksam – wie beispiels-

Die Erinnerungen an den Jubel nach der Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens im Dezember 2015 sind noch sehr präsent. Am Ende der weithin beachteten 21. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) in Paris standen der Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon, die Exekutivsekretärin des UNFCCC-Sekretariats Christiana Figueres, Frankreichs Präsident François Hollande und sein Außenminister Laurent Fabius Hand in Hand vor der jubelnden Menge Delegierter aus über 190 Staaten. Der erfolgreiche Abschluss glich einer Szene aus einem Fußballstadion, bei der die siegreiche Mannschaft vor die eigenen Fans tritt und einen grandiosen Sieg feiert. Das Bild wurde weltweit in den Medien verbreitet und blieb in den Köpfen vieler Beobachterinnen und Beobachter der globalen Klimapolitik hängen.

<sup>1</sup> UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1 v. 30.3.2010, Decision 2/CP.15; Radoslav Dimitrov, Inside Copenhagen: The State of Climate Governance, *Global Environmental Politics*, 10. Jg., 2/2010, S. 18–24.

weise fehlende Vereinbarungen zum Technologietransfer, zum Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern und zur Ausgestaltung der Finanzierungsmechanismen. Zudem wiesen sie auf die große Lücke zwischen den Versprechungen der Staaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen und den Zielen des Abkommens hin.<sup>2</sup> Es kam nun deutlich zum Vorschein, dass mit dem Pariser Abkommen lediglich der Anfang einer neuen Verhandlungsrunde eingeläutet worden war.

### Unterzeichnung des Pariser Abkommens in New York

Im folgenden Frühjahr nach dem Klimagipfel von Paris konnte die Euphorie indes wiederbelebt werden. Auf Einladung des UN-Generalsekretärs trafen sich am 22. April 2016 die Vertreterinnen und Vertreter von 174 Nationen und der Europäischen Union (EU) am Amtssitz der UN in New York, um das Pariser Abkommen zu unterzeichnen.<sup>3</sup> Bei dieser Gelegenheit betonte Frankreichs Präsident Hollande noch einmal die große Bedeutung des Abkommens für den Kampf gegen den Klimawandel

## Die hohe Zahl der Unterzeichnerstaaten des Pariser Klimaabkommens stellte ein Novum in der internationalen Politik dar.

und rief alle Staaten zu einem raschen Handeln auf nationaler Ebene auf. Für Deutschland unterzeichnete Bundesumweltministerin Barbara Hendricks den neuen Klimavertrag. Sie wies bei der feierlichen Zeremonie darauf hin, dass große Anstrengungen notwendig seien, um die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C zu begrenzen. Gleichzeitig hob sie den Entwurf für Deutschlands nationalen ›Klimaschutzplan 2050‹ hervor, mit dem die Bundesregierung beim Klimaschutz weiter mit gutem Beispiel vorangehen will.<sup>4</sup>

Die hohe Zahl der Unterzeichnerstaaten stellte ein Novum in der internationalen Politik dar und unterstreicht die große Bedeutung, die der Klimapolitik inzwischen weltweit beigemessen wird. In seiner Eröffnungsansprache stellte Ban Ki-moon den historischen Moment heraus und verkündete vor den versammelten Delegierten, dass niemals zuvor in der Geschichte der UN eine solch große Zahl von Staaten ein internationales Abkommen an einem einzigen Tag unterzeichnet habe.<sup>5</sup> Er lobte zudem erneut die Staatengemeinschaft für ihre Entschlusskraft bei den Klimaverhandlungen in Paris und forderte sie zu einem raschen Ratifizierungsprozess auf, damit das Abkommen bald in Kraft treten könne.

### Schneller Ratifizierungsprozess

In der Tat folgte auf die Unterzeichnung des Pariser Abkommens ein schneller Ratifizierungsprozess. Zu den ersten Staaten, die ihre Ratifizierungsurkunde beim UNFCCC-Sekretariat einreichten, gehörten die vom Klimawandel besonders betroffenen Mitglieder der Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States – AOSIS). In vielen anderen Staaten, in denen die Ratifizierung einer Abstimmung im Parlament bedarf, wurden die notwendigen Schritte in den folgenden Wochen eingeleitet. Den Durchbruch im Ratifizierungsprozess stellte der gemeinsame Schritt Chinas und der USA dar, der im Vorfeld des G20-Gipfels in Hangzhou eingeleitet wurde.<sup>6</sup> Einen Tag vor Beginn des Gipfels verkündeten die Präsidenten der beiden Staaten, Xi Jinping und Barack Obama, ihren Entschluss der Öffentlichkeit, das Pariser Abkommen zu ratifizieren. Dadurch waren die wichtigsten Hürden für das Inkrafttreten des Abkommens überwunden.

Die EU brachte der erstaunlich schnell voranschreitende Ratifizierungsprozess kurzfristig unter Druck. Nachdem die beiden größten Treibhausgasemittenten China und USA das Pariser Abkommen ratifiziert hatten, war nun die Europäische Union am Zug, den Vertrag ebenfalls zu ratifizieren. Dazu wurde für Ende September ein außerplanmäßiges

<sup>2</sup> Joeri Rogelj/Michel den Elzen/Niklas Höhne/Taryn Fransen/Hanna Fekete/Harald Winkler/Roberto Schaeffer/Fu Sha/Keywan Riahi/Malte Meinshausen, Paris Agreement Climate Proposals Need a Boost to Keep Warming well below 2°C, *Nature*, Vol. 534, 7609/2016, S. 631–639.

<sup>3</sup> Das Videomaterial über die Unterzeichnung des Pariser Klimaabkommens in New York am 22.4.2016 ist verfügbar unter [newsroom.unfccc.int/paris-agreement/closing-paris-agreement-signing-press-release](https://newsroom.unfccc.int/paris-agreement/closing-paris-agreement-signing-press-release)

<sup>4</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesumweltministerin Barbara Hendricks unterzeichnet das Pariser Klimaabkommen in New York am 22.4.2016, verfügbar unter [www.bmub.bund.de/pressemitteilung/bundesumweltministerin-barbara-hendricks-unterzeichnet-das-pariser-klimaabkommen/](http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/bundesumweltministerin-barbara-hendricks-unterzeichnet-das-pariser-klimaabkommen/)

<sup>5</sup> Ein vollständiger Videomitschnitt der Rede ist einzusehen unter [www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/04/remarks-by-ban-ki-moon-at-paris-agreement-signing-ceremony](http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/04/remarks-by-ban-ki-moon-at-paris-agreement-signing-ceremony)

<sup>6</sup> Tom Phillips/Fiona Harvey/Alan Yuhas, Breakthrough as US and China Agree to Ratify Paris Climate Deal, *The Guardian*, 3.9.2016, verfügbar unter [www.theguardian.com/environment/2016/sep/03/breakthrough-us-china-agree-ratify-paris-climate-change-deal](http://www.theguardian.com/environment/2016/sep/03/breakthrough-us-china-agree-ratify-paris-climate-change-deal)

Ministertreffen in Brüssel einberufen. Wegen des Widerstands der polnischen Regierung, die sich mit einigen Vorschlägen zur EU-internen Lastenverteilung der Emissionsreduktionsziele nicht einverstanden zeigte, blieb eine Ratifizierung durch die EU für kurze Zeit unsicher. Nach intensiven Verhandlungen zwischen der polnischen Regierung und der EU-Kommission konnte letztlich aber doch eine Einigung erzielt werden.<sup>7</sup> In der folgenden Abstimmung im Europäischen Parlament am 4. Oktober 2016 stimmten die EU-Abgeordneten mit großer Mehrheit für das Pariser Abkommen. Insgesamt votierten 610 Parlamentarierinnen und Parlamentarier für das Pariser Abkommen, während sich 38 EU-Abgeordnete dagegen aussprachen und 31 enthielten.

Dadurch wurde die in Artikel 21 enthaltene Bedingung des Pariser Abkommens erfüllt, dass 55 Vertragsparteien das Abkommen ratifizieren, die für mindestens 55 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind.<sup>8</sup> Somit konnte das Abkommen nach Ablauf einer 30-Tage-Frist am 4. November 2016, und damit weniger als ein Jahr nach der Verabschiedung in Paris, in Kraft treten. Im Vergleich zum Kyoto-Prozess, bei dem es nach der Annahme des Kyoto-Protokolls im Jahr 1997 bis zu dessen Inkrafttreten Anfang des Jahres 2005 mehr als sieben Jahre gedauert hatte, ging dieser Prozess nahezu rasant vonstatten. Bis Mitte Mai 2017 haben 145 der insgesamt 193 Vertragsparteien das Klimaabkommen ratifiziert.<sup>9</sup>

### US-Wahlschock und weitere Fortschritte in Marrakesch

Wenige Tage nach Inkrafttreten des Pariser Abkommens fand die 22. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC (COP-22; gleichzeitig die 1. Vertragsstaatenkonferenz des Pariser Abkommens) in Marrakesch, Marokko, statt. Sie stand unter dem Eindruck des raschen Ratifizierungsprozesses und dementsprechend positiv begann die Konferenz. Zum Auftakt der Verhandlungen bestärkten die Delegierten den ›Geist von Paris‹ und kündigten intensive Gespräche an, um bislang allgemein gehaltene Aspekte des Pariser Abkommens zu konkretisieren. Kurz nach Verhandlungsbeginn überschattete jedoch zunächst das Ergebnis der Präsidenten-



Christiania Figueres, Ban Ki-moon, Laurent Fabius und François Hollande nach der Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens im Dezember 2015. UN PHOTO: MARK GARTEN

schaftswahl in den USA die Konferenz.<sup>10</sup> Die Nachricht, dass der republikanische Kandidat Donald J. Trump neuer US-Präsident wird, führte zu einer kurzen Schockstarre unter den Vertreterinnen und Vertretern der Staaten und NGOs. Trump hatte im Wahlkampf mehrfach den vom menschengemachten Klimawandel in den Zweifel gezogen und die negativen Folgen der Erderwärmung bestritten. Zudem hatte er angekündigt, aus dem Pariser Klimaabkommen auszusteigen und Gelder für die Klimaforschung sowie den Klimaschutz im eigenen Land zu streichen.

Bei einem Wahlsieg der demokratischen Kandidatin Hillary Clinton wäre eine Fortsetzung der zuletzt deutlich progressiveren US-Klimapolitik sehr wahrscheinlich gewesen. Trump symbolisierte als neuer Präsident der USA Unsicherheit in der internationalen Klimapolitik. Bis heute sind die Auswirkungen seines Wahlsiegs für die Klimapolitik nicht klar abzuschätzen. Durch Trumps Präsidentschaft könnte das in den letzten Monaten aufgebaute positive Momentum des Klimaprozesses abgebremst werden. Kurz nach seinem Amtsantritt im Januar 2017 ernannte Trump den erklärten Klimawandelskeptiker Scott Pruitt zum Leiter der amerikanischen Umweltschutzbehörde (Environmental Protection Agency – EPA). Ende März folgte ein Dekret, mit dem Trump sich von der Klimapolitik seines Vorgängers abwendete und mehrere Klimaschutz-

<sup>7</sup> Markus Becker, Ratifizierung des Pariser Klimavertrags: Europa kann auch schnell, Spiegel Online, 30.9.2016, einzusehen unter [www.spiegel.de/wissenschaft/natur/eu-ratifiziert-klimaschutz-abkommen-europa-kann-auch-schnell-a-1114712.html](http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/eu-ratifiziert-klimaschutz-abkommen-europa-kann-auch-schnell-a-1114712.html)

<sup>8</sup> UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 v. 29.1.2016, Decision 1/CP.21, Artikel 21, Absatz 1.

<sup>9</sup> Eine aktuelle Übersicht der Unterzeichnerstaaten findet sich unter [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php)

<sup>10</sup> Pilita Clark, Trump Election Casts Shadow over COP 22 Climate Change Talks, Financial Times, 10.11.2016, [www.ft.com/content/09a302c6-9459-11e6-a1dc-bdf38d484582](http://www.ft.com/content/09a302c6-9459-11e6-a1dc-bdf38d484582)

bestimmungen aussetzte oder gänzlich aufhob.<sup>11</sup> Am 1. Juni 2017 kündigte Trump schließlich an, dass sich die USA aus dem Pariser Abkommen zurückziehen werden. Ein Ausstieg aus dem Pariser Abkommen wäre offiziell allerdings erst nach einer Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags möglich.

