



VEREINTE NATIONEN

2|17

65. 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

Die Zivilgesellschaft und die Vereinten Nationen

Eine Weltversammlung der Zivilgesellschaft: vier Thesen

Helmut K. Anheier

»Die UN können es sich nicht erlauben, neutral zu bleiben.«

Interview mit Maina Kiai, UN-Sonderberichterstatter für
Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Menschenrechtsschutz durch eine starke Zivilgesellschaft

Sarah Rödiger

Drei Fragen an | Lidiya Grigoreva



Zusammenarbeiten, aber wie?

Liebe Leserinnen und Leser,

Amnesty International, Greenpeace oder der World Wide Fund for Nature – sie alle sind bekannte Beispiele für die international organisierte Zivilgesellschaft. Seit der Gründung der Vereinten Nationen hat die Anzahl der bei den UN akkreditierten NGOs stark zugenommen. Sie sehen ihre Aufgabe darin, auf die UN und ihre Mitgliedstaaten einzuwirken. Wie ihre Zusammenarbeit mit den UN jedoch genau aussehen sollte, um den Legitimationsdruck zu entschärfen, diskutieren die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.

Der UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit **Maina Kiai** spricht im Interview über die Rolle der Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft sowie ihren immer kleiner werdenden Handlungsraum in einigen Staaten. Um die Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und den UN zu verbessern, fordert **Helmut K. Anheier** gar eine ›Weltversammlung der Zivilgesellschaft‹. Sie könne Verhandlungsergebnissen eine höhere Legitimität verschaffen, indem sie helfe, die internationale Zivilgesellschaft zu organisieren und sie stärker in internationale Entscheidungsprozesse einzubinden. **Sarah Rödiger** betont in ihrem Beitrag, dass sich die Zivilgesellschaft beispielsweise gegen systematische Menschenrechtsverletzungen einsetzen könne. Während andere UN-Organisationen die Beteiligung einer kritischen Zivilgesellschaft ermöglichen, fehlen solche Konzepte bei der UN-Weltorganisation für Tourismus (UNWTO) völlig, stellt **Antje Monshausen** in ihrem Standpunkt fest. Sie fordert mehr Nachhaltigkeit im Tourismus und eine Weiterentwicklung der UNWTO.

Neben diesen Beiträgen zum Schwerpunktthema untersucht **Christian Blume** das noch relativ junge UN-Verbindungsbüro für Frieden und Sicherheit in Brüssel (UNLOPS). Es sei ein gelungenes Beispiel für eine enge Kooperation zwischen den UN, der EU sowie der NATO. Das alles wäre ohne eine ausreichende Finanzierung der UN kaum möglich. Wie es um die deutschen Beiträge an den Verband der Vereinten Nationen zwischen den Jahren 2014 und 2017 steht, analysiert **Klaus Hüfner**.

In eigener Sache | Sylvia Schwab

An dieser Ausgabe habe ich das letzte Mal redaktionell mitgewirkt. Die Redaktion habe ich im März verlassen, um bei Transparency International Deutschland eine neue Aufgabe wahrzunehmen. Die Arbeit an der Zeitschrift war mir eine große Freude und ich wünsche ihr alles Gute! Mein besonderer Dank gilt allen Beteiligten – insbesondere Ihnen als Leserinnen und Lesern für Ihr Interesse. Bei meinem Nachfolger Patrick Rosenow liegt die Zeitschrift in guten Händen.

Wir wünschen eine anregende Lektüre.



Sylvia Schwab,
Ehemalige leitende Redakteurin



Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur



Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Die Zivilgesellschaft und die Vereinten Nationen

- 51 **Eine Weltversammlung der Zivilgesellschaft: vier Thesen**
Helmut K. Anheier
- 57 **»Die UN können es sich nicht erlauben, neutral zu bleiben.«**
Interview mit Maina Kiai, UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit
- 63 **Menschenrechtsschutz durch eine starke Zivilgesellschaft**
Sarah Rödiger
- 68 **Drei Fragen an | Lidiya Grigoreva**

Im Diskurs

- 69 **Eine Botschaft für den Frieden: das UNLOPS**
Christian Blume
- 73 **Standpunkt | Quo vadis, UNWTO?**
Antje Monshausen
- 74 **Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2014 bis 2017**
Klaus Hüfner

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Politik und Sicherheit**
- 80 UN-Waffenübereinkommen | 2016
Jana Hertwig
- Sozialfragen und Menschenrechte**
- 81 Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 2016
Rainer Huhle
- Wirtschaft und Entwicklung**
- 83 Internet Governance Forum | 2015 und 2016
Wolfgang Kleinwächter
- Rechtsfragen**
- 85 Internationaler Strafgerichtshof | 2016
Mayeul Hiéramente
- Umwelt**
- 87 Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 2016
Cartagena-Protokoll | 2016
Nagoya-Protokoll | 2016
Jürgen Maier
- 93 **Personalien**
- 94 **Dokumente der Vereinten Nationen**
- Diverses**
- 89 Buchbesprechungen
- 96 Impressum

Eine Weltversammlung der Zivilgesellschaft: vier Thesen

Die Vereinten Nationen und die organisierte internationale Zivilgesellschaft haben noch keine für beide Seiten optimale Form der Zusammenarbeit gefunden. In diesem Beitrag wird eine differenzierte Ausgestaltung des Verhältnisses entlang funktionaler Rollen von NGOs mit einer jeweils spezifischen Verfasstheit vorgeschlagen.



Prof. Helmut K. Anheier, geb. 1954, ist Präsident der Hertie School of Governance in Berlin und Professor für Soziologie an der Universität Heidelberg. Zuvor war er als Social Affairs Officer bei den Vereinten Nationen tätig.

Die Schwierigkeit im Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und der organisierten internationalen Zivilgesellschaft lässt sich eindrucksvoll an den Wachstumsraten illustrieren. Während die UN seit Jahrzehnten organisatorisch kaum wachsen und mit säumigen Beitragszahlern und einer chronischen Unterfinanzierung zu kämpfen haben, verdoppelte sich die Anzahl der international tätigen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) von 15 440 im Jahr 1990 auf 31 000 im Jahr 2016 (vgl. Abbildung 1). NGOs wie Amnesty International, Ärzte ohne Grenzen, Greenpeace, Save the Children, Transparency International oder World Vision sind zu multinationalen Organisationen herangewachsen.

