



VEREINTE NATIONEN

2|18

66. Jahrgang | Seite 49–96
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Am Hufeisentisch versammelt

Profil zeigen: Deutschlands Kandidatur für den Sicherheitsrat

Anja Papenfuß

»Eine schlagkräftigere UN liegt in unserem ureigenen Interesse.«

Interview mit Christoph Heusgen, Ständiger Vertreter Deutschlands
bei den Vereinten Nationen

Die Sanktionsausschüsse zwischen Macht und Regeln

Thomas Dörfler



Ein guter Rat ist teuer

Liebe Leserinnen und Leser,

Deutschland bewirbt sich nunmehr zum sechsten Mal für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Die Kandidatur für die Jahre 2019 und 2020 ist allerdings kein Selbstläufer: Neben der Bundesrepublik bewerben sich auch Belgien und Israel für die zwei möglichen Plätze im Rat, die der Regionalgruppe ›westeuropäische und andere Staaten‹ zugesprochen werden. In dieser Ausgabe soll die Kandidatur Deutschlands zum Anlass genommen werden, um hinter die Kulissen des Sicherheitsrats und seiner Arbeit zu blicken. Mit welchen Problemen der zuweilen dysfunktionale Rat konfrontiert ist, analysieren die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.



Anja Papenfuß schaut sich die deutsche Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat an und lotet die Bewerbungschancen aus. Die Bewerbung kann jedoch nur ein Baustein für Deutschlands Übernahme von mehr internationaler Verantwortung sein und es gibt noch viel zu tun, um diese Rolle glaubwürdig zu vertreten. Denn insgesamt betrachtet räumt die Bundesregierung der Weltorganisation immer noch nicht die notwendige außenpolitische Priorität ein, kritisiert die Bundestagsabgeordnete **Margarete Bause** in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. **Christoph Heusgen**, Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen, spricht im Interview aus seiner Perspektive über die Tätigkeit in New York, die Kandidatur für den UN-Sicherheitsrat und Deutschlands internationale Verantwortung. Wenn es um die Umsetzung von Sanktionen zur Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens geht, arbeitet der Sicherheitsrat eng mit seinen Sanktionsausschüssen zusammen. **Thomas Dörfler** betont, dass viele zentrale Entscheidungen fernab der Öffentlichkeit in diesen Ausschüssen getroffen werden und es daher einer genaueren Analyse ihrer Tätigkeit bedarf. Ein Sanktionsausschuss beschäftigt sich mit Nordkorea und seinem Atom- und Raketenprogramm. Allerdings haben Sanktionen in diesem Fall bislang nicht die erhoffte Lösung des Konflikts gebracht, so **Eric J. Ballbach**. Seiner Auffassung nach sollten die Sanktionen des Sicherheitsrats in eine kohärente Gesamtstrategie für Nordkorea eingebunden werden, die es nach wie vor nicht gibt. Eine übergeordnete Strategie im Sicherheitsrat verfolgt hingegen Schweden als derzeitiges nichtständiges Mitglied mit seiner feministischen Außenpolitik. **Sophia Becker** und **Kristina Lunz** zeigen, was dieser Ansatz konkret bedeutet und welche Auswirkungen er auf sicherheitspolitische Debatten haben kann.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Korrigendum: In der Ausgabe 1/2018 sind in der Tabelle 5 ›Die Mitgliedstaaten nach Wirtschaftsleistung‹ (S. 47) einige Staaten mit einer falschen Wirtschaftsleistung angegeben. Die korrigierte Version ist unter www.dgvn.de/veroeffentlichungen/artikel/einzel/die-mitgliedstaaten-der-vereinten-nationen-47/ frei zugänglich.

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Am Hufeneisentisch versammelt

51 **Profil zeigen: Deutschlands Kandidatur für den Sicherheitsrat**

Anja Papenfuß

56 **Drei Fragen an | Margarete Bause**

57 **»Eine schlagkräftigere UN liegt in unserem ureigenen Interesse.«**

Interview mit Christoph Heusgen, Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen

62 **Die Sanktionsausschüsse zwischen Macht und Regeln**

Thomas Dörfler

67 **Internationale Antworten auf Nordkoreas Atomprogramm**

Eric J. Ballbach

72 **Schwedens undiplomatische Diplomatie im Sicherheitsrat**

Sophia Becker · Kristina Lunz

Im Diskurs

78 **Standpunkt | Nur ein erster Schritt**

Stefan Rother

79 **Die fragwürdige Rolle der UN in Jemen**

Mareike Transfeld

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

85 Weltraumausschuss | Tagungen 2017

Silke Hüttemann · Franziska Knur

Wirtschaft und Entwicklung

86 Internet Governance Forum | Treffen 2017

Wolfgang Kleinwächter

Sozialfragen und Menschenrechte

87 Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | Tagungen 2017

Rainer Huhle

Rechtsfragen

89 Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeiten 2017

Mayeul Hiéramente

91 Personalien

94 Dokumente der Vereinten Nationen

Diverses

92 Buchbesprechungen

96 Impressum

Profil zeigen: Deutschlands Kandidatur für den Sicherheitsrat

Deutschlands Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2019/2020 ist kein Selbstläufer. Die Mitbewerber um die zwei Sitze, Belgien und Israel, können mit Deutschlands wenig innovativer Kampagne mithalten. Wird Deutschland gewählt, sollte es europäisch handeln und den Rat als Krisenmanager wiederbeleben.



Anja Papenfuß, geb. 1969, leitet die Pressestelle der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Berlin. Zuvor war sie Redaktionsleiterin des Online-Journals Internationale Politik und Gesellschaft (IPG) der FES und bis Ende des Jahres 2015 Chefredakteurin der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN der DGVN.

die Tatsache, dass Deutschland viertgrößter Beitragszahler zum ordentlichen UN-Haushalt ist sowie zu den einflussreichsten Ländern Europas zählt, lässt die Kandidatur aussichtsreich erscheinen.

Die Bewerbungskampagne

Die Argumente Deutschlands für eine Bewerbung werden mit ›Deutschland, eine Stimme für Frieden, Gerechtigkeit, Innovation und Partnerschaft in den Vereinten Nationen‹ betitelt.³ Die darin aufgeführten Ziele und Absichten sind allgemein gehalten und im Wesentlichen dieselben, die auch für die früheren Amtszeiten galten.

Im Bereich Frieden wird das monetäre Argument vorgebracht: Deutschland leistet den viertgrößten finanziellen Beitrag zur UN-Friedenssicherung. Die personelle Beteiligung wird von der Bundesregierung als gezielte und stetige Ausweitung und Professionalisierung dargestellt.⁴ Konfliktprävention und -nachsorge werden zu Schwerpunkten des deutschen friedenspolitischen Engagements erklärt, erkennbar an der finanziellen und personellen Unterstützung der Gruppe für Vermittlungsunterstützung (Mediation Support Unit – MSU) und der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC).⁵

Im Juni 2016 gab der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier Deutschlands Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für die Jahre 2019/2020 bekannt.¹ Der Schritt kam wenig überraschend, hat Deutschland sich doch seit dem Ende des Ost-West-Konflikts durchschnittlich alle acht Jahre für den zweijährigen Sitz im wirkmächtigsten UN-Gremium erfolgreich beworben. Die Bundesrepublik gilt unter den 193 UN-Mitgliedstaaten als glaubwürdig, kompromissbereit, kooperationswillig und als überzeugter Unterstützer der Ziele der Vereinten Nationen. Als »wichtige Mittelmacht mit globalen Interessen«² gehört die Förderung friedlicher multilateraler Lösungen für regionale Krisen und globale Probleme zur Staatsräson. Diese Eigenschaften und

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder. Zur Rede siehe Frank-Walter Steinmeier, »Brüche und Brücken – Deutsche Außenpolitik in bewegten Zeiten«, Vortrag im Rahmen der GIGA Distinguished Speaker Lecture Series, 27.6.2016, Hamburg, www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160627-bm-giga/281606. In den Vereinten Nationen war die Kandidatur Deutschlands bereits im Jahr 2013 bekannt, siehe Benny Avni, Surprise UN Attack: Germany v. Israel, New York Post, 16.5.2013, nypost.com/2013/05/16/surprise-un-attack-germany-v-israel/

² Johannes Varwick, Deutschland in den Vereinten Nationen, UN-Basis-Informationen 47, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Berlin 2013, S. 6.

³ Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen, Deutschland, eine Stimme für Frieden, Gerechtigkeit, Innovation und Partnerschaft in den Vereinten Nationen, Kampagnen-Broschüre, New York 2017, online unter www.auswaertiges-amt.de/blob/281456/9c6f37d447fb4345413fb592a4c25ff5/sicherheitsrat-broschuere-data.pdf abrufbar.

⁴ Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen, Deutschland, a.a.O. (Anm. 3), S. 1.

⁵ Ebd., S. 7.

Unter dem Aspekt Gerechtigkeit werden Menschenrechte mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) verknüpft. Die Bundesrepublik möchte das Thema Menschenrechte verstärkt im Sicherheitsrat behandeln. Dabei liegt der Schwerpunkt weiterhin auf den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

Unter dem Stichwort Innovation werden die Themen Sicherheitsratsreform, nachhaltige Entwicklung, Klimawandel und Bildung zusammengefasst. Deutschland möchte sich für die Erweiterung des Sicherheitsrats, die Umsetzung der 2030-Agenda und des Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen einsetzen und mit gutem Beispiel vorangehen.

Mit dem Schlagwort Partnerschaft wird Entwicklungszusammenarbeit, Flucht und Migration angesprochen. Hier wirbt Berlin mit der Unterstüt-

richtet. Eine Überzeugungskampagne nach innen wird als nicht notwendig erachtet, denn das Auswärtige Amt ist der Meinung, die Unterstützung im eigenen Land sei sicher. Möglicherweise scheut die Exekutive aber auch eine Diskussion über das Fehlen einer sichtbaren Strategie für das deutsche Engagement in den Vereinten Nationen – einer Strategie, mit der man gestaltet, nicht nur verwaltet.

Deutschlands Chancen auf einen nichtständigen Sitz

Neben den fünf ständigen Mitgliedern (Permanent Five – P5) China, Frankreich, Großbritannien, Russland und den USA werden jedes Jahr fünf der zehn nichtständigen Sitze neu besetzt. Die Vergabe rotiert zwischen den Regionalgruppen in der Generalversammlung. Für die Amtszeit der Jahre 2019/2020 steht je ein Sitz für Afrika, Asien-Pazifik, Lateinamerika und Karibik sowie zwei Sitze für die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG) zur Verfügung.

Die Wahlen am 8. Juni 2018 in der Generalversammlung sind mit einigen Unwägbarkeiten behaftet. Im Gegensatz zu anderen Regionalgruppen ist es in der WEOG seit einigen Jahren üblich, dass es mehr Kandidaten als Sitze geben wird. Um gewählt werden zu können, müssen die Bewerber zuerst die Unterstützung ihrer Regionalgruppe sichern. Für die WEOG haben dies Belgien, Deutschland und Israel erreicht.

Israel hat seine Bewerbung für die Jahre 2019/2020 bereits im Jahr 2005⁷ eingereicht. Belgien hat sich im Jahr 2009⁸ beworben, Deutschland hingegen erst im Jahr 2013.⁹ Ein Pluspunkt für Israel ist, dass es sich zum ersten Mal bewirbt. Bis zum Jahr 2000 war es Israel als Mitglied der Asien-Pazifik-Gruppe verwehrt, sich zu bewerben. Zu viele Staaten der Gruppe verweigerten dem Land die Unterstützung. Danach wurde Israel zunächst übergangsweise und unter der Bedingung, sich nicht für den Sicherheitsrat zu bewerben, in die WEOG aufgenommen. Seit der Vollmitgliedschaft im Jahr 2004 erwog Israel zu kandidieren und wählte eine Amtszeit, für die es damals noch keine anderen Bewerbungen gab.¹⁰

Israel könnte die Nichtwahl in den UN-Sicherheitsrat als erneuten Beweis für die aus seiner Sicht grundlegende Israel-Feindseligkeit der Vereinten Nationen nutzen.

zung von jährlich mehr als 13 Milliarden US-Dollar und ist damit drittgrößter Geber im Bereich Entwicklungszusammenarbeit.

Was offensichtlich wieder einmal fehlt, ist ein erkennbares Profil, das Deutschland von anderen Staaten unterscheidet. Man reiht die wichtigsten Ziele und Absichten aneinander und hofft, dass für alle Mitgliedstaaten etwas dabei ist, damit sie die Bundesrepublik wählen.

Die Bundesregierung wird bis zum Juni 2018 auf vielfältige Art für Deutschland werben: durch bilaterale Partnerschaften, einschließlich Entwicklungshilfe, die Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur, Bildung und Wissenschaft sowie einer intensiven Reisediplomatie in Mitgliedstaaten.⁶ Am UN-Amtssitz in New York wird die höhere Beamtenschaft alle Staaten, deren Stimme nicht sicher ist, zu Gesprächen aufsuchen. Die Kampagne ist ausschließlich auf die UN-Botschafterinnen und -Botschafter in New York und die Hauptstädte ausge-

⁶ So der Leiter der Bewerbungskampagne Andreas Künne vom Auswärtigen Amt während einer DGVN-Podiumsdiskussion zum Thema Deutschlands Kandidatur für den Sicherheitsrat 2019/2020 am 22.2.2018 in Berlin.

⁷ Avni, Surprise UN Attack, a.a.O. (Anm. 1).

⁸ Kay Wagner, Belgien will Sitz im UN-Sicherheitsrat, Belgischer Rundfunk, 21.9.2017, brf.be/national/1115935/

⁹ Is Germany Preventing Israel from Joining the Security Council?, The Jewish Voice, 22.5.2013, thejewishvoice.com/2013/05/22/is-germany-preventing-israel-from-joining-the-security-council/

¹⁰ Vgl. Ian Williams, Israel's Quest for Security Council Seat Faces Challenge in General Assembly Vote, Washington Report on Middle East Affairs, März/April 2018, S. 20–22 und Avni, Surprise UN Attack, a.a.O. (Anm. 1).

Israels zweiter Pluspunkt ist die Unterstützung durch die USA. Israel hat unter dem Ständigen Vertreter bei den UN Danny Danon eine massive Kampagne gestartet.¹¹ Danon führte ein eher ungewöhnliches Argument für Israels einzigartige Qualifikation an: Israel sei einer der wenigen Staaten, der aus erster Hand Erfahrungen mit dem Versagen der Organisation gesammelt hätte und sei daher höchst geeignet, um die UN wieder auf den rechten Weg zu bringen.¹² Doch Israels beharrliche Missachtung der UN-Charta und von Resolutionen des Sicherheitsrats vor allem in Bezug auf seine Siedlungspolitik sowie die traditionelle Feindschaft der arabischen Staaten¹³, aber auch vieler afrikanischer Staaten, werden dem Land vermutlich die entscheidenden Stimmen kosten. Israel ist sich seiner geringen Chancen wahrscheinlich bewusst und könnte die Nichtwahl als erneuten Beweis für die aus seiner Sicht grundlegende Israel-Feindseligkeit der UN und ihren Mitgliedstaaten künftig nutzen.

Belgien war schon fünfmal im Sicherheitsrat – zuletzt in den Jahren 2007/2008. Es dürfte als kleineres Land der Europäischen Union (EU) als »unabhängiger« im Vergleich zu Deutschland und als für die Belange der Entwicklungsländer empfänglicher angesehen werden. Daher könnte Belgien das beste Ergebnis erzielen.

Deutschland dürfte von Frankreich unterstützt werden und in den Ländern der Frankophonie auch dafür werben. Die Bundesregierung hat daher sehr gute Chancen, einen der beiden Sitze zu erhalten.

Entscheidend wird sein, ob sich Israel im ersten Wahlgang mindestens so viele Stimmen sichern kann, dass bei einem sehr hohen Ergebnis für einen der beiden WEOG-Kandidaten der andere die Zweidrittelmehrheit knapp verfehlen würde. Wenn Belgien und Israel in eine Stichwahl gehen müssen (siehe Info-Kasten), dann wird Israel in den folgenden Wahlgängen vermutlich verlieren. Sollte es Deutschland sein, ist nicht klar, wie lange es Kampfabstimmungen gegen Israel durchhält. Der amerikanische Druck auf die Deutschen dürfte groß sein, was entweder durch das Zurückziehen der Kandidatur oder durch eine Sitzteilung mit Belgien oder Israel gelöst werden könnte. Beide

Die Wahl der nichtständigen Mitglieder in den UN-Sicherheitsrat

Gemäß Artikel 18, Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen wählt die Generalversammlung die nichtständigen Mitglieder für den Sicherheitsrat. Die Wahl der Staaten einer Regionalgruppe – so auch der beiden Sitze der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG) – läuft wie folgt ab: Beide Sitze werden im selben Wahlgang gewählt. Wer bereits im ersten Wahlgang die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Stimmen der anwesenden Staatenvertreter hat – sollten alle 193 Mitglieder anwesend sein, sind dies 129 Stimmen – ist gewählt. Wenn keiner der drei aktuell bekannten Bewerber dieses Quorum erreicht, treten die beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen im zweiten Wahlgang gegeneinander an. Sollte es drei Runden lang keiner der beiden Kandidaten schaffen, die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Stimmen auf sich zu vereinen, wird die Wahl geöffnet und neue Kandidaten können sich bewerben. Diese offene Wahl kann bis zu dreimal stattfinden. Dieses Prozedere wird solange durchgeführt, bis ein Kandidat die erforderliche Stimmenzahl erreicht hat. Kandidaten können aufgeben oder neue Kompromisskandidaten können sich zur Wahl stellen. Möglich ist auch, dass zwei gleichauf liegende Staaten sich den Sitz jahresweise teilen.

Quelle: Ahead of Security Council Elections, General Assembly President Explains How a Country Can Get a Non-Permanent Seat, UN News, 27.6.2016, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54339#.Whx6dLaX_OS

Szenarien sind für die deutschen Diplomatinen und Diplomaten nicht vorstellbar. Für sie ist das klare Ziel, im ersten Wahlgang gewählt zu werden.¹⁴ Allerdings ist auch denkbar, dass die USA Druck auf Belgien ausüben, um den Weg für Deutschland und Israel frei zu machen. Nicht zuletzt könnten Staaten, die Israel unterstützen, Deutschland an seine historische Verantwortung gegenüber Israel erinnern, weshalb das Erreichen der Zweidrittelmehrheit in der ersten Runde für die Bundesrepublik entscheidend ist.

Da die Wahl anonym ist, kann sich keiner der Bewerber auf Wahlzusagen verlassen. Beobachter räumen Deutschland jedoch deutlich bessere Chancen als Israel und etwas bessere Chancen als Belgien ein, auch wenn Israel wahrscheinlich mehr Stimmen als erwartet auf sich vereinen wird.¹⁵

¹¹ Dazu gehörten Dinner-Einladungen an afrikanische Botschafterinnen und Botschafter in New York und Reisen nach Jerusalem. Vgl. Kambiz Foroohar, Why Israel Wants a Seat on the United Nations Security Council, National Post, 16.8.2017, nationalpost.com/news/world/why-israel-wants-a-seat-on-the-united-nations-security-council

¹² Vgl. Williams, Israel's Quest, a.a.O. (Anm. 10).

¹³ George Mikhail, Arab States Coordinate Efforts to Block Israel's UN Security Council Bid, Al-Monitor, 4.10.2017, eu.al-monitor.com/pulse/contents/articles/archives/originals/2017/09/arab-countries-counter-israeli-candidacy-non-permanent-seat.html. Sollte Saudi-Arabien allerdings eine Vereinbarung mit Israel treffen, gemeinsam gegen Iran vorzugehen, könnten Saudi-Arabien und die mehrheitlich sunnitischen Staaten für Israel stimmen: Siehe Foroohar, Why Israel Wants a Seat, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁴ So der Diplomat und Kampagnenleiter Andreas Künne, a.a.O. (Anm. 6).

¹⁵ Zu dieser Einschätzung kommen die langjährigen UN-Experten Richard Gowan und Ian Williams sowie der ehemalige deutsche UN-Botschafter Hans-Joachim Vergau in Gesprächen mit der Autorin im Januar und Februar 2018.



Der UN-Sicherheitsrat während eines Briefings mit dem UN-Sonderkoordinator für den Nahost-Friedensprozess Nickolay Mladenov. UN PHOTO: MANUEL ELIAS

Hat Deutschland es ›verdient‹, in den Sicherheitsrat zu kommen?

In Artikel 23 der UN-Charta werden die Kriterien für die Eignung als nichtständiges Mitglied aufgeführt: Danach zählt »[...] in erster Linie der Beitrag [...] zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation [...]«.

In den zurückliegenden 28 Jahren seit der Wiedervereinigung hat die Bundesrepublik ihr Engagement in den Vereinten Nationen stetig ausgeweitet, jedoch nur wenige Schwerpunkte gesetzt. Man hat meist nach dem Gebot der Stunde dort mehr investiert, wo es notwendig schien. Militärische Unterstützung hat Deutschland lange Zeit entweder umgangen oder solche Einsätze zur Friedenssicherung gewählt, die nicht unter UN-Kommando standen, wie beispielsweise die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) in Afghanistan oder die Kosovo-Truppe (KFOR). Wenn tatsächlich unter

UN-Kommando gedient wurde, dann nur in Einsätzen mit geringem Risiko für die Soldaten, unter anderem gilt dies für die Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon II (UNIFIL II). Für eine bedeutende Mittelmacht mit Ambitionen auf einen ständigen Sicherheitsratsplatz ist und bleibt die Beteiligung auf einem zu niedrigem Niveau.¹⁶

Dennoch attestieren einige Beobachterinnen und Beobachter Deutschland einen außenpolitischen Reifeprozess: Zu nennen sind hier die aktive Vermittlung in der Ukraine-Krise seit dem Jahr 2014, die Ausrüstung und Ausbildung kurdischer Peschmerga für den Kampf gegen den Islamischen Staat (Da'esh – IS), die Beteiligung an der Anti-IS-Koalition sowie an der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA).¹⁷

Insbesondere die Ausweitung der Beteiligung auf militärischem Gebiet wird als Beleg dafür angesehen, dass die Bundesrepublik eine größere Rolle in den Vereinten Nationen spielen will.¹⁸ Die Beteiligung Deutschlands an der MINUSMA mit hochwertigem Material und einem großen Kontingent an gut ausgebildetem Personal kann als ein Quantensprung angesehen werden.¹⁹ Die dauerhafte Übergabe von Bundeswehrfähigkeiten an die UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) im September 2017 scheint für eine längerfristige Ausweitung des militärischen Engagements zu sprechen.²⁰

Auch Deutschlands Vorsitze in der Gruppe der Sieben (G7) (2015), der G20, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 2017 sowie seine Rolle bei den Atomverhandlungen mit Iran sind Zeichen gewachsenen sicherheitspolitischen Gewichts. Diese Verhandlungen sind insofern von besonderer Bedeutung als hier Deutschland über einige Jahre hinweg gemeinsam mit den P5 gleichberechtigt verhandelt hat. Manche Kritikerin kann aber hinter all dem keine Strategie erkennen, sondern nur »alten Wein in neuen Schläuchen«²¹.

¹⁶ So ist Deutschland lediglich auf Platz 34 der UN-Truppenstellerstaaten (Stand: Februar 2018), siehe United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO), Troop and Police Contributors, www.peacekeeping.un.org/sites/default/files/ranking_of_military_and_police_contributions.pdf

¹⁷ Sarah Brockmeier, zitiert nach Les Neuhaus, Germany Wants to Break From US on Foreign Policy, Take Europe With It, Observer, 7.12.2017, observer.com/2017/12/sigmar-gabriel-announces-germany-is-breaking-from-us-on-foreign-policy/

¹⁸ Dies attestiert beispielsweise der Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Volker Perthes: »Deutschland sollte weniger über Erdogan reden«, Interview, Tagesspiegel, 28.1.2018, www.tagesspiegel.de/politik/swp-chef-volker-perthes-deutschland-sollte-weniger-ueber-erdogan-reden/20899564.html

¹⁹ So sehen es Christian Stock, Transforming or Bending German Strategic Culture? From ISAF to MINUSMA, in: John Karlsrud/Kseniya Oksamytna (Eds.), The Theory and Practice of UN Peace Operations, 2018 (im Erscheinen) und der ehemalige verteidigungspolitische Sprecher der Grünen, Winfried Nachtwei: Stärkung des UN-Peacekeeping: Übergabe von Bundeswehrfähigkeiten an UN-Untergeneralsekretär Lacroix, 18.9.2017, dgvn.de/meldung/staerkung-des-un-peacekeeping-uebergabe-von-bundeswehrfaehigkeiten-an-un-untergeneralsekretaer-lacroix/

²⁰ Siehe Nachtwei, Stärkung des UN-Peacekeeping, a.a.O. (Anm. 19).

²¹ Aurélie Domisse, New Wine in Old Bottles: Germany and Conflict Prevention at the UN, Pass Blue, 15.9.2017, www.passblue.com/2017/09/15/new-wine-in-old-bottles-germany-and-conflict-prevention-at-the-un/

Rückblickend kann die deutsche UN-Politik im Sicherheitsrat als solide, zurückhaltend und grundsätzlich auf westlicher Linie liegend beschrieben werden. Die Bundesregierung setzte durchaus eigene Akzente mit den Themen Sicherheit und Klimawandel oder Kinder und bewaffnete Konflikte, ohne dabei einen grundsätzlichen Wandel oder eine wirkliche Verbesserung zu erreichen. Die Themen werden zwar gesetzt, aber nicht mit Leben gefüllt. Konsequenz wäre etwa, wenn Deutschland in allen konfliktbezogenen Resolutionen des Sicherheitsrats auf einen Passus zum Schutz von Kindern pochen würde. Oder wenn es beim Thema Klimawandel und Sicherheit einen Leitfaden entwickeln würde, ab wann der Sicherheitsrat sich mit akuten klimabedingten Krisen auseinandersetzen sollte.

Deutschland hat keine Reformprojekte angestoßen – außer der mittelfristig aussichtslosen Frage der Erweiterung des Rates um neue ständige Mitglieder – und auch kein sonderliches Engagement gezeigt, die Arbeitsweise und Transparenz des Rates zu verbessern. Deutlich aktiver traten hier kleinere Staaten wie Liechtenstein oder die Schweiz auf.²²

Insgesamt betrachtet hat Deutschland jedoch durch sein kontinuierlich starkes Engagement im Bereich der Konfliktprävention und -nachfolge sowie sein stärkeres militärisches Engagement in Mali die »Lücke« bei der Übernahme internationaler Verantwortung geschlossen und wäre ein geeigneter Kandidat für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat.

Internationale und nationale Herausforderungen

Sollte Deutschland gewählt werden, würden die Jahre 2019/2020 aufgrund der weltpolitischen Lage eine schwierige Amtszeit werden. Die zunehmend isolationistisch handelnden USA lassen der Bundesregierung nur die Wahl, sich öfter deutlich gegen-

über dem Verbündeten zu profilieren oder hinter der aufrecht erhaltenen Fassade eines transatlantischen Schulterschlusses zurückhaltend aufzutreten. Ziel sollte in jedem Fall sein, die USA, soweit es geht, in die Verantwortung zu nehmen, sie insbesondere beim Konflikt mit Nordkorea zur Deeskalation anzuhalten und ihren angekündigten massiven Budgetkürzungen bei der UN-Friedenssicherung²³ entgegenzutreten.

Die politische Konstellation in dieser Zeit wird aber auch aufgrund eines selbstbewussteren Russlands und eines erstarkten Chinas schwierig. Russland sieht sich durch seine Beteiligung am Syrienkrieg und die Krim-Annexion als einflussreichen Akteur, dem an einer neuen Weltordnung »ohne westliche Hegemonie« gelegen ist.²⁴ China nimmt seit Ende des Jahres 2017 eine Art Führungsrolle in den internationalen Beziehungen für sich in An-

English Abstract

Anja Papenfuß

Establishing a Presence: Germany's Candidacy for a Non-permanent Seat on the UN Security Council pp. 51–56

Germany's routine run for one of the two temporary seats on the UN Security Council for 2019/2020 is promising, but far from certain. The two strong contenders in the Western European and Others Group (WEOG), Belgium and Israel, will prevent Germany from an easy run. Germany's campaign is not innovative, but its increased military participation in UN-led missions in recent years, above all MINUSMA in Mali, and its decisive involvement in the international negotiations on Iran's nuclear programme have considerably sharpened its profile as a major player. As an elected member, Germany will have to work hard to ensure that it represents Europe's interests at the UN and that the world body remains the key multilateral forum for crisis prevention and resolution.

Keywords: Belgien, Deutsche UN-Politik, Israel, Sicherheitsrat, Group of Western European and Other States – WEOG, UN Security Council

²² Vgl. Pascale Baeriswyl, Revolution durch die Hintertür. Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UN-Sicherheitsrat, Vereinte Nationen (VN), 5/2013, S. 195–200.

²³ Pentagon Official: US to Cut Contributions to UN Peacekeeping Missions, The Hill, 15.11.2017, www.thehill.com/policy/defense/360505-top-pentagon-official-us-to-cut-contributions-to-un-peacekeeping-missions

²⁴ Dimitri Suslow, Jetzt gestalten mal wir die Welt, Die Zeit, 1.2.2018.

²⁵ Junhua Zhang, Die globale Führungsrolle wechselt nach Peking, Neue Zürcher Zeitung, 21.11.2017, www.nzz.ch/meinung/die-globale-fuehrungsrolle-wechselt-nach-pekings-ld.1329601

²⁶ Robin Emmott, Ukraine Crisis Needs 20,000-Strong U.N. Force: Report, Reuters, 12.2.2018, www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-peace-keepers/ukraine-crisis-needs-20000-strong-u-n-force-report-idUSKBN1FW168

²⁷ Süddeutsche Zeitung, Neues Iran-Format, 21.2.2018, S. 7.

²⁸ Guterres's Grand Plan to Remake the UN's Peace and Security »Pillar«, PassBlue, 20.10.2017, www.passblue.com/2017/10/20/guterres-big-plan-to-redo-the-uns-peace-and-security-pillar/

²⁹ Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2017 (59. Bericht), Bundestagsdrucksache 19/700, 20.2.2018, insbesondere S. 8 und 42.

³⁰ Philipp Rotmann, Für eine ehrliche Außenpolitik, Frankfurter Rundschau, 28.2.2018, www.fr.de/politik/meinung/gastbeitraege/gastbeitrag-fuer-eine-ehrliche-aussenpolitik-a-1457085

³¹ Richard Gowan, As Domestic Opposition to a Greater Global Role Mounts, Will Germany Turn Inward? World Politics Review, 4.12.2017, www.worldpoliticsreview.com/articles/23727/as-domestic-opposition-to-a-greater-global-role-mounts-will-germany-turn-inward

Drei Fragen an Margarete Bause

Deutschland bewirbt sich für die Jahre 2019/2020 nun zum sechsten Mal für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Wie bewerten Sie diese Bewerbung?

Unser Land sollte sich international stärker für Frieden und die Einhaltung der Menschenrechte engagieren. Darum finde ich es gut, dass Deutschland sich in bestimmten Abständen um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat bemüht. Meine politischen Mitstreiterinnen und Mitstreiter in der Partei Bündnis 90/Die Grünen und ich wünschen uns mittel- bis langfristig allerdings einen europäischen Sitz. Solange dies nicht umgesetzt werden kann, sollten sich die europäischen Mitglieder im Sicherheitsrat sehr eng abstimmen.

Deutschland, so heißt es, solle mehr internationale Verantwortung übernehmen. Warum jedoch befindet sich die Bundesrepublik im Bereich der UN-Friedenssicherung immer noch im Mittelfeld und engagiert sich fast ausschließlich in Mali bei der MINUSMA?

Meine Fraktion und ich fordern seit vielen Jahren ein stärkeres Engagement und unterlegen dies immer wieder mit Initiativen im Bundestag. Leider hat sich die Bundesregierung zuletzt sogar mit dafür eingesetzt, dass das Budget der UN-Friedensmissionen gekürzt wird. Das kritisiere ich scharf und verlange im Gegenteil mehr Mittel für die Friedensmissionen und die Arbeit der UN insgesamt. Im Jahr 2017 haben wir die Bundesregierung aufgefordert, sich klare Zielvorgaben zu setzen. So war eine Forderung von uns, bis zum Jahr 2025 mindestens viermal so viele Polizistinnen und Polizisten wie aktuell in UN-Friedenseinsätze zu entsenden. Heute stellt Deutschland gerade einmal 27 Personen für UN-Polizeimissionen ab. Dies ist bei einer Gesamtzahl von rund 11 000 blamabel und zeugt nicht von internationaler Verantwortung.

Warum spielen Ihrer Meinung nach die UN im Bundestag kaum eine Rolle und wie könnten sie präsenter werden?

In der letzten Legislaturperiode gab es im Bundestag einen Unterausschuss Vereinte Nationen und ich hoffe, dass dieser auch jetzt wieder eingerichtet wird. Im Jahr 2015 hat unsere Fraktion viele Vorschläge zur Stärkung der UN vorgelegt. In der letzten Wahlperiode haben wir 17 Anträge zu den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) in den Bundestag eingebracht. Wir setzen uns für eine stärkere Gewichtung der zivilen Krisenprävention ebenso ein wie für die Sicherheitsratsresolution 1325 ›Frauen, Frieden, Sicherheit‹. Mit derartigen Initiativen versuchen wir, die Weltorganisation stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken.



Margarete Bause,
geb. 1959, ist Mitglied im Ausschuss für
Menschenrechte und humanitäre Hilfe im
Deutschen Bundestag. FOTO: RALF ROLETSCHKE

spruch.²⁵ Hier sollte sich Deutschland an der Einhebung des Syrien-Konflikts beteiligen, dessen Fortbestehen wie kaum ein anderer das Ansehen der Weltorganisation beschädigt, und damit Russland und China mit ihrem rein geostrategischem Kalkül im Rat ein wenig zurückdrängen. Die Bundesregierung sollte sich überdies an der Mandatsausgestaltung einer möglichen UN-Friedenstruppe in der Ostukraine beteiligen.²⁶

Sollte dies nicht umsetzbar sein, muss Deutschland zumindest beim Atomabkommen mit Iran hart bleiben und gemeinsam mit den anderen EU-Staaten ein Aufkündigen der USA verhindern. Das neue Format ›Strukturierter Dialog‹, an dem neben Deutschland, Frankreich, Großbritannien auch Italien und eine Vertretung der EU beteiligt sind, muss dazu genutzt werden.²⁷ In Afghanistan muss die Bundesregierung auf eine nachhaltige Eindämmung der Taliban und des IS hinwirken, da sich die Sicherheitslage in den letzten Jahren enorm verschlechtert hat. Den UN-Generalsekretär zu stärken, indem dessen Vorschläge für eine Reform der Friedenssicherung²⁸ auf den Weg gebracht werden, wäre ein ebenso realistischer wie dringend notwendiger Schritt.

Diplomatisches Geschick wird gefragt sein, um Großbritannien nach einem möglichen Brexit ab März 2019 weiterhin im Sinne der EU einzubinden. Gleichzeitig wird auf Deutschland in einem noch stärkeren Maße die Rolle des Hüters der EU-Interessen zukommen, die aufgrund der Spaltung in Fragen zur Migration und der Euro-Politik noch schwieriger zu definieren sein werden. Hilfreich für eine starke EU-Position könnte sein, wenn mit Polen, möglicherweise Belgien und Deutschland sowie Frankreich und Großbritannien ein Drittel der Ratsmitglieder aus Europa kommen sollte.

Auf nationaler Ebene sollte die Bundesregierung die breite gesellschaftliche Diskussion über eine strategischere UN-Politik nicht scheuen. Sollte es beim stetigen Ausbau der militärischen Beteiligung an UN-Missionen bleiben, müssen sich auch das Auswärtige Amt und der Außenminister dazu bekennen und das Verteidigungsministerium bei der dringend gebotenen Aufstockung des Wehretats und der Ausrüstung²⁹ unterstützen.³⁰ Die Große Koalition in Berlin wird es nicht leicht haben, mit einer national ausgerichteten Alternative für Deutschland (AfD) als größte Oppositionspartei für mehr internationales Engagement Unterstützung in der deutschen Öffentlichkeit zu gewinnen.³¹ Sie sollte dies dennoch tun. In Zeiten von wachsendem Populismus, Autoritarismus und Nationalismus ist das traditionelle Eintreten Deutschlands für Rechtsstaatlichkeit, friedliche Streitbeilegung, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Achtung der Menschenrechte wichtiger denn je. Die Erwartungen an Deutschland, hier nicht nachzugeben, werden groß sein.

»Eine schlagkräftigere UN liegt in unserem ureigenen Interesse.«

Interview mit Christoph Heusgen, Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen, über seine Tätigkeit in New York, die Kandidatur der Bundesrepublik für den UN-Sicherheitsrat und Deutschlands internationale Verantwortung.



Christoph Heusgen. UN PHOTO: K. HAUGHTON

Patrick Rosenow: Sie sind seit Juli 2017 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Mit welcher Motivation sind Sie Ihre neue Position angetreten? Es heißt, der Amtssitz der UN in New York war ein langjähriger Wunsch von Ihnen.

Christoph Heusgen: Mein jetziger Posten in New York ist in der Tat ein wahrer Traum. Als junger Diplomat führte mich mein erster Auslandsposten Anfang der 1980er Jahre an das Deutsche Generalkonsulat in Chicago. Nun schließt sich der Kreis wieder in den USA. Ich empfinde es als Privileg, gemeinsam mit dem Team der Ständigen Vertretung, Deutschland bei den UN repräsentieren zu dürfen, insbesondere angesichts der zahlreichen, globalen Herausforderungen.

Sie waren zuvor außen- und sicherheitspolitischer Berater der Bundeskanzlerin und davor im Büro von Javier Solana tätig, dem früheren Hohen Vertreter

für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Blicken Sie mit einer deutschen oder europäischen Brille auf die UN?

Ganz unabhängig von meiner beruflichen Vorerfahrung: Als deutscher Diplomat müssen Sie stets aus beiden Blickwinkeln auf die Weltlage sehen. Die europäische Perspektive wird inzwischen in all unseren außenpolitischen Analysen und Entscheidungen mitgedacht und berücksichtigt. Denn wir wollen ein starkes Europa, das in einer zunehmend multipolaren Weltordnung als eigenständiger Akteur wahrgenommen wird. Nur so können wir sichergehen, dass die EU und durch sie auch ihre Mitgliedstaaten bei den entscheidenden Fragen künftig Gehör finden und einen Platz am Verhandlungstisch einnehmen. Das gilt in ganz besonderer Weise auch für die Vereinten Nationen. Bei 193 Mitgliedstaaten ist es wichtig, dass die EU bei möglichst allen Themenfeldern geint auftritt und mit einer Stimme spricht. Bedauerlicherweise gelingt das nicht immer. Ich werde mich stets für gemeinsame europäische Positionen einsetzen.

Welche Herausforderungen haben Ihrer Meinung nach die multilateralen Verhandlungen der UN im Vergleich zu jenen in der EU in diesen Zeiten?

Die Herausforderung liegt ganz klar in der Größe des Teilnehmerfelds. Die Verhandlungen unter 28 Mitgliedstaaten, wie sie regelmäßig in Brüssel geführt werden, sind bereits hochkomplex und langwierig. Die Suche nach Kompromissen unter 193 Verhandlungspartnern ist jedoch ungleich schwieriger. Hinzu kommt, dass es sich bei den UN-Mitgliedstaaten, anders als bei den EU-Partnern, um eine sehr heterogene Gruppe handelt, was den geografischen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Hintergrund angeht. Kleine, vom Klimawandel

unmittelbar bedrohte Inselstaaten haben naturgemäß eine andere Interessenlage als große Flächenländer. Die sich entwickelnden Volkswirtschaften des globalen Südens verfolgen andere Ziele als die wohlhabenden Staaten des industrialisierten Nordens. Und auch mit Blick auf Menschenrechtsfra-

im Zweiten Weltkrieg von unserem Land ausgegangen waren. In den zurückliegenden Jahrzehnten ist Deutschland, dank der berechenbaren, wertebasierten Außenpolitik wechselnder Bundesregierungen, wieder ins Herz der internationalen Gemeinschaft hineingewachsen. Daraus erwächst zunehmend Verantwortung.

»Wir setzen uns für eine regelbasierte Weltordnung ein, wo die Stärke des Rechts zählt und nicht das Recht des Stärkeren.«

gen, vor allem bei Frauenrechten oder den Rechten sexueller Minderheiten, existieren erhebliche Unterschiede zwischen den Staaten der UN, die nicht selten kulturell bedingt sind. Vor diesem Hintergrund kann man kaum genug würdigen, dass es den UN immer wieder gelingt, die 193 Mitglieder bei essenziellen Fragen, wie der globalen Nachhaltigkeitsagenda oder dem weltweiten Klimaschutz, zu einem Konsens zu bewegen, wie zuletzt bei der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und des Pariser Klimaabkommens im Jahr 2015.

Sie betonten einmal, dass Deutschland eine wertebundene Außenpolitik betreibe. Welche Werte meinen Sie damit genau und welche außenpolitische Rolle spielen dabei die Vereinten Nationen?

Hier genügt ein Blick in unser Grundgesetz. Die dort verankerten Grundsätze von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten sind nicht nur Kompass des Regierungshandelns im Innern, sondern auch nach außen. Wir setzen uns für eine regelbasierte Weltordnung ein, wo die Stärke des Rechts zählt und nicht das Recht des Stärkeren. Unser wirtschaftlicher Wohlstand ist vom weltweiten Export abhängig. Unser Land liegt in der Mitte Europas und ist von neun Nachbarstaaten umgeben. Allein aufgrund dieser Parameter sind wir zur Zusammenarbeit mit Partnern rund um den Globus regelrecht verpflichtet. Deutschland ist daher ein glühender Befürworter eines aktiven Multilateralismus und kollektiv erarbeiteter Lösungen für die Herausforderungen unserer Zeit. Das gilt nicht nur für unsere Außenpolitik in Berlin und Brüssel, sondern in besonderer Weise auch für New York. Als einzige Organisation, die alle Staaten dieser Welt um einen Tisch versammelt, verfügen die UN über eine einzigartige Legitimität bei der Suche nach Lösungsansätzen für die Krisen und Konflikte, mit denen wir konfrontiert sind.

Und noch einen Punkt dürfen wir nicht vergessen: Die Charta der Vereinten Nationen war auch eine Antwort auf Krieg und Unmenschlichkeit, die

Deutschland bewirbt sich derzeit aus der Regionalgruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG) neben Belgien und Israel für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2019/2020. Wie schätzen Sie die Chancen der Bundesrepublik ein?

Deutschland genießt in den Vereinten Nationen einen guten Ruf. Das liegt nicht zuletzt an unserem stetig wachsenden Engagement innerhalb der Weltorganisation. In vielen Bereichen gilt Deutschland als Impulsgeber, ob bei den Menschenrechten, der Klimapolitik, beim Umgang mit der Flüchtlingskrise oder bei der Förderung von Frauen.

Im Jahr 2016 war unser Land der zweitgrößte Beitragszahler, wenn man Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge für das gesamte UN-System zusammenzählt. Allein auf dem Gebiet der humanitären Hilfe haben wir im vergangenen Jahr über 1,7 Milliarden US-Dollar für die Arbeit des Amtes der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) zur Verfügung gestellt. Auch in personeller Hinsicht unterstützen wir die UN nach Kräften. Einer der zahlenmäßig größten Einsätze der Bundeswehr findet aktuell im Rahmen der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) statt. Dann ist da noch der an Bedeutung gewinnende UN-Standort Bonn, mit seinen 20 UN-Institutionen und über 1000 Beschäftigten.

Wir halten also gleich mehrere Trümpfe in der Hand. Trotz dieses positiven Deutschlandbilds innerhalb der UN ruhen wir uns aber nicht aus. Ein erfolgreiches Abschneiden bei den Wahlen für den Sicherheitsrat muss hart erarbeitet werden. Daher werben wir seit Sommer 2016 in New York und den Hauptstädten dieser Welt für einen nichtständigen deutschen Sitz für die Jahre 2019/2020.

Welche Agenda und welche Themen möchte Deutschland im Sicherheitsrat konkret vorantreiben, wenn es in den Sicherheitsrat gewählt wird? Das offizielle Motto der Kampagne »Frieden, Gerechtigkeit, Innovation, Partnerschaft« klingt ja noch etwas vage.

Die vier Leitbegriffe wurden gewählt, weil sie die übergeordneten Bereiche unseres Handelns in den Vereinten Nationen treffend abbilden.

Selbstverständlich können wir die Agenda des Sicherheitsrats, sofern wir als nichtständiges Mitglied gewählt werden, nur zu einem geringen Teil

mitgestalten. Oft ist die Tagesordnung durch aktuelle Krisen und Konflikte vorgegeben, an deren Bewältigung wir mitarbeiten wollen. Wichtig ist dabei, Konflikte nicht nur zu verwalten, sondern sich aktiv für die Bekämpfung ihrer Ursachen einzusetzen. Hier liegt Raum für eigene Akzente.

Wir wollen während unserer möglichen Mitgliedschaft in den Jahren 2019/20 Themen vorantreiben, die noch größere Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats erfordern: Krisenprävention und Konfliktbewältigung gehören dazu ebenso wie der Zusammenhang zwischen Klima und Sicherheit, die existenzielle Bedeutung von Menschenrechten für Sicherheit, die aktive Einbindung von Frauen in Friedensprozessen, der Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten sowie Fragen der globalen Gesundheit im Kontext von Sicherheit und Stabilität.

Sie haben einmal gesagt, dass die deutsche Außenpolitik nicht ohne die Einbindung in Europa funktioniere und die Europäer wiederum im Sicherheitsrat besser zusammenarbeiten müssten. Wird dies vor dem Hintergrund des EU-Austritts Großbritanniens im Jahr 2019 überhaupt noch möglich sein?

Die Zusammenarbeit der derzeit 28 EU-Mitgliedstaaten in New York funktioniert sehr gut – und dies wird auch mit 27 Mitgliedstaaten der Fall sein. Allerdings wird der EU-Austritt Großbritanniens ohne Zweifel in New York zu spüren sein. Die EU verliert mit dem Brexit nicht nur ein Mitglied mit einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat, sondern zudem einen traditionsbewussten, hochprofessionellen Auswärtigen Dienst. Britische Diplomateninnen und Diplomaten haben in der Vergangenheit durch ihre Expertise und Geschick vielfach Verhandlungen in unserem Sinne geleitet und beeinflusst. Dass dieses Wissen nun für die EU verloren geht, ist bedauerlich. Ich bin jedoch überzeugt, dass die Zusammenarbeit zwischen Großbritannien, Frankreich und nicht-ständigen europäischen Mitgliedsstaaten gerade im Sicherheitsrat genauso zukünftig eng sein wird.

Gleichzeitig wird eine noch intensivere Zusammenarbeit zwischen Frankreich und uns immer wichtiger werden. Der deutsch-französische Ministerrat hat im Juli 2017 ein klares Mandat für eine Ausweitung der Zusammenarbeit gegeben, auch und gerade bei den UN.

Es wird immer wieder von der neuen Verantwortung gesprochen, die Deutschland in der internationalen Politik, so auch in den UN, wahrnehmen sollte. Im Bereich der Friedenssicherung etwa befindet sich die Bundesrepublik jedoch nach wie vor eher im Mittelfeld, zurzeit auf Platz 34 der truppenstellenden Staaten. Rund 75 Prozent des deutschen Personals sind lediglich in Mali bei der MINUSMA im Einsatz. Nur 27 Polizisten befinden sich derzeit welt-

Christoph Heusgen

Der frühere außen- und sicherheitspolitische Berater der Bundeskanzlerin Christoph Heusgen ist seit Juli 2017 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Der promovierte Wirtschaftswissenschaftler kann auf eine knapp 40-jährige Tätigkeit im Auswärtigen Dienst zurückblicken und war unter anderem im Generalkonsulat in Chicago (1983–1986) und in der deutschen Botschaft in Paris (1986–1988) tätig. Später arbeitete er zu Themen über die Europäische Union (EU). Unter anderem bereitete er die Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag über die EU (1992) mit vor. Bevor er im Jahr 2005 ins Kanzleramt wechselte, war er in den Jahren von 1999 bis 2005 als Leiter der Politischen Abteilung im Büro von Javier Solana tätig, dem früheren Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Der eher zurückhaltende Diplomat Heusgen ist überzeugter Europäer und versucht sich in den Vereinten Nationen auch für europäische Positionen einzusetzen.

weit im Einsatz (Stand: Februar 2018). Warum ist der deutsche Anteil nach wie vor so gering?

Zusammen mit Italien und Frankreich gehört Deutschland zu den drei größten UN-Truppenstellern der westlichen Staatenwelt. Seit dem Jahr 2016 haben wir unseren militärischen Beitrag ebenso substanziell wie nachhaltig gesteigert. So ist die Bundeswehr heute erstmals seit 25 Jahren (seit UNOSOM im Jahr 1993 in Somalia) wieder mit einem landgestützten Kontingent von rund 1000 Soldatinnen und Soldaten im UN-Einsatz. Die Bedeutung unseres militärischen Beitrags für MINUSMA in Mali misst sich dabei weniger in absoluten Zahlen als in der Qualität der bereitgestellten Hochwertfähigkeiten

»Der EU-Austritt Großbritanniens wird ohne Zweifel in New York zu spüren sein.«

ten wie Lufttransport und Aufklärung. Für unser Engagement in einer der schwierigsten UN-Missionen überhaupt haben wir viel Lob und Anerkennung erfahren, auch von den klassischen UN-Truppenstellern.

Darüber hinaus ist Deutschland in weiteren UN-Missionen (UNIFIL im Libanon, UNMISS in Südsudan, UNAMID in Sudan, MINURSO in Westsahara, UNAMA in Afghanistan) mit Hochwertfähigkeiten, Stabs- und Militärbeobachterpersonal beteiligt.

Zusätzlich haben wir erst vor wenigen Monaten eine Fülle hochwertiger, militärischer Fähigkeiten im

so genannten System zur Gewährleistung der Einsatzbereitschaft und schnellen Verlegbarkeit der Friedenssicherungskapazitäten (PCRA) angezeigt, die – bei Bedarf und nach entsprechender Billigung durch den Bundestag – für UN-Friedensmissionen genutzt werden können. In dieser Größenordnung ist dies für Deutschland ein Novum.

Klar ist allerdings auch, dass wir nicht mit den traditionellen Truppenstellern konkurrieren wollen und können. Unseren Fokus sehen wir in der Bereitstellung der erwähnten Hochwertfähigkeiten.

Und schließlich sind wir der viertgrößte Beitragszahler für die UN-Friedenssicherung und finanzierten die Einsätze allein im vergangenen Jahr mit knapp 6,4 Prozent, was einer Summe von 675,7 Mil-

»Um besser auf der ›Klaviatur des UN-Systems‹ spielen zu können, sollten wir die Karrieremöglichkeiten für unsere Soldatinnen und Soldaten gezielt fördern.«

lionen US-Dollar entspricht. Insgesamt sind wir also auf einem guten Weg. Um zukünftig noch besser auf der ›Klaviatur des UN-Systems‹ spielen zu können, sollten wir das Bewusstsein für die Bedeutung von Friedenssicherungseinsätzen weiter stärken und die Karrieremöglichkeiten für unsere Soldatinnen und Soldaten im UN-System gezielt fördern.

Das Thema Flucht und Migration ist für Deutschland ein wichtiges innen- aber auch außenpolitisches Thema. Gleichzeitig haben die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten seit den New Yorker Gipfeltreffen zu Flucht und Migration im Jahr 2016 diesen Themenkomplex wieder stärker in den Fokus genommen. Wie bringt sich Deutschland derzeit in diesen Verhandlungsprozess ein, um bis zum Ende dieses Jahres einen globalen Migrationspakt verabschieden zu können?

Die Verhandlungen zum Migrationspakt stehen ganz am Anfang. Der Startschuss erfolgte am 20. Februar 2018 in New York. Ein erster Textentwurf wurde von den Verhandlungsführern, den UN-Botschaftern Mexikos und der Schweiz, Anfang Februar vorgelegt.

Aus unserer Sicht ist dieser erste Entwurf als Grundlage für die Verhandlungen gut geeignet. Selbstverständlich wird es nicht einfach sein, den vielfältigen Interessen der Mitgliedstaaten in einem einzigen Dokument gerecht zu werden. Zwischen den beiden Extrempositionen, einer Verhinderung von Migration und ihrer Förderung, wollen die Verhandlungsführer den Mittelweg des Migrationsmanage-

ments wählen. Die Grundphilosophie ist dabei, dass man ungeordnete Migration reduziert und mithilfe des zu verhandelnden Paktes die internationale Zusammenarbeit für eine sichere, geordnete und reguläre Migration stärkt.

Durch den Ausstieg der USA aus den Verhandlungen wird es in der Diskussion mit den Herkunftsstaaten nun umso mehr auf die Position der EU ankommen, die eigenen Interessen einzubringen. Zu den Herkunftsstaaten gehören viele Länder aus dem globalen Süden (G77). Einmal mehr wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass die EU-Mitglieder zu einer abgestimmten, einheitlichen Position finden. Genau hierfür wollen wir uns einsetzen.

Kurz nach seinem Amtsantritt hat UN-Generalsekretär António Guterres den Prozess einer ehrgeizigen Reformagenda angestoßen. Unter anderem schlägt er die Umstrukturierung des UN-Entwicklungssystems, eine Reform im Bereich Frieden und Sicherheit sowie der UN-Verwaltung vor. Inwiefern unterstützt Deutschland diese Agenda und wo sehen Sie noch Nachbesserungsbedarf?

Einer meiner ersten Termine in neuer Funktion als Ständiger Vertreter bei den UN war die Teilnahme an einem ganztägigen Seminar, bei dem der Generalsekretär persönlich und über mehrere Stunden hinweg seine Reformagenda präsentierte. Die Art und Weise, wie António Guterres mit hoher Energie und persönlichem Einsatz dieses Ziel vorantreibt, ist beeindruckend. Er weiß, dass die Weltorganisation in vielen Bereichen und angesichts eines komplexer werdenden Umfelds längst nicht mehr in der Lage ist, ihren Zweck zu erfüllen.

Daraus erwächst ein Glaubwürdigkeitsproblem für die UN, mit negativen Auswirkungen auf ihre Legitimität und ihr öffentliches Erscheinungsbild. António Guterres ist genau die richtige Persönlichkeit für diese Herkulesaufgabe. Unser Ziel ist es, ihn bei der Durchsetzung der Reformen nach Kräften zu unterstützen, denn eine effizientere, transparentere und schlagkräftigere Organisation liegt in unserem ureigenen Interesse.

Im Vorfeld der Haushaltsverhandlungen für den Zweijahreszeitraum 2018/2019 sind nicht nur die USA, sondern auch die EU, Japan sowie die Gruppe der 77 einschließlich China mit finanziellen Kürzungsvorstellungen in die Verhandlungen gegangen. Welche Möglichkeiten sehen Sie, die Finanzierung der UN auf eine langfristig adäquate Grundlage zu stellen, um die strategische Arbeitsfähigkeit der Weltorganisation zu gewährleisten?

Der Ende Dezember 2017 beschlossene UN-Haushalt für die Jahre 2018/2019 liegt mit einem Gesamtvolumen von 5,37 Milliarden US-Dollar ungefähr in einer Höhe, für die sich die EU zu Beginn

der Budgetverhandlungen ausgesprochen hatte. Die US-Seite hatte zu einem frühen Zeitpunkt deutlich gemacht, aufgrund politischer Einsparvorgaben aus Washington, D.C., unter der Schwelle von 5,4 Milliarden US-Dollar zu bleiben. In den Verhandlungen ging es auch weniger um den finanziellen Rahmen als Ganzes, sondern vielmehr um die Frage, in welchen Bereichen Kürzungen vorgenommen würden. Gegen starke Widerstände einer ganzen Reihe einflussreicher Mitgliedstaaten konnte die EU Finanzmittel für wichtige Menschenrechtsposten sichern.

Ein Bestandteil der Reformvorschläge von Generalsekretär Guterres ist die Einführung eines Jahreshaushalts, um budgetär besser auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Die Mitgliedstaaten sind diesem Vorschlag bei den Verhandlungen im Dezember gefolgt. Ab dem Jahr 2020 werden die UN von einem zwei- auf einen einjährigen Haushalt umstellen. Weiteren Handlungsspielraum, etwa durch flexiblere Haushaltsumschichtungen, wollten Russland, China und die G77 dem Generalsekretär jedoch nicht zugestehen.

Wie erleben Sie die Zusammenarbeit mit der aktuellen US-Regierung vor dem Hintergrund eines durchaus konfrontativen Stils der USA gegenüber den UN?

Ich persönlich erlebe die Zusammenarbeit mit der Ständigen Vertreterin der USA Nikki Haley als angenehm und professionell. Bei vielen Dossiers vertreten wir ähnliche Interessen, unter anderem was den Sanktionsdruck gegenüber dem Regime in Nordkorea oder die Kritik am Vorgehen Russlands in Syrien oder der Ukraine angeht.

Gleichwohl: Der Ausstieg der USA aus dem Klimaabkommen von Paris, den Verhandlungen zum Migrationspakt, die Beendigung der UNESCO-Mitgliedschaft und der partielle Zahlungsstopp an das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) sind einschlägige Beispiele, die auch in New York zu wahrnehmbarer Verunsicherung unter den Partnern der USA geführt haben. Diese Entwicklung zeigt: Für die Vereinigten Staaten von Amerika, Führungsmacht der westlichen Welt und Schlüsselstaat der bisherigen multilateralen Ordnung, wird das Prinzip der nationalen Souveränität zunehmend zur Richtschnur des eigenen Handelns auf internationaler Bühne. Dies sollte uns Europäer dazu motivieren, unsere Interessen noch besser zu definieren und auf eine gemeinsame Durchsetzung dieser Interessen hinzuwirken.

Welches Bild hat Deutschland in den Vereinten Nationen grundsätzlich und glauben Sie, dass es sich in den letzten Jahren gewandelt hat?

Aus meinen ersten sechs Monaten als Ständiger Vertreter kann ich festhalten: Unser Land verfügt

über einen guten Ruf und ein hohes Ansehen sowohl unter den Mitgliedstaaten der UN als auch im UN-Sekretariat selbst. Wir werden für unseren engagierten Einsatz für die Ziele der UN allgemein geschätzt und verfügen über hohe Glaubwürdigkeit als Verfechter eines regel- und wertebasierten internatio-

»Ab dem Jahr 2020 werden die UN von einem zwei- auf einen einjährigen Haushalt umstellen.«

nen Systems. Wir gelten zudem als großzügig, was die Finanzierung humanitärer Hilfe und der präventiven wie friedenserhaltenden Maßnahmen angeht. Deutsche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im UN-Sekretariat und in den Missionen werden wegen ihrer Zuverlässigkeit und Kompetenz überaus geschätzt. Kurzum: Der Zuspruch, den wir tagtäglich auf den Gängen und Fluren des UN-Gebäudes erfahren, ist positiv und sollte Ansporn sein, uns künftig noch stärker am ›East River‹ einzubringen. Vielleicht haben wir ja ab Januar 2019 im Sicherheitsrat dazu Gelegenheit.

Die gestellten Interview-Fragen wurden am 22. Februar 2018 schriftlich von Christoph Heusgen beantwortet. Die Fragen stellte Patrick Rosenow, Leitender Redakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

English Abstract

Christoph Heusgen

»A Powerful UN Is in Our Own Interest.« pp. 57–61

Christoph Heusgen, Permanent Representative of Germany to the United Nations, talks about his work at the UN in New York, Germany's candidacy for a non-permanent seat on the UN Security Council and Germany's growing international responsibility. If Germany will be elected to the Security Council, it will advocate the issues of crisis prevention and conflict management, the link between climate and security, the existential importance of human rights, the involvement of women in peace processes, the protection of children in armed conflicts and global health issues in the context of security and stability. The approval that Germany receives within the UN should be, in his view, an incentive to become even more involved in the world body and in cooperation with the European Union.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Europa, Finanzierungsfragen, Sicherheitsrat, UN Security Council, non-permanent SC members

Die Sanktionsausschüsse zwischen Macht und Regeln

Sanktionen sind ein wichtiges Instrument des UN-Sicherheitsrats zur Erhaltung des Weltfriedens. Viele zentrale Entscheidungen, wie etwa die Listung und Entlistung terrorverdächtiger Personen, werden fernab der Öffentlichkeit in Sanktionsausschüssen getroffen. Die Einsetzung dieser Ausschüsse hat die Entscheidungsdynamiken im Rat erheblich verändert.



Dr. Thomas Dörfler, geb. 1983, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centre for Policy Research der Universität der Vereinten Nationen (UNU) in Tokio.

Der UN-Sicherheitsrat überträgt im Rahmen von Sanktionsregimen zahlreiche Kompetenzen auf seine Sanktionsausschüsse, die für jedes Regime eigens eingerichtet werden und über viele zentrale Umsetzungsfragen entscheiden.¹ Dies konnte bei den Wirtschaftssanktionen der 1990er Jahre tausende, bei heutigen Sanktionsregimen hunderte zu bearbeitende Eingaben im Jahr bedeuten. In den letzten fünf Jahren haben Ausschüsse fast 450 Listungen und Entlistungen vorgenommen. Aktuell befinden sich fast 920 Personen und Einrichtungen auf UN-Sanktionslisten.²

Auch wenn Sanktionsausschüsse dem Prinzip der Einzelfallentscheidung folgen, haben ehemalige Mitglieder verschiedener Ausschüsse festgestellt, dass deren Praxis entgegen der weitläufigen Meinung stark an Regeln orientiert ist. So bemerkten zwei US-Diplomaten des Sanktionsausschusses für Jugoslawien schon im Jahr 1993, dass die Beratun-

gen von aus Präzedenzfällen abgeleiteten Regeln geprägt waren. Delegierte willigten Entscheidungen ein, die sie zunächst abgelehnt hatten, um die etablierte Praxis nicht zu untergraben.³ Dies ist bedeutsam, da die fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat (Permanent Five – P5) stets ihre Entscheidungsfreiheit betonen und sich weder an Regeln noch an Präzedenzfälle gebunden fühlen.

Dieser Beitrag geht anhand von drei Sanktionsregimen der Frage nach, inwieweit die Einsetzung von Sanktionsausschüssen im Sicherheitsrat die Entscheidungsdynamik verändert hat, wie deren Mitglieder stärker an Regeln gebunden werden können und was das für die künftige Rolle Deutschlands im Rat bedeutet.

Arbeitsweise der Sanktionsausschüsse

Ein Sanktionsausschuss besteht immer aus den 15 Mitgliedern des Sicherheitsrats und entscheidet im Konsens. Er ist damit eine »fast ständig arbeitende[n] Konferenz [...] zu den laufenden Fragen eines bestimmten Sanktionsregimes«. ⁴ Entschieden wird abseits der Sitzungen im Umlaufverfahren. Ein Vorschlag ist demnach angenommen, wenn nach einer bestimmten Zeit keines der Ausschussmitglieder diesen ablehnt oder um Aufschub bittet.

¹ Der Beitrag beruht auf Ergebnissen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) geförderten Projekts »Durch komplexe Governance-Strukturen zu regelbasiertem Entscheiden im Weltsicherheitsrat?« an der Universität Bamberg (2014–2016, mit Thomas Gehring). Siehe auch bundesstiftung-friedensforschung.de/blog/forschung-dsf-no-43/; eine aktuelle Übersicht zu den jeweiligen Vorsitzenden der Sanktionsausschüsse: UN Doc. S/2018/2 v. 2.1.2018.

² Consolidated United Nations Security Council Sanctions List, 2017, www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list

³ Michael P. Scharf/Joshua L. Dorosin, Interpreting UN Sanctions: The Rulings and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee, *Brooklyn Journal of International Law*, 19. Jg., 1/1993, S. 771–827, hier: S. 823–824 und Hans-Peter Kaul, Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats, *Vereinte Nationen (VN)*, 3/1996, S. 96–103, hier: S. 99.

⁴ Kaul, Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats, a.a.O. (Anm. 3), S. 97.

Den teils mit erheblicher Belastung verbundenen Vorsitz übernimmt ein nichtständiges Sicherheitsratsmitglied.

Der Rat delegiert die mit der laufenden Umsetzung von Sanktionen verbundenen Detailfragen vor allem deshalb an seine Ausschüsse, um den Rat zu entlasten und seine Handlungsfähigkeit in anderen Bereichen zu gewährleisten.

Obwohl Ausschüsse teils sehr unterschiedliche Sanktionsmaßnahmen und Einzelaspekte bearbeiten sowie unter sehr unterschiedlichen politischen Konstellationen operieren, haben sie eine Gemeinsamkeit: Ein Sanktionsregime hängt von vielen kleinen Entscheidungen des jeweiligen Ausschusses ab.

Die Tendenz zu regelgeleiteten Entscheidungen im Ausschuss

Mit den Ausschüssen schafft der Rat ein Verfahren mit zwei Stufen. Er entscheidet zunächst über die Grundzüge, wie die Maßnahmen, Dauer und Struktur eines Sanktionsregimes in einer Resolution auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta. Obwohl der Rat selbst alle Einzelfragen treffen könnte, überweist er diese fast immer an einen Ausschuss. Zum einen verzichtet er damit darauf, einzelne Umsetzungsfragen zu Kompromissen zu verschnüren. Zum anderen muss sich der Rat darauf beschränken, Einzelfragen im Ausschuss durch Regeln zu steuern. Weil im Rat nicht über Einzelfälle verhandelt wird, werden Kriterien und Verfahren zwangsläufig nicht alle zukünftigen Einzelinteressen berücksichtigen können.

Der Ausschuss entscheidet anschließend im Konsens über viele, konkrete und voneinander unabhängige Anträge, beispielsweise zur Listung von Personen. Jeder Antrag wird separat behandelt und kann entweder angenommen oder abgelehnt werden. Wenn zum Beispiel einzelne Mitglieder eine Person listen wollen, die anderen dies aber ablehnen, entsteht eine Blockadefahr. Um dies zu vermeiden, müssen einige Staatenvertreter einzelne unliebsame Entscheidungen akzeptieren. Umgekehrt entsteht so eine Rechenschaftspflicht im Fall einer Ablehnung. Die Delegierten stehen nun vor der Aufgabe, gemeinsam zu bewerten, welche der Anträge legitim sind. Hierbei können sich die Mitglieder etwa an Listungskriterien des Rates orientie-

ren. Falls der Rat keine beschlossen hat, kann sich der Ausschuss selbst Regeln geben oder auf die Praxis früherer (Präzedenz-)Fälle zurückgreifen.⁵

Die Delegation an Ausschüsse lässt also eine Tendenz zur Regelbindung erkennen. Gerade der Zwang zum Konsens führt dazu, regelgeleitet zu entscheiden, weil er die Mitglieder in eine Situation zwingt, in der sie zwischen Regeleinhaltung im Einzelfall (auch gegen eigene Interessen) und Blockade wählen müssen. Daher werden selbst die P5 einige unliebsame Fälle akzeptieren. Damit wird

Um Blockaden im Sanktionsausschuss zu vermeiden, müssen einige Staatenvertreter unliebsame Entscheidungen akzeptieren.

auch klar, dass Regeleinhaltung vom Willen der Mitglieder abhängt, diese einzufordern. Es ist also kein strikt verwaltungsrechtliches Entscheiden erwartbar. Zudem dominieren die P5 aufgrund ihres Vetos die Regelsetzung im Rat und haben im Ausschuss einen enormen Informationsvorsprung, da nur sie als ständige Mitglieder alle möglichen Präzedenzfälle kennen. Die Auswirkung der Ausschüsse kann an drei sehr unterschiedlichen Sanktionsregimen exemplarisch beobachtet werden.

Der Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss und gezielte Sanktionen

Am Beispiel des Ausschusses des Sicherheitsrats nach Resolution 1267(1999) betreffend Al-Qaida und die Taliban sowie mit ihnen verbundene Personen und Einrichtungen⁶ zeigt sich, dass der Rat eine Regelbindung im Ausschuss bewusst herbeiführen kann, indem er einer nachlässigen Listungspraxis im Ausschuss nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 (9/11) mit Regeln begegnet.⁷ Der Rat schuf das Regime im Jahr 1999, um die Taliban dazu zu bewegen, Osama bin Laden auszuliefern und keine Rückzugsräume für Terroristen mehr zu bieten. Der Ausschuss entscheidet im Konsens darüber, welche Personen und Einrichtungen mit Sanktionen belegt werden. Das Regime

⁵ Ebd., S. 103.

⁶ Seit dem Jahr 2015 nennt er sich Ausschuss des Sicherheitsrats nach den Resolutionen 1267(1999), 1989(2011) und 2253(2015) betreffend die Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (Da'esh – IS), Al-Qaida und mit ihnen verbundene Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen.

⁷ Thomas Gehring/Thomas Dörfler, Division of Labor and Rule-based Decisionmaking Within the UN Security Council: The Al-Qaeda/Taliban Sanctions Regime, in: Global Governance, 19. Jg., 4/2013, S. 567–587.

ist eine der wenigen Ratsinitiativen, die von einem breiten Konsens getragen werden. Dennoch spielen in Einzelfragen nationale Interessen eine Rolle.

Nach 9/11 nutzten die USA das Regime, um viele mutmaßliche Al-Qaida-Unterstützer zu sanktionieren. Da es weder Standards noch ein Entlistungsverfahren gab, konnte ohne jegliche Beweise jede mutmaßlich mit Al-Qaida verbundene Person sanktioniert werden. Im Ausschuss hatten andere Mitglieder ohne gegenteilige Beweise kein Interesse daran, solche Vorschläge zu hinterfragen. Der Aus-

löschte schon vor der Einrichtung einer Ombudsperson über 80 Einträge.

Im Jahr 2009 schuf der Rat eine Ombudsperson zur Prüfung von Petitionen gelisteter Personen im Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss. Unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands ermächtigte der Rat im Jahr 2011 die Ombudsperson sogar, Entlistungsempfehlungen abzugeben, die angenommen sind, sofern der Ausschuss diese nicht einstimmig ablehnt. Damit wurde die Regelbindung weiter gestärkt. Seitdem wurden 52 Personen und 28 Einrichtungen entlistet, selbst dann, wenn ständige Mitglieder diese ablehnten.¹⁰

Nach 9/11 nutzten die USA das Regime, um viele mutmaßliche Al-Qaida-Unterstützer ohne jegliche Beweise zu sanktionieren.

schuss bestätigte so alle Anträge ungeprüft. Diese Politik schadete dem Sanktionsregime erheblich, führte zu Gerichtsprozessen sowie einem Diskurs über den Eingriff in Grundrechte der Betroffenen, da die gelisteten Personen keine Möglichkeit hatten, sich gegen die Reiseverbote und Kontensperren zu wehren. Aufgrund der fehlenden Kriterien und Verfahren stellten Staaten kaum noch Anträge, weil sie nicht darauf vertrauen konnten, dass eine Listung irgendwann wieder gelöscht werden würde.⁸

Um die Probleme abzumildern, versuchte der Rat, den Ausschuss mithilfe genauerer Kriterien und Verfahren stärker an Regeln zu binden und Spielräume im Ausschuss deutlich einzuengen. So verschärfte der Rat die Anforderungen, verlangte detaillierte Begründungen sowie von diesen eine öffentliche Kurzfassung und schuf ein Entlistungsverfahren. Die Hürde für eine erfolgreiche Listung erhöhte sich, weil Mitglieder nun die Basis einer Verbindung der Person zu Al-Qaida beurteilen konnten. Erfolgreiche Anträge hingen von einer »kompletten und gründlichen Darstellung der Listungsgrundlage sowie der Art der Verbindung zu Al-Qaida/Taliban ab«, sodass weitere unbegründete Listungen verhindert wurden.⁹ Der Ausschuss

Die Grenzen eines Sanktionsausschusses am Beispiel Sudan

Das Sanktionsregime zu Sudan zeigt die Grenzen der Regelbindung im Ausschuss auf, wenn Blockade Ziel mindestens eines Mitglieds ist. Infolge des Darfurkonflikts verhängte der Rat nach zähen Verhandlungen zunächst ein Waffenembargo und im Jahr 2005 schließlich gezielte Sanktionen. Ein Ausschuss sollte Personen und Einrichtungen bestimmen. Im Unterschied zu anderen Fällen lehnten China und Russland Sanktionen ab, während Frankreich, Großbritannien und die USA (P3) Sanktionen einforderten. Obwohl der Rat Einzelfälle explizit an den Ausschuss überwiesen hatte, entstand kein Zwang zu Regeln, da China und Russland an einer Blockade des Ausschusses gelegen war.

Von Anfang an haben China und Russland die Ausschussarbeit untergraben. So wurden Listungsregeln über ein Jahr hinausgezögert und die Befassung mit Listungsvorschlägen torpediert. Die P3 wiederum gaben sich zunächst nicht damit zufrieden. Entgegen der üblichen Praxis, Vorschläge einzeln zu behandeln, versuchten die P3, ein »ausbalanciertes Paket«¹¹ von zunächst acht, später vier Personen – zu gleichen Teilen Rebellen und Regierungsakteure – zu schnüren. China und Russland blockierten den Vorschlag jedoch. Frankreichs Absicht, die »Zwangsjacke« des Konsenses im Ausschuss zugunsten einer Mehrheitsregel zu ändern, wurde ebenso abgelehnt.¹² Auch ein letzter Ver-

⁸ Monika Heupel, Multilateral Sanctions Against Terror Suspects and the Violation of Due Process Standards, in: International Affairs, 85. Jg., 2/2009, S. 307–321, hier: S. 310–311. UN-Dok. S/2002/1050, Abs. 26.

⁹ Manfred Mimler: Terrorismusbekämpfung bei den Vereinten Nationen. Der Al-Qaida-Sanktionsausschuss unter deutschem Vorsitz 2011/2012, VN, 3/2013, S. 120–125, hier: S. 124. UN-Dok. S/2007/132 v. 8.3.2007, Abs. 42, 44, 46, S/2006/154 v. 10.3.2006, Abs. 25, 27.

¹⁰ UN-Dok. S/2017/685 v. 7.8.2017; S/2012/968 v. 31.12.2012, Abs. 7, 12; Louis Charbonneau: Saudi Man Dropped from U.N. al Qaeda Sanctions List, 6.10.2012, www.reuters.com/article/us-alqaeda-sanctions-un/saudi-man-dropped-from-u-n-al-qaeda-sanctions-list-idUSBRE89501K20121006

¹¹ Edith M. Lederer, Behind the Scenes at the U.N., IPI Global Observatory, 24.9.2013, theglobalobservatory.org/2013/09/behind-the-scenes-at-the-united-nations-interview-with-edie-lederer/

¹² US Embassy Paris, Sudan Sanctions Demarche Elicits MFA Remarks on UNSC Procedures: 06PARIS2587_a, 19.4.2006.

such, genauere Kriterien zu erlassen, scheiterte. Das zeigt, dass Regelsetzung und Regelbindung ins Leere läuft, wenn bereits ein Ausschussmitglied Sanktionen grundsätzlich ablehnt.

Schließlich umgingen die P3 die Blockade, indem sie die Einzelfälle zurück an den Rat verwiesen. So listete dieser vier Personen per Resolution¹³, nachdem sich China, Russland und Katar überraschend enthalten hatten. Alle weiteren Versuche sind jedoch sowohl im Ausschuss als auch im Rat am Widerstand Chinas gescheitert.

Der Sanktionsausschuss zum iranischen Atomprogramm

Der Fall Iran erlaubt es, Listungsentscheidungen im Rat und im Ausschuss zu vergleichen, und verdeutlicht, dass Listungen im Rat Kompromisspakete, im Ausschuss aber Regelbindung hervorbringen. Als Reaktion auf das iranische Atomprogramm verhängte der Rat seit dem Jahr 2006 immer umfassendere Sanktionen in vier ausführlichen Resolutionen. Diese beinhalteten gezielte Sanktionen, ein Waffenembargo sowie Handels- und Finanzsanktionen. Der Ausschuss sollte über die Listung von Personen und Einrichtungen sowie das Listen von Gütern entscheiden, die zu Atom- und Raketennprogrammen beitragen können. Obwohl die P5 gemeinsam an der Nichtverbreitung interessiert waren, forderten die USA scharfe Sanktionen und waren damit auf Kooperation im Sicherheitsrat angewiesen, wogegen China und Russland einen schrittweisen Ansatz bevorzugten.

Zunächst wurden Einzelfragen nicht, wie üblich, im zuvor geschaffenen Sanktionsausschuss zu Iran behandelt, da die P3 dort eine Blockade befürchteten.¹⁴ Stattdessen brachten die P3 Resolutionen im Rat ein, die jeweils neue Sanktionsmaßnahmen und Einzelfragen (darunter Listungen) als Verhandlungsmasse verbanden. In vier Runden sanktionierte der Rat so 41 Personen und 74 Vereinigungen.¹⁵ So brachten beispielsweise die Verfasser von Resolution 1737¹⁶ zunächst einen Entwurf mit Sanktionen für Güter ein, die zum Atom- oder Raketen-

programm beitragen könnten, und darüber hinaus gezielte Sanktionen mit einer langen Sanktionsliste. China und Russland lehnten diesen Entwurf jedoch als zu weitreichend ab. Um eine Einigung zu ermöglichen, wurden Leichtwasserreaktoren sowie Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-use-Güter) ausgenommen. Wenig später fielen auch die Reiseverbote und zudem wurde eine Einrichtung von der Liste gestrichen.¹⁷ Die Umsetzung dieser Individualsanktionen gestaltete sich allerdings schwierig, da diese aufgrund der fehlenden Kontrolle im Sanktionsausschuss kaum mehr Informationen als den Namen enthielten.

Als die P3 im Jahr 2012 den Ausschuss aktivierten, um weitere Listungen vorzunehmen, da China und Russland weitere Sanktionen im Rat ablehnten, zeigte sich jedoch die Tendenz zur Regelbindung im Ausschuss.¹⁸ Zunächst wies der Rat den Ausschuss an »auf Verstöße [...] wirksam zu reagieren« und Personen und Einrichtungen zu listen.¹⁹ Zudem wurde ein Expertengremium und eine hohe Hürde für Listungen geschaffen. Entscheidungen folgten diesen Regeln. Der Ausschuss stützte sich dabei auf zwei Expertenberichte, die Verletzungen darlegten und den Ausschuss aufforderten, zwei Personen und fünf Einrichtungen zu listen.²⁰ Diese

Das Atomprogramm Irans wurde zunächst nicht im Sanktionsausschuss behandelt, da die P3 eine Blockade befürchteten.

Vorschläge wurden trotz des Widerstands Chinas und Russlands angenommen. Russlands öffentliche Bemerkung, der Ausschuss habe in »ausgewogener und objektiver Weise«²¹ gehandelt, zeigt, dass unzweifelhafte Anträge kaum zu verhindern waren. Fälle, zu denen die Experten zweideutige Beweise lieferten, wurden dagegen nicht weiterverfolgt. Die Sanktionen wurden im Zuge des Atomabkommens mit Iran im Jahr 2016 teilweise ausgesetzt.

¹³ UN-Dok. S/RES/1672 v. 25.4.2006.

¹⁴ Security Council Report Update Report No. 4: Iran, New York 2006.

¹⁵ Joel Wuthnow, *Chinese Diplomacy and the UN Security Council. Beyond the Veto (Politics in Asia series)*, New York 2013, S. 77–82.

¹⁶ UN-Dok. S/RES/1737 v. 23.12.2006.

¹⁷ Matthew R. Lee, *At the UN, Mysterious Deletion from Iran Sanctions List of Aerospace Industries Organization Goes Unexplained*, United Nations, 23.12.2006.

¹⁸ UN-Dok. S/PV.6563 v. 23.6.2011; S/PV.6888 v. 13.12.2012.

¹⁹ UN-Dok. S/RES/1929 v. 17.6.2010, Abs. 26.

²⁰ Panel of Experts Iran, *Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1929(2010). Final Report*, Acton, ACT, Australia 2011; UN Doc. S/2012/395 v. 12.6.2012.

²¹ UN-Dok. S/PV.6888 v. 13.12.2012, S. 4.

Deutschland als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat 2019/2020

Die diskutierten Fälle zeigen, dass die Delegation an Ausschüsse im Sicherheitsrat auch unter sehr unterschiedlichen Konstellationen tendenziell zur Regelbindung führt. Regelbindung ist sowohl bei Individual- (Al-Qaida, Iran) als auch bei Wirtschaftssanktionen (ehemaliges Jugoslawien) beobachtbar. Die Effekte sind also nicht direkt auf die

Deutschland sollte dafür werben, die Aushandlung von Regeln und deren Anwendung auf konkrete Einzelfälle strikt zu trennen.

Einrichtung des Amtes der Ombudsperson (Al-Qaida) zurückzuführen. Sie entstammen auch nicht der Sanktionsreform hin zu Individualsanktionen, da sie sowohl in neueren (Iran) als auch in frühen (ehemaliges Jugoslawien) Sanktionsregimen entstehen. Regelbindung rührt auch nicht von der Position der P3 im Ausschuss her. Obwohl diese im Sanktionsausschuss zum ehemaligen Jugoslawien Ausnahmen vom Embargo verhindern konnten, waren sie in anderen Regimen auf die Zustimmung von anderen Mitgliedern für die Listung von Personen angewiesen (Al-Qaida, Iran).

Der Rat kann dabei zum einen Anreize schaffen um Regelbindung zu stärken, zum Beispiel indem er dem Ausschuss klare Vorgaben macht (Al-Qaida) oder den Ausschuss anweist, selbst Regeln zu entwickeln (Al-Qaida, Iran). Zum anderen entsteht die Tendenz zur Regelbindung auch, wenn Staaten explizit nicht von Regeln gebunden werden wollen.

Gleichwohl können Regeln die Machtpolitik im Sicherheitsrat nicht grundsätzlich überwinden. Wie der Fall des Sanktionsausschusses zu Sudan verdeutlicht, bedarf es eines gemeinsamen Interesses der Ratsmitglieder, Sanktionen zur Prävention, Bearbeitung und Nachsorge in einem Konflikt einzusetzen. Der Mechanismus hat also eine wichtige Vorbedingung: Alle Mitglieder müssen an der Handlungsfähigkeit eines Ausschusses interessiert sein.

Welche Möglichkeit hat Deutschland also als denkbare Ratsmitglied in den Jahren 2019/2020, um das rechtlich-regulierende Entscheiden in den Sanktionsausschüssen zu stärken? Die stärkere Verrechtlichung der Sanktionspolitik des Sicherheitsrats mithilfe des ›Regierens im Ausschuss‹ ist grundsätzlich im Interesse Deutschlands. Zunächst sollte Deutschland also dafür werben, die Aushandlung von Regeln und deren Anwendung auf konkrete Einzelfälle strikt zu trennen, denn so entsteht der Anreiz, Interessenskonflikte in einem Ausschuss mit Regeln zu begegnen. Kriterien und Verfahren ermöglichen, Blockaden aufzulösen oder zu vermeiden. Gleichwohl schränken sie den Spielraum von Mitgliedern ein, sowohl unbegründete Vorlagen durchzudrücken als auch gut begründete abzulehnen. Regeln müssen jedoch nicht vollständig ausgearbeitet oder über Zeit hinweg stabil sein. Ganz im Gegenteil sollten sie auf neue Entwicklungen angepasst werden. Insbesondere sollten die Listungskriterien geschärft und die Aussicht auf Entlistung stärker als strategischer Anreiz zur Verhaltensänderung von gelisteten Personen benutzt werden.

Deutschland sollte bei Einzelfällen im Ausschuss Regeln verstärkt einfordern. Der Fall des Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschusses unterstreicht, dass ein Durchwinken von Listungsanträgen die Legitimität gegenüber den restlichen Mitgliedstaaten, die die Sanktionen umsetzen müssen, untergräbt. Deutschland sollte auch darauf drängen, dass Kriterien und Verfahren für alle Staaten transparent und öffentlich zugänglich sind, wenn auch hier schon einiges unternommen wurde. Staaten, die Kriterien und Verfahren kennen, sind besser in der Lage, begründete Anträge zu stellen und entlasten damit die Ausschüsse. Insbesondere die Übernahme einiger wichtiger Ausschussvorsitze, wie des Al-Qaida-, Afghanistan- oder Libyen-Ausschusses, wird Deutschland die Chance bieten, für eine stärkere Verrechtlichung zu werben.

Nicht zuletzt verdeutlicht die letzte deutsche Ratsmitgliedschaft in den Jahren 2011/2012, dass skeptische ständige Mitglieder Regelbindung, wie verbesserte Verfahrensrechte für gelistete Personen mithilfe einer Ombudsperson, akzeptieren können, wenn Sanktionen dadurch besser umgesetzt werden oder Blockaden im Ausschuss vermieden werden können.

English Abstract

Dr. Thomas Dörfler

Sanctions Committees Caught between Power and Rules pp. 62–66

Sanctions are an important instrument of the United Nations Security Council to maintain international peace and security. The Council, however, transfers many decisions, such as the listing and delisting of individuals suspected of supporting terrorism, to its subsidiary sanctions committees, mostly beyond public scrutiny. The article explores, how the creation of sanctions committees has changed decision-making dynamics, how committee members can be committed to rules and what this might imply for Germany's future role on the Council.

Keywords: Al-Qaida, Iran, Sanktionen, Sicherheitsrat, Terrorismus, sanctions committee, Sudan, UN Security Council

Internationale Antworten auf Nordkoreas Atomprogramm

Die Sanktionen des UN-Sicherheitsrats, die darauf ausgelegt waren, Nordkoreas nukleare Ambitionen einzudämmen, werden angesichts des faktischen Übergangs des Landes zur Atommacht die Nuklearfrage nicht lösen. Um langfristig zielführend zu sein, müssen Sanktionen in eine Gesamtstrategie gegenüber Nordkorea eingebunden werden.



Dr. Eric J. Ballbach, geb. 1979, ist Direktor der Forschungseinheit II »Nordkorea und internationale Sicherheit« am Institut für Koreastudien der Freien Universität Berlin.

Personen und Institutionen ab, die unmittelbar mit dem Atomprogramm in Verbindung gebracht wurden, verfolgen die seither formulierten Sanktionen einen »holistischen Ansatz«¹. Danach soll die nordkoreanische Wirtschaft als Ganzes getroffen werden.

Chronik des UN-Sanktionsregimes

Die folgende Chronik soll einen Überblick über die bisherigen vom Sicherheitsrat getroffenen Entscheidungen zu Nordkorea geben.

Gezielte Sanktionen seit dem Jahr 2006

Die Sanktionen des Sicherheitsrats bilden einen bedeutenden Bestandteil eines umfassenderen, aus nationalen und multilateralen Strafmaßnahmen bestehenden Sanktionsregimes gegen Nordkorea. Ihren Anfang nahmen sie mit der wegweisenden Resolution 1718, in der der Rat den Wiedereintritt des Landes in den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) und das Schutzmaßnahmen-Regime der Internationalen Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) rechtlich verbindlich einforderte und gleichzeitig gezielte Wirtschaftssanktionen verhängte.²

Das nordkoreanische Atomprogramm stellt zweifelsohne eine der drängendsten Herausforderungen der internationalen Politik und somit auch des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen dar. Neben den bis zum Jahr 2008 bestehenden Sechsparteien-Gesprächen spielen Sanktionen des Sicherheitsrats seit Nordkoreas erstem Atombombentest im Oktober 2006 eine zentrale Rolle in den Bemühungen zur Beilegung dieses Konflikts. Die Sechsparteien-Gespräche galten als dem bisweilen letzten koordinierten Versuch, Nordkoreas Streben nach Nuklearwaffen auf dem Verhandlungsweg zu lösen.

Die sprunghaft angestiegenen Raketen- und Atombombentests seit dem Amtsantritt von Kim Jong-un als Vorsitzender des Komitees für Staatsangelegenheiten Nordkoreas im Jahr 2011 trugen zu einer verhärteten Haltung der Sicherheitsratsmitglieder bei.

In diesem Prozess hat das Sanktionsregime einen qualitativen Wandel durchlaufen. Zielten die vor dem Jahr 2016 erlassenen Sanktionen vor allem auf die nordkoreanische Führung beziehungsweise auf

¹ Victoria-Charlotte Browning/Stefan Friedrich, The United Nations and North Korea: A Balancing Act between Sanctions and Humanitarian Assistance, KAS Office New York – Insights, 4/2017, S. 4, www.kas.de/wf/doc/kas_50093-544-2-30.pdf

² UN-Dok. S/RES/1718 v. 14.10.2006. Gemäß dieser Resolution etablierte der Sicherheitsrat den Sanktionsausschuss zu Nordkorea (S/1718 Sanctions Committee [DPRK]), dessen Mandat in erster Linie in der Überwachung und Überprüfung der beschlossenen Maßnahmen sowie seit dem Jahr 2017 in der Rückverfolgung von Kohlebezügen aus Nordkorea durch die UN-Mitgliedstaaten besteht. Der auf Konsensbeschluss ausgelegte und alle 15 Mitglieder des UN-Sicherheitsrats umfassende Ausschuss wird von einer Sachverständigengruppe (Panel of Experts – PoE) unterstützt. Sie erarbeitet Analysen und Empfehlungen, um sowohl die Strafmaßnahmen selbst als auch deren Implementierung zu verbessern. Informationen über den Ausschuss sind zu finden unter www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718

Im Kern der Resolution stand die Aufforderung, weitere Atombomben- und Raketentests umgehend einzustellen, die bestehende Infrastruktur vollständig, nachweislich und unumkehrbar stillzulegen und ohne Verzögerung zu den Sechs-Parteien-Gesprächen zurückzukehren.³ Gleichwohl sah der Sicher-

Ab dem Jahr 2016 reagierte der Sicherheitsrat auf Nordkoreas wiederholten Raketentests mit einem umfassenderen Sanktionsregime.

heitsrat jedoch davon ab, ein umfassendes Sanktionsregime einzurichten, das die nordkoreanische Wirtschaft insgesamt treffen würde.

Der zweite nordkoreanische Test hatte zur Folge, dass der Sicherheitsrat mit Resolution 1874 das bestehende Sanktionsregime verschärfte.⁴ Diese Resolution untersagt alle nordkoreanischen Waffenexporte und befugt UN-Mitgliedstaaten dazu, bei »überzeugenden Gründen« des inspizierenden Staates und der Zustimmung des Flaggenstaats beziehungsweise des Küstengewässerstaats verdächtige Schiffe im Rahmen der nationalen und völkerrechtlichen Regeln zu kontrollieren.

Mit der einstimmig verabschiedeten Resolution 2087 reagierte der Sicherheitsrat auf den Start eines nordkoreanischen Wettersatelliten am 12. Dezember 2012, der als verdeckter Raketentest interpretiert wurde.⁵ Die Resolution sieht zusätzliche Sanktionen vor, insbesondere ein finanzielles Transaktionsverbot und die Beschlagnahmung von Auslandsvermögen gegen sechs nordkoreanische Firmen und Regierungsstellen. Der vom Rat eingesetzte Sanktionsausschuss zu Nordkorea wird aufgefordert, konkrete öffentliche Anleitungen für das Vorgehen gegen nordkoreanische Frachter vorzulegen, die des Sanktionsbruchs verdächtig sind.

Die als Reaktion auf den dritten Atomwaffentest Nordkoreas am 7. März 2013 einstimmig verabschiedete Resolution 2094 schränkt den Zahlungsverkehr und Handel mit Nordkorea weiter ein und sieht zusätzliche Reiseverbote für Einzelpersonen sowie das Einfrieren von Vermögen vor.⁶

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die vor dem Jahr 2016 erlassenen Sanktionen struk-

turell vergleichbar waren, da diese als »begrenzte Sanktionen« primär auf gezielte Reisebeschränkungen, das Einfrieren von mit dem Atomprogramm in Zusammenhang stehenden Finanzmitteln, einem Waffenembargo sowie der Beschränkung von Luxusgütern und Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (»Dual Use«) ausgelegt sind. Ab dem Jahr 2016 veränderte sich diese Ausrichtung jedoch schrittweise und der Sicherheitsrat reagierte auf die wiederholten Raketentests sowie einen weiteren Atombombentest mit einem zunehmend umfassenderen Sanktionsregime.

Umfangreiche Sanktionen ab dem Jahr 2016

Die Resolution 2270 wurde nicht nur einstimmig verabschiedet, sondern erstmals von China und den USA gemeinsam eingebracht.⁷ Sie verpflichtet alle UN-Mitgliedstaaten, auf ihrem Territorium Ein- und Ausfuhren Nordkoreas zu kontrollieren. Dies war bisher nur der Fall, wenn der Verdacht auf relevante Lieferungen für das Waffenprogramm bestand. Die Resolution benennt unter anderem ein Importverbot für Kohle, Eisen, Gold, Titan und seltene Erden aus Nordkorea. Durch das Lieferverbot für Kerosin schneidet die Resolution das Land ferner vom Import von Flug- und Raketentreibstoff ab. Die festgelegten Maßnahmen umfassen zudem Reiseverbote und das Einfrieren des Vermögens sowohl von Mitgliedern der nordkoreanischen Elite als auch von Organisationen wie etwa Handels- und Schifffahrtsgesellschaften, Banken oder die Entwicklungsgesellschaft für Luftfahrt.

Nach dem fünften Atombombentest im September 2016 erließ der Sicherheitsrat die Resolution 2321.⁸ Die beschlossenen Maßnahmen umfassen Beschränkungen für Transaktionen mit Kohle, Eisen und Eisenerz aus Nordkorea und Einfuhrverbote für Kupfer, Nickel, Silber, Zink und Statuen. Zu den Maßnahmen zählen außerdem die Verschärfung der bestehenden Beschränkungen im Verkehrs- und Finanzsektor sowie die Einfrierung der Vermögenswerte und zusätzliche Reisebeschränkungen.

Als Reaktion auf den Test einer Interkontinentalrakete am 4. Juli 2017 verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig die Resolution 2371, womit die Sanktionen gegen Nordkorea erheblich ausgeweitet

³ Vgl. Sebastian Harnisch, Der UN-Sicherheitsrat im koreanischen Nuklearkonflikt, Vereinte Nationen (VN), 4/2010, S. 157–163, hier S. 161.

⁴ UN-Dok. S/RES/1874 v. 12.6.2009.

⁵ UN-Dok. S/RES/2087 v. 22.1.2013.

⁶ UN-Dok. S/RES/2094 v. 7.3.2013.

⁷ UN-Dok. S/RES/2270 v. 2.3.2016.

⁸ UN-Dok. S/RES/2321 v. 30.11.2016.

wurden.⁹ Die von den USA eingebrachte, aber eng mit China und Russland abgestimmte Resolution führt ein grundsätzliches Ausfuhrverbot für Kohle, Eisen, Eisenerz, Blei und Bleierz ein. Außerdem wird Nordkorea der Export von Fisch und Meeresfrüchten verboten. Damit könnten die Exporterlöse Nordkoreas um mindestens ein Drittel, also rund eine Milliarde US-Dollar reduziert werden. Die Resolution fordert die nordkoreanische Regierung dazu auf, dem Chemiewaffenübereinkommen (Chemical Weapons Convention – CWC) beizutreten.

Nach dem Raketentest vom 29. August sowie dem sechsten Atombombentest am 3. September 2017 erließ der Sicherheitsrat die Resolution 2375.¹⁰ Im Kern steht ein vollumfassendes Verbot des Verkaufs von Erdgaskondensaten und Flüssiggasen an Nordkorea sowie ein Exportverbot für nordkoreanische Textilien. Von diesen Maßnahmen verspricht sich die internationale Gemeinschaft finanzielle Einbußen für Nordkorea in Höhe von rund 800 Millionen US-Dollar. Darüber hinaus beschränkt die Resolution die Mineralölexporte nach Nordkorea auf zwei Millionen Fass für das Jahr 2018. Die unternehmerische Zusammenarbeit mit Institutionen oder Individuen aus Nordkorea sowie der Ausbau bestehender Kooperationen werden nun vollständig untersagt.

Die Sicherheitsratsresolution 2397 stellt eine Erweiterung der vorausgehenden Resolution 2375 dar.¹¹ Mit ihr werden die Öllieferungen, die durch vorangegangene Sanktionen bereits drastisch verringert wurden, weiter reduziert. Ab dem 1. Januar 2018 dürfen höchstens 500 000 Barrel raffinierter Ölprodukte pro Jahr nach Nordkorea verkauft werden. Darüber hinaus sieht die Resolution die Rückführung nordkoreanischer Gastarbeiterinnen und -arbeiter sowie Reiseverbote und Sperren von Vermögenswerten für Institutionen sowie für 16 weitere Personen vor, die vorzugsweise im nordkoreanischen Bankwesen tätig sind.

Defizite und Grenzen der Sanktionen

Die Strategie, mithilfe von Sanktionen das Verhalten von Regierungen zu verändern, stößt jedoch insbesondere bei autoritären Staaten immer wieder an ihre Grenzen. Neben den spezifischen Herausforderungen durch die Charakteristika des

autoritär verfassten politischen Systems Nordkoreas wird die Leistungsfähigkeit und Zielführung der Sanktionen des Sicherheitsrats durch eine Reihe weiterer Herausforderungen bedingt und beeinflusst.

Nordkoreas Nuklearstrategie

Eine große Herausforderung ergibt sich aus der Nuklearstrategie Nordkoreas sowie dem fundamental veränderten strategischen Kontext, innerhalb dessen die Sanktionen operieren.¹² So hat Nordkorea nach dem Scheitern des Sechs-Parteien-Gesprächsprozesses die strategische Entscheidung getroffen, den Übergang zur Atommacht als militärische Abschreckung endgültig zu forcieren, was nicht zuletzt durch die unumstößliche Fortführung des Atomprogramms trotz zunehmenden Drucks belegt wird. Insbesondere seit dem Amtsantritt von Kim Jong-un hat Nordkorea sein atomares Arsenal kontinuierlich ausgebaut, die Trägertechnologien

Die Strategie, mithilfe von Sanktionen das Verhalten von Regierungen zu verändern, stößt insbesondere bei autoritären Staaten immer wieder an ihre Grenzen.

schrittweise weiterentwickelt, die Testaktivitäten drastisch erhöht, die Sprengkraft seiner Atomwaffen ausgeweitet sowie offensichtliche Fortschritte in der Diversifizierung seiner Raketensysteme gemacht. Mit der Ausnahme Südafrikas hat kein Land nach solch immensen Fortschritten das eigene Atomprogramm noch aufgegeben.

Politisch erschwerend im Falle Nordkoreas kommt hinzu, dass sich die Bedeutung des Atommachtstatus innenpolitisch maßgeblich verändert und heute weit über sicherheitspolitische und militärische Aspekte hinausgeht. So verbindet die nordkoreanische Führung mit dem Besitz einer atomaren Abschreckungskraft nicht nur den zentralen Garant für die eigene staatliche Souveränität im Angesicht der militärischen Überlegenheit der USA und deren regionaler Verbündeter. Sie sieht in dem Atomprogramm mittlerweile auch ein gewichtiges

⁹ UN-Dok. S/RES/2371 v. 5.8.2017.

¹⁰ UN-Dok. S/RES/2375 v. 11.9.2017.

¹¹ UN-Dok. S/RES/2397 v. 22.12.2017.

¹² Vgl. Eric J. Ballbach, Nordkorea und die Bombe, in: WeltTrends. Zeitschrift für Internationale Politik, 134/2017, S. 48–53.

und zur Legitimierung des Regimes eingesetztes identitätsstiftendes Projekt.¹³ Sowohl im Rahmen offizieller Verlautbarungen als auch in informellen Dialogen hat die nordkoreanische Führung vor diesem Hintergrund immer wieder betont, dass das eigene Atomprogramm unter den gegebenen Bedingungen nicht mehr verhandelbar sei.

Nordkoreas illegaler Außenhandel

Nordkoreas Wirtschaft wuchs trotz ausgeweiteter Sanktionen im Jahr 2017 um etwa drei bis vier Prozent und der Handel mit China um etwa elf Prozent. Diese Zahlen verweisen auf ein grundlegendes Problem im Hinblick auf die Wirkungsmacht und Zielführung der Sicherheitsratssanktionen: Die

Nordkorea habe durch unterschiedliche Techniken mindestens 200 Millionen US-Dollar im Jahr 2017 eingenommen.

nordkoreanische Regierung unternimmt ausgeprägte Bemühungen zur Umgehung dieser Sanktionen und pflegt mannigfaltige illegale Einnahmequellen für das Land. So stellt etwa das PoE für Nordkorea in seinem Bericht fest, dass das Land bestehende Sanktionen durch verschiedene Strategien umgehe und diese Techniken in Ausmaß, Umfang, Reichweite und Raffinesse sukzessive zugenommen haben.¹⁴ Konkret habe Nordkorea durch unterschiedliche Techniken mindestens 200 Millionen US-Dollar im Jahr 2017 eingenommen. Dies verweist einerseits auf bedeutsame Lücken im Hinblick auf die Umsetzung der erlassenen Sanktionen, die sich etwa in mangelnder Überwachung und zum Teil auch dem direkten Bruch bestehender Sanktionen ausdrückt. Andererseits sind illegale Handelsaktivitäten wie beispielsweise Drogenschmuggel sowie der Schmuggel von Falschgeld und anderen verbotenen Gütern nicht nur grundsätzlich kaum sanktionierbar, sondern eröffnen häufig sogar neue Kanäle und Netzwerke, um Sanktionen zu umgehen.

Sanktionen versus humanitäre Hilfe der UN

Gegenwärtig operieren sechs UN-Organisationen innerhalb Nordkoreas, die mit der Durchführung von Entwicklungshilfeprogrammen und humanitärer Hilfe betraut sind und zusammen das UN-Landesteam (UN Country Team – UNCT) konstituieren.¹⁵ Im langfristigen Fokus stehen dabei vier strategische Prioritäten: Ernährungs- und Versorgungssicherheit, soziale Entwicklungsprogramme, Stabilität der Gesellschaft und Nachhaltigkeit sowie Datenverwaltung und Entwicklungsmanagement. Die Relevanz und Dringlichkeit dieser Aktivitäten werden nicht zuletzt durch den jüngsten Bericht zu den Bedürfnissen und Prioritäten belegt, nach dem etwa 18 Millionen der insgesamt rund 25 Millionen Menschen Nordkoreas einen nicht gesicherten Zugang zu Lebensmitteln haben und damit der externen Hilfe zur Versorgung bedürfen. 41 Prozent der Bevölkerung sind von Unterernährung betroffen und etwa 3,5 Millionen Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Wasser.¹⁶ Obgleich vom Sicherheitsrat beschlossen und damit offiziell von der internationalen Gemeinschaft legitimiert, stellen die Sanktionen die Weltorganisation auf der anderen Seite auch vor ein grundlegendes humanitäres Dilemma. In Kombination unterbinden die Sanktionen gegenwärtig etwa 90 Prozent des nationalen Exports. Schätzungen gehen von zusammengetragenen jährlichen Verlusten von ungefähr 2,5 Milliarden US-Dollar aus.

Während diese Sanktionsmaßnahmen die nordkoreanische Wirtschaft also spürbar schwächen werden, tragen diese Maßnahmen andererseits die Gefahr einer humanitären Katastrophe in sich. Mit den jüngsten Sanktionsbeschlüssen ist nicht nur davon auszugehen, dass die bereits große Anzahl der in Armut lebenden Bevölkerungsschichten weiter ansteigen wird, sondern dass die Sanktionen auch die Arbeit der Hilfsorganisationen innerhalb des Landes weiter verkomplizieren werden. So stellt etwa der zuvor genannte Bericht des UNCT ausdrücklich fest, dass die Sanktionen einen unbeabsichtigten, negativen Effekt auf die Arbeit vor Ort haben.¹⁷ Dies verdeutlicht das Dilemma und die moralische Komplexität in dem diffizilen Verhältnis zwischen Sanktionen und humanitärer Hilfe.

¹³ Vgl. ebd. sowie Eric J. Ballbach, North Korea's Emerging Nuclear State Identity: Discursive Construction and Performative Enactment, in: The Korean Journal of International Studies, 14. Jg., 3/2016, S. 391–414.

¹⁴ UN Doc. S/2017/742 v. 5.9.2017.

¹⁵ Die Webseite des UNCT in Nordkorea ist unter kp.one.un.org/ zu finden.

¹⁶ Der Bericht wird unter dem Originaltitel ›DPR Korea. Needs and Priorities Overview 2017‹ vom UNCT herausgegeben, kp.one.un.org/content/dam/unct/dprk/docs/KP_2017_Need_and_%20Priorities_Overview.pdf

¹⁷ Ebd.

Sanktionen versus Marktmechanismen

Nordkoreas Wirtschaft besteht aus zwei Sektoren: dem strategischen Sektor, der unter anderem das Militär und die Schwerindustrie umfasst, sowie dem nichtstrategischen Sektor, der unter anderem die Leichtindustrie und lokale Industrie beinhaltet. Während ersterer von planwirtschaftlichen Mechanismen getragen wird, wird der nichtstrategische Sektor seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zunehmend von marktwirtschaftlichen Prozessen und Mechanismen charakterisiert. Dies drückt sich unter anderem in größeren Freiheiten für die Märkte sowie einem größeren Handlungsspielraum für die Landwirtschaft im Hinblick auf die Produktion sowie den Verkauf ihrer Produkte aus. Wie durch die Strategie des ›Sön'gun‹ (›Militär zuerst‹) deutlich wird, forciert die militärische und ökonomische Strategie der nordkoreanischen Führung die Entwicklung des strategischen Sektors und erlaubte gleichzeitig die schrittweise Vermarktung des nicht-strategischen Sektors seit den frühen 2000er Jahren.

Vor der Verabschiedung der Sicherheitsratsresolution 2270 zielten die Sanktionen primär auf die Unterbindung von Handelsströmen ab, die in direktem Zusammenhang mit dem nordkoreanischen Atomprogramm stehen. Vor diesem Hintergrund blieb die Zivilwirtschaft weitestgehend unberührt von den Sanktionen. Mit dieser Resolution schränkte die internationale Gemeinschaft auch den zivilen Handel spürbar ein und Resolution 2371 verhängt ein vollumfassendes Importverbot von Nordkoreas wichtigsten Exportprodukten sowie ein Verbot der Beschäftigung nordkoreanischer Arbeitskräfte.

In Anbetracht der zu erwartenden finanziellen Folgen wird die nordkoreanische Führung in den kommenden Monaten mit der Herausforderung konfrontiert sein, Devisen zu generieren. Angesichts begrenzter Möglichkeiten ist davon auszugehen, dass die nordkoreanische Führung Devisen von den Märkten abschöpfen wird.¹⁸ Dies wird die nordkoreanische Wirtschaft sowohl auf Produktions- als auch auf Konsumseite massiv belasten, da die Märkte in Nordkorea in ausländischer Währung verwurzelt sind und eine zu erwartende Abschöpfung dieser von den Märkten nicht nur die Transaktionen zum Erliegen bringen, sondern auch weitere Investitionen der so genannten ›Donjus‹ unterbinden würde. Unter ›Donjus‹ ist eine Klasse von Händlerinnen und Händlern sowie Unternehme-

rinnen und Unternehmern zu verstehen, die von manchen als ›neue Mittelschicht‹ bezeichnet wird. Die nachteiligen Effekte auf diese marktwirtschaftlichen Prozesse sind, dass eben jene Teile der Bevölkerung zurück in die Arme des Staates getrieben werden und damit ein möglicher Wandel in Nordkorea verhindert wird.¹⁹

Verbesserung der Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen

Sanktionen stellen seit dem Scheitern des Sechs-Parteien-Prozesses das zentrale strategische Element der internationalen Gemeinschaft gegenüber Nordkorea dar. Um langfristig zielführend zu sein, müssen Sanktionen des Sicherheitsrats jedoch in eine umfassendere und realistische Gesamtstrategie gegenüber Nordkorea eingebunden werden. Es bleibt abzuwarten, ob der jüngst begonnene Prozess der innerkoreanischen Annäherung sowie das angekündigte Gipfeltreffen zwischen US-Präsident Donald J. Trump und Kim Jong-un hierzu beitragen werden. Kurz- bis mittelfristig müssen stringente Umsetzungsmechanismen und vor allem eine enge koordinierte Überwachung sichergestellt werden. Gleichzeitig sollten die humanitären Folgen der Sanktionen reduziert werden.

English Abstract

Dr. Eric J. Ballbach

International Reactions to North Korea's Nuclear Program pp. 67–71

For well over a decade, sanctions have become the primary coercive mechanism of the international community to deal with the Democratic People's Republic of Korea's (DPRK) missile and nuclear programs. While the emerging sanctions regime was successively strengthened in parallel to North Korea's ever-expanded test activities, a qualitative change in this regime since 2016 can be detected. Despite the fact, that these sanctions dramatically increase the costs to the DPRK to maintain its weapons of mass destruction (WMD) programs as a sole strategy they are unlikely to achieve their underlying objective: the comprehensive denuclearization of the DPRK. Therefore, sanctions must be embedded in a broader strategy that acknowledges the dramatic shift in the realities on the ground.

Keywords: Atomtest, Korea (Dem. Volksrepublik), Sanktionen, Sicherheitsrat, North Korea, nuclear weapon tests, sanctions committee, UN Security Council

¹⁸ Soo Ho Lim, Growth Despite Sanctions? Revisiting the Effect of North Korea Sanctions, KIEP Opinions, 18.9.2017, S. 5, www.kiep.go.kr/eng/sub/view.do?bbsId=kiepOpi&nttl=196406

¹⁹ Rüdiger Frank, Engagement, Not Sanctions, Deserves a Second Chance, US-Korea Institute at Johns Hopkins SAIS, 13.10.2017, www.38north.org/2017/10/rfrank101317/

Schwedens undiplomatische Diplomatie im Sicherheitsrat

Seit Januar 2017 ist Schweden nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Dort verfolgt das Land aktiv die feministische Außenpolitik der Außenministerin Margot Wallström und trägt damit Schritt für Schritt zu einer geschlechtergerechten, inklusiven internationalen Sicherheitspolitik bei.



Sophia Becker,
geb. 1988, arbeitete als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Bundestag zu außenpolitischen Themen. Derzeit studiert sie den Master Public Policy an der Harvard Kennedy School of Government.



Kristina Lunz,
geb. 1989, ist Mitbegründerin der Organisation Centre for Feminist Foreign Policy in Berlin. Sie arbeitete zuvor beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in New York sowie in Myanmar.

tierte die Zeitschrift Foreign Policy. In Anbetracht der anhaltend angespannten globalen Sicherheitslage war die Verwunderung wenig überraschend.

Gleichzeitig hält das Land an seiner feministischen Außenpolitik fest. Der Erfolg der letzten drei Jahre scheint ihm Recht zu geben. Schwedens undiplomatische Diplomatie trotz bislang erfolgreich realpolitischen Kritikerinnen und Kritikern. Während diese damit rechneteten, dass Schwedens radikaler außenpolitischer Kurs das Land ins Abseits internationaler Politik katapultieren würde², wurden sie eines Besseren belehrt: Im Juni 2016 wurde Schweden mit großer Mehrheit als nichtständiges Mitglied für die Jahre 2017 und 2018 in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt³ – eine Bestätigung für den feministischen Kurs der schwedischen Regierung.

Als derzeitiges nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat vertritt Schweden aktiv seine feministische Außenpolitik. Seit Oktober 2014 ist in Schweden unter Premierminister Stefan Löfven und Außenministerin Margot Wallström eine selbst deklarierte feministische Regierung an der Macht, die nicht nur im Inland die Gleichstellung zum obersten Ziel erklärt, sondern auch als erster Staat der Welt eine feministische Außenpolitik verfolgt. Als Schweden die Neuausrichtung seiner Außenpolitik vor mehr als drei Jahren vorstellte, reagierte der Rest der Welt mit Skepsis. »Niemand weiß so richtig, was das heißen soll«¹ kommen-

Ursprünge der feministischen Außenpolitik Schwedens

Der Grundgedanke feministischer Außenpolitik ist in der Idee der menschlichen Sicherheit (Human Security) verankert – ein Begriff, der den Fokus weg von staatlicher auf individuelle Sicherheit lenkt. Da menschliches Leiden und globale Gefährdungen nicht ausschließlich von zwischenstaatlichen Konflikten ausgehen, wurde der traditionelle Sicherheitsbegriff um wirtschaftliche Sicherheit, Ernährungssicherheit und andere Themen ergänzt und erklärt die Freiheit von Not (Freedom from Want)

¹ Nathalie Rothschild, Swedish Women vs. Vladimir Putin, Foreign Policy, 5.12.2014, foreignpolicy.com/2014/12/05/can-vladimir-putin-be-intimidated-by-feminism-sweden/

² David Crouch, Clash between Sweden and Saudi Arabia Escalates as Ambassador Is Withdrawn, The Guardian, 11.3.2015, www.theguardian.com/world/2015/mar/11/clash-sweden-saudi-arabia-escalates-ambassador-withdrawn-human-rights

³ Government Offices of Sweden, Sweden in the UN Security Council, www.government.se/government-policy/sweden-in-the-un-security-council/

und die Freiheit von Furcht (Freedom from Fear) zum Ziel einer erweiterten Sicherheitspolitik.⁴ Feministische Außenpolitik folgt dieser Logik und legt vor diesem Hintergrund den Fokus auf die Sicherheit von Frauen und Mädchen – Menschen, die in der traditionellen Außenpolitik als Gruppe und Akteure nach wie vor massiv vernachlässigt werden und unterrepräsentiert sind.

Seit der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 aus dem Jahr 2000, die die ›Frauen, Frieden und Sicherheit‹-Agenda begründet, ist die Notwendigkeit einer Einbeziehung von Frauen in Friedensprozesse weitläufig anerkannt.⁵ Zahlreiche Regierungen verabschiedeten Aktionspläne zu dieser Resolution und Geschlechtergerechtigkeit gehört als Querschnittsthema mittlerweile zum guten Ton internationaler Organisationen. Schweden ist auch nicht das erste Land, das seiner Außenpolitik eine geschlechterorientierte Perspektive gibt. Der ehemalige britische Außenminister William Hague nannte die Unterdrückung von Frauen »das größte bestehende Unrecht in der Welt« und machte die Beendigung von Vergewaltigung in Kriegsgebieten zu seinem Kernthema. Die ehemalige Außenministerin Hillary Clinton bezeichnete den Status von Frauen als Angelegenheit der inneren Sicherheit. Ihr Einsatz im UN-Sicherheitsrat war für die einstimmige Verabschiedung der Resolution 1888 im Jahr 2009 zur sexualisierten und geschlechtsbezogenen Gewalt im bewaffneten Konflikt entscheidend.⁶

Doch Schweden geht im Vergleich zu Großbritannien und den USA noch einen Schritt weiter. Feminismus ist kein Teilaspekt oder Unterpunkt, sondern wird zum obersten, leitenden Prinzip der Außenpolitik. Dabei soll es »explizit Machthierarchien infrage stellen und neu verhandeln [...]«. ⁷ Es geht darum, gesellschaftliche Strukturen zu durchbrechen, die über Jahrhunderte hinweg nur einen Teil der Bevölkerung einbezogen und einen anderen Teil systematisch unterdrückten. Feministische Außenpolitik schlägt ein neues Rezept vor und stellt diese Strukturen auf der globalen Ebene infrage. Die herkömmlichen Paradigmen von Außenpoli-



Die schwedische Außenministerin Margot Wallström und der Ständige Vertreter Schwedens bei den UN am Tag der Wahl Schwedens für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2017 und 2018. UN PHOTO: JC MCILWAINE

tik müssen von Grund auf dekonstruiert und die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf das Machtverhältnis zwischen den Geschlechtern beachtet werden. Es geht also nicht darum, Frauen zu zählen, sondern sicherzustellen, dass Frauen zählen.⁸

Repräsentation und Macht

Der Einsatz gegen die weltweite Unterdrückung von Frauen und Mädchen bedeutet auch, unterschiedliche Erfahrungen der Geschlechter sichtbar zu machen und ihnen Bedeutung einzuräumen. So weist Wallström beispielsweise auf die mangelnde Präsenz weiblicher Erfahrungen aus dem Holocaust in der Öffentlichkeit hin. Bis heute habe man eher wenig Wissen über die sexualisierte Gewalt, die Jüdinnen und andere Frauen während des Zweiten Weltkriegs ertragen mussten.⁹ Grund für die systematische und fortwährende Geringschätzung sowie Missachtung der Erfahrungen sowie Errungenschaften von Frauen in Geschichtsbü-

⁴ Die Freiheiten gehen ursprünglich auf die vier Freiheiten zurück, die US-Präsident Franklin D. Roosevelt in seiner Rede zur Lage der Nation im Jahr 1941 definierte. Siehe dazu Franklin D. Roosevelt, Annual Message to Congress on the State of the Union, 6.1.1941, www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16092

⁵ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000.

⁶ UN-Dok. S/RES/1888 v. 30.09.2009; Valerie M. Hudson/Patricia Leidl, *The Hillary Doctrine. Sex and American Foreign Policy*, New York 2015.

⁷ Karin Aggestam/Annika Bergman-Rosamond, *Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics, and Gender*, 15.9.2016, ethicsandinternationalaffairs.org/2016/swedish-feminist-foreign-policy-in-the-making-ethics-politics-and-gender/

⁸ Thania Paffenholz et al., *Making Women Count – Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations, Inclusive Peace and Transition Initiative and UN Women*, Genf 2016, www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-UN-Women-Report-Making-Women-Count-60-Pages.pdf; Jenny Nordberg, *Who is Afraid of a Feminist Foreign Policy?*, *The New Yorker*, 15.4.2015, www.newyorker.com/news/news-desk/swedens-feminist-foreign-minister

⁹ Government Offices of Sweden, *Speech by the Minister for Foreign Affairs at Helsinki University*, 3.3.2015, www.government.se/speeches/2015/03/speech-by-margot-wallstrom-at-helsinki-university/

chern und auf politischen Bühnen ist der Androzentrismus. Unter ihm ist die Praxis zu verstehen, dass Männer und die männliche Sichtweise sowohl bewusst als auch unbewusst als Standard in Politik, Kultur und Geschichte angesehen werden. Ein beeindruckendes Beispiel dafür im sicherheitspolitischen Bereich ist die Münchner Sicherheitskonferenz, wo auch in diesem Jahr die große Mehrheit der Teilnehmenden aus dem globalen Norden kam und älter, weiß und männlich war.¹⁰ Sie debattierten über Regeln für eine Welt, in der die Hälfte der Bevölkerung weiblich und überwiegend jünger als 30 Jahre ist und zudem zu 85 Prozent außerhalb Europa und der USA leben.¹¹

Feministische Außenpolitik stellt die traditionellen Geschlechterrollen infrage, wonach Männer in der professionellen Öffentlichkeit agieren, während Frauen im Privaten verbleiben, als Hausfrau, Mutter und Diplomategattin. Laut Jennifer Cassidy haben über Jahrhunderte hinweg Diplomaten von

Auch wenn die Zahlen stark variieren, zeigen sich weitere ernüchternde Trends: Botschafterinnen werden viel seltener in wirtschaftlich starke oder konfliktreiche Länder entsandt. In die gemäß dem Globalen Friedensindex (Global Peace Index – GPI) im Jahr 2013 friedlichsten Länder Island, Dänemark und Neuseeland wurden insgesamt 79 diplomatische Bedienstete entsandt, 24 Prozent davon Frauen. Am anderen Ende der GPI-Skala befinden sich Afghanistan, Somalia und Syrien; nur sieben Prozent der Entsandten sind Frauen. Botschafterinnen werden ebenso viel seltener in Staaten geschickt, die ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sind.¹⁴ Grund für diese Schieflage seien tief verankerte Geschlechterstereotype: Frauen werden weiterhin mit Verletzlichkeit und Schwäche assoziiert. Es geht also darum, wer Macht besitzt und wie sie eingesetzt wird. Die diplomatischen Posten in Kriegs- und Krisengebieten sind beispielsweise die Stellen, die mitunter die größten Aufstiegschancen im diplomatischen Dienst versprechen. Das hat zur Folge, dass weiterhin vor allem Männer die wichtigsten und einflussreichsten diplomatischen Entscheidungen treffen.¹⁵ Eine gerechte Außenpolitik fordert nicht deshalb mehr Frauen in Führungspositionen, weil sie *per se* friedfertiger seien, sondern weil sie die Hälfte der Bevölkerung ausmachen und ihnen deshalb die Hälfte aller politischen Mandate und Entscheidungspositionen zustehen.

Lediglich 16 Prozent der Botschafter der 50 reichsten Nationen sind Frauen.

Niccolò Machiavelli bis Sir Harold Nicolson darauf bestanden, dass Frauen aufgrund ihres »Frauseins« für Diplomatie nicht geeignet seien.¹² Lange Zeit waren Frauen in den meisten westlichen Staaten daher grundsätzlich vom diplomatischen Dienst ausgeschlossen: in Deutschland sowie Großbritannien bis Ende der 1940er beziehungsweise Anfang der 1950er Jahre.

Obwohl sich viel verändert hat und Frauen in einigen Ländern, wie in Deutschland, fast gleichberechtigten Zugang zur diplomatischen Laufbahn haben, sind die höchsten diplomatischen Posten weiterhin überwiegend von Männern besetzt: Lediglich 16 Prozent der Botschafter der 50 reichsten Nationen sind Frauen.¹³

Schwedens feministische Außenpolitik in der Praxis

Die Grundgedanken der schwedischen Außenpolitik sind in ihrem »Aktionsplan für eine feministische Außenpolitik« niedergeschrieben. Dort heißt es: »Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern ist weiterhin eine Vision, keine Realität. Schwedens feministische Regierung möchte diese Vision zur Realität werden lassen.«¹⁶ Die schwedische Regierung setzt sich zum Ziel, die stärkste globale Stimme für Gleichberechtigung zu werden und die Ge-

¹⁰ Ulrike Esther Franke, Five Takeaways from the Munich Security Conference, European Council on Foreign Relations, 20.2.2018, www.ecfr.eu/article/commentary_five_takeaways_from_the_munich_security_conference

¹¹ Philipp Rotmann, Munich Security Conference: A Marketplace of Order?, Global Public Policy Institute, 6.2.2018, www.gppi.net/publications/peace-security/article/munich-security-conference-a-marketplace-of-order/

¹² Jennifer A. Cassidy (Ed.), Gender and Diplomacy, Oxford 2017, S. 100–119.

¹³ In Deutschland sind dies sogar nur 13 Prozent. Birgitta Niklasson/Ann Towns, Gender, Status and Ambassador Appointments to Militarized and Violent Countries, in: Cassidy (Ed.), Gender and Diplomacy, a.a.O. (Anm. 12), S. 100–119.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Government Offices of Sweden, Swedish Foreign Service Action Plan for a Feminist Foreign Policy Including Focus Areas 2017, www.government.se/4990fa/contentassets/bca76b4547ad46fb929ece47e7cfe26d/swedish-foreign-service-action-plan-for-feminist-foreign-policy-2015-2018-including-focus-areas-for-2017.pdf

schlechterperspektive auf das gesamte Spektrum der Außenpolitik anzuwenden. Schwedens feministische Toolbox der drei Rs stützt sich daher auf folgende Werkzeuge: Rechte, Repräsentation und Ressourcen.

Die schwedische Regierung legt großen Wert darauf, dass ihre feministische Außenpolitik nicht nur auf einer idealistischen, normativen Idee basiert, sondern auch auf einer soliden empirischen Grundlage steht.¹⁷ So fanden Wissenschaftlerinnen einen Zusammenhang zwischen der Stabilität eines Staates einerseits und der physischen Sicherheit der weiblichen Bevölkerung des Staates andererseits. Die amerikanische Politikwissenschaftlerin Valerie Hudson schreibt: »Der beste Indikator für die Friedfertigkeit eines Staates ist nicht sein Wohlstandsniveau, sein Demokratieniveau oder seine ethnisch-religiöse Identität; der beste Indikator für die Friedfertigkeit eines Staates ist, wie gut seine Frauen behandelt werden.«¹⁸

Eine gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen erhöht außerdem die Wahrscheinlichkeit eines nachhaltigen Friedens. Statistisch gesehen ist es wahrscheinlicher, dass ein Friedensabkommen in einem Friedensprozess zu Stande kommt, wenn Frauen beteiligt sind. Außerdem bringen derartige Abkommen eine höhere Stabilität.¹⁹

Gleichzeitig sind Frauen in Friedensprozessen noch immer systematisch unterrepräsentiert. Zwischen den Jahren 1992 und 2011 waren weniger als zehn Prozent der Verhandelnden in Friedensprozessen und sogar nur vier Prozent der Unterzeichnenden von Friedensverträgen Frauen. Lediglich 18 Prozent der Friedensverträge zwischen den Jahren 1990 und 2014 enthielten Paragraphen zu Frauenrechten und Gleichberechtigung.²⁰ Dabei sind Friedensprozesse Schlüsselmomente für Reformen: Im Verlauf solcher Prozesse werden gesellschaftliche Regeln oft neu geschrieben, wie das Beispiel Kolumbien zeigt. Dort wurden Themen

wie die Landreform und politische Partizipation neu verhandelt. Genau deshalb sieht Schweden die Partizipation von Frauen an Friedensprozessen als die »wahre Waffe für Frieden«.²¹

Ende Oktober 2017 veröffentlichte die schwedische Regierung einen umfassenden Bericht über die Umsetzung des feministischen Aktionsplans in den vergangenen drei Jahren.²² Die erfolgreichen Beispiele sind vielfältig. So hat Schweden aktiv für Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern während der 21. Vertragsstaatenkonferenz

Der beste Indikator für die Friedfertigkeit eines Staates ist, wie gut seine Frauen behandelt werden.

(Conference of the Parties – COP) über den Klimaschutz beigetragen, setzte sich erfolgreich für die Einbeziehung von Geschlechtergerechtigkeitsthemen im Aktionsplan zur Prävention von gewaltbereiten Extremismus ein, trug zur beachtlichen Inklusivität des kolumbianischen Friedensprozesses bei und rief das »Swedish Women's Mediation Network«²³ ins Leben, um die Zahl der Mediatorinnen sowie Teilnehmerinnen an Friedensprozessen zu erhöhen. Schweden ist außerdem einer der größten Geldgeber im Bereich sexuelle und reproduktive Gesundheit.²⁴

Außenstehende Beobachterinnen, wie Madeleine Rees, Generalsekretärin der »Women's International League for Peace and Freedom« (WILPF), lobten vor allem die schwedische Entscheidung im März 2015 ein Rüstungsabkommen mit Saudi-Arabien auslaufen zu lassen, als erste richtige feministische Politik Margot Wallströms. Die schwedische Regierung scheint erkannt zu haben, dass

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Valerie M. Hudson, What Sex means for World Peace, Foreign Policy, 24.4.2012, zu finden unter foreignpolicy.com/2012/04/24/what-sex-means-for-world-peace/

¹⁹ Marie O'Reilly/Andrea Ó Súilleabháin/Thania Paffenholz, Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes, International Peace Institute, Juni 2015, www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking.pdf

²⁰ Government Offices of Sweden, Minister for Foreign Affairs Margot Wallström hosts High-level Meeting on Women's Role in Peace Processes, 15.12.2015, www.government.se/articles/2015/12/minister-for-foreign-affairs-margot-wallstrom-hosts-high-level-meeting-on-womens-role-in-peace-processes

²¹ Timo Soini/Margot Wallström, Mediation: The Real Weapon for Peace, Huffington Post, www.huffingtonpost.com/timo-soini/mediation-the-real-weapon-for-peace_b_9092268.html

²² Government Offices of Sweden, Sweden's Feminist Foreign Policy – Examples from Three Years of Implementation, 30.10.2017, www.government.se/information-material/2017/10/swedens-feminist-foreign-policy--examples-from-three-years-of-implementation/

²³ Government Offices of Sweden, The Swedish Women's Mediation Network, www.government.se/496383/contentassets/e6c6ae70160d4dbabdc4aa6415934aef/the-swedish-women-mediation-network.pdf

²⁴ Margot Wallström, Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate, 14.2.2018, www.regeringen.se/49170e/contentassets/bf6301faf78d475ca01a8f432e0bfb15/utrikesdeklarationen-2018-engelska

Waffenexporte und eine feministische Außenpolitik unvereinbar sind. Denn obwohl Frauen seltener an der Produktion sowie dem Kauf und Verkauf von Waffen beteiligt sind, leiden sie unverhältnismäßig stark unter den Folgen des Waffenhandels. Dazu gehören Vergewaltigungen von zehntausenden von Frauen vor vorgehaltener Waffe.²⁵ Feministische Außenpolitik bedeutet somit auch, aktiv zu Abrüstung und friedlicher Konfliktlösung bei-

Obwohl Frauen seltener an der Produktion sowie dem Kauf und Verkauf von Waffen beteiligt sind, leiden sie unverhältnismäßig stark unter den Folgen des Waffenhandels.

zutragen. Feministische Diplomatie müsse daher manchmal auch undiplomatisch sein, so Rees.²⁶

Seit Anfang 2017 ist Schweden nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Bjoern Lyrvall, schwedischer Botschafter in Washington, D.C., wertet die erfolgreiche Kampagne für einen Sicherheitsratssitz als Bestätigung des außenpolitischen Kurses.²⁷ Das Land setzt sich dafür ein, die Agenda in Konfliktgebieten umzusetzen und fordert eine Nulltoleranz-Politik gegenüber sexualisierter Gewalt durch UN-Blauhelmsoldaten.²⁸ Natürlich kann Schweden nicht allein den Lauf der Welt ändern, doch einen Staat im Sicherheitsrat zu haben, der unbeirrt auf die Notwendigkeit einer geschlechtergerechten Sicherheitspolitik hinweist, ist ein großer Gewinn. Das zeigt auch die Bilanz des ersten Jahres der schwedischen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat. Laut der schwedischen Regierung fanden Frauen in allen Kommunikationen des Sicherheitsrats, die Notsituationen betreffen, Erwähnung. Im Vorjahr war dies nur in 69 Prozent der Fälle ge-

ben. So habe sich das Land erfolgreich für stärkere Formulierungen in Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zur Rolle von Frauen eingesetzt. Der Sicherheitsrat habe heute eine stärkere Haltung gegen sexuelle und geschlechterbasierte Gewalt, die von UN-Personal ausgehe.²⁹ Wie wichtig das Thema im vergangenen Jahr geworden ist, zeigt auch die Berufung von Jane Connors als erste Anwältin für die Rechte der Opfer von sexuellem Missbrauch und Ausbeutung durch Personal der Vereinten Nationen im August 2017.³⁰

Die Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat hat Schwedens feministischer Außenpolitik sicherlich Gestaltungsmöglichkeiten gegeben, die es ohne einen Sitz im Zentrum der globalen Sicherheitspolitik wohl nicht gehabt hätte. Viel wichtiger jedoch scheint die Debatte, die die Präsenz eines feministischen Landes generiert. Seine Außenpolitik als ›feministisch‹ zu bezeichnen ist provokant und zwingt andere Akteure zur Auseinandersetzung mit dem Begriff sowie dem Prinzip. Das Resultat ist, dass andere Staaten Schwedens Beispiel folgen. So kündigte Kanada unter Premierminister Justin Trudeau im Juni 2017 seine neue ›Feminist International Assistance Policy‹ an, die unter anderem vorsieht, dass innerhalb der nächsten fünf Jahre 95 Prozent der kanadischen bilateralen Entwicklungshilfe zur Beendigung der Geschlechterungleichheit beitragen sollen.³¹ Schwedens feministische Inspiration geht aber noch weiter. Während des Gipfels der Gruppe der Sieben (G7) im Juni beim Gastgeberland Kanada werden die Themen Geschlechtergerechtigkeit und Feminismus einen nie dagewesenen Stellenwert erhalten: Sie sollen sich als roter Faden durch alle Themen des Gipfels ziehen. Dies soll unter anderem durch den neu etablierten Beirat für Geschlechtergerechtigkeit (›Gender Equality Advisory Council‹) sichergestellt werden, dessen Mandat die Förderung einer transformativen G7-Agenda sein soll.³² Dem Gipfel mit seinem Beirat wird das Forum ›Women7‹

²⁵ Reaching Critical Will, Arms Trade Treaty Monitor, 13.7.2012, 5. Jg., 8/2012, www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/monitor/ATTMonitor5.8.pdf

²⁶ Sofia Tuvestad, Women's International League for Peace and Freedom, Sweden's Feminist Foreign Policy Put to Test over Decision on Arms Sales, 2.11.2015, wilpf.org/swedens-feminist-foreign-policy-put-to-test-over-decision-on-arms-sales/

²⁷ Leading a Feminist Foreign Policy, An Interview with Bjoern Lyrvall, Ambassador of Sweden to the United States, The Fletcher Forum of World Affairs, 41. Jg., 2/2017.

²⁸ Government Offices of Sweden, Programme for Sweden's Membership of the United Nations Security Council 2017–2018, www.government.se/4b0225/contentassets/9902f281db8d4eaab5b590c4c9f24a75/programme-for-swedens-membership-of-the-united-nations-security-council-20172018.pdf

²⁹ Margot Wallström, Sweden Has Strengthened the Voice of Women in the UN Security Council, 2.1.2018, www.government.se/opinion-pieces/2018/01/sweden-has-strengthened-the-voice-of-women-in-the-united-nations-security-council/

³⁰ Ernennung von Jane Connors durch UN-Generalsekretär António Guterres, 23.8.2017, www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments/2017-08-23/ms-jane-connors-australia-victims%E2%80%99-rights-advocate

³¹ Canadian Council for International Co-operation (CCIC), Reviewing Canada's New Feminist International Assistance Policy, CCIC Brief, August 2017, ccic.ca/resources/IAP_Analysis.pdf

³² Die Webseite des Beirats ist unter g7.gc.ca/en/g7-presidency/gender-equality-advisory-council/ erreichbar.

im April vorausgehen. Dieses bringt rund 50 Aktivistinnen und Aktivisten aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und Wissenschaft mit den offiziellen G7-Vertreterinnen und -Vertretern zusammen, um eine feministische Vision für den G7-Gipfel zu artikulieren. Weitere Staaten wie Australien, Großbritannien, Neuseeland oder andere nordische Länder verfolgen ebenfalls eine stark feministisch geprägte Politik, ohne diese jedoch als solche zu bezeichnen.

Ein Gewinn für eine nachhaltige Sicherheitspolitik

Schweden setzt mit seiner Außenpolitik weltweit Maßstäbe. Laut des »European Council on Foreign Relations« hatte Schweden im Jahr 2015 – also dem ersten vollen Jahr seiner feministischen Außenpolitik – gemeinsam mit Großbritannien den zweitstärksten Einfluss auf die Gestaltung europäischer Außenpolitik.³³

Aus traditionellen sicherheitspolitischen Kreisen erntete Wallström Kritik. Ihre aktivistische Außenpolitik gefährde Schwedens sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen.³⁴ Auch aus einer feministischen Perspektive ist Schwedens Außenpolitik bei weitem noch nicht perfekt. Kritikwürdig ist beispielsweise die mittlerweile restriktive Flüchtlingspolitik, die den Familiennachzug – also vor allem Frauen und Kinder – weitreichend einschränkt. Auch die anhaltende Waffenexportpolitik – mit Ausnahme der Entscheidung gegenüber Saudi-Arabien – ist mit einer wahren feministischen Außenpolitik nur schwer zu vereinbaren.

Dennoch ist Schweden weltweit eine Stimme für eine geschlechtergerechte Welt, die gehört wird. Auch wenn eine feministische Außenpolitik zunächst weltweit auf Skepsis – oder wie es Wallström nennt, den »Kicher-Effekt«³⁵ – stieß, erreichte sie jedoch ein wichtiges Ziel: Man redet heute über feministische Außenpolitik. Indem sie das Thema geschlechtergerechte Außenpolitik in verschiedenen Gremien immer wieder prominent platziert und anspricht, lädt Schweden andere Staaten und Akteure ein, zur Diskussion beizutragen und sich mit feministischen Themen auseinanderzusetzen. Schwedens Diplomatie ist daher gar nicht so undiplomatisch. Statt-

dessen stellt sie eine Evolution der Diplomatie dar. Ein konsequentes Eintreten für die Idee der Gleichberechtigung und der mit ihr verbundenen Werte ist kein unangebrachter Aktivismus anstelle von Diplomatie, wie es Wallström oft vorgeworfen wurde. »Mit der Weiterentwicklung der internationalen Ordnung entwickeln sich auch die Diplomatin und der Diplomat weiter«, schreiben Corneliu Bjola und Markus Kornprobst, »Diplomatinnen und Diplomaten formen die Welt, in der wir leben.«³⁶ Nach ihrer Auffassung brauche unser globales Zeitalter eben eine neue Art der Diplomatie: Es geht um eine inklusive Diplomatie, die Bürgerinnen und Bürgern dient und somit ein Gegenstück zu elitären Interaktionen darstellt. Wenn also der Feminismus – der Einsatz für die Gleichberechtigung aller Geschlechter – seit Jahrzehnten eine der erfolgreichsten Bewegungen für soziale Gerechtigkeit ist, dann sollte diese Bewegung auch Einzug in einen der exklusivsten und elitärsten Bereiche unserer Gesellschaft finden: der Außenpolitik mitsamt ihrer Diplomatie. Das ist ein Gewinn für den Feminismus, aber auch für eine nachhaltige globale Sicherheitspolitik.

English Abstract

Sophia Becker · Kristina Lunz

Sweden's Undiplomatic Diplomacy in the UN Security Council pp. 72–77

For a little over a year, Sweden has been a non-permanent member of the UN Security Council. Since its election in January 2017, the country has been using this prominent position to actively pursue the feminist foreign policy put forth by foreign minister Margot Wallström. Despite criticism from traditional foreign policy makers, Sweden insists that its feminist foreign policy is not only smart, but also the right thing to do. The country's unapologetic advocacy for gender equity has undoubtedly sparked increased international debate about the topic and Sweden is contributing to making international security policy more inclusive.

Keywords: Geschlechterfragen, Schweden, Sicherheitsrat, Feminist Foreign Policy, Gender Equality, UN Security Council

³³ Reid Standish, How Sweden Is Pursuing Its Feminist Foreign Policy in the Age of Erdogan, Putin and Trump, Foreign Policy, Foreign Policy, 29.7.2016, foreignpolicy.com/2016/07/29/how-sweden-is-pursuing-its-feminist-foreign-policy-in-the-age-of-erdogan-putin-and-trump-wallstrom-hultqvist/

³⁴ Ellen Barry, Sweden's Proponent of »Feminist Foreign Policy,« Shaped by Abuse, The New York Times, 17.11.2017, www.nytimes.com/2017/11/17/world/europe/margot-wallstrom-sweden.html

³⁵ Leading a Feminist Foreign Policy, An Interview with Bjoern Lyrvall, a.a.O. (Anm. 27).

³⁶ Corneliu Bjola/Markus Kornprobst, Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics, London/New York 2013, S. 201–207.

Nur ein erster Schritt

Stefan Rother, geb. 1972, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der Universität Freiburg. Er bewertet den ersten Entwurf des Globalen Paktes für Migration als ein beachtliches Dokument für einen rechtsbasierten Blick auf Migration. Offen ist aber, was am Ende der Beratungen davon übrigbleibt und wie eine Umsetzung erreicht werden kann.



Beachtlich ist, dass der Pakt in seiner Präambel das Individuum und die Menschenrechte ins Zentrum stellt.

Es ist frustrierend: Manche Prozesse erhalten erst Aufmerksamkeit, wenn es Schwierigkeiten gibt – und das insbesondere, wenn US-Präsident Donald J. Trump involviert ist. So war es auch beim Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Global Compact for safe, orderly and regular migration), kurz Globaler Pakt für Migration, der Fall. Obwohl es sich um ein äußerst kontroverses Politikfeld handelt, gab es eine mediale Beachtung des internationalen und umfangreichen Verhandlungsprozesses erst, als die US-Regierung Anfang Dezember 2017 verkündete, sich von den Beratungen für den Globalen Pakt zurückzuziehen. Die Begründung lautete, dass ein solches Dokument die Souveränität der USA einschränke, über den Zugang zum eigenen Staatsterritorium zu entscheiden.

Dies war eine bewusste Falschaussage, denn das Wesensmerkmal eines solchen Paktes ist es, eben gerade nicht rechtlich bindend zu sein. Das kann man zu Recht als Rückschritt sehen, schließlich gibt es bereits im Bereich der Migration die bindende Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW) aus dem Jahr 1990. Allerdings hat bis heute kein zentrales Zielland von Migration diese ratifiziert. Beim Globalen Pakt für Migration ist die Beteiligung dagegen beachtlich: Unter der Moderation von Mexiko und der Schweiz gab es im Jahr 2017 umfassende Konsultationen auf regionaler und globaler Ebene, die nicht nur Staaten, sondern auch internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft mit einbezogen.

Deren Ergebnisse wurden nun in einem ersten Entwurf (zero draft) zusammengefasst – und die Handschrift der Migrantenrechtsorganisationen

ist dabei auffallend deutlich zu erkennen. Zwar ist die Agenda, wie bei einem solchen Ausgangsdokument nicht anders zu erwarten, ziemlich überladen: Ganze 22 relativ konkrete Ziele werden formuliert. Das übergeordnete Anliegen bleibt aber recht klar erkennbar: Migration soll möglichst regulär erfolgen. Dabei wird aber nicht mehr in erster Linie auf Abschottung und Kriminalisierung von Migration gesetzt. Vielmehr sollen reguläre Möglichkeiten gestärkt werden, indem man die dort gewährten Rechte sicherstellen will. Beachtlich ist auch, dass der Pakt in seiner Präambel das Individuum und die Menschenrechte ins Zentrum stellt. Das mag selbstverständlich klingen, tatsächlich sind es in der öffentlichen Debatte aber oft eher die Außengrenzen, die als besonders schützenswert angesehen werden.

Zwei Punkte ziehen sich durch den gesamten Entwurf: Die Betonung der Bedeutung von Familienzusammenführung und die Gewährleistung von Rechten unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Genau diese beiden Punkte wurden aber von Zielländern wie Deutschland oft als Grund für die Nicht-Ratifizierung der ICRMW genannt. Es bleibt abzuwarten, ob sie sich ohne Abschwächung auch im finalen Dokument wiederfinden, das Anfang Dezember dieses Jahres in Marrakesch verabschiedet werden soll. Danach soll im Rahmen der UN-Generalversammlung alle vier Jahre überprüft werden, wie der Pakt gestärkt werden kann. Das klingt nicht gerade nach einem ambitionierten Zeitplan, aber es besteht die Hoffnung, dass sich in dieser Zeit eine ›Koalition der Willigen‹ zur konkreten Umsetzung zusammenfindet. Eine amerikanische Teilnahme ist dabei keinesfalls ausgeschlossen – nach den Äußerungen der US-Regierung meldeten sich umgehend ein Dutzend amerikanische Städte, die sich anstelle der Bundesebene in den Prozess einbringen wollen.

Die fragwürdige Rolle der UN in Jemen

Bislang verhielten sich die Vereinten Nationen im Jemen-Konflikt nicht überparteilich. Dies liegt unter anderem an ihrer Zusammenarbeit mit dem Golfkooperationsrat (GCC) und den bilateralen Beziehungen zwischen den UN-Sicherheitsratsmitgliedern zu Saudi-Arabien. Der neue UN-Sondergesandte muss die Verhandlungen neutral und fair gestalten, um Vermittlungserfolge zu erzielen.



Mareike Transfeld, geb. 1985, ist Doktorandin an der Berlin Graduate School Muslim Cultures and Societies. Zuvor war sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und dem Yemen Polling Center in Sanaa, Jemen.

Der Konflikt in Jemen ist festgefahren und Anlässe für Optimismus gibt es wenig. Vor vier Jahren noch galt das Land als Musterbeispiel für einen friedlichen politischen Übergang im Nahen Osten. Im Jahr 2012, nachdem fast ein Jahr lang landesweit Demonstrierende den Rücktritt des ehemaligen Präsidenten Ali Abdullah Saleh forderten, begann durch die Umsetzung der Initiative des Golfkooperationsrats (Gulf Cooperation Council – GCC) ein Übergangsprozess, der von den Vereinten Nationen begleitet wurde. Allen voran sollte das Konzept des nationalen Dialogs auch in anderen Ländern der Region umgesetzt werden.¹ Heute ist jedoch die Rede von einem »vergessenen Krieg«² und der Einfluss der UN ist vor Ort kaum noch vorhanden. Friedensgespräche haben seit über einem Jahr nicht mehr stattgefunden.

Am 27. Februar 2018 unterrichtete der UN-Sondergesandte für Jemen Ismail Ould Cheikh Ahmed aus Mauretanien den Sicherheitsrat ein letztes Mal,

bevor er von seinem Amt zurücktrat.³ Er stellte fest, dass die Konfliktparteien eine Politik verfolgten, die nicht mehr als ein zerstörerisches Nullsummenspiel sei und wo Zugeständnisse als Schwäche gelten. Die Konfliktparteien seien nicht bereit, Kompromisse einzugehen. Somit gestalteten sich die Rahmenbedingungen als äußerst schwierig, unter denen der Sondergesandte vermitteln musste. Cheikh Ahmed berichtete zudem, dass die Konfliktparteien zum ersten Mal kurz vor dem Abschluss eines Abkommens stünden, die politisch-militärische Bewegung der Huthis aber im letzten Moment eine Kehrtwende gemacht habe. Dass der Sondergesandte jedoch allein die Huthi-Bewegung für das Scheitern verantwortlich machte, ist vielmehr Ausdruck der Befangenheit der UN.

Cheikh Ahmed hatte seit Beginn der militärischen Intervention in Jemen durch die saudische Allianz im März 2015 mehrere Runden der Friedensgespräche in der Schweiz zwischen Juni und Dezember 2015 und in Kuwait zwischen Juni und August 2016 begleitet. An den Verhandlungen nahmen Delegationen der international anerkannten jemenitischen Regierung unter Präsident Abd Rabbuh Mansour Hadi, des Allgemeinen Volkskongresses unter dem ehemaligen Präsidenten Ali Abdullah Saleh sowie der Huthis teil, um die Bedingungen für die Beilegung des Konflikts zu erörtern.

Die Vereinten Nationen werden in diesem Konflikt als überparteilicher Vermittler zwischen den Konfliktparteien gehandelt, doch ihr bisheriges Vor-

¹ Jamal Benomar, Senior UN Official Congratulates Yemen on Concluding National Dialogue, UN News, 21.1.2014, news.un.org/en/story/2014/01/460162-senior-un-official-congratulates-yemen-concluding-national-dialogue

² Siehe beispielsweise Andrea Backhaus, Der Vergessene Krieg, Zeit Online, 22.1.2016, www.zeit.de/politik/ausland/2016-01/jemen-krieg-revolution-protokolle

³ The UN Special Envoy for Yemen Briefs the Security Council, Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen, 27.2.2018, www.unmissions.org/un-special-envoy-yemen-briefs-security-council-0

gehen ist das Gegenteil und daher aus drei Gründen zum Scheitern verurteilt: Erstens kann der Sondergesandte aufgrund der Positionierung des UN-Sicherheitsrats nicht überparteilich im Jemen-Konflikt vermitteln. Mit Ausnahme von China und Russland unterstützen die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats die saudisch-geführte Intervention und schufen dafür mit Resolution 2216 im Nach-

Der Verhandlungsrahmen der UN ist nicht neutral und wird der Komplexität des Konflikts nicht gerecht.

hinein eine legale Grundlage.⁴ Zweitens führte das Engagement der UN in Jemen seit dem Jahr 2011 im Rahmen der GCC-Initiative dazu, dass die Weltorganisation durch ihre Unterstützung für den Übergangspräsidenten Hadi in dem Konflikt Partei ergreift. Dadurch ergibt sich drittens, dass der Verhandlungsrahmen der Vereinten Nationen nicht neutral ist und der Komplexität des Konflikts nicht gerecht wird. Die Hadi-Regierung genießt heute weder Einfluss noch Legitimität und die Huthis betrachten den UN-Sondergesandten als parteiisch. Sie weigern sich seit Sommer letzten Jahres, Verhandlungen mit ihm aufzunehmen.⁵ Dennoch bleiben die UN bei ihrem Verhandlungsformat, das die Hadi-Regierung als Hauptansprechpartner vorsieht. Andere wichtige Konfliktparteien, allen voran die saudische Militärkoalition und Milizen, die gegen die Huthis kämpfen, sind nicht am Verhandlungstisch vertreten.

Das Scheitern der GCC-Initiative

Als im März 2015 die saudische Allianz militärisch in Jemen intervenierte, war das erklärte Ziel, die Hadi-Regierung in Sanaa wieder einzusetzen,

nachdem sie im Januar 2015 von der Huthi-Bewegung gestürzt wurde.⁶ Hadi wurde im Februar 2012 als Teil der GCC-Initiative ohne Gegenkandidaten zum Übergangspräsidenten für einen Zeitraum von zwei Jahren gewählt. In dieser Zeit sollte er mit Unterstützung der UN den Transformationsfahrplan der GCC-Initiative umsetzen. Die Wurzeln des jemenitischen Konflikts sowie die Einbindung der UN als Vermittler liegen also weit vor der Militärintervention.

Als im Jahr 2011 landesweit Proteste gegen den damaligen Präsidenten Saleh ausbrachen, entwickelte sich der Aufstand in Teilen der Bevölkerung rasch zu einem Konflikt innerhalb des Regimes um die politische Führung des Landes.⁷ Nach einer Spaltung innerhalb der Elite drohte sich die Lage in Sanaa zu einem Bürgerkrieg zu entwickeln. Der GCC setzte bei diesem Elitenkonflikt an und versuchte ab März 2011, mit seiner Initiative eine Gewalteskalation in dem fragilen Land zu verhindern. Im darauffolgenden Monat wurde der Brite Jamal Benomar zum UN-Sondergesandten für Jemen ernannt.⁸ Die im selben Jahr getroffene Vereinbarung über den Umsetzungsmechanismus für den Übergangsprozess in Jemen gemäß der Initiative des GCC sah den Rücktritt von Präsident Saleh vor. Im Gegenzug sollte Saleh Immunität vor politischer Verfolgung genießen und eine neue Übergangsregierung zwischen den Verhandlungsparteien gebildet sowie ein zweijähriger Übergangsplan umgesetzt werden. Dieser umfasste unter anderem eine Umstrukturierung des Sicherheitssektors und einen nationalen Dialog für die Befriedung der Konflikte im Land.⁹

Unterschrieben wurde die Vereinbarung erst im November 2011, nachdem der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 2014 sowie die USA und die europäischen Staaten mit der Drohung von Sanktionen den Druck auf Saleh erhöhten.¹⁰ Ausschlaggebend war aber auch, dass sich die Verhandlungsparteien auf den damaligen Vizepräsidenten Hadi als Übergangspräsidenten einigten. Besonders Saleh sah in Hadi eine schwache Person, durch die er den Über-

⁴ UN-Dok. S/RES/2216 v. 14.4.2015. Zur Diskussion über die legale Grundlage der Militärintervention siehe Joe Dyke, Is the Saudi war on Yemen Legal? Irinnews, 3.4.2015, www.irinnews.org/analysis/2015/04/03/saudi-war-yemen-legal

⁵ Houthis Ban U.N. Special Envoy from Yemen for Alleged Bias, Reuters, 5.6.2018, www.reuters.com/article/us-yemen-security-un/houthis-ban-un-special-envoy-from-yemen-for-alleged-bias-idUSKBN18W2D0

⁶ Saudi and Arab Allies Bomb Houthi Positions in Yemen, Al-Jazeera, 26.3.2018, www.aljazeera.com/news/middleeast/2015/03/saudi-ambassador-announces-military-operation-yemen-150325234138956.html

⁷ Für eine Diskussion des Elitenkonflikts vor dem Jahr 2011 siehe Jens Heibach/Mareike Transfeld, Opposition Dynamism under Authoritarianism: The Case of Yemen, 1994–2011, Democratization, 25. Jg., 4/2017, S. 597–613.

⁸ Secretary-General Appoints Jamal Benomar of United Kingdom Special Adviser, 9.11.2015, www.un.org/press/en/2015/sga1604.doc.htm

⁹ Die Vereinbarung über den Umsetzungsmechanismus für den Übergangsprozess in Jemen gemäß der Initiative des GCC wird im folgenden Papier detailliert kommentiert, siehe International Foundation for Electoral Systems, Next Steps in Yemen's Transition, 6.3.2011, www.ifes.org/sites/default/files/next_steps_in_yemens_transition_paper.pdf

¹⁰ UN-Dok. S/RES/2014 v. 21.10.2011.

gangsprozess seinen Interessen entsprechend beeinflussen konnte. Die Immunität für den Präsidenten und seiner Gefolgschaft erlaubte Saleh, weiter in der Politik aktiv zu sein.¹¹ Dies entpuppte sich als eine der höchsten Hürden für einen erfolgreichen politischen Prozess im Rahmen der GCC-Initiative. Für die Umsetzung der Vereinbarung war nun die im Dezember 2011 gebildete Übergangsregierung unter Hadi verantwortlich. Im Ergebnis war der Sicherheitssektor fragmentierter als je zuvor und noch immer konnten Saleh und seine Familie Einfluss über Teile des Militärs ausüben.¹²

Der nationale Dialog: ein Erfolg nur auf Papier

Ein weiteres Defizit der GCC-Initiative war, dass andere Gruppen von den Verhandlungen und damit auch von der Übergangsregierung ausgeschlossen wurden. Dies stellte sich für einen Erfolg der GCC-Initiative als besonders problematisch heraus angesichts des Konfliktverlaufs zwischen der Regierung, der Huthi-Bewegung in Nordjemen und der Unabhängigkeitsbewegung im Süden, der Hiraq. Beide standen bereits viele Jahre vor dem Beginn des ›Arabischen Frühlings‹ in einem Konflikt mit der Zentralregierung in Sanaa und hatten sich im Jahr 2011 den Protesten gegen die jemenitische Regierung angeschlossen. Beide Bewegungen haben die Landkarte Jemens heute so stark verändert, dass ein einheitlicher jemenitischer Nationalstaat *de facto* nicht mehr existiert.

Während des Übergangprozesses konnten die Huthis und die Hiraq nur im Rahmen der Konferenz des nationalen Dialogs Einfluss auf den Prozess nehmen. Die Konferenz fand als Teil der Umsetzung der GCC-Initiative verspätet zwischen März 2013 und Januar 2014 in Sanaa mit maßgeblicher Unterstützung der Vereinten Nationen statt.

Ein bedeutungsvolles Ergebnis des Dialogs war es, Jemen in sechs föderale Regionen zu teilen, um durch Dezentralisierung die Staatsressourcen gleichmäßiger zu verteilen und damit zur Beilegung der Konflikte mit den Huthis und der Hiraq-Bewegung



Kinder zeigen in Sanaa Dokumente, um Essensrationen zu erhalten. Der Konflikt im Jemen führt zu einer katastrophalen Versorgungslage. FOTO: PICTURE ALLIANCE / AP PHOTO

beizutragen. Jedoch scheiterte die Konferenz letztlich an der Regionenfrage. Die Delegierten entschieden sich zwar für eine föderale Ordnung, doch waren sie sich uneinig, was die Form und Anzahl der Regionen betraf. Die Entscheidung, das Land in sechs Regionen zu teilen, wurde schließlich in einem Ausschuss außerhalb der Konferenz des nationalen Dialogs entschieden. Der ›Regionen-Ausschuss‹ wurde just dafür vom Präsidenten Hadi ernannt.¹³ Die Huthis beklagten die Unrechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses, das Land in sechs Regionen zu teilen, und waren unzufrieden mit der Region, die ihnen zugeteilt wurde. Die Hiraq-Bewegung weigerte sich, eine Lösung zu akzeptieren, die den Süden zweiteilen würde. Trotz der Uneinigkeit, wurde der Abschluss der Konferenz international als Erfolg und als Vorbild einer UN-geleiteten politischen Transformation gefeiert.¹⁴

Der Staatsstreich gegen die Hadi-Regierung

Die Konferenz des nationalen Dialogs konnte das Ziel, die Konflikte mit den Huthis und der Hiraq-Bewegung zu befrieden, nicht erreichen. Trotzdem

¹¹ Siehe beispielsweise Tom Peter, Profile: Yemen's new President, Abed Rabbo Mansour Hadi, The Christian Science Monitor, 27.2.2012, www.csmonitor.com/World/Middle-East/2012/0227/Profile-Yemen-s-new-president-Abed-Rabbo-Mansour-Hadi

¹² Peter Salisbury, You First! DDR, SSR and Yemen's ›Chaos States‹, sowie Adam Seitz, The Tribal-Military-Commercial Complex and Challenges to Security Sector Reform in Yemen, in: Marie-Christine Heinze (Ed.), Addressing Security Sector Reform in Yemen. Challenges and Opportunities for Intervention During and Post-Conflict, Center For Applied Research with the Orient, S. 8–13, carpo-bonn.org/wp-content/uploads/2017/12/carpo_policy_report_04_2017.pdf

¹³ Tobias Thiel, Yemen's Imposed Federal Boundaries, Middle East Research and Information Project (MERIP), 20.7.2015, www.merip.org/yemens-imposed-federal-boundaries

¹⁴ Stephan Day, The ›Non-Conclusion‹ of Yemen's National Dialogue, 27.1.2014, foreignpolicy.com/2014/01/27/the-non-conclusion-of-yemens-national-dialogue/ und Mareike Transfeld, Yemen: GCC Roadmap to Nowhere, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comments, Mai 2014, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C20_tfd.pdf

versuchten Präsident Hadi und seine internationalen Unterstützer, mit der Umsetzung des Transformationsfahrplans fortzufahren. In den Monaten nach dem Abschluss der Konferenz im Januar 2014 stieg die Gewalt im ganzen Land an. Im Süden wurde der Protest der Hirak-Bewegung gegen die Regierung wieder lauter; diese antwortete mit Gewalt. Im Norden breiteten sich die Huthis langsam aber stetig gewaltsam aus und forderten die Bildung einer neuen Regierung. Im September 2014 erreichten sie schließlich Sanaa, wo sie in den vergangenen Jahren Unterstützung innerhalb der Bevölkerung gewinnen konnten. Diese stieg insbesondere in der Folge der Regierungsentscheidung vom Sommer 2014 auf Druck des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) an, Subventionen für Treibstoff zu streichen.¹⁵ Mit Unterstützung des ehemaligen Präsidenten Saleh schafften die Huthis es schließlich, die Hauptstadt gewaltsam unter Kontrolle zu bringen und wichtige Regierungseinrichtungen zu besetzen.¹⁶

Zu diesem Zeitpunkt hatten die UN weder ausreichend Glaubwürdigkeit noch die passenden Mechanismen, um Einfluss auf die Huthis zu nehmen. Versuche des UN-Sondergesandten, durch Gespräche die Huthis dazu zu bewegen, sich friedlich am

zementierte aber letztendlich den Staatsstreich der Huthis.¹⁷ Weder die Hadi-Regierung, noch die UN verfügten über Mechanismen, die eine Umsetzung des Abkommens durch die Huthis garantieren konnten. Nachdem im Januar 2015 ein erster Entwurf einer neuen Verfassung veröffentlicht wurde, drängten am 22. Januar 2015 die Huthis die Hadi-Regierung zum Rücktritt. Damit verlor die Regierung ihre Machtposition im Norden Jemens.¹⁸ Ohne ausreichenden militärischen Einfluss konnte Präsident Hadi den Huthis kaum etwas entgegensetzen und er bat den GCC im März 2015 um militärische Hilfe. Auch im Süden, wo Präsident Hadi Schutz suchte, stieß er bei der Hirak-Bewegung auf nur wenig Unterstützung. Die damals noch unbewaffnete Hirak-Bewegung fühlte sich zwar durch die Huthis bedroht und stimmte deswegen einer militärischen Intervention zu, doch sie akzeptierte Präsident Hadi weiterhin nicht als legitimes Staatsoberhaupt.¹⁹

Rückkehr zum politischen Prozess durch Gewalt?

Am 26. März 2015 begann die von Saudi-Arabien geführte Koalition, Luftangriffe auf militärische Ziele in Jemen zu fliegen. Im Folgemonat trat Jamal Benomar als UN-Sondergesandter zurück und ihm folgte Ismail Ould Cheikh Ahmed.²⁰ Dessen Mandat war es nun, Jemen zu unterstützen und zu einem politischen Prozess zurückzukehren. Vor dem Hintergrund der neuen Konfliktkonstellation war am Vorgehen der Vereinten Nationen problematisch, dass Cheikh Ahmed in seiner Herangehensweise die neuen Machtverhältnisse nicht anerkannte und der UN-Sicherheitsrat externe Einflussmöglichkeiten auf die Huthi-Saleh-Allianz dramatisch überschätzte. Darüber hinaus hatte sich aus der internationalen Unterstützung für die GCC-Initiative und die Anerkennung Hadis als einzig legitimes Staatsoberhaupt ein nicht mehr repräsentatives Ver-

Weder die Hadi-Regierung, noch die UN verfügten über Mechanismen, die eine Umsetzung des Abkommens durch die Huthis garantieren konnten.

politischen Prozess zu beteiligen, scheiterten. Zu einem Abkommen zwischen den Huthis und der Hadi-Regierung kam es erst, nachdem die Huthis bereits die Kontrolle über Sanaa gewonnen hatten. Das am 22. September 2014 unterschriebene Abkommen für Frieden und nationale Partnerschaft

¹⁵ Für einen Überblick über die territoriale Expansion der Huthis siehe International Crisis Group, *The Huthis: From Saada to Sanaa*, Middle East Report Nr. 154, 10.6.2014, old.crisisgroup.org/_/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Yemen/154-the-huthis-from-saada-to-sanaa.pdf

¹⁶ Mareike Transfeld, *Sanaa: »Staatsstreich« oder »Revolution« in der jemenitischen Hauptstadt*, in: Nadine Lodehardt (Hrsg.), *Urbane Räume. Proteste. Weltpolitik*, SWP-Studie, September 2017, S. 65–80, projekt.swp-berlin.org/urbaneraeume/kapitel/sanaa/

¹⁷ Für einen Überblick über die jemenitische Diskussion um das Abkommen für Frieden und nationale Partnerschaft siehe Asem Alghamdi, *Did the former UN Special Envoy to Yemen Legitimise the Coup?*, Middle East Eye, 18.5.2016, www.middleeasteye.net/essays/did-former-un-special-envoy-yemen-legitimise-houthi-coup-1286094203

¹⁸ Mareike Transfeld, *The Failure of the Transitional Process in Yemen*, SWP, Februar 2015, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C06_tfd.pdf

¹⁹ Susanne Dahlgren/Anne-Linda Amira Augustin, *The Multiple Wars in Yemen*, MERIP, 18.6.2015, www.merip.org/multiple-wars-yemen

²⁰ Secretary-General Appoints Ismail Ould Cheikh Ahmed of Mauritania as His Special Envoy for Yemen, 25.4.2015, www.un.org/press/en/2015/sga1563.doc.htm; The Guardian, *UN Envoy to Yemen Resigns after Criticism of Failed Peacemaking*, 16.4.2015, www.theguardian.com/world/2015/apr/16/un-envoy-to-yemen-resigns-after-criticism-of-failed-peacemaking

handlungsformat ergeben, das alle relevanten Konfliktparteien berücksichtigt.

Ziel der Intervention ist es nach wie vor, den Staatsstreich der Huthis rückgängig zu machen und damit auch Saudi-Arabiens Position gegenüber der internationalen Gemeinschaft zu stärken. Frankreich, Großbritannien und die USA erklärten schnell ihre Unterstützung für die Intervention und auch Deutschland zweifelte die Legitimität der Intervention nicht an.²¹ Andererseits verfolgt Saudi-Arabien ein Interesse in Jemen, das nicht durch die GCC-Initiative und den darauf aufbauenden Vereinbarungen gedeckt ist: Das Königreich möchte verhindern, dass Iran durch die Unterstützung der Huthis an Einfluss in dem Land gewinnt.²² In seiner Resolution 2216 fordert der Sicherheitsrat die Huthis unter anderem dazu auf, sich sofort und bedingungslos von Regierungs- und Sicherheitsinstitutionen sowie aus der Hauptstadt zurückzuziehen und Handlungen zu unterlassen, für die allein die »legitime Regierung« die Autorität verfügt.²³ Um Druck auszuüben, sieht die Resolution Sanktionen sowie ein Waffenembargo gegen einzelne Huthi-Führer und Mitglieder der Saleh-Familie vor. Damit legitimiert die Resolution ebenso eine See-, Luft- und Landblockade der Saudis, obwohl diese durchgeführten Maßnahmen zur katastrophalen humanitären Lage im Land beitragen.

Im Jemen-Konflikt zeigt sich seit seinem Beginn sehr deutlich, dass der UN-Sicherheitsrat durch die zwischenstaatlichen Beziehungen der westlichen Staaten zu Saudi-Arabien Partei ergreift. Durch die nichtständigen arabischen Mitgliedstaaten Jordanien (2014–2015), Ägypten (2016–2017) und Kuwait (2018–2019), die ebenfalls Teil der von Saudi-Arabien angeführten Koalition sind, sowie durch eigene Konsultationen mit den ständigen Ratsmitgliedern, legt der GCC bislang eigene Resolutionsentwürfe vor und übt damit einen erheblichen Einfluss auf Entscheidungen des Sicherheitsrats aus.²⁴ Saudi-Arabien nutzte ebenfalls seinen Einfluss in

den UN, um jegliche Versuche einer Untersuchung von Menschenrechtsverbrechen im Jemen-Konflikt zu verhindern. Aus diesem Grund warb das Königreich für sich und kandidierte erfolgreich für einen Sitz im UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) (2017–2019). Zudem drohte Saudi-Arabien damit, seine finanzielle Unterstützung auszusetzen, wenn das Königreich nicht von der sogenannten »Liste der Schande« der Staaten gestrichen würde, denen eine Verantwortung unter

Es zeigt sich sehr deutlich, dass der UN-Sicherheitsrat durch die zwischenstaatlichen Beziehungen der westlichen Staaten zu Saudi-Arabien Partei ergreift.

anderem für die Rekrutierung, Tötung oder den Missbrauch von Kindern in bewaffneten Konflikten vorgeworfen wird – mit Erfolg.²⁵ Auch die USA verfolgen im UN-Sicherheitsrat eigene Interessen: Spätestens seit dem Amtsantritt von US-Präsident Donald J. Trump wird Jemen zunehmend als Konfliktgebiet gegenüber Iran gesehen. Zuletzt präsentierte die Ständige Vertreterin der USA bei den UN Nikki Haley am 14. Dezember 2017 vermeintliche Beweise dafür, dass Iran trotz des verhängten Waffenembargos Langstreckenraketen an die Huthis liefere.²⁶ Auf Drängen der USA legte Großbritannien einen Resolutionsentwurf im Sicherheitsrat vor, in dem Iran abgemahnt und Sanktionen ausgeweitet werden sollten. Dieser Entwurf scheiterte jedoch am Veto Russlands.²⁷

Diese Interessenskonstellation im UN-Sicherheitsrat führte zur bereits erwähnten Resolution 2216, die auch als Grundlage für die weiteren politischen Verhandlungen dient. Darin wird die Rückkehr zum politischen Prozess im Rahmen der

²¹ Berlin über Angriffe auf Jemen: »Wir haben keine Zweifel an der Legitimität«, Handelsblatt, 27.3.2015, www.handelsblatt.com/politik/international/berlin-ueber-angriffe-auf-jemen-wir-haben-keine-zweifel-an-der-legitimitaet/11568140.html

²² Martin Reardon, Saudi Arabia, Iran and the »Great Game« in Yemen, Al-Jazeera, 26.3.2015, www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/09/saudi-arabia-iran-great-game-ye-201492984846324440.html

²³ UN-Dok. S/RES/2216 v. 14.4.2015.

²⁴ In Hindsight: Council Action and Inaction on Yemen, Security Council Report, July Monthly Forecast, www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-07/in_hindsight_council_action_and_inaction_on_yemen.php?print=true

²⁵ Bei dieser Liste handelt es sich um eine Nennung von Staaten im Anhang der Jahresberichte zu Kindern und bewaffnete Konflikte, die vom UN-Generalsekretär herausgegeben werden. Human Rights Watch, UN: Return Saudi-led Coalition to »List of Shame«, 8.6.2016, www.hrw.org/news/2016/06/08/un-return-saudi-led-coalition-list-shame/; UK and Saudi Arabia »in secret Deal« over Human Rights Council Place, The Guardian, 29.9.2015, www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/29/uk-and-saudi-arabia-in-secret-deal-over-human-rights-council-place

²⁶ Colum Lynch/Robbie Gramer, Haley's »Smoking Gun« on Iran Met with Skepticism at U.N., Foreign Policy, 14.12.2017, foreignpolicy.com/2017/12/14/nikki-haley-yemen-houthi-rebels-iran-missiles-press-conference-pentagon-skepticism-united-nations-trump-nuclear-deal-diplomacy/

²⁷ Edith Lederer, Four Powers Condemn Iran for Violating Arms Embargo on Yemen, The Global and Mail, 27.2.2018, www.theglobeandmail.com/news/world/four-powers-condemn-iran-for-violating-arms-embargo-on-yemen/article38139942/

GCC-Initiative gefordert, obwohl ihre machtpolitischen Annahmen mittlerweile obsolet geworden sind. Die UN halten weiterhin an der Legitimität Hadis fest, obwohl im Jahr 2014 sein durch Wahlen bestätigtes Mandat abgelaufen war und die Amtszeit des in der Bevölkerung unbeliebten Präsidenten lediglich durch die nationale Dialogkonferenz um weitere zwei Jahre verlängert wurde.²⁸ In Jemen selbst wird die Vielzahl an Milizen und Stämmen, die während der Militärintervention an Macht gewonnen haben, von den Verhandlungen ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere für die Hirik-Bewegung. Mit der Machtübernahme der Huthis in Sanaa und das Schwinden von natio-

noch an einem Verhandlungsformat teilzunehmen, das ihre Interessen ignoriert.³⁰ Politische Initiativen, wie beispielsweise der vom UN-Sondergesandten im Oktober 2016 vorgelegte Plan, der eine Entmachtung Hadis vorsah, werden von der Hadi-Regierung strikt abgelehnt. So stellte sich auch die Hadi-Regierung als ›Stolperstein‹ für erfolgreiche Gespräche heraus.

Neuer UN-Sondergesandter

Seit März 2018 hat Martin Griffiths aus Großbritannien als neuer UN-Sondergesandte die Aufgabe, die Friedensgespräche zwischen den Konfliktparteien wiederaufzunehmen. Damit kann ein neues Kapitel für die UN-Vermittlung in Jemen geschrieben werden. Nachdem sein Vorgänger insbesondere von den Huthis als parteiisch erachtet wurde und der Vermittlungsansatz nicht den Machtverhältnissen in dem Land entsprach, muss Griffiths ein neues Vermittlungsformat ins Leben rufen. Er sollte nicht nur möglichst viele Konfliktparteien in den Prozess einbinden, es müssen auch die Machtbedingungen vor Ort sowie die Interessen der einzelnen Akteure anerkannt werden. Das heißt zum einen, dass der UN-Sondergesandte eine Rückkehr zum Prozess der GCC-Initiative überdenken muss. Das heißt aber auch, dass die Sicherheitsratsresolution 2216 nicht mehr als Gesprächsgrundlage dienen sollte. Die territoriale Machtverteilung muss in einem solchen Prozess zwingend verhandelt werden. Föderalismus, wie es die Ergebnisse des nationalen Dialogs vorsahen, sollte dabei als Grundlage für Gespräche dienen, jedoch muss die Anzahl und Form der föderalen Regionen in einem transparenten und inklusiven Prozess neu erörtert werden. Trotz und gerade aufgrund der Interessen der Mitglieder des UN-Sicherheitsrats und der lokalen Konfliktparteien, muss sich der neue Sondergesandte in dem Konflikt überparteilich verhalten, um eine politische Lösung zu erreichen.

Der UN-Sondergesandte muss eine Rückkehr zum Prozess der GCC-Initiative überdenken.

nalstaatlich funktionierenden Institutionen konnte auch die Hirik-Bewegung mit Unterstützung der Vereinigten Arabischen Emirate ihre Machtposition im Süden ausbauen.²⁹ Damit gewannen Gruppen Einfluss, die weder ein Interesse hatten, die Ergebnisse des nationalen Dialogs umzusetzen,

English Abstract

Mareike Transfeld

The Questionable Role of the UN in Yemen pp. 79–84

Until today, the United Nations has not been an impartial broker in the war in Yemen. The current UN approach is doomed to fail as the interests of most UN Security Council members are in favor of Saudi Arabia, which is a de facto party to the conflict. Moreover, the UN Special Envoy of the Secretary-General for Yemen had to take sides with the internationally recognized government under President Abd Rabbuh Mansour Hadi. These factors result in a problematic negotiation framework, which is not representative for the actors who hold influence on the ground. Therefore, the new UN Special Envoy for Yemen must review the negotiation framework.

Keywords: Jemen, Konflikt/Krieg, Regionalorganisationen, Saudi-Arabien, Gulf Cooperation Council, UN Security Council, Yemen

²⁸ Yemeni President's Term extended, Shi'ite Muslim Leader killed, Reuters, 21.1.2014, www.reuters.com/article/us-yemen-assassination/yemeni-presidents-term-extended-shiite-muslim-leader-killed-idUSBREA0K13420140121; Mareike Transfeld, Huthis on the Rise in Yemen, Carnegie Endowment for International Peace, 31.10.2014, carnegieendowment.org/sada/57087

²⁹ Susanne Dahlgren, Popular Revolution Advances towards State-Building in Southern Yemen, Politics, Governance, and Reconstruction in Yemen, POMEPS Studies 29, Januar 2018, S. 17–22, pomeps.org/2018/01/12/popular-revolution-advances-towards-state-building-in-southern-yemen/

³⁰ Peter Salisbury, Building Peace in Yemen from the Ground Up, Foreign Affairs, 28.2.2018, www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2018-02-28/building-peace-yemen-ground

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Weltraumausschuss | Tagungen 2017

- 50 Jahre UN-Weltraumvertrag UNISPACE I
- UNISPACE+50 und ›Space2030‹-Agenda
- Richtlinien für die nachhaltige Nutzung des Weltraums

Die 60. Tagung des **UN-Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – COPUOS)** stellte auch im Jahr 2017 das größte Forum für die internationale Zusammenarbeit zum Thema Raumfahrt dar. Der um die Staaten Bahrain, Dänemark und Norwegen auf 87 Mitglieder angewachsene Ausschuss legte der Generalversammlung drei Resolutionsentwürfe vor, darunter eine Erklärung zum 50. Jubiläum des Vertrags über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper (kurz: Weltraumvertrag).

UNISPACE+50

Beherrschendes Thema waren die Vorbereitungen zum UNISPACE+50-Ereignis, mit dem im Jahr 2018 das 50. Jubiläum der ersten von insgesamt drei UN-Weltraumkonferenzen gewürdigt wird (1968: UNISPACE I, 1982: UNISPACE II und 1999: UNISPACE III). Dabei sollen die zukünftige Ausrichtung von COPUOS und seiner zwei Unterausschüsse festgelegt und die Aktivitäten des Büros für Weltraumfragen (United Nations Office for Outer Space Affairs –

UNOOSA) mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) abgestimmt werden. Im Fokus steht, wie die internationale Zusammenarbeit im Bereich der friedlichen Nutzung des Weltraums zum Wohl der gesamten Menschheit ausgebaut werden kann. Die sieben erarbeiteten thematischen Prioritäten sollen im Jahr 2018 als Kernelemente einer allumfassenden ›Space2030‹-Agenda in eine Resolution der Generalversammlung münden.

Wissenschaftlich-technischer Unterausschuss

Ein wichtiges Thema der 54. Tagung des Unterausschusses waren die ›Richtlinien zur Nachhaltigen Nutzung des Weltraums‹ (Long-Term Sustainability Guidelines – LTS). In der seit dem Jahr 2010 bestehenden LTS-Arbeitsgruppe wurden Vorschläge zu einem zweiten Satz bisher nicht konsensfähiger Richtlinien diskutiert. Ziel ist es, im Jahr 2018 ein vollständiges Regelwerk unter anderem zum Design, dem Betrieb und der Registrierung von Weltraumgegenständen sowie ihrem unkontrollierten Wiedereintritt mit Handlungsempfehlungen für die nationale Weltraumgesetzgebung und innerstaatliche Lizenzierungsverfahren zu verabschieden. Im Rahmen der ›Bera-

tungsgruppe für die Planung von Raumfahrtmissionen‹ (SMPAG) wurden Missionen zur Abwehr von risikoreichen erdnahen Objekten geplant. Erstmals tagte dazu auch eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe zu Rechtsfragen unter Leitung einer Vertreterin des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR).

Darüber hinaus steuerte die Plattform für raumfahrtgestützte Informationen für Katastrophenmanagement und Notfallmaßnahmen (UN-SPIDER) Beiträge zu UNISPACE+50 bei. Das Büro in Bonn beging im Jahr 2017 sein zehnjähriges Bestehen mit einer Konferenz über den Nutzen weltraumgestützter Technologie bei der Verringerung von Emissionen und Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Gesellschaften. Es wurde beschlossen, ein Hochrangiges Forum zur Umsetzung der UNISPACE+50-Beschlüsse vom 13. bis 16. November 2018 in Bonn auszurichten.

Rechtsunterausschuss

Wichtige Themen auf der 56. Tagung des Unterausschusses waren Fortschritte bei der nationalen Weltraumgesetzgebung, die Vermeidung und Rückführung von Weltraumschrott und die Entwicklung von Verkehrsregeln im Weltraum. Erstmals wurde auch ein möglicher Rechtsrahmen für die Ausbeutung von Rohstoffen im Weltraum kontrovers diskutiert.

Silke Hüttemann · Franziska Knur
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christiane Lechtenböcker, Weltraumausschuss: Tagungen 2015 und 2016, VN, 1/2017, S. 29f., fort.)

Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum | 12. Treffen 2017

- Bislang größte Konferenz
- Verabschiedung konkreter Ergebnisse
- Weiterhin strukturelle Schwächen

Das zwölfte Treffen des **Internet Governance Forums (IGF)** fand vom 17. bis 21. Dezember 2017 in Genf unter dem Thema ›Shape Your Digital Future‹ statt. Es war das bislang größte IGF mit mehr als 3000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Das IGF als Multi-stakeholder-Plattform ermöglicht die gleichberechtigte Diskussion zwischen Regierungsvertreterinnen und -vertretern, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft und Technik zu fast allen gegenwärtig relevanten Internet-Themen. An Gewicht hat der Tag vor dem eigentlichen IGF (›Day Zero‹) gewonnen. Die Globale Kommission für die Stabilität des Cyberspace, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), die Zentralstelle für die Vergabe von Internet-Namen und -Adressen (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN) und andere haben mit eigenen Veranstaltungen das IGF gestärkt und zu neuen Synergien geführt. Nach wie vor ist das IGF die jährlich größte Multistakeholder-Konferenz zur globalen Verwaltung des Internets. Für eine Fortschreibung der IGF-Erfolgsgeschichte bedarf es jedoch ständiger Innovation und Erneuerung, um für alle Interessengruppen – insbesondere auch für den Privatsektor und die Regierungen – attraktiv zu bleiben.

Das IGF ist kein Verhandlungsforum. Die Nachfolgekonzferenz des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft (WSIS) ›WSIS+10‹ hatte im Jahr 2015 das Mandat des IGF bis zum Jahr 2025 verlängert. Damit ist jedoch die Erwartung verbunden, dass das IGF mehr greifbare Resultate produziert. Bislang gelten als Ergebnis der Abschlussbericht der Vorsitzenden der ›Multistakeholder‹-Beratergruppen (Multistakeholder Advisory

Group – MAG), die Transkripte der einzelnen Sitzungen sowie die Berichte der Workshops. Erstmals wurden beim zwölften IGF nun von den sieben Plenarsitzungen – darunter zu Themen wie Cybersicherheit, Menschenrechte und digitale Wirtschaft – auch sogenannte IGF-Mitteilungen (›IGF-Messages‹) verabschiedet.

Diese Mitteilungen haben im Unterschied zu Resolutionen, Erklärungen oder Übereinkommen keinen völkerrechtlichen Status, sie werden nicht zwischen den Teilnehmenden verhandelt und bedürfen keines Konsenses. IGF-Mitteilungen sind unverbindlich, repräsentieren aber die Ergebnisse einer Diskussion und können insofern eine Orientierungshilfe für alle Interessengruppen bei der weiteren Behandlung eines Themas geben – sei es bei der praktischen Umsetzung von Projekten durch nichtstaatliche Akteure oder bei zwischenstaatlichen Vertragsverhandlungen. IGF-Mitteilungen sind ein Mittelweg, der einerseits das ›Verhandlungsverbot‹ der Tunis-Agenda für die Informationsgesellschaft aus dem Jahr 2005 respektiert, andererseits aber die Substanz einer Diskussion zusammenfasst und damit über eine unverbindliche Debatte hinausgeht.

Ungeachtet des Erfolgs des zwölften IGF und seines bis zum Jahr 2025 verlängerten Mandats befindet sich das IGF aus drei Gründen nach wie vor in einer schwierigen Situation:

1. Das IGF ist institutionell nach wie vor instabil. Sein Sekretariat ist unterbesetzt und unterfinanziert. Es gibt strukturelle Schwächen: Einerseits untersteht das IGF der UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (Department for Economic and Social Affairs – UNDESA). Dies bedeutet, dass es indirekt von der stellvertretenden UN-Generalsekretä-

rin Amina J. Mohammed betreut wird. Auf der anderen Seite ist das IGF unabhängig von den UN und wird nicht aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert.

2. Die Mitglieder und der oder die Vorsitzende der MAG werden vom UN-Generalsekretär auf Empfehlung der Interessengruppen bestätigt. Das Verfahren ist zunehmend bürokratischer geworden. Zudem hat sich über die Jahre das jetzt fast 60 Personen umfassende MAG zu einer eher schwerfällig arbeitenden Plattform entwickelt mit oft langwierigen und ineffektiven Verfahren.

3. In den letzten zehn Jahren hat sich das politische Umfeld, in dem das IGF operiert, in zweierlei Hinsicht gewandelt. Einerseits wurde das Themenspektrum enorm erweitert. Andererseits sind immer mehr Netzwerke und Diskussionsplattformen entstanden, die zwangsläufig als institutionelle Wettbewerber innerhalb der Internetverwaltung im Jahreskalender auftauchen. Das besondere Markenzeichen des IGF ist der Multistakeholder-Ansatz, das breite Themenspektrum und die einzigartige Brückenbaufunktion im Vergleich zu anderen jährlichen Internet-Weltkonferenzen. Mit dem WSIS-Forum der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU), das auf das Budget und das eingespielte Sekretariat einer UN-Sonderorganisation zurückgreifen kann, ist dem IGF jedoch ein ernsthafter Konkurrent erwachsen, der mehr oder minder die gleichen Themen und Zielgruppen im Auge hat.

Während der Austragungsort für das 13. IGF im Jahr 2018 noch unklar ist, steht bereits jetzt fest, dass das 14. IGF im November 2019 in Berlin stattfinden wird.

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 10. Treffen 2015 und 11. Treffen 2016, VN 2/2017, S. 83f., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 12. und 13. Tagung 2017

- Nur wenige neue Ratifizierungen
- Stärkung der Opfer- und Angehörigenrechte gefordert
- Großer Anstieg an Anträgen auf Eilaktionen

Das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, kurz: Verschwindenen-Konvention)** trat am 23. Dezember 2010 in Kraft. Ende Januar 2018 hatten 97 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 58 Staaten hatten es ratifiziert. Zu den Staaten, die im Jahr 2017 das Übereinkommen zuletzt ratifizierten, gehören Benin, Malawi, die Seychellen und Tschechien. Die Bereitschaft zur Ratifizierung ist immer noch relativ gering, obwohl das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) im Jahr 2017 einen weltweiten Aufruf zur Ratifizierung des Übereinkommens und eine Fünf-Jahres-Kampagne zur Verdoppelung der Ratifizierungen gestartet hat.

Für die Überprüfung der Einhaltung des Übereinkommens durch die Staaten ist der **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED)** zuständig. Er wurde im Jahr 2011 eingesetzt und besteht aus zehn Mitgliedern, die für jeweils vier Jahre gewählt werden. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Auf der Staatenversammlung im Juni 2017 wurden fünf der zehn Mitglieder neu gewählt. Nach dieser Neuwahl, für die der erst im Jahr 2016 gewählte Präsident des Ausschusses Santiago Corcuera (Mexiko) nicht mehr aufgestellt wurde, gehören dem CED drei Personen aus Lateinamerika, je zwei aus Westeuropa, aus dem Maghreb und aus Osteuropa und eine Person aus Asien an. Dies entspricht nur teilweise der regionalen Verteilung der Vertragsstaaten, die vor allem in Lateinamerika und Westeuropa liegen. Auf der 13. Sitzung wurde Suela Janina (Albanien) zur Präsidentin gewählt. Die neuen Vize-

präsidenten sind María Clara Galvis Patiño (Kolumbien), Mohammed Ayat (Marokko) und Rainer Huhle (Deutschland). Im Berichtszeitraum tagte der Ausschuss zweimal jeweils zwei Wochen in Genf (12. Tagung: 6.–17.3.; 13. Tagung: 4.–15.9.).

Staatenberichte

Die Verschwindenen-Konvention sieht nur einen umfassenden Bericht vor, der zwei Jahre nach der Ratifizierung des Übereinkommens vorzulegen ist. Es liegt im Ermessen des Ausschusses, welche zusätzlichen Informationen er von den Staaten nach Abschluss dieses Verfahrens anfordert. Die Ergebnisverfolgung (follow-up) wird vorwiegend anhand der in den Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) des Ausschusses gesetzten Fristen für deren Umsetzung vorgenommen. Sie kann aber auch neue Elemente einbeziehen. Mit der

13. Tagung im Oktober 2017 hatte der Ausschuss insgesamt 23 Staatenberichte diskutiert und die entsprechenden Empfehlungen ausgesprochen. Er stellte aber auch fest, dass 14 Staaten teils bereits mehrere Jahre mit der Vorlage ihres Berichts über den im Abkommen festgelegten Fristen liegen.

Der ›konstruktive Dialog‹

Der ›konstruktive Dialog‹ zwischen dem CED und der Delegation des jeweiligen Vertragsstaats nimmt in der Regel sechs Stunden in Anspruch, die sich auf zwei Tage verteilen. Der Ausschuss befragt die Delegierten auf der Grundlage des Staatenberichts und weiterer Unterlagen. Dazu gehören nicht zuletzt Informationen von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) sowie ein vom Ausschuss ausgearbeiteter Fragenkatalog. Auf dieser Basis erarbeitet der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen an den jeweiligen Staat mit Fristen für die Berichterstattung zu deren Umsetzung. Bei der 12. Tagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte von Ecuador, Kuba und Senegal. Gabun und Litauen folgten auf der 13. Tagung.

Problembereiche

Die hervorstechenden Probleme in den Staatenberichten waren im Jahr 2017 in



Die Mütter des Platzes der Mairevolution (Madres de Plaza de Mayo) machen in Buenos Aires immer wieder auf ihre Kinder aufmerksam, die unter der argentinischen Militärdiktatur (1976–1983) unter ungeklärten Umständen verschwanden. Noch heute sind viele Fälle ungeklärt. FOTO: PICTURE ALLIANCE/ZUMA PRESS

vieler Hinsicht ähnlich wie bei früher behandelten Staaten und führten zu entsprechenden Empfehlungen. Zu nennen ist etwa die Verankerung eines Tatbestands des Verschwindenlassens im jeweiligen Strafgesetzbuch in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen. Ein großes Feld sind nach wie vor die im Übereinkommen sehr detailliert ausgeführten Rechte der Opfer wie das Recht der Angehörigen auf Zugang zu allen Informationen über den möglichen Aufenthalt eines Verschwundenen und ihre Beteiligung an der Suche. Großes Gewicht hat der Ausschuss zudem auf die staatlichen Vorkehrungen zur Suche nach verschwundenen Personen und die Rechte auf Wiedergutmachung gelegt.

Mit einer ungewöhnlichen Situation war der Ausschuss bei der Diskussion des Staatenberichts von Gabun konfrontiert, da die gabunische Delegation ohne Ankündigung nicht erschien. Angesichts der eng getakteten Agenda aller Ausschüsse kam eine Verschiebung des Dialogs nicht infrage. Der Ausschuss hätte nun nach den Verfahrensregeln seine Empfehlungen auch in Abwesenheit der Delegation lediglich auf Basis des schriftlichen Berichts und der Antworten auf seinen Fragenkatalog verfassen können. Die Ständige Vertretung Gabuns bei den Vereinten Nationen sprang jedoch im letzten Moment für die ausgebliebene Delegation ein und führte den Dialog allein mit dem Ausschuss durch. Trotz dieser unbefriedigenden Situation konnte der Ausschuss so doch noch eine Reihe konkreter Empfehlungen formulieren.

Individualbeschwerden

Artikel 31 der Verschwundenen-Konvention sieht ein Individualbeschwerdeverfahren vor, das von den Vertragsstaaten gesondert anerkannt werden muss. Davon haben bisher 22 Staaten, also nur ein gutes Drittel, Gebrauch gemacht. Noch immer können sich auch manche europäische Staaten nicht zur Anerkennung der Individualbeschwerde entschließen. Der CED spricht in allen seinen Abschließenden Bemerkungen die dringende Empfehlung aus, Artikel 31 zu ratifizieren.

Eine erste Individualbeschwerde hat der Ausschuss im Jahr 2015 angenom-

men. Die Familie des im Jahr 2013 in argentinischen Gefängnissen misshandelten, geheim verlegten und schließlich tot aufgefundenen Roberto Yrusta hatte den Fall vor den Ausschuss gebracht. Der CED entschied auf seiner zehnten Sitzung, dass auch die einwöchige Verlegung eines Gefangenen ein Verschwindenlassen im Sinne des Übereinkommens ist, sofern ihm selbst und seiner Familie die Auskunft über den Ort verweigert wird, auch wenn es sich ursprünglich um eine rechtmäßige Verhaftung handelt. Auf der 13. Sitzung analysierte der Ausschuss die bisherigen Antworten Argentiniens zu dem Fall und befand, dass der Staat noch weitere Maßnahmen zur Erfüllung der Empfehlungen des CED ergreifen muss.

Länderbesuche

Die Konvention sieht vor, dass der Ausschuss bei Hinweisen auf schwerwiegende Verletzungen der Bestimmungen des Übereinkommens einen Länderbesuch durchführen kann. Der CED hatte auf der Basis dieser Bestimmung bereits im Jahr 2013 einen Länderbesuch nach Mexiko beantragt und diesen Antrag seitdem mehrfach wiederholt. Über die Durchführung des Besuchs ist auch im Jahr 2017 keine Übereinkunft erzielt worden.

Eilaktionen

Eine Besonderheit der Verschwundenen-Konvention ist die Möglichkeit des Ausschusses nach Artikel 30, »in dringenden Fällen einen Antrag auf Suche und Auffindung einer verschwundenen Person« entgegenzunehmen und den betreffenden Staat um Information zu dieser Person und den getroffenen Maßnahmen zu bitten. Diese Eilaktionen (urgent actions) haben sich inzwischen zu einer der aufwändigsten Tätigkeiten des Ausschusses entwickelt. Erhielt der Ausschuss in den Jahren 2012 bis 2014 insgesamt 62 solcher Anträge auf Eilaktionen, waren es Ende des Jahres 2017 bereits weit über 400. Nach Artikel 30, Absatz 4 des Übereinkommens sind Bemühungen um das Auffinden einer Person solange fortzusetzen, bis das Schicksal der gesuchten Person geklärt ist. Damit hat sich ein

unerwartet großer und exponentiell wachsender Arbeitsbereich aufgetan, der für die mittlerweile vier Berichterstatte des Ausschusses und vor allem das OHCHR eine enorme Herausforderung darstellt. Diese war bislang nur durch das große Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bewältigen. Ein befristeter Zuschuss des Auswärtigen Amtes hat dem Sekretariat im Berichtsjahr zwar wieder etwas Entlastung gebracht. Doch ohne eine deutliche personelle Aufstockung der Abteilung im OHCHR wird der Ausschuss dieser zentralen Aufgabe nicht mehr adäquat nachkommen können.

Verbesserung der Suche nach Verschwundenen

Bei der Analyse seiner Eilaktionen und der konstruktiven Dialoge über die Staatenberichte, aber auch durch zahlreiche Informationen von NGOs und Opfern von Verschwindenlassen hat der Ausschuss festgestellt, dass die vom Abkommen geforderten Maßnahmen zur Verhinderung des Verschwindenlassens, und hier insbesondere die effektive Suche nach Verschwundenen, fast überall sehr unzureichend sind. Auf Initiative des deutschen Ausschussmitglieds und mit Unterstützung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, des Auswärtigen Amtes und der Heinrich-Böll-Stiftung fand im Juli 2017 zu diesem Thema in Berlin eine Fachkonferenz statt. Deren Ergebnisse flossen auch in eine dreistündige »thematische Diskussion« des Ausschusses auf seiner 13. Sitzung ein, zu der mehrere internationale Experten hinzugezogen wurden. Im Ergebnis beschloss der Ausschuss, das Thema weiter vertieft zu behandeln, mit dem Ziel, ein Dokument mit Empfehlungen für die Verbesserung der Suche nach Verschwundenen zu erstellen.

Rainer Huhle

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Rainer Huhle über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen, VN, 2/2017, S. 83ff., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeiten 2017

- Politische Erblast des ersten Chefanklägers
- Ermittlungen in Afghanistan
- Das Verbrechen der Aggression

Der **Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC)** widmet sich neuen Aufgaben und schickt sich an, die Afrikazentriertheit des ersten Jahrzehnts der Ermittlungen zu überwinden. Dabei schreckt die Anklagebehörde unter der Leitung der Chefanklägerin Fatou Bensouda auch nicht vor möglichen Konflikten mit den Supermächten zurück. Mehr und mehr wird das Gericht der eigenen Bezeichnung als »internationales Gericht« gerecht. Dass es dabei in politisch heikle Fahrwässer gerät, wird kaum zu vermeiden sein.

Negative Berichterstattung

Bedauerlich ist, dass das Gericht gerade jetzt besonders angreifbar ist und – allen voran die Anklage – von den Fehlern der Vergangenheit eingeholt wird. Presseberichte über die ethisch fragwürdigen Machenschaften des ehemaligen Chefanklägers Luis Moreno Ocampo belasten das Erscheinungsbild des ICC schwer. Sowohl Berichte über anwaltliche Beratungsleistungen für einen möglichen Verdächtigen im Libyen-Konflikt als auch Anhaltspunkte einer Abstimmung der Anklagestrategie mit interessierten, in erster Linie westlichen Großmächten in den Fällen Laurent Gbagbo und des ehemaligen Gaddafi-Regimes lassen erhebliche Zweifel an der Unparteilichkeit der internationalen Strafjustiz aufkommen. Kontakte Ocampos zur derzeitigen Chefanklägerin, seinerzeit seine Stellvertreterin, bringen auch diese in Bedrängnis. Sie wird im Detail Rechenschaft ablegen müssen, um Kritik am Gericht nicht weiter zu befeuern. Darüber hinaus muss Anhaltspunkten für einen unzulässigen Informationsaustausch zwischen Ocampo und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Anklagebehörde intensiv nachgegangen werden und – sollten sich die Vor-

würfe bestätigen – Verstöße gegen Vertraulichkeitspflichten sanktioniert werden. Derzeit ist der unabhängige Überwachungsmechanismus (Independent Oversight Mechanism) mit der Aufarbeitung des Sachverhalts betraut. Eine Sanktionierung kann allerdings grundsätzlich nur durch den ICC selbst oder durch staatliche Gerichte erfolgen (vgl. Resolution ICC-ASP/9/Res. 5, Rn. 31). Ob die Sanktionsnormen nach Artikel 70 und 71 des Römischen Statuts hierzu geeignet sind, kann allerdings bezweifelt werden. Die Aufarbeitung wird eine Herausforderung für die Chefanklägerin.

Ermittlungen in Afghanistan

Bensouda hat bereits gezeigt, dass sie willens ist, aus dem Schatten ihres Vorgängers zu treten und auch sensible Entscheidungen zu treffen. Nach nunmehr über zehn Jahren »informeller« Vorermittlungen hat die Anklagebehörde am 20. November 2017 (ICC-02/17-7-Conf-Exp) bei

den Richterinnen und Richtern der Vorverfahrenskammer die Eröffnung formaler Ermittlungen wegen mutmaßlicher Verbrechen in Afghanistan beantragt, das Mitglied des Römischen Statuts seit dem Jahr 2003 ist. Da Afghanistan selbst keine Verweisung an den ICC vorgenommen und auch der UN-Sicherheitsrat nicht von seiner Verweisungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, ist die Anklagebehörde für die Einleitung formaler Ermittlungen auf die Zustimmung der Vorverfahrenskammer angewiesen. Nur mit deren Erlaubnis werden der Anklage das gesamte Spektrum der Ermittlungsbefugnisse des Römischen Statuts eröffnet und Mitgliedstaaten zur Kooperation verpflichtet. Die bisherigen Vorermittlungen richten sich sowohl gegen die Taliban als auch gegen die afghanische Armee und Polizei. Darüber hinaus beabsichtigt die Anklagebehörde auch Ermittlungen gegen Angehörige der US-Armee sowie der Central Intelligence Agency (CIA) einzuleiten und erweitert insoweit auch den territorialen Fokus: Mögliche Kriegsverbrechen, die in CIA-Gefängnissen in anderen Mitgliedstaaten des Römischen Statuts begangen wurden, sollen ebenfalls Gegenstand des Verfahrens werden. Die Tatsache, dass die USA den ICC nicht anerkannt haben, spielt insoweit aufgrund der territorialen Anknüpfung juristisch keine Rolle. Allerdings sind die USA nicht zur Kooperation mit dem Gericht verpflichtet. Zudem



Der Ausgang des Verfahrens gegen den ehemaligen ivorischen Präsidenten Laurent Gbagbo (hier mit seinem Verteidigungsteam) am ICC ist weiterhin offen. Bis zu einer Entscheidung bleibt er in Haft. FOTO: ICC-CPI

können die Vereinigten Staaten, gemäß dem vor dem ICC geltenden Grundsatz der Komplementarität, ein Strafverfahren verhindern, indem sie Fehlverhalten selbst strafrechtlich sanktionieren. Der Antrag der Anklagebehörde lässt jedoch deutlich erkennen, dass sich die ICC-Anklage im Zusammenhang mit Foltervorwürfen vor allem für die Befehlshaberinnen und -haber in Armee und CIA interessiert und eine symbolische Ahndung von Untergebenen nicht ausreichen wird. Sollte es zu konkreten Vorwürfen gegen US-Staatsbürgerinnen und -bürger kommen, wird das Kooperationsregime des ICC auf eine harte Probe gestellt. Mitgliedstaaten, unter anderem auch Deutschland, wären im Fall eines Haftbefehls des Gerichts zur Inhaftierung von Verdächtigen verpflichtet.

Kooperation mit dem ICC

Die Umsetzung der Kooperationspflichten des Römischen Statuts, niedergelegt in Teil IX, ist bereits jetzt ein schwieriges Unterfangen und eine Sanktionierung von Verstößen nur schwer möglich. Dennoch zeigt das Gericht, dass es nicht willens ist, Verstöße gegen die Kooperationsregeln zu tolerieren. Gelegenheit bot sich erneut im Fall Umar al-Baschir. Gegen den amtierenden sudanesischen Präsidenten besteht seit dem Jahr 2009 ein Haftbefehl. Beinahe erreicht werden konnte seine Festnahme im Jahr 2015 in Südafrika (vgl. VN 2/2016, S. 84f.). Der ICC stellte damals fest, dass Südafrika gegen das Kooperationsregime des Statuts verstoßen hat. In einer vergleichbaren Fallkonstellation im Jahr 2017 ging das Gericht einen Schritt weiter. Jordanien, Gastgeber eines Gipfeltreffens der Arabischen Liga, erwartete den Besuch al-Baschirs beim Gipfel, trat in Konsultationen mit dem ICC ein und berief sich auf die Immunität des sudanesischen Präsidenten, die eine Festnahme nicht erlaube. Zwar sei es so, dass vor dem ICC selbst keine Immunität bestehe (vgl. Artikel 27 des Römischen-Statuts), dies bedeute aber nicht automatisch, dass dies auch für die nationalen Behörden gelte, die um Festnahme ersucht worden seien. Der ICC lehnte diese Argumentation ab und forderte die Festnahme, die al-

erdings nicht erfolgte. In der Folge stellte die zuständige Kammer gemäß Artikel 87, Absatz 7 des Römischen Statuts einen Verstoß Jordaniens gegen die Kooperationspflichten fest. Ferner beschlossen die Richterinnen und Richter, dass die Versammlung der Vertragsstaaten sowie der UN-Sicherheitsrat angerufen und über diesen Verstoß in Kenntnis zu setzen seien, damit diese auf politischer Ebene dem Recht Geltung verschaffen können.

Das Verbrechen der Aggression

Ein weiteres Kapitel hat das Gericht im Dezember 2017 aufgeschlagen. Nachdem auf der Staatenkonferenz in Kampala im Jahr 2010 der Tatbestand der Aggression in das Römische Statut aufgenommen wurde und mittlerweile 35 Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – die Zuständigkeit des Gerichts akzeptiert haben, hat die Versammlung der Vertragsstaaten des ICC die letzte formale Hürde für Ermittlungen wegen derart schwerwiegender Verstöße gegen das Recht zum Krieg (*ius ad bellum*) aus dem Weg geräumt. Zwar sind mangels Zustimmungserklärung sämtlicher Mitgliedstaaten des Römischen Statuts sowie der fehlenden Universalität des ICC weiterhin geografische Beschränkungen der Ermittlungsbefugnisse gegeben, dennoch ist der Tatbestand der Aggression nun fest im Normengefüge etabliert und wird Schritt für Schritt weitere Zustimmung der Staatenwelt erfahren. Damit können seit den Nürnberger Prozessen erstmals Verstöße gegen das in Artikel 2, Absatz 4 der UN-Charta geregelte Gewaltverbot strafrechtlich sanktioniert werden.

Stand der Prozesse

Derweil ist der ICC mit den bisherigen Fällen stark ausgelastet. Im Verfahren gegen den Ugander Dominic Ongwen, Mitglied der Widerstandsarmee des Herrn (LRA), präsentiert die Anklage seit Januar 2017 ihre Beweise. In der Situation zur Demokratischen Republik Kongo läuft weiterhin das Verfahren gegen Bosco Ntaganda, Mitglied der Patriotischen Kräfte zur Befreiung des

Kongos (FPLC), wegen des Vorwurfs von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Darüber hinaus hat die zuständige Kammer im März 2017 im Fall Germain Katanga 297 Opfern eine symbolische Entschädigung in Höhe von 250 US-Dollar sowie kollektive Entschädigungen zugesprochen. Im Fall Sudans sind Hauptverhandlungen aufgrund der Abwesenheit der fünf Beschuldigten derzeit nicht möglich. Zur Situation in der Zentralafrikanischen Republik sind die Verfahren mit erstinstanzlichen Urteilen abgeschlossen und in der Berufungsphase. Daneben laufen aufgrund einer erneuten Verweisung der Situation an den ICC neue Ermittlungen, ohne dass bislang weitere Beschuldigte öffentlich gemacht wurden. Auch die Ermittlungen zu Kenia liegen nach dem Scheitern der Verfahren in den Jahren 2015 und 2016 weitgehend brach. Etwas anderes gilt im Fall Libyen, wo im Jahr 2017 zwei weitere Verfahren eingeleitet wurden. Das Verfahren gegen den Militärkommandeur Mahmoud al-Werfalli ist inhaltlich von der Aufarbeitung der Taten des Gaddafi-Regimes losgelöst und betrifft mögliche Kriegsverbrechen in den Jahren 2016 und 2017. In der Situation Côte d'Ivoire läuft weiterhin das Verfahren gegen den ehemaligen Präsidenten Gbagbo und dessen Getreuen Charles Blé Goudé. In Mali sind nach der Verurteilung Ahmad al-Faqi al-Mahdis, Mitglied der Tuareg-Miliz Ansar Eddine, im Jahr 2016 noch keine weiteren Ermittlungen des ICC gegen Einzelpersonen bekannt geworden. Die Ermittlungen in Georgien schreiten voran und lassen für das Jahr 2018 die Bekanntmachung erster – nichtafrikanischer – Beschuldigter erwarten. Schließlich haben die Richterinnen und Richter im Falle Burundis mit Entscheidung vom 25. Oktober 2017 die Einleitung formaler Ermittlungen erlaubt. Der Austritt Burundis hat auf die Zulässigkeit der Ermittlungen, zu denen noch keine Beschuldigten öffentlich bekannt gemacht wurden, keine Auswirkung.

Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeiten 2016, VN, 2/2017, S. 86f., fort.)

Personalien

Friedenssicherung



Martin Griffiths UN PHOTO: E. DEBEBE

Der Brite **Martin Griffiths** wurde am 16. Februar 2018 zum Sondergesandten des UN-Generalsekretärs für Jemen ernannt. Er übernahm das Amt von Ismail Ould Cheikh Ahmed aus Mauretanien (vgl. Personalien, VN, 4/2015, S. 187). Der 67-jährige Diplomat verfügt über umfangreiche Erfahrungen in den Bereichen Konfliktlösung und humanitäre Angelegenheiten und war als Berater für drei Sondergesandte des Generalsekretärs für Syrien sowie als stellvertretender Leiter der Aufwandsmission der UN in Syrien (UNSMIS) tätig (2012–2014).

Katastrophenvorsorge

Seit dem 31. Januar 2018 ist die Japanerin **Mami Mizutori** Beigeordnete Generalsekretärin und Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für die Verringerung des Katastrophenrisikos. Die

58-jährige Nachfolgerin des Australiers Robert Glasser (vgl. Personalien, VN, 1/2016, S. 40) arbeitete vor Amtsaufnahme als Exekutivdirektorin des Sainsbury Institut für das Studium der japanischen Kunst und Kultur an der Universität von East Anglia, Großbritannien. Zuvor hatte sie verschiedene Positionen im japanischen Außenministerium inne.

Sekretariat

Zur Untergeneralsekretärin für politische Angelegenheiten wurde die Amerikanerin **Rosemary A. DiCarlo** am 28. März 2018 ernannt. Die 71-Jährige folgt Jeffrey Feltman, der die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) seit dem Jahr 2012 leitete (vgl. Personalien, VN, 4/2012, S. 183). DiCarlo ist seit über 35 Jahren im öffentlichen Dienst und in der Wissenschaft tätig und war stellvertretende Ständige Vertreterin der USA bei den UN in New York (2010–2014).

Umwelt

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte **Michael R. Bloomberg** am 5. März 2018 zu seinem Sondergesandten

für Klimaschutzmaßnahmen. Der 76-jährige Amerikaner soll unter anderem die Bemühungen um den geplanten Klimagipfel im Jahr 2019 in New York unterstützen. Der ehemalige Bürgermeister New Yorks war zuvor UN-Sondergesandter für Städte und Klimawandel. Mit seiner Initiative ›America's Pledge‹ wirkte er darauf hin, dass sich US-Bundesstaaten, die amerikanische Wirtschaft sowie die Zivilgesellschaft für die Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens einsetzen.

Deutschland

Die 23-jährige **Antonia Sabine Kuhn** und der 21-jährige **Lukas Georg Schlapp** sind seit dem 5. März 2018 die deutschen Jugenddelegierten zur UN-Generalversammlung für die Jahre 2018/2019. Kuhn ist Studentin der Rechtswissenschaften und sammelte in ehrenamtlichen internationalen Gruppen Erfahrungen in der Jugendarbeit als auch mit UN-Themen. Schlapp studiert Kunstgeschichte und Politikwissenschaft und engagiert sich als Jugendgruppenleiter und Freiwilligenvertreter. Beide werden die deutsche Delegation zur UN-Generalversammlung im Herbst 2018 und zur Sozialentwicklungskommission im Frühling 2019

begleiten und dort die Interessen der Jugendlichen in Deutschland vertreten.

Nachruf



Asma Jilani Jahangir UN PHOTO: J. FERRÉ

Die pakistanische Menschenrechtsanwältin **Asma Jilani Jahangir** verstarb am 11. Februar 2018 im Alter von 66 Jahren in Lahore. Jahangir setzte sich ihr Leben lang für die Rechte von Frauen, Kindern und Minderheiten ein, engagierte sich für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und war Mitgründerin der Menschenrechtskommission in ihrem Heimatland. Im Rahmen der UN war sie unter anderem UN-Sonderberichterstatterin für die Menschenrechtssituation in Iran (seit dem Jahr 2016) und UN-Sonderberichterstatterin über Religions- und Weltanschauungsfreiheit (2004–2010).

Zusammengestellt von Maisam Seif und Patrick Rosenow.

Ziele für eine bessere Welt

Thomas Hickmann



Philipp Lepenies/
Elena Sondermann
(Hrsg.)

**Globale politische
Ziele. Bestandsauf-
nahme und Ausblick
des Post-2015
Prozesses**

Baden-Baden:
Nomos 2017, 268 S.,
54,00 Euro

Die im September 2015 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossene Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) macht alle Staaten zu Entwicklungsländern. Damit hat die internationale Staatengemeinschaft erstmals das in der Entwicklungspolitik lange vorherrschende Nord-Süd-Paradigma und die klassische Zweiteilung von Entwicklungs- und Industrieländern überwunden. Die 2030-Agenda fordert von jedem UN-Mitgliedstaat die nationale und internationale Umsetzung der 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) sowie die Erfüllung ihrer 169 weiteren detaillierten Zielindikatoren. Sowohl die Außen- als auch die Innenpolitiken der Nationalstaaten stehen infolgedessen in praktisch allen Politikfeldern auf dem Prüfstand. Insbesondere verpflichtet die 2030-Agenda die Staaten dazu, bei der Umsetzung der SDGs alle jeweils relevanten Interessengruppen einzubeziehen, und fördert damit die partnerschaftliche Zusammenarbeit verschiedener gesellschaftlicher Akteure.

Diesem wichtigen und hochaktuellen Thema widmen sich die Autorinnen und Autoren des von Philipp Lepenies und Elena Sondermann herausgegebenen Sammelbands. Sie rücken die Frage in den Mittelpunkt, inwiefern sich die 2030-Agenda und die SDGs von ihrem Vorläufer, den im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals – MDGs) unterscheiden. Die einzelnen Kapitel liefern unterschiedliche Perspektiven auf diese über-

geordnete Frage. Das Buch umfasst eine bemerkenswerte Mischung aus Beiträgen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Praktikerinnen und Praktikern, die relativ selten zu finden ist. Meist bleiben die beiden Gruppen unter sich. Dieser Band ermöglicht dagegen Einblicke aus der Wissenschaft und der Praxis.

Diese Mischung aus einerseits praktischen und andererseits eher theoretischen Beiträgen erklärt auch die unterschiedliche Ausrichtung der einzelnen Kapitel. Einige Beiträge sind recht spezifisch und behandeln beispielsweise die durch die 2030-Agenda angestoßenen Reformprozesse innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Andere Beiträge setzen sich mit allgemeineren Themen wie etwa der Ungleichheit in der 2030-Agenda auseinander oder werfen einen kritischen Blick auf die Entstehung der SDGs. Insgesamt hätte man sich dabei mehr Querverweise zwischen den einzelnen Beiträgen gewünscht. Ohne diese Verknüpfungen stehen die Beiträge eher nebeneinander.

Zudem wäre statt des recht kurzen Vorworts des Herausgeberteams eine thematische Klammer in Form einer ausführlicheren Einleitung und eines Schlusskapitels hilfreich gewesen, das die Hauptpunkte der verschiedenen Kapitel zusammenfasst und einige weiterführende Perspektiven für Wissenschaft und Praxis aufzeigt. Nichtsdestotrotz gibt der Sammelband einen aufschlussreichen Einblick in die Vielschichtigkeit der 2030-Agenda und bietet einen lesenswerten Zugang zur Debatte um die SDGs.

Dem blinden Fleck auf der Spur

Manuela Scheuermann

Wenige Wirkungsbereiche der Vereinten Nationen erfreuen sich so großer Forschungsbegeisterung wie das Wohl und Wehe der Friedensmissionen. Doch wie Christian Stock in seiner veröffentlichten Dissertation ›Nigeria als Truppensteller der Vereinten Nationen. Multilaterale Verpflichtung vs. nationales Interesse‹ feststellt, existiert in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Phänomen ein ungeahnt großer blinder Fleck. So viel über Friedensmissionen gelehrt und geforscht wird, so wenig wissen wir über diejenigen, die diese Einsätze überhaupt erst ermöglichen: die Truppensteller des ›globalen Südens‹, ihre Interessen und Motive.

Stock wagt den Blick hinter die Kulissen des wichtigen Truppenstellers Nigeria, eines Mitgliedstaats der Vereinten Nationen, dessen Geschichte in der Weltorganisation vor allem durch sein Engagement in Friedensmissionen geprägt ist. Exemplarisch diskutiert Stock die für die Vereinten Nationen folgenreiche Frage, welchen Einfluss das jeweilige nationale Interesse in seinen Facetten auf die Entscheidung zur Truppenentsendung hat. Dazu konstruiert er ein innovatives Analysekonzept, das innere und äußere Determinanten einer Truppenstellung der Vereinten Nationen verbindet. Der Autor geht also nicht nur der Frage nach, ob die nigerianische Beteiligung tatsächlich von nationalen Bestimmungsfaktoren dominiert wird und Entscheidungen aufgrund nationaler Zwänge, Anreize und Interessen infolgedessen weitgehend autonom fallen. Er diskutiert auch systemische Zwänge, also die Handlungsanreize des UN-Systems, das (Nicht-)Vorhandensein von Alternativen zu einer UN-Mission sowie etwaigen missionsspezifischen Handlungsdruck.

An manchen Stellen der grundlegenden Kapitel über die systemischen Rah-

menbedingungen eines UN-Truppenstellers und den Entsendestaat Nigeria hätte man sich eine alternative Kapiteleinteilung gewünscht, um relevante Inhalte systematischer zu erschließen. Diese Kritik ist aber spätestens bei der akribischen Analyse der Fälle nicht mehr haltbar. Aus dem reichen Fundus von insgesamt 37 militärischen Missionen wählt Stock sechzehn bedeutende Missionen in acht Konfliktstaaten aus, die überwiegend aus Regionen Afrikas südlich der Sahara stammen. Dass er auch nicht UN-geführte Einsätze einbezieht, mag angesichts des selbst gewählten Fokus auf die Vereinten Nationen etwas verwundern, wird aber plausibel erklärt.

Auf Basis eines ausgereiften Forschungsdesigns, das für weitere Fallstudien unbedingt herangezogen werden sollte, analysiert Stock die Handlungsgebote, die entscheidungsbestimmend waren. Es gelingt ihm, zweifelsfrei nachzuweisen, dass die von den Vereinten Nationen und dem internationalen sowie regionalen Umfeld Nigerias ausgehenden systemischen Faktoren keinen großen Handlungs- und Entscheidungsdruck erzeugten – im Gegenteil. Aufgrund der Schwäche dieser Motive konnten die nationalen Faktoren ein umso stärkeres Gewicht entfalten, worunter auch normative Faktoren wie die Sicherstellung des nigerianischen Hegemonialstrebens fallen. Diese klaren Untersuchungsergebnisse demonstrieren auch die Tragfähigkeit des innovativen Analyserasters, das unbedingt für weitere Truppensteller getestet werden sollte.

Dieses Buch ist nicht nur für die UN-Forschung ein Gewinn, sondern auch eine spannende Lektüre für all diejenigen UN-Interessierten, die gerne hinter die Kulissen der Welt blicken. Denn es sind in erster Linie die UN-Mitgliedstaaten, die wichtige Ressourcen zur Verfügung stellen.



Christian Stock

Nigeria als Truppensteller der Vereinten Nationen. Multilaterale Verpflichtung vs. nationales Interesse

Baden-Baden:
Nomos 2017, 430 S.,
89,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Dezember 2017 bis März 2018 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

| Sicherheitsrat | | | | |
|------------------------------------|------------------|------------|---|--------------------------------------|
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
| Afghanistan | S/PRST/2018/2 | 19.1.2018 | Der Sicherheitsrat fordert alle Staaten auf, alle einschlägigen Resolutionen, insbesondere in Bezug auf die Terrorismusbekämpfung, wirksam durchzuführen und ihre internationale und regionale Sicherheitszusammenarbeit zu verstärken, um den Informationsaustausch und die Maßnahmen im Bereich der Grenzkontrolle, Strafverfolgung und Strafjustiz zu verbessern und so den Bedrohungen, die von zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern ausgehen, besser zu begegnen. | |
| Friedenssicherung | S/PRST/2018/1 | 18.1.2018 | Der Sicherheitsrat weist darauf hin, wie wichtig es ist, auf einen dauerhaften Frieden hinzuwirken und bis zum hundertjährigen Bestehen der Vereinten Nationen eine von gewaltsamen Konflikten freie Welt herbeizuführen. Er betont, dass dringend verstärkte Anstrengungen zur Verhütung und Beilegung der Konflikte unternommen werden müssen, wobei die jeweiligen regionalen Dimensionen der Konflikte mit regionaler Diplomatie anzugehen sind. | |
| Guinea-Bissau | S/RES/2404(2018) | 28.2.2018 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 28. Februar 2019 zu verlängern. Er fordert die Umsetzung der Empfehlungen der strategischen Überprüfungsmission, wonach das UNIOGBIS seine Anstrengungen auf seine politischen Kapazitäten zur Unterstützung der Guten Dienste des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs ausrichten und seine Managementstruktur straffen muss. | Einstimmige Annahme |
| Internationaler Gerichtshof | S/RES/2403(2018) | 28.2.2018 | Der Sicherheitsrat bedauert den Rücktritt von Richter Hisashi Owada mit Wirkung vom 7. Juni 2018. Er beschließt, dass die Wahl zur Besetzung des frei werdenden Sitzes am 22. Juni 2018 auf einer Sitzung des Sicherheitsrats und einer Sitzung der Generalversammlung auf ihrer 72. Tagung stattfindet. | ohne förmliche Abstimmung angenommen |
| Jemen | S/RES/2402(2018) | 26.2.2018 | Der Sicherheitsrat beschließt, die mit den Ziffern 11 und 15 der Resolution 2140(2014) verhängten Maßnahmen, die die finanziellen Vermögenswerte und wirtschaftlichen Ressourcen benannter Personen und Institutionen betreffen, bis zum 26. Februar 2019 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 28. März 2019 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |
| | S/PRST/2018/5 | 15.3.2018 | Der Sicherheitsrat fordert alle Konfliktparteien auf, den sicheren, raschen und ungehinderten Zugang für humanitäre Hilfsgüter und humanitäres Personal zu allen betroffenen Gouvernements zu erlauben und zu erleichtern. Der Rat fordert diesbezüglich die dauerhafte Öffnung aller Häfen Jemens für alle gewerblichen und humanitären Einfuhren, darunter Nahrungsmittel, Treibstoffe und medizinische Güter, sowie einen erweiterten Zugang zum Flughafen von Sanaa für lebensrettende humanitäre Hilfsgüter. | |
| Libyen | S/PRST/2017/26 | 14.12.2017 | Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Billigung des Aktionsplans der Vereinten Nationen für einen alle Seiten einschließenden politischen Prozess unter libyscher Eigenverantwortung und unter der Führung der Vereinten Nationen, den der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs, Ghassan Salamé, am 20. September 2017 in New York vorgelegt hat, um die Schaffung einer stabilen, geeinten, repräsentativen und wirksamen Regierungsführung im Rahmen des Libyschen politischen Abkommens zu verwirklichen. | |

| Sicherheitsrat | | | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|------------|---|--------------------------|
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungs- ergebnis |
| Nordkorea | S/RES/2397(2017) + Anlagen I, II | 22.12.2017 | Der Sicherheitsrat verurteilt den von der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) am 28. November 2017 unter grober Missachtung seiner Resolutionen durchgeführten Start eines ballistischen Flugkörpers. Er beschließt Sanktionsmaßnahmen zur weiteren Einschränkung der Ausfuhr von Erdöl in die DVRK. Er beschließt ferner, dass die Mitgliedstaaten dem Rat über die Maßnahmen Bericht erstatten, die sie zur wirksamen Durchführung dieser Resolution ergriffen haben. | Einstimmige Annahme |
| Sudan/Südsudan | S/RES/2392(2017) | 14.12.2017 | Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2327(2016) festgelegte Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) bis zum 15. März 2018 zu verlängern. Er ermächtigt die UNMISS, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben alle erforderlichen Mittel einzusetzen. | Einstimmige Annahme |
| | S/PRST/2017/25 | 14.12.2017 | Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis über die politische, Sicherheits-, humanitäre, menschenrechtliche und wirtschaftliche Lage in Südsudan. Er bekundet seine Unterstützung für das von der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (IGAD) eingesetzte Forum auf hoher Ebene zur Neubelebung des Abkommens über die Beilegung des Konflikts in Südsudan und sieht seiner Einberufung unter Einbeziehung aller Seiten sowie greifbaren Fortschritten im Rahmen dieser Initiative bis Ende Dezember erwartungsvoll entgegen. | |
| | S/PRST/2018/4 | 31.1.2018 | In Anbetracht der Phase II der Umstrukturierung des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) (31. Januar – 30. Juni 2018) unterstützt der Sicherheitsrat die in dem Bewertungsbericht ausgesprochene Empfehlung, aufgrund der Sicherheitslage im Lager Kalma einige Anpassungen bei der Umstrukturierung vorzunehmen. Damit soll eine fortgesetzte militärische Präsenz im Lager Kalma bis zum Ende der Phase II ermöglicht und die Übergabe Kalmas an organisierte Polizeieinheiten des UNAMID vollzogen werden. | |
| Terrorismus | S/RES/2395 (2017) | 21.12.2017 | Der Sicherheitsrat beschließt, dass das Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus bis zum 31. Dezember 2021 weiter als besondere politische Mission unter der Richtlinienggebung des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus tätig sein wird. | Einstimmige Annahme |
| | S/RES/2396 (2017) | 21.12.2017 | Der Sicherheitsrat fordert die Mitgliedstaaten auf, sich untereinander bei der Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus, der den Terrorismus begünstigt, zu unterstützen. Der Rat beschließt, dass die Mitgliedstaaten Beobachtungslisten oder Datenbanken zu bekannten oder mutmaßlichen Terroristen, insbesondere ausländischen terroristischen Kämpfern, anlegen werden. Er beschließt ferner, dass die Mitgliedstaaten Systeme zur Sammlung biometrischer Daten, die Fingerabdrücke, Fotos, Gesichtserkennung und andere relevante biometrische Identifikationsdaten umfassen können, entwickeln und umsetzen werden, um Terroristen in verantwortlicher und korrekter Weise zu identifizieren. | Einstimmige Annahme |
| Westafrika | S/PRST2018/3 | 30.1.2018 | Der Sicherheitsrat bekundet seine ernsthafte Besorgnis über die schwierige Sicherheitslage in Westafrika und dem Sahel, insbesondere über die Bedrohungen durch asymmetrische Terroranschläge, die Seeräuberei und die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität. Der Rat erkennt an, wie wichtig es ist, die Sicherheitsmaßnahmen durch einen umfassenden und koordinierten Ansatz zu ergänzen und sieht detaillierten Angaben über die in letzter Zeit unternommenen Bemühungen zur Neuausrichtung der Integrierten Strategie der Vereinten Nationen für den Sahel entgegen. | |
| Zentralafrikanische Republik | S/RES/2399(2018) | 30.1.2018 | Der Sicherheitsrat beschließt unter anderem, dass alle Mitgliedstaaten bis zum 31. Januar 2019 weiter die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass von ihrem Hoheitsgebiet aus Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial an die Zentralafrikanische Republik geliefert, verkauft oder weitergegeben werden. | Einstimmige Annahme |

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Leitung der Redaktion: Patrick Rosenow

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 120,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Sven Simon (Stv. Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Isabelle Beaucamp
Hannah Birkenkötter
Dr. Thomas Held
Gabriele Köhler
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Inga Christina Müller
Winfried Nachtwei
Ann-Christine Niepelt
Tim Richter
Kooptiert: Dr. Viviane Brunne (VDBIO)

Präsidium

Gerhart R. Baum
Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Manfred Eisele
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Heike Hänsel
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Karin Kortmann
Dr. Manfred Kulessa
Armin Laschet
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl-Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Dr. Reinhard Schweppe
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker

Dr. Rainer Wend
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

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

Landesverbände

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

Landesverband Bayern
Vorsitzender:
Dr. Martin Pabst
info@dgvn-bayern.de

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

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

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

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Johanna Leidel
info@dgvn-sachsen.de

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