Trotz des Schocks konnten in den Verhandlungen in Marrakesch einige wichtige Prozesse auf den Weg gebracht werden. Ein zentrales Ergebnis ist eine neu aufgelegte Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die den ärmeren Ländern bei der Umsetzung ihrer Klimaschutzziele helfen soll.<sup>12</sup> Ein weiteres bemerkenswertes Ereignis war die Ankündigung von knapp 50 Entwicklungsländern, ihre Energieversorgung bis zum Jahr 2050 komplett auf erneuerbare Energien um-

## Bemerkenswert war die Ankündigung von knapp 50 Entwicklungsländern, ihre Energieversorgung bis zum Jahr 2050 komplett auf erneuerbare Energien umzustellen.

zustellen. Zudem bekräftigten die Industrieländer ihre Zusage, bis zum Jahr 2020 100 Milliarden US-Dollar für die Klimafinanzierung bereitzustellen sowie zusätzliche Mittel für einen Anpassungsfonds aufzubringen. Darüber hinaus präsentierte Deutschland mit dem kurz zuvor im Kabinett abgestimmten ›Klimaschutzplan 2050‹ als erster Staat eine Langzeitstrategie zur Umsetzung der nationalen Klimaschutzziele.<sup>13</sup> Dieser sieht vor, bis zum Jahr 2050 eine weitgehende Treibhausgasneutralität zu erreichen. Daraufhin legten auch Mexiko, Kanada und die USA nationale Langzeitstrategien vor. Am Ende der Konferenz einigten sich die Staaten außerdem auf einen Zeitplan zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Klimaschutzziele von Paris.

### Möglichkeiten der Umsetzung

Nachdem das Pariser Abkommen in Kraft getreten ist, steht nun die Frage im Mittelpunkt, wie die Inhalte des Abkommens möglichst schnell in konkrete Emissionsminderungs- und Klimaanpassungsmaßnahmen übersetzt werden können. Im Vorfeld der

Klimakonferenz in Paris hatten knapp 150 Vertragsparteien ihre sogenannten Beabsichtigten national festgelegten Beiträge (Intended Nationally Determined Contributions – INDCs) zum globalen Klimaschutz eingereicht.<sup>14</sup> Damit verbunden ist die Aufstellung eines Aktionsplans, der darüber Auskunft gibt, welche konkreten Klimaschutzziele angestrebt werden. Die Erarbeitung der INDCs vieler Entwicklungsländer wurde von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnerorganisationen unterstützt. Ihre Beiträge enthalten sowohl einige bedingungslose Maßnahmen, die von den Ländern eigenständig durchgeführt werden, als auch vorbehaltliche Maßnahmen, die mithilfe von Technologietransfer, Kapazitätsaufbau oder Klimafinanzierung realisiert werden sollen.

Die Grundidee der INDCs ist, den Vertragsparteien die Möglichkeit zu geben, ihre jeweiligen Klimaschutzziele selbst zu benennen. Dies steht im Gegensatz zum früheren Modell, bei dem die einzelnen nationalen Verpflichtungen mühsam ausgehandelt wurden. Diese Vorgehensweise war für das Zustandekommen des Pariser Klimaabkommens mitentscheidend, zog allerdings gleichzeitig große Probleme für die Vergleichbarkeit der eingereichten Ziele nach sich. Denn während sich beispielsweise die EU mit ihrem Ziel, die eigenen Emissionen bis zum Jahr 2030 um 40 Prozent zu reduzieren, auf das Basisjahr 1990 bezieht, strebten die USA unter Barack Obama eine Reduktion um 26 bis 28 Prozent bis zum Jahr 2025 an – verglichen mit dem Emissionsniveau aus dem Jahr 2005. Andere Staaten nennen in ihren INDCs gar kein Referenzniveau, sondern nur ein Szenario, das lediglich hypothetischen Charakter hat und damit den Staaten noch größeren Spielraum lässt. Dieses Problem wurde in den Verhandlungen in Marrakesch von den Vertragsparteien zur Kenntnis genommen und soll neben anderen Punkten auf der nächsten Vertragsstaatenkonferenz diskutiert werden, die unter der Präsidentschaft von Fidschi im November 2017 in Bonn stattfinden wird.

### Der Mechanismus zur Ambitionssteigerung

Durch die Ratifizierung des Pariser Abkommens haben sich die INDCs in National festgelegte Beiträge (Nationally Determined Contributions – NDCs) umgewandelt. Zwar ist es zweifelsohne ein

<sup>11</sup> The White House, Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth, 28.3.2017, einsehbar unter [www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-and-economy-1](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-and-economy-1)

<sup>12</sup> Siehe [www.ndcpartnership.org/](http://www.ndcpartnership.org/)

<sup>13</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016.

<sup>14</sup> UN Doc. FCCC/CP/2015/7 v. 30.10.2015.

bedeutender Schritt, dass bis auf wenige Ausnahmen alle Staaten nationale Klimaschutzziele formuliert haben, die in einem internationalen Abkommen verankert sind. Die in den Aktionsplänen enthaltenen Maßnahmenkataloge reichen jedoch bei weitem nicht aus, um das 2°C- beziehungsweise 1,5°C-Ziel des Pariser Abkommens zu erreichen. Wie der ›Emissions Gap Report‹ des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) aus dem Jahr 2016 feststellt, würden die bislang versprochenen Emissionseinsparungen selbst bei wohlwollender Auslegung darauf hinauslaufen, die globale Erderwärmung bloß auf etwa 3°C bis zum Jahr 2100 zu bremsen.<sup>15</sup> Um den Vorsatz von Artikel 2 der UNFCCC zu erreichen, einen für die Menschheit gefährlichen Klimawandel abzuwenden, sieht das Pariser Abkommen einen Mechanismus vor, mit dem die individuellen Anstrengungen der Staaten sukzessive angehoben werden sollen.

Dieser Mechanismus verdeutlicht den flexiblen, aber dennoch progressiven Charakter des Pariser Abkommens. Er verpflichtet die Vertragsparteien dazu, in nachfolgenden individuellen Klimaschutzziele höhere Emissionsminderungsziele anzustreben. Diese Ziele sollen dabei die höchstmögliche Einsparungskapazität des Nationalstaats darstellen, um mittel- bis langfristig die Treibhausgasemissionen doch noch auf ein Maß zu senken, das die globale Erderwärmung auf möglichst unter 2°C begrenzt. Über den Fortschritt dieser Ziele müssen die Vertragsparteien beim UNFCCC-Sekretariat regelmäßig Bericht erstatten. Die nächste umfassende Überprüfung der nationalen Klimaschuttpläne ist für das Jahr 2023 vorgesehen. Allerdings ist bereits für das Jahr 2018 ein Dialogprozess geplant, in dem die individuellen Beiträge der Vertragsparteien zum Klimaschutz neu betrachtet und bis zum Jahr 2020 möglichst angepasst werden sollen.<sup>16</sup>

### Nationale Klimaschutzinitiativen nicht ausreichend

Zunehmend deutlich wird dabei, dass nationale Initiativen allein nicht ausreichen, um den Klimawandel zu stoppen und geeignete Maßnahmen für die Anpassung an die negativen Auswirkungen der Erd-

erwärmung zu ergreifen. Bereits nach dem gescheiterten Kopenhagener Klimagipfel Ende des Jahres 2009 hatte es sich Christiana Figueres mit ihrem Team im UNFCCC-Sekretariat zum Ziel gesetzt, stärker mit subnationalen und nichtstaatlichen Akteuren, wie Städten und ihren Netzwerken, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen sowie privaten Unternehmen, zusammenzuarbeiten.

Mithilfe verschiedener privater Geldgeber zeichnet das UNFCCC-Sekretariat beispielsweise seit dem Jahr 2011 Klimaschutzprojekte auf lokaler Ebene aus.<sup>17</sup> Damit sollen Anreize für Partnerschaften zwischen privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft gesetzt werden, um Lösungen für den Klimawandel zu entwickeln. Gleichzeitig ist das Sekretariat bemüht, die Klimaschutzaktivitäten subnationaler und nichtstaatlicher Akteure zu bemessen und zu veröffentlichen. Eine solche Initiative ist die ›Non-State Actor Zone of Climate Action‹ (NAZCA).<sup>18</sup>

**Es sollen Anreize für Partnerschaften zwischen privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft gesetzt werden, um Lösungen für den Klimawandel zu entwickeln.**

Sie wurde im Jahr 2014 von der peruanischen Präsidentschaft der 20. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC (COP-20) in Lima ins Leben gerufen, um Nationalstaaten zu demonstrieren, dass Klimaschutz mit einfachen Mitteln möglich ist. Auf Basis dieser Initiative wurde auf der jüngsten Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC die ›Marrakesh Partnership for Global Climate Action‹ gegründet. Ihr Ziel ist es, die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure für den Klimaschutz weiter zu fördern und zu intensivieren.<sup>19</sup>

### Subnationale und nichtstaatliche Akteure mit zunehmend wichtiger Rolle

Dies deutet darauf hin, dass neben Nationalstaaten zunehmend auch andere Akteure eine wichtige Rolle im Kampf gegen den Klimawandel spielen. Eines

<sup>15</sup> United Nations Environment Programme (UNEP), The Emissions Gap Report, Nairobi 2016. Der Bericht ist auch zu finden unter [www.unep.org/emissionsgap/](http://www.unep.org/emissionsgap/)

<sup>16</sup> Weitere Informationen zu diesem Dialogprozess sind abrufbar unter [unfccc.int/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/items/9985.php](http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/items/9985.php)

<sup>17</sup> UNFCCC-Sekretariat, Momentum for Change: Launch Report, Bonn 2011.

<sup>18</sup> Die Website dieser Initiative ist unter <http://climateaction.unfccc.int/> abrufbar.

<sup>19</sup> Eine Übersicht zur ›Marrakesh Partnership for Global Climate Action‹ ist hier einsehbar: [http://unfccc.int/files/paris\\_agreement/application/pdf/gca\\_draft\\_workprogramme.pdf](http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/gca_draft_workprogramme.pdf)

der prominentesten Beispiele für Klimaschutzaktivitäten jenseits des Nationalstaates sind transnationale Städtenetzwerke.<sup>20</sup> Diese Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen lokalen Regierungen hat im Klimabereich ihren Ursprung in den neunziger Jahren und entwickelte sich in der Folgezeit kontinuierlich weiter. Im Vordergrund stehen dabei der Erfahrungsaustausch und die Entwicklung von bewährten Praktiken (good practices) für den Umgang mit dem Klimawandel auf der lokalen Ebene. Ein weiteres Beispiel für Klimaschutzmaßnahmen, bei denen Staaten nur eine untergeordnete Rolle spielen, sind private Zertifizierungsinitiativen, die auf Grundlage sozialer und umweltpolitischer Kriterien ein Label an besonders nachhaltige Klimaschutzprojekte verleihen. Darüber hinaus haben sich auch viele private Unternehmen freiwillig bestimmten Regeln unterworfen. Sie haben insbesondere Standards für die Erstellung ihrer Treibhausgasbilanzen formuliert, um auf deren Basis konkrete Schritte für den Einsatz energieeffizienter Produktionssysteme und grüner Technologien einzuleiten.<sup>21</sup>

Subnationale und nichtstaatliche Akteure nehmen demnach eine Pionierfunktion bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ein und können Staaten dazu bewegen, ambitioniertere nationale Beiträge zur Einsparung von Treibhausgasemissio-

nen zu liefern. Ihre Initiativen stellen wichtige Experimente dar und sind zentrale Bausteine für globale Vereinbarungen zum Klimaschutz, da sie das Spektrum der Lösungsmöglichkeiten für den Umgang mit dem Klimawandel erweitern.<sup>22</sup> Entscheidend dabei ist allerdings, dass die Aktivitäten subnationaler und nichtstaatlicher Akteure nicht als Ersatz für nationale Klimaschutzinitiativen verstanden werden. Vielmehr geht es darum, die verschiedenen Aktivitäten auf der lokalen Ebene, die von substaatlichen und nichtstaatlichen Akteuren getragen werden, in den internationalen Prozess zu integrieren und zu einem funktionierenden Zusammenspiel zu führen.

### Eine neue Art der Arbeitsteilung?

Mit dem Pariser Abkommen haben die Staaten bewiesen, dass sie in der Lage sind, weitreichende Klimaschutzverträge abzuschließen. Ihre Beiträge zur Emissionsminderung und Anpassung an den Klimawandel sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung, reichen aber alleine nicht aus, um das Problem der Erderwärmung in den Griff zu bekommen. Vor diesem Hintergrund sollte die Aufmerksamkeit verstärkt darauf gerichtet werden, wie die existierenden Formen der internationalen Zusammenarbeit reformiert werden können, um subnationalen und nichtstaatlichen Akteuren eine größere Teilhabe am Lösungsprozess einzuräumen. Dies deutet auf eine neue Art der Arbeitsteilung zwischen der Ebene der UN, den Nationalstaaten, Städten mit ihren Netzwerken sowie Koalitionen zivilgesellschaftlicher Organisationen und privater Unternehmen hin. Nur durch ein effektives Zusammenspiel verschiedener Akteure und Ebenen sowie steigende Ambitionen in allen gesellschaftlichen Bereichen erscheint das Ziel realistisch, die Erderwärmung bis zum Ende des Jahrhunderts auf 2 °C beziehungsweise 1,5 °C zu begrenzen.

## English Abstract

Thomas Hickmann

**Global Climate Policy after Paris** pp. 123–128

In December 2015, more than 190 nation-states adopted the Paris Agreement at the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). This widely celebrated event has spurred great enthusiasm among experts concerned with the global response to climate change. Since then, considerable progress has been achieved on the international level, especially at the most recent international climate change conference held in Marrakesh, Morocco, in November 2016. However, recent developments also indicate how difficult the implementation process of the Paris Agreement will be. In reality, the involvement of all governmental and societal levels is of utmost importance to effectively address the climate change problem.

<sup>20</sup> Die beiden prominentesten transnationalen Städtenetzwerke sind ›C40 Cities Climate Leadership Group‹ und ›ICLEI – Local Governments for Sustainability‹.

<sup>21</sup> Sander Chan/Harro van Asselt/Thomas Hale/Kenneth Abbott/Marianne Beisheim/Matthew Hoffmann/Brendan Guy/Niklas Höhne/Angel Hsu/Philipp Pattberg, *Reinvigorating International Climate Policy: A Comprehensive Framework for Effective Nonstate Action*, *Global Policy*, 6. Jg., 4/2015, S. 466–473.

<sup>22</sup> Harald Fuhr/Thomas Hickmann, *Transnationale Klimainitiativen und die internationalen Klimaverhandlungen*, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZFU)*, 39. Jg., Sonderausgabe zur Pariser UN-Klimakonferenz, 2016, S. 88–94.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Sicherheitsrat | Tätigkeit 2016

- Nicht-konsensuales Abstimmungsverhalten hoch
- Länderschwerpunkte Afrika sowie Naher Osten
- Nukleare Abrüstung und Terrorismus im Fokus

Der **Sicherheitsrat der Vereinten Nationen** setzte sich im Jahr 2016 – neben den ständigen Mitgliedern – aus den nichtständigen Mitgliedern Angola, Ägypten, Japan, Malaysia, Neuseeland, Senegal, Spanien, Ukraine, Uruguay und Venezuela zusammen. Es fanden 256 Sitzungen statt; davon waren 237 öffentlich. 70 Prozent aller Treffen befassten sich mit länderspezifischen oder regionalen Aspekten; 30 Prozent widmeten sich thematischen Fragen. Mit 77 Resolutionen verabschiedete der Sicherheitsrat die meisten Resolutionen seit dem Jahr 1993. Die im Jahr 2016 verabschiedeten 19 präsidentiellen Erklärungen sind der niedrigste Wert seit dem Jahr 1990. Als neues Thema reihte sich Kolumbien auf der Agenda ein.

### Abstimmungsverhalten

67 der 77 verabschiedeten Sicherheitsratsresolutionen wurden im Konsens beschlossen. In zehn Fällen gab es Enthaltungen; vier Entwürfe scheiterten. Die Zahl der nicht-konsensualen Resolutionen erreichte den höchsten Stand in der Zeit nach dem Ost-West-Konflikt. Es scheint also einen Trend zur Abnahme des Konsenses zu geben. Seltene Enthaltungen waren seitens Frankreichs, Großbritanniens sowie den USA zu verzeichnen.

### Enthaltungen

Angola, Ägypten, Senegal und Russland enthielten sich bei Resolution 2269. Mit dieser wurde der Belgier Serge Brammertz zum Chefankläger des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe gewählt. Er löste den Gambier Hassan Jallow ab, der nicht zur Wiederwahl aufgestellt wurde. Angola, Ägypten und Senegal kritisierten unter anderem, dass kein Repräsentant Afrikas mehr vertreten sei. Russland kritisierte die überlangen Verfahrensdauern.

Ägypten enthielt sich bei Resolution 2272, die sich mit sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch UN-Friedenssicherungskräfte befasst. Kritisiert wurde, dass sich der Sicherheitsrat und nicht die Generalversammlung mit dem Thema befasste. Zudem würden mit der Entscheidung, ganze Truppenkontingente abzuziehen, alle Blauhelme unter Generalverdacht gestellt.

Angola, Neuseeland und Russland enthielten sich bei Resolution 2285. Uruguay und Venezuela stimmten dagegen. Diese verlängerte das Mandat der UN-Mission für das Referendum in Westsahara (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO). Teilweise wurde die Resolution als »zu schwach« empfunden. Hintergrund sind die Unstimmigkeiten

zwischen Marokko und den UN, denn Marokko hatte die zivile Komponente des Landes verwiesen.

Bei der Verabschiedung der Resolution 2303 enthielten sich Angola, Ägypten, China und Venezuela. Der Sicherheitsrat mandatierte eine Polizeimission in Burundi mit 228 Polizistinnen und Polizisten und der Aufgabe, »die Sicherheitslage zu überwachen und [...] bei der Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen« zu unterstützen. Die sich enthaltenden Staaten betonten, dass die erforderliche Zustimmung der Regierung Burundis bislang fehle. Die Sichtweise Burundis hätte mehr Berücksichtigung finden müssen. Schließlich sei die Glaubwürdigkeit des Rates gefährdet, da eine Ablehnung der burundischen Regierung drohe.

Ägypten, China, Russland und Venezuela enthielten sich bei der Verlängerung des Mandats der UN-Mission in Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) sowie ihrer Aufstockung (Resolution 2304). Die Zustimmung der Übergangsregierung sei nicht eingeholt worden.

Mit Resolution 2310 forderte der Sicherheitsrat ein baldiges Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty – CTBT). Ägypten enthielt sich, da der Sicherheitsrat nicht das geeignete Forum für die Beobachtung des Fortschrittes sei.

Venezuela enthielt sich bei Resolution 2312, die die Bekämpfung der Schleusung von Migrantinnen und Migranten sowie des Menschenhandels aus Libyen verlängert. Es bestünden weiterhin Zweifel an der Effektivität der Maßnahmen.

Angola, Ägypten, China, Russland und Venezuela enthielten sich bei der Verlängerung des Waffenembargos gegen Eritrea und Somalia (Resolution 2317). Es gäbe keine Beweise, dass Eritrea die Al Shabaab-Miliz unterstützt habe.

Seltene Enthaltungen Großbritanniens und Frankreichs waren bei Resolution 2333 zu verzeichnen. Erstmals seit dem Jahr 1956 enthielten sich beide Staaten bei einem Resolutionsentwurf der USA. Letztmals hatte sich Großbritannien im Jahr 1988 enthalten. Zudem enthielt sich Russland. Die Resolution verlängert das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL). Die Enthaltung wurde damit begründet, dass die Lage stabil und ein Handeln auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta nicht erforderlich sei. Man müsse die wertvollen Ressourcen dort einsetzen, wo sie gebraucht würden.

In Resolution 2334 zu Israels Siedlungspolitik verurteilte der Sicherheitsrat jede Erweiterung der Siedlungen in den besetzten palästinensischen Gebieten. Die USA enthielten sich. Dies stellte ein seltenes Abstimmungsverhalten dar. Sie betonten, dass Israel von je her anders als die anderen Mitgliedstaaten behandelt würde und die Resolution daher zu eng gefasst sei.

### Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Die Resolutionsentwürfe S/2016/846, S/2016/847 und S/2016/1026 befassten sich mit Syrien. Russland und Venezuela stimmten gegen den Entwurf S/2016/846, mit dem ein Stopp der Luftangriffe auf Aleppo erzielt werden sollte. Angola und China enthielten sich. Der zweite, von Russland eingebrachte Entwurf S/2016/847, der einen unverzüglichen Waffenstillstand in Aleppo anmahnte, erreichte nicht die erforderliche Stimmenzahl von neun Ja-Stimmen. Der Entwurf S/2016/1026 wurde ebenfalls durch ein Veto Russlands verhindert. Er verurteilte jegliche Angriffe im umkämpften Aleppo und forderte eine Einstellung der Feindseligkeiten in Syrien. Venezuela stimmte dagegen; Angola enthielt sich.

Aufgrund der fehlenden notwendigen neun Unterstützerstaaten kam der Entwurf S/2016/1085 zu Südsudan und der Forderung nach einem Waffenembargo

sowie gezielten Sanktionen nicht zustande. Angola, Ägypten, China, Japan, Malaysia, Russland, Senegal und Venezuela enthielten sich.

### Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Die verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats lassen sich in länderspezifische und in thematische Aspekte unterteilen.

#### Länderspezifische Aspekte

Fast 54 Prozent der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich Afrika. 33,1 Prozent entfielen auf den Nahen Osten, 5,1 Prozent beschäftigten sich mit Europa, 4,5 Prozent mit Asien und 3,4 Prozent mit amerikanischen Staaten. Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Israel und Palästina, Jemen, Kolumbien, die Demokratische Republik Kongo, die Demokratische Volksrepublik Korea, Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern waren Gegenstand von Resolutionen.

Die Konfliktlösung in Syrien gestaltete sich weiterhin schwierig. Insgesamt wurden 27 Treffen abgehalten und acht Resolutionen verabschiedet (2268, 2294, 2314, 2319, 2328, 2330, 2332, 2336). Drei Resolutionsentwürfe scheiterten. Versuche, Waffenstillstandsabkommen zu vereinbaren, gab es im Jahr 2016 immer wieder: Verhandlungen in Genf unter Leitung des UN-Sondergesandten Staffan de Mistura, Bemühungen der Syrien-Kontaktgruppe und schließlich Russlands und der Türkei (Resolution 2336). Resolution 2314 verlängert das Mandat der Untersuchungsmission der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW). Derzeit würden weitere Vorwürfe über den Einsatz chemischer Waffen untersucht. Resolution 2319 geht auf den Zugriff nichtstaatlicher Akteure auf Chemiewaffen ein. Schließlich beherrschte die Lage in Aleppo den Sicherheitsrat. Dieser stellte in Resolution 2332 das »unannehmbare und eskalierende Ausmaß der Gewalt und die Tö-

tung von mehr als einer Viertelmillion Menschen« fest.

Mit Resolution 2334 wurde seit langer Zeit wieder eine Resolution zu Israel und Palästina verabschiedet. 13 Treffen des Sicherheitsrats wurden abgehalten. Die Mitgliedstaaten verurteilten die israelischen Siedlungstätigkeiten in den besetzten palästinensischen Gebieten und stellten die Rechtswidrigkeit fest.

In 24 Sitzungen und elf Resolutionen (2265, 2271, 2280, 2287, 2290, 2296, 2302, 2304, 2318, 2326, 2327) sowie zwei präsidentiellen Erklärungen (S/PRST/2016/1, S/PRST/2016/3) setzten sich die Staaten mit Sudan und Südsudan, insbesondere mit dem internen Machtkampf in Südsudan auseinander. Die Lage in dem Land verschlechterte sich zunehmend. Resolution 2290 verurteilte die »Menschenrechtsverletzungen (...) und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch alle Parteien«. Zielgerichtete Sanktionen und das Mandat der Sachverständigengruppe wurden verlängert. Resolution 2304 etablierte eine regionale Schutztruppe. In Resolution 2327 drückte der Sicherheitsrat große »Beunruhigung über das Ausufern der ethnischen Gewalt« aus. Auf den stagnierenden Friedensprozess in Abyei gingen die Resolutionen 2287 und 2318 ein.

Die Resolutionen 2265 und 2296 befassten sich mit dem Darfur-Konflikt. Sie verurteilen die zunehmenden Menschenrechtsverletzungen aller Parteien sowie die begangenen Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht. Resolution 2296 verlängert das Mandat des hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der UN in Darfur (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) und erhöht dessen Personalstärke zum Schutz von Zivilisten.

Die chronisch instabile Lage in Libyen beschäftigte den Sicherheitsrat in 13 Sitzungen und sieben Resolutionen (2273, 2278, 2291, 2292, 2298, 2312, 2323). Probleme bereiteten die Aktivitäten terroristischer Gruppen. Resolution 2278 beschloss Maßnahmen zur Verhütung der illegalen Ölausfuhr und verlängerte die mit Resolution 2146 verhängten Maßnahmen aus dem Jahr 2014 sowie das Mandat der Sachverständigengruppe. Resolution 2292 verurteilte die Verstöße gegen das Waffenembargo und ermäch-

tigt zu Gegenmaßnahmen. Resolution 2298 fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die Beseitigung der Chemiewaffenbestände Libyens zu unterstützen.

### Thematische Aspekte

Der Sicherheitsrat beschäftigte sich mit den Themen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch terroristische Handlungen; Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen; Friedenssicherung und -konsolidierung; Kinder in bewaffneten Konflikten; Frauen, Frieden und Sicherheit; Nichtverbreitung von Kernwaffen; Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten; Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit; Kooperation mit Regionalorganisationen; internationale Strafgerichtsbarkeit sowie Arbeitsmethoden. Die Mitglieder des Rates befassten sich auch mit neuen Themenbereichen wie Wasser, Frieden und Sicherheit sowie dem Vorrang der UN-Charta.

Die vom internationalen Terrorismus ausgehenden Bedrohungen waren wesentlicher Bestandteil der Debatten. Unter anderem nahmen diese die Finanzierung, den grenzüberschreitenden Austausch von Kämpfern, die Anwerbungs- und Unterstützungspraktiken im Internet, Verbrechen von Extremisten gegen Frauen und Kinder und Gefahren im Zusammenhang mit der nuklearen Nichtverbreitung in den Blick. Von insgesamt 106 veröffentlichten Pressemitteilungen des Sicherheitsrats befassten sich 53,8 Prozent mit Terrorakten beziehungsweise Angriffen gegen die Zivilbevölkerung oder UN-Personal. Ein Fokus lag auf dem sogenannten Islamischen Staat (IS/Da'esh). Terrorismus war auch in einigen länderspezifischen Debatten und Resolutionen Thema: Dies betraf Afghanistan, Irak, Somalia, die Region der Großen Seen, Westafrika/Sahel-Region und die Zentralafrikanische Republik. Resolution 2309 beschäftigte sich mit Terrorismus und dem Schutz der zivilen Luftfahrt. Der Informationsaustausch und die Stärkung der internationalen justiziellen Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus wurden in Resolution 2322 behandelt.

Anlässlich des 20. Jubiläums des CTBT-Vertrags wurde das Thema der nuklea-

ren Nichtverbreitung in den Fokus gerückt. Der UN-Generalsekretär betonte, dass es einer Rückbesinnung auf die Thematik der nuklearen Abrüstung bedürfe. Zur Nichtverbreitung wurden die Resolutionen 2325 und 2310 und im Besonderen zur Demokratischen Volksrepublik Korea die Resolutionen 2270, 2276 und 2321 verabschiedet. Der in der Resolution 2310 enthaltene Aufruf, den CTBT-Vertrag zu unterzeichnen, wurde nicht nur positiv aufgenommen.

Über die Arbeitsweisen des Rates führten die Mitglieder eine offene Debatte (S/PV.7740) zu den Themen Transparenz, Effektivität und Partizipation. Zudem gab es Mitteilungen des Präsidenten des Sicherheitsrats S/2016/170 und S/2016/619 sowie Initiativen von Mitgliedstaaten, die darauf abzielen, das Veto in Fällen von Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen nicht einzusetzen.

### Resolutionen nach Kapitel VII UN-Charta

42 der 77 Resolutionen wurden auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta verabschiedet. Die Resolutionen zu Südsudan (2271, 2280, 2290) und zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in der Demokratischen Volksrepublik Korea (2270, 2276, 2321) nehmen direkten Bezug auf Artikel 41 der UN-Charta. 57 Prozent der Resolutionen beschäftigten sich mit der Verlängerung oder Änderung von Mandaten von Friedensoperationen und Sanktionsregimen.

### Sanktionen und Sanktionsausschüsse

Im Jahr 2016 wurde kein neues Sanktionsregime eingerichtet. Stattdessen wurden alle Sanktionen gegen Côte d'Ivoire (Resolution 2283) und die verbleibenden Sanktionen (Waffenembargo) gegen Liberia aufgehoben (Resolution 2288).

### Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Im Jahr 2016 fasste der Sicherheitsrat Beschlüsse zu 13 der 16 Friedensmissionen sowie zu sieben der elf politischen Missionen. In den meisten Fällen wurden Mandate verlängert. Während die

Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmissionen der UN in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA) und in Mali (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA), die Friedenstruppe der UN in Zypern (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus – UNFICYP) und die UNMISS verstärkt wurden, beschloss der Sicherheitsrat, die UNMIL und die Operation der UN in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI) zu verkleinern.

### Neue Missionen

Mit Resolution 2307 wurde eine neue politische Mission in Kolumbien eingerichtet. Ihr Mandat ist es, das Friedensabkommen und den Waffenstillstand zu überwachen. Zudem wurde mit Resolution 2303 eine Polizeimission in Burundi mandatiert. Es wurden keine Missionen beendet.

### Länderbesuche

Die Mitglieder des Sicherheitsrats unternahmen fünf Länderbesuche. Im Januar reisten sie nach Äthiopien und Burundi, im März nach Westafrika (Mali, Guinea-Bissau, Senegal), im Mai ans Horn von Afrika (Ägypten, Kenia, Somalia) und im September nach Äthiopien und Südsudan. Schließlich besuchten die Ratsmitglieder im November Angola sowie die Demokratische Republik Kongo.

### Sonstiges

Mit Resolution 2311 schlug der Sicherheitsrat António Guterres als neuen Generalsekretär ab dem 1. Januar 2017 vor. Dieser wurde am 13. Oktober 2016 von der Generalversammlung ernannt.

#### Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2015, VN, 4/2016, S. 175ff., fort.)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsrat | Tagungen 2016

- Sondertagungen zur Lage in Syrien und in Südsudan
- Recht auf Entwicklung und Geschlechtsidentität
- Infragestellung menschenrechtlicher Standards

Der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen** (Human Rights Council – MRR) hielt im Jahr 2016 drei reguläre Tagungen (31. Tagung: 29.2.–24.3.; 32. Tagung: 13.6.–1.7.; 33. Tagung: 13.–30.9.) und zwei Sondertagungen ab. Die 25. Sondertagung fand am 21. Oktober statt und befasste sich mit Syrien, insbesondere mit der Situation in Aleppo. Die 26. Sondertagung am 14. Dezember 2016 widmete sich der Lage der Menschenrechte in Südsudan. Im Berichtszeitraum schuf der MRR zwei neue Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures) zum Recht auf Entwicklung sowie zu sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität. Damit gab es Ende des Jahres 2016 insgesamt 43 thematische und 14 Ländermandate. Darüber hinaus wurde das Mandat des Expertenmechanismus zu den Rechten Indigener Völker (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples – EMRIP) erweitert

(A/HRC/RES/33/25). EMRIP soll die Regierungen bei der Umsetzung der UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker beraten. Im Anschluss an die 33. Tagung gab der UN-Generalsekretär bekannt, dass der Beigeordnete Generalsekretär für Menschenrechte Andrew Gilmore zukünftig Einschüchterungen und Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger systematisch untersuchen werde. Eine Mehrheit der UN-Generalversammlung hatte die Umsetzung der Resolution 24/24 zur Einrichtung eines Schwerpunkts (Focal Point) zu diesem Themenbereich bislang verzögert.

Im Jahr 2016 setzten sich die Kontroversen um die Auslegung der normativen Standards, ihre Spezifizierung bei der Umsetzung sowie ihre universale Geltung mit Nachdruck fort und mündeten in den Versuch einer grundsätzlichen Infragestellung in der Ausdeutung menschenrechtlicher Standards. Der Hohe Kom-

missar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein mahnte das gesamte Jahr über die Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen an. Mit deutlichen Worten kritisierte er das Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Türkei zur Rückführung von Flüchtlingen. Er forderte die EU auf, Migration und Flucht auf der Grundlage der Menschenrechte zu behandeln sowie die fremdenfeindliche Rhetorik in einigen EU-Mitgliedstaaten anzugehen. Zum ersten Mal seit Bestehen des MRR kam es im Rahmen der 31. Tagung wieder zu insgesamt sechs Nachtsitzungen. Der MRR wurde allerdings aus dem UN-Sekretariat in New York angewiesen, derartige Verlängerungen nicht zu wiederholen und den Tagungsablauf zu straffen.

### Sondertagungen

Die 25. Sondertagung am 24. Oktober 2016 war bereits die fünfte, die der MRR zu Syrien abhielt. Der Hohe Kommissar für Menschenrechte sprach zur Einführung von »Verbrechen historischen Ausmaßes« und vom »Schlachthaus Aleppo«. Paulo Sérgio Pinheiro, Vorsitzender der Unabhängigen internationalen Untersuchungskommission für die Arabische Republik Syrien (Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic), sprach von einer dramatischen Gewalteskalation gegen jegliche Grundsätze der Humanität. Die Sprecherin der UN-Sonderverfahren Catalina Devandas-Aguilar befürwortete, in die Resolution einen Antrag an den UN-Sicherheitsrat einzufügen, um die Menschenrechtslage in Syrien vom Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) untersuchen zu lassen. Entgegen der deutlichen Appelle nutzten die Regierungsdelegationen Ecuadors und Venezuelas die Einberufung der Sondertagung vornehmlich als politisches Instrument, um westliche Staaten zu kritisieren. Russlands Botschafter legte fünf schriftliche Änderungsanträge vor, die unter anderem den Verweis auf den ICC streichen sollten. Alle Änderungsanträge wurden abgewiesen, die Resolution S-25/1 erhielt mit 24 Ja-Stimmen und sieben Gegenstimmen so-



Paulo Sérgio Pinheiro, der Vorsitzender der Unabhängigen internationalen Untersuchungskommission für Syrien, präsentierte am 21. Juni 2016 den letzten Bericht der Kommission während der 32. Tagung des Menschenrechtsrats in Genf. FOTO: JEAN-MARC FERRÉ

wie 16 Enthaltungen eine Mehrheit. Unter anderem wird die bestehende Untersuchungskommission beauftragt, eine spezifische Untersuchung zur Lage in Aleppo durchzuführen. Eine direkte Aufforderung, den ICC in die Untersuchungen einzubeziehen, enthielt der Text nicht. Der einführende Absatz 8 hob jedoch hervor, dass der ICC gegebenenfalls eine wichtige Rolle bei der Aufklärung spielen könnte.

Die 26. Sondertagung zur Lage der Menschenrechte in Südsudan wurde im Konsens verabschiedet. Gleichwohl fand hinter den Kulissen ein zähes Ringen zwischen der US-Delegation und der EU einerseits sowie der Gruppe afrikanischer Staaten andererseits um die Einrichtung eines Ländermandats statt. Die Resolution S-26/1 ging diesen Schritt nicht, beauftragte aber Untersuchungen durch eine UN-geführte Menschenrechtskommission für Südsudan, die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen zu identifizieren. Die Regierung Südsudans wurde aufgefordert, zum Thema sexuell- und geschlechtsmotivierte Gewalt eine oder einen Sonderbeauftragten zu berufen. Der Bericht der Menschenrechtskommission an die 34. Tagung (A/HRC/34/63) führte im März 2017 zu einem mandatierten Untersuchungsauftrag (Resolution 34/25), der allerdings nicht als Ländermandat geführt wird.

## Neue Mandate der Sonderverfahren

Nach langer, kontroverser Diskussion wurde im Rahmen der 32. Tagung die Resolution 32/2 zum Thema Menschenrechte, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität mit 23 Ja-Stimmen, 18 Gegenstimmen und sechs Enthaltungen angenommen. Die nächsten drei Jahre wird Vitit Muntarbhorn aus Thailand das neue Mandat in Form eines unabhängigen Experten ausführen. Im Namen der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) hatte Pakistan zusammen mit Russland angekündigt, dass sie mit diesem Mandat keinesfalls zusammenarbeiten werden. Albanien gab zu Protokoll, dieser OIC-Vorgabe nicht zu folgen. Die OIC hatte überdies ver-

sucht, den Beschluss des MRR durch den Dritten Ausschuss der UN-Generalversammlung blockieren zu lassen. Eine dortige knappe Mehrheit wies dieses Ansinnen ab.

Im Blickpunkt der Mandatsausübung sollen Gewaltprävention, Hass und Diskriminierung gegen Personen stehen, die ihre Sexualität und Geschlechtsidentität unabhängig von verordneten oder tradierten Leitbildern leben wollen. Die Resolution musste einen dreistündigen Abstimmungsmarathon mit elf schriftlichen Änderungsanträgen durchlaufen. Unter anderem sollte die jeweilige nationale Gesetzgebung als eine wesentliche Grundlage genommen werden, um die Menschenrechtssituation zu bewerten. Bolivien, Ecuador, Kuba, die Mongolei, Venezuela und Vietnam stimmten mit westlichen Ländern der Resolution zu. Auch die Enthaltungen durch Botswana, Ghana, Indien, Namibia, die Philippinen und Südafrika verhalfen zur Mehrheit.

Ein zweites, neues thematisches Mandat beschäftigt sich in Ergänzung zur seit dem Jahr 1998 bestehenden Arbeitsgruppe mit dem Recht auf Entwicklung. Der Sonderberichterstatter Saad Alfarargi aus Ägypten soll laut Resolution 33/14 das Recht auf Entwicklung im Kontext der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) sowie anderer internationaler Abkommen aus dem Jahr 2015 umsetzen helfen. Zu diesen anderen Abkommen zählen das Sendai-Rahmenübereinkommen für Katastrophenvorsorge 2015–2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction; A/RES/69/283), die Aktionsagenda von Addis Abeba, der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development; A/RES/69/3131) und das Pariser Abkommen zum Klimawandel. Die Resolution blieb strittig und wurde mit 34 Ja-Stimmen, zwei Gegenstimmen und elf Enthaltungen angenommen.

## 31. Tagung

Die Streitigkeiten um normative Standards setzten sich in der Auseinandersetzung um Bericht und Empfehlungen des Son-

derberichterstatters Michel Forst über die Lage von Menschenrechtsverteidigern fort. Dieser hatte zahlreiche Praxisbeispiele zu deren Schutz gesammelt und zu Handlungsempfehlungen für Regierungen verdichtet (A/HRC/31/55). Dazu gehören eine spezifische Gesetzgebung, eine systematische Überwachung, unverzügliche Untersuchungen bei Normverletzungen, disziplinarische Maßnahmen und Aktionspläne durch nationale Menschenrechtsinstitutionen. Darüber hinaus berichteten die Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit Maina Kiai sowie über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen Christof Heyns gemeinsam zum Thema zivile, friedliche Proteste (A/HRC/31/66). Ihre ›Best Practice‹-Zusammenfassung für staatliches Handeln nahm auch Bezug auf Proteste gegen Unternehmen. Der gemeinsame Bericht fußte auf der Resolution 25/38 und Konsultationen mit 54 Regierungen, zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie akademischen Expertinnen und Experten.

Costa Rica, die Schweiz und die Türkei legten zum Thema Protest die Resolution 31/37, Norwegen zu Menschenrechtsverteidigern die Resolution 31/32 vor. Norwegens Vorlage hatte wesentliche Textteile aus früheren Resolutionen übernommen (22/6 und 25/18). Neu in der Resolution 31/32 war der hervorgehobene Schutz von Menschenrechtsverteidigern im Kontext der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte). Ägypten, China, Kuba, Pakistan und Russland unterstellten, hier würden Sonderrechte geschaffen und die UN-Erklärung zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger aus dem Jahr 1998 umgeschrieben. Die Opponenten vermissen außerdem Hinweise auf die Pflichten der Protestierenden, die nationalen Gesetze und öffentliche Ordnung zu befolgen. Missfallen erregte dort auch der ausdrückliche Bezug auf besonders verletzte Gruppen. Demgegenüber hielten die Befürworter der Resolution daran fest, dass der Text keine neuen, insbesondere keine Sonderrechte einführe, sondern den an den Freiheitsrechten klassisch orientierten Fokus um den Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erweiterere.

Nach sechs Konsultationsrunden, zwölf Stunden Textverhandlungen sowie einem zweistündigen Abstimmungsprozedere mit 31 schriftlichen Änderungsanträgen wurde die Resolution 31/32 mit der Mehrheit von 33 Ja-Stimmen, sechs Gegenstimmen und acht Enthaltungen angenommen. Die Änderungsanträge hatten darauf abgezielt, unter anderem die Begriffe ›Menschenrechtsverteidiger‹ oder ›Zivilgesellschaft‹ sowie positive Bezüge auf den Bericht des Sonderberichterstatters systematisch aus dem Resolutionsentwurf zu entfernen. Alle Änderungsanträge wurden mehrheitlich abgewiesen. Ähnlich kontrovers verlief die Abstimmung zur Resolution 31/37, in der es um friedlichen Protest ging. Länder wie Indien betonten erneut die Pflichten von Protestierenden, sich gesetzestreu und die öffentliche Sicherheit respektierend zu verhalten. Überhaupt gebe es den Begriff ›friedlicher Protest‹ im Völkerrecht nicht, so die Vertreterin Russlands. Die Resolution erhielt abschließend eine Mehrheit von 31 Ja-Stimmen, fünf Gegenstimmen sowie zehn Enthaltungen.

Das Ratsmitglied Burundi stand zwei Mal im Zentrum der Aufmerksamkeit: beim Länderbericht durch den Sonderberichterstatter über die Lage von Menschenrechtsverteidigern und bei einer speziell anberaumten Debatte mit dem Hohen Kommissar für Menschenrechte auf Grundlage der Resolution S-24/1 vom Dezember 2015. Der Sonderberichterstatter sprach von Straflosigkeit, Kriminalisierung und Stigmatisierung Andersdenkender. Ein Vertreter des Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) bestätigte, dass die politische Gewalt und die repressiven Maßnahmen der Regierung fortbeständen und über 250 000 Menschen in Nachbarländer geflohen seien. Der Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen berichtete, dass die Fälle von Verschwindenlassen zugenommen hatten. Der Regierungsvertreter Burundis beschrieb die Lage als sich wieder normalisierend und wies darauf hin, dass sich die Inanspruchnahme der politischen Freiheitsrechte an den Gesetzen des

Landes und den Regeln für die öffentliche Ordnung halten müsse.

### 32. Tagung

Größeren Raum nahmen die Diskussion und Abstimmung zur Resolution 32/31 zur Förderung und zum Schutz der Zivilgesellschaft ein, die Chile, Irland, Japan, Sierra Leone und Tunesien einbrachten. Russland präsentierte 15 schriftliche Änderungsanträge. Moniert wurden darin unter anderem der fehlende Hinweis zum Recht auf Entwicklung oder Definitionen zu Minderheiten oder Menschenrechtsverteidigern. China und Saudi-Arabien unterstellten der Resolution eine negative Voreingenommenheit gegen den Vorrang nationaler Gesetze. Saudi-Arabien beanspruchte, dass Meinungsfreiheit sich nicht gegen die öffentliche Ordnung richten dürfe. Kuba sah die angemessene Balance zwischen Rechten und Pflichten verletzt.

Alle Änderungsanträge wurden entweder zurückgezogen oder jeweils abgelehnt. Wie notwendig der öffentliche Raum zur Äußerung von Kritik war, zeigte sich zu diesem Zeitpunkt etwa in China. Yang Maodong, die Frau des inhaftierten Regimekritikers Guo Feixiong, berichtete dem Menschenrechtsrat, dass es inzwischen schwierig sei, über den Fall ihres Mannes überhaupt öffentlich zu berichten. Die Resolution 32/31 wurde mit 31 Ja-Stimmen, sieben Gegenstimmen und neun Enthaltungen angenommen. Vergleichbare Diskussionen um Begriffe gab es bei den Resolutionen zur Gewalt gegen Frauen (32/19) oder zum Schutz der Familie (32/23). Bei letzterer obsiegt allerdings diejenigen, die die Vielfalt heutiger Familienformen nicht im Resolutionstext erwähnt sehen wollten.

### 33. Tagung

Die in früheren Jahren unstrittige Resolution zum Thema Präventionsmaßnahmen gegen die Müttersterblichkeit (33/18) sah sich 14 schriftlichen Änderungsanträgen gegenüber. Neun davon wurden nach Änderungen am Resolutionstext zurückgezogen, fünf zur Ab-

stimmung gestellt. Diese fanden alle eine Mehrheit, die die Bezüge zu Sexualrechten, Familienplanung und Selbstbestimmung der Frau in diesem Kontext ablehnte. Die so umformulierte Resolution wurde anschließend im Konsens verabschiedet. Aufregung entstand auch im Fall eines indischen Menschenrechtsverteidigers aus Kaschmir. Die Regierungsbehörden verweigerten ihm die Ausreise nach Genf und inhaftierten ihn stattdessen. Der Präsident des MRR sagte zu, dem Fall nachgehen zu wollen – allerdings ohne konkreten Erfolg.

### Resümee

Der Versuch, normative Grundlagen zur Verteidigung der Menschenrechte durch die Zivilgesellschaft infrage zu stellen, konnte im Jahr 2016 mehrheitlich abgewehrt werden. Die deutsche Delegation spielte – zusammen mit anderen EU-Ländern – hierbei eine aktive Rolle und meldete sich mit Stellungnahmen zu den Themen ›schrumpfende Handlungsräume‹, Menschenrechtsverteidiger, Obdachlosigkeit, Menschen mit Behinderung, Kinder in Haft, Religionsfreiheit, Migration und Diskriminierung sowie Menschenrechte im Kontext von Frieden und Sicherheit zu Wort. Die Beiträge stärkten das institutionelle Gerüst der Menschenrechte. Eine dynamische EU wird auch absehbar notwendig sein, da US-Außenminister Rex Tillerson im März 2017 angekündigt hat, die USA könnten die Zusammenarbeit mit dem MRR einstellen, sollte die ständige Kritik an Israel durch den Tagesordnungspunkt 7 nicht aufhören. Potenziell könnte die EU in eine solch dynamischere Rolle hineinwachsen, zumal das Europäische Parlament seit dem Jahr 2016 dazu übergegangen ist, Erwartungen an die Rolle der EU beim MRR zu formulieren und die Umsetzung mit parlamentarischen Mitteln zu kontrollieren.

#### Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2015, VN, 3/2016, S. 128ff. fort.)

## Rechtsfragen

### Völkerrechtskommission | 68. Tagung 2016

- Schutz von Personen im Katastrophenfall
- Völkergewohnheitsrecht und Interpretation von Verträgen
- Fortschritte bei vier Themen

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beauftragt. Im Jahr 2016 trafen sich ihre 34 Mitglieder zu ihrer 68. Tagung (2.5.–10.6. und 4.7.–12.8.2016).

#### Schutz von Personen im Katastrophenfall

Nach zehn Jahren hat die Kommission ihre Arbeit zum Schutz von Personen im Katastrophenfall durch Annahme in zweiter Lesung von 18 Entwurfsartikeln samt Kommentierung abgeschlossen. Diese wurden der Generalversammlung mit der Empfehlung übersandt, auf ihrer Grundlage eine Konvention zu erarbeiten. Auf der 68. Tagung lagen nunmehr Stellungnahmen von Staaten und internationalen Organisationen vor, aufgrund derer eine Überarbeitung der zwei Jahre zuvor in erster Lesung angenommenen Entwurfsartikel erfolgte. Kernstück ist Entwurfsartikel 3 lit. a mit seiner weit gefassten Definition einer Katastrophe, die nicht auf Naturereignisse beschränkt ist. Entsprechend würde auch ein bewaffneter Konflikt darunter fallen, worauf die Entwurfsartikel anwendbar wären. Entwurfsartikel 18, Absatz 2 stellt jedoch klar, dass die Entwurfsartikel keine Anwendung finden, soweit sich eine Regelung im humanitären Völkerrecht findet.

Grundlage der Entwurfsartikel sind Menschenwürde (Entwurfsartikel 4), Menschenrechte (Entwurfsartikel 5) und Humanität (Entwurfsartikel 6). Entwurfsartikel 7 und 8 schreiben eine Pflicht zur Zusammenarbeit vor, die insbesondere präventives Handeln verlangt (Entwurfsartikel 9). Aus der in Absatz 5 der Präambel betonten Souveränität ergibt

sich, dass dem betroffenen Staat gemäß Entwurfsartikel 10, Absatz 2 und 11 eine vorrangige Rolle bei der Schutzgewährung zukommt. Die in Entwurfsartikel 12 bis 17 umschriebene externe Unterstützung sieht zwar vor, dass dritte Staaten dem betroffenen Staat ihre Hilfe anbieten (Entwurfsartikel 12), diese aber nur mit seiner Zustimmung auch tatsächlich erbringen dürfen (Entwurfsartikel 13).

#### Völkergewohnheitsrecht

Zur Identifikation von Völkergewohnheitsrecht wurden nach vierjähriger Arbeit 16 Entwurfsschlussfolgerungen mit Kommentierung in erster Lesung angenommen. Die Kommission hat nun die Regierungen um Stellungnahmen dazu bis zum 1. Januar 2018 gebeten. Die Kommission verschreibt sich in Entwurfsschlussfolgerung 2 der traditionellen Zwei-Elemente-Lehre, wobei gemäß Entwurfsschlussfolgerung 3, Absatz 2 die Elemente Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) in jedem Fall separat zu ermitteln sind.

Rechtszeugende Praxis für das Völkergewohnheitsrecht ist nach Entwurfsschlussfolgerung 4, Absatz 1 in erster Linie diejenige der Staaten, kann aber nach Absatz 2 auch die Praxis internationaler Organisationen umfassen. Laut Kommentierung ist dafür eine Kompetenzübertragung der Mitgliedstaaten auf die Organisation notwendig, was beispielsweise bei der Europäischen Union gegeben ist. Die Praxis anderer Akteure ist gemäß Entwurfsschlussfolgerung 4, Absatz 3 nie konstitutiv für Völkergewohnheitsrecht. Entwurfsschlussfolgerung 6, Absatz 1 schließt als konstitutive Praxis relevanter Akteure auch verbale Praxis und Unterlassen ein. Nationale Gerichtsurteile stellen Staatenpra-

xis dar (Entwurfsschlussfolgerung 5), internationale hingegen können nur als eine Rechtserkenntnisquelle zu Rate gezogen werden (Entwurfsschlussfolgerung 13). Nach Entwurfsschlussfolgerung 8, Absatz 1 muss eine Praxis hinreichend ausgedehnt, repräsentativ und einheitlich sein. Darüber hinaus sind aber keine vorübergehenden Anforderungen zu stellen, was sich aus Absatz 2 ergibt. *Opinio iuris* wird in Entwurfsschlussfolgerung 9, Absatz 1 als das Empfinden eines rechtlichen Anspruchs oder einer rechtlichen Verpflichtung definiert.

Entwurfsschlussfolgerung 15 sieht einen sogenannten »persistent objector« vor. Dies meint die Möglichkeit eines Staates, sich durch individuellen Widerspruch der Bindewirkung universellen Gewohnheitsrechts zu entziehen. Darüber hinaus akzeptiert die ILC in Entwurfsschlussfolgerung 16, dass sich spezielles Völkergewohnheitsrecht bilden kann, das nur für einen bestimmten Teil der Staatengemeinschaft gilt, beispielsweise auf regionaler Ebene.

#### Interpretation von Verträgen

13 Entwurfsschlussfolgerungen samt Kommentierung wurden zum Thema nachfolgende Vereinbarungen und Praxis im Rahmen der Interpretation von Verträgen des deutschen Berichterstatters Georg Nolte in erster Lesung angenommen. Auch hier hat die ILC um Stellungnahmen bis zum 1. Januar 2018 gebeten. Entwurfsschlussfolgerung 4 definiert in Absatz 1 eine nachfolgende Vereinbarung zwischen allen Vertragsparteien als authentisches Auslegungsmittel im Sinne von Artikel 31, Absatz 3 lit. a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties – VCLT) und nachfolgende Praxis in Übereinstimmung aller Vertragsparteien als Auslegungsmittel im Sinne von Artikel 31, Absatz 3 lit. b VCLT. Diese Arten können gemäß Entwurfsschlussfolgerung 7, Absatz 1 die Auswahl möglicher Auslegungen einer Vertragsvorschrift erweitern oder verkleinern. Nach Entwurfsschlussfolgerung 4, Absatz 3 kann die nachfolgende Praxis eines Einzelnen oder Mehrerer, aber nicht aller Vertragspar-

teien, nach Artikel 32 VCLT ergänzend bei der Auslegung hinzugezogen werden und gemäß Entwurfsschlussfolgerung 7, Absatz 2 mehr Klarheit über mögliche Interpretationen bringen. Alle Arten nachfolgender Vereinbarung und Praxis tragen nach Entwurfsschlussfolgerung 8 zur Ermittlung bei, ob eine Vertragsvorschrift nach dem Willen der Vertragsparteien in ihrer Bedeutung über die Zeit entwicklungsfähig sein soll.

## Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Der Berichterstatter legte seinen zweiten Bericht zum Thema Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor, in dem er sich insbesondere mit dem nationalen Recht und entsprechenden Zuständigkeiten befasste. Auf der Tagung wurden Entwurfsartikel 5 bis 10 mit Kommentierung vorläufig angenommen. Entwurfsartikel 5 sieht eine Pflicht vor, Verbrechen gegen die Menschlichkeit im nationalen Recht unter Strafe zu stellen. Darauf aufbauend sollen nach Entwurfsartikel 6 national gerichtliche Zuständigkeiten geschaffen werden, wenn die Tat auf dem Gebiet des Staates (Absatz 1 lit. a) oder von einem Staatsangehörigen begangen wurde (Absatz 1 lit. b). Darüber hinaus soll auch eine Zuständigkeit begründet werden, wenn Opfer eigene Staatsangehörige sind (Absatz 1 lit. c). Ferner verpflichtet sich die ILC in Entwurfsartikel 9 dem Grundsatz des *aut dedere aut iudicare*, das heißt, dass ein Staat selbst in der Strafverfolgung tätig werden oder den Verdächtige eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit ausliefern muss, wenn dieser sich in seiner Gewalt befindet.

## Schutz der Atmosphäre

Zum Schutz der Atmosphäre diskutierte die Kommission den dritten Bericht des Berichterstatters, der die staatlichen Pflichten sowie die nachhaltige und gerechte Nutzung der Atmosphäre thematisierte. Im Rahmen der Tagung konnten die Entwurfsrichtlinien 3 bis 7 sowie die dazugehörigen Kommentierungen und ein Absatz der Präambel im Plenum vor-

läufig angenommen werden. Entwurfsrichtlinie 3 sieht Sorgfaltspflichten zum Schutz der Atmosphäre vor, die insbesondere die Vorsorge, Minderung und Kontrolle von Verschmutzungen umfassen. Nach Entwurfsrichtlinie 4 soll jeder Staat im Rahmen seiner Zuständigkeit eine Umweltfolgenabschätzung vornehmen müssen. Die Nutzung der Atmosphäre müsse in jedem Fall nachhaltig (Entwurfsrichtlinie 5) und insbesondere generationengerecht (Entwurfsrichtlinie 6) erfolgen.

## Umweltschutz und bewaffnete Konflikte

Zum Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten lag der dritte Bericht der Berichterstatterin vor, dessen Fokus auf der Zeit vor und nach Konflikten lag. Die Kommission nahm die neu vorgeschlagenen Entwurfsprinzipien zur Kenntnis und die im letzten Jahr diskutierten acht Entwurfsprinzipien nunmehr vorläufig an. Nach Entwurfsprinzip 5 sollen Staaten Zonen von wichtiger Bedeutung für Umwelt und Kultur bestimmen, die nach Entwurfsprinzip 13 vor Angriffen geschützt sind, solange sie nicht militärische Ziele enthalten. Ohnehin soll die Umwelt gemäß Entwurfsprinzip 9, Absatz 3 nie Ziel eines Angriffs sein, außer wenn sie selbst zum militärischen Objekt geworden ist. Nach Entwurfsprinzip 10 finden die Vorschriften des humanitären Völkerrechts auch zum Schutz der Umwelt Anwendung. Dies umfasst ebenso Entwurfsprinzip 11, das die Berücksichtigung negativer Folgen für die Umwelt bei Abwägungen im Rahmen von Verhältnismäßigkeit und militärischer Notwendigkeit vorsieht.

## Immunität staatlicher Amtsträger

Zur umstrittenen Immunität staatlicher Amtsträger präsentierte die Berichterstatterin ihren fünften Bericht, in dem sie sich mit Grenzen und Ausnahmen der Immunität befasste. In den ersten Stellungnahmen der anderen Mitglieder wurde bereits Kritik laut, dass der Bericht mehr auf eine fortschrittliche Weiterentwicklung, als auf eine Kodifizie-

rung des Rechtes hinauslaufe. Zwei im Vorjahr diskutierte Entwurfsartikel konnten hingegen vorläufig angenommen werden. Entwurfsartikel 2 lit. f definiert als offizielle Funktion jede Handlung eines staatlichen Amtsträgers in Ausübung seiner staatlichen Hoheitsgewalt. Seine Immunität erstreckt sich nach Entwurfsartikel 6, Absatz 1 nur auf die so definierten Handlungen, währt jedoch nach Absatz 2 zeitlich auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt.

## Zwingendes Recht

Zum Thema zwingendes Recht (*ius cogens*) lag der erste Bericht des Berichterstatters vor, der im Redaktionsausschuss eingehend diskutiert wurde. Im Bericht ging es insbesondere um die Natur, Geschichte und Definition dieser besonderen Normen. Eine Diskussion entbrannte darüber, ob am Ende der Arbeit eine beispielhafte Liste zwingender Rechtsnormen stehen soll. Einigkeit herrschte hingegen darüber, dass die Arbeit der Kommission in Schlussfolgerungen münden soll.

## Vorläufige Anwendung von Verträgen

Der Berichterstatter legte seinen nunmehr vierten Bericht zur vorläufigen Anwendung von Verträgen vor. Darin befasste er sich insbesondere mit dem Verhältnis zu den Vorschriften der VCLT und der Praxis internationaler Organisationen. Zur diskutierten Frage, ob Vorbehalte auch im Rahmen einer vorläufigen Anwendung erklärt werden können, positionierte sich der Berichterstatter bejahend, denn nach seiner Sicht entsprechen die rechtlichen Wirkungen einer vorläufigen Anwendung denen eines Inkrafttretens des Vertrags. Allerdings verabschiedete die Kommission noch keine Entwurfsrichtlinien.

### Anton O. Petrov

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anton O. Petrov, Völkerrechtskommission: 67. Tagung 2015, VN, 6/2016, S. 274f., fort.)

# Personalien

## Entwicklung

Der Diplomat **Achim Steiner** wurde am 19. April 2017 zum Untergeneralsekretär des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) in New York ernannt. Damit ist er seit seiner Amtsaufnahme Mitte Juni der ranghöchste deutsche Mitarbeiter innerhalb des UN-Systems. Der 56-Jährige leitet das größte Programm der Vereinten Nationen mit einem Budget von über fünf Milliarden US-Dollar und einer Präsenz in etwa 170 Staaten. Seine Aufgabe wird es sein, weitere UNDP-Reformprozesse anzustoßen. Zwischen den Jahren 2006 und 2016 stand Steiner an der Spitze des UN-Umweltprogramms (UNEP) und war gleichzeitig Leiter des UN-Amtssitzes in Nairobi. Zuletzt war Steiner seit



Achim Steiner  
UN PHOTO: EVAN SCHNEIDER

September 2016 Direktor der Oxford Martin School an der Oxford Universität. Steiner übernahm sein neues UN-Amt von der Neuseeländerin Helen Clark, die seit dem Jahr 2009 als erste Frau das UNDP leitete und sich für das Amt des UN-Generalsekretärs im Jahr 2016 beworben hatte (vgl. Personalien, VN, 2/2009, S. 87).

## Friedenssicherung

Der frühere Leiter des Exekutivbüros von Ban Ki-moon **Edmond Mulet** aus Guatemala ist am 27. April 2017 zum Leiter des Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) und der Vereinten Nationen für Syrien ernannt worden. Der 66-Jährige war vor seiner Leitungsfunktion des Exekutivbüros als Beigeordneter Generalsekretär für Friedenssicherungseinsätze in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) zwischen den Jahren 2007 und 2010 sowie 2011 und 2015 tätig. Zwischenzeitlich war Mulet Sonderbeauftragter und Leiter der UN-Friedensmission in Haiti in den Jahren 2006 und 2007 sowie nach dem Erdbeben in der Zeit von 2010



Virginia Gamba  
UN PHOTO: MARK GARTEN

bis 2011 (vgl. Personalien, VN, 1/2016, S. 39).

Mulet ist der Nachfolger der Argentinierin **Virginia Gamba**, die Guterres am 12. April 2017 zur Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte ernannt hatte. Gamba übernahm ihren neuen Posten von Leila Zerrougui aus Algerien. Die 63-Jährige blickt zurück auf mehr als 30 Jahre Erfahrung in Führungspositionen in den Bereichen Abrüstung, Frieden und menschliche Sicherheit. In den Jahren 2012 bis 2015 war Gamba Direktorin und Stellvertreterin des Hohen Beauftragten für Abrüstungsfragen.

Mit der Ernennung von **Alexander Zuev** zum Beigeordneten Generalsekretär für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen

in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) am 19. April 2017 übernahm erneut ein Russe dieses Amt. Das Mandat umfasst die Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit in Postkonflikt-situationen, unter anderem mit Hilfe von Polizeieinheiten. Zuev arbeitete zuvor unter anderem beim UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und beim UN-Kinderhilfswerk (UNICEF). Der 59-Jährige folgt auf Dmitri Titov, der seit dem Jahr 2007 im Amt war (vgl. Personalien, VN, 6/2007, S. 250).

## Gesundheit

Am 23. Mai 2017 wählten die Mitgliedstaaten der Weltgesundheitsorganisation (WHO)



Alexander Zuev  
UN PHOTO: MARK GARTEN

den Äthiopier **Tedros Adhanom Ghebreyesus** zum WHO-Generaldirektor für eine fünfjährige Amtszeit. Der frühere Gesundheits- und Außenminister Äthiopiens wird seinen neuen Posten am 1. Juli 2017 antreten. Tedros wurde von allen 194 WHO-Mitgliedstaaten direkt gewählt und hat als erster Afrikaner die Leitung der WHO inne. Bislang schlug der WHO-Exekutivrat (34 Mitglieder) eine Kandidatin oder einen Kandidaten vor, die oder den die Mitglieder anschließend bestätigten. Der 52-Jährige wird voraussichtlich vor allem die Gesundheitsversorgung der ärmsten Menschen in den Blickpunkt seiner politischen Agenda rücken und sich für eine höhere Transparenz der WHO einsetzen. Tedros ist der Nachfolger von Margaret Chan aus Hongkong, die das Amt seit dem 1. Januar 2007 innehatte (vgl. Personalien, VN, 1/2007, S. 29).

Angelegenheiten und Nothilfe Koordinator. Damit übernimmt er gleichzeitig die Leitung des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA). OCHA bleibt mit dieser Ernennung durch UN-Generalsekretär António Guterres unter britischer Führung. Guterres kündigte an, dass O'Brien bis Ende August 2017 verschiedene Initiativen und Reformen abschließen müsse, ehe er abgelöst werden könne (vgl. Personalien, VN, 2/2015, S. 92). Der 55-jährige Lowcock ist derzeit noch Ständiger Sekretär im britischen Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit. Zukünftig wird er eng mit der Deutschen Ursula Müller zusammenarbeiten. Seit März 2017 ist sie Beigeordnete Generalsekretärin für humanitäre Angelegenheiten und stellvertretende Nothilfe Koordinatorin im OCHA (vgl. Personalien, VN, 1/2017, S. 39).

Politik- und Wirtschaftswissenschaften auf Gymnasiallehramt an der Universität Stuttgart. Neben ihrem Studium engagiert sie sich im Verein Deutsche Model United Nations e.V. und in der SPD. Kuschick ist ebenfalls 22 Jahre alt und studiert Pädagogik und Nordische Philologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Er ist aktives Mitglied im Bund der Pfadfinderinnen und Pfadfinder e.V. Beide werden auf einer Deutschlandtour zu ihren Schwerpunktthemen politische Bildung und Partizipation Forderungen von Jugendlichen aus dem ganzen Land sammeln, um diese bei der Begleitung der deutschen Delegation zur UN-Generalversammlung im Herbst 2017 und der Sozialentwicklungskommission im Frühling 2018 einzubringen.

Japaner Yukio Takasu, der das Amt seit dem Jahr 2012 bekleidete (vgl. Personalien, VN 4/12, S. 183).

## Nachruf



Babatunde Osotimehin  
UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

Am 4. Juni 2017 ist der Exekutivdirektor des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) **Babatunde Osotimehin** überraschend verstorben. Der 68-jährige ehemalige nigerianische Gesundheitsminister war seit dem Jahr 2011 Leiter des UNFPA im Range eines Untergeneralsekretärs und befand sich in seiner zweiten Amtszeit. Der Medizin-Professor war Spezialist für öffentliche und reproduktive Gesundheit sowie für Prävention und die Behandlung von HIV/AIDS. Er setzte sich zudem für die Gleichberechtigung, Bildung und gegen Gewalt gegen Frauen und Kinder ein. Nachdem die USA sich aus der Finanzierung des UNFPA zurückgezogen haben, ist dies nun ein weiterer Rückschlag für den UNFPA (vgl. Personalien, VN, 2/11, S. 83).

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Patrick Rosenow.

## Katastrophenvorsorge

Der Brite **Mark Lowcock** wird zum 1. September 2017 Nachfolger seines Landsmanns Stephen O'Brien als Untergeneralsekretär für humanitäre

## Jugend

Die neuen deutschen Jugenddelegierten zur UN-Generalversammlung 2017 heißen **Anaick Geißel** und **Mio Kuschick**. Die 22-jährige Geißel studiert Germanistik,

## Sekretariat

Zur neuen Untergeneralsekretärin für Management wurde die Neuseeländerin **Jan Beagle** am 1. Juni 2017 ernannt. Zuvor war sie stellvertretende Exekutivdirektorin des Gemeinsamen Programms der Vereinten Nationen für HIV/AIDS (UNAIDS), stellvertretende Generaldirektorin des Büros der Vereinten Nationen in Genf (UNOG) und Beigeordnete Generalsekretärin für Personalmanagement. Beagle ist bekannt dafür, bereits in ihren früheren Ämtern zahlreiche Managementreformen im UN-Sekretariat und im UN-System angestoßen zu haben. Mit ihrer Ernennung folgt sie dem



Anaick Geißel und Mio Kuschick FOTO: DGVN

# UN-Reform: Teil Fünf

Wolfgang Münch

Joachim Müllers neuestem Werk gingen vier Bände mit dem Titel ›Reforming the United Nations‹ mit jeweils unterschiedlichen Zusätzen voraus: ›New Initiatives and Past Efforts‹ (1997), ›The Quiet Revolution‹ (2001), ›The Struggle for Legitimacy‹ (2006) und ›The Challenge of Working‹ (2010). Der fünfte Band behandelt nun die Reformanstrengungen der Vereinten Nationen zwischen den Jahren 2010 und 2015. Zugleich fasst dieser noch einmal den Inhalt seiner Vorgänger zusammen und geht bis in die Vorgeschichte der Gründung der UN zurück. In einem einleitenden Kapitel werden die Hauptorgane der Vereinten Nationen, ihre Hauptsitze und Finanzierung, die Struktur des UN-Sekretariats, die bedeutendsten Friedenssicherungseinsätze sowie die Organisationen des UN-Systems insgesamt vorgestellt. Dies erleichtert der im UN-System weniger versierten Leserschaft die Lektüre der nachfolgenden Abschnitte des Buches.

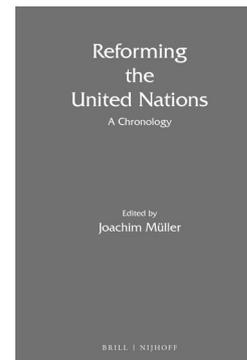
Ein Bestandteil des Buches ist die Würdigung der wesentlichen Verdienste aller UN-Generalsekretäre von Trygve Lie bis Ban Ki-moon mit einer jeweils vorangestellten Zusammenfassung der in ihren Amtszeiten erzielten Resultate. Die anschließende Chronologie UN-relevanter Ereignisse von der Verabschiedung der Atlantik-Charta im Jahr 1941 bis zu Ereignissen Ende des Jahres 2015 führt die Leserin oder den Leser durch eine Zeitreise von fast 75 Jahren. Man erfährt Dinge aus der Anfangszeit der Vereinten Nationen, die heute wahrscheinlich nicht mehr vielen ›UN-Kennern‹ präsent sind – beispielsweise, dass London der Tagungsort der ersten Sitzung des UN-Sicherheitsrats im Jahr 1946 war. Je mehr man sich der Gegenwart nähert, desto detaillierter wird die Darstellung. Damit kommt der Herausgeber den Erwartungen seiner Leserschaft entgegen, deren Interesse vor allem auf die Reformanstrengungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts gerichtet sein dürfte. In der Chronologie werden nicht

nur die Bemühungen der UN-Generalsekretäre, sondern auch diejenigen aufgeführt, die auf Initiative von UN-Mitgliedstaaten oder auch von Einzelpersonen erfolgten. Am Ende eines jeden Kalenderjahres wird der Stand der UN-Mitgliedschaft festgehalten, in größeren Abständen auch die Entwicklung des Budgets und Personalbestands. Die Darstellung der gesamten Information erfolgt überwiegend rein faktisch; starker Wertungen enthält sich der Herausgeber. Sie erfolgen allenfalls in vorsichtig ausgesuchter Wortwahl.

In einem so umfangreichen Werk können nicht alle wichtigen Ereignisse mit UN-Bezug angesprochen werden. Die erstmalige Stationierung von UN-Friedenstruppen in der Suez-Krise im Jahr 1956 wird beispielsweise eher knapp abgehandelt. Ihr Mandat stellte einen durch UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld initiierten fundamentalen Akt der Rechtsfortbildung in der Anwendung der UN-Charta dar. Die Aufnahme der Weltorganisation für Tourismus (World Tourism Organization – UNWTO) in die ›UN-Familie‹ als Sonderorganisation Ende Dezember 2003 wird gar nicht erwähnt. Es muss aber dem Ermessen des Herausgebers überlassen bleiben, welche Akzente er setzen will.

Die beiden Anhänge enthalten schließlich einige grundlegende Reformdokumente der jüngsten Zeit sowie Basistexte zu den Vereinten Nationen und weitere Informationen, wie zum Beispiel eine Zusammenstellung aller UN-Friedensoperationen seit dem Jahr 1948.

Das Buch kann als wertvolle Informationsquelle für Forschungsarbeiten oder journalistische Vorhaben betrachtet werden. Verschiedenen Themen, wie etwa die Reform des UN-Sicherheitsrats, die Bemühungen zum Klimaschutz, aber auch die Renovierung des Sekretariatsgebäudes am UN-Amtssitz in New York, kann so auf den Grund gegangen werden. Möge von dieser Chronologie reichlich Gebrauch gemacht werden.



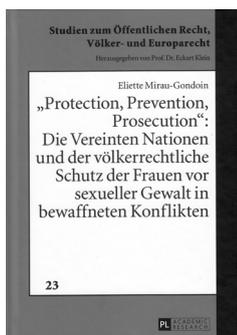
Joachim Müller (Hrsg.)

**Reforming the United Nations: A Chronology**

Leiden: Brill 2016, 440 S., 159,00 Euro

# Sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten

Ann-Kathrin Rothermel



Elette Mirau-Gondoin

›**Protection, Prevention, Prosecution**‹:  
Die Vereinten Nationen  
und der völkerrechtliche  
Schutz der Frauen  
vor sexueller Gewalt  
in bewaffneten  
Konflikten

Frankfurt am Main:  
Peter Lang 2016,  
242 S., 68,90 Euro

Obwohl die Gründung der Vereinten Nationen von zwei Weltkriegen geprägt war, in denen sexuelle Gewaltverbrechen eine große Rolle spielten, sollte es noch ein halbes Jahrhundert dauern, bis sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten zum breit diskutierten und strafrechtlich relevanten Thema des internationalen Völkerrechts wurde. Elette Mirau-Gondoin beschreibt in ihrer Dissertation mit dem passenden Titel ›Protection, Prevention, Prosecution‹ eindrucksvoll die vielschichtige Entwicklung globaler Mechanismen zu Schutz, Vorbeugung und strafrechtlicher Verfolgung sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten.

Im Hauptteil ihres Werkes widmet sich die Autorin zunächst der Strafverfolgung (Prosecution) und beschreibt ausführlich die Meilensteine der internationalen Strafgesetzgebung. So mussten die Tatbestände der Vergewaltigung, der sexuellen Sklaverei und der Zwangsheirat zunächst definiert werden. Der Tatsache, dass zu Beginn viele Verhandlungen hierzu keine Verurteilung nach sich zogen, folgte die Entwicklung umfangreicher Schutzmechanismen für Zeugenaussagen innerhalb des Internationalen Strafgerichtshofs. In der Resolution 1820 des UN-Sicherheitsrats wurde sexuelle Gewalt im Jahr 2008 erstmals als Hindernis für die Wahrung des Weltfriedens bezeichnet, was zur Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie im UN-System führte. Hier zeigt sich, dass in Bezug auf den Schutz (Protection) und die Vorbeugung (Prevention) ein Umdenken stattgefunden hat, indem sexuelle Gewalt in Friedens- und in Kriegs-

zeiten nun nicht mehr getrennt wahrgenommen wird. Dies ermöglicht eine Verknüpfung völkerrechtlicher und menschenrechtlicher Maßnahmen. Durch anschauliche Details im Kontext bestimmter bewaffneter Konflikte zeigt die Autorin sowohl Erfolge als auch Schwachstellen der bisherigen Strategie auf. Die zahlreichen ›Shaming‹-Mechanismen auf der internationalen Ebene zeigen beispielsweise, dass sexuelle Gewalt zwar zunehmend thematisiert wird, viele Empfehlungen allerdings bis heute nicht umgesetzt werden. Ähnliches stellt die Autorin im letzten, vergleichsweise kurzen Kapitel zur Afrikanischen Union (AU) fest. Nichtstaatliche Gewaltakteure, ›gescheiterte Staaten‹ und der fehlende politische Wille der betroffenen Staaten stellen sowohl für die UN als auch für die AU ungelöste Probleme dar.

Durch die Berücksichtigung verschiedener Aspekte und deren Veranschaulichung durch zahlreiche Beispiele zeichnet die Autorin die stetige Institutionalisierung des Themas auf internationaler Ebene nach. Angesichts der detaillierten Ausarbeitung wäre ein zusätzliches Kapitel zur systematischen Auseinandersetzung mit den an verschiedenen Stellen erwähnten Schwachstellen des internationalen Rahmens sowie Vorschlägen für deren Verbesserung sicherlich interessant gewesen. Das Werk erfüllt jedoch seinen Anspruch einer detaillierten Bestandsaufnahme voll und ganz und bietet dadurch eine gelungene Grundlage für weitere Einblicke in ein zu lange vernachlässigtes Thema.

# Mit gutem Beispiel voran

David Bieger

Was verbindet haitianische Opfer einer Cholera-Epidemie, Terrorverdächtige auf der Sanktionsliste des UN-Sicherheitsrats und UN-Praktikantinnen und -Praktikanten, die ihre Arbeitnehmerrechte einklagen wollen? Sie alle können mit der Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law – RoL) argumentieren und deren Einhaltung durch die Vereinten Nationen fordern. Dabei verstehen sich die Vereinten Nationen als großer Verfechter dieses Konzepts, das Gesetzen absoluten Vorrang einräumt und rechtliche Willkür verbietet. Halten sich die UN aber auch selbst an die Prinzipien der RoL?

Diese Frage versucht Clemens Feinäugle in seinem Tagungsband zu beantworten. Die 19 Beiträge basieren auf einer Konferenz im Herbst 2014, bei der Praktiker und Akademikerinnen die verschiedenen Aspekte der komplexen Beziehung zwischen der Rechtsstaatlichkeit und den Vereinten Nationen beleuchteten.

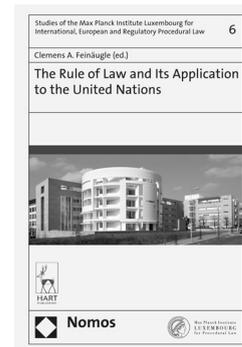
Zunächst werden neben der historischen Entwicklung mögliche Rechtsgrundlagen beschrieben. Eine Definition der internationalen RoL liefert Robert McCorquodale, der sie anhand von vier Zielen – eine stabile Rechtsordnung, die Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes, Streitbeilegung durch unabhängige juristische Instanzen und Menschenrechtsschutz – erklärt (S. 74).

Im zweiten Teil steht die Praxis im Fokus. Dem Leser wird ein Überblick verschiedener Aktivitäten der Vereinten Nationen – vom Sanktionsregime über Friedensmissionen bis hin zur Entwicklungspolitik – geboten. Dadurch entsteht ein Eindruck der sensiblen Bereiche, in denen sie agieren. Deutlich wird das etwa bei der staatsähnlichen Übergangsverwaltungsmision der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK). Hier weist Erika de Wet auf enorme Lücken zwischen den förmlichen Verpflichtungen und der praktischen Umsetzung der RoL hin und kritisiert die weitreichende Im-

munität des UN-Personals und den Mangel an rechtlichen Schutzmechanismen (S. 178).

Der letzte Teil bezieht sich auf Rechtsfolgen und Durchsetzbarkeit der Rechtsstaatlichkeit. In Haiti sollen UN-Friedenstruppen eine Cholera-Epidemie ausgelöst haben, die 10 000 Todesopfer forderte. Nach einer Klage von Betroffenen verwies die UN auf ihre Immunität, während eine Opferentschädigung ausblieb. Edith Wagner sieht in der Aufhebung der Immunität die Gefahr, dass Mitgliedstaaten nicht mehr gewillt sein könnten, Personal abzustellen (S. 308). Die Einrichtung eines ständigen Gremiums für Opferansprüche sei dagegen überfällig. Gian Luca Burci sieht hingegen die Staaten in der Pflicht, die Opferinteressen vor dem Internationalen Gerichtshof zu vertreten (S. 293 f.). In der Rolle als Arbeitgeber sollen die Vereinten Nationen bei der internen Rechtspflege unter den internationalen Organisationen eine Vorreiterrolle einnehmen (S. 334). Defizite bestünden aber beim Zugang zum Streitbeilegungssystem, von dem über 50 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgeschlossen seien (S. 321).

Das Buch lebt vor allem von den unterschiedlichen Perspektiven der Praktikerinnen und Akademiker. Auf die meisten Artikel folgt ein Kommentar der jeweils anderen Seite, wodurch allerdings Stil und Inhalt stark variieren und nicht immer auf die entsprechenden Aspekte der Gegenseite eingegangen wird. Dennoch gelingt Feinäugle ein umfangreiches Werk, das die Anwendung der Rechtsstaatlichkeit durch die Vereinten Nationen kritisch betrachtet. Das Thema hat nicht an Brisanz verloren, sodass weiter über die Umsetzung der RoL diskutiert wird. Dazu liefert das Buch eine ausgezeichnete Grundlage, die die ganze Bandbreite abdeckt und den UN eine Reihe an Verbesserungen präsentiert, damit sie mit gutem Beispiel vorangehen.



Clemens A. Feinäugle  
(Hrsg.)

**The Rule of Law and  
Its Application to the  
United Nations**

Baden-Baden:  
Nomos 2016, 378 S.,  
98,00 Euro

# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von März bis Juni 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](http://www.un.org/Depts/german)

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Demokratische Volksrepublik Korea</b>	S/RES/2356(2017)	2.6.2017	Der Sicherheitsrat verurteilt mit allem Nachdruck die Aktivitäten zur Entwicklung von Kernwaffen und ballistischen Flugkörpern der Demokratischen Volksrepublik Korea seit dem 9. September 2016, die gegen die Resolutionen des Sicherheitsrats verstoßen. Der Rat verweist auf die mit Ziffer 8 der Resolution 1718(2006) verhängten und mit späteren Resolutionen geänderten Maßnahmen und beschließt, dass die in Ziffer 8 d) der Resolution 1718(2006) genannten Maßnahmen auf die in den Anlagen I und II dieser Resolution aufgeführten Personen und Einrichtungen Anwendung finden sowie auf alle Personen oder Einrichtungen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handeln.	Einstimmige Annahme
<b>Haiti</b>	S/RES/2350(2017)	13.4.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) um einen abschließenden Zeitraum bis zur Schließung der Mission am 15. Oktober 2017 zu verlängern. Er beschließt ferner, für einen Zeitraum von zunächst sechs Monaten vom 16. Oktober 2017 bis 15. April 2018 eine Nachfolgemission zur Friedenssicherung in Haiti (MINUJUSTH) einzurichten, die von einem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs geleitet wird und die bis zu sieben organisierte Polizeieinheiten (mit 980 Polizisten) und 295 Einzelpolizisten umfasst. Die MINUJUSTH wird beauftragt, der Regierung Haitis bei der Stärkung der rechtsstaatlichen Institutionen im Land behilflich zu sein, die Haitianische Nationalpolizei zu unterstützen und die Menschenrechtssituation zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten.	Einstimmige Annahme
<b>Kolumbien</b>	S/PRST/2017/6	11.5.2017	Der Sicherheitsrat erkennt die beträchtlichen Herausforderungen an, die mit der Durchführung des Endgültigen Friedensabkommens verbunden sind, und begrüßt die Fortschritte, die die Regierung Kolumbiens und die FARC-EP bei der Durchführung des Abkommens erzielt haben, sowie ihre Entschlossenheit, einen Übergang zum Frieden zu bewirken, der allen Kolumbianern zugutekommt. In dieser Hinsicht begrüßt der Sicherheitsrat die friedliche Ankunft von beinahe 7000 Mitgliedern der FARC-EP in den vereinbarten Zonen und den Beginn des Niederlegens der Waffen.	
<b>Somalia</b>	S/RES/2355(2017)	26.5.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, den Einsatz der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) entsprechend dem Ersuchen des Sicherheitsrats an die Afrikanische Union mit einer Höchstgrenze von 22 126 Uniformierten bis zum 31. August 2017 fortzuführen.	Einstimmige Annahme
<b>Sudan/Südsudan</b>	S/RES/2352(2017)	15.5.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interims-Sicherheits-truppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 15. November 2017 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass dies die letzte Verlängerung des gemäß Resolution 2024(2011) geänderten Mandats ist, sofern nicht beide Parteien durch ihr Vorgehen ein klares Bekenntnis zur Durchführung des Gemeinsamen Mechanismus zur Verifikation und Überwachung der Grenze und entsprechende zuverlässige Garantien unter Beweis stellen. Der Rat fordert nachdrücklich erneute Anstrengungen, die Mittellinie der sicheren entmilitarisierten Grenzzone am Boden eindeutig festzulegen.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Sudan/Südsudan	S/RES/2353(2017)	24.5.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit den Ziffern 9 und 12 der Resolution 2206(2015) verhängten Maßnahmen bezüglich eines Reiseverbots und des Einfrierens von Vermögenswerten bis zum 31. Mai 2018 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, das festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 30. Juni 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/RES/2354(2017)	24.5.2017	Der Sicherheitsrat begrüßt den ›Umfassenden internationalen Rahmen zur Bekämpfung terroristischer Narrative‹ (Dokument S/2017/375 des Sicherheitsrats), der empfohlene Leitlinien und bewährte Verfahren für ein wirksames Vorgehen gegen die Art und Weise enthält, wie die Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL/Da'esh), Al-Qaida und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen ihre Narrative benutzen, um andere zur Begehung terroristischer Handlungen zu ermutigen, zu motivieren und anzuwerben. Der Rat betont, dass die Mitgliedstaaten und alle zuständigen Institutionen der Vereinten Nationen bei der Umsetzung des ›Umfassenden internationalen Rahmens‹ die in dieser Resolution enthaltenen Leitlinien befolgen sollen.	Einstimmige Annahme
Westsahara	S/RES/2351(2017)	28.4.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2018 zu verlängern. Der Rat legt den Parteien nahe, die Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen wiederaufzunehmen, um vertrauensbildende Maßnahmen zu prüfen und nach Möglichkeit zu erweitern. Er fordert die Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf, neue und zusätzliche freiwillige Beiträge zur Finanzierung von Ernährungsprogrammen zu leisten, um sicherzustellen, dass den humanitären Bedürfnissen der Flüchtlinge angemessen entsprochen wird, und Nahrungsmittelkürzungen zu vermeiden.	Einstimmige Annahme
Zentralafrika	S/RES/2349(2017)	31.3.2017	Der Sicherheitsrat verurteilt nachdrücklich alle Terroranschläge, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und Menschenrechtsverletzungen durch Boko Haram und die Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL/Da'esh) in der Region des Tschadseebeckens, namentlich Tötungen und sonstige Gewalttaten gegen Zivilpersonen. Er fordert, dass die für diese Handlungen Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen und vor Gericht gestellt werden. Der Rat ermutigt den Generalsekretär, der Region einen Besuch auf hoher Ebene abzustatten, um die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Einrichtungen und ihre Verantwortung zu erweitern und Ressourcen für die Region zu mobilisieren. Er bittet ihn zudem, einen gemeinsamen Besuch mit der Weltbank, dem Vorsitzenden der Kommission der Afrikanischen Union, dem Präsidenten der Weltbankgruppe und dem Präsidenten der Afrikanischen Entwicklungsbank zu erwägen, um die Aufmerksamkeit und das Engagement der internationalen Gemeinschaft für die Region zu verstärken.	Einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik	S/PRST/2017/5	4.4.2017	Der Sicherheitsrat bekundet seine Besorgnis über die anhaltenden Zusammenstöße zwischen bewaffneten Gruppen, insbesondere in der Umgebung von Bambari in der Präfektur Ouaka und zuletzt in Bakouma in der Präfektur Mbomou, die viele Opfer unter der Zivilbevölkerung gefordert und Vertreibungen erheblichen Umfangs verursacht haben. Er verurteilt nachdrücklich die von bewaffneten Gruppen begangene Gewalt und ihre Versuche, gewaltsam die Kontrolle über Gebiete und Ressourcen zu erlangen. Der Rat fordert alle bewaffneten Gruppen, insbesondere die Patriotische Front für die Renaissance Zentralafrikas und die Einheit für den Frieden in Zentralafrika nachdrücklich auf, alle Gewalttaten sofort einzustellen und ihrer Verpflichtung auf den Prozess der Entwaffnung, Demobilisierung, Wiedereingliederung und Repatriierung ohne jede Einschränkung gerecht zu werden.	

**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  
Heidemarie Wiczorek-Zeul  
Dr. Peter Wittig  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

**Redaktionsbeirat**

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

**Forschungsrat**

Dr. Marianne Beisheim  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Prof. Dr. 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.**