Die Anzahl der beim Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) mit konsultativem Status registrierten NGOs hat ebenfalls stark zugenommen (vgl. Tabelle S. 53). Seit dem Jahr 2000 wurden drei Viertel der dort registrierten NGOs aufgenommen. Der konsultative Status wird je nach Organisation festgelegt. Dabei wird zwischen dem allgemeinen Status (etablierte, internationale NGOs mit großer geografischer Reichweite), dem besonderen beratenden Status (kleinere NGOs mit spezifischen Kompetenzen, die für die

Arbeit des ECOSOC von Bedeutung sind) und dem Listenstatus (kleinere NGOs mit engem Fokus) unterschieden.¹ Die Vereinten Nationen, so scheint es, werden von NGOs als Plattform für Teilhabe und Einflussnahme gesehen.

Zusammenarbeit in Theorie und Praxis

Verfügen die UN über die operativen Kapazitäten, um den Ansprüchen und dem Kooperationspotenzial der über 4200 registrierten NGOs gerecht zu werden? Welchen Mehrwert bringt das derzeitige System beiden Partnern?

Laut Artikel 71 der UN-Charta kann der ECOSOC »geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen«.² Der Ausschuss für nichtstaatliche Organisationen (Committee on Non-Governmental Organizations, kurz: NGO-Ausschuss) wurde vom ECOSOC im Jahr 1946 geschaffen, um die Klassifizierung der NGOs zu übernehmen und mit Unterstützung der NGO-Vereinigung (NGO Branch) im Sekretariat die konsultativen Beziehungen aufrechtzuerhalten. Basierend auf den Empfehlungen des Ausschusses trifft der ECOSOC die endgültige Entscheidung im Hinblick auf die Bewerbung einer NGO.³

Ungleichgewicht der Ressourcen

Der Kernhaushalt der UN für den Zweijahreszeitraum 2016/17 beläuft sich auf 5,4 Milliarden US-Dollar.⁴ Dass die internationale Staatengemeinschaft

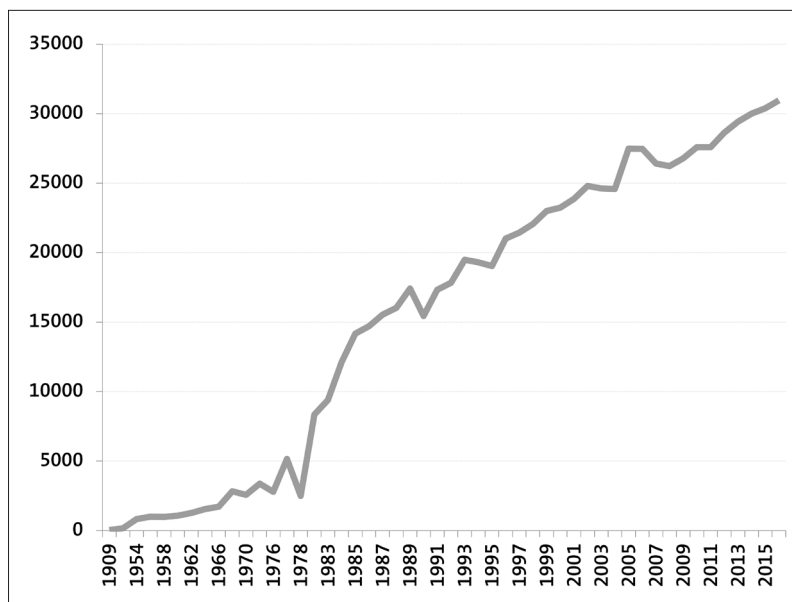
¹ Working with ECOSOC. An NGOs Guide to Consultative Status, Vereinte Nationen, New York 2011, www.csonet.org/content/documents/Brochure.pdf

² Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, Vereinte Nationen, www.unric.org/html/german/pdf/charta.pdf

³ Vereinte Nationen, a.a.O. (Anm. 1); Die NGO-Vereinigung ist eine eher kleine administrative Einheit mit entsprechenden Kapazitätsgrenzen.

⁴ Fifth Committee Recommends \$5.4 Billion Budget for 2016-2017 Biennium as It Concludes Main Part of Seventieth Session, Vereinte Nationen, 23. Dezember 2015, www.un.org/press/en/2015/gaab4185.doc.htm

Abb. 1: Wachstum internationaler NGOs (1900 bis 2014)



Quelle: Union of International Associations.
<http://ybio.brillonline.com/ybio/v5 v. 1.11.2016>.

dennoch Probleme mit einer adäquaten Grundfinanzierung der Vereinten Nationen hat, wird im Vergleich zu den großen NGOs ersichtlich. Diese verfügen über beträchtliche Mittel: Allein Human Rights Watch hatte im Jahr 2015 Ausgaben in Höhe von 75,7 Millionen US-Dollar.⁵ Im Vergleich dazu lag der veranschlagte Haushalt der Vereinten Nationen für den Bereich Menschenrechte im Zweijahreszeitraum 2016/17 bei 198,7 Millionen US-Dollar.

Selbst unter Einbeziehung der größten Haushaltsposten – Sonderorganisationen und Friedensmissionen – zeigt sich ein wachsendes Ungleichgewicht der Ressourcen. Zusammen verfügen NGOs über beträchtliche Mittel. Wenn man die größeren internationalen Stiftungen dazu nimmt, wird das große Kapital der organisierten Zivilgesellschaft offensichtlich: Alleine mit dem Vermögen der Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung ließe sich der Kernhaushalt der UN über ein Jahrzehnt lang finanzieren.

Administrativ-politischer Flaschenhals

Die organisierte Zivilgesellschaft klopft nicht aufgrund zusätzlicher Ressourcen an die Türen der UN, sondern um zu informieren, Einfluss zu nehmen und für ihre jeweiligen Belange und ihrer Klientel eine Plattform zu finden. Diesbezüglich erscheint das bestehende System kaum funktional und letztendlich zu politisiert, um der Dynamik und Dringlichkeit, insbesondere neuer Themen, gerecht zu werden. Zum Beispiel musste die Organisation Reporter ohne Grenzen aus politischen Gründen mehrere Jahre auf eine Empfehlung des Ausschusses warten.

Es baut sich ein administrativ-politischer Flaschenhals auf, der anders geregelt werden könnte. Sicherlich bringt der konsultative Status den jeweiligen NGOs einen Prestige- und Legitimationsgewinn, letztlich bleiben die Mitwirkungsmöglichkeiten jedoch begrenzt. Der Cardoso-Bericht⁶ hatte dies bereits vor fast 15 Jahren bemängelt und Reformen eingefordert, die nie angestoßen wurden.⁷

Zivilgesellschaft unter Druck

Relative Stagnation und Bedeutungsverlust einerseits und Expansion und Bedeutungszuwachs andererseits – so lässt sich das Verhältnis zwischen den UN und NGOs aus heutiger Sicht grob zusammenfassen. Dies macht es schwierig, entsprechende Schnittstellen zu finden. Doch das skizzierte Ungleichgewicht der Ressourcen bringt nur einen Teil der eigentlichen Problematik zum Ausdruck: So wie die UN schon vor Jahren an legitimatorische und operative Grenzen gestoßen sind, stehen zivilgesellschaftliche Organisationen ebenfalls zunehmend unter Druck und sehen sich einem restriktiveren geopolitischen Umfeld gegenüber:⁸

- Die Gründungsraten internationaler NGOs sind zwar weiterhin positiv, allerdings seit der globalen Finanzkrise signifikant zurückgegangen und weiterhin rückläufig (vgl. Abbildung 2).
- In vielen Staaten wurden oder werden striktere Kontrollen der internationalen Finanzflüsse an und von NGOs eingeführt, oft im Zusammenhang mit Antiterror-Maßnahmen.⁹

⁵ Human Rights Watch, *Defending Our Values, Annual Report 2016*, www.hrw.org/sites/default/files/news_attachments/english_annual_report-2016.pdf

⁶ UN Doc A/58/817 v. 11.6.2004.

⁷ Helmut Volger, *Mehr Partizipation nicht erwünscht*, *Vereinte Nationen (VN)*, 1/2005, S. 12–18; Helmut K. Anheier, *The United Nations and Civil Society: A Symposium on the Cardoso Report*, *Journal of Civil Society*, 4. Jg., 2/2008, S. 149–151; John D. Clark, *The UN and Civil Society: 3 Years after the Cardoso Report*, *Journal of Civil Society*, 4. Jg., 2/2008, S. 153–160; Mischa Hansel, *NGOs und die Vereinten Nationen – Eine Zwischenbilanz*, *Zeitschrift für Politik (ZfP)*, 61. Jg., 3/2004, S. 243–262.

⁸ Vgl. dazu das Interview mit Maina Kiai, in diesem Heft, S. 57–62.

⁹ Helmut K. Anheier/Jack H. Knott/John Burns, *Global Inequality and Social Cohesion Civil Society Challenged: Towards an Enabling Policy Environment*, *G20 Insights* (erscheint 2017), www.icnl.org

- Andere Maßnahmen richten sich auf die Kontrolle politischer und politiknaher Tätigkeiten von zivilgesellschaftlichen Organisationen und eine engere Auslegung von Gemeinnützigkeit.
- Aushöhlungen in der Praxis des internationalen Rechts, insbesondere der Menschenrechte, sowie antidemokratische, oft populistische oder nationalistische Politiken begrenzen die Möglichkeiten der institutionalisierten Zivilgesellschaft. Dies gilt auch für die Staaten, die derzeit im NGO-Ausschuss vertreten sind.

Es scheint, als würden die Vereinten Nationen und die organisierte Zivilgesellschaft von unterschiedlichen Ausgangspositionen kommend auf eine gemeinsame Herausforderung zusteuern: Global Governance im Kontext nationaler Interessen. Was bedeutet diese Herausforderung für das Verhältnis der Vereinten Nationen und der organisierten Zivilgesellschaft? Sollte die gegenwärtige Praxis der Zusammenarbeit auf eine andere Grundlage gestellt werden? Wie könnte der gemeinsamen Herausforderung begegnet werden? Mit Hilfe von vier Thesen sollen erste Antworten zur Diskussion gestellt werden.

These 1

Die Vereinten Nationen und die organisierte Zivilgesellschaft finden sich in einem regulatorischen Rahmen wieder, der weder den Herausforderungen an die Staatengemeinschaft noch der Komplexität und Vielfalt zivilgesellschaftlicher Interessen und Aktivitäten gerecht wird.

Die UN und die organisierte Zivilgesellschaft stehen seit jeher in einem Spannungsverhältnis. Verantwortlich dafür ist das Zusammentreffen zweier Legitimationsprinzipien (Universalprinzip versus Partikularprinzip) mit Organisationsstrukturen. Der eher restriktive Zugang und die geregelte Teilhabe für NGOs ist Ausdruck dieses Spannungsverhältnisses. Im Gegensatz dazu herrscht in den UN-Sonderorganisationen eine eher pragmatische Handhabung vor. Entlang dieses Spektrums liegen Bereiche, die je nach Thematik, geopolitischer Lage, nationalen Interessen und NGO-Präsenz politisiert werden können.

Die organisatorische Landschaft um die UN ist seit Ende des Kalten Krieges im Zuge der neuen Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten vielfältiger und vielstimmiger geworden. Dies be-

Jahrzehnt der Registrierung	Allgemeiner Status	Listenstatus	Besonderer beratender Status	Gesamt
1940er	12	0	24	36
1950er	1	5	25	31
1960er	3	15	11	29
1970er	7	105	44	156
1980er	3	87	69	159
1990er	66	154	407	627
2000er	28	181	929	1138
2010er	23	16	2029	2068
Gesamt	143	563	3538	4244

Quelle: Darstellung des Autors.

trifft auch die Anzahl und Vielfalt derer, die nicht vom NGO-Ausschuss bestätigt werden, beziehungsweise derer, die kein Interesse haben, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Obwohl mehr NGOs denn je einen konsultativen Status haben und suchen, stellt sich die Frage, ob die Vereinten Nationen der Dynamik und Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen gerecht werden. Die neuen Internet-basierten Plattformen und Bewegungen, welche weitgehend ohne formale Organisation auskommen, sind nur ein Beispiel dafür, wie Form, Verfahren und Arbeitsweisen auseinanderfallen und nicht in die Kategorien der UN passen.¹⁰

Aber wozu sollen oder wollen sich NGOs eigentlich registrieren? Trotz der Forderungen des Cardoso-Berichts zu weiter gefassten formellen Mitwirkungsmöglichkeiten für NGOs, sind diese weiterhin unverändert begrenzt. Die Verleihung des konsultativen Status bringt den NGOs relativ wenig; sie bleiben doch weitgehend außen vor. Um diese formalen Begrenzungen der Teilhabe nicht zu umgehen, sondern *ad hoc* und themenbezogen außerhalb des Protokolls auszusetzen, haben sich seit den neunziger Jahren die Treffen nach der Arria-Formel etabliert, die informelle Beratungen mit den Mitgliedern des Sicherheitsrats ermöglicht.¹¹ Dieses Verfahren und weitere informelle Versuche der Einflussnahme haben sich bewährt, da sie zu einem Austausch auf Augenhöhe zu meist heiklen oder komplexen Sachverhalten führen. Allerdings stoßen die Treffen nach der Arria-Formel an formale Grenzen und finden ohne offizielle Protokollvermerke statt. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass häufige in-

¹⁰ The Hertie School of Governance (Ed.), The Governance Report 2017 (erscheint im Jahr 2017).

¹¹ Benannt nach dem ehemaligen Präsident des Sicherheitsrats Diego Arria, vgl. Security Council Report, Arria-Formula Meetings, 7. März 2016, www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php

formelle, nicht-öffentliche Sitzungen die formale Geschäftsordnung unterlaufen könnten.¹²

Es ist wahrscheinlich, dass sich in den kommenden Jahren und bei gegebener geopolitischer Lage daran wenig ändern wird. Was in den neunziger Jahren und mit dem Cardoso-Bericht nicht erreicht wurde, wird bis zum Jahr 2020 kaum möglich sein.

These 2

Der regulatorische Rahmen für die Mitwirkung von NGOs im UN-System baut auf einem falschen Verständnis von Zivilgesellschaft auf.

Die Rolle der NGOs in den Vereinten Nationen war von Anfang an vom Kalten Krieg gekennzeichnet und Artikel 71 der UN-Charta stellt eine entsprechende Kompromisslösung dar. Die Teilhabe wurde restriktiver gehandhabt als im Völkerbund und sollte sich auf die Belange des ECOSOC beschränken. Die Positionierung von NGOs als ›Sa-

Letztlich ist es kontraproduktiv für die Vereinten Nationen, wenn sie lediglich über das oft kritisierte Verfahren des NGO-Ausschusses eine ›bequeme‹ Zivilgesellschaft schaffen wollen.

telliten‹ außerhalb des ›politischen Kerns‹ der UN wirkt begrenzend und überholt: Die internationale Gemeinschaft ist nicht auf eine zentrale Organisation souveräner Staaten zurückzuführen, sondern umfasst eine Vielzahl multi- und bilateraler Organisationen, transnationaler Unternehmen und NGOs. Gerade die wirtschaftliche Globalisierung hat das Verhältnis zwischen Staat, Markt und Gesellschaft nachhaltig verändert – und somit auch das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und der organisierten Zivilgesellschaft.

Daher ist eine realistischere Auslegung von Zivilgesellschaft wichtig, die sie weniger als politisch neutrale, wohlmeinende, UN-konforme Akteure sieht, sondern als eine Art Pufferzone zwischen globalisierter Wirtschaft und staatlichen Ordnungen. Nach Ernest Gellner ist Zivilgesellschaft ein Gegengewicht zu Staat und Markt – auch auf internationaler Ebene.¹³ Während die Zivilgesellschaft

die Staatengemeinschaft und multilaterale Organisationen nicht daran hindert, hoheitliche Befugnisse einzufordern, hält sie die Staaten doch davon ab, eine zu dominante Rolle einzunehmen. Gleichzeitig verhindert die Zivilgesellschaft eine ›Atomisierung‹ der Gesellschaft durch Marktkräfte und eine Dominanz wirtschaftlicher Interessen.

Zivilgesellschaft geht mit der Selbstorganisation von Gesellschaften außerhalb des begrenzten Einflussbereichs des Staates und den Wirkungsmechanismen des Marktes einher. Dies bedeutet, dass die organisierte Zivilgesellschaft auch eine Art kritisch-konstruktive Öffentlichkeit der UN sein könnte. Dies fehlt den Vereinten Nationen seit Anbeginn. Die organisierte Zivilgesellschaft kann Befürworter bestimmter Entscheidungen und Programme sein, ihr Widersacher oder Vorschläge der einen oder anderen Art machen. Letztlich ist es kontraproduktiv für die Vereinten Nationen, wenn sie lediglich über das oft kritisierte Verfahren des NGO-Ausschusses eine ›bequeme‹ Zivilgesellschaft schaffen wollen.

These 3

Die organisierte Zivilgesellschaft kann verschiedene Rollen übernehmen, die allerdings einen anderen Regulierungsrahmen benötigen.

Wie alle Institutionen und Organisationen sind auch zivilgesellschaftliche Bereiche durch die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen geprägt. Paul Wapner¹⁴ und die ›Independent Commission on Multilateralism‹ (ICM)¹⁵ sehen die Rolle von NGOs im UN-System insbesondere in zwei Bereichen: der Beratschlagung und Umsetzung. Dabei kommt ihr eigentliches Potenzial zu kurz, denn wichtige andere Aspekte werden übersehen: Erstens sind NGOs als Dienstleister zunehmend von Ansätzen des ›New Public Management‹ betroffen, wobei stark auf Quasi-Märkte und Ausschreibungsverfahren unter Wettbewerbsbedingungen gesetzt wird. Die Ausweitung der Vertragsvergaben für Dienstleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit oder im Bereich der humanitären Hilfe sind Beispiele für diese Entwicklung. Zweitens wird die organisierte Zivilgesellschaft als Ort bürgerschaftlichen Engagements gesehen, welches Teilhabe schafft, sozialen Zusammenhalt in zunehmend heterogenen Gesellschaften herstellt und Menschen über staatliche und kulturelle Grenzen

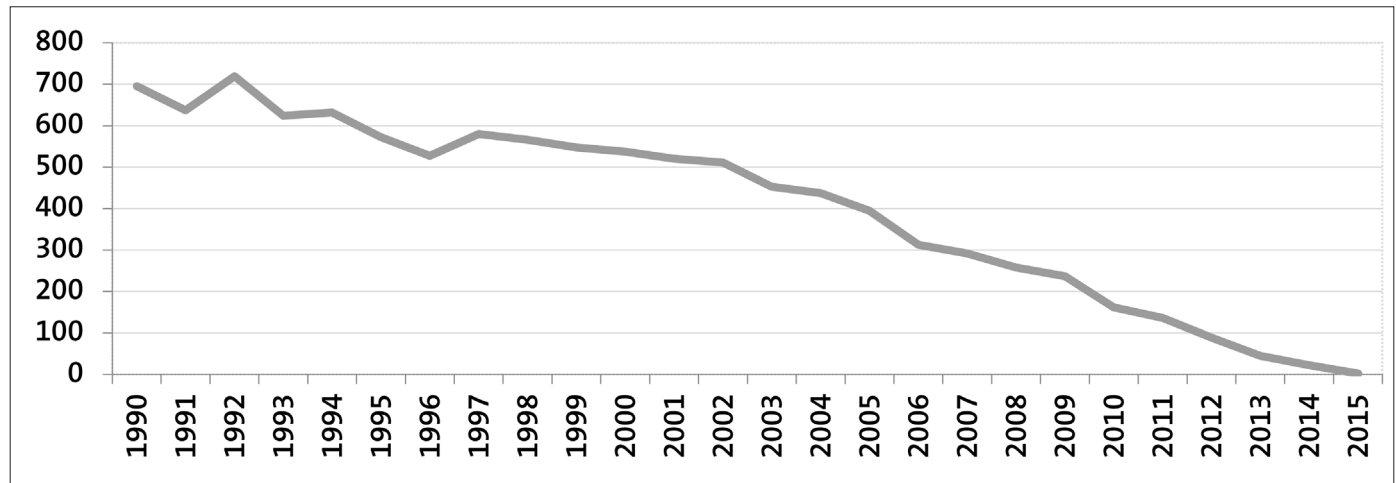
¹² Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung, VN, 5/2010, S. 195–203.

¹³ Ernest Gellner, Bedingungen der Freiheit: Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen, Stuttgart 1995.

¹⁴ Paul Wapner, Civil Society, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (Eds.), Oxford Handbook on the United Nations, Oxford 2007.

¹⁵ ICM, The Relationship Between the UN and Regional Organizations, Civil Society, NGOs, and the Private Sector, Discussion Paper, Januar 2016, www.icm2016.org/IMG/pdf/icmdiscussionpaper_regionscsngoprvt_final-2.pdf

Abb. 2: Anzahl an internationalen NGO-Gründungen pro Jahr



Quelle: Union of International Associations. <http://ybio.brillonline.com/ybio/v5> v. 1.11.2016.

hinweg vernetzt. Die Grundannahme hierbei lautet, dass ein dichtes Netzwerk internationaler gemeinschaftlicher Bindungen sich positiv auf die Legitimation der UN auswirken könnte.

Drittens kann die organisierte Zivilgesellschaft einen Beitrag zu mehr Transparenz und Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten und internationaler Organisationen leisten. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass konventionelle Mechanismen wie Wahlen, staatliche und interstaatliche Kontrolle sowie die Medien nicht ausreichen, um verantwortliches, korruptionsfreies Handeln nationaler und internationaler Akteure zu gewährleisten. Schließlich wird die Zivilgesellschaft als Quelle von Innovation gesehen. In der Zivilgesellschaft liegt großes Potenzial für gesellschaftliche Innovationen, da sie diverser konstituiert und näher an den Problemen vor Ort ist. Dies ermöglicht mehr problemlösende Kreativität als bei monolithischen, formalen Organisationen wie den Vereinten Nationen. Beide sollten differenzierter aufeinander zugehen und aus Effizienz- und Effektivitätsgründen von dem exklusiven System der Registrierung und Kategorisierung durch den NGO-Ausschuss Abstand nehmen. An dessen Stelle sollte ein arbeitsteiliges Vorgehen treten:

- **NGOs als Dienstleister:** Hier sollte ein zentrales Vertrags- und Controlling-System eingerichtet werden, welches auch an eine private Einrichtung ausgelagert werden könnte. Die heute vorherrschende Fragmentierung durch Sonderorganisationen und Büros vor Ort könnte durch modernes Vertragsmanagement ersetzt werden.
- **NGOs als Ausdruck von zivilgesellschaftlichem Engagement:** Im Sinne einer Mobilisierung des internationalen zivilgesellschaftlichen Engage-

ments bietet sich das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Volunteers Programm – UNV) an, das in Kooperation mit anderen Freiwilligendiensten auf nationaler und internationaler Ebene eine führende Rolle einnehmen könnte.

- **NGOs als Hinweisgeber:** Eine unabhängige Abteilung für Transparenz und Verantwortlichkeit könnte die UN-Aktivitäten begleiten, etwa im Sinne eines Bundesrechnungshofs. NGOs sollten an den Bedingungen der Vertragsgestaltung und des Controllings mitarbeiten. Haushaltsverhandlungen könnten weitgehend in der Öffentlichkeit stattfinden, was zur Legitimität der UN beitragen würde.
- **NGOs als Innovatoren:** Hier könnten die Vereinten Nationen als Plattform für Innovationen im Bereich der Global Governance agieren, die von NGOs an sie herangetragen werden. Eine Aufgabe der Vereinten Nationen wäre, diese Innovationen auf ihr Potenzial zu überprüfen und weiterzutragen – sei es im Sinne eines ›Scaling up‹ oder der Übertragbarkeit auf andere Problemfelder.

These 4

Die organisierte Zivilgesellschaft wird die Konflikte des beginnenden 21. Jahrhunderts moderieren müssen, um der Überforderung von Staat und Markt in einer globalisierten Welt entgegenzuwirken.

Nach Ralf Dahrendorf sind moderne Gesellschaften zwar sehr konfliktträchtig, verfügen jedoch gleichzeitig über einen breiten Bestand regu-

lierender Institutionen und Organisationen.¹⁶ Dahrendorfs Grundfrage, wie komplexe Gesellschaften Konflikte bewältigen können, ohne die individuelle Freiheit zu beschränken und Modernisierungspotenziale zu unterdrücken, findet in der kreativen Auffassung von Konfliktlösung durch Institutionen ihre Antwort. Anders als in der Nachkriegszeit existieren Wirtschaft und Staat heute in einer globalisierten Welt, die von erheblichen Governance-Problemen gekennzeichnet ist.

Im Sinne eines weltweiten Konfliktmanagements wäre es angebracht, der Vielfalt der Stimmen und den unterschiedlichen Sichtweisen der organisierten Zivilgesellschaft ein geeignetes Forum zu geben. Dieses sollte in vieler Hinsicht als komplementäres Gegenstück zu den UN betrachtet werden und entsprechend institutionalisiert sein. Vorstellbar wären Formate wie Debatten, Diskurse, Diskussionen, Veranstaltungen und Präsentationen, die vor Ort und im Internet gleichzeitig zur Generaldebatte der UN-Generalversammlung im September jedes Jahres stattfinden.

Zum Teil ist dies bei den Sonderorganisationen bereits realisiert. Allerdings könnte ein solches Forum systematischer, zielorientierter und vor allem wirksamer organisiert sein, wenn diese Formate regelmäßig zur Zeit der Generaldebatte durchgeführt würden. Dazu bräuchte es die Vereinten Nationen weder als Organisator noch als akkreditierende Institution. Wichtig wären die Offenheit und die Einbeziehung ernstzunehmender Stimmen durch die Selbstorganisation der internationalen Zivilgesellschaft und die Bereitschaft der Vereinten Nationen, auf diese entsprechend einzugehen. Warum sollten die führenden Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten nur bei der Generaldebatte

sprechen und nicht auch vor der organisierten internationalen Zivilgesellschaft?

Die Vision einer ›Weltversammlung der Zivilgesellschaft‹ (World Civil Society Assembly) in Bonn, Genf, Nairobi, New York, Wien und anderen UN-Standorten parallel zur Generaldebatte und mit entsprechenden medialen Formaten würde für beide einen Mehrwert erzeugen. Dies wäre insbesondere der Fall, wenn diese Versammlungen professionell vor- und nachbereitet würden und keine isolierten Ereignisse blieben.

Fazit: ein funktionales Regime?

Die Vereinten Nationen und die organisierte Zivilgesellschaft stehen zunehmend unter Legitimationsdruck und sehen sich einer restriktiveren und unsicheren geopolitischen Lage gegenüber. Beide sind gefordert. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahr 2017 sprach UN-Generalsekretär António Guterres von den »konsolidierten Vereinten Nationen«, die sowohl eine zu starke Fragmentierung als auch eine bürokratische Zentralisierung vermeiden sollten. In diesem Kontext erscheint eine differenzierte Ausgestaltung des Verhältnisses entlang funktionaler Rollen von nicht-staatlichen Organisationen mit einer jeweils spezifischen Verfasstheit sinnvoll. Denn die bestehende Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch das System der Zulassung durch den NGO-Ausschuss hat sich als wenig zukunftsweisend erwiesen.

An dessen Stelle sollte ein funktionales, differenzierteres und flexibleres Regime treten. NGOs als Dienstleister in der internationalen Zusammenarbeit sowie NGOs als Teil von UNV und unter Einbeziehung und Vernetzung mit nationalen Diensten wie dem Bundesfreiwilligendienst bedürfen der Zustimmung der entsprechenden UN-Organen, wären allerdings weitgehend kostenneutral und politisch kaum kontrovers. Die drei folgenden Vorschläge bedeuten, dass die organisierte Zivilgesellschaft ihre Geschicke selbst in die Hand nimmt und Fakten schafft. NGOs als Hinweisgeber und unabhängige Organisationsplattform sowie NGOs für die Identifizierung, Bewertung und Verbreitung sozialer Innovationen im Kontext der Vereinten Nationen und schließlich die ›Weltversammlung der Zivilgesellschaft‹ als ein Forum, in dem sich Politik und Zivilgesellschaft auf Augenhöhe treffen. Nur so ließe sich das Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und den Vereinten Nationen modernisieren.

English Abstract

Helmut K. Anheier

A World Civil Society Assembly: Four Theses pp. 51–56

The United Nations and non-governmental organizations (NGOs) have yet to find an optimal mode of cooperation that is effective for both sides. This has many reasons, but it is foremost caused by a formalized and politicized application process for a consultative status with, in the end, rather limited participation opportunities. In addition, international organizations as well as NGOs are increasingly facing problems of legitimacy and have to brave geopolitical uncertainties. In this context, the author proposes a more differentiated cooperation model based on functional roles and with specific organizational formats to enable a mutually beneficial relationship between the United Nations and international civil society.

¹⁶ Ralf Dahrendorf, *Der moderne soziale Konflikt. Essays zur Politik der Freiheit*, Stuttgart 1992.

»Die UN können es sich nicht erlauben, neutral zu bleiben.«

Interview mit Maina Kiai, UN-Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, über den Handlungsraum der Zivilgesellschaft, die Bedrohung der Menschenrechte und Terrorismus, Musterstaaten und die Rolle der Vereinten Nationen.



Maina Kiai während der 20. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats im Juni 2012.
UN-FOTO: JEAN-MARC FERRÉ

Frage: Im Jahr 2015 wurden zivilgesellschaftliche Organisationen in vielen Ländern in ihrer Existenz bedroht. Wie schätzen Sie die Situation im Hinblick auf die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit im Jahr 2016 ein?

Maina Kiai Meiner Meinung nach hat sich die Situation verschlechtert. In den vergangenen fünf bis zehn Jahren konnten wir einen immer kleiner werdenden Handlungsraum zivilgesellschaftlicher Organisationen beobachten. Diese werden weltweit noch immer in ihrer Existenz massiv bedroht. Eine allgemeine Verbesserung der Situation ist nicht erkennbar. In einigen Ländern ist die Situation natürlich etwas besser als in anderen. Grundsätzlich ist jedoch ein Abwärtstrend zu beobachten.

Sie haben die Begriffe ›schrumpfende Handlungsräume‹ (shrinking spaces) und ›sich schließende Räume‹ (closing spaces) etabliert. Können Sie diese Konzepte näher erläutern?

Ich bin nicht sicher, ob ich diese Begrifflichkeiten wirklich ins Leben gerufen habe. Ich würde vielmehr

sagen, dass ich sie sehr häufig verwendet habe. Das Konzept des ›schrumpfenden Handlungsraums‹ bestand bereits, bevor ich mein Mandat aufgenommen hatte. Dagegen habe ich das Konzept von ›schrumpfenden‹ zu ›sich schließenden‹ politischen Räumen verlagert. Ich denke, ›schließend‹ ist eine treffendere Formulierung. Mit dem Wort ›schrumpfen‹ wird eher ein natürlicher Prozess assoziiert und suggeriert, dass etwas nur geringfügig kleiner wird. Das ist aber nicht der Fall. Der Handlungsraum schließt sich. ›Schließen‹ bedeutet, dass die Staaten die politische Arbeit nahezu unmöglich machen. Sie erschweren es der Zivilgesellschaft, ihre Rolle und Mandate auszuüben. Den nichtstaatlichen Akteuren, so auch den Gewerkschaften, wird erschwert, ihre Arbeit angemessen zu verfolgen. Umweltgruppen werden darin behindert, sich weiterhin für eine gute Umwelt einzusetzen und Maßnahmen einzufordern. Und Meinungsverschiedenheiten werden kaum zugelassen. Demzufolge haben es Menschen zunehmend schwerer, eine Meinung zu vertreten, die der regierenden Elite widerspricht. Das Konzept ist also ein sehr dynamisches. Es gibt Staaten und manchmal auch andere, beispielsweise nichtstaatliche Akteure, die sehr mächtig sind und die es der Zivilgesellschaft nicht erlauben, sich frei und den Erfordernissen entsprechend zu verhalten.

Worin liegen die größten Bedrohungen für die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit?

Die größte Bedrohung stellt meiner Meinung nach ein Demokratiedefizit dar. Wir konnten beobachten,

Maina Kiai

Seit dem Jahr 2011 ist Maina Kiai der erste Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit der Vereinten Nationen. Der studierte Jurist setzt sich seit über 20 Jahren für Menschenrechte sowie gegen Korruption in Kenia ein und wurde im Jahr 2014 vom Freedom House für dieses Engagement mit dem Freedom Award geehrt. Vor seiner Zeit als Sonderberichterstatter arbeitete er in Kenia unter anderem auch als Exekutivdirektor des Internationalen Rates für Menschenrechtspolitik, Direktor des Afrika-Programms von Amnesty International und Afrika-Direktor der International Human Rights Law Group. Sein Mandat als Sonderberichterstatter gehört zu den thematischen Verfahren des UN-Menschenrechtsrats. Kiai überwacht die Umsetzung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in den UN-Mitgliedstaaten und legt dem Menschenrechtsrat und der Generalversammlung der Vereinten Nationen jährliche Berichte und Empfehlungen vor. Dabei wird er vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte unterstützt. In seiner Amtszeit erarbeitete er gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren die sogenannte ›Civic Charta‹. Gegenwärtig ist Kiai darüber hinaus Co-Direktor von InformAction, einer Gesellschaft, die nichtstaatliche Organisationen in Kenia organisiert.

dass demokratische Werte, wie wir sie kennen, eingeschränkt, abgelehnt, bekämpft und abgewehrt werden. Es geht nicht nur um zivilgesellschaftliche Rechte, wie das auf Vereinigung. Seien wir ehrlich: Es geht vielmehr um das Verständnis der heutigen Menschenrechte, die gesamte Idee der heutigen Demokratie sowie um demokratische Werte. Darin liegt die große Bedrohung. Autokraten übernehmen zunehmend Führungspositionen und immer mehr Fundamentalisten, Populisten und Autoritäre übernehmen die Kontrolle. Das ist sehr gefährlich.

Als eine weitere Bedrohung würde ich den Marktfundamentalismus nennen. Wir haben Handlungsraum an Personen abgegeben, die der Ansicht sind, dass der Markt allein alles regelt. Wir haben Un-

»Seht her! Die Welt braucht Offenheit, auch wenn Menschen andere Meinungen vertreten.«

ternehmen uneingeschränkte Möglichkeiten eingeräumt zu tun, was ihnen beliebt. Wenn also ein Unternehmen nach Deutschland gehen und nach Öl bohren möchte, so kann es dies tun ungeachtet der Auswirkungen auf die Umwelt oder die Menschen, die in dem entsprechenden Gebiet leben. Meiner Ansicht nach ist also der Marktfundamentalismus eine weitere große Bedrohung für das gesamte Konzept der Menschenrechte, vor allem aber für die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.

In Ihrem jüngsten Bericht an den UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2016 konzentrierten Sie sich auf den Fundamentalismus. Wie beeinflussen Gesetze zur Terrorismusbekämpfung die Aktivitäten der Zivilgesellschaft?

Das ist tatsächlich so. Seit dem 11. September 2001 können wir die Verabschiedung von Gesetzen zur Terrorismusbekämpfung und ihre Verschärfung beobachten. Aus bisher noch nicht nachvollziehbaren Gründen wurde vermutet, dass die Zivilgesellschaft ein Hafen für Terroristen sei. Man begann damit, die Arbeit der Zivilgesellschaft einzuschränken, und konzentrierte sich darauf, sie als mögliche Ursache für den Terrorismus verantwortlich zu machen, sie zunehmend zu kontrollieren und gar zu überwachen. Die Zivilgesellschaft wurde zur Zielscheibe. Dies hat auch Auswirkungen auf finanzielle und andere entscheidende Fragen rund um die Zivilgesellschaft.

Ich bin allerdings der Ansicht, dass viele Staaten dieses Narrativ des Terrorismus verwenden, um gegen Menschen zu agieren, die eine andere Auffassung vertreten. Dieser Missbrauch wirkt sich schließlich negativ auf die Zivilgesellschaft aus. Somit ist nun in vielen Ländern zu beobachten, dass Personen, die Widerstand leisten, von den Regierungen als Terroristen eingestuft werden. Dies kann man in vielen Ländern in verschiedenen Teilen der Welt beobachten. Das ist eine Schande. Der Terrorismus ist ein grundlegendes Problem. Wenn aber Meinungsverschiedenheit mit Terrorismus gleichgesetzt wird, gefährdet dies die Sicherheit von uns allen. Damit wird es den wahren Terroristen leicht gemacht, aus diesem Umfeld heraus zu agieren. Die Zivilgesellschaft als einen Ort der Bedrohung verantwortlich zu machen, erschwert die Situation, da die legitime Zivilgesellschaft nicht tätig werden kann.

Was notwendig ist und worauf meine gesamte Arbeit während der letzten sechs Jahre ausgerichtet war, ist zu sagen: ›Seht her! Die Welt braucht Offenheit, auch wenn Menschen andere Meinungen vertreten.‹ Doch wenn wir die Türen vor der Offenheit verschließen, sind Menschen und Gruppierungen gezwungen, im Untergrund tätig zu werden. Dies birgt immer eine Gefahr. Wenn Menschen andere Ansichten vertreten, bedeutet dies nicht, dass sie Terroristen sind oder dass die Zivilgesellschaft falsch liegt. Meinungsverschiedenheiten sind notwendig, um die Welt weiter voranzubringen und um eine Gesellschaft weiterzuentwickeln und somit ausloten zu können, was richtig und was falsch ist. Innerhalb der letzten zehn bis 20 Jahre hat sich die Welt ein beträchtliches Stück in die Richtung entwickelt, wo Meinungsverschiedenheiten nicht erwünscht sind. Es scheint, als seien die Machthabenden der Auffassung, dass sie allein aufgrund ihrer machtvollen Position immer und unwiderruflich im Recht wären. Das stellt – für die gesamte Welt – eine Gefahr dar.

Innerhalb der letzten Jahre haben einige Staaten sogenannte NGO-Gesetze verabschiedet. Welche veranlassen Sie zu besonderer Besorgnis?

Mich beunruhigen all diese Gesetze, die nicht-staatliche Organisationen (NGOs) einschränken und deren Existenz gefährden, so insbesondere das im Jahr 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Regulierung von NGOs in Äthiopien. Es reguliert die Finanzierung von NGOs, die sich auf politische Arbeit konzentrieren, und stellt mit seinen Vorschriften einen Wendepunkt dar. Gefährlich sind auch die Gesetze in Russland und in einigen anderen Russland nahestehenden Staaten, die sich auf sogenannte ›ausländische Agenten‹ beziehen, sowie die Gesetze, die die Kontrolle von NGOs durch den Staat legitimieren. Gegenwärtig versucht beispielsweise die Regierung Malaysias, Regierungsmitglieder in die malaysische Anwaltskammer zu berufen. So etwas gibt es bisher nicht. Die Anwaltskammer ist ein unabhängiges Organ und der Staat beabsichtigt, dieses zu kontrollieren, weil dort Meinungen vertreten werden, die nicht den staatlichen entsprechen. Oder sehen Sie sich Ecuador an, oder Kenia, Venezuela, Ruanda, Burundi – die ganze Welt. Überall gibt es diese Gesetze. Selbst die Lobby-Gesetze, die vor einigen Jahren in Großbritannien verabschiedet wurden, schränkten sechs Monate vor den Wahlen die Aktivitäten der Zivilgesellschaft ein. Gleichzeitig erlauben diese Gesetze es Interessengruppen und Wirtschaftsunternehmen, ihre Lobbyarbeit fortzusetzen. Das macht keinen Sinn. Diese Gesetze, mit denen NGOs eingeschränkt und geschwächt werden sollen, sind also auf der gesamten Welt zu finden.

Können Sie positive Entwicklungen aufzeigen und Staaten nennen, in denen ein Fortschritt zu verzeichnen ist?

Eines der herausragenden Länder diesbezüglich ist Kanada seit der Wahl Justin Trudeaus zum Premierminister. Mit seiner Amtsaufnahme hat sich das Land geöffnet. Zuvor wurde auch in Kanada eine Politik verfolgt, die politische Aktivitäten durch bestehende Gesetze stark einschränkte; nicht durch die Verabschiedung neuer Gesetze. Es wurden Maßnahmen gegen Umweltorganisationen eingeleitet und die Proteste indigener Bevölkerungsgruppen (›First Nations‹) zurückgedrängt. Es gab sehr viele gewalttätige Übergriffe. Die Wahl von Trudeau hat tatsächlich positive Entwicklungen eingeleitet, einige Fortschritte erzielt und darüber hinaus dazu beigetragen, dass die Rolle und Mandate der kanadischen Zivilgesellschaft wieder anerkannt und gefestigt wurden.

Als ein weiteres Beispiel kann Ghana genannt werden, wo eine neue Regierung gewählt wurde, die die Rolle der Zivilgesellschaft begrüßt und mit ihr zusammenarbeiten möchte. In Schweden wird deutlich, dass die Regierung sehr eng mit der Zivil-

gesellschaft kooperiert und versucht, einige Problem-bereiche innerhalb und außerhalb Schwedens anzugehen. Das Gleiche gilt für Norwegen. Auch dort sind positive Entwicklungen zu verzeichnen. Die Gesellschaft, Gewerkschaften und der Staat sind offen füreinander und nähern sich immer weiter an.

Es gibt also auch Länder, in denen größtenteils positive Entwicklungen zu beobachten sind und wo die Zivilgesellschaft, Menschenrechte und Demokratie Raum zur Entfaltung haben.

Das Mandat des UN-Sonderberichterstatters über Meinungsfreiheit und das Recht der freien Meinungsäußerung wurde bereits im Jahr 1993 eingerichtet. Was hat zur Einrichtung Ihres Mandats zu einem so ähnlichen Thema geführt?

All diese Rechte sind durchaus sehr verschieden. Meinungsfreiheit und Meinungsäußerung umfassen einen Aspekt, Versammlungsfreiheit ist ein eigenständiger Aspekt und Vereinigungsfreiheit wiederum ein anderer. Die Einrichtung des Mandats für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit fand breite Zustimmung. Natürlich sind die Weltkonferenz über Menschenrechte, die im Jahr 1993 stattfand, die Erklärung von Wien, aber auch die Gespräche über alle Rechte miteinander verflochten, unveräu-

»Gesetze, mit denen NGOs eingeschränkt und geschwächt werden sollen, sind auf der gesamten Welt zu finden.«

ßerlich und miteinander verbunden. Alles steht mit allem in Beziehung. Demzufolge stehen alle Rechte in einer Wechselbeziehung und man sollte ein Recht nicht unabhängig von einem anderen betrachten.

Wir als Weltgemeinschaft haben im Jahr 1993 in Wien erkannt und erklärt, dass es notwendig ist, dass all diese Rechte zusammenarbeiten. Gewiss wird es Überschneidungen geben. Doch mit der Einrichtung des Mandats für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wurde der Schwerpunkt insbesondere auf diese beiden Aspekte gelegt; wie sich Menschen zusammenschließen können und der gesamte Bereich der Vereinigungen, und wie sich Menschen versammeln können und alles, was Versammlungen allgemein betrifft. Es gab einen weiteren bedeutenden Aspekt, der für die Einrichtung des Mandats ausschlaggebend war. Die Staaten hatten durchaus verstanden, dass einige Machthaber die Meinungsfreiheit zwar nicht einschränkten, dafür aber NGOs an der Ausübung ihrer Arbeit behinderten. Gegen die Aktivitäten von Einzelpersonen hatten sie nichts einzuwenden. Wenn sich aber Einzelpersonen mit ande-



Maina Kiai auf dem Weg zu einem Treffen mit Aktivisten in Kambodscha.

FOTO: MAINA KIAI/FLICKR.COM

ren Menschen zusammenschlossen, nahmen die Machthaber dies zum Anlass, diese in ihrem Handeln einzuschränken. Das sind also einige Gründe, die zur Einrichtung des Mandats führten. Kurz nach meiner Ernennung im Jahr 2011 erlebten wir den ›Arabischen Frühling‹. Der gesamte Prozess entwickelte sich damit zu einem wichtigen Thema, an dem wir weiterhin arbeiten.

Welche Ihrer Instrumente haben sich als besonders wirksam erwiesen?

Ob ein Instrument effektiver ist als ein anderes, ist schwer zu sagen. Jedes einzelne kann zu einem bestimmten Grad wirksam sein. Eine Pressemitteilung kann sehr wirksam sein, ein anderes Mal kann ein Länderbericht sich als sehr effektiv erweisen, und manchmal kann ein thematischer Bericht auf andere Weise wirksam sein. Im Zusammenhang mit

»Frustrierend ist, dass Sonderbericht-
erstatte(r)innen und -berichterstatte(r) nur
auf Einladung des betreffenden Staates
einen Länderbesuch abstatten können.«

einem bestimmten Land ist ein Länderbesuch hilfreich, und selbst über ein Land in einem thematischen Bericht zu sprechen, kann Wirkung zeigen. Ich denke, Effektivität erreicht man durch die gesamte Spannweite an Instrumenten.

Frustrierend jedoch ist, dass Sonderbericht-erstatte(r)innen und -berichterstatte(r) nur auf Einladung des betreffenden Staates einen Länderbesuch abstatten

können. Und obwohl einige Länder sagen, dass wir willkommen sind, bringen sie keine Zeit dafür auf, einen Termin zu bestätigen. Wir haben also keine Möglichkeit, die Staaten zu besuchen, die wir eigentlich besuchen möchten, um uns mit den Behörden zu unterhalten, die Situation besser einschätzen und um Veränderungen erwirken zu können. Daher würde ich es begrüßen, wenn überprüft würde, wie Sonderbericht-erstatte(r)innen und -berichterstatte(r) diesen Ländern am besten begegnen, die weder per Gesetz noch in der Praxis Informationen über das Land erheben lassen. Oder Länder wie China, die nur Sonderbericht-erstatte(r)innen und -berichterstatte(r) einladen, die sich mit wirtschaftlichen und sozialen Rechten beschäftigen, aber nicht jene, die sich mit fundamentalen Rechten befassen, wie beispielsweise ich es tