

VEREINTE NATIONEN

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

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



AUS DEM INHALT

Der Humanitäre Weltgipfel

Für die Herausforderungen der humanitären Hilfe
gibt es keine kurzfristigen Lösungen

Annett Günther

»Die UN müssen als Organisation stärker und nicht billiger werden«

Interview mit Franz Baumann, Beigeordneter Generalsekretär a.D.

Erwartungen an den Weltgipfel für Flucht und Migration

Alexander Betts

Drei Fragen an Harald Braun

Standpunkt | Die UN-Stadt Bonn: Eine Erfolgsgeschichte
ist noch nicht zu Ende geschrieben

Harald Ganns



Berliner
Wissenschafts-Verlag

416

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

Von Gipfeln und Reformen

Liebe Leserinnen und Leser,

Ende Mai 2016 kamen Staats- und Regierungschefs, humanitäre und zivilgesellschaftliche Akteure sowie die Privatwirtschaft in Istanbul zum ersten Humanitären Weltgipfel zusammen. Ob Jemen, Südsudan oder Syrien – angesichts zunehmender Krisen hatte sich der Weltgipfel das Ziel gesetzt, das humanitäre System im Hinblick auf neue Herausforderungen zu stärken. **Annett Günther** zeichnet in ihrem Beitrag den Gipfel vom Vorbereitungsprozess bis zu den Ergebnissen nach. Dieser habe die Erwartungen vieler Skeptikerinnen und Skeptiker übertroffen, sei jedoch gleichzeitig der Auftakt und nicht das Ziel eines langen Prozesses. Unter dem Stichwort **Stimmen zum Humanitären Weltgipfel** kommen Vertreterinnen und Vertreter von Ärzten ohne Grenzen, des Norwegischen Flüchtlingsrats und des Global Public Policy Institute (GPPi) zu Wort und beurteilen die Ergebnisse des Gipfels. Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe **Bärbel Kofler** begrüßt in ihrem Standpunkt, dass die humanitären und völkerrechtlichen Prinzipien als Voraussetzung der humanitären Hilfe beim Gipfel bestätigt wurden.

Je größer die Vereinten Nationen als Organisation geworden sind, desto mehr hat die Unübersichtlichkeit der Bürokratie und die Ineffizienz der Verwaltung zugenommen. **Franz Baumann**, Beigeordneter Generalsekretär a. D., äußert sich im Interview zu Managementdefiziten und Reformbedarf im UN-Sekretariat. Gleichzeitig formuliert er Empfehlungen an die neue Generalsekretärin beziehungsweise den neuen Generalsekretär der Vereinten Nationen. Der Schlüssel für mehr Effizienz in der Verwaltung liegt für ihn in der Defragmentierung, Rationalisierung und Modernisierung des Sekretariats. Am 16. September 2016 wird während der UN-Generalversammlung über die großen Flucht- und Migrationsbewegungen beraten. Im Vorfeld der oft als ›Flüchtlingsgipfel‹ bezeichneten Tagung diskutiert **Alexander Betts** die Erfolgsaussichten. Aus seiner Sicht ist der Gipfel das Ergebnis politischer Kompromisse, wobei die tatsächlichen Herausforderungen nicht ausreichend berücksichtigt werden.

In weiteren Beiträgen zieht **Harald Ganns** anlässlich des zwanzigjährigen Jubiläums des UN-Standorts Bonn Bilanz zu dessen Entwicklung, untersucht **Stefan Oeter** die problematischen Auswirkungen der Ausweitung der kollektiven Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta und analysiert **Ayşe-Martina Böhringer**, inwiefern die Stellungnahme der Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen des UN-Menschenrechtsrats im Fall Julian Assange angemessen war. Die ›Drei Fragen an...‹ beantwortet der Ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen **Harald Braun**.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Sylvia Schwab, Leitende Redakteurin
schwab@dgvn.de



Inhalt

Annett Günther

Der Humanitäre Weltgipfel

Für die Herausforderungen der humanitären Hilfe gibt es keine kurzfristigen Lösungen 147

Bärbel Kofler

Standpunkt | Ein Weltgipfel zur Stärkung der humanitären Hilfe 151

Stimmen zum Humanitären Weltgipfel 152

»Die UN müssen als Organisation stärker und nicht billiger werden«

Interview mit Franz Baumann, Beigeordneter Generalsekretär a.D. 154

Alexander Betts

Erwartungen an den Weltgipfel für Flucht und Migration 158

Harald Ganns

Standpunkt | Die UN-Stadt Bonn: Eine Erfolgsgeschichte ist noch nicht zu Ende geschrieben 163

Stefan Oeter

Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta

Chancen und Risiken der aktuellen Sicherheitsratspraxis 164

Drei Fragen an **Harald Braun** 169

Ayşe-Martina Böhringer

Der Fall Assange – eine Bühne für politisches Theater?

Das Mandat der Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen des UN-Menschenrechtsrats 170

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Politik und Sicherheit

Judith Thorn

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2015 175

Sozialfragen und Menschenrechte

Claudia Mahler

Sozialpakt | 54. bis 56. Tagung 2015 178

Rechtsfragen

Elisa Freiburg

IGH | Tätigkeit 2015 180

PERSONALIEN 182

BUCHBESPRECHUNGEN 184

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN 189

English Abstracts 191

Impressum 192

Der Humanitäre Weltgipfel

Für die Herausforderungen der humanitären Hilfe gibt es keine kurzfristigen Lösungen

Annett Günther

Beim ersten Humanitären Weltgipfel wurden die Grundlagen für eine Stärkung des Systems der humanitären Hilfe gelegt, um den wachsenden humanitären Herausforderungen besser begegnen zu können. Dazu müssen vor allem lokale Akteure gestärkt werden. Deutschland untermauerte seine Rolle als drittgrößter humanitärer Geber und wichtiger Akteur in der Gestaltung der humanitären Hilfe. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gaben eine Vielzahl von Selbstverpflichtungserklärungen ab, die es nun umzusetzen gilt.

Der erste Humanitäre Weltgipfel (World Humanitarian Summit – WHS) am 23. und 24. Mai 2016 in Istanbul gilt gemeinsam mit der Verabschiedung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ (kurz: 2030-Agenda) im September 2015 und der Klimakonferenz in Paris im November 2015 bereits heute als eines der erfolgreichen Vermächtnisse des scheidenden UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon. Im Vergleich zur 2030-Agenda und der Pariser Klimakonferenz, die auf die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) beziehungsweise das Protokoll von Kyoto folgten, stellt der Humanitäre Weltgipfel unter mehreren Gesichtspunkten ein Novum dar: Noch nie zuvor kamen so viele Akteure der humanitären Hilfe zusammen, um über die Stärkung des internationalen Systems der humanitären Hilfe zu diskutieren. Erstmals wurde ein Gipfel der Vereinten Nationen als inklusiver Prozess unter Beteiligung aller Akteure und nicht als rein zwischenstaatlicher Prozess vorbereitet und durchgeführt. Schließlich wurden noch nie im Rahmen eines UN-Gipfeltreffens so viele konkrete Verpflichtungen eingegangen und Initiativen verkündet.

Warum ein Humanitärer Weltgipfel?

Die Anforderungen an die humanitäre Hilfe haben sich seit der Verabschiedung der wegweisenden Resolution 46/182¹ der UN-Generalversammlung grundlegend verändert: Die Anzahl, die Dauer und das Ausmaß humanitärer Krisen und Katastrophen haben stetig zugenommen, die weltweite Hilfsbedürftigkeit hat sich entsprechend vervielfacht. Die Anzahl der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden ist mit rund 65 Millionen im Jahr 2015 auf dem Höchststand seit dem Zweiten Weltkrieg.² Allein in den letzten zehn Jahren hat sich die Anzahl hilfsbedürftiger Menschen mehr als verdop-

pelt: Im Jahr 2016 benötigen nach Schätzungen der Vereinten Nationen 125 Millionen Menschen humanitäre Unterstützung. Der über den jährlichen konsolidierten Hilfsappell des Amtes für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) aufgestellte Mittelbedarf ist von etwa fünf Milliarden US-Dollar im Jahr 2006 auf rund 21 Milliarden US-Dollar im Jahr 2016 gestiegen.³ Gleichzeitig wird es für humanitäre Organisationen immer schwieriger, die von Krisen betroffenen Menschen zu erreichen: Verletzungen des humanitären Völkerrechts sowie der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität nehmen stetig zu. Auch die Gewalt gegen Helferinnen und Helfer steigt: Allein im Syrien-Konflikt gab es nach Angaben der Vereinten Nationen 370 Angriffe auf Krankenhäuser und Gesundheitsstationen, denen über 650 medizinische Helferinnen und Helfer zum Opfer gefallen sind.

Ban Ki-moon kündigte den Gipfel im Januar 2012 an, um das weltweite Engagement für ein zukunftsfähiges und effizientes System der humanitären Hilfe zu stärken.⁴ Die übergeordneten Ziele waren, den Konsens über die Achtung des humanitären Völkerrechts zu bekräftigen, den Bedarf an humanitärer Hilfe durch Krisenprävention und die gezielte Unterstützung von betroffenen Staaten durch Entwicklungszusammenarbeit zu reduzieren, bewährte Praktiken auszutauschen und die Betroffenen in den Mittelpunkt zu stellen.⁵ Das bestehende System humanitärer Hilfe ist leistungsfähig und stellt effektive Instrumente zur Linderung humanitärer Notlagen bereit. Es muss zwar an aktuelle Herausforderungen angepasst und gestärkt, nicht aber von Grund auf erneuert werden.



Annett Günther, geb. 1963, ist Beauftragte für Humanitäre Hilfe, Krisenprävention und Friedenskonsolidierung im Auswärtigen Amt.

1 UN Doc. A/RES/46/182 v. 19.12.1991.

2 Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), Global Trends. Forced Displacement in 2015, Genf 2016, www.unhcr.org/global-trends-2015.html

3 OCHA, Global Humanitarian Overview 2016, New York, Juni 2016, www.unocha.org/stateofaid/

4 United Nations, The Secretary-General's Five-Year Action Agenda, New York, 25.1.2012, S. 8.

5 www.unocha.org/about-us/world-humanitarian-summit

Beratungsprozess und Synthesebericht

Zu den Kernforderungen zählten die Stärkung lokaler Akteure und die bessere Einbeziehung der betroffenen Menschen und ihrer Organisationen.

In Vorbereitung auf den Gipfel führte das Gipfelsekretariat gemeinsam mit OCHA einen weltweiten Beratungsprozess durch: Zwischen Mai 2014 und Juli 2015 haben sich über 23 000 Menschen aus 151 Ländern an acht regionalen Beratungskonferenzen, zahlreichen Gesprächen mit Hilfsorganisationen und der Privatwirtschaft, Vertreterinnen und Vertretern des Militärs sowie religiösen Organisationen und Diaspora-Vereinen beteiligt. Zudem fanden thematische Beratungen mit verschiedenen Interessengruppen wie Jugendlichen und von Krisen betroffenen Menschen statt. Darüber hinaus standen Online-Dialogforen zur Verfügung und es wurden über 400 Beiträge und Empfehlungen eingereicht. Die Beteiligten haben Empfehlungen entwickelt, um Menschen in humanitären Notsituationen besser zu unterstützen und das System humanitärer Hilfe sinnvoll zu stärken.

Das Auswärtige Amt hat diesen Prozess substanziell unterstützt und beispielsweise im Jahr 2015 zwei Expertentreffen ausgerichtet. Bei einer Veranstaltung im September 2015 wurden die Ergebnisse des Beratungsprozesses in einem Bericht zusammengeführt; deutsche NGOs aus dem humanitären Bereich haben aktiv daran mitgewirkt. Zu den Kernforderungen zählten die Stärkung lokaler Akteure und die bessere Einbeziehung der betroffenen Menschen und ihrer Organisationen. Zudem sollte die humanitäre Hilfe verstärkt auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen sowie Männern und Jungen, Kindern und Jugendlichen sowie von älteren Menschen und Menschen mit Behinderung eingehen und sie an Entscheidungsprozessen beteiligen. Deutlich war der Aufruf für mehr Respekt für das humanitäre Völkerrecht. Die humanitären Prinzipien müssten gestärkt werden, um humanitären Organisationen sicheren Zugang zu Menschen in Krisengebieten zu gewähren. Menschen in langandauernden und wiederkehrenden Krisen formulierten die Erwartung, dass humanitäre Akteure die langfristigen Bedürfnisse der Betroffenen berücksichtigen müssten. Auch bedürfe es weltweiter Anstrengungen, um Pandemien, Klimaflucht und neuen Formen humanitärer Krisen besser begegnen zu können. Humanitäre Akteure sollten Partnerschaften mit Akteuren der Krisenprävention und der Entwicklungszusammenarbeit intensivieren. Die humanitäre Hilfe müsse angemessen finanziert sein, neue Finanzierungsmöglichkeiten sollten erschlossen und bestehende Finanzierungsinstrumente angepasst und gestärkt werden.⁶

Der Bericht ›Die Menschlichkeit wieder herstellen. Globaler Aufruf zum Handeln‹ (kurz: Synthesebericht)⁷ ist eines der zentralen Grundlagendokumente des Gipfels. Der umfassende Beratungsprozess spiegelt die Besonderheit der humanitären Hilfe

wieder: Die betroffenen Menschen sind selbst Akteure und leisten wichtige Hilfe in Krisen und Katastrophen. Die Verantwortung für die Bevölkerung obliegt in erster Linie den Regierungen; humanitäre Organisationen leisten Unterstützung. Ein humanitärer Weltgipfel musste daher die Empfehlungen dieser Vielzahl von Akteuren angemessen berücksichtigen.

Die Finanzierung der humanitären Hilfe und der ›Grand Bargain‹

Obgleich die Finanzierung der humanitären Hilfe in den letzten Jahren weiter gestiegen ist, kann sie mit dem dramatisch wachsenden weltweiten Bedarf nicht Schritt halten.⁸ Die weltweite humanitäre Hilfe ist chronisch unterfinanziert. Aus diesem Grund hatte Ban Ki-moon im Januar 2015 eine Hochrangige Gruppe für die Finanzierung humanitärer Maßnahmen (High-Level Panel on Humanitarian Financing) unter dem Vorsitz der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Kristalina Georgieva einberufen, um Empfehlungen zur Schließung dieser Finanzierungslücke auszuarbeiten. Im Januar 2016 stellte die Gruppe ihren Bericht und die Empfehlungen vor – ein weiteres Grundlagendokument in Vorbereitung auf den Weltgipfel.⁹

Die Hochrangige Gruppe ging von einer Unterfinanzierung der humanitären Hilfe in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015 aus. Um diese Lücke zu schließen, formulierte die Gruppe Empfehlungen in drei Kernbereichen: 1. Das Engagement der Krisenprävention und der Entwicklungszusammenarbeit gezielt zu verstärken, insbesondere durch mittel- und langfristige Strukturprogramme, um den humanitären Bedarf zu reduzieren; 2. die Ressourcengrundlage für humanitäre Hilfe unter Einbindung des Privatsektors, von Versicherungsunternehmen und von Finanzinstitutionen zu verbreitern; sowie 3. die Effizienz humanitärer Hilfe zu steigern. Die dritte Empfehlung zur Stärkung der Effizienz in der humanitären Hilfe bezeichnete die Hochrangige Gruppe als ›Grand Bargain‹ zwischen UN-Organisationen, der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, NGOs und den Geberländern. Deren Vertreterinnen und Vertreter haben den ›Grand Bargain‹ parallel zu den laufenden Gipfelvorbereitungen verhandelt und beim Weltgipfel eingebracht.

Der Bericht des UN-Generalsekretärs

In seinem Bericht ›Eine Menschheit: Geteilte Verantwortung‹ und der dazugehörigen ›Agenda für die Menschlichkeit‹ (Agenda for Humanity)¹⁰ zur Vorbereitung des Gipfels fordert Ban ein stärkeres politisches Engagement zur Lösung von Konflikten, bei der Krisenprävention und -bewältigung sowie

Obgleich die Finanzierung der humanitären Hilfe in den letzten Jahren weiter gestiegen ist, kann sie mit dem dramatisch wachsenden weltweiten Bedarf nicht Schritt halten.

eine stärkere Einbindung von Akteuren der Entwicklung und Stabilisierung. Hierzu benennt er fünf zentrale Aufgaben:

- Politische Lösungen für die Konfliktprävention und -bewältigung zu finden,
- die Aufrechterhaltung der Normen des internationalen humanitären Völkerrechts,
- ein effektiverer Umgang mit Konfliktsituationen und Vertreibung,
- die Stärkung der lokalen Ebene und eine Verbesserung des Zusammenwirkens der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit sowie
- die Sicherung der Finanzierung des Systems der humanitären Hilfe.

Im Vorfeld des Gipfels wurde eine Vielfalt an Themen im Rahmen der ›Agenda für die Menschlichkeit‹ diskutiert. Allerdings entbehrte die Diskussion die notwendige humanitäre Fokussierung. Die Bundesregierung hatte sich daher gemeinsam mit Partnerorganisationen für eine stärkere Fokussierung auf die humanitäre Hilfe eingesetzt. Der Gipfel bot eine nie da gewesene Gelegenheit für Regierungen, humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft, die Weichen zu stellen, um das Leben von Betroffenen sicherer zu machen, die humanitäre Hilfe effizienter zu gestalten, neue Partnerschaften und innovative Wege der Zusammenarbeit zu entwickeln und allen Menschen ein Leben in Würde zu sichern.

Der Gipfel in Istanbul

Am Gipfel nahmen rund 9000 Regierungsvertreterinnen und -vertreter sowie Vertreterinnen und Vertreter humanitären Organisationen, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors aus aller Welt teil. Die Bundesregierung war mit Bundeskanzlerin Angela Merkel, Außenminister Frank-Walter Steinmeier, Entwicklungsminister Gerd Müller, der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe Bärbel Kofler sowie mehreren Mitgliedern des Deutschen Bundestags die am hochrangigsten vertretene Delegation. Sie untermauerte damit die gewachsene Rolle der Bundesrepublik als drittgrößter humanitärer Geber und einer der wichtigsten Akteure bei der Gestaltung der humanitären Hilfe. Zahlreiche deutsche NGOs und das Deutsche Rote Kreuz (DRK) gestalteten den Gipfel mit.

Alle Akteure waren aufgerufen, beim Gipfel individuelle oder gemeinsame Selbstverpflichtungserklärungen abzugeben, die der Umsetzung der ›Agenda für die Menschlichkeit‹ dienen. Regierungsvertreterinnen und -vertreter sowie Leiterinnen und Leiter humanitärer Organisationen taten dies zu den Bereichen der Krisenprävention, des humanitären Völkerrechts, zu Flucht und Vertreibung, Naturkatastrophen sowie zur Finanzierung humanitärer Hilfe. In prominent besetzten sogenannten Sonder tagungen wurden weitere Selbstverpflichtungen fest-

gelegt, unter anderem zu den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen, Jugendlichen, Migrantinnen und Migranten sowie zur Rolle des Privatsektors und zu humanitären Innovationen.

Ergebnisse des Gipfels

Ban Ki-moon hat in einer ersten Zusammenfassung die aus seiner Sicht wichtigsten Ergebnisse des Gipfels in den fünf Kernbereichen bereits am Tag nach dem Gipfel festgehalten.¹¹

Die Ergebnisse spiegeln den inklusiven Charakter des Gipfels eindrücklich wider: Während ein Abschlussdokument das Ergebnis klassischer zwischenstaatlicher Gipfel ist, das von allen Staaten im Rahmen umfassender Verhandlungsprozesse erarbeitet wurde, hat der Gipfel in Istanbul eine Vielzahl ehrgeiziger und konkreter Initiativen und Allianzen hervorgebracht. Nun ist das Engagement aller Beteiligten gefordert, um eine substanzielle Verbesserung für Menschen in humanitären Notsituationen zu erreichen. Die über 1500 kollektiven und individuellen Selbstverpflichtungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben das Potenzial, die Unterstützung für Menschen in humanitären Notlagen deutlich zu verbessern. Deutschland hat mit über 170 Selbstverpflichtungen inhaltlich einen wichtigen Beitrag geleistet und so ein Kernanliegen deutscher Außenpolitik untermauert: Das Ziel, neben humanitärer Hilfe auch Krisenprävention und Stabilisierung weiter oben auf die internationale Agenda zu setzen und die Komplementarität zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit stärker hervorzuheben.

Ein wichtiger Beitrag war der von Deutschland im Vorfeld mitverhandelte ›Grand Bargain‹ der 15 wichtigsten humanitären Geberländer und Durchführungsorganisationen, der die humanitäre Hilfe

Die Bundesregierung hatte sich gemeinsam mit Partnerorganisationen für eine stärkere Fokussierung auf die humanitäre Hilfe eingesetzt.

Ein wichtiger Beitrag war der ›Grand Bargain‹ der 15 wichtigsten humanitären Geberländer und Durchführungsorganisationen, der die humanitäre Hilfe effizienter, schneller, unbürokratischer und reaktionsfähiger machen soll.

⁶ Zum Finanzierungssystem der humanitären Hilfe siehe Dieter Reinhardt, Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe, Vereinte Nationen (VN), 2/2011, S. 51–56.

⁷ World Humanitarian Summit Secretariat, Restoring Humanity. Global Voices Calling for Action: Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit, New York, 5.10.2015, www.worldhumanitarianissummit.org/key-documents#major-reports-linking

⁸ OCHA, World Humanitarian Data and Trends 2015, New York 2016.

⁹ High-Level Panel on Humanitarian Financing, Too Important to Fail – Addressing The Humanitarian Financing Gap, Report to the United Nations Secretary-General, Januar 2016, www.worldhumanitarianissummit.org/key-documents#major-reports-linking

¹⁰ UN Doc. A/70/709 v. 2.2.2016.

¹¹ Chair's Summary: Standing up for Humanity: Committing to Action, 24.5.2016, www.worldhumanitarianissummit.org/key-documents#chairsummary-linking

Die Wahrung der humanitären Prinzipien ist die Grundvoraussetzung für Organisationen, um in Konflikten Zugang zu den besonders schutzbedürftigen und ausgegrenzten Gruppen zu erlangen.

effizienter, schneller, unbürokratischer und reaktionsfähiger machen soll. Zu den Kernelementen des ›Grand Bargain‹ gehören unter anderem die Stärkung lokaler Akteure, die stärkere Einbindung der betroffenen Bevölkerung, verlässlich geplante Mehrjahresprogramme, die Erhöhung der Anzahl von auf Bargeld basierenden Programmen und die Vereinfachung und Harmonisierung administrativer Verfahren (Projektvergabeverfahren, Berichterstattung).¹² Damit wurden zentrale Forderungen des Beratungsprozesses aufgegriffen. Die Initiative des Generalsekretärs, die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen durch eine Erhöhung des Zielvolumens des Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (Central Emergency Response Fund – CERF) von 500 Millionen US-Dollar auf eine Milliarde US-Dollar zu verbessern, hat das Auswärtige Amt durch die Erhöhung des eigenen CERF-Beitrags auf insgesamt 50 Millionen Euro nachdrücklich unterstützt. Deutschland hat zudem Chartas zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sowie von Jugendlichen unterzeichnet und gemeinsam mit der Schweiz eine Initiative zum besseren Schutz von Klimaflüchtlingen ins Leben gerufen.

Die Bundesregierung forderte auf dem Gipfel ein weltweites System möglichst ineinandergreifender internationaler Hilfe und appellierte, einen erneuerten Konsens der Staatengemeinschaft über die humanitären Prinzipien herzustellen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer verpflichteten sich, die Zusammenarbeit wesentlich zu verstärken und Synergien besser zur Geltung zu bringen. Dies gilt insbesondere für den Informationsaustausch, die Situationsanalyse und die Risikobewertung. In vielen Krisen reagieren humanitäre Akteure auf den humanitären Bedarf, der mit gezielterer Unterstützung von Regierungen durch Entwicklungs- und Finanzakteure vor allem im Vorfeld der Krise reduziert werden könnte. In diesem Zusammenhang unterzeichneten der UN-Generalsekretär und acht UN-Organisationen die Verpflichtung auf einen ›New Way of Working‹, die von der Weltbank und der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) unterstützt wurde: Humanitäre Organisationen und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, Stabilisierung oder Konfliktbearbeitung müssen ihre Aktivitäten komplementär gestalten. Die Wahrung der humanitären Prinzipien ist dabei die Grundvoraussetzung für Organisationen, um in Konflikten Zugang zu den besonders schutzbedürftigen und ausgegrenzten Gruppen zu erlangen. So kann unabhängige humanitäre Hilfe dazu beitragen, die Ende des Jahres 2015 verabschiedeten Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) zu erreichen, ohne sich deren politische Ziele zu eigen zu machen.

Der Gipfel war nicht das Ziel eines langen Prozesses sondern der Auftakt, um die humanitäre Hilfe zu stärken.

Mit der Teilnahme einer großen Anzahl von Staats- und Regierungschefs, seiner Inklusivität und der Vielzahl konkreter Verpflichtungen, hat der erste Humanitäre Weltgipfel die Erwartungen vieler Skeptikerinnen und Skeptiker übertroffen. Gleichzeitig konnte aber die im Vorfeld formulierte Erwartung, eine Einigung der gesamten Staatengemeinschaft auf eine ›Agenda für die Menschlichkeit‹ zu erzielen, nicht erfüllt werden. Ban Ki-moon unterstrich, dass es für die großen Herausforderungen an das internationale System humanitärer Hilfe keine kurzfristigen und einfachen Lösungen geben kann. In seinem Schlusswort merkte er an, dass nun verstärkt die Akteure eingebunden werden müssten, die nicht am Gipfel teilgenommen haben.

Quo vadis – nächste Schritte

Der Gipfel war nicht das Ziel eines langen Prozesses sondern der Auftakt, um die humanitäre Hilfe zu stärken. Priorität hat nun die zügige Umsetzung der Selbstverpflichtungen sowie des ›Grand Bargain‹. Das Gipfelsekretariat wird die in Istanbul angekündigten Selbstverpflichtungen gemeinsam mit OCHA zeitnah auf einer Online-Plattform veröffentlichen. Damit ist bereits eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der Selbstverpflichtungen erreicht: Transparenz. Alle am Gipfel beteiligten Akteure müssen sich für die Umsetzung ihrer Selbstverpflichtungen verantwortlich sehen. Mit einem Überprüfungsverfahren (Peer Review Accountability) soll die Umsetzung der Selbstverpflichtungen begleitet werden. Der UN-Generalsekretär wird seine Vorstellungen zur Umsetzung der Selbstverpflichtungen in einem Bericht an die Generalversammlung im September 2016 präsentieren. Erwartet wird, dass der Vorschlag zur Umsetzung einen zwischenstaatlichen Prozess in Kernbereichen vorsieht, in denen nur durch gemeinsame Anstrengungen Erfolge erzielt werden können. Soweit wie möglich sollte dabei auf bestehende Formate zurückgegriffen werden, beispielsweise die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz zur Stärkung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts.

Die Bundesregierung nimmt die eingegangenen Selbstverpflichtungen ernst und arbeitet eng mit allen relevanten Akteuren zusammen, um die betroffenen Menschen zu unterstützen und einen Beitrag zur Stärkung der humanitären Hilfe zu leisten.

¹² The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need, 23.5.2016, www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf

Ein Weltgipfel zur Stärkung der humanitären Hilfe

Bärbel Kofler

Der Humanitäre Weltgipfel war ein wichtiger Schritt, um hilfsbedürftige Menschen in Krisengebieten, Kriegen und in Katastrophen besser zu unterstützen. Das internationale System der humanitären Hilfe hat sich in den letzten Jahren parallel zu den steigenden Anforderungen deutlich professionalisiert. Daher war es wichtig, dass viele humanitäre Akteure am 23. und 24. Mai 2016 in Istanbul zusammengekommen sind, um gemeinsam zu identifizieren, wie das humanitäre System auch zukünftig auf den immer weiter wachsenden humanitären Bedarf reagieren kann. Im Fokus müssen dabei die betroffenen Menschen selbst stehen: Es gab auf dem Gipfel einen breiten Konsens, dass lokale Organisationen und Akteure gestärkt werden müssen – schon im Vorfeld von Krisen. Empfänger von Hilfsmaßnahmen müssen deutlich stärker eingebunden werden, wenn es darum geht, Prioritäten und Modalitäten festzulegen. Sie selbst wissen am besten, was sie brauchen, und wollen ihre eigenen Fähigkeiten und Kenntnisse einbringen.

Mit großer Sorge sehen wir, dass humanitäre Helferinnen und Helfer immer häufiger selbst Opfer von Gewalt werden. Wenn Konfliktparteien Helferinnen und Helfern den Zugang zu den betroffenen Menschen verweigern und wenn humanitäre Einrichtungen oder Hilfstransporte sogar angegriffen werden, werden zentrale Normen des internationalen humanitären Völkerrechts und die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität verletzt. Die Bundesregierung hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass der Weltgipfel die humanitären Prinzipien als Voraussetzung der humanitären Hilfe erneut klar bestätigte. Letztlich ist die Anerkennung dieser Prinzipien der beste Schutz von humanitären Helferinnen und Helfern in Krisen- oder Konfliktsituationen. Sie ermöglichen den Zugang zu betroffenen Menschen und gewährleisten, dass die Hilfeleistung entsprechend des Bedarfs und nicht nach politischen Prioritäten geleistet wird.

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat im Vorfeld des Gipfels in der ›Agenda für die Menschlichkeit‹ (Agenda for Humanity) deutlich gemacht, dass es in erster Linie politische Lösungen für Konflikte braucht, um die Situation von Menschen in Krisen und Konflikten zu verbessern. Dies kann nicht die Aufgabe der humanitären Hilfe sein. Hier sind in erster Linie Maßnahmen der Krisenprävention, Stabilisierung und Entwicklung gefordert, um, wo dies politisch möglich ist, betroffene Staaten besser und gezielter bei der Krisenvorsorge und -bewältigung zu unterstützen. Die Bundesregierung forderte auf dem Gipfel ein besseres Zusammen-

wirken verschiedener Hilfsinstrumente: alle Akteure, die in humanitären Kontexten aktiv sind, müssen stärker zusammenarbeiten und Synergien besser zur Geltung bringen. Unter Wahrung der Neutralität der humanitären Hilfe bedeutet dies, insbesondere bei der Analyse von Situationen und Risiken enger zusammenzuarbeiten und komplementäre Hilfsprogramme zu gestalten. Gleichzeitig muss die humanitäre Hilfe auch zukünftig in der Lage sein, die Menschen zu unterstützen, die besonders schutzbedürftig und von nationalen Hilfsprogrammen ausgeschlossen sind. Dasselbe gilt für Länder, in denen ein Engagement nicht-humanitärer Akteure politisch nicht möglich ist.

Daher bedurfte es während des Gipfels einer klaren humanitären Fokussierung, um das humanitäre System für zukünftige Herausforderungen sinnvoll zu stärken und anzupassen. Dafür hat sich die Bundesregierung im Vorfeld des Gipfels erfolgreich eingesetzt. Der von der Bundesregierung mitverhandelte sogenannte ›Grand Bargain‹ zwischen den größten humanitären Organisationen der Vereinten Nationen, der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, humanitären nichtstaatlichen Organisationen und den größten humanitären Gebern soll das System der humanitären Hilfe effizienter, schneller, unbürokratischer und reaktionsfähiger machen. Er wird einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der humanitären Hilfe leisten und das humanitäre System auf die wachsenden Herausforderungen vorbereiten.

Ein Konsens zur Stärkung des humanitären Systems war wichtig. Jetzt geht es darum, die Selbstverpflichtungen der Bundesregierung weiter umzusetzen und auf die Staaten und Akteure zuzugehen, die nicht an dem Gipfel teilgenommen haben. Wir müssen gemeinsam Möglichkeiten erörtern, wie sich diese Staaten im Rahmen eines koordinierten Hilfssystems bei der Unterstützung von betroffenen Menschen engagieren können. Deutschland übernimmt gemeinsam mit Australien im Sommer 2016 den Vorsitz der Initiative für Gute Praktiken für Geber humanitärer Hilfe (Good Humanitarian Donorship initiative), der rund 42 Staaten angehören. Auch in diesem Rahmen werden wir die Umsetzung der Selbstverpflichtungen gestalten und auf mögliche neue Partner zugehen.

Die Bundesregierung setzt die in Istanbul gemachten Selbstverpflichtungen bereits um und arbeitet dabei eng mit nationalen und internationalen Partnerorganisationen sowie mit von Krisen und Katastrophen betroffenen Menschen zusammen. Der humanitären Hilfe sind jedoch Grenzen gesetzt: Humanitäre Hilfe ist kein Ersatz für politische Lösungen.



Dr. Bärbel Kofler, geb. 1967, ist Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe. Sie ist seit dem Jahr 2004 Mitglied des Deutschen Bundestags und war zuvor Sprecherin für Entwicklungspolitik der SPD-Bundestagsfraktion.

Stimmen zum Humanitären Weltgipfel

An den tatsächlichen Problemen vorbei

Sarah Hammerl · Ulrike von Pilar

Sarah Hammerl,
geb. 1988,
ist Studentische
Mitarbeiterin bei
der Berlin Advocacy
Unit von Ärzte ohne
Grenzen.

Dr. Ulrike von Pilar,
geb. 1952,
ist Leiterin der Berlin
Advocacy Unit von
Ärzte ohne Grenzen.

Ärzte ohne Grenzen hat entschieden, nicht am Humanitären Weltgipfel (World Humanitarian Summit – WHS) in Istanbul teilzunehmen, obwohl die Organisation 18 Monate am Vorbereitungsprozess mitgewirkt hatte. Ärzte ohne Grenzen war zunehmend enttäuscht, sowohl bezüglich der Prioritätensetzung als auch hinsichtlich des Formats des Gipfels.

Bei der Einhaltung des humanitären Völkerrechts und möglicher Konsequenzen bei Rechtsverletzungen wurden bislang keine Fortschritte erzielt. Wie so oft fehlt der politische Wille. Die Untersuchung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht sollte unabhängig und frei von politischem Zwang gewährleistet und von allen Unterzeichnerstaaten unterstützt werden – in der Praxis gibt es dies kaum. Besonders dramatisch ist die Situation bei Angriffen auf Gesundheitseinrichtungen, die eine eindeutige Verletzung der Genfer Konventionen darstellen. Im Jahr 2015 gab es 105 Angriffe auf 75 Gesundheitseinrichtungen, die von Ärzten ohne Grenzen weltweit betrieben oder unterstützt werden. Bei keinem einzigen dieser Angriffe kam es zu einer unabhängigen Untersuchung des Vorfalls.

Der WHS hätte die Gelegenheit geboten, im Kontext von Krieg, Flucht und Vertreibung über die Regeln des Krieges und den Umgang mit seinen Opfern zu reflektieren. Neben recht unverbindlichen Vereinbarungen werden in der Zusammenfassung des UN-Generalsekretärs zum Gipfel lediglich konkrete Vorschläge im Bereich der Sensibilisierung von bewaffneten Akteurinnen und Akteuren für das humanitäre Völkerrecht genannt. Dies geht am Kern des Problems vorbei: Eine große Anzahl von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht ist von Staaten mitverantworten: vier ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sind in militärischen Bündnissen, die für Angriffe auf Krankenhäuser verantwortlich sind. Leider wurde dies beim WHS nicht thematisiert.

Die Frage nach langfristigen Strategien stand im Zentrum der Debatten. Selbstverständlich müssen humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit besser abgestimmt und koordiniert werden. Allerdings wird ein stärkerer Fokus auf die Entwicklungszusammenarbeit die humanitäre Hilfe kaum überflüssig machen – wie mit dem Motto ›Changing People's Lives: From Delivering Aid to Ending Needs‹ angedeutet wird. Bei einer Reihe von Konflikten und Krisensituationen mangelt es derzeit an humanitärer Hilfe vor Ort. Millionen von Menschen sind unter grausamen Umständen völlig von jeglicher Hilfe abgeschnitten. Wenngleich viele und komplexe Faktoren dafür verantwortlich sind, hätte man sich zumindest um Lösungsansätze bemühen können. Die Initiativen zur Fluchtursachenbekämpfung und die geplanten Abkommen der Europäischen Union mit außereuropäischen Staaten stellen gerade nicht die Bedürfnisse der 65 Millionen Vertriebenen weltweit in den Vordergrund.

Die Hauptverantwortung, Konflikten entgegenzuwirken, sie diplomatisch zu entschärfen und sich für Menschen in Not einzusetzen, obliegt den Regierungsvertreterinnen und -vertretern. Welche verbindlichen Zusagen zur Stärkung der humanitären Prinzipien, zur akuten Nothilfe und zum Schutz von Menschen auf der Flucht haben die Staaten während des Gipfels gegeben? Außer Bundeskanzlerin Angela Merkel war zudem kaum ein Staats- und Regierungschef beim Gipfel anwesend. Ärzte ohne Grenzen ist skeptisch, ob vom Humanitären Weltgipfel tatsächlich mehr als Reformvorschläge und Initiativen bleiben wird, die allzu oft die komplexen Realitäten der humanitären Hilfe verkennen.



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (4. v. l.) leitete den Runden Tisch ›Political Leadership to Prevent and End Conflicts‹, der während des Humanitären Weltgipfels am 23. Mai 2016 in Istanbul stattgefunden hat. Neben ihm auf dem Podium sind unter anderem der Präsident der Türkei Recep Tayyip Erdoğan und Bundeskanzlerin Angela Merkel.

UN-Foto: Eskinder Debebe

Wendepunkt oder ›Debattierclub‹?

James Munn

Der Norwegische Flüchtlingsrat (Norwegian Refugee Council – NRC) hat mit gedämpften Erwartungen hinsichtlich fester Verpflichtungen und Ergebnisse am Humanitären Weltgipfel teilgenommen. Wenngleich viele Vereinbarungen getroffen wurden, haben nur wenige die hohen Ansprüche, die der UN-Generalsekretär gesetzt hatte, erfüllt. Während im Bildungsbereich und mit dem ›Grand Bargain‹ große Fortschritte erzielt wurden, ist noch unklar, welche der anderen Vereinbarungen über das Aufrechterhalten des Status Quo hinausgehen.

Das Thema Bildung hatte für die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer Priorität und viele Geber versprachen mehr finanzielle Unterstützung für Bildungsprogramme. Der Generalsekretär des NRC Jan Egeland forderte den Schutz von Bildungseinrichtungen vor Angriffen und betonte den Bedarf an Investitionen in qualifiziertes Lehrpersonal sowie in einen sicheren Zugang von Schülerinnen und Schüler zu Schulen. Ein weiterer Erfolg war der ›Grand Bargain‹, der die Effizienz bei Finanzierung und Berichterstattung verbessern soll. Bis zum Jahr 2020 sollen diesbezüglich 25 Prozent der Mittel der humanitären Hilfe »so direkt wie möglich« an

lokale und nationale Organisationen fließen. Obwohl damit die wichtige Rolle der lokalen Ebene bestätigt wird, deutet die vage Formulierung darauf hin, dass kein wesentlicher Wandel zu erwarten ist. Die Verpflichtungen in einigen Schlüsselfeldern waren entweder schwach oder rar. Dies gilt beispielweise im Hinblick auf den Schutz der Zivilbevölkerung und die politische Führungsstärke bei der Beendigung von Konflikten. Es gab einen beträchtlichen Mangel an Zugeständnissen beim Thema Risikoaufteilung und -management, bei der Begrenzung der Auswirkungen der Terrorismusbekämpfung und bei Maßnahmen gegen gewalttätigen Extremismus im humanitären Bereich. Des Weiteren hatten einige Regierungen und nichtstaatliche Organisationen den Eindruck, dass die UN-Organisationen nur sehr widerwillig über Reformen bei den UN-Mandaten und der Architektur des Systems der humanitären Hilfe diskutieren wollten.

Der NRC ist davon überzeugt, dass alle Akteure Rechenschaft über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen ablegen sollten, damit der Weltgipfel ein Wendepunkt sein kann und nicht zu einem kostspieligen ›Debattierclub‹ wird.

James Munn,
geb. 1971,
ist Director of
Humanitarian Policy
beim Norwegischen
Flüchtlingsrat.

Gute Vorsätze allein werden nicht reichen

Elias Sagmeister · Julia Steets

Bereits im Vorfeld des ersten Humanitären Weltgipfels war deutliche Kritik zu hören: Ein Feigenblatt sei dieser Gipfel, der keine Antworten auf die drängendsten Probleme finden werde. Das Gruppenbild schien die niedrigen Erwartungen zu bestätigen: Für die Gruppe der Sieben (G7) folgte Angela Merkel als einzige Regierungschefin der Einladung nach Istanbul. Keine Vetomacht des UN-Sicherheitsrats war hochrangig vertreten.

Trotz der Vielzahl an Initiativen scheint das Ergebnis den Skeptikern Recht zu geben. Es gibt kein bindendes Ergebnisdokument und bisher keinen Überblick über die Zusagen, die gemacht wurden. Statt ein Ziel vorzugeben und dessen Umsetzung einzufordern, setzen die Mitgliedstaaten darauf, dass sich die Organisationen selbst reformieren. Das wichtigste Ergebnis ist der ›Grand Bargain‹ als Übereinkommen zwischen Geldgebern und Hilfsorganisationen. Das Papier enthält einige wenige konkrete Zusagen wie die stärkere Unterstützung nationaler und lokaler Organisationen. Hilfsorganisationen sowie Expertinnen und Experten sind sich einig, dass es sinnvoll wäre, in Zukunft mehr auf Bargeldtransfers zu setzen. Schätzungen gehen davon aus, dass in 70 bis 80 Prozent der humanitären Krisen

ein Großteil der Hilfe als Barmittel an Betroffene ausgezahlt werden könnte. Sie könnten selbst entscheiden, was sie am nötigsten brauchen. Statt eines klaren Bekenntnisses ist lediglich der vage Vorsatz »zu versuchen, künftig häufiger Bargeldtransfers zu nutzen, wo dies angemessen erscheint« enthalten. Anstelle von konkreten Zielgrößen steht es Organisationen oder Geldgebern frei, ihre Ziele festzulegen.

Eine tatsächliche Wende bedarf tiefgreifender Veränderungen. Internationale Organisationen müssten auf einen Teil ihrer Budgets verzichten, wenn lokale Organisationen direkt finanziert würden oder Hilfe als Barmittel ausgezahlt würde. Gleichzeitig müssten viele Hilfsorganisationen ihr Mandat überdenken und bedarfsorientierter handeln. Ist zu erwarten, dass die Organisationen diese schmerzhaften Schritte freiwillig gehen? Gute Vorsätze in Form von Selbstverpflichtungen werden nicht reichen. Die UN-Mitgliedstaaten sollten auf eine Übersicht der gemachten Zusagen bestehen und sich auf einen Überprüfungsprozess einigen. Darüber hinaus sollten sie willens sein, Veränderungen im Zweifelsfall gegen die Interessen der humanitären Organisationen durchzusetzen.

Dr. Julia Steets,
geb. 1975,
ist Direktorin des
Global Public Policy
Institute (GPPI).

Dr. Elias Sagmeister,
geb. 1984,
ist Projektmanager
am Global Public
Policy Institute
(GPPI).

»Die UN müssen als Organisation stärker und nicht billiger werden«

Interview mit **Franz Baumann**, Beigeordneter Generalsekretär a.D., über Managementdefizite und notwendige Verwaltungsreformen, das IT-System ›Umoja‹ sowie Ethik und Personalfragen im Sekretariat der Vereinten Nationen.

Fast seit der Gründung der UN wird die Ineffizienz der Verwaltung beklagt. Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan hatte im März 2006 in seinem Bericht ›In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken‹ eine »radikale Überholung des UN-Sekretariats« vorgeschlagen. Sind ihm grundlegende Reformen gelungen?

Franz Baumann: Der Bericht vom März 2006¹ war der dritte Bericht von Kofi Annan, mit der er die Reform der UN vorantreiben wollte. Er legte den Bericht neun Monate vor Ende seiner zweiten Amtszeit vor, um seinem Nachfolger Ban Ki-moon den Einstieg zu erleichtern. Leider übernahm dieser fast keinen der Reformvorschläge, sondern setzte sich eher von seinem Vorgänger ab. Bereits nach den ersten sechs Monaten seiner Amtszeit hatte Annan im Juli 1997 den Bericht ›Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm‹ vorgelegt; fünf Jahre später den Bericht ›Stärkung der Vereinten Natio-

nen: Eine Agenda für weitere Veränderungen‹. Dies zeigt, dass er sehr reformorientiert war und sich um die Organisation gekümmert hat. Annan hatte verstanden, wie wichtig ein starkes und loyales Sekretariat für seine politische Unabhängigkeit ist.

Es ist eine beachtliche Leistung, eine Organisation umzubauen, die vor 70 Jahren mit einigen hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschaffen wurde, hauptsächlich Konferenzdienste anbot und diplomatische Verhandlungen unterstützte. Seit Mitte der neunziger Jahre ist das zivile Personal auf 40 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewachsen, von denen über die Hälfte in Kriseneinsätzen sind. Der Jahreshaushalt des Sekretariats beläuft sich inzwischen auf über zehn Milliarden US-Dollar. Als Beigeordneter Generalsekretär war Annan in den achtziger Jahren für die Programm- und Haushaltsplanung, das Personalmanagement und die Personalsicherheit sowie schließlich für den Finanzbereich verantwortlich. Es ist sein großes Verdienst, diese konzeptionelle Innovation vorange- trieben zu haben.

Thomas Weiss, ehemaliger Direktor des Ralph Bunche Institute for International Studies in New York, hat das System der Vereinten Nationen kürzlich als »überbordende Bürokratie bei enttäuschender Führung« bezeichnet.

Weiss ist ein Formulierungskünstler, der den Nagel auf den Kopf trifft. Viele der von Max Weber postulierten Eigenschaften einer rationalen Bürokratie, wie eine definierte Arbeitsteilung und die Verantwortlichkeit von Entscheidungsträgern, sind in der UN-Charta angelegt und wurden trotz der Politisierung der Organisation in gewissem Sinne praktiziert. Leider ist vieles im Laufe der letzten Jahrzehnte verloren gegangen. Die Universalität, die die Vereinten Nationen wichtig und mächtig macht, bringt Nachteile für das Management mit sich. Es gibt 193 grundsätzlich gleichberechtigte UN-Mitgliedstaaten, während die fünf größten beitragszahlenden Staaten über die Hälfte zum ordentlichen Haushalt beitragen.² Es handelt sich hier um eine Asymmetrie, die die Tendenz zur Politisierung verstärkt und keine Anreize für eine moderne, rationale und effiziente Organisation bietet.

Können Sie konkrete Beispiele für Probleme nennen, die in der Verwaltung vorherrschen?

Das Elektronische Dokumentenarchiv (Official Document System – ODS), in dem alle veröffentlich-

Dr. Franz Baumann

Franz Baumann, geb. 1953, koordinierte seit dem Jahr 2014 die Einführung des IT-Systems ›Umoja‹. Der Deutsche war seit dem Jahr 2009 Beigeordneter Generalsekretär für Angelegenheiten der Generalversammlung und Konferenzdienste (DGACM).

Seine Laufbahn bei den UN begann der promovierte Politikwissenschaftler und studierte Verwaltungswissenschaftler im Jahr 1980 als Beigeordneter Sachverständiger beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) in Nigeria. Danach war Baumann in verschiedenen Abteilungen des UN-Sekretariats in New York tätig, wie etwa in der Hauptabteilung Management, der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sowie im Exekutivbüro des Generalsekretärs. Im Jahr 2004 wurde Baumann zum stellvertretenden Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Wien (UNOV) und des Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) ernannt, ab dem Jahr 2008 hatte er die kommissarische Leitung des Büros für Weltraumfragen (OOSA) inne.

›Umoja‹ ist Kisuheli und bedeutet ›einvernehmlich zusammenarbeiten‹. Es steht für ein organisationsweites Softwaresystem, welches die zahlreichen unabhängigen, nicht kommunizierenden Systeme, die in den UN-Standorten, -Landesbüros und -Friedensmissionen verwendet wurden, ersetzt und integriert.

ten UN-Dokumente abgelegt sind, basiert auf einer Technologie der siebziger Jahre und verfügt über keine adäquate Suchmaschine.

Ein strukturiertes Archiv für interne Papiere und Dokumente sowie eine organisierte Aktenablage gibt es nicht mehr, was das Wissensmanagement und die Datenanalyse sehr schwierig macht. Jede Beamtin und jeder Beamte verwaltet seine Daten auf einem USB-Stick und jede Hauptdienststelle hat ihr eigenes System. Gedruckte Dokumente sind nur auffindbar, wenn die Nummer des Dokuments bekannt ist. Der Verlauf von Verhandlungen und internen Diskussionen ist nicht mehr nachvollziehbar.

Eine andere Schwachstelle ist die Personalauswahl. Es kann fast ein Jahr dauern, um jemanden einzustellen. Auf jede freie Stelle kommen 250 Bewerbungen, die durch die Abteilungsleitung ohne Hilfe der Personalabteilung bearbeitet werden müssen. Es gibt nur noch ein einziges Instrument zur Einstellung, Versetzung und Beförderung von Angestellten. Insgesamt ist der Apparat sehr zäh, nicht integriert und wenig anpassungsfähig. Die externe Rechnungsprüfung hat vor einigen Monaten beklagt, dass es im Sekretariat über 70 Organisationseinheiten und etwa 2200 Software-Programme gibt.

Bei einer Konferenz des Verbands deutscher Bediensteter in internationalen Organisationen (VDBIO) haben Sie kürzlich den Begriff ›Fragmentierungsfalle‹ verwendet und vom ›Silodenken‹ bei den Vereinten Nationen gesprochen. Was genau meinen Sie damit?

Die UN sind als Organisation nicht logisch, komplementär und hierarchisch strukturiert. Eine Standardbehörde ist thematisch horizontal differenziert und pyramidenförmig vertikal integriert. Das Sekretariat ist in etwa 25 Hauptabteilungen unterteilt, denen jeweils ein Untergeneralsekretär (Under-Secretary-General – USG) vorsteht. Alle USGs unterstehen direkt dem Generalsekretär und alle Vorgänge landen formal auf seinem Tisch. Andererseits hat der Generalsekretär nicht die Befugnis, eine Person von der einen in eine andere Abteilung zu versetzen oder Mittel dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden. Das wurde von der UN-Generalversammlung bewusst festgelegt, um den Generalsekretär zu kontrollieren. Da die zentrale Verwaltung schwach ist, verfügen die einzelnen Abteilungen über eigene Verwaltungseinheiten und -praktiken. Ohne eine starke, integrative und programmatisch visionäre Führung floriert das strukturell angelegte Chaos. Die Fragmentierungsfalle kann nicht beseitigt werden. Allerdings können und müssen ihre Auswüchse eingedämmt und die Silos durchlässiger gemacht werden. Die Mobilität zwischen den Abteilungen ließe sich vergrößern, indem man dem ›Generalistenprinzip‹ folgend die Mitarbeiterinnen und



Franz Baumann bei einer Konferenz des VDBIO im Juni 2016 in Berlin.

Foto: Tilman-Ulrich Pietz

Mitarbeiter verschiedene Stationen durchlaufen lässt. Dies könnte ihnen helfen, die Organisation als Ganzes zu begreifen.

Das Amt des Stellvertretenden Generalsekretärs wurde im Jahr 1997 geschaffen, substantielle Entscheidungen im Verwaltungsbereich obliegen weiterhin dem oft überlasteten Generalsekretär. Was ist Ihre Empfehlung?

Annans Idee war es, dass der Stellvertretende Generalsekretär für den Binnenbetrieb der Organisation zuständig sein und den Generalsekretär entlasten sollte. Die tatsächliche Ausgestaltung des Amtes des Stellvertretenden Generalsekretärs liegt im Ermes-

»Die UN sind als Organisation nicht logisch, komplementär und hierarchisch strukturiert.«

sen des Generalsekretärs. Louise Fréchette, Mark Malloch Brown und Asha-Rose Migiro haben sich stärker um den Binnenbetrieb gekümmert, während Jan Eliasson für inhaltliche Themen zuständig ist. Vor einem Jahr gab es den Vorschlag, einen stellvertretenden Generalsekretär für Frieden und Sicherheit einzuführen. Dadurch könnte die Konkurrenz zwischen den politischen Hauptdienststellen und der Friedenssicherung abgemildert werden. Beinahe

1 In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006.

2 Siehe dazu die Übersicht über den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2016 bis 2018, Vereinte Nationen (VN), 3/2016, S. 135–136.

100 USGs unterstehen direkt dem Generalsekretär, dazu kommen einige Beigeordnete Generalsekretäre (Assistant Secretary-General – ASG). Zu überlegen ist, ob die Rolle entwertet werden würde, wenn es mehrere Stellvertretende Generalsekretäre gäbe. Das geschah zu Anfang der Organisation, als die Posten der USGs eingeführt wurden, um den Generalsekretär zu entlasten. Eine ›Posteninflation‹ geht, wie eine Geldinflation, mit einer Entwertung einher.

Wo sehen Sie die größte Herausforderung für die neue Generalsekretärin beziehungsweise den neuen Generalsekretär im Bereich Management und Verwaltung?

In den ersten paar Monaten sollte die neue Generalsekretärin beziehungsweise der neue Generalsekretär den etwas größeren Spielraum nutzen, um ihr beziehungsweise sein Amtsverständnis klar zu kommunizieren. Der zweite Generalsekretär Dag Hammarskjöld sah das Sekretariat als seine ›Machtbasis‹. Ihm war es wichtig, seine Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten zu wahren und sich Freiräume zu erkämpfen.

Zur Stärkung der Institution könnte eine internationale Expertengruppe einberufen werden, bestehend aus Spezialistinnen und Spezialisten für öf-

»Es sind vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen, um das angespannte Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und dem Sekretariat zu verbessern.«

fentliche Verwaltung, um Vorschläge zur Defragmentierung, Rationalisierung und Modernisierung zu unterbreiten. Wenn Kostenaspekte im Mittelpunkt stehen, werden zwei Drittel der Mitgliedstaaten diese Reform nicht mittragen. Die UN müssen als Organisation stärker und nicht billiger werden.

Des Weiteren sind vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen, um das angespannte Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und dem Sekretariat zu verbessern. Koalitionen von Mitgliedstaaten können äußerst hilfreich sein, um Reformen zu initiieren und diese bei der Durchführung unterstützend zu begleiten. Bei allem muss klar sein, dass die UN ein Instrument und kein Selbstzweck sind. Dies bedeutet, dass so wenig Energie wie möglich in den Binnenbetrieb investiert werden sollte.

Der britische Journalist Column Lynch hat kürzlich den Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten Jeffrey Feltman zitiert, der das IT-System ›Umoja‹ als »grundlegend mangelhaft« empfindet. Das muss Sie als ehemaligen Koordinator für die Einführung von ›Umoja‹ treffen.

›Umoja‹ sollte eine Vielzahl selbstständiger aber veralteter Computersysteme integrieren und mo-

dernisieren. Die Einführung der ersten Phase wurde im Jahr 2015 abgeschlossen. Ich habe die Einführung dieses hochkomplexen Systems am Amtssitz in New York koordiniert und nicht die Entwicklung, die schon im Jahr 2007 begann. Das System wurde pünktlich eingeführt. Die Probleme, die Feltman durchaus zutreffend beschreibt, waren die Folge der bereits genannten Managementprobleme. Ein Computersystem kann vernünftige Geschäftsabläufe automatisieren, beschleunigen und verbilligen. Es kann Informationen generieren und Analysen unterstützen, welche wiederum effizientes Handeln ermöglichen. Es ist allerdings ein Fehlschluss, die Anschaffung eines neuen Computersystems für 450 Millionen US-Dollar mit einer Reform gleichzusetzen. Mit ›Umoja‹, dem ein System zugrunde liegt, welches erfolgreich von über 100 000 Institutionen weltweit genutzt wird, wurden veraltete Papierabläufe ins elektronische System übertragen. Bis vor kurzem gab es weltweit zwölf Zentren, in denen die Gehaltsabrechnungen für 40 000 UN-Bedienstete bearbeitet wurden. Mit ›Umoja‹ kann dies alles virtuell durchgeführt werden, feste Standorte sind eigentlich nicht mehr notwendig. Trotzdem wurden in vorausgehendem politischem Gehorsam fünf dieser Zentren beibehalten. So können keine Einsparungen von bis zu 220 Millionen US-Dollar bis zum Jahr 2019 vorgenommen werden, wie sie der Generalsekretär der Generalversammlung angekündigt hat. Einen ausgearbeiteten Plan zur Verwirklichung dieser Einsparungen gibt es noch nicht. Jeffrey Feltman ist sicherlich kein Gegner von Reformen, aber ohne ein funktionierendes System kann er seine Arbeit nicht durchführen.

Im Jahr 2005 hat Kofi Annan auch Maßnahmen im Bereich Ethik und Rechenschaftslegung vorgestellt. Würden Sie sagen, dass das Sekretariat in Sachen Transparenz und Risikomanagement heute gut aufgestellt ist?

Es hat sich viel verbessert, aber es bleibt noch viel zu tun. Die Welt entwickelt sich weiter und vieles muss ab und zu überdacht werden. Zum Beispiel haben Fehler der Vergangenheit dazu geführt, dass in Stellenausschreibungen ›Konsequenzen bei Fehlverhalten‹ (Consequences of Error) erwähnt werden. Es wird nicht gefordert, erwartet oder unterstützt, dass das Personal Risiken eingeht und Vorgesetzte ihre Angestellten in Schutz nehmen. Eine risikoscheue Absicherung und formalistische Korrektheit entsprechen eher dem Geist des Hauses als Kreativität, Vertrauen und Inspiration durch die hehren Ziele der Organisation. Die Einführung des Ethikbüros und des Amtes für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS) waren gute Schritte in die richtige Richtung. Nach zehn Jahren ist es allerdings an der Zeit, zu überprüfen, ob

sich die Integrität in der Organisation dadurch erhöht hat.

Die Struktur des UN-Personals befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel weg von der traditionellen Beamtenlaufbahn. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung?

Der Bereich Personalmanagement (Office of Human Resources Management – OHRM) spielt eine zentrale Rolle. Immerhin werden drei Viertel aller Ressourcen für Personal ausgegeben. Für viele Bewerberinnen und Bewerber geht es nicht um einen Job, sondern um eine Lebensentscheidung. Eine globale Organisation, deren Verkaufsschlager die geistige Arbeit von Menschen aus allen Teilen der Welt ist, sollte diesen Produktionsfaktor sorgfältig auswählen und pfleglich behandeln. Für die Unabhängigkeit des Generalsekretärs gegenüber den Mitgliedsstaaten ist die Qualität und Loyalität der Bediensteten von größter Wichtigkeit. Dies wird durch ein gewachsenes Berufsbeamtentum eher gewährleistet. Ich stelle mit Bedauern fest, dass das Berufsbeamtentum seit Jahren geschwächt wird und mit ihm die Organisation. Die Entwicklung weg von der Beamtenlaufbahn hin zu befristeten Stellen hat zu einer großen Fluktuation geführt. Inzwischen verfügen Direktorinnen und Direktoren im Durchschnitt nur noch über zehn Jahre Berufserfahrung bei den UN, traditionell waren es weit über 20. Die Loyalität des Personals gegenüber der Organisation schwindet und die Erfahrung aus dem UN-System fehlt. Zu glauben, dass man eine Organisation dynamisiert, wenn man sie öffnet, halte ich nicht für richtig.

Wie sehen Sie den deutschen Beitrag zu den Reformbemühungen des Verwaltungsapparats?

Deutschland ist ein geschätzter, konstruktiver und vernünftiger UN-Mitgliedstaat, der Brücken baut und für das Sekretariat ein wichtiger Partner ist. Ich persönlich habe gute Erfahrungen mit deutschen Vertreterinnen und Vertretern in UN-Gremien gemacht. Aus meiner Sicht sind die UN für die Bundesregierung eines der Foren, in denen internationale Politik zur Förderung deutscher Interessen gemacht wird. Mein Eindruck ist, dass der Binnenbetrieb internationaler Organisationen für Deutschland allerdings keine Priorität genießt. Dahinter könnte die Befürchtung deutscher Diplomatinen und Diplomaten stehen, dass dies als zu große Einmischung empfunden werden könnte. Politisch zu intervenieren und Lobbyismus zu betreiben, geht vielen zu weit. Andere Staaten, auch westliche, zeigen hier weniger Scheu und Skrupel und sind daher erfolgreicher, was die Stellenbesetzung betrifft. Deutschland wird respektiert und ist viertgrößter Beitragszahler. Das spiegelt sich politisch und personell (noch) nicht wider: Nicht nur im Bereich der Friedenssicherung ist Deutschland unterrepräsentiert. Mit einem bestimmteren, strate-



Franz Baumann mit UN-Generalsekretär Ban Ki-moon während seiner Amtseinschwörung als Beigeordneter Generalsekretär für die Hauptabteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement (DGACM) am 20. Juli 2009 in New York. Zahlreiche Amtskolleginnen und -kollegen wohnten der Zeremonie bei. UN-Foto: Eskinder Debebe

gischeren Auftreten in Personalfragen könnte viel erreicht werden, auch zum Wohle des Landes.

Die deutschen Bediensteten in Führungspositionen lassen sich aktuell an einer Hand abzählen. Was kann die Bundesregierung tun, um den Anteil an deutschem Personal in hochrangigen Positionen zu erhöhen?

Bei Einstiegspositionen und im mittleren Bereich ist Deutschland gut aufgestellt. Deutschland hält die Regeln ein und das deutsche Personal soll die klassische Laufbahn von unten nach oben verfolgen. Allerdings ist die Frustration unter jüngeren Kolleginnen und Kollegen oft hoch, da sie nicht selten von externen Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern überholt werden. Die Bundesregierung sollte überlegen, welche Stellen im UN-Bereich wichtig sind. Das Ziel, den Anteil an deutschem Personal zu er-

»Ich stelle mit Bedauern fest, dass das Berufsbeamtentum seit Jahren geschwächt wird und mit ihm die Organisation.«

höhen, könnte mit mehr Priorität verfolgt werden, indem Listen erstellt werden und Personal entsprechend platziert wird. Zudem sollte sich Deutschland für sein Personal einsetzen und etwas weniger Zurückhaltung an den Tag legen. Diskretion ist nicht unbedingt zielführend. Gleichzeitig muss Deutschland weiter dafür werben, dass Stellen lediglich nach Kompetenzkriterien besetzt werden. Sonst fühlt sich der qualifizierte deutsche Nachwuchs übergangen, den das UN-System so dringend benötigt.

Das Telefoninterview fand am 7. Juli 2016 statt. Die Fragen stellte Sylvia Schwab.

Erwartungen an den Weltgipfel für Flucht und Migration

Alexander Betts



Prof. Dr. Alexander Betts, geb. 1980, ist Professor für Zwangsmigration und Internationale Beziehungen sowie Direktor des Refugee Studies Centre an der Universität Oxford.

Übersetzung aus dem Englischen von Monique Lehmann.

Der Beitrag untersucht die Erfolgsaussichten des Weltgipfels für Flucht und Migration, der am 19. September 2016 in New York stattfinden wird. Er zeigt die Entstehungsbedingungen sowie die Chancen und Grenzen dieses Gipfeltreffens auf. Bedenken einiger internationaler Organisationen hinsichtlich ihrer Mandate führten zu einer Fragmentierung der Vorbereitungen und einem Gipfel, der auf Kompromissen beruht. Im Mittelpunkt stehen zwei sogenannte ›Globale Pakte‹ und damit die Formulierung abstrakter Prinzipien, obwohl die tatsächlichen Herausforderungen in der Einhaltung und Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens liegen. Der Gipfel muss als Ausgangspunkt verstanden werden, der die Richtung für langfristige, praktische Veränderungen vorgibt.

Am 16. September 2016 kommen die Staats- und Regierungschefs während der UN-Generalversammlung zusammen, um über die großen Flucht- und Migrationsbewegungen zu beraten. Vor dem Hintergrund der europäischen Flüchtlingskrise und dem Konflikt in Syrien wird es eines der bedeutendsten politischen Treffen zum Thema Flucht und Migration sein. Die Tagung auf hoher Ebene über die Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme (High-level meeting to address large movements of refugees and migrants, kurz: Weltgipfel für Flucht und Migration) bietet die Chance, sich mit den sich verändernden Bedingungen von erzwungener Migration auseinanderzusetzen und einen Reformprozess anzustoßen, um multilaterale Institutionen auf den neusten Stand zu bringen. Das Gipfeltreffen wurde sehr kurzfristig anberaumt und die Schlüsseldokumente – der Bericht des Generalsekretärs¹ sowie der Entwurf eines Ergebnisdokuments² – wurden innerhalb kürzester Zeit erarbeitet. Beide Dokumente konzentrieren sich hauptsächlich darauf, eine Einigung auf abstrakte Prinzipien zu erzielen. Sie scheinen von den konkreten operativen Herausforderungen, die sich in der Realität ergeben, weit entfernt zu sein.

Neue Herausforderungen

Letztlich hängt der Erfolg des Gipfels davon ab, ob die Umsetzung abstrakter Prinzipien die am stärksten betroffenen Menschen schützen, unterstützen und stärken kann: Die Syrerinnen und Syrer in Libanon, in der Türkei oder Jordanien, die Somali in Kenia, die Menschen, die auf dem Mittelmeer oder auf den

Routen durch Zentralamerika beziehungsweise von Agadez nach Lampedusa ihr Leben riskieren oder die Migrantinnen und Migranten, die auf unbestimmte Zeit überall in Europa inhaftiert werden. Die Welt steht angesichts der immensen Fluchtbewegungen vor großen Herausforderungen. Diese sind noch größer, wenn Fluchtursachen in der Fragilität von Staaten, dem Klimawandel oder mangelnder Ernährungs- und Wassersicherheit zu suchen sind. Das weltweite Schutzsystem für Flüchtlinge, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte, stößt an seine Grenzen. Jenseits des bestehenden Schutzsystems fehlt es an einem kohärenten rechtlichen Rahmenwerk zur Steuerung der weltweiten Migration.

Die Herausforderungen sind enorm:

- Die anhaltenden Fluchtsituationen: 56 Prozent der weltweit 21,3 Millionen Flüchtlinge leben seit mindestens fünf Jahren im Exil³; für weniger als 300 000 Flüchtlinge ergab sich im Jahr 2015 eine der drei nachhaltigen Lösungen – Umsiedlung, Rückkehr oder Integration vor Ort⁴. Flüchtlinge haben nach wie vor nur begrenzt Zugang zu Arbeit und Bildung und sind in ihrer Freizügigkeit eingeschränkt.
- Die Teilung von Verantwortung: Lediglich zehn Staaten haben etwa 60 Prozent aller Flüchtlinge weltweit aufgenommen und 86 Prozent aller Flüchtlinge halten sich in Entwicklungsländern auf.⁵ Die Unterstützung, die diese Gastländer durch weiter entfernte Staaten erfahren, ist eher willkürlich.
- Gefährdete Migrantinnen und Migranten: Obwohl alle Menschen einen Anspruch auf die Achtung der Menschenrechte haben, werden Migrantinnen und Migranten, die nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, selbst minimale Ansprüche verwehrt.

Damit der Weltgipfel für Flucht und Migration ein Erfolg wird, ist es zwingend notwendig, dass er klar definierte Wege für konkrete Veränderungen aufzeigt. Dies umfasst die Einrichtung neuer langfristiger Mechanismen und Initiativen, die über den 19. September 2016 hinausgehen. Im Jahr 2016 wurden die Grenzen von Gipfeltreffen deutlich aufgezeigt: Beispielsweise hat der Humanitäre Weltgipfel dabei versagt, klare Überprüfungsmechanismen und Maßnahmen für spürbare institutionelle und länderspezifische Veränderungen zu entwickeln. Es gilt zu vermeiden, dass diese Fehler wiederholt werden.

Die Entstehung des Gipfels

Der Ursprung des Gipfeltreffens liegt in der europäischen Flüchtlingskrise, die im April 2015 begann und durch den Konflikt in Syrien ausgelöst wurde. Unter idealen Rahmenbedingungen hätte der UN-Generalsekretär eine internationale Konferenz einberufen, um das Problem konkret anzugehen. Doch die politischen Umstände – und insbesondere die mandatsbezogenen Bedenken bestimmter internationaler Organisationen – führten zu einer viel breiter angelegten Initiative.

Im September 2015 schlug der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für internationale Migration Peter Sutherland vor, eine internationale Konferenz für syrische Flüchtlinge und den Mittelmeerraum zu veranstalten. Dieser Vorschlag beruhte auf einer langen Geschichte internationaler Konferenzen, die von UN-Generalsekretären einberufen wurden, um die weltweite Flüchtlingssituation zu diskutieren. Beispiele sind die Internationalen Konferenzen über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika (International Conference on Assistance to Refugees in Africa – ICARA) in den Jahren 1981 und 1984, die Internationale Konferenz über indochinesische Flüchtlinge im Jahr 1989 und die Konferenz über Flüchtlinge und Migranten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten im Jahr 1996. In all diesen Fällen hatte die UN-Generalversammlung den Generalsekretär aufgerufen, eine solche Konferenz einzuberufen. Die Verantwortung zur Durchführung übertrug sie an das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen.⁶

Im Oktober 2015 präsentierte Sutherland der amerikanischen Regierung sowie dem stellvertretenden UN-Generalsekretär Jan Eliasson und den drei weiteren Mitgliedern des sogenannten ›Quartetts‹ ein Konzept.⁷ Alle Akteure sprachen während des 8. Treffens des Globalen Forums über Migration und Entwicklung am 14. Oktober 2015 in Istanbul Sutherland ihre Unterstützung aus. Als Guterres begann, Vorbereitungen zu treffen, um seinen Posten als Hoher Flüchtlingskommissar zu verlassen, äußerten sich hochrangige UNHCR-Bedienstete jedoch kritisch zur Aufteilung der Vorbereitung einer internationalen Flüchtlingskonferenz. Insbesondere der Beigeordnete Hochkommissar Volker Türk gab zu bedenken, dass das UNHCR die Leitung jeglicher internationaler Initiativen zum Thema Flucht übernehmen müsse. Angesichts der Stellung des UNHCR war die Besorgnis verständlich: Das UNHCR versucht seit jeher, seine *de facto*-Monopolstellung als die führende UN-Organisation im Bereich Flüchtlingsarbeit zu sichern. Das UNHCR stellte sich gegen eine Konferenz für syrische Flüchtlinge und den Mittelmeerraum nach dem Vorbild des ›Umfassen-

den Aktionsplans für vietnamesische Flüchtlinge‹ (Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees – CPA)⁸, die von dem Quartett geleitet wird. Stattdessen solle sich die internationale Gemeinschaft darauf konzentrieren, die humanitäre Hilfe und Maßnahmen zur Umsiedlung syrischer Flüchtlinge durch das UNHCR zu verstärken. Schließlich wurde, angesichts der mangelnden Führungstärke des Stellvertretenden UN-Generalsekretärs, ein Kompromiss erzielt, der die Aufteilung der Vorbereitungen beinhaltete.

Das UNHCR argumentierte, dass die für Februar 2016 anberaumte Syrien-Konferenz eine weitere ›CPA-ähnliche‹ Konferenz überflüssig machen würde. Im Dezember 2015 wurde schließlich ein Kompromiss erzielt. Das UNHCR schlug vor, dass es am 30. März 2016 eine eigene ›richtungsweisende‹ Konferenz in Genf durchführen würde und davon unabhängig am 19. September 2016 ein Treffen der UN-Generalversammlung mit dem Schwerpunkt Migration und Flucht stattfinden könne. Desillusioniert erklärte die ständige Vertreterin der USA bei den Vereinten Nationen Samantha Power am 22. Dezember 2015, dass die USA am 20. September 2016 einen eigenen Gipfel zur Flüchtlingssituation unter

Das UNHCR versucht seit jeher, seine *de facto*-Monopolstellung als die führende UN-Organisation im Bereich Flüchtlingsarbeit zu sichern.

1 UN Doc. A/70/59 v. 21.4.2016.

2 Dina Kavar/David Donoghue, Zero Draft of Outcome Document for 19 September 2016 High-Level Meeting to Address Large Movements of Refugees and Migrants, Schreiben an alle Ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen v. 27.6.2016.

3 Ende des Jahres 2015 waren laut UNHCR 41 Prozent der Flüchtlinge unter dem UNHCR-Mandat und 100 Prozent der Flüchtlinge unter dem Mandat des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) in einer ›andauernden Fluchtsituation‹, vgl. UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2015, Genf 2016, www.unhcr.org/global-trends-2015.html

4 Berechnung des Autors auf der Grundlage verfügbarer Statistiken des UNHCR, ebd.

5 Ebd.

6 Für eine Analyse der bisherigen Konferenzen siehe Alexander Betts, Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime, Ithaca 2009.

7 Zum ›Quartett‹ gehörten der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für internationale Migration Peter Sutherland, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen António Guterres, der Generaldirektor der Internationalen Organisation für Migration William Lacy Swing sowie der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini.

8 Der CPA wurde im Juni 1989 bei einer Konferenz des Lenkungsausschusses der Internationalen Konferenz über indochinesische Flüchtlinge in Genf zur Lösung der Flüchtlingskrise in Südostasien verabschiedet. Im Rahmen des Programms unter Leitung des UNHCR gestattete die vietnamesische Regierung ihren Bürgerinnen und Bürgern die ordnungsgemäße Ausreise und sicherte freiwilligen Rückkehrern Strafflosigkeit und Sicherheit vor Verfolgung zu.

amerikanischer Leitung einberufen würde. Der geplante fokussierte Prozess war zu diesem Zeitpunkt bereits völlig fragmentiert.

Im Januar 2016 mobilisierte das UNHCR unter Leitung des neuen Hochkommissars Filippo Grandi alle Kräfte, um sicherzustellen, dass das für das Gipfeltreffen verantwortliche Sekretariat mit UNHCR-Personal ausgestattet wird und das Amt den Prozess bestimmen und kontrollieren konnte. Das Ergebnis ist ein Sekretariat mit verhältnismäßig starker Expertise im Bereich Flüchtlingsfragen und einer schwachen Besetzung im Bereich Migration, dass einem starken Einfluss durch das UNHCR ausgesetzt ist. Dem Sekretariat unter Leitung von Karen AbuZayd blieben nur drei Monate, um den Bericht des Generalsekretärs für die Konferenz vorzubereiten, der den Staaten als Grundlage dienen soll, um ein Ergebnisdokument auszuhandeln.

Mit der Veröffentlichung des Berichts des UN-Generalsekretärs im April 2016 wurde deutlich, dass im Mittelpunkt des UN-Gipfels die Ausarbeitung zweier ›Globaler Pakte‹ stehen wird: ein ›Globaler Pakt zur Teilung von Verantwortung für Flüchtlinge‹ (entsprechend der Idee von Türk) und ein zweiter zum Thema Migration (vorgeschlagen von der Internationalen Organisation für Migration – IOM). Das Treffen der USA wird sich auf drei weitere Ziele in Bezug auf die Flüchtlingssituation konzentrieren: Es soll die humanitäre Hilfe verstärkt, die Anzahl der Neuansiedlungen erhöht und der Zugang zu Arbeit und Bildung für Flüchtlinge verbessert werden.

Die Grenzen des Weltgipfels für Flucht und Migration

Der Bericht des Generalsekretärs verdeutlicht den Umfang der Herausforderungen in Bezug auf die großen Flucht- und Migrationsbewegungen und schlägt Verpflichtungen in Form von drei ›Säulen‹ vor: Erstens, Sicherheit und Würde sowohl für Flüchtlinge als auch für Migrantinnen und Migranten aufrecht zu erhalten, zweitens, einen ›Globalen Pakt zur Teilung von Verantwortung für Flüchtlinge‹ (Globaler Pakt für Flüchtlinge) zu schaffen, und drittens, einen Globalen Pakt für eine sichere, reguläre und geordnete Migration (Globaler Pakt für Migration) auszuarbeiten.⁹

Die vagen Formulierungen des Berichts erschweren es den UN-Mitgliedstaaten, Art und Umfang der einzugehenden Verpflichtungen entsprechend zu definieren, um schließlich ein Ergebnisdokument im Konsens zu verabschieden. Der Text nimmt beispielsweise Bezug auf »gefährdete Migrantinnen und Migranten«, ohne eine Definition zu liefern. Des Weiteren wird in dem Bericht auf ›Binnenvertreibung‹ verwiesen, obwohl nicht sicher ist, ob dieses Thema auf dem Weltgipfel behandelt wird. Es werden darüber hinaus Ursachen für Vertreibung wie etwa der

Klimawandel oder die Fragilität von Staaten aufgeführt, die noch nicht im Rahmenwerk für Flüchtlinge berücksichtigt sind. Obwohl der Bericht eine Bandbreite gegenwärtiger Herausforderungen aufführt, fehlt es an einem ›zentralen Narrativ‹, um ein politisches Momentum für die Ausgestaltung der Verpflichtungen zu schaffen. Auch wenn es in den Sekretariaten normalerweise üblich ist, viel Spielraum für zwischenstaatliche Verhandlungen zu lassen, erfordert die kurze Zeitspanne zwischen der Veröffentlichung des Berichts und des Weltgipfels eine stärkere Fokussierung.

Es überrascht daher nicht, dass der erste Entwurf des Ergebnisdokuments, der am 27. Juni 2016 veröffentlicht wurde, viele dieser Unstimmigkeiten widerspiegelt. Unter Leitung des ständigen Vertreters Jordaniens bei den Vereinten Nationen Dina Kavar und des ständigen Vertreters Irlands David Donoghue einigte man sich auf abstrakte Prinzipien, anstatt sich auf konkrete Situationen zu beziehen.¹⁰ Das Risiko liegt dabei laut Kristy Siegfried von der Nachrichtenagentur IRIN darin, dass sich das Treffen zu einem Gipfel der ›leeren Worte‹¹¹ entpuppt oder, wie Bill Frelick von Human Rights Watch äußerte, die Gefahr besteht, dass Staaten, die regelmäßig gegen die Verpflichtungen des Flüchtlingsrechts verstoßen, sich »hinter humanitärer Rhetorik verstecken«.¹² Für andere, wie beispielsweise Fabrizio Hochschild vom UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme – UNDP) stellt eine Einigung auf abstrakte Prinzipien immerhin einen »Anfangspunkt dar, auf dem aufgebaut werden kann«; vergleichbar mit dem allmählichen Fortschritt der UN-Beratungen hinsichtlich des Klimawandels.¹³ Dabei wird allerdings die Tatsache außer Acht gelassen, dass, anders als beim Klimawandel, bereits ein Regelwerk für den Flüchtlingsschutz vorhanden ist. Die größte Herausforderung liegt demnach in der Einhaltung und Umsetzung der Prinzipien und nicht darin, neue Normen aufzustellen.

Ist es moralisch vertretbar, das begrenzte politische Kapital der internationalen Gemeinschaft darauf zu verwenden, einen Weltgipfel einzuberufen, auf dem abstrakte Prinzipien an Stelle von praktischen Reaktionsmaßnahmen verabschiedet werden? Flüchtlinge sowie gefährdete Migrantinnen und Migranten finden sich in prekären Situationen wider, weil Staaten politische Entscheidungen gegen bestehende Verpflichtungen treffen beziehungsweise deren Umsetzung nicht möglich machen: Beispiele für solch politische Entscheidungen sind etwa Australiens ›Pazifische Lösung‹ und der ›EU-Türkei-Deal‹. Bestenfalls werden diese Herausforderungen beim Gipfel indirekt behandelt, im schlimmsten Fall bieten sie den Regierungen die Möglichkeit, ihre Missachtung der Flüchtlings- und Migrationsrechte hinter leeren Formulierungen humanitärer Verpflichtungen zu verstecken.

Dem Sekretariat blieben nur drei Monate, um den Bericht des Generalsekretärs für die Konferenz vorzubereiten, der den Staaten als Grundlage dienen soll, um ein Ergebnisdokument auszuhandeln.

Die vagen Formulierungen des Berichts erschweren es den UN-Mitgliedstaaten, Art und Umfang der einzugehenden Verpflichtungen entsprechend zu definieren.

Trotz der ›Multi-Stakeholder-Anhörung‹, die am 18. Juli 2016 stattfand, ist nicht sicher, wie die Zivilgesellschaft den Prozess letztlich beeinflussen kann. Die Anhörungen wurden sorgfältig entlang des Berichts des Generalsekretärs durchgeführt und fanden nach der Ausarbeitung des Entwurfs des Ergebnisdokuments statt. Zwar wurde den nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft damit ein Instrument geboten, sich am Prozess inhaltlich zu beteiligen. Doch mit den Flüchtlingen sowie den Migrantinnen und Migranten wurde eine Interessengruppe beinahe gänzlich vom Prozess ausgeschlossen. Der Bericht des Generalsekretärs verweist zum Beispiel nur ein einziges Mal auf ihre Rolle. Nachhaltige Antworten auf die großen Flucht- und Migrationsbewegungen können nur gefunden werden, wenn die Betroffenen ihre eigenen Lösungen entwickeln.

Der Globale Pakt für Flüchtlinge

Im Gegensatz zum Asylrecht ist die Norm zur Teilung der Verantwortung nur schwach ausgeprägt und größtenteils Gegenstand politischer Willkür. Der Entwurf für einen Globalen Pakt zur Teilung von Verantwortung für Flüchtlinge stellt eine der grundlegendsten normativen Schwachstellen des internationalen Flüchtlingsschutzsystems heraus und versucht, eine Reihe von Prinzipien zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit aufzustellen. Laut des Berichts des UN-Generalsekretärs ist es das Ziel des Paktes, vorausschauender auf große Flüchtlingsströme zu reagieren. Verschiedene Formen der Teilung von Verantwortung werden aufgezeigt: beispielsweise die Aufnahme von Flüchtlingen, die Finanzierung der humanitären Hilfe, die Umsiedlung und andere Aufnahmemöglichkeiten. Der erste Entwurf des Ergebnisdokuments arbeitet einige der vorgeschlagenen Elemente des Paktes auf. Insbesondere schlägt es »umfassende Reaktionsmaßnahmen (...) in allen Situationen großer Fluchtbewegungen«¹⁴ vor, einschließlich der Beiträge, die die Staaten, Akteure der Zivilgesellschaft, NGOs und Unternehmen leisten können. Das Dokument scheint sich auf frühere umfassende Aktionspläne zu beziehen, die in der Vergangenheit effektiv eingesetzt wurden, um auf massive Flüchtlingsströme zu reagieren.

Die Geschichte lehrt uns, dass abstrakte Verpflichtungen für die Teilung von Verantwortung nicht funktionieren. Solch abstrakte Verpflichtungen existieren bereits: Die Präambel des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge aus dem Jahr 1951, die Resolution des UNHCR-Exekutivausschusses zur Teilung von Verantwortung aus dem Jahr 1998 und die gesamte internationale Rechtsprechung der Generalversammlung, durch die eine Reihe von Konferenzen zum Thema einberufen wurde. Die ›Konvention plus‹-Initiative des UNHCR aus dem Jahr



Flüchtlinge vor der griechischen Küste im Oktober 2015.

CAFOD Photo Library/flickr.com

2003 war ein Versuch, das System des Flüchtlingsschutzes durch abstrakte Verpflichtungen zu ergänzen. Diese haben jedoch dabei versagt, das Verhalten von Staaten zu ändern. Die erfolgreiche Umsetzung, wie zum Beispiel des CPA, sind auf die Leitung des UNHCR zurückzuführen sowie auf die Anerkennung und die Wirkung von kontextspezifischen politischen Interessen der Staaten.

Der Entwurf des Globalen Paktes wurde zu Recht von dem Flüchtlingsanwalt Jom Hathaway als »unverschämte Vage«¹⁵ bezeichnet. Darüber hinaus haben die letzten Verhandlungen wenig gebracht, so dass die afrikanische Gruppe aufgrund der mangelnden Relevanz des Paktes für afrikanische Staaten vorgeschlagen hat, diesen nach dem Gipfel über einen längeren Zeitraum neu zu verhandeln.¹⁶ Trotzdem die bisherigen Verhandlungen des Paktes von Regierungen und NGOs weitgehend als verheerend betrachtet werden, hält das UNHCR an ihm fest.¹⁷ Ein abstrakter Pakt kann nicht der Schlüssel sein, um eine nachhaltige Teilung von Verantwortung zu

Nachhaltige Antworten auf die großen Flucht- und Migrationsbewegungen können nur gefunden werden, wenn die Betroffenen ihre eigenen Lösungen entwickeln.

9 UN Doc. A/70/59 v. 21.4.2016, S. 22–27.

10 Vgl. Dina Kavar/David Donoghue, a.a.O. (Anm. 2).

11 Kristy Siegfried, Will the refugee summit be »a missed opportunity«?, 15.7.2016, IRIN, www.irinnews.org/analysis/2016/07/15/will-refugee-summit-be-%E2%80%9Cmissed-opportunity%E2%80%9D

12 Kommentar bei der Konferenz ›Rethinking the Refugee Protection System‹ des Center for Migration Studies vom 5. bis 7. Juli 2016 in New York.

13 Ebd.

14 Dina Kavar/David Donoghue, a.a.O. (Anm. 2), S. 8.

15 Vgl. University of Michigan, World's Leading Experts Condemn UN Refugee Plan, Pressemitteilung v. 27.7.2016, www.law.umich.edu/centersandprograms/refugeeandasylumlaw/Documents/Press%20release.pdf; Tweet von James Hathaway v. 28.7.2016, [www.twitter.com/jc_hathaway](https://twitter.com/jc_hathaway)

16 Dem Autor vorliegende Korrespondenz.

17 Ebd.

erreichen. Spezifische Verfahren und Maßnahmen müssen geschaffen werden, wie die Einrichtung eines Sonderbeauftragten oder einer Sonderbeauftragung des UNHCR für die Teilung von Verantwortung, einer weltweiten Kommission der UN für die Teilung von Verantwortung und die Ausarbeitung eines ›Modells‹ für einen umfassenden Aktionsplan mit klaren Verfahren.

Ein Globaler Pakt für Migration

Es wird weitestgehend anerkannt, dass zwischen dem Thema ›Flucht‹ und dem Thema ›Migration‹ sowohl im Bericht des UN-Generalsekretärs als auch im Ergebnisdokument ein Ungleichgewicht besteht. Der Globale Pakt für Flüchtlinge hat konzeptionelle Bearbeitungsphasen durchlaufen; der Globale Pakt für eine sichere, reguläre und geordnete Migration jedoch nicht. Eine Herausforderung liegt in der inhaltlichen Ausarbeitung des Paktes: während ›Teilung von Verantwortung‹ deutlich auf den Flüchtlingspakt ausgerichtet ist, ist die Formulierung »sichere, reguläre und geordnete Migration« weitaus weniger präzise, um einen Globalen Pakt auszuarbeiten. Tatsächlich gingen die Auffassungen der Akteure in verschiedene Richtungen. Einigen, wie etwa Peter Sutherland, war es wichtig, Aspekte der allgemeinen Diskussion zu Migration und Entwicklung aufzunehmen. Ein fokussierter Ansatz war, den Pakt zu nutzen, um die Bedürfnisse von gefährdeten Migrantinnen und Migranten aufzugreifen, da diese nicht unter die Flüchtlingskonvention fallen. Doch auch dies entwickelte sich zu einer Streitfrage. Da der Bericht des Generalsekretärs es versäumt hatte, eine klare Definition für gefährdete Migrantinnen und Migranten zu liefern, legen die verschiedenen Akteure unterschiedliche Konzepte zugrunde. Einige konzentrieren sich auf die Gefahren, die sich aus Situationen in den Herkunftsländern heraus ergeben (›Überlebensmigration‹), während sich andere auf die Gefährdungen in den Transitländern oder die Rahmenbedingungen in den Zielländern beschränken. Erschwerend kommt hinzu, dass die verschiedenen Akteure versuchen, Unterstützung für ihre eigenen Initiativen zu gewinnen. Die IOM (mit Unterstützung durch die USA und die Philippinen) arbeitet intensiv daran, ihre Initiative ›Migrantinnen und Migranten in Krisengebieten‹ (Migrants in Countries in Crisis – MICIC) zu einem Hauptthema des Weltgipfels zu machen. Im Gegensatz dazu versucht das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), eine stärkere, rechtebasierte Fokussierung einzubringen.

Aufgrund der unklaren Ausrichtung und Schwerpunktsetzung des Globalen Paktes für Migration wird die inhaltliche Ausarbeitung wahrscheinlich nach dem 19. September 2016 stattfinden. Die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenhei-

ten (Department of Economic and Social Affairs – DESA) ergänzte den Bericht des Generalsekretärs durch die Forderung, im Jahr 2018 eine Folgekonferenz einzuberufen, um die Ergebnisse des Gipfels weiterzuverfolgen. Dies zeigt den Wunsch, die institutionelle Autorität über die Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich Migration aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig wird deutlich, wie gering die zu erwartenden Fortschritte hinsichtlich des Globalen Paktes beim Gipfeltreffen sind.

Was zu tun bleibt: Fünf Aspekte

Die Aufnahme der IOM als Organisation der Vereinten Nationen wird vermutlich die bedeutendste Änderung hinsichtlich des weltweiten Schutzsystems sein. Auch wenn ihr Status weiterhin unklar sein wird, besteht doch Einigkeit innerhalb der UN-Mitgliedschaft, dass das UN-System eine Migrationsorganisation braucht und die IOM die geeignetste Organisation dafür ist. Die IOM müsste eine weitaus stärkere normative Rolle ausüben und den Menschenrechtsstandards einer UN-Organisation gerecht werden.

Wie erfolgreich der Weltgipfel für Flucht und Migration sein wird, bleibt abzuwarten. Er ist das Ergebnis einer Reihe politischer Kompromisse und nicht das Ergebnis einer klaren Vorstellung über das zukünftige weltweite Rechtssystem der Migration. Angesichts der begrenzten Möglichkeiten einer Tagung der UN-Generalversammlung, die darauf ausgelegt ist, Konsens unter den Mitgliedstaaten zu erreichen, ist es verständlich, dass sich der Gipfel darauf konzentrieren wird, eine Einigung auf abstrakte Prinzipien zu erzielen. Gleichzeitig müssen Verfahren ausgearbeitet werden, um die abstrakten Prinzipien in konkrete Maßnahmen umzuwandeln. Um dies zu erreichen, sind fünf Aspekte notwendig:

1. Der Gipfel muss als Ausgangspunkt für neue Initiativen in Bereichen wie dem ›Schutz gefährdeter Migrantinnen und Migranten‹ verstanden werden,
2. klare Richtungen müssen eingeschlagen werden, damit allgemeine Vereinbarungen zu Verfahren und somit zur Umsetzung führen,
3. Mechanismen müssen eingerichtet werden, um die Ergebnisse zu überarbeiten und zu bewerten,
4. Internationale Organisationen, die auf die Schwerpunkte Flucht und Migration ausgerichtet sind, müssen sich dazu verpflichten, ihre Arbeitsmodelle und Mandate zu überdenken, und
5. das Gipfeltreffen muss anerkennen, dass die größte Herausforderung bei der Bewältigung der Flucht- und Migrationsbewegungen nicht im Formulieren von Normen und Prinzipien liegt, sondern darin, wie diese umgesetzt und eingehalten werden.

Es wird weitestgehend anerkannt, dass zwischen dem Thema ›Flucht‹ und dem Thema ›Migration‹ sowohl im Bericht des UN-Generalsekretärs als auch im Ergebnisdokument ein Ungleichgewicht besteht.

Die Aufnahme der IOM als Organisation der Vereinten Nationen wird vermutlich die bedeutendste Änderung hinsichtlich des weltweiten Schutzsystems sein.

Die UN-Stadt Bonn: Eine Erfolgsgeschichte ist noch nicht zu Ende geschrieben

Harald Ganns

Im Jahr 2016 feiert Bonn ›20 Jahre UN-Stadt‹ und damit einen wichtigen Teil eines grundlegenden Strukturwandels – und natürlich ein wenig auch sich selbst. In der Tat ist Bonn nach der Umzugsentscheidung vom Juni 1991 keineswegs in den von vielen befürchteten ›Dornröschenschlaf‹ verfallen, sondern hat einen bemerkenswerten Veränderungsprozess geschafft. Ein wichtiger Teil dieses Strukturwandels ist die Entwicklung zu einem bedeutenden Standort der Vereinten Nationen. Selbstverständlich mag man sich fragen: 20 Jahre? Immerhin gab es seit dem Jahr 1951 UN-Büros in Bonn und mit dem Übereinkommen zum Schutz der wandernden wild lebenden Tierarten (CMS), auch Bonner Konvention genannt, siedelte sich bereits im Jahr 1984 ein weltweit arbeitendes UN-Sekretariat an.

Als Beginn der eigentlichen Entwicklung zu einem wichtigen UN-Standort wird jedoch mit Recht der 20. Juni 1996 betrachtet. An diesem Tag wurde in Anwesenheit des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali den Vereinten Nationen mit dem Haus Carstanjen eine Bundesliegenschaft als Sitzgebäude zur Verfügung gestellt. Sogleich zogen das Sekretariat des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen (UNV) und das Sekretariat des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) ein.

Dieses Jubiläum gibt Anlass zu einer Reihe von Anmerkungen:

- Bonns Entwicklung zu einem UN-Standort ist ganz ohne Zweifel eine Erfolgsgeschichte. Aus ein paar Dutzend Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind inzwischen annähernd 1000 geworden, die für fast 20 verschiedene UN-Organisationen tätig sind. Seit dem Jahr 2006 gibt es mit den früheren Bürogebäuden des Deutschen Bundestags einen UN Campus.
- Bonn und seine UN-Organisationen haben sich ein klares Markenzeichen geschaffen: Der UN-Standort steht eindeutig für das Thema ›Nachhaltige Entwicklung‹. Beweis dafür ist nicht zuletzt die zwischen den UN und der Bundesregierung unterschriebene Absichtserklärung, das Sekretariat der globalen Aktionskampagne für die UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG Action Campaign) in Bonn anzusiedeln.
- Die Arbeit der Bonner UN-Sekretariate wird wesentlich durch ein in Bonn und der Region vorhandenes Umfeld unterstützt, welches sich ebenfalls der Nachhaltigkeit verpflichtet fühlt: Rund ein Dutzend internationaler staatlicher Organisationen, fast 150 nationale und internationale nichtstaatliche Organisationen sowie eine Reihe wichtiger Wissen-

schaftseinrichtungen. Nicht zuletzt sind die Stadt selbst und die umliegenden Landkreise zu nennen, die sich bemühen, umweltfreundlich und nachhaltig zu wirtschaften.

- Schließlich spielt die über vierzigjährige Erfahrung als Hauptstadt eine wichtige Rolle. Bonn ist in rheinischer Tradition gastfreundlich und weltoffen. Internationale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fühlen sich gut aufgehoben.

Man würde allerdings dem UN-Standort Bonn und seiner weiteren Entwicklung keinen Gefallen tun, alles nur durch die ›rosarote Brille‹ zu betrachten:

- Nicht alle Bewerbungen waren erfolgreich. Besonders schmerzlich waren die Fälle des Grünen Klimafonds und der Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA). Die Aufgabe aller Verantwortlichen ist es, Gründe für Misserfolge zu untersuchen und daraus zu lernen.
- Der Bund hat bei wichtigen Bewerbungen die Federführung. Berlin ist weit weg und nur wenige Politikerinnen und Politiker setzen sich mit Nachdruck für die Bonner Interessen ein. Deutlich wird dies an der ständigen Diskussion um die Zukunft des Berlin-Bonn-Gesetzes. Allerdings sollte unbestritten sein, dass Bonn als Teil der Vereinbarungen von Beginn der neunziger Jahre die deutsche UN-Stadt ist und bleibt.
- Die administrativen Hürden der deutschen Bürokratie sind bei fast allen Neuansiedlungen ein Problem. Jedes Mal muss erneut um Status und Privilegien gestritten werden, bevor ein sogenanntes ›Sitzstaatabkommen‹ zustande kommt – ein klarer Standortnachteil gegenüber ausländischen Konkurrenten. Der Vorschlag, in Deutschland ein sogenanntes ›Gaststaatgesetz‹ nach Schweizer Vorbild zu verabschieden, ist daher vernünftig. Die Umsetzung ist leider seit Jahren überfällig.
- Bonn hat sich in den letzten Jahren zu einem bedeutenden Konferenzstandort entwickelt. Im Juni 1995 wurde endlich der Erweiterungsbau des früheren Plenarsaals des Bundestags eingeweiht, beides jetzt unter dem Namen World Conference Center Bonn (WCCB). Hier bleibt die Aufgabe, dieses wunderbare, geschichtsträchtige Ensemble auch wirtschaftlich konkurrenzfähig zu machen.

Bonn ist stolz darauf, dass die Vereinten Nationen, Internationalität und der Einsatz für eine nachhaltige Zukunft mit dem Namen der Stadt verbunden werden. Noch ist diese Erfolgsgeschichte jedoch nicht zu Ende geschrieben. Für die weitere positive Entwicklung wird auch in Zukunft die engagierte Unterstützung der Politik benötigt.



Harald Ganns, geb. 1935, Botschafter a. D. und Senior Advisor bei den Vereinten Nationen in Bonn. Von 2001 bis 2007 war er Sonderbeauftragter des Auswärtigen Amtes für die Angelegenheiten der UN-Organisationen mit Sitz in Bonn.

Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta

Chancen und Risiken der aktuellen Sicherheitsratspraxis

Stefan Oeter



Prof. Dr. Stefan Oeter, geb. 1958, ist Professor für deutsches und ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Hamburg und geschäftsführender Direktor des Instituts für Internationale Angelegenheiten.

In Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen sind Maßnahmen bei Friedensbedrohungen und Angriffshandlungen geregelt. Dieses Kernstück des Systems der ›kollektiven Sicherheit‹ sollte die Welt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs neu ordnen. In den neunziger Jahren ist es im Zuge der Diskussion um einen ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹ in der Praxis des UN-Sicherheitsrats zu einer Entgrenzung der Interpretation von Artikel 39 UN-Charta gekommen. Die Ausweitung des Instrumentariums der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII ist allerdings mit Problemen verbunden. Die Vereinten Nationen sollten sich auf den Kern des Projekts einer ›verfassten Staatengemeinschaft‹ besinnen.

Das Ende des Kalten Krieges und die – wie wir heute wissen nur vorübergehende – Entspannung zwischen den globalen Mächten China, Russland und USA hatten in den neunziger Jahren die Hoffnungen geweckt, das System kollektiver Sicherheit werde endlich mit Leben erfüllt und könne seine volle Funktionsfähigkeit erreichen. Eine allmähliche Annäherung der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (P5) und die Aktivierung des Instrumentariums von Kapitel VII UN-Charta schien diesen Hoffnungen kräftig Nahrung zu geben.¹ Die Zwangsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII bilden schließlich das Kernstück des Systems der ›kollektiven Sicherheit‹, das die Welt nach Ende des Zweiten Weltkriegs neu ordnen sollte. Mit Kapitel VII und VIII der Charta kommt dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen so etwas wie ein ›Beurteilungsmonopok‹ für die Legitimität und Legalität des Einsatzes von militärischen Zwangsmaßnahmen in den internationalen Beziehungen zu.

Kapitel VII ist im Ansatz über Artikel 39 UN-Charta an die Aufgabenstellung der Wahrung und Gewährleistung der internationalen Sicherheit rückgebunden.² Sowohl militärische als auch nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen sind demnach nur zulässig, wenn der Sicherheitsrat zuvor eine Bedrohung oder einen Bruch des Weltfriedens festgestellt hat. ›Weltfrieden‹ beziehungsweise ›internationale Sicherheit‹ sind keine trennscharfen Begriffe. Sie machen jedoch deutlich, dass die Staaten dem Sicherheitsrat die zwangsweise Durchsetzung völkerrechtlicher Pflichten nur im Bereich der elementaren Grundsätze der Gewaltfreiheit und Friedenssicherung zugestehen wollten.

Diskussion um einen ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹

Die Diskussion in der Sicherheitspolitik um einen ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹ konnte auf Dauer auch vor der UN-Charta und deren Kapitel VII schwerlich halt machen. Die Begriffe der ›Friedensbedrohung‹ und der ›internationalen Sicherheit‹ haben dementsprechend seit Mitte der neunziger Jahre einen massiven Bedeutungswandel erfahren, der die Praxis des Systems kollektiver Sicherheit tiefgreifend geprägt hat. Vor gut zwanzig Jahren wurde kaum angezweifelt, dass der Begriff ›Bedrohung oder Bruch des Friedens‹ im Sinne von Artikel 39 eigentlich nur die Abwehr militärischer Übergriffe eines Staates gegenüber einem anderen Staat erfassen sollte. Das gewachsene Bewusstsein für den Eigenwert des Menschen als letztendlichen Bezugspunkt allen Rechts³ im Sinne der ›menschlichen Sicherheit‹⁴ hat in der Zwischenzeit das Gespür für weit über den klassischen Friedensbegriff hinausreichende Bedrohungen des gesellschaftlichen Friedens geschärft.

Die Auswirkungen dieses Verständniswandels sind tiefgreifend. Eine mittlerweile wohl vorherrschende Strömung in der Völkerrechtslehre beantwortet diese Fragen im Hinblick auf den ›erweiterten Sicherheitsbegriff‹ anders als die Gründerinnen und Gründer der Vereinten Nationen im Jahr 1945. Die Befugnisse des Sicherheitsrats unter Kapitel VII seien mittlerweile anders auszulegen und das Instrumentarium der Zwangsmaßnahmen auch jenseits der eigentlichen Sicherheitswahrung zur Durchsetzung elementarer Grundsätze des Völkerrechts zu verwenden. Dies gilt insbesondere im Zusammen-

¹ Vgl. beispielhaft David P. Forsythe, *The UN Security Council and Response to Atrocities: International Criminal Law and the P-5*, *Human Rights Quarterly*, 34. Jg., 3/2012, S. 84ff.

² Vgl. hierzu Nico Krisch, *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, in: Bruno Simma/Daniel-Erasmus Khan/Georg Nolte/Andreas Paulus (Eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford 2012, S. 1237ff., insbesondere Abs. 12ff.

³ Vgl. Anne Peters, *Jenseits der Menschenrechte: Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht*, Tübingen 2014, S. 16ff. und 361ff.; Thomas M. Franck, *The Empowered Self. Law and Society in the Age of Individualism*, Oxford 1999, S. 196ff.

⁴ Vgl. auch Cedric Ryngaert/Math Noortmann (Eds.), *Human Security and International Law. The Challenge of Non-State Actors*, Cambridge 2014.

hang mit der Wahrung eherner Prinzipien des *ius cogens* (zwingendes Recht)⁵. Die systematische Missachtung elementarer Menschenrechte, das gewaltsame Vorenthalten demokratischer Selbstbestimmung und Selbstregierung sowie der Kampf gegen unterdrückerische Regime werden zunehmend für eine ›erweiterte‹ Auslegung von Kapitel VII herangezogen.⁶ Aus der Sicht des positiven Rechts sind diese drei Voraussetzungen zunächst einmal Fremdkörper.

Diese Konkretisierung klassischer Gerechtigkeitspostulate basiert auf Werten und Prinzipien eines auf Menschenwürde und Menschenrechte bezogenen ›Rechts der Weltgesellschaft‹⁷. Die UN-Charta dient allerdings nicht vorrangig dem Ziel der Verwirklichung internationaler Gerechtigkeit. Zwar tauchen mit der »Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten« auch elementare Gerechtigkeitswerte im Zielkatalog der Charta auf.⁸ Kapitel VII der Charta beschränkt sich allerdings bewusst auf das Ziel der Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens.⁹ Die Konsequenz daraus ist eine klare Absage an emphatische Vorstellungen einer weltweiten ›Gerechtigkeitsordnung‹: Die Herstellung von Gerechtigkeit an sich ist kein legitimer Grund zur Anwendung von zwischenstaatlicher Gewalt. Man kann darüber streiten, ob es nicht doch gute Gründe gibt, die Durchsetzung der Menschenrechte und die Sicherung der Demokratie zu legitimen Zielsetzungen im Kontext des Kapitels VII zu erklären. Die Praxis des Sicherheitsrats zeigt sichtbare Tendenzen hin zu einer solchen Erweiterung des Artikels 39.¹⁰ Die europäische und amerikanische Völkerrechtslehre tritt dem mit großen Sympathien entgegen.¹¹ Gleichwohl sollte die stete Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Kapitels VII und die damit verbundene Erweiterung des Instrumentenkastens der Zwangsmaßnahmen nicht uneingeschränkt als moralischer Fortschritt gesehen werden. Die Frage steht nach wie vor im Raum, ob nicht beachtliche Gründe gegen eine solche Ausweitung des Anwendungsbereichs von Kapitel VII sprechen.¹²

›Friedensbedrohung‹ als Voraussetzung

Eine kritische Bestandsaufnahme erfordert zunächst einen Blick auf die Voraussetzungen für die Autorisierung militärischer Gewalt und nichtmilitärischer Maßnahmen gemäß Artikel 41 UN-Charta. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Rückgriffs auf Kapitel VII sind in Artikel 39 UN-Charta geregelt. Will der Sicherheitsrat sich den Zugriff auf das Instrumentarium der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII eröffnen, so muss er zunächst die Feststellung treffen, »ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt«.¹³ Zentraler Begriff in der Praxis zu Artikel 39 ist dabei das Merkmal der ›Friedensbedrohung‹. Dürfen die Staaten in alleiniger Entscheidung nach dem

System der Charta nur in Abwehr schon eingetretener Friedensstörungen Gewalt anwenden, so kann der Sicherheitsrat unter Kapitel VII auch präventiv tätig werden.¹⁴

Dies macht den Tatbestand der ›Friedensbedrohung‹ so reizvoll für Verfechterinnen und Verfechter einer ›gerechten‹ Weltordnung, lässt ihn zugleich aber auch als höchst gefährlich erscheinen. Die unterschiedliche Konkretisierung des Begriffs spiegelt diese Interessenlage wider: Während die amerikanische Völkerrechtslehre zu einem sehr großzügigen Umgang mit den Deutungsmöglichkeiten des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹ tendiert, neigen die Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtler kleinerer Entwicklungsländer zu einer möglichst restriktiven Handhabung des Begriffs. Dabei ist vor allem der ›Frieden‹ als das Schutzgut der Norm umstritten.¹⁵ Meint ›Frieden‹ in Artikel 39 UN-Charta einzig und allein den zwischenstaatlichen Frieden in engem Sinne und wird damit lediglich präventives Handeln bei gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Staaten gerechtfertigt? Oder ist ›Frieden‹ heute in einem sehr viel weiteren Sinne als ›geordnetes Zusammenleben der Völker‹ zu verstehen, welches Artikel 39 zu Maßnahmen der Abwehr von Störungen der weltweiten Ordnung ermächtigt? Diese Streitfrage kommt vor allem in Bürgerkriegssituationen zum Schwur: Entsprechend dem engen Begriffsverständnis han-

Kapitel VII der Charta beschränkt sich bewusst auf das Ziel der Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens.

5 Vgl. zum *ius cogens* Alexander Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford 2006.

6 Vgl. beispielhaft Jost Delbrück, *Effektivität des UN-Gewaltverbots. Bedarf es einer Modifikation der Reichweite des Art. 2 (4) UN-Charta?*, *Die Friedens-Warte*, 74. Jg., 1–2/1999, S. 139 und 152f.

7 Vgl. zum Topos der ›Weltgesellschaft‹ Julian Nida-Rümelin, *Zur Philosophie einer globalen Zivilgesellschaft*, in: Christine Chwaszcza/Wolfgang Kersting (Hrsg.), *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, Frankfurt am Main 1998, S. 223ff.

8 Zu den daraus resultierenden Zielkonflikten vgl. Rüdiger Wolfrum, *Kommentierung zu Art. 1*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), a.a.O. (Anm. 2), S. 107ff.

9 Vgl. Krisch, a.a.O. (Anm. 2), S. 1237ff., Abs. 12ff.

10 Vgl. dazu im Detail Udo Fink, *Kollektive Friedenssicherung. Kapitel VII UN-Charta in der Praxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, Teil 2, Frankfurt am Main 1999, S. 566ff., 618ff., 707ff., 738ff., 790ff. und 832ff.

11 Siehe beispielhaft Thomas M. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1995, S. 224ff.

12 Vgl. die vorsichtig-skeptische Bewertung der Tendenzen einer Ausdehnung des Begriffs ›Friedensbedrohung‹ durch Nico Krisch, *Kommentierung zu Art. 39*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), a.a.O. (Anm. 2), S. 1272ff., Abs. 22–29; Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention in International Law*, Oxford 2001, S. 140ff.

13 Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1275ff.

14 Vgl. Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1278, Abs. 10f.

15 Siehe Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1277, Abs. 7ff.

Auszug aus Kapitel VII UN-Charta

Artikel 39

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen aufgrund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Artikel 40

Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, kann der Sicherheitsrat, bevor er nach Artikel 39 Empfehlungen abgibt oder Maßnahmen beschließt, die beteiligten Parteien auffordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. Diese vorläufigen Maßnahmen lassen die Rechte, die Ansprüche und die Stellung der beteiligten Parteien unberührt. Wird den vorläufigen Maßnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung.

Artikel 41

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

delt es sich bei derartigen Konflikten nicht um Bedrohungen des zwischenstaatlichen Friedens.¹⁶ Aus der Sicht der Vertreterinnen und Vertreter eines »erweiterten« Friedensbegriffs stellen derartige Konflikte ohne Zweifel eine »Friedensbedrohung« dar, da von ihnen eine erhebliche Destabilisierung ganzer Regionen ausgehen kann.¹⁷

Letztlich lassen sich bei Konsens im Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen im Rahmen des Kapitels VII für unterschiedliche politische Ziele einsetzen.

Die Anwendung von Artikel 39 aus empirischer Sicht

Die empirische Wirklichkeit der praktischen Handhabung des Artikels 39 in den vergangenen zwanzig Jahren relativiert die in der UN-Charta angelegte und von den Anhängern einer restriktiven Interpretation weiter hochgehaltene Begrenzung des Instrumentariums nach Kapitel VII. Letztlich lassen sich bei entsprechendem Konsens im Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen im Rahmen des Kapitels VII für unterschiedliche politische Ziele einsetzen. Die einzelnen Maßnahmen des Sicherheitsrats gegen Südafrika und Rhodesien in den sechziger und siebziger Jahren zeigten dies schon früh.¹⁸ Die Entwicklung des Begriffs der »Friedensbedrohung« seit dem Jahr 1990 ist weithin bekannt. Der Prozess der erweiterten Interpretation des Artikels 39 UN-Charta begann ab dem Jahr 1991 mit den Sicherheitsratsresolutionen zum ehemaligen Jugoslawien, zu Nordirak und zu Somalia.¹⁹ In den Jahren unmittelbar nach der politischen Zeitenwende argu-

mentierte man zunächst noch mit der Destabilisierung der Nachbarstaaten durch Flüchtlingsströme. In den Sicherheitsratsresolutionen zu Somalia, beispielsweise in Resolution 733(1992) vom 23. Januar 1992²⁰, wurde bereits viel stärker als in den Resolutionen zu Nordirak und zu Jugoslawien auf die humanitäre Katastrophe an sich hingewiesen. In den Folgeresolutionen²¹ zu Somalia verfestigte sich diese Argumentation zu der stehenden Formel »zutiefst beunruhigt über das Ausmaß des durch den Konflikt verursachten menschlichen Leids und besorgt darüber, dass die Situation in Somalia eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt.«²² Resolution 808(1993) vom 22. Februar 1993, mit der der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – IStGHJ) eingesetzt wurde, verfolgte wiederum einen anderen Ansatz.²³ Hier setzte der Sicherheitsrat unmittelbar bei den schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an. Die »Friedensbedrohung« wurde nun mit schwerwiegenden und systematischen Verletzungen der Menschenrechte beziehungsweise des humanitären Völkerrechts begründet.

Im Kontext der weiteren Praxis seit dem Jahr 1994 verblasst die Begründung der »Friedensbedrohung« immer mehr. Überaus nichtssagend sind die Feststellungen der »Friedensbedrohung« in den Resolutionen zu Liberia und Sierra Leone²⁴, mit denen die dort stationierten UN-Friedenstruppen autorisiert

¹⁶ Vgl. Hans Kelsen, *Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations*, *American Journal of International Law* (AJIL), 42. Jg., 4/1948, S. 783 und 793; ferner Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1282f., Abs. 19f.

¹⁷ Vgl. Chesterman, a.a.O. (Anm. 12), S. 130ff.; Bernd Martenczuk, *Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats. Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof*, Berlin 1996, S. 165ff.

¹⁸ Vgl. dazu Fink, a.a.O. (Anm. 10), S. 315ff. und 393ff.

¹⁹ Vgl. im Detail Fink, a.a.O. (Anm. 10), S. 566ff., 618ff. und 701ff.

²⁰ UN-Dok. S/RES/733 v. 23.1.1992.

²¹ Siehe UN-Dok. S/RES/746 v. 17.3.1992; S/RES/751 v. 24.4.1992; S/RES/767 v. 27.6.1992; S/RES/775 v. 28.8.1992; S/RES/794 v. 3.12.1992; vgl. dazu Fink, *Kollektive Friedenssicherung*, a.a.O. (Anm. 10), S. 708ff.

²² UN-Dok. S/RES/767 v. 27.6.1992.

²³ Vgl. hierzu im Detail Sabine Bienk-Koolman, *Die Befugnis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur Einsetzung von ad hoc-Strafgerichtshöfen: Zur Rechtmäßigkeit der Einsetzung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien sowie zum nachfolgenden Wandel in Praxis und Rechtsauffassung*, Frankfurt am Main 2009, S. 78ff.

²⁴ Vgl. zu den Fällen Liberia und Sierra Leone David Schweigman, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter. Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Den Haag 2001, S. 88ff., 144ff.

wurden. Dasselbe gilt für Resolution 1244(1999)²⁵, mit der die UN-Interimsverwaltung für Kosovo eingerichtet wurde. Die phrasenhafte Formulierung der Feststellung einer ›Friedensbedrohung‹ nach Artikel 39, die die Resolutionen der Jahre nach dem Jahr 2000 prägt, begünstigte eine relativ ungehinderte Ausdehnung des Instrumentariums des Kapitels VII auf Situationen zunächst rein interner Krisen und Konflikte.²⁶ Seitdem in den Begründungen für die Anwendbarkeit von Kapitel VII keine Argumentation zum grenzüberschreitenden Charakter der Bedrohung mehr geliefert wird, steht es weitgehend im Belieben des Sicherheitsrats, Fälle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, der Missachtung demokratischer Mitwirkungsrechte oder der gewaltsamen Willkürherrschaft zu Fällen einer Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit zu erklären.²⁷ Diese Begründungen sind in der neueren Praxis in mehreren Fällen nur noch mit Verweisen auf das Paradigma der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) – so etwa in den Resolutionen zu Libyen im Jahr 2011 – argumentativ angereichert worden.²⁸

Die Folgeprobleme der Ausweitung des Begriffs der ›Friedensbedrohung‹

Dies besagt nicht, dass es immer einfach ist, im Sicherheitsrat die erforderliche Zustimmung zu entsprechenden Resolutionen zu erlangen. Vielleicht stellt gerade der Verzicht auf weitergehende Begründungsansätze den eigentlichen Kompromiss dar, der die Praxis des Sicherheitsrats unter Kapitel VII ermöglicht hat. Zur Berechenbarkeit der Handhabung von Kapitel VII trägt diese Praxis jedoch nicht bei – im Gegenteil: Artikel 39 ist zu einer Art ›Blackbox‹ geworden, die sich mittlerweile fast vollständig allen Anforderungen diskursiver Rechtfertigung entzieht.²⁹

Der Preis, den die Völkerrechtsordnung für die Ausweitung der Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 39 zu zahlen hat, ist hoch. Die neue Praxis führt zu einer tiefen Ambivalenz. Auf der einen Seite ist die extensive Handhabung sicherlich begrüßenswert, ermöglicht sie doch Reaktionen der Staatengemeinschaft in Situationen krasser Gewalt, in denen das Gerechtigkeitsempfinden ein ›Wegsehen‹ als schwer erträglich erscheinen lässt. Zugleich hat der neue Umgang mit Artikel 39 erhebliche Unklarheiten hinsichtlich der inhaltlichen Voraussetzungen geschaffen.³⁰ Die Skepsis gegenüber einer zu weitreichenden Instrumentalisierung von Kapitel VII als Mittel der Durchsetzung fundamentaler völkerrechtlicher Werte³¹ ist durch die Erfahrungen aus dem verstärkten Interventionismus der neunziger Jahre und des frühen ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts noch verstärkt worden. Die Vorstellung, man könne durch militärische Gewaltanwendung ›friedlose‹, von Gewalt geprägte Gesellschaften in demo-

kratische Verfassungsstaaten nach europäischem Vorbild verwandeln sowie die Achtung der Menschenrechte und die Akzeptanz demokratischer Verfahren quasi mit Waffengewalt erzwingen, ist tiefgreifender Ernüchterung über die Möglichkeiten externer Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten gewichen.³² Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Irak, Kosovo, Somalia – die Liste ließe sich verlängern, eine zweifelsfreie Erfolgsgeschichte lässt sich dort jedoch nicht finden.

Institutionentransfer ist offenbar ein zutiefst problematisches Unterfangen, denn die Organisation von Politik und Gesellschaft (und die eng damit verknüpften sozialen Praktiken) lassen sich allenfalls an der Oberfläche radikal umkrempeln. Auf der Ebene der sozialen Handlungsroutrinen und Wahrnehmungen bleiben Geschichte, Kultur und Traditionen der jeweiligen Gesellschaft bestimmend.³³ Diese kulturell verwurzelten Grundmuster sozialer Interaktion passen sich jeder Formalverfassung erfolgreich an, unterlaufen allerdings weitgehend die externen Bemühungen um gesellschaftliche Transformation. Das mag mit Blick auf die Hoffnungen, die mit einer ›Demokratisierung‹ von außen verbunden werden, zynisch klingen. Doch die Empirie des institutionellen Umbaus von Konfliktgesellschaften

Die phrasenhafte Formulierung der Feststellung einer ›Friedensbedrohung‹ nach Artikel 39 begünstigte eine relativ ungehinderte Ausdehnung des Instrumentariums des Kapitels VII auf Situationen zunächst rein interner Krisen und Konflikte.

²⁵ UN-Dok S/RES 1244 v. 10.6.1999.

²⁶ Vgl. Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1284ff., Abs. 22ff.

²⁷ Vgl. hierzu Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1285ff., Abs. 25–29.

²⁸ Vgl. insoweit eingehend Stefanie Schmahl, Responsibility to Protect, humanitäres Völkerrecht und internationale Strafgerichtsbarkeit – Überlegungen zum Libyen-Konflikt 2011, in: Peter Hilpold (Hrsg.), Die Schutzverantwortung (R2P): Ein Paradigmenwechsel in der Entwicklung des Internationalen Rechts?, Leiden 2013, S. 245ff.

²⁹ Vgl. in diesem Sinne auch Fink a.a.O. (Anm. 10), S. 864ff.

³⁰ Vgl. zu diesen Gefahren Martti Koskeniemi, The Police in the Temple: Order, Justice and the UN. A Dialectical View, European Journal of International Law (EJIL), 6. Jg., 1/1995, S. 325ff.

³¹ Stefan Oeter, Menschenrechte, Demokratie und Kampf gegen Tyrannen als Probleme der Friedenssicherung? Voraussetzungen und Grenzen der Autorisierung militärischer Gewalt durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in: Thomas Bruha/Sebastian Heselhaus/Thilo Marauhn (Hrsg.), Legalität, Legitimität und Moral. Können Gerechtigkeitspostulate Kriege rechtfertigen?, Tübingen 2008, S. 183ff.

³² Vgl. Charlotte Steinorth, Democracy Out of Instrumental Reason? Global Institutions and the Promotion of Liberal Governance, in: Duncan French (Ed.), Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law, Cambridge 2013, S. 471ff.

³³ Siehe hierzu Naomi Mezey, Law as Culture, in: Eve Darian-Smith (Ed.), Law and Societies in Global Contexts: Contemporary Approaches, Cambridge 2013, S. 57ff.; Vgl. auch William Twining, General Jurisprudence. Understanding Law from a Global Perspective, Cambridge 2009, S. 275ff.

Die Empirie des institutionellen Umbaus von Konfliktgesellschaften lehrt eine gewisse Nüchternheit.

lehrt eine gewisse Nüchternheit.³⁴ Man sollte vom Umbau formaler Institutionen nicht zu viel erwarten; die zugrundeliegenden gesellschaftlichen Handlungsmuster und Wahrnehmungen ändern sich nur ganz allmählich.³⁵

Durch die Ausweitung der Tatbestandsvoraussetzungen nach Artikel 39 ist ein Loch im feingespinnenen Netz der UN-Charta entstanden, in dem die Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit des Handelns der UN zu verschwinden drohen. Dies muss als normative Herausforderung ernstgenommen werden. Letztlich grenzt die UN-Charta die Befugnisse laut Kapitel VII eher prozedural als materiell ein.³⁶ In der Anwendung der materiellen Voraussetzungen nach Artikel 39 wird man dem Sicherheitsrat nur schwer enge Fesseln anlegen können. Ihm kommen bei der Einschätzung und Interpretation unweigerlich große Spielräume zu.³⁷ Was den exzessiven Gebrauch der Befugnisse nach Kapitel VII wirklich verhindert, ist im Kern das Entscheidungsverfahren im Sicherheitsrat, insbesondere die erforderliche Konsensbildung unter den P5. Dieses Entscheidungsverfahren bringt zugleich ein fundamentales Legitimationsproblem des Systems kollektiver Sicherheit mit sich. Die Erfahrungen nach dem Jahr 2003 zeigen, dass selbst eine Supermacht wie die USA Schwierigkeiten hat, den gleichzeitigen Wiederaufbau mehrerer Staaten militärisch abzusichern. Die politisch gesteuerte Auswahl der Anwendungsfälle bringt jedoch unweigerlich Erwägungen politischer Opportunität ins Spiel und droht damit auf Dauer die Glaubwürdigkeit des Systems der Friedenssicherung zu unterminieren.

Das Arsenal der Zwangsmaßnahmen

Das Problem setzt sich in einer gewissen Beliebigkeit der Instrumentenwahl fort. Neben der Möglichkeit zum Erlass vorläufiger Maßnahmen nach Artikel 40 UN-Charta stehen dem Sicherheitsrat zwei Kategorien von Maßnahmen zur Verfügung: die militärischen Zwangsmaßnahmen und die nichtmilitärischen Sanktionsmaßnahmen. Besonders bei den nichtmilitärischen Maßnahmen nach Artikel 41 UN-Charta hat sich über die letzten Jahrzehnte ein enorm breites Spektrum an möglichen Handlungsformen herausgebildet, das Wirtschaftsembargos, individualbezogene Sanktionen, die Einsetzung von internationalen Strafgerichtshöfen und Kommissionen für Entschädigungsansprüche sowie andere Formen zwangsweiser Streitentscheidung enthält.³⁸ Gelangt der Sicherheitsrat zu der Einschätzung, dass Gefahr im Verzug ist und militärisch gehandelt werden muss, kann er Regionalorganisationen oder Gruppen von Mitgliedstaaten mandatieren, militärisch Druck auszuüben beziehungsweise Maßnahmen zur Wiederherstellung internationaler Sicherheit zu treffen. Diese Maßnahmen können die ganze

Bandbreite militärischer Handlungen umfassen: von Blockadeaktionen und Rettungseinsätzen, über die Verhängung von Flugverbotszonen, die Unterstützung einer Regierung bei der Wiederherstellung von Recht und Ordnung bis hin zur umfassenden militärischen Intervention mit anschließender Übernahme der Regierungsgewalt über ein Staatsgebiet.³⁹

Die Praxis der letzten Jahre veranschaulicht den weiten Handlungsspielraum der P5 im Kontext des Sicherheitsrats. Wenn selbst den nationalen Polizeibehörden ein Entscheidungsspielraum beim Einsatz knapper Ressourcen zukommt, wird man dem Sicherheitsrat erst recht einen weiten Entscheidungsspielraum zugestehen müssen. Schließlich ist er auf die Stellung entsprechender Truppen und Finanzmittel durch die UN-Mitgliedstaaten angewiesen. Die Grenzen des Einsatzes von Zwangsmitteln sind daher nur in Extremfällen rechtlich überprüfbar. Dies gilt selbst im Kontext der eher kritisch zu beurteilenden Tendenz, sich über quasi-legislative Maßnahmen als ›Weltgesetzgeber‹ darzustellen.⁴⁰ Theoretisch könnte ein Staat, dem eine Maßnahme nach Kapitel VII auferlegt wurde, den Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – IGH) anrufen, um die Rechtmäßigkeit der Maßnahme klären zu lassen. Libyen hat dies bekanntlich im Lockerbie-Fall versucht, allerdings mit wenig Erfolg.⁴¹ Der Sicherheitsrat selbst kann vor dem IGH praktisch nicht angegriffen werden. Allenfalls könnte die UN-Generalversammlung ein Gutachten über die Rechtmäßigkeit bestimmter Handlungen des Sicherheitsrats anfordern – ein allerdings unwahrscheinliches Szenario.⁴²

Die Praxis der letzten Jahre veranschaulicht den weiten Handlungsspielraum der P5 im Kontext des Sicherheitsrats.

³⁴ Vgl. David Roberts, *Liberal Peacebuilding and Global Governance. Beyond the Metropolis*, London 2013, S. 17ff.; Ferner Christoph Zürcher/Carrie Manning/Kristie Evenson/Rachel Hayman/Sarah Riese/Nora Roehner, *Costly Democracy: Peacebuilding and Democratization After War*, Stanford 2013.

³⁵ Vgl. Dzenan Sahovic, *Socio-Cultural Viability of International Peace-Building: An Inquiry Based on Cultural Theory*, in: Per Bergling/Jenny Ederlöf/Veronica L. Taylor (Eds.), *Rule of Law Promotion: Global Perspectives, Local Applications*, Uppsala 2009, S. 129ff.

³⁶ Siehe Krisch, a.a.O. (Anm. 12), S. 1289ff., Abs. 30–34.

³⁷ Vgl. Fink, a.a.O. (Anm. 10), S. 872ff.

³⁸ Siehe zur Bandbreite der nichtmilitärischen Maßnahmen nach Artikel 41 UN-Charta Nico Krisch, *Kommentierung zu Art. 41*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), a.a.O. (Anm. 2), S. 1305ff., Abs. 15ff. und 26ff.

³⁹ Krisch, *Kommentierung zu Art. 42*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Eds.), a.a.O. (Anm. 2), S. 1335ff., Abs. 8ff. und 29ff.

⁴⁰ Vgl. zum Problem Theresia M. Kloke, *Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als Weltgesetzgeber – eine kritische Betrachtung aus völkerrechtlicher Sicht*, Berlin 2016, S. 67ff., 92ff. und 348ff.

⁴¹ Vgl. David Schweigman, a.a.O. (Anm. 24), S. 244ff.

⁴² Vgl. jedoch Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford 2004, S. 25ff.

Bilanz

Der Sicherheitsrat handelt letztlich in einem rechtsfreien Raum, der durch rechtliche Vorgaben praktisch nicht zu strukturieren ist. Allerdings untersteht auch die UN-Charta wie alle internationalen Organisationen im Grundsatz dem Prinzip der »begrenzten Einzelermächtigung«. Im Lichte dieses Prinzips überträgt Artikel 39 eine von vornherein beschränkte Handlungskompetenz auf den Sicherheitsrat. Höhlt man die rechtlichen Konturen dieser Ermächtigung aus, schafft man so etwas wie eine »Kompetenz-Kompetenz«. Die rechtlichen Begrenzungen des Handelns jenseits der Aufgabenzuweisung durch Artikel 39 sind schwach ausgebildet und vermögen dem Handeln der Organe nur in Extremfällen Schranken aufzuerlegen. Schiebt man die begrenzende Funktion von Artikel 39 beiseite, beseitigt man im Kern die rechtliche Begrenzung des Handelns des Sicherheitsrats.

Mit anderen Worten: Ist eine dynamische Ausweitung des Instrumentariums der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII denkbar, ohne die eingebauten Begrenzungen und Sicherungen der Charta zu sprengen? Man wird dies verneinen müssen. Gibt man den Zusammenhang zur Eindämmung zwischenstaatlicher Gewalt, der Artikel 39 ursprünglich zugrunde lag, zugunsten der Idee einer »materialen« weltweiten Gerechtigkeitsordnung auf, fallen die Sicherungen des Kapitels VII weitgehend aus. Der Begriff der »Friedensbedrohung« wird dann konturenlos. Die Begrenzung, die die Abwehr einer konkreten Friedensbedrohung noch in sich trug, geht verloren. Zulässig wird im Ergebnis jede militärische Gewaltanwendung, über deren Angemessenheit die Mitglieder des Sicherheitsrats Einvernehmen herstellen können. Damit wären die UN jedoch endgültig auf das Modell des Mächtekonzernts des 19. Jahrhunderts zurückgeworfen. Ob das ein zukunftsträchtiges Ordnungsmodell für eine zutiefst heterogene Staatengemeinschaft im Kontext einer multipolaren Weltordnung darstellt, wird man bezweifeln müssen.

Die Vereinten Nationen wären gut beraten, sich auf den Kern des Projekts einer »verfassten Staatengemeinschaft« zu besinnen. Die rechtsbasierte Organisation friedlicher Koexistenz von beinahe zweihundert Staaten mit ganz unterschiedlicher Tradition, Kultur, Sozialstruktur, Wirtschaft und Gesellschaft ist eine Herausforderung. Das überambitionierte Streben nach einer umfassenden weltweiten Gerechtigkeitsordnung läuft Gefahr, unter den herrschenden institutionellen Bedingungen den Routinen klassischer Realpolitik in die Hände zu spielen. Eine nachhaltige Stärkung des Systems weltweiter »kollektiver Sicherheit« lässt sich über diese Routinen nicht erzielen, sondern nur über Zügelung der Machtpolitik durch rechtliche Rahmenbedingungen.

Drei Fragen an Harald Braun



Was kennzeichnet die deutsche Außenpolitik in den Vereinten Nationen und welche Themen treibt Deutschland aktuell voran?

Deutschland setzt sich dafür ein, dass die UN auch im 21. Jahrhundert ihrer besonderen Verantwortung gerecht werden können: Die UN sind die einzige Organisation, die alle Staaten um einen Tisch versammelt. Sie allein verfügen über besondere Legitimität bei der Lösung weltweiter Herausforderungen. Angesichts der Vielzahl von Krisen und Konflikten brauchen wir mehr denn je einen zentralen Akteur, der

als Vermittler, Dialogplattform und Wahrer des Völkerrechts agieren kann. Deutschland trägt personell, finanziell und inhaltlich dazu bei, dass das gesamte Instrumentarium der UN wirksam zum Einsatz kommt. Dies betrifft unter anderem die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung, friedenserhaltende Maßnahmen, den Schutz der Menschenrechte und das Engagement beim Umgang mit dem größten Flüchtlingsstrom seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Jedoch haben auch strukturelle Reformen des UN-Systems selbst, insbesondere des Sicherheitsrats, für uns klare Priorität.

Deutschland kandidiert für die Jahre 2019/20 für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Mit welchen Argumenten werben Sie bei den Mitgliedstaaten für sich?

Die deutsche Bundesregierung will zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen. Durch die Stärkung der UN setzt sich Deutschland für eine stabile und friedliche Weltordnung ein, an der es als exportorientierte Volkswirtschaft besonders interessiert ist. Bei vielen Themen nimmt Deutschland eine Vorreiterrolle ein, die international anerkannt wird. Durch die Energiewende hat die Bundesregierung Erfahrungen gesammelt, die sie bei der weltweiten Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele einbringen kann. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass Deutschland viertgrößter Beitragszahler zum Haushalt der UN und ihrer Friedensmissionen ist. Außenpolitisch hat Deutschland in den vergangenen Jahren zunehmend Verantwortung übernommen. Dies wird bei den erfolgreichen Verhandlungen zum iranischen Nuklearprogramm, den Bemühungen zur Lösung des Konflikts in der Ostukraine oder den laufenden Syrien-Verhandlungen deutlich. Ein nichtständiger Sitz im Sicherheitsrat trägt diesem gewachsenen Engagement Rechnung, nachdem Deutschland bereits innerhalb der G7, der OSZE und der G20 Führungsverantwortung übernommen hat.

Wie geht es nach dem »Brexit« in New York weiter?

Der »Brexit« hat bislang nicht stattgefunden. Solange die britische Regierung das Austrittsverfahren nach Artikel 50 des EU-Vertrags nicht einleitet, bleibt Großbritannien ein EU-Mitgliedstaat mit entsprechenden Rechten und Pflichten. Keine Frage: Der Übergangsprozess wird schwierig. Unabhängig vom Ergebnis bleibt Großbritannien für Deutschland jedoch ein wichtiger Partner – auch innerhalb der UN. Die Debatte zum britischen Austritt aus der EU wird hier in New York selbstverständlich genau zur Kenntnis genommen. Sie wird jedoch nicht unmittelbar zu strukturellen Veränderungen führen. Großbritannien ist und bleibt ein Gründungsmitglied der UN mit einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat.

Botschafter Dr. Harald Braun ist seit März 2014 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Ab September 2016 übernimmt er zudem das Amt eines Stellvertretenden Präsidenten der UN-Generalversammlung. Von 2011 bis 2014 war er Staatssekretär des Auswärtigen Amtes.

Der Fall Assange – eine Bühne für politisches Theater?

Das Mandat der Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen des UN-Menschenrechtsrats

Ayşe-Martina Böhringer



Dr. iur. Ayşe-Martina Böhringer, geb. 1982, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Die Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen hat im Februar 2016 ihre Stellungnahme zum Fall Julian Assange veröffentlicht. Darin stellt sie fest, dass es sich bei seinem freiwilligen Aufenthalt in der ecuadorianischen Botschaft in London seit Juni 2012 um einen Fall willkürlicher Inhaftierung handle. Diese rechtlich umstrittene Stellungnahme der Arbeitsgruppe bietet Anlass für eine nähere Auseinandersetzung mit ihrem Mandat und ihrer Arbeitsweise.

Am 5. Februar 2016 hat die Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen (Working Group on Arbitrary Detention – WGAD) des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen (Human Rights Council – MRR) ihre Stellungnahme zum Fall Julian Assange veröffentlicht. Sie kommt in ihrer Stellungnahme zu dem Schluss, dass Assange seit dem 7. Dezember 2010 verschiedenen Formen der Freiheitsentziehung ausgesetzt sei. Dies sei unter anderem auf die Untätigkeit Großbritanniens und Schwedens zurückzuführen.¹ Der Schutz Einzelner vor willkürlicher Festnahme resultiert aus dem Recht auf persönliche Freiheit² und ist ein Kernbestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes. Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte sollten nicht für politische Ziele zweckentfremdet werden. Angesichts der Menschenrechtsverletzungen, die täglich weltweit verübt werden, demonstriert dieser Fall, wie die wichtige Arbeit einer UN-Arbeitsgruppe zur bloßen Farce verkommen kann. Es stellt sich die Frage, ob sie anfällig für politischen Missbrauch ist.

Das Mandat der Arbeitsgruppe

Die WGAD wurde mit der Resolution 1991/42 der ehemaligen UN-Menschenrechtskommission (Commission on Human Rights – MRK) zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren eingerichtet.³ Die Arbeitsgruppe besteht aus fünf unabhängigen Expertinnen und Experten⁴ aus jeweils einer der fünf UN-Regionalgruppen. Ihr Mandat wurde auf der Grundlage der Resolution 1997/50 erweitert und zuletzt im Jahr 2013 mit Resolution 24/7 des MRR, der im Jahr 2006 die MRK ablöste, um weitere drei Jahre verlängert.⁵ Der MRR selbst ist ein Nebenorgan der UN-Generalversammlung. Die Arbeitsgruppe beruht somit nicht auf einem menschenrechtlichen Vertrag.

Das Mandat der WGAD sieht eine jährliche Berichterstattung an den MRR vor. Die Arbeitsgrup-

pe ist zudem für die Untersuchung individueller Fälle willkürlicher Freiheitsentziehung zuständig. Im Rahmen ihrer Untersuchungen und Gutachten bezieht sie sich auf die einschlägigen Standards, die sich beispielsweise aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights – AEMR)⁶ und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)⁷ ergeben. Die WGAD ist ein thematischer Mechanismus des MRR, der ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht. Darüber hinaus kann sich die Arbeitsgruppe in dringenden Fällen mit sogenannten ›eindringlichen Aufrufen‹ (urgent appeals) an die betroffene Regierung wenden. Das Mandat der Arbeitsgruppe beinhaltet auch, auf Einladung der betreffenden Regierung Staatenbesuche durchzuführen. Die einzelnen Verfahren sind in den Arbeitsmethoden der WGAD (Methods of Work of the Working Group on Arbitrary Detention) geregelt.⁸

Verfahrensrechtliche Aspekte

Die WGAD wird auf der Grundlage von sogenannten ›Mitteilungen‹ (communications) tätig, die ihr von Regierungen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie von betroffenen Personen beziehungsweise ihren Angehörigen oder Vertretern übermittelt werden. In einigen Fällen kann die Arbeitsgruppe auch auf eigene Initiative tätig werden. Die Stellungnahmen der WGAD (opinions) müssen dem betroffenen Staat mitgeteilt werden und die Arbeitsgruppe muss mit ihrem jährlichen Bericht den MRR darüber in Kenntnis setzen.⁹ Die Arbeitsgruppe kann in ihren Stellungnahmen dem betreffenden Staat gegenüber Empfehlungen abgeben, sofern sie eine Verletzung der einschlägigen völkerrechtlichen Normen feststellt. Die Stellungnahmen sind allerdings völkerrechtlich nicht bindend. Die Staaten nehmen diese Stellungnahmen zur Kenntnis und positionieren sich dazu. Die Arbeitsmethoden der Arbeitsgruppe eröffnen Staaten die Möglichkeit, gegen diese Stellungnahmen vorzugehen. Danach können betroffene Staaten ein Überprüfungsverfahren (procedure of review of opinions) in Anspruch nehmen. Dieses sieht vor, dass die Arbeitsgruppe in Ausnahmefällen auf Ersuchen der betroffenen Regierung ihre Stellungnahme überdenken kann, sofern die Regierung innerhalb einer Frist von 60 Tagen eine eigene Stellungnahme abgegeben hat.¹⁰

In Ausübung ihres Mandats kann die Arbeitsgruppe Fälle **fünf Kategorien** zuordnen:

- **Kategorie I** bei Fehlen einer Rechtsgrundlage für die Freiheitsentziehung;
- **Kategorie II**, wenn die Freiheitsentziehung eine Folge der Ausübung der Rechte aus Artikel 7, 13, 14, 18, 19, 20 und 21 der AEMR beziehungsweise Artikel 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 und Artikel 27 des Zivilpakts ist.
- Ein Fall der **Kategorie III** liegt vor, wenn die teilweise oder vollständige Nichtbeachtung völkerrechtlicher, für den betreffenden Staat bindender Normen, die das Recht auf ein faires Verfahren garantieren, von solcher Intensität ist, dass sich der Freiheitsentzug als willkürlich darstellt. Zu den für Kategorie III maßgeblichen Normen gehören beispielsweise Artikel 7 des Zivilpakts (Verbot der Folter und anderer insbesondere grausamer oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) und einige Normen der AEMR, die – sofern sie in Völkergewohnheitsrecht erwachsen sind – ebenfalls völkerrechtlich bindend sind.
- **Kategorie IV** betrifft Fälle überlanger Verwaltungshaft von Asylsuchenden, Einwanderinnen und Einwanderern sowie Flüchtlingen ohne eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit.
- **Kategorie V** umfasst Fälle der Freiheitsentziehung aufgrund von Diskriminierung, beispielsweise der nationalen oder sozialen Herkunft.¹¹

Die Stellungnahme zum Fall Assange

Die WGAD kommt im Fall Assange zu dem Schluss, dass es sich um einen Fall willkürlicher Freiheitsentziehung der Kategorie III handelt. Vor diesem Hintergrund fordert sie die Regierungen von Schweden und Großbritannien dazu auf, die Situation Assanges zu bewerten, seine Sicherheit und physische Unversehrtheit zu gewährleisten, die Ausübung seines Rechts auf Bewegungsfreiheit zu erleichtern sowie die uneingeschränkte Wahrnehmung seiner Rechte aus den internationalen Normen sicherzustellen. Gleichzeitig spricht sie sich für eine Entschädigung nach Artikel 9 (5) des Zivilpakts aus.¹²

Bereits mit Blick auf die Normen, die im Fall Assange verletzt worden sein sollen, fällt es schwer, von einer willkürlichen Inhaftierung zu sprechen. Nach Artikel 7 des Zivilpakts »darf niemand der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.« Artikel 9 (1) des Zivilpakts garantiert das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit: Danach darf niemand »willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden. Niemand darf seiner Freiheit entzogen werden, es sei denn aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens.« Eine Verletzung liegt materiell nur vor, wenn es sich um eine »willkürliche«

Freiheitsentziehung handelt. Willkür schließt Elemente wie Unverhältnismäßigkeit, Ungerechtigkeit und Unvernunft ein.¹³

Die folgenden Absätze des Artikels 9 des Zivilpakts regeln die Bedingungen der Freiheitsentziehung: So muss nach Absatz 3 »Jeder, der unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, (...) unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Amtsperson vorgeführt werden und hat Anspruch auf ein Gerichtsverfahren innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung aus der Haft«. Darüber hinaus regelt Absatz 4, dass jeder ein Recht zur Beantragung eines gerichtlichen Verfahrens hat, wenn seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen worden ist. Artikel 10 des Zivilpakts garantiert jedem, dem seine Freiheit entzogen wurde, eine menschliche und würdevolle Behandlung. Artikel 14 des Zivilpakts gewährleistet das Recht auf ein faires Verfahren. Sowohl Schweden als auch Großbritannien sind Vertragsstaaten des Zivilpakts und somit an diese völkerrechtlichen Normen gebunden. Artikel 9 der AEMR verbietet eine willkürliche Festnahme oder Inhaftierung, während Artikel 10 das Recht auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht garantiert.

Drei unterschiedliche Situationen der willkürlichen Inhaftierung

Die erste Situation, auf die sich die WGAD bezieht, ist die Inhaftierung in Großbritannien. Assange wur-

Bereits mit Blick auf die Normen, die im Fall Assange verletzt worden sein sollen, fällt es schwer, von einer willkürlichen Inhaftierung zu sprechen.

Sowohl Schweden als auch Großbritannien sind Vertragsstaaten des Zivilpakts und somit an diese völkerrechtlichen Normen gebunden.

1 Vgl. hierzu UN Doc. A/HRC/WGAD/2015 v. 22.1.2016, S. 14, Abs. 85.

2 Siehe Niels Petersen, Liberty, Right to, International Protection, Abs. 3, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford 2012, opil.ouplaw.com/home/EPIL

3 UN Doc. E/CN.4/RES/1991/42 v. 5.3.1991.

4 Die aktuellen Mitglieder der Arbeitsgruppe sind Sétondji Adjovi (Benin), José Guevara (Mexiko), Seong-Phil Hong (Korea, Rep.), Leigh Toomey (Australien) und Vladimir Tochilovsky (Ukraine), www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Members.aspx

5 UN Doc. E/CN.4/RES/1997/50 v. 15.4.1997, UN Doc. A/HRC/24/2 v. 27.1.2014, S. 17ff.

6 UN-Dok. A/RES/217 A (III) v. 10.12.1948.

7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 19.12.1966, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1973 II, S. 1553.

8 Siehe »Methods of Work of the Working Group on Arbitrary Detention« (im Folgenden »Methods of Work«), Abs. 9ff., www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/MethodsOfWork.aspx

9 Methods of Work, a.a.O. (Anm. 8), Abs. 18f.

10 Methods of Work, a.a.O. (Anm. 8), Abs. 21.

11 Vgl. zum ganzen Abschnitt Methods of Work, a.a.O. (Anm. 8), Abs. 8 (a)–(e).

12 UN Doc. A/HRC/WGAD/2015 v. 22.1.2016, S. 17, Abs. 100.

13 Petersen, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 9.

Rechtlich ist die Freiheitsentziehung von einer Freiheitsbeschränkung zu unterscheiden.

de am 7. Dezember 2010 aufgrund von Vergewaltigungsvorwürfen in Großbritannien verhaftet, allerdings am 16. Dezember 2010 auf Kautions wieder freigelassen. Hierzu führt die Arbeitsgruppe aus, dass er während dieses Zeitraums isoliert gewesen und dies als der Beginn einer Episode über einen Zeitraum von über fünf Jahren anzusehen sei. Außerdem habe er keine Möglichkeit gehabt, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. In diesem Zusammenhang sieht die Arbeitsgruppe die Normen verletzt, die die willkürliche Inhaftierung verbieten und das Recht auf ein faires Verfahren regeln.¹⁴ Allerdings liegt seit Ende des Jahres 2010 ein von der schwedischen Staatsanwaltschaft ausgestellter Europäischer Haftbefehl vor, in dem Assange Vergewaltigung, sexuelle Belästigung und Nötigung von zwei schwedischen Frauen in Stockholm vorgeworfen werden.¹⁵ Kraft dieses Europäischen Haftbefehls hat Großbritannien die Pflicht, Assange an Schweden zu übergeben. Zudem zeigen allein die Tatsache, dass Assange offensichtlich Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren hatte – in dessen Rahmen er gegen Kautions freigelassen wurde –, und der nicht unangemessene Zeitraum der Inhaftierung, dass hier kaum von ›Willkür‹ gesprochen werden kann.¹⁶ Auch mit der Begründung tut sich die Arbeitsgruppe offensichtlich schwer. Sie weist darauf hin, dass diese Haft der Beginn einer länger andauernden Episode darstellt. Allerdings hat Assange dies eigenverantwortlich herbeigeführt, indem er sich der Auslieferung nach Schweden durch seine Flucht in die ecuadorianische Botschaft entzogen hat.

Die WGAD hat sich darüber hinaus zum Hausarrest in Großbritannien geäußert. Hierbei handelt es sich allenfalls um eine Freiheitsbeschränkung. Dies hat auch das Mitglied der Arbeitsgruppe Vladimir Tochilovsky in seiner abweichenden Stellungnahme zutreffend festgestellt.¹⁷ Rechtlich ist die Freiheitsentziehung von einer Freiheitsbeschränkung zu unterscheiden. Die Freiheitsbeschränkung ist in Artikel 12 (1) des Zivilpakts geregelt. Danach hat jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen. Artikel 9 (1) garantiert das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit und verbietet den willkürlichen Freiheitsentzug. Die Unterscheidung richtet sich grundsätzlich nach der Intensität der Maßnahme.¹⁸ Interessant ist, dass sich die WGAD bereits im Jahr 1997 in ihrem Jahresbericht an die ehemalige MRK mit dem Hausarrest auseinandergesetzt hat. In diesem Bericht stellt die Arbeitsgruppe klar, dass sie derartige Fälle nach folgendem Kriterium entscheidet: Ein Hausarrest soll mit einer Freiheitsentziehung verglichen werden können, wenn er in geschlossenen Räumlichkeiten stattfindet, die die betroffene Person nicht verlassen darf. In allen anderen Fällen soll je nach Einzelfall entschieden werden.¹⁹ In ihrer Stellungnahme zum Fall

Assange führt die Arbeitsgruppe aus, dass Assange im Rahmen des Hausarrests zwar Einschränkungen unterworfen war, allerdings seinen Aufenthaltsort jedenfalls zu bestimmten Zeiten verlassen konnte.²⁰ Somit kann dieser Fall bereits nach den eigenen Regeln der WGAD nicht mit einer Freiheitsentziehung verglichen werden. Darüber hätte die Arbeitsgruppe auch keine Entscheidung treffen dürfen, denn in ihrem Jahresbericht 1997 stellt sie klar, dass Fälle der bloßen Freiheitsbeschränkung nicht in ihre Zuständigkeit fallen.²¹

Hinsichtlich des freiwilligen Aufenthalts in der ecuadorianischen Botschaft müssen zunächst entsprechend des ersten Tatbestandsmerkmals des Artikels 9 (1) des Zivilpakts die Begriffe ›Festnahme‹ oder ›Inhaftierung‹ beziehungsweise ›Haft‹ definiert werden. Der Begriff der Inhaftierung erfasst zunächst das Festhalten einer Person an einem bestimmten Ort gegen ihren Willen und der daraus folgende Entzug ihrer Freiheit.²² Unter Bezugnahme auf eine Studie des Ausschusses zur Untersuchung des Rechts jedes Menschen auf Schutz vor willkürlicher Festnahme, Inhaftnahme und Verbannung aus dem Jahr 1964 stellt die Arbeitsgruppe fest, dass es sich bei einer Inhaftierung beziehungsweise Haft um das Festhalten einer Person an einem bestimmten Ort unter Zwang handelt, unabhängig von einer vorherigen Festnahme. Der Grad der Willkür ist hier ein entscheidender Faktor. Das (vorläufige) Festhalten von Personen in bestimmten Einrichtungen unter ständiger Überwachung, wie beispielsweise auf Flughäfen, kann nach diesen Erwägungen zu einem *de facto*-Freiheitsentzug führen.²³

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass es für die Beantwortung der Frage, ob es sich um eine Freiheitsentziehung handelt, wesentlich darauf ankommt, wer die betreffende Person in die fragliche Situation verbringt und ob diese Verbringung mit Zwang erfolgt. Nachdem der britische Oberste Gerichtshof am 30. Mai 2012 das Auslieferungersuchen Schwedens bestätigt hatte,²⁴ suchte Assange am 19. Juni 2012 Zuflucht in der ecuadorianischen Botschaft in London. Er stellte einen Asylantrag und Ecuador gewährte ihm Botschaftsasyl. Die WGAD bewertet diesen Aufenthalt in der Botschaft als Fortsetzung der Freiheitsentziehung. Allerdings übersieht sie, dass er freiwillig und eigenständig in die Botschaft gegangen ist und sich nach wie vor unter diesen Bedingungen dort aufhält. Fraglich ist auch die Begründung der Arbeitsgruppe, dass das Asyl von Schweden und Großbritannien nicht anerkannt wurde. Weshalb sollten die beiden Staaten das von Ecuador gewährte Botschaftsasyl und die damit verbundene Verhinderung der Auslieferung Assanges an Schweden anerkennen, wo dieses Botschaftsasyl doch gegen das zwischenstaatliche Interventionsverbot verstößt?²⁵ Im Übrigen existiert in diesem Zusammenhang keine völkerrechtlich begründete staatliche Anerkennungspflicht.²⁶

Weshalb sollten die beiden Staaten das von Ecuador gewährte Botschaftsasyl anerkennen, wo dieses doch gegen das zwischenstaatliche Interventionsverbot verstößt?

Weitere Stellungnahmen der Arbeitsgruppe im Vergleich

Der Fall Aung San Suu Kyi

Betrachtet man zunächst den Fall Aung San Suu Kyi, so wird deutlich, dass der Kompetenzbereich der WGAD lediglich eklatante Fälle willkürlicher Inhaftierungen erfasst. Derartige Inhaftierungen sind der eigentliche Grund für die Existenz dieser Arbeitsgruppe. Die heutige Außenministerin von Myanmar Aung San Suu Kyi hatte als Vorsitzende der Oppositionspartei ›Nationale Liga für Demokratie‹ (National League for Democracy) und Nobelpreisträgerin Bekanntheit erlangt. Sie wurde im Jahr 1990 von der Militärjunta in Myanmar unter Hausarrest gestellt, nachdem sie mit ihrer Partei die Parlamentswahlen gewonnen hatte. In ihrer Stellungnahme zu diesem Fall stellte die Arbeitsgruppe im Jahr 2007 fest, dass Aung San Suu Kyi zu diesem Zeitpunkt bereits mehr als zehn Jahre ihrer Freiheit beraubt worden war. Sie habe über vier Jahre ohne Kontakt zur Außenwelt gelebt. Auch seien Besuche ihres Arztes nur unregelmäßig bewilligt worden.²⁷ Die Arbeitsgruppe ordnete diesen Fall der willkürlichen Inhaftierung den Kategorien II und III zu.

Der Fall Mohamed Morsi

Im Fall des ehemaligen ägyptischen Präsidenten Mohamed Morsi stellte die WGAD einen Verstoß nach Kategorie III fest. Das Militär habe Morsi gestürzt und ihn mit seinen Beratern ohne rechtliche Grundlage in Arrest genommen. Die gegen sie erhobenen Anklagepunkte seien nicht offengelegt worden und man habe sie keinem Richter vorgeführt. Sie seien auf dem Militärgelände unter Hausarrest gestellt worden, ohne Möglichkeit der Kontaktaufnahme zu ihren Rechtsanwälten oder Familien.²⁸ Bezugnehmend auf eine Entscheidung des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – IStGH) aus dem Jahr 2006²⁹ betonte die WGAD, dass sich die Verletzung grundlegender Rechte auf das nachfolgende Verfahren für inhaftierte Personen nachteilig auswirken kann, so dass nicht von diesen Gewährleistungen abgewichen werden kann.³⁰ Wo aufgrund einer Inhaftierung die Verteidigung unmöglich wird, kann kein faires Verfahren stattfinden.

Der Fall Latsami Khamphoui

Der ehemalige stellvertretende Minister für Land- und Forstwirtschaft der Demokratischen Volksrepublik Laos Latsami Khamphoui befand sich im Jahr 1992 bereits über 17 Monate in Isolationshaft (Incommunicado-Haft). Hier betonte die Arbeitsgruppe, dass die Inhaftierung eine unmittelbare Folge der Ausübung seiner Meinungsfreiheit sei. Die Inhaftierung sei auf die Kritik an der Regierung und die Forderung der Beendigung des Einparteiensystems in Laos zurückzuführen. Die WGAD stellte

einen Verstoß nach Kategorie II und III fest.³¹ Auch hier wurde dem Inhaftierten der Zugang zu Rechtsanwälten sowie zu medizinischer Versorgung verweigert und er hatte keine Möglichkeit der Kontaktaufnahme zur Außenwelt. Tatsächlich stellt die Freiheitsentziehung infolge von Kritik an der Regierung – der Ausübung eines Kommunikationsgrundrechts – einen der Beweggründe für die Einrichtung der Arbeitsgruppe dar.³²

Tatsächlich stellt die Freiheitsentziehung infolge von Kritik an der Regierung einen der Beweggründe für die Einrichtung der Arbeitsgruppe dar.

CCPR und EGMR

Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem ersten Fakultativprotokoll³³ zum Zivilpakt ermöglicht Einzelpersonen, bei einer vermeintlichen Verletzung eines im Zivilpakt niedergelegten Rechts Beschwerde beim Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee – CCPR) einzulegen. Wie die Stellungnahmen der WGAD sind seine ›Auffassungen‹ im Sinne des Artikel 5 (4) des Fakultativprotokolls völkerrechtlich nicht bindend.

14 UN Doc. A/HRC/WGAD/2015 v. 22.1.2016, S. 14, Abs. 86.

15 Siehe hierzu Thilo Marauhn/Sven Simon, Diplomatisches Asyl für Julian Assange?, Zeitschrift für das Juristische Studium, 5. Jg., 5/2012, S. 593ff.

16 Siehe hierzu Matthew Happold, Julian Assange and the UN Working Group on Arbitrary Detention, EJIL: Talk!, 5.2.2016, www.ejiltalk.org/julian-assange-and-the-un-working-group-on-arbitrary-detention

17 UN Doc. A/HRC/WGAD/2015 v. 22.1.2016, S. 18, Abs. 4.

18 Oliver Dörr, Detention, Arbitrary, Abs. 2, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford 2007, opil.ouplaw.com/home/EPIL

19 UN Doc. E/CN.4/1998/44 v. 19.12.1997, Abs. 41 (e).

20 UN Doc. A/HRC/WGAD/2015 v. 22.1.2016, S. 14, Abs. 87.

21 UN Doc. E/CN.4/1998/44 v. 19.12.1997.

22 Dörr, a.a.O. (Anm. 18), Abs. 1.

23 Working Group on Arbitrary Detention, Compilation of Deliberations, 17.10.2013, Abs. 52, 53, 56 und 59, www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/CompilationWGADDeliberation.pdf

24 Assange (Appellant) v. The Swedish Prosecution Authority (Respondent), [2012] UKSC 22 v. 30.5.2012, www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2011-0264-judgment.pdf

25 Siehe hierzu Marauhn/Simon, a.a.O. (Anm. 15), S. 596ff.

26 Vgl. hierzu auch Happold, a.a.O. (Anm. 16).

27 UN Doc. A/HRC/7/4/Add.1 v. 16.1.2008, S. 56, Abs. 4–5.

28 UN Doc. A/HRC/WGAD/2013/39 v. 13.11.2013, S. 3, Abs. 23ff.

29 International Criminal Court, The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06 (OA 4) v. 14.12.2006.

30 UN Doc. A/HRC/WGAD/2013/39 v. 13.11.2013, S. 3, Abs. 24.

31 UN Doc. E/CN.4/1993/24 v. 12.1.1993, S. 31, Abs. 10ff.

32 Siehe hierzu Beate Rudolf, Die thematischen Berichterstatte und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Heidelberg 2000, S. 266ff.

33 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 16.12.1966, BGBl. 1992 II, S. 1247.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (European Court of Human Rights – EGMR) ist nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs für Klagen zuständig, die die Behauptung der Verletzung von in der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – EMRK)³⁴ oder ihren Zusatzprotokollen garantierten Rechten zum Gegenstand haben. Der EGMR kann nach Artikel 46 (1) EMRK für die Vertragsstaaten rechtlich bindende Urteile erlassen. Eine besondere Rolle nimmt in diesem Rahmen das Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 34 EMRK ein. Obgleich die Stellungnahmen der WGAD rechtlich nicht bindend sind, können zivilgesellschaftliche Akteure in manchen Fällen diplomatischen und sonstigen politischen Druck auf die betreffende Regierung ausüben.³⁵

Das *Res Iudicata*-Prinzip

Ob Assange in einem Verfahren vor dem EGMR oder dem CCPR erfolgreich gewesen wäre, ist angesichts der fragwürdigen Begründung der Arbeitsgruppe zu bezweifeln.

Artikel 35 (2) (b) EMRK sieht vor, dass sich der EGMR nicht mit einer nach Artikel 34 EMRK erhobenen Individualbeschwerde befasst, die schon einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Vergleichsinstanz unterbreitet worden ist und die keine neuen Tatsachen enthält. Der EGMR hat bereits in einigen Fällen entschieden, dass ein Verfahren vor der WGAD tatsächlich ein ›internationales Untersuchungs- oder Vergleichsverfahren‹ im Sinne des Artikels 35 (2) (b) EMRK darstellt.³⁶ Auch der CCPR kann nicht mit einem vor einer anderen internationalen Instanz abgeschlossenen Verfahren befasst werden, wenn der betroffene Vertragsstaat einen entsprechenden Vorbehalt zum Fakultativprotokoll angebracht hat.

Abschließende Anmerkungen

Assange hat weder ein Verfahren vor dem CCPR noch vor dem EGMR angestrengt. Stattdessen haben seine Rechtsanwälte den Weg über die WGAD gewählt. Die anderen Möglichkeiten dürften ihm nun aufgrund des *Res Iudicata*-Prinzips nicht mehr offen stehen.³⁷ Zu erwähnen ist hier der Vorbehalt Schwedens bezüglich Artikel 5 (2) a) des ersten Fakultativprotokolls zum Zivilpakt: Danach ist der CCPR nicht mehr entscheidungsbefugt, sobald dieselbe Sache bereits im Rahmen eines internationalen Untersuchungs- beziehungsweise Streitbelegungsverfahrens überprüft wurde.³⁸ Ob Assange in einem Verfahren vor dem EGMR oder dem CCPR erfolgreich gewesen wäre, ist angesichts der fragwürdigen Begründung der Arbeitsgruppe zu bezweifeln. Die größte Aufmerksamkeit war für Assange am wahrscheinlichsten über die WGAD zu erreichen, deren Stellungnahmen eine gewisse politische Autorität genießen und bei entsprechender medialer Aufmerksamkeit durchaus Wirkung entfalten können.

Schweden hat in seiner Stellungnahme zu den Feststellungen der WGAD deutlich gemacht, dass Assange angesichts der zahlreichen Hürden, die seiner Auslieferung an die USA rechtlich entgegenstehen,³⁹ eine Auslieferung nicht befürchten muss. Außerdem könne er jederzeit die Botschaft verlassen.⁴⁰ Dezent macht Schweden auch darauf aufmerksam, dass am 22. Dezember 2015 ein Abkommen zwischen Schweden und Ecuador über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in Kraft getreten ist.⁴¹ Der damalige britische Außenminister Philip Hammond bezeichnete die Stellungnahme als ›lächerlich‹ und nannte Assange einen ›Justizflüchtling‹.⁴² Assange selbst sieht die Stellungnahme als ›Rehabilitierung‹ an.⁴³ Die einzige ›Rehabilitierung‹ dürfte allerdings darin bestehen, dass der ›Botschaftsflüchtling‹, um den es in der letzten Zeit etwas ruhiger geworden war, wieder im Lichte der Öffentlichkeit stehen kann. Damit könnte er seine Rolle als Whistleblower, ungeachtet der Existenz des Europäischen Haftbefehls gegen ihn, wieder einnehmen.

Bei allen formellen und materiellen Schwächen der Stellungnahmen darf man nicht verkennen, dass diese Arbeitsgruppe aufgrund ihrer Auseinandersetzung mit individuellen Fällen einen wesentlichen Beitrag zu einem effektiven internationalen Menschenrechtsschutz leistet. Darauf sollte sich die Arbeitsgruppe konzentrieren und sich nicht als Bühne für politisches Theater benutzen lassen.

³⁴ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4.11.1950, BGBl. 1952 II, S. 685.

³⁵ Vgl. hierzu Jared M. Genser/Margaret K. Winterkorn-Meikle, *The Intersection of Politics and International Law: The United Nations Working Group on Arbitrary Detention in Theory and in Practice*, *Columbia Human Rights Law Review*, 39. Jg., 3/2008, S. 705.

³⁶ EGMR, *Peraldi v. France (dec.)* – 2096/05 v. 7.4.2009; EGMR, *Gürdeniz c. Turquie (déc.)* – 59715/10 v. 18.3.2014, Abs. 39.

³⁷ UN Doc. A/HRC/WGAD/2015 v. 22.1.2016, S. 18, Abs. 7.

³⁸ Vgl. hierzu Bernhard Schäfer, *Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt: Ein Handbuch für die Praxis*, Berlin 2007, S. 90.

³⁹ Vgl. hierzu eingehend Maruhn/Simon, a.a.O. (Anm. 15), S. 594ff.

⁴⁰ Ministry for Foreign Affairs Sweden, *Comments by the Government of Sweden re Opinion No. 54/2015, UF2014/58264/UD/FMR v. 4.2.2016*, S. 2, Abs. 5.

⁴¹ Ebd.

⁴² Vgl. Guy Faulconbridge, *UK Foreign Secretary calls U.N. Assange report ›ridiculous‹*, Reuters, 5.2.2016, www.reuters.com/article/us-ecuador-sweden-assange-hammond-idUSKCN0VE11U

⁴³ Siehe *Süddeutsche Zeitung*, *Assange sieht sich durch UN-Entscheidung bestätigt*, 5.2.2016, www.sueddeutsche.de/politik/willkuerliche-inhaftierung-assange-sieht-sich-durch-un-entscheidung-rehabilitiert-1.2850870

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat: Tätigkeit 2015

- Weniger Konsens im Abstimmungsverhalten
- Internationaler Terrorismus weiterhin im Fokus
- Weg für Aufhebung der Sanktionen gegen Iran geebnet

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2014, VN, 3/2015, S. 129ff., fort.)

Im Jahr 2015 knüpfte der **Sicherheitsrat der Vereinten Nationen** an das aktive Vorjahr an. Die ständigen und die nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder (Angola, Chile, Jordanien, Litauen, Malaysia, Neuseeland, Nigeria, Spanien, Tschad und Venezuela) kamen zu 245 Sitzungen zusammen; davon wurden 228 öffentlich abgehalten. 68 Prozent der Treffen befassten sich mit länderspezifischen oder regionalen Aspekten, 32 Prozent widmeten sich thematischen Fragen. Der Sicherheitsrat verabschiedete 64 Resolutionen und 26 Erklärungen des Präsidenten. Wesentlichen Zuwachs erfuhren die sogenannten ›Arria-Treffen‹, bei denen sich die Mitglieder des Sicherheitsrats über Fragen der internationalen Sicherheit außerhalb des Rates informieren lassen. Mit 17 Treffen fanden im Jahr 2015 die meisten Treffen seit dem Jahr 1996 statt.

Abstimmungsverhalten

Nur 56 der 64 verabschiedeten Resolutionen wurden im Konsens beschlossen. In acht Fällen gab es Enthaltungen. Zwei Resolutionsentwürfe wurden nicht verabschiedet.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Zwei Resolutionsentwürfe scheiterten an einem Veto Russlands. Der Resolutionsentwurf S/2015/508 befasste sich mit

dem **Völkermord in Srebrenica**, der sich im Jahr 2015 zum 20. Mal jährte. Russland stimmte gegen den Entwurf; Angola, China, Nigeria sowie Venezuela enthielten sich. Der Delegierte Russlands unterstrich die ungeheuerlichen Verbrechen, welche in und um Srebrenica begangen worden seien. Nötig sei ein zukunftsorientierter Friedensprozess. Der Resolutionsentwurf sei diesbezüglich »wenig hilfreich, konfrontativ und politisch motiviert«.

Das zweite Veto Russlands (bei Enthaltungen Angolas, Chinas und Venezuelas) verhinderte die Einrichtung eines **Internationalen Gerichtshofs zur Verfolgung von Verbrechen im Zusammenhang mit dem Abschuss der malaysischen Passagiermaschine MH17 in der Ukraine** am 17. Juli 2014 (S/2015/562). Russland habe sich beständig dafür eingesetzt, die Gründe für den Absturz der Maschine der Malaysia Airlines aufzuklären und die Verantwortlichen gerichtlich zu verfolgen. Eine unabhängige, internationale und transparente Untersuchung sei zwar notwendig, der zur Abstimmung gestellte Resolutionsentwurf sei dafür jedoch ungeeignet. Ferner sei die Lage bisher nicht als ›Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit‹ eingestuft worden.

Enthaltungen

Insgesamt sechs Staaten (Angola, China, Nigeria, Russland, Tschad, Venezuela) enthielten sich ihrer Stimme bei Resolution 2220 zu **Kleinwaffen und leichten Waffen**. Angola erklärte im Namen der drei afrikanischen Staaten, dass Bedenken bezüglich der Verbreitung dieser Waffen und dem Zugang zu Klein- und Leichtwaffen durch nichtstaatliche Akteure nicht hinreichend ausgeräumt worden seien. Dieser Ansicht schlossen sich China und Venezuela an. Der russische Vertreter bemerkte, dass die Resolution fragwürdige Passagen zur Ausweitung von Befugnissen einiger Ausschüsse und Missionen der Vereinten Nationen enthalte.

Russland und Venezuela enthielten sich zudem bei den Resolutionen 2241 und 2252 zu **Sudan und Südsudan**. Mit die-

sen wurde das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS) verlängert. Als Begründung gab der Vertreter Russlands an, dass Bedenken hinsichtlich der Sanktionen und des Einsatzes unbemannter Flugkörper nicht berücksichtigt worden seien. Venezuela erklärte, dass die Resolutionsentwürfe die Interessen der betroffenen Staaten nicht hinreichend berücksichtigen würden. Das Mandat bedürfe im Hinblick auf den Schutz der Zivilbevölkerung weiterer Klarstellung.

Darüber hinaus enthielt sich Venezuela bei Resolution 2244 zu **Somalia** und **Eritrea** sowie bei Resolution 2240 zur **Schleusung von Migranten aus Libyen** und der Bekämpfung des Menschenhandels. Die Anwendung militärischer Gewalt zur Lösung einer humanitären Krise sei ein schwerer Fehler und schaffe einen gefährlichen Präzedenzfall. Schließlich enthielt sich Venezuela auch bei Resolution 2209 zum **Einsatz chemischer Waffen in Syrien**. Die Resolution präjudiziere den Prozess der eingesetzten Untersuchungsmission. Russland enthielt sich bei der Abstimmung zu Resolution 2216 zu Jemen. Der Entwurf habe Vorschläge nicht berücksichtigt und beinhalte unangemessene Bezüge zu Sanktionen. Russland enthielt sich außerdem bei Resolution 2256 zu den **Internationalen Strafgerichtshöfen für Ruanda** (IStGHR) sowie **für das ehemalige Jugoslawien** (IStGHJ). Der IStGHR wurde am 31. Dezember 2015 aufgelöst. Der IStGHJ wurde abermals verlängert.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Länderspezifische Aspekte

Fast 54 Prozent der länderspezifischen Sitzungen widmeten sich dem afrikanischen Kontinent. 30,5 Prozent beschäftigten sich mit dem Nahen Osten, 10,2 Prozent entfielen auf Europa, 3,6 Prozent auf Asien und 1,8 Prozent auf amerikanische Staaten. Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, die Côte d'Ivoire, die Demokratische Republik

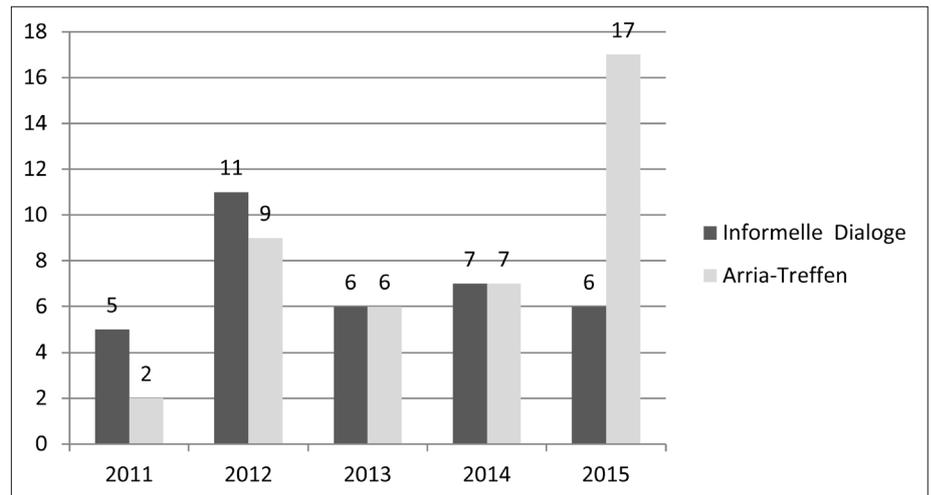
Kongo, Eritrea, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, die Ukraine, Westsahara, die Zentralafrikanische Republik und Zypern waren Gegenstand von Resolutionen.

China beantragte eine seltene prozedurale Abstimmung zu Menschenrechtsverletzungen in der Demokratischen Volksrepublik Korea. Mit neun Ja-Stimmen, vier Nein-Stimmen (Angola, China, Russland und Venezuela) und zwei Enthaltungen (Nigeria, Tschad) wurde die vorläufige Agenda des Sicherheitsrats angenommen. Als bemerkenswert sind die Fortschritte in Bezug auf das Nuklearprogramm Irans hervorzuheben. Mit Resolution 2231 befürwortete der Rat die diplomatischen Anstrengungen Chinas, Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Russlands, der USA, der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (E3/EU+3) sowie Irans. Diese Anstrengungen führten am 14. Juli 2015 in Wien zum Abschluss des ›Gemeinsamen umfassenden Aktionsplans‹. Mit einstimmiger Annahme ebnete der Sicherheitsrat den Weg für die Aufhebung der Sanktionen gegen Iran. Mit der Resolution setzte der Rat, anknüpfend an den Aktionsplan, ein Kontrollverfahren ein und gab einen Zeitplan für die Umsetzung vor. Voraussetzung für die Aufhebung der Sanktionen ist ein positiver Bericht der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO).

Während die Ebola-Epidemie, die im Jahr 2014 ausgebrochen war, als weitestgehend besiegt bezeichnet werden konnte, rückten andere Konflikte in Afrika wieder verstärkt in das Blickfeld des Sicherheitsrats. Bereits im Februar wurden Berichte über Bedrohungen, Belästigungen, politische Gewalttaten sowie willkürliche Verhaftungen in **Burundi** laut (S/PRST/2015/6). Die Lage verschärfte sich im Laufe des Jahres, insbesondere vor den Wahlen im Juni 2015. Im November äußerten die Sicherheitsratsmitglieder in Resolution 2248 »tiefe Besorgnis über (...) die stetige Zunahme der Gewalt in Burundi sowie die noch immer festgefahrene politische Situation« im Land.

Im Februar 2015 berichtete Bernadino León, damaliger Sonderbeauftragter und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL),

Anzahl der informellen Dialoge und der ›Arria-Treffen‹ 2011–2015



Quelle: <https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schhighlights/index.html#subsidiarybodies>

im Sicherheitsrat von brutalen terroristischen Gewalttaten. Insgesamt befasste sich der Rat in elf Sitzungen und fünf Resolutionen (2208, 2213, 2214, 2238, 2259) mit **Libyen**. Neben der Verlängerung des Mandats der UNSMIL (2208, 2213 und 2238) ging es bei den Resolutionen um die Bedrohungen durch den Terrorismus, vor allem durch den Islamischen Staat in Irak und der Levante (ISIL). Zudem wurde eine Waffenruhe gefordert und der politische Übergang in Libyen diskutiert sowie die Veränderung des Waffenembargos (Resolution 2214) beschlossen.

Die Mitglieder des Sicherheitsrats beschäftigten sich ferner in 14 Sitzungen mit **Südsudan**. Es wurden sieben Resolutionen (2205, 2206, 2223, 2230, 2241, 2251, 2252) verabschiedet und zwei Erklärungen des Präsidenten (S/PRST/2015/9, S/PRST/2015/16) abgegeben. Die Machtkämpfe zwischen der Regierung Südsudans und bewaffneten Rebellengruppen erreichten im Jahr 2015 eine neue Phase. Es wurde ein erneuter Versuch unternommen, ein im Jahr 2014 geschlossenes Waffenstillstandsabkommen und ein neues Friedensabkommen umzusetzen. Allerdings blieb die Lage trotz der Unterzeichnung des Friedensabkommens durch die sogenannte ›IGAD-Plus‹, einem Zusammenschluss der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development – IGAD) mit weiteren Staaten, regionalen Organisationen und Partnern, »explosiv und angespannt«. Auch die Situation in **Sudan** und Darfur, insbesondere die interkom-

munale Gewalt und die Feindseligkeiten zwischen Regierung und Rebellengruppen, blieben auf der Tagesordnung des Rates (Resolutionen 2200 und 2228).

Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Nahe Osten. Die **Palästina**-Frage stand weiterhin im Fokus der Mitglieder des Rates und der Konflikt zwischen Israel und Palästina blieb von Gewalttaten gekennzeichnet. Die Sicherheitsratsmitglieder berieten eingehend über die Lösung des Konflikts und die stagnierende Zwei-Staaten-Lösung.

Zum Konflikt in **Syrien** fanden 18 Treffen statt. Es wurden vier Resolutionen (2209, 2235, 2254, 2258) verabschiedet und zwei Erklärungen des Präsidenten (S/PRST/2015/10, S/PRST/2015/15) abgegeben. Im fünften Jahr des Konflikts hat sich die Situation in Syrien zu einer der größten humanitären Notlagen entwickelt. Resolution 2254 unterstützt einen Fahrplan für den Friedensprozess und schlägt einen Zeitplan für Friedensgespräche vor. Mit Resolution 2258 wurde die Ermächtigung für die humanitären Organisationen der UN und ihre Durchführungspartner, Hilfsgüter ungehindert nach Syrien zu bringen, bis Januar 2017 verlängert. Die Resolutionen 2209 und 2235 befassen sich mit dem Einsatz von Chlorgas im syrischen Konflikt.

Mit Resolution 2210 verlängerte der Sicherheitsrat das Mandat der Hilfsmision der Vereinten Nationen in **Afghanistan** (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) und beschloss, dass die UNAMA und der Sonderbeauftragte weiterhin die internatio-

nalen zivilen Maßnahmen leiten und koordinieren werden. In Resolution 2255 äußerte der Sicherheitsrat große Besorgnis über die Sicherheitslage, insbesondere aufgrund der terroristischen Aktivitäten der Taliban, der ISIL und anderer extremistischer Gruppen. Er verlängerte zudem das bestehende Sanktionsregime und passte dieses an. Die Resolution erläutert Ausnahmen des Reiseverbots sowie des Einfrierens von Vermögenswerten und geht auf die Finanzierung des Terrorismus ein.

Bezüglich des Konflikts in der **Ukraine** billigte der Rat mit Resolution 2202 das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom 12. Februar 2015.

Thematische Aspekte

Neue Themen waren die Rolle der Jugend bei der Bewältigung von gewalttätigem Extremismus; die grundlegenden Ursachen von Konflikten; Menschenhandel; Herausforderungen für Frieden und Sicherheit für kleine Inselstaaten sowie Angriffe auf Minderheiten im Nahen Osten. Darüber hinaus befasste sich der Sicherheitsrat mit folgenden Themen: Friedenssicherung und -konsolidierung; Kinder in bewaffneten Konflikten; Frauen, Frieden und Sicherheit; Nichtverbreitung von Kernwaffen; Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten; Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit; regionale Organisationen (EU und OSZE); internationale Strafgerichtsbarkeit sowie Arbeitsmethoden. Die Debatte zu ›Frauen, Frieden und Sicherheit‹ erfreute sich einer ausgesprochen intensiven Beteiligung. Es betreten 113 Redner das Podium; so viele wie nie zuvor in der Geschichte des Rates.

Einer der Schwerpunkte des Rates lag auf den **Bedrohungen durch den Terrorismus**. 60 Prozent der 128 Pressemitteilungen standen im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten und Angriffen auf Zivilisten oder UN-Personal. Insgesamt wurden drei Resolutionen (2199, 2249, 2253) sowie drei Erklärungen des Präsidenten (S/PRST/2015/4, S/PRST/2015/11, S/PRST/2015/14) verfasst. Zudem setzen sich weitere Resolutionen mit verschiedenen Aspekten des Terrorismus auseinander, so beispielsweise die Resolutionen zu Frauen, Frieden und Sicherheit (2242) sowie zu Irak (2233), Libyen, Syrien (2258) und Jemen (2201, 2216).

Mit Resolution 2199 verurteilte der Rat jegliche Beteiligung am Handel mit Erdöl mit terroristischen Gruppen und befasste sich mit Organisierter Kriminalität, dem Handel mit Antiquitäten, der Erpressung von Lösegeld, externen Spenden sowie dem Handel mit Rüstungsgütern. Er stellte mit Resolution 2249 fest, dass der ISIL eine »beispiellose Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« darstelle, und verurteilte »mit allem Nachdruck die fortgesetzten schweren, systematischen und ausgedehnten Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht sowie die barbarischen Akte der Zerstörung und Plünderung von Kulturerbe«. Im Dezember 2015 kam der Sicherheitsrat erstmals in seiner siebzigjährigen Geschichte auf Ebene der Finanzminister zusammen. Die Mitglieder wollen ihre Bemühungen verstärken, die Finanzierungsquellen von terroristischen Gruppen auszutrocknen. Im Zuge dieses Treffens wurde mit Resolution 2253 die Umbenennung des Al-Qaida-Sanktionsausschusses in ISIL (Da'esh)- und Al-Qaida-Sanktionsausschuss sowie die entsprechende Erweiterung des Sanktionsrahmens beschlossen.

Resolutionen nach Kapitel VII UN-Charta

Insgesamt wurden 35 der 64 Resolutionen auf Grundlage von **Kapitel VII UN-Charta** verabschiedet. Die Resolutionen zur Situation in Südsudan (2206), zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in Nordkorea (2207) und Iran (2224 und 2231) nehmen direkten Bezug auf Artikel 41 der UN-Charta (nichtmilitärische Maßnahmen). Der Großteil der Resolutionen beschäftigt sich mit den Mandaten von Friedensoperationen und Sanktionen. Mit Resolution 2206 wurde ein neuer Sanktionsausschuss aufgrund der Sicherheitslage in Südsudan eingesetzt. Gegen Personen und Körperschaften, die den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität Südsudans gefährden, können Reiseverbote verhängt oder deren Vermögenswerte eingefroren werden.

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Im Jahr 2015 fasste der Sicherheitsrat Beschlüsse zu 13 der 16 Friedensmissionen sowie zu fünf der elf politischen Missionen. In den meisten Fällen wurden Man-

date verlängert. Wesentliche Veränderungen der Truppenstärken erfolgten bei drei Missionen. Die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA) sowie die UNMISS wurden verstärkt. Die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL) wurde verkleinert. Bezüglich der MINUSCA beschloss der Rat ferner, französische Truppen zu ermächtigen, »alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um (...) der MINUSCA (...) operative Unterstützung zu gewähren« (Resolution 2217).

Neue Missionen und die Beendigung von Missionen

Im Laufe des Jahres 2015 wurden zwei Missionen ins Leben gerufen. Die mit Resolution 2137(2014) beschlossene Wahlbeobachtermission der Vereinten Nationen in Burundi (Mission électorale des Nations Unies au Burundi – MENUB) nahm ihre Arbeit am 1. Januar 2015 auf. Hintergrund des Einsatzes der MENUB waren die zunehmend instabile Lage sowie Gewalttaten vor den Wahlen in Burundi. Die Mission wurde zum 31. Dezember 2015 beendet. Mit Resolution 2235 setzte der Sicherheitsrat einen Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) und der Vereinten Nationen ein, um die Verantwortlichen für den Einsatz von toxischen Chemikalien in Syrien aufzufindig zu machen.

Länderbesuche

Im Januar 2015 reisten die Mitglieder des Sicherheitsrats nach **Haiti**. Ziel war die Schaffung eines inklusiven, konstruktiven Klimas für politische Stabilität, demokratische Regierungsführung und Entwicklung. Die Ratsmitglieder trafen sich mit Politikerinnen und Politikern, dem vorübergehend eingerichteten Wahlrat sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft. Schließlich wurde die Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti – MINUSTAH) besucht.

Der Länderbesuch im August umfasste Äthiopien, Burundi und die **Zentralafrikanische Republik**. Es handelte sich um

den ersten Besuch in der Zentralafrikanischen Republik. Ziel war die Beurteilung der Lage ein Jahr nach Annahme der Resolution 2149(2014). Der Besuch in **Äthiopien** diente dem Treffen mit der Afrikanischen Union (AU) in Addis Abeba. Wichtige Themen waren die Situation in der Region der Großen Seen, Mali, die Sahelregion, Libyen, Somalia, Südsudan, Darfur, Strategien zur Bekämpfung von Boko Haram sowie die strategische Partnerschaft zwischen der UN und der AU. In **Burundi** trafen die Mitglieder des Sicherheitsrats Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Gesellschaft. Der Fokus der Gespräche lag auf den Wahlen sowie der Menschenrechtsslage. Zudem wurde die MENUB besucht.

Sozialfragen und Menschenrechte

Sozialpakt: 54. bis 56. Tagung 2015

- Erste Individualbeschwerden entschieden
- Abbau des Rückstands bei Staatenberichten
- Flüchtlinge, Korruptionsbekämpfung und medizinische Versorgung

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 52. und 53. Tagung 2014, VN, 4/2015, S. 182f., fort.)

Im Jahr 2015 trat der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)** zu drei Tagungen in Genf zusammen (54. Tagung: 23.2.–6.3.; 55. Tagung: 1.–19.6.; 56. Tagung: 21.9.–9.10.2015). Neben den üblichen Frühjahrs- und Herbsttagungen fand eine zusätzliche Sommertagung statt. Die zusätzliche Tagungszeit wurde gewährt, um die Rückstände bei der Bearbeitung der eingereichten Staatenberichte abzubauen. Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) durch die Vertragsstaaten.

Der Pakt wurde im Jahr 1966 verabschiedet und trat im Jahr 1976 in Kraft. Durch die Ratifizierung des Paktes werden die darin verbrieften Rechte und Verpflichtungen für den Vertragsstaat verbindlich. Ferner müssen die Vertragsstaaten dem CESCR regelmäßig über den Stand der Umsetzung des Übereinkommens in ihrem Land berichten. Dieser prüft die Berichte und gibt in seinen sogenannten Abschließenden Bemerkungen nicht bindende Empfehlungen ab.

Das am 5. Mai 2013 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zum Pakt beinhaltet ein Individualbeschwerde-, ein Untersuchungs- und ein Staatenbeschwerdeverfahren. Am Ende der 56. Tagung hatte sich die Anzahl der Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls auf 20 erhöht (hinzu kamen Frankreich, Italien und Luxemburg); die Anzahl der Vertragsstaaten des Sozialpakts stieg mit den Beitritten von Belize und Südafrika auf 164.

Alle Tagungen wurden wie gewohnt von einem Vertreter des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) eröffnet. Themen waren die Reform der Ausschüsse (siehe dazu: Nico J. Schrijver, 50 Jahre UN-Menschenrechtspakte, VN, 3/2016, S. 121–125), die Agenda 2030 mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) sowie die geplanten Feierlichkeiten anlässlich des fünfzigjährigen Bestehens beider UN-Menschenrechtspakte und das 27. Arbeitstreffen der Ausschussvorsitzenden aller Vertragsausschüsse. Jeweils am Nachmittag des ersten Sitzungstags tauschte sich der CESCR mit Vertreterinnen und Vertretern nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) aus. Während den Tagungen fanden Treffen mit UN-Abteilungen und UN-Organisationen zu inhaltlichen Fragen und thematischen Überschneidungen statt. Es kam zu einem gezielten Austausch mit dem Sonderberichtersteller über Menschenrechte und extreme Armut Philip Alston, der Unabhängigen Expertin für Menschenrechte und internationale Solidarität Virginia Dandan und der Sonderberichterstatte-rin für die Rechte der indigenen Völker Victoria Lucia Tauli-Corpuz.

Im Berichtszeitraum hat sich der Ausschuss mit den Verspätungen der Staa-

tenberichte befasst. Bei 29 Vertragsstaaten waren die Erstberichte verspätet; 20 davon mehr als zehn Jahre. Die Vertragsstaaten werden mehrfach an die Einreichung erinnert und ermahnt. In diesem Zusammenhang vereinbarte der Ausschuss, bis zu drei Berichte als zusammengefassten Staatenbericht zu akzeptieren, um den Staaten die Möglichkeit zu geben, in Zukunft der Berichtspflicht nachzukommen.

Individualbeschwerden

Bis zum Ende des Berichtszeitraums wurden acht Beschwerden registriert. Der Unterausschuss zur Bearbeitung der Individualbeschwerden hat sich sechsmal getroffen, um Belange des Fakultativprotokolls zu diskutieren. Auf der 54. Tagung beschloss der CESCR, den Unterausschuss um ein weiteres Mitglied zu vergrößern, sodass dieser derzeit aus sechs Mitgliedern und einem Koordinator besteht. Auf der 55. Tagung wurde im Fall I.D.G. gegen Spanien über die erste Individualbeschwerde entschieden (E/C.12/55/D/2/2014). Der Ausschuss kam zu der Entscheidung, dass Artikel 11, Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 des Paktes verletzt wurde. Der Staat sei seiner Informationspflicht im Verfahren der Zwangsversteigerung nicht nachgekommen, sodass die säumige Hypothekenzahlerin Rechtsmittel nicht fristgerecht einreichen konnte. Auf der 56. Tagung prüfte der Ausschuss zwei weitere Individualbeschwerden gegen Spanien und kam zu dem Ergebnis, dass diese unzulässig seien.

Rückstand bei der Berichtsprüfung

Der Rückstand bei der Bearbeitung der Staatenberichte betrug am Ende der Tagungsperiode 28 Berichte. Die Mitglieder des Ausschusses brachten ihre Hoffnung zum Ausdruck, mit zusätzlichen Sitzungszeiten ihren Rückstau weiter kontinuierlich abbauen zu können.

Allgemeine Bemerkungen

Während der 55. Tagung hielt der Ausschuss eine allgemeine Debatte zu seiner neuen Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf gerechte und faire Arbeitsbedingungen (Artikel 7) ab. Die Diskussion trug dazu bei, diese Allgemeine Bemerkung weiterzuentwickeln. Der CESCR hat während aller Tagungen weiter an der Allgemeinen Bemerkung zu sexueller und re-

produktiver Gesundheit (Artikel 12) gearbeitet und die ersten Kommentare zu seiner Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 7 eingearbeitet. Beide Allgemeine Bemerkungen werden durch die jeweiligen Berichterstatteerinnen Heisoo Shin (Artikel 12) und Maria-Virginia Bras Gomes (Artikel 7) weiter vorangetrieben.

Im Berichtszeitraum wurden weitere Vorhaben zu Allgemeinen Bemerkungen diskutiert: Das Ausschussmitglied Zdzislaw Kedzia stellte seine Überlegungen zu staatlichen Verpflichtungen vor. Des Weiteren wurde über die Allgemeine Bemerkung zu Fortschritten der Forschung sowie zu Umwelt und Entwicklung (Artikel 15, Absatz 1b) diskutiert.

Staatenberichte

Allgemeines

Der CESCR befasste sich im Berichtszeitraum mit insgesamt 17 Staatenberichten. Vier davon waren Erstberichte der Vertragsstaaten Burundi, Gambia, Thailand und Uganda. Im Berichtszeitraum wurden darüber hinaus die Staatenberichte von Chile, Griechenland, Guyana, Irak, Irland, Italien, Kirgisistan, der Mongolei, Marokko, Paraguay, Sudan, Tadschikistan und Venezuela bearbeitet. Beim Follow-up zu den Staatenberichten erreichten den Ausschuss Kommentare der japanischen Regierung zu den Abschließenden Bemerkungen zum dritten Staatenbericht Japans. Der Staatenbericht Gambias wurde ohne Teilnahme von Staatenvertreterinnen und Staatenvertretern besprochen. Auch bei dieser Tagungsperiode waren die Wirtschaftskrise und die Auswirkungen der daraus resultierenden Sparpolitik auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wichtige Themen zwischen den Ausschussmitgliedern und den Delegationen der Staaten. Der Ausschuss war insbesondere daran interessiert, ob analysiert wurde, inwiefern sich die Sparpolitik auf die Verwirklichung der Rechte im jeweiligen Land (Griechenland, Italien) ausgewirkt hat. Der CESCR regte gegenüber Irland an, die Rechte wieder verstärkt umzusetzen, sobald sich die wirtschaftliche Situation verbessert hat. In allen Abschließenden Bemerkungen empfahl der CESCR die Ratifizierung weiterer Menschenrechtsverträge, insbesondere des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt. Einige

Schwerpunkte der Berichte werden im nachfolgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt.

Rechte von Flüchtlingen

Aufgrund der aktuellen Flüchtlingssituation befasste sich der Ausschuss in fast allen Abschließenden Bemerkungen mit dem Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten für Flüchtlinge und Asylsuchende. Der Ausschuss regte an, dass deren Rechte verbessert werden müssen, da der diskriminierungsfreie Zugang zu adäquatem Wohnraum, Bildung und Gesundheitsversorgung nicht ausreichend gewährleistet werde (Griechenland, Sudan). Insbesondere in Staaten wie Irak und Tadschikistan setzten sich die Ausschussmitglieder dafür ein, die gesetzlichen Grundlagen für Flüchtlinge zu verbessern, da ihnen beispielsweise in Tadschikistan das Betreten von Stadtteilen nicht gestattet sei. Der Ausschuss forderte Unterstützungsprogramme für Flüchtlinge bei der Rückkehr in ihre Länder und forderte, dass die Zurückweisung von Flüchtlingen ohne Prüfung der Asylanträge sofort beendet werden müsse (Italien). Darüber hinaus sollten die Staaten mit den zuständigen UN-Organisationen, insbesondere mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), in einen verstärkten Austausch treten und die Zusammenarbeit intensivieren (Sudan).

Bekämpfung der Korruption

Der Ausschuss zeigte sich in vielen Abschließenden Bemerkungen mit der nationalen Anwendung der Paktrechte im Bereich der Korruptionsbekämpfung (Irak, Italien, Marokko, Paraguay) unzufrieden. Dies sei auf die mangelnde Transparenz in den Verfahren und fehlende gesetzliche Grundlagen in den Vertragsstaaten zurückzuführen (Italien, Marokko). Darüber hinaus werde zu wenig für den Schutz der Menschenrechte der beteiligten Personen in den Antikorruptionsverfahren getan (Marokko, Irak). Zudem sei es nicht ausreichend, neue Gesetze zu erlassen; diese müssten in vollem Umfang umgesetzt werden (Paraguay). Die Bevölkerung müsse vollumfänglich über neue Gesetze informiert werden, um ein Bewusstsein für diese zu schaffen.

Medizinische Versorgung in ländlichen Regionen

Der Ausschuss kritisierte die großen Unterschiede bezüglich der medizinischen Versorgung in Städten und in ländlichen Regionen. Das Recht auf Gesundheit könne in ländlichen Regionen vieler Staaten nicht verwirklicht werden, da es an der notwendigen Infrastruktur mangle. Daher empfahlen die Ausschussmitglieder, in die Ausstattung der Krankenhäuser und den Zugang zu Medikamenten in ländlichen Gebieten zu investieren (Burundi, Guyana, Italien, Paraguay). Ebenso mahnte der Ausschuss an, dass der Zugang zu medizinischer Versorgung für ärmere Bevölkerungsschichten möglich sein müsse. In vielen Vertragsstaaten sei die Versorgung eng mit der Höhe des Einkommens verbunden, sodass nicht von einem diskriminierungsfreien Zugang zum Gesundheitssystem ausgegangen werden könne. Insbesondere in Zeiten der Sparpolitik dürften Pflege und Unterstützung, insbesondere für Menschen mit Behinderung, nicht eingeschränkt werden (Italien). Darüber hinaus forderte der Ausschuss, Maßnahmen gegen die Verschlechterung der medizinischen Versorgung aufgrund von Budgetkürzungen zu ergreifen (Irland). Im Fokus der Ausschussmitglieder stand auch, die medizinische Versorgung von Frauen und Mädchen sicherzustellen, um Risiken für Schwangere zu verringern und Krankenhäuser adäquat auszustatten (Burundi, Sudan). Die medizinischen Maßnahmen müssten durch bewusstseinsbildende Aktivitäten begleitet werden, um die weibliche Bevölkerung zu erreichen. Diese Maßnahmen würden insbesondere zur Verringerung der Kindersterblichkeit beitragen (Burundi, Marokko, Paraguay).

Die Diskriminierung von Roma und anderen ethnischen Minderheiten bei der Wahrnehmung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten wurde vom Ausschuss massiv kritisiert (Griechenland, Irak). Aufgrund von häufigen Angriffen auf diese Minderheiten empfahl der Ausschuss, neue nationale Rechtsgrundlagen zu schaffen und Politiken einzuführen. Insbesondere bei Roma und anderen Fahrenden (Irland) sei die medizinische Versorgung äußerst schlecht, sodass eine um 15 Prozent höhere Kindersterblichkeit bestehe.

Rechtsfragen

IGH: Tätigkeit 2015

- **Tatbestand des Völkermords im Fall Kroatien gegen Serbien nicht erfüllt**
- **IGH zuständig für Verfahren Bolivien gegen Chile**
- **Nicaragua hat Souveränität Costa Ricas verletzt**

Elisa Freiburg

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Elisa Freiburg, IGH: Tätigkeit 2014, VN, 6/2015, S. 272ff., fort.)

Im Jahr 2015 fällte der **Internationale Gerichtshof (IGH)** als oberstes Rechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen vier Urteile und fasste neun Beschlüsse. Daneben war ein ungewöhnlich hoher personeller Wechsel beim Gericht zu verzeichnen. Die folgende Darstellung fasst die Rechtsprechung zusammen und blickt sodann auf weitere bedeutsame Entwicklungen.

Die Rechtsprechung

Kroatien gegen Serbien – Im Südosten nicht viel Neues

Am 3. Februar 2015 fällte der IGH das Urteil zum im bereits im Jahr 1999 eingereichten Verfahren zwischen Kroatien und Serbien zur Anwendbarkeit des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide – CPPCG). Es handelt sich um das zweite Urteil im Kontext des Konflikts. Das erste Urteil erging im Jahr 2008 und betraf lediglich sogenannte »vorgeschaltete Einwände«.

Der IGH wies sowohl die Forderungen Kroatiens als auch Serbiens zurück: Kein Verbrechen während des Konflikts erfülle den Tatbestand des Völkermords. Der IGH sei darüber hinaus nicht dafür zuständig, über weitere Tatbestände, wie Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder das Verbrechen der Aggression, zu entscheiden. In der Sache blieb das Gericht seiner Linie entsprechend dem im Jahr 2007 ergangenen Urteil im Fall Bosnien-Herzegowina gegen Serbien und Montenegro treu: Der IGH stellte fest, dass die streitgegenständ-

lichen Handlungen zwar objektiv den Tatbestand des Völkermords erfüllten, jedoch ohne (den ebenfalls notwendigen) Vorsatz begangen wurden. Auch im Fall des Völkermords in Bosnien war der IGH bereits zu dieser Entscheidung gelangt – einzig die Geschehnisse in Srebrenica, für die Serbien völkerrechtlich nicht verantwortlich sei, hätten den Tatbestand des Völkermords entsprechend des CPPCG erfüllt. Ethnische Säuberungen allein reichen juristisch nicht aus, die Schwelle zum Völkermord im Sinne einer Absicht, eine Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören, zu überschreiten, und so die Anwendbarkeit des CPPCG zu begründen.

Der Gerichtshof nahm den Fall zum Anlass, einige über die konkrete Entscheidung hinaus relevante Feststellungen zu treffen. So geht der IGH nunmehr davon aus, dass die in Artikel 1 des CPPCG verankerte Rechtspflicht zur Verhinderung von Völkermord auch völkergewohnheitsrechtlich gelte und damit für alle Staaten bindend sei. Ferner stellte das Gericht fest, dass das CPPCG nicht rückwirkend gelte, was für aktuelle politische Auseinandersetzungen durchaus relevant ist. Schließlich bestätigte der IGH, dass ein neu entstehender Staat nur für Verstöße einer nichtstaatlichen Bewegung gegen Völkergewohnheitsrecht einstehen müsse, aus der heraus er entstanden ist. Bei Artikel 10 Absatz 2 der Völkerrechtskommission (ILC) über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen handele es sich um eine reine Zurechnungsnorm. Im Hinblick auf die Aufarbeitung des Krieges in Kroatien in den Jahren 1991 bis 1995 folgte der IGH den Feststellungen des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ). Auch vor dem IStGHJ wurde niemand jemals für Völkermord in Kroatien angeklagt.

Pflicht zum Verhandeln: Bolivien gegen Chile

Streitgegenstand des im Jahr 2013 eingeleiteten Verfahrens zwischen Bolivien und Chile ist nicht die Verpflichtung Chiles, Bolivien einen Zugang zum Meer zu ermöglichen, sondern lediglich mit Bolivien hierüber zu verhandeln. Nach Erlangung der Unabhängigkeit von Spanien im frühen 19. Jahrhundert verfügte Bolivien zunächst über eine Küste, bis dieses Gebiet im Zuge des Salpeterkriegs un-

ter chilenische Verwaltung gestellt wurde. Im Jahr 1904 wurde das Küstengebiet durch einen bis heute gültigen Friedens- und Freundschaftsvertrag zwischen Bolivien und Chile endgültig Chile zugeschlagen. Seitdem ist Bolivien als Binnenstaat beim Zugang zum Pazifik auf seine Nachbarn angewiesen und möchte sich nicht mit Transitrechten begnügen. Dies führt zu einer politisch angespannten Lage – nicht zuletzt, da Bolivien seine schwache wirtschaftliche Situation auch auf den fehlenden Zugang zum Meer zurückführt.

Bolivien berief sich auf den Amerikanischen Vertrag über friedliche Streitbeilegung (Bogotá-Pakt) aus dem Jahr 1948, in dem der IGH als für »jegliche Fragen das Völkerrecht betreffend« zuständig erklärt wird (Artikel 31, Absatz b). Hierfür nahm Bolivien nur wenige Wochen vor Klageeinreichung einen entsprechenden Vertragsvorbehalt zurück. Chile bestritt die Zuständigkeit des IGH unter Verweis auf die abschließende Regelung der Materie durch den Friedens- und Freundschaftsvertrag, wodurch eine Vorabentscheidung zu den »vorgeschalteten Einwänden« notwendig wurde. Am 24. September 2015 erging ein solches Urteil. Der IGH folgte mit großer Mehrheit der Argumentation Boliviens und bestätigte seine Zuständigkeit. Die Frage einer Verhandlungspflicht sei durch den Friedens- und Freundschaftsvertrag nicht geregelt worden. In der noch ausstehenden Prüfung der Begründetheit wird Boliviens Position jedoch als sehr schwach bewertet. Zur Bestimmung einer Verhandlungspflicht beruft sich Bolivien vor allem auf rechtlich nicht bindende Erklärungen.

Das schwierige Verhältnis zwischen Nicaragua und Costa Rica

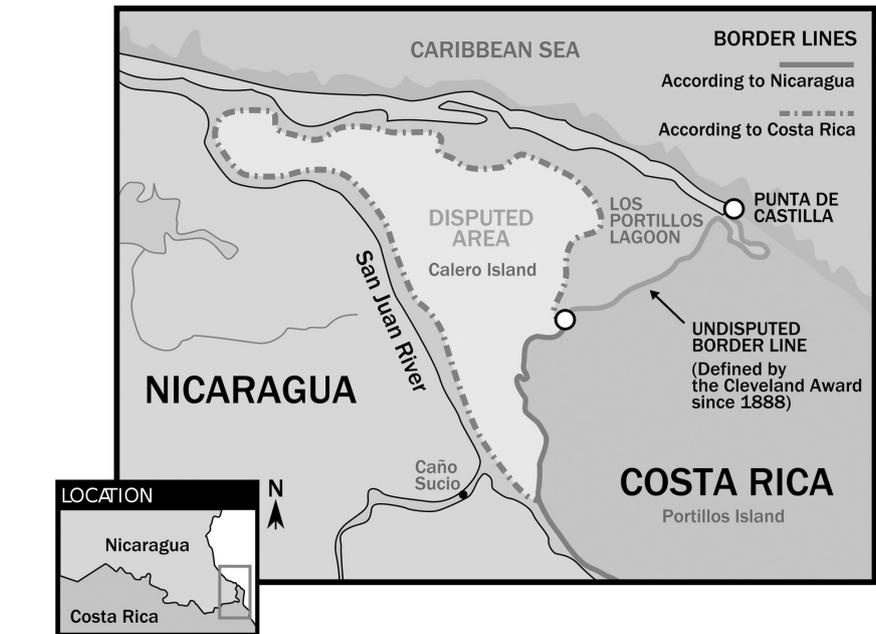
Im angespannten Verhältnis zwischen Costa Rica und Nicaragua war es gleich zu mehreren Streitigkeiten gekommen.

Erster Streitpunkt war die Insel Calero, die von Nicaragua durch den Grenzfluss Río San Juan getrennt ist. Costa Rica nimmt das Territorium für sich in Anspruch, was Nicaragua nicht davon abhielt, dort Militär zu stationieren und Kanäle zu bauen. Costa Rica klagte Ende des Jahres 2010 dagegen, ein Jahr später klagte auch Nicaragua: Costa Rica habe durch den Bau einer Straße nahe des Río San Juan – der laut Grenzvertrag aus dem Jahr 1858 Nicaragua gehöre – sei-

nerseits Umweltschäden verursacht. Da beide Fälle in einem engen geografischen und historischen Kontext stehen, wurden sie im Jahr 2013 zu einem Verfahren zusammengeführt. Am 16. Dezember 2015 kam es in beiden Fällen zum Urteil. Wie schon im Streit zwischen Bolivien und Chile wurde die juristische Zuständigkeit des IGH auf Artikel 31 des Bogotá-Paktes gestützt. Darüber bestand diesmal jedoch Einigkeit zwischen den Parteien. Der IGH gelangte zu dem Schluss, dass Calero zu Costa Rica gehöre, weshalb Nicaragua die Souveränität Costa Ricas verletzt habe. Zudem habe Nicaragua eine frühere einstweilige Anordnung des Gerichts missachtet sowie Costa Ricas Navigationsrechte auf dem Río San Juan entsprechend dem Grenzvertrag aus dem Jahr 1858 verletzt. Daher verurteilte der IGH Nicaragua zu Schadensersatzzahlungen.

Im Hinblick auf Umweltschäden durch den Kanalbau durch Nicaragua beziehungsweise den Straßenbau durch Costa Rica und hinsichtlich der Verpflichtung, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen, entschied der IGH höchst unterschiedlich. Bereits in seinem Urteil im Pulp-Mills-Fall im Jahr 2010 hatte der IGH festgestellt, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, wenn das Risiko bestehe, dass eine industrielle Aktivität signifikante negative Auswirkungen im grenzüberschreitenden Kontext haben könnte. Bezüglich der costaricanischen Klage verneinte der IGH das Risiko einer solchen grenzüberschreitenden Schädigung durch Nicaragua. Umgekehrt hielt er ein derartiges Risiko für Nicaragua durch das costa-ricanische Straßenprojekt jedoch grundsätzlich als gegeben. Costa Rica habe seine völkerrechtliche Pflicht, vor dem Straßenbau eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, verletzt. Die von Nicaragua geforderte Feststellung, dass Costa Rica durch den Bau der flussnahen Straße Umweltschäden verursacht habe, verweigerte der IGH jedoch aus Mangel an Beweisen. Costa Rica muss Nicaragua weiterhin nicht über künftige Bauarbeiten in Grenznähe informieren; auch hier wurde Nicaraguas Forderung abgewiesen.

Mit dieser Entscheidung bekräftigte der IGH das umweltvölkerrechtliche Verbot der grenzüberschreitenden Schädigung und die daraus resultierende Verpflichtung zu Folgenabschätzungen.



Umstrittenes Gebiet zwischen Costa Rica und Nicaragua

Grafik: CC BY-SA 3.0 AlexCovarrubias

Wünschenswert wäre es gewesen, Definition und Bewertung eines »signifikanten Risikos für eine grenzüberschreitende Schädigung« näher auszuführen und sich im Rahmen dessen zum Beispiel mit den »Entwürfen von Artikeln über die Verhütung grenzüberschreitender Schäden durch gefährliche Tätigkeiten« der ILC aus dem Jahr 2001 auseinanderzusetzen. Wenngleich Costa Rica in Bezug auf seine Verpflichtung, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen, vom IGH eine »Verwarnung« erhielt, ging der Staat insgesamt als Sieger hervor. Nach dem Urteil sollten sich die Parteien auf Entschädigungszahlungen einigen, der IGH hatte diesbezüglich (wie üblich) weder Höhe noch sonstige Modalitäten vorgegeben. Im Juni 2016 hat Costa Rica einen Prüfungsantrag über die Höhe möglicher Entschädigungszahlungen durch Nicaragua eingereicht.

Neue Verfahren

Im Jahr 2015 wurde kein neues Verfahren anhängig gemacht.

Im Juni 2015 wurde das Verfahren zwischen Timor-Leste und Australien beendet. Ende des Jahres 2013 hatte Timor-Leste Klage gegen Australien aufgrund der angeblichen Beschlagnahmung von Dokumenten und Daten eingereicht. Timor-Leste beklagte, dass australische Geheimdienstagenten auf Anordnung des australischen Generalbundesanwalts bei einem Rechtsberater Timor-Lestes Doku-

mente und Daten das anhängige Schiedsverfahren unter dem Timorsee-Vertrag betreffend beschlagnahmt hätten. Am 3. März 2014 hatte der IGH einem Antrag auf »vorsorgliche Maßnahmen« stattgegeben. Bereits zwei Monate später hatte Australien jedoch alle Dokumente an Timor-Leste zurückgegeben und das Verfahren wurde am 11. Juni 2015 auf Antrag Timor-Lestes eingestellt.

Institutionelles

Ronny Abraham (Frankreich) wurde im Februar 2015 neuer Präsident des IGH, der bisherige Amtsinhaber Peter Tomka (Slowakei) bleibt jedoch weiterhin am Gericht. Neuer Vizepräsident ist Abdulqawi Ahmed Yusuf (Somalia). Die Amtszeit von Leonid Skotnikov (Russland), Kenneth Keith (Neuseeland) und des bisherigen Vizepräsidenten Bernardo Sepúlveda-Amor (Mexiko) endete. Neuer Richter aus Russland wurde Kirill Gevorgian, bis dahin Leiter der Rechtsabteilung des russischen Außenministeriums. Russland verfügt wie alle ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats stets über einen Richter am IGH, obwohl weder UN-Charta noch das Statut des IGH dies zwingend vorsehen. Als weitere Richter wurden James Richard Crawford (Australien) sowie Patrick Lipton Robinson (Jamaika) ernannt.

Nachdem im Juni 2016 gleich drei neue Klagen eingereicht wurden, sind insgesamt mittlerweile 14 Verfahren beim IGH anhängig.

Personalien

Bildung

Angela Kane hat am 3. Mai 2016 ihr Amt im Verwaltungsrat der Universität der Vereinten Nationen (UNU) angetreten. Die zwölf Mitglieder des Rates wurden Ende April 2016 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und Irina Bokova, Generaldirektorin der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), für drei beziehungsweise sechs Jahre ernannt. Der Rat hat die Aufgabe, Budget und Arbeitsprogramm der UNU abzustimmen und festzulegen. Von März 2012 bis zu ihrer Pensionierung im Jahr 2015 war Kane Hohe Beauftragte für Abrüstungsfragen der Vereinten Nationen (vgl. Personalien, VN, 2/2015, S. 92). Zuvor war die im Jahr 1948 geborene Deutsche unter anderem Untergeneralsekretärin für Management und Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten sowie für die Generalversammlung und das Konferenzmanagement.

Entwicklung

Jorge Chediek wurde im März 2016 zum Sondergesandten für die Süd-Süd-Zusammenarbeit ernannt. Seit Oktober 2015 hatte der 56-jährige argentinische Politiker als Direktor die Leitung des Büros der Vereinten Nationen für die Süd-Süd-Zusammenarbeit inne. Von 2010 bis 2015 war Chediek als Residierender Koordinator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in Brasilien stationiert. Gleichzeitig war er Direktor des International Policy Centre for Inclusive Growth, einem

weltweitem Forum für Politikdialog und innovative soziale Entwicklung, das auf einem Partnerschaftsvertrag zwischen UNDP und der brasilianischen Regierung beruht. In der Zeit von 1996 bis 2005 war Chediek Residierender Koordinator beziehungsweise Stellvertretender Residierender Koordinator des UNDP in Peru, Nicaragua, Kuba und Uruguay.

Der Südafrikaner **Nicholas Haysom** nahm im Juni 2016 sein neues Amt als Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Sudan und Südsudan auf. Er folgt seinem Landsmann Haile Menkerios, der den Posten seit dem Jahr 2011 bekleidete und weiterhin das Büro der Vereinten Nationen bei der Afrikanischen Union (UNOAU) leitet. Der im Jahr 1952 geborene Rechtsanwalt Haysom hat sich auf demokratische Staatsführung, Verfassungs- und Wahlreformen sowie Friedens- und Aussöhnungsprozesse spezialisiert. Von 2012 bis 2014 war er zunächst Stellvertretender Sonderbeauftragter und schließ-



Nicholas Haysom

UN-Foto: Eskinder Debebe

lich bis vor Antritt seines neuen Postens Sonderbeauftragter für die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA). Von 2007 bis 2012 leitete er die Abteilung für politische Angelegenheiten, Friedenssicherung und humanitäre Hilfe im Exekutivbüro des Generalsekretärs. Von 2005 bis 2007 war Haysom Leiter des Büros für Verfassungsberatung der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI).

Als Sonderbeauftragter für die UNAMA abgelöst wurde Nicholas Haysom von dem Japaner **Tadamichi Yamamoto**. Dieser war bereits seit dem Jahr 2014 Haysoms Stellvertreter und leitete mit ihm gemeinsam die Mission. Der 66-jährige Diplomat kann auf über 40 Jahre internationale Erfahrung in den Bereichen Politik, Zusammenarbeit und Entwicklung zurückgreifen. Yamamoto hatte verschiedene Ämter innerhalb des japanischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten inne: unter anderem war er Botschafter in Ungarn, Sonderbeauftragter für Afghanistan und Pakistan und Botschafter für internationale Terrorismusbekämpfung und den Wiederaufbau in Irak. Darüber hinaus war er Ständiger Delegierter Japans bei der UNESCO.

Friedenssicherung

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hatte **Modibo Touré** aus Mali am 5. Mai 2016 zum Sonderbeauftragten und Leiter des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) ernannt.



Lisa Marian Buttenheim

UN-Foto: Mark Garten

Er folgt auf Miguel Trovoada aus São Tomé und Príncipe. Der im Jahr 1959 geborene Touré unterstützte von 2013 bis 2015 als Sonderberater die Sondergesandte des Generalsekretärs für die Region der Großen Seen Mary Robinson (vgl. Personalien, VN, 4/2013, S. 183). Touré kann auf über 20 Jahre Erfahrung im Bereich wirtschaftliche Entwicklung zurückgreifen, die er in verschiedenen Ländern Afrikas gesammelt hat. Im Jahr 2013 übernahm er kommissarisch das Amt des Residierenden Koordinators des UN-Entwicklungsprogramms in Kenia.

Als Beigeordnete Generalsekretärin in der Hauptabteilung Unterstützung der Feld Einsätze (DFS) nahm **Lisa Marian Buttenheim** im Juni 2016 ihr neues Amt auf. Die 62-jährige Amerikanerin arbeitet somit eng mit dem Untergeneralsekretär und Leiter des DFS Atul Khare zusammen. Zuvor war Buttenheim seit dem Jahr 2010 Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und Leiterin der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) (vgl.

Personalien, VN, 4/2010, S. 185). Ihre Karriere bei den Vereinten Nationen begann sie im Jahr 1983 und sammelte Erfahrungen in den Bereichen politische Angelegenheiten und Friedenssicherung unter anderem in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) sowie in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO).

Elizabeth Spehar aus Kanada übernahm im Juni 2016 Buttenheims Posten als Sonderbeauftragte und Leiterin der UNFICYP. Spehar hatte seit dem Jahr 2007 verschiedene hochrangige Posten in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) inne, zuletzt als Leiterin der Abteilung Politikfragen und Vermittlung. Zuvor war sie Direktorin der Abteilung Nord- und Südamerika und Europa. Im Jahr 2008 leitete sie kommissarisch als Sonderbeauftragte die UNFICYP. Vor ihrer Tätigkeit bei den UN war Spehar mehr als zwölf Jahre bei der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) im Bereich Demokratieförderung und der Entwicklung von Maßnahmen für Dialog und Konfliktlösung tätig.

Umwelt

Für **Mary Robinson** stehen die Themen Klimawandel, Menschenrechte, Entwicklung und Gleichberechtigung der Geschlechter in engem Zusammenhang. Ban Ki-moon ernannte die 72-jährige Irin nun im Mai 2016 gemeinsam mit **Macharia Kamau** zur Sondergesandten für El Niño und Klima. Die ehemalige Präsidentin Irlands und Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (1997 bis 2002), die seit dem Jahr 2010 ihre eigene Stiftung für Klimagerechtigkeit leitet, war



Patricia Espinosa
UN-Foto: Eskinder Debebe

zuvor von Ban beauftragt, als Sondergesandte für Klimawandel die Vorbereitungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Klimakonferenz in Paris im Jahr 2015 mitzubestimmen. Von 2013 bis 2014 war Robinson Sondergesandte für die Region der Großen Seen (vgl. Personalien, VN, 2/2013, S. 83). Der 58-jährige kenianische Diplomat Kamau war seit dem Jahr 2009 ständiger Vertreter Kenias bei den Vereinten Nationen und hatte zuletzt maßgeblich an der Erarbeitung der Ziele für nachhaltige Entwicklung mitgewirkt. Seit über 25 Jahren ist Kamau insbesondere im Managementbereich für verschiedene UN-Organisationen wie UNDP, UNAIDS oder UNICEF in afrikanischen Staaten im Einsatz.

Am 18. Juli 2016 übernahm **Patricia Espinosa** ihr neues Amt als Generalsekretärin des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) in Bonn. Ihre Aufgabe wird es sein, die Staaten im Jahr 2016 zur Umsetzung der Beschlüsse der Pariser Klimakonferenz zu bringen. Mit mehr als 30 Jahren Erfahrung in den Bereichen Internationale Beziehungen, Klimawandel, nachhal-

tige Entwicklung und Menschenrechtsschutz übernahm die 57-jährige Mexikanerin die Leitung des Amtes von Christiana Figueres aus Costa Rica (vgl. Personalien, VN, 4/2010, S. 186). Von 2012 bis zu ihrem Amtsantritt in Bonn war Espinosa Botschafterin Mexikos in Deutschland. Im Jahr 2010 leitete die damalige Außenministerin (von 2006 bis 2012) die Verhandlungen der UN-Klimakonferenz im mexikanischen Cancún und hatte diese vor dem Scheitern bewahrt.

Der Norweger **Erik Solheim** hat seit 27. Juni 2016 als neuer Exekutivdirektor die Leitung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) inne. Er löste den Deutschen Achim Steiner ab, dessen zehnjährige Amtszeit große Fortschritte für die Entwicklung des UNEP mit sich brachte. Zuvor war der 61-jährige Solheim seit dem Jahr 2013 Vorsitzender des Ausschusses für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). In dieser Zeit war er zudem als Sonderbotschafter des UNEP für Umwelt, Konflikte und Katastrophen im Einsatz. Von 2007 bis 2012 bekleidete Solheim das Amt des norwegischen Um-

welt- und Entwicklungsministers und setzte mehrfach Akzente in der nationalen und internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik. So war er maßgeblich am Entstehungsprozess des UN-Waldschutzprogramms (REDD) beteiligt.

Ban Ki-moon und der Präsident der Weltbankgruppe Jim Yong Kim haben am 21. April 2016 zehn Staats- und Regierungschefs sowie zwei Sonderberater in die **Hochrangige Gruppe für Wasser** berufen. Diese wurde im Januar 2016 beim Weltwirtschaftsforum in Davos ins Leben gerufen und hat die Aufgabe, wirksame Maßnahmen für die Umsetzung des sechsten Zieles für nachhaltige Entwicklung (Sauberes Wasser und Sanitäre Einrichtungen) zu erarbeiten. Ameenah Gurib, Präsidentin von Mauritius, und der mexikanische Präsident Enrique Peña Nieto sitzen der Gruppe vor. Die beiden Sonderberater sind der ehemalige südkoreanische Premierminister Han Seung-soo (vgl. Personalien, VN, 1/2002, S. 20) und der ehemalige peruanische Staatsminister Manuel Pulgar-Vidal.

Zusammengestellt von Monique Lehmann, Sylvia Schwab und Tobias Stelzer.



Mary Robinson und Macharia Kamau

UN-Foto: Eskinder Debebe

Die Quellen der Menschenrechte

Norman Weiß



Michael-Lysander Fremuth

Menschenrechte.
Grundlagen und
Dokumente

Berlin: Berliner
Wissenschafts-
Verlag 2015
800 S., 29,80 Euro

Das Werk von **Michael-Lysander Fremuth** ist nicht nur eine – auch in Zeiten des Internets stets nützliche – Dokumentensammlung. Der in zwei Hauptteile untergliederte Band enthält im ersten Teil eine über 200-seitige, schon monografisch zu nennende »Einführung in die Grundlagen der Menschenrechte«. Darin erläutert der Autor Begriff und Wesen der Menschenrechte, bevor er die üblichen Klassifizierungen der Menschenrechte vorstellt und kurz auf ihre Geschichte eingeht. Ein knapper Abschnitt zu der Begründung der Menschenrechte und Menschenrechtstheorien leitet über zu Ausführungen über Rechtsquellen und Anwendbarkeit einerseits sowie Schutz und Durchsetzung der Menschenrechte andererseits. Ein praxisorientierter Abschnitt sowie ein Ausblick runden diesen Teil des Buches ab.

Mit seinen Erläuterungen beabsichtigt Fremuth, »die Menschenrechte einem breiten Publikum vorzustellen« und »Orientierung in dem zunehmend ausdifferenzierten System des internationalen und regionalen Menschenrechtsschutzes zu bieten« (S. 21). Dies gelingt dem Autor, wenngleich er erkennbar ein akademisch gebildetes Publikum adressiert. Der Text beschreibt die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand des internationalen Menschenrechtsschutzsystems ausführlich, er ist sehr gut lesbar und übersichtlich gestaltet – Kästen, Schaubilder, Tabellen ergänzen ihn und gelegentliche Fotos lockern ihn auf.

Gegliedert nach historischen, internationalen und regionalen Dokumenten bietet der Dokumententeil nicht nur die relevanten Rechtsdokumente bis zum Jahr 2013, sondern auch eine Reihe von inhaltlich

wichtigem ›Soft-law‹, wie die auszugsweise wiedergegebene Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (2005), die Erklärung der Generalversammlung über das Menschenrecht auf Wasser und Sani-tärversorgung (2010) oder die ASEAN-Erklärung der Menschenrechte (2012). Auszüge aus dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und aus den politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen schließen den Dokumententeil ab.

Fremuths Band knüpft an die bereits früher erschienenen Sammlungen von Christian Tomuschat (Hrsg.), Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, DGVN-Texte 42, und Eibe Riedel (Hrsg.), Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen, bpb-Schriftenreihe 397, an und versteht sich als eine kombinierte Neuauflage derselben. Im Vergleich zu diesen Sammlungen enthält Fremuths Band neuere Dokumente, darunter neugeschlossene Übereinkommen, wie das über die Rechte von Menschen mit Behinderungen oder das zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (beide 2006) sowie Protokolle, die ältere Verträge ergänzen. Dazu gehören das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 10. Dezember 2008 oder das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 19. Dezember 2011.

Deutlich wird, dass es sich – bei allen Problemen mit Blick auf den tatsächlichen Schutz der Menschenrechte – um ein dynamisches Rechtsgebiet handelt, in dem ein fortdauernder Wille von Staaten besteht, sich über Inhalte und Schutzbestimmungen von Menschenrechten zu verständigen. Es bleibt die Aufgabe von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Menschenrechtsverteidigern, diese Rechte politisch einzufordern und juristisch geltend zu machen. Hierbei kann das Buch, wie bereits die erwähnten älteren Werke, hilfreich sein.

Die dem Buch beigelegten Literaturhinweise sind notwendigerweise begrenzt, gleichwohl fällt das Fehlen der Publikation von Andreas Haratsch, Die Geschichte der Menschenrechte, 4. Auflage 2010, ebenso ins Auge wie der fehlende Hinweis auf das seit dem Jahr 1996 erscheinende MenschenRechtsMagazin.

Insgesamt ist dem Autor ein sehr ansprechendes Werk gelungen, dem eine weite Verbreitung zu wünschen ist. Die Verwendung im akademischen Unterricht – dem das Buch auch seine Entstehung verdankt – ist ebenso naheliegend wie sinnvoll.



Als Mitglied der DGVN ...

- ... unterstützen Sie mit uns die Ziele der Charta der Vereinten Nationen.
- ... erhalten Sie vertiefte Einblicke in die Zusammenhänge deutscher und europäischer UN-Politik.
- ... nutzen Sie die Vorteile eines hervorragenden nationalen und internationalen Netzwerks.
- ... besuchen Sie Veranstaltungen mit herausragenden Persönlichkeiten aus dem UN-System.
- ... lesen Sie die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN kostenlos.

Neugierig geworden? Dann besuchen Sie die DGVN-Webseite www.dgvn.de oder nehmen Sie Kontakt zu uns auf:

Deutsche Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: 030 | 25 93 75-0
info@dgvn.de
www.dgvn.de

Zeitschrift VEREINTE NATIONEN
zeitschrift@dgvn.de
www.dgvn.de/zeitschrift-vereinte-nationen/

Die Fragmentierung internationaler Organisationen durch Reformen

Cornelia Ulbert

Die einzige Konstante in einer internationalen Organisation scheint der kontinuierliche Wandel zu sein. Ein Leitungswechsel geht häufig mit neuen Reformbemühungen einher, die jedoch nicht immer von Erfolg gekrönt sind. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Veränderungsprozesse nicht im luftleeren Raum stattfinden, sondern innerhalb institutioneller Strukturen, die sehr spezifische Eigenschaften aufweisen. Eine dieser Eigenschaften steht im Mittelpunkt der Studie von **Tine Hanrieder**: das Phänomen der Fragmentierung. Die Autorin versteht unter Fragmentierung zum einen ein institutionelles Merkmal; das Nebeneinander von mehreren machtvollen Untereinheiten. Zum anderen handelt es sich bei Fragmentierung um einen Prozess. Denn häufig ist die Zustimmung dieser Untereinheiten zu Reformen notwendig und nur im Tausch gegen politische Zugeständnisse zu erhalten. Untereinheiten gewinnen noch mehr Autonomie, wodurch sich die Organisation weiter fragmentiert.

Diese als ›Fragmentierungsfälle‹ bezeichnete Entwicklung sieht die Autorin in extremer Form bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gegeben. Wie keine andere internationale Organisation ist die WHO durch eine institutionelle Struktur gekennzeichnet, in der die Direktorinnen und Direktoren der sechs Regionalbüros über eine weitgehende Autonomie verfügen. Zudem entwickelte sich aufgrund der chronischen Unterfinanzierung der WHO ein ausgefächertes System neuer Programme, die aus freiwilligen, aber zweckgebundenen Beiträgen finanziert wurden. Beide Entwicklungen waren dafür verantwortlich, dass die jeweiligen WHO-Generaldirektorinnen und -direktoren in Genf immer weniger in der Lage waren, die Arbeit der WHO in der thematischen Breite und regionalen Reichweite umfassend zu steuern.

Wie es dazu kommen konnte, dass die WHO, die im Jahr 1948 ihre Arbeit aufnahm, letztendlich mit der institutionellen Struktur eines Amtssitzes und sechs unabhängigen Regionalbüros entstand, zeichnet Hanrieder in ihrer Studie nach. Mit dieser Strukturentscheidung war nach ihrer Argumentation der Grundstein für eine ›Pfadabhängigkeit‹ gelegt, die über die Jahrzehnte zu einer Vertiefung und Ausweitung der institutionellen Fragmentierung der WHO führte. Diesen Prozess stellt die Autorin in ihrer Studie am Beispiel der Weltgesundheitsorganisation anhand zweier Reformphasen sehr anschaulich dar.

In einem weiteren Kapitel geht Hanrieder vergleichend auf die Beispiele der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ein. Die Internationale Arbeitsorganisation steht für eine dezentralisierte Struktur, in der es dem Sekretariat dennoch gelang, eine effektive, zentrale Kontrolle auszuüben. Demgegenüber erkennt die Autorin bei der UNESCO aufgrund der von Anfang an bestehenden thematischen Zersplitterung Dezentralisierungstendenzen, die zu einer zunehmenden Schwächung des Sekretariats in Paris führten.

Im Vergleich zu den ausführlichen Kapiteln zur historischen Entwicklung der WHO, die auf Dokumenten und Interviews basieren, ist das vergleichsweise kurze Kapitel mit den Ausführungen zur ILO und UNESCO weniger überzeugend. Stattdessen hätte die Darstellung der Entwicklungsprozesse der Weltgesundheitsorganisation ausführlicher ausfallen können. So hätte das Argument der ›machtgetriebenen Pfadabhängigkeit‹ besser belegt werden können. Denn welche Rolle ›Macht‹ beziehungsweise ›machtvolle Akteure‹ jeweils gespielt haben, erschließt sich aus den Schilderungen der Autorin nicht deutlich.

In einem abschließenden Kapitel diskutiert Hanrieder die Rolle von Reformen für internationale Organisationen und diagnostiziert zu Recht eine immer weitere Ausdifferenzierung der Institutionen des globalen Regierens. Aufgaben an immer neue Institutionen auszulagern kann den Reformdruck auf existierende Organisationen von Seiten der Mitgliedstaaten mindern, jedoch aus Sicht der jeweiligen Organisation, die um ihre Bedeutung fürchten muss, erhöhen. Ob Fragmentierung per se ein eher negativer oder vielleicht auch positiver Umstand ist, lässt sich nicht pauschal beurteilen, sondern muss fallabhängig betrachtet werden. Unter welchen Bedingungen ›Pfadabhängigkeit‹ tatsächlich wirksam wird oder unter welchen Bedingungen Fragmentierung positive oder negative Effekte auf den Erfolg der Arbeit einer internationalen Organisation haben kann, wird am Ende der Studie nicht hinreichend klar. Die Autorin hat jedoch einen wertvollen und lesenswerten Beitrag zur historischen Rekonstruktion von Reformbemühungen in der Weltgesundheitsorganisation unter dem Blickwinkel der zunehmenden Fragmentierung von internationalen Organisationen geleistet.



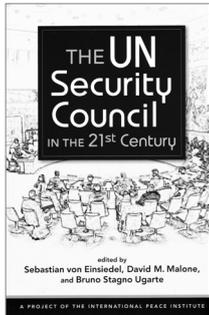
Tine Hanrieder

International Organization in Time.
Fragmentation and Reform

Oxford: Oxford University Press 2015
208 S., 55,00 brit. Pfund

Der UN-Sicherheitsrat: ein wichtiges Instrument der Weltpolitik

Helmut Volger



Sebastian von
Einsiedel/David M.
Malone/Bruno
Stagno Ugarte (Eds.)

**The UN Security
Council in the
21st Century**

Boulder/London:
Lynne Rienner 2016
998 S., 85,00 US-
Dollar

Den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit seinen vielfältigen Aufgaben, seiner internen Dynamik und seiner Rolle in der Weltpolitik in einem Sammelband umfassend zu analysieren, erfordert eine immense Detailkenntnis und zugleich einen exzellenten Überblick über die komplexen Zusammenhänge. Diese schwierige Aufgabe haben die drei Herausgeber **Sebastian von Einsiedel**, **David M. Malone** und **Bruno Stagno Ugarte** zusammen mit mehr als 40 weiteren Autorinnen und Autoren mit dem Buch ›The UN Security Council in the 21st Century‹ übernommen.

Alle drei Herausgeber verfügen in Bezug auf den Sicherheitsrat über ein großes Erfahrungswissen: Malone als ehemaliger kanadischer Diplomat, früherer Präsident des International Peace Institute und gegenwärtiger Rektor der Universität der Vereinten Nationen (United Nations University – UNU), Ugarte als ehemaliger UN-Botschafter und Außenminister Costa Ricas und von Einsiedel als ehemaliger Mitarbeiter im Büro des UN-Generalsekretärs und gegenwärtiger Direktor des Center for Policy Research der UNU. Die übrigen Autorinnen und Autoren sind zu einem Teil erfahrene Praktiker, die als Diplomaten der Mitgliedstaaten im Rat tätig oder als UN-Mitarbeiter im Sekretariat mit der Vorbereitung und Umsetzung von Ratsentscheidungen betraut waren. Sie werden ergänzt durch Politikwissenschaftler, Völkerrechtler und Fachjournalisten sowie durch Repräsentanten von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), die mit dem Rat in intensivem Meinungsaustausch standen beziehungsweise stehen. Die Herausgeber konnten bei ihrem Buch auf eine etablierte Buchveröffentlichung aufbauen: Im Jahr 2004 hatte Malone mit ›The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century‹ einen Sammelband zum gleichen Thema herausgegeben – ein beeindruckendes Pionierwerk, das sich durch seinen Detailreichtum, seine Präzision und seine enzyklopädische Breite als Standardwerk etablierte.

Mit dem vorliegenden Buch wollen Malone und seine Mitherausgeber ausdrücklich keine zweite Auflage dieses Standardwerks, sondern ein völlig neues Buch schaffen, das zwar manche Themen des Vorgängerwerks wiederaufnimmt, darüber hinaus jedoch neue Themen aufgreift. Von besonderem Wert für den UN-Diplomaten und UN-Forscher sind in dem vorliegenden Buch die Skizzen der UN-Politik der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, der Beitrag

über den Wandel der Arbeitsmethoden, die Analyse der Rolle des Rates auf dem Gebiet der Friedenssicherung und des Menschenrechtsschutzes, die Erörterung der Beziehungen des Rates zum Generalsekretär sowie die Analyse der Rolle des Rates in den wichtigsten Krisengebieten der Welt anhand detaillierter Fallstudien.

In ihrer Einleitung machen die Herausgeber deutlich, dass sich der Sicherheitsrat im neuen Millennium in einer Krisensituation befindet: sowohl durch die Zunahme von politischen Krisen, die aufgrund tiefergehender innenpolitischer Konfliktlinien nur schwer durch UN-Friedensmissionen einzuhegen sind, als auch durch Meinungsverschiedenheiten zwischen den ständigen Ratsmitgliedern, die häufiger auftreten als noch in den neunziger Jahren. Dennoch hat sich – das machen die Beiträge des Buches deutlich – der Rat seine Arbeitsfähigkeit im Wesentlichen bewahrt: Er hat in der Friedenssicherung zahlreiche Konflikte durch Friedensmissionen vor einer Eskalation bewahrt und zumindest Chancen für Verhandlungslösungen eröffnet. Der Rat hat sich in vielen Fällen bereitgefunden, zugunsten der Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch seine Resolutionen die staatliche Souveränität im jeweiligen Konfliktgebiet erheblich einzuschränken. Er ist und bleibt ein wichtiger Akteur in der Friedenssicherung und im Menschenrechtsschutz; so lautet ein wichtiges Fazit des Buches. Wie schwierig es für den Rat ist, in diesen beiden Bereichen mit den politischen Entwicklungen Schritt zu halten und geeignete Konzepte und Strukturen zu entwickeln, machen die Beiträge von Jean-Marie Guéhenno (S. 373ff.) und Joanna Weschler (S. 259ff.) deutlich.

Der ehemalige Untergeneralsekretär für Friedensoperationen Guéhenno zeigt auf, wie die schwierige politische Situation in Konfliktgebieten dem Rat oft nahelegt, ›robuste‹ Mandate für die jeweilige Friedensmission zu formulieren. Diese Mandate sind mit der Autorisierung zur Anwendung militärischer Gewalt durch die UN-Friedenstruppen zur Sicherung der Mandatsziele verbunden. Des Weiteren macht er deutlich, wie die Entwicklung der Konflikte vor Ort die UN-Friedenstruppen oft zwingt, das ›robuste‹ Mandat anzuwenden. Diese Anwendung militärischer Gewalt so mit Fingerspitzengefühl zu gestalten, dass die langfristigen politischen Ziele der Friedensmissionen nicht gefährdet werden, stellt hohe Anforderungen an die Formulierung der

Mandate. Dies gilt auch für das Können und die Erfahrung der Befehlshaber der Missionen sowie für die Ausbildung der Friedenstruppenkontingente. Es erfordert überdies, so Guéhenno, eine gründliche, kritische Debatte im Rat über Ziele und Grenzen ›robuster‹ Mandate (vgl. S. 390). Weschler, stellvertretende Exekutivdirektorin des Security Council Reports, einer unabhängigen Forschungseinrichtung und NGO über die Arbeit des Sicherheitsrats, hebt hervor, dass sich der Rat seit den neunziger Jahren zunehmend mit Fragen des Menschenrechtsschutzes beschäftigt hat: Er hat unter anderem Untersuchungskommissionen zur Aufklärung von massiven Menschenrechtsverletzungen eingesetzt (vgl. S. 269) und in zunehmendem Umfang informelle Treffen nach der sogenannten ›Arria-Formel‹ abgehalten, um sich unbürokratisch Informationen von NGOs aus dem Menschenrechtsbereich anhören zu können (vgl. S. 268). Der Rat hat zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen sogar individuelle Sanktionen verhängt. Dies kann als ein wichtiger Meilenstein im Menschenrechtsschutz bezeichnet werden. Alles in allem trägt der Rat, so Weschler, mit seinen Maßnahmen erheblich zum Menschenrechtsschutz bei, auch wenn Kritikerinnen und Kritiker einwenden, er sei inkonsequent in Bezug auf die Anwendung der Normen und oft durch ständige Ratsmitglieder blockiert (vgl. S. 273f.).

Gerade die Aktivitäten des Sicherheitsrats in der Friedenssicherung und im Menschenrechtsschutz machen deutlich, wie wichtig die Arbeitsmethoden des Rates für die politische Qualität seiner Maßnahmen sind. Zu den Arbeitsmethoden gehören seine Tagungsweise (öffentlich/nichtöffentlich, formell/informell), die Vorbereitung der Beschlusstexte, die Beteiligung von anderen UN-Mitgliedstaaten, von Politikerinnen und Politikern aus Konfliktgebieten und von NGOs sowie die Informationspolitik des Rates. Es geht darum, so der Konsens unter den UN-Reformbefürwortern, in ›kreativer‹ Interpretation der bürokratischen Geschäftsordnung des Rates Möglichkeiten zu schaffen, um Konfliktbeteiligte sowie an der Konfliktlösung interessierte Staaten beziehungsweise Staatengruppierungen einbeziehen zu können. Zugleich kann durch rechtzeitige und umfassende Informationen die Transparenz der Arbeit des Rates und damit seine politische Legitimation erhöht werden. Christian Wenaweser, der seit dem Jahr 2002 UN-Botschafter Liechtensteins ist, schildert in seinem Beitrag (S. 175ff.), wie durch das Engagement nichtständiger Ratsmitglieder und anderer UN-Mitgliedstaaten seit Beginn der neunziger Jahre die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats transparenter wurden und mehr Akteure (andere UN-Mitgliedstaaten und UN-Organen sowie NGOs) in die Arbeit einbezogen wurden: Es wurden neue Sitzungsformen wie die bereits erwähnten Arria-Treffen entwickelt und sogenannte ›Wrap-Up-Meetings‹

veranstaltet, bei denen über die Arbeitsmethoden des Rates diskutiert wird (vgl. S. 177). Wenaweser schildert anhand der sogenannten ›Small Five Group‹ (S5), einer Gruppe von fünf kleineren Staaten unter Führung der Schweiz und Liechtensteins, wie deren Initiativen in der UN-Generalversammlung dazu führten, dass der Sicherheitsrat im Jahr 2006 in einer Mitteilung des Präsidenten des Sicherheitsrats (UN-Dok. S/2006/507) wesentliche Forderungen der S5 zur Reform der Arbeitsmethoden des Rates übernahm. Wenawesers Beitrag macht deutlich, dass UN-Mitgliedstaaten durch genügend politischen Druck in der Generalversammlung Reformen der Arbeitsmethoden des Rates bewirken können, eine wichtige Erkenntnis. Inwieweit der Sicherheitsrat mit seinem Handeln als ›Quasi-Gesetzgeber‹ die Grenzen völkerrechtlicher Zulässigkeit überschreitet, diskutiert der Völkerrechtler Ian Johnstone in seinem Beitrag (S. 771ff.). Durch die Schaffung der Internationalen Gerichtshöfe im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda zur Ahndung von Kriegsverbrechen hat der Rat völkerrechtliches Neuland betreten. Der Rat tritt, so Johnstone, hier als ›Ersatzgesetzgeber‹ auf: Der klassische völkerrechtliche Weg sieht einen Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen über ein solches Gremium vor. Anschließend muss der Vertrag von allen beitragswilligen Staaten ratifiziert werden. Johnstone sieht dennoch das *Ad-hoc*-Verfahren des Sicherheitsrats als zulässig an, sofern wesentliche Ziele der UN-Charta (Weltfrieden, Schutz der Menschenrechte) aufgrund fehlender Institutionen nicht anders gesichert werden können. Nicht alle Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtler teilen diese Rechtsüberzeugung. Diese wichtige Debatte sollte unter den Völkerrechtlern und in der Öffentlichkeit intensiver als bisher geführt werden, da sie die politische und völkerrechtliche Legitimationsbasis des UN-Sicherheitsrats berührt.

Die Beiträge des Buches beeindrucken durch ihren Detailreichtum und durch eine klare Sprache, die überflüssigen Fachjargon vermeidet. Kritisch anzumerken ist lediglich, dass die Beiträge keine Literaturverzeichnisse mit weiterführender Literatur enthalten. Sie beschränken sich lediglich auf Endnoten zu den zitierten Quellen. Hinzu kommt ein relativ knappes, allgemeines, alphabetisches Literaturverzeichnis im Anhang des Buches. Das vorliegende Buch erfüllt seinen Anspruch überzeugend, »einen umfassenden Überblick über die interne Dynamik des Rats, über seine Rolle und Relevanz in der Weltpolitik und über seine Leistungen bei der Bewältigung der aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen« zu geben. Das Buch bietet den Leserinnen und Lesern reichhaltiges empirisches Material für die Evaluation der Arbeit des Sicherheitsrats. Dem vorzüglichen Sammelband ist eine große Leserschaft zu wünschen.

Freiwilligkeit, Zahlungsmoral und finanzielle Verantwortung

Wolfgang Münch



Klaus Hüfner

Mehr Verantwortung übernehmen.

Zum deutschen Finanz-Engagement in den Vereinten Nationen 1991–2013

Berlin: Frank & Timme Verlag GmbH 2015
169 S., 19,80 Euro

Als das im Jahr 2008 erschienene (und heute noch lesenswerte) Buch ›Peanuts für die UNO. Das deutsche Finanzengagement seit 1960‹ des Präsidiumsmitglieds der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) Klaus Hüfner bei einer Veranstaltung der DGVN vorgestellt wurde, fragte der Moderator die Teilnehmenden, ob Hüfner sein wissenschaftliches Engagement auf dem Gebiet der UN-Financen weiterführen sollte. Das Publikum reagierte mit tosendem Beifall. Vielleicht wurde Hüfner dadurch animiert, im Jahr 2015 das daran anschließende Werk ›Mehr Verantwortung übernehmen. Zum deutschen Finanz-Engagement in den Vereinten Nationen 1991–2013‹ vorzulegen. Während Hüfner in seinem ersten Buch den Schwerpunkt auf die Pflichtbeitragszahlungen setzte, konzentriert er sich nun auf die freiwilligen deutschen Beitragszahlungen im Zeitraum von 1991 bis 2013. Damit macht er den Leserinnen und Lesern ein Zahlenwerk zugänglich, das selbst unter erfahrenen UN-Haushälterinnen und -Haushältern sowie Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfern als ›schwere Kost‹ gilt.

Nach einführenden methodischen Anmerkungen wird den Leserinnen und Lesern zunächst grundlegendes Wissen zu den UN-Financen vermittelt. Dazu gehört das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts und zur Festlegung der Höhe des über Pflichtbeiträge finanzierten ordentlichen UN-Haushalts. Darüber hinaus werden die Budgets für friedenserhaltende Maßnahmen vorgestellt. Dass die Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten nicht perfekt ist, ist allgemein bekannt. Deutschland legt Wert auf das Image eines korrekten Beitragszahlers. Es zahlt seine Pflichtbeiträge zum UN-Haushalt seit Jahrzehnten in zwei Etappen: zu Jahresbeginn und im Frühjahr beziehungsweise spätestens Mitte des Jahres. Dies wird auch von anderen Mitgliedstaaten so gehandhabt. Dem Wortlaut der UN-Finanzregeln entspricht diese Praxis allerdings nicht. Eigentlich müssen die Beiträge innerhalb von vier Wochen nach Erhalt des Anforderungsschreibens des UN-Generalsekretariats vollständig gezahlt werden. Hüfner verdient Anerkennung dafür, dieses Thema offen anzusprechen. Damit schafft er erneut Aufmerksamkeit für die langjährige Forderung der DGVN, Deutschland möge seine Zahlungspraxis am Wortlaut der UN-Finanzregeln orientieren.

Den eigentlichen Schwerpunkt des Buches bilden hingegen die ausschließlich oder überwiegend frei-

willig finanzierten, politisch bedeutsamen UN-Institutionen. Die deutschen Beiträge werden hier ins Verhältnis mit anderen großen Beitragszahlern gesetzt. Der Autor widmet diesem weiten Feld etwa 100 Seiten und verdichtet den Beitrag in ausgesprochen gelungener Weise. Er führt nicht sämtliche freiwillig finanzierten UN-Aktivitäten wie den deutschen Übersetzungsdienst oder die finanzielle Unterstützung von UN-Tribunalen auf. Dies ist ein schlichtes Gebot der Arbeitsökonomie. Angesichts der Vielfalt der Aktivitäten und ihres bisweilen raschen Wandels könnte ein solches Buch mit Anspruch auf hundertprozentige Vollständigkeit kaum zu Ende geschrieben werden. Zu jedem der untersuchten Fonds und Programme erfolgt zunächst eine Einführung zur Entstehungsgeschichte und zum Mandat. Sodann werden die deutschen Beiträge in ihrem Gesamtumfang und nach Zweckbindung aufgelistet und tabellarisch in Zusammenhang mit den jeweils insgesamt zehn größten Beitragszahlern gestellt. Sowohl die absoluten Beiträge als auch der prozentuale Anteil werden angegeben, um das Gewicht des jeweiligen deutschen Beitrags zu verdeutlichen.

Dabei treten von Deutschland gesetzte Akzente multilateraler Politik zu Tage: Auf dem Gebiet des Umweltschutzes gehört Deutschland zu den großzügigsten beitragszahlenden Staaten. Beim Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) hat Deutschland mit den Exekutivdirektoren Klaus Töpfer und Achim Steiner eine langjährige Führungsrolle übernommen. Auch das Engagement zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte ist über die Jahre gewachsen, wenn auch nicht gleichmäßig. Schließlich verdienen die deutschen Beiträge an verschiedene Institutionen der humanitären Hilfe Anerkennung. Beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA) zählt Deutschland zwar zu den großen Unterstützern, allerdings mit abnehmender Tendenz. Schon die deutschen Pflichtbeiträge zu den Haushalten des UN-Systems herauszufinden, ist mühevoll und erfordert eine Sichtung der einzelnen Aufstellungen des jeweils federführenden Bundesministeriums. Bei den freiwilligen Beitragszahlungen ist dies erheblich aufwendiger, da diese auf eine schwer überschaubare Vielzahl von Kostenpositionen verteilt sind. Hüfner hat hier einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz geleistet.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **März bis Juli 2016** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder

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

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/PRST/2016/8	24.5.2016	Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig es ist, zur Bewältigung der Sicherheitsprobleme in Afrika die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union (AU) weiter zu verstärken . Er begrüßt die Ausarbeitung des neuen Fahrplans der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (2016–2020) und stellt fest, dass dieser zu einer vermehrten Koordinierung und Synergie zwischen der AU und den subregionalen Organisationen Afrikas beiträgt.	
Friedenskonsolidierung	S/RES/2282(2016)	27.4.2016	Der Sicherheitsrat legt der Kommission für Friedenskonsolidierung nahe, eine Diversifizierung ihrer Arbeitsmethoden zu prüfen, um die Effizienz und Flexibilität ihrer Unterstützung für die Aufrechterhaltung des Friedens zu erhöhen . Der Rat betont, dass ein alle Aspekte umfassender Ansatz für die Unrechtsaufarbeitung , insbesondere die Förderung von Heilung und Aussöhnung, ein professioneller, rechen-schaftspflichtiger und wirksamer Sicherheitssektor von entscheidender Bedeutung sind , um den Frieden und die Stabilität zu festigen sowie die Armutsminderung, die Rechtsstaatlichkeit, den Zugang zur Justiz und eine gute Regierungsführung zu fördern.	Einstimmige Annahme
Liberia	S/RES/2288(2016)	25.5.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 1521(2003) verhängten und mit weiteren Resolutionen geänderten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter mit sofortiger Wirkung zu beenden . Er beschließt ferner, den mit Resolution 1521(2003) eingesetzten Ausschuss und die Sachverständigengruppe mit sofortiger Wirkung aufzulösen .	Einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2291(2016)	13.6.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 15. Dezember 2016 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
	S/RES/2292(2016)	14.6.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, zur Bekämpfung der Bedrohung, die von ungesicherten Rüstungsgütern in Libyen ausgeht, für einen Zeitraum von zwölf Monaten die Mitgliedstaaten zu ermächtigen , zur Gewährleistung der strikten Einhaltung des Waffenembargos gegen Libyen ohne unangemessene Verzögerung auf hoher See vor der Küste Libyens Schiffe auf dem Weg nach oder aus Libyen zu überprüfen , bei denen hinreichende Gründe für die Annahme bestehen, dass sie Rüstungsgüter oder sonstiges Wehrmaterial befördern.	Einstimmige Annahme
Mali	S/RES/2295(2016)	29.6.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) bis zum 30. Juni 2017 zu verlängern und die Kräfte der Mission bis zu einer Obergrenze von 13 289 Soldatinnen und Soldaten sowie 1920 Polizistinnen und Polizisten zu erhöhen.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/2294(2016)	29.6.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2016 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/RES/2293(2016)	23.6.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 1807(2008) verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter bis zum 1. Juli 2017 und das Mandat der Sachverständigengruppe für die Demokratische Republik Kongo bis zum 1. August 2017 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Sanktionsfragen	S/RES/2276(2016)	24.3.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das mit Resolution 1874(2009) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe für allgemeine Sanktionsfragen bis zum 24. April 2017 zu verlängern .	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2275(2016)	24.3.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 31. März 2017 zu verlängern .	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Somalia	S/RES/2289(2016)	27.5.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union zu ermächtigen, den Einsatz der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) bis zum 8. Juli 2016 mit einer Höchstzahl von 22 126 uniformierten Kräften fortzuführen.	Einstimmige Annahme
Südsudan	S/RES/2271(2016)	2.3.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2206(2015) verhängten Maßnahmen bis zum 15. April 2016 und das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 15. Mai 2016 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2016/1	17.3.2016	Der Sicherheitsrat bekundet seine Beunruhigung angesichts glaubwürdiger Berichte, wonach bewaffnete Männer in Uniformen der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (SPLA) in den Schutzort für Zivilpersonen der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) eingedrungen sind und auf Zivilpersonen geschossen haben. Der Rat betont, dass Angriffe auf Zivilpersonen, Personal der UNMISS sowie Räumlichkeiten der Vereinten Nationen unannehmbar sind. Er fordert die Regierung Südsudans auf, gegen die für den Angriff Verantwortlichen zu ermitteln und sie strafrechtlich zu verfolgen.	
	S/RES/2280(2016)	7.4.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2206(2015) verhängten Maßnahmen sowie das festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. Juni 2016 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2016/3	7.4.2016	Der Sicherheitsrat begrüßt, dass gewisse Fortschritte hinsichtlich der in der Erklärung seines Präsidenten (S/PRST/2016/1) dargelegten Schritte erzielt wurden, unter anderem bei der Durchführung der Sicherheitsregelungen für Juba. Der Rat bedauert jedoch, dass die Schritte nicht vollständig umgesetzt wurden, und fordert alle Parteien auf, diese Schritte abzuschließen und das »Abkommen über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan« vollständig durchzuführen.	
	S/RES/2290(2016)	31.5.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2206(2015) verhängten Maßnahmen betreffend Reisen und Finanzen bis zum 31. Mai 2017, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 1. Juli 2017 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/RES/2287(2016)	12.5.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interims-Sicherheits-truppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 15. November 2016 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2016/6	11.5.2016	Der Sicherheitsrat ersucht den Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus , in enger Abstimmung mit dem Exekutivdirektorium des Ausschusses und den anderen zuständigen UN-Organen und internationalen und regionalen Organisationen bis zum 30. April 2017 einen Vorschlag für einen »umfassenden internationalen Rahmen« vorzulegen. Enthalten sein sollen Leitlinien und bewährte Verfahren für ein wirksames, völkerrechtskonformes Vorgehen gegen die Art und Weise, wie die Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL, Da'esh), Al-Qaida und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen und Einrichtungen ihre Narrative benutzen, um andere zur Begehung terroristischer Handlungen zu ermutigen, ferner eine Kampagne für ein Gegenarrativ, die mit etwaigen Kampagnen der Vereinten Nationen im Einklang steht, sowie Optionen für die Koordinierung der Umsetzung dieses Rahmens und die Mobilisierung der erforderlichen Ressourcen.	
	S/PRST/2016/7	13.5.2016	Der Sicherheitsrat verurteilt alle von Boko Haram in der Region des Tschadseebeckens begangenen Terroranschläge, Menschenrechtsübergreife und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht. Der Rat bekundet größte Beunruhigung über die Verbindungen Boko Harams zur Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL, Da'esh) und verlangt, dass Boko Haram unverzüglich alle Gewalthandlungen einstellt.	
Westsahara	S/RES/2285(2016)	29.4.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2017 zu verlängern. Der Rat betont, dass die MINURSO dringend ihre volle Funktionsfähigkeit wiedererlangen muss.	+10; -2 (Uruguay, Venezuela); =3 (Angola, Neuseeland, Russland)
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2281(2016)	26.4.2016	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) bis zum 31. Juli 2016 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 64 | 2016 | No. 4

Annett Guenther

**The Humanitarian World Summit
No Short-term Solutions for the Challenges
for Humanitarian Aid**

pp. 147–150

At the first World Humanitarian Summit, attendees discussed ways to address unprecedented humanitarian needs and the growing humanitarian financing gap. Participants made numerous commitments to implement the ‘Agenda for Humanity’. There was consensus that the focus needs to be on the crises-affected, vulnerable populations and on strengthening local actors. The ‘Grand Bargain’ aims at increasing the efficiency of humanitarian aid. Germany’s engagement was reflective of its role as the third largest donor and an important player in shaping humanitarian aid.

Baerbel Kofler

**Comment: A World Summit to Strengthen
Humanitarian Aid**

p. 151

The Federal Government’s Commissioner for Human Rights Policy and Humanitarian Aid, Baerbel Kofler, argues for strengthening the consensus on the principles of International Humanitarian Law in humanitarian crises. Humanitarian aid cannot replace political solutions.

**“The UN Has to Become Stronger Instead
of Becoming Cheaper”**

pp. 154–157

In an interview, Franz Baumann, former UN Assistant Secretary-General, discusses management deficits, necessary administrative reforms, the IT system ‘Umoja’, as well as personnel issues at the Secretariat of the United Nations.

Alexander Betts

Expectations on the Summit for Refugees and Migrants

pp. 158–162

This article examines the prospects for success of the High-Level Meeting on Large Movements of Refugees and Migrants in September 2016. Concerns of certain international organizations regarding their mandates led to a fragmentation of efforts and a hastily conceived summit based on compromise. The focus on so-called ‘Global Compacts’ places the emphasis on the creation of abstract principles when the real challenges are about compliance and implementation of existing legal frameworks. The summit has to be seen as a starting point that must set in motion a series of new initiatives.

Hartmut Ganns

**Comment: The UN City of Bonn:
A Success Story that Is by no Means Finished**

p. 163

Hartmut Ganns marks the 20th anniversary of Bonn as a German United Nations City by discussing past achievements as well as ongoing initiatives to further strengthen Bonn’s profile as a UN location. While the last 20 years have been a success story, the committed support of government policy remains crucial.

Stefan Oeter

**Enforcement Measures in line with
Chapter VII of the UN Charter
Chances and Risks of UN Security Council Practices**

pp. 164–169

Chapter VII of the UN Charter regulates international responses in cases of global threats to peace and acts of aggression. This core element of the collective security system was established to restructure the world after the end of World War II. In the nineties, following the discussion of a ‘broad concept of security’, the otherwise restrictive boundaries of interpretation of Article 39 of the UN Charter dissolved when they were subject to the political aims of the UN Security Council. However, the expansion of coercive measures under Chapter VII creates problems. The results of such developments are dangerous for the legitimacy of the collective security system.

Ayşe-Martina Böhringer

**The Case of Julian Assange – A Stage for
Political Theater? The Mandate of the Working Group
on Arbitrary Detention**

pp. 170–174

In February 2016, the UN Working Group on Arbitrary Detention published its controversial opinion No. 54/2015 concerning Julian Assange. It expressly stated that Assange was arbitrarily detained by the governments of Sweden and the United Kingdom. The statement is controversial in terms of both legal reasoning and the fact that it exceeds the competence of the Working Group. In the light of this, the question arises whether the Working Group allows itself to be misused for personal political purposes.

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

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

Leitung der Redaktion: Sylvia Schwab

Redaktion/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift-vereinte-nationen

Druck und Verlag:

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

Erscheinungsweise:

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

Bezugspreise des BWV:

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

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: vertrieb@bwv-verlag.de
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

Vorstand

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

Präsidium

Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Hans-Dietrich Genscher †
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Dr. Kerstin Leitner
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Karl-Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. 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
Dr. Guido Westerwelle †
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Landesverbände

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

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

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

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

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

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Kai Ahlborn
info@dgvn-sachsen.de

Generalsekretariat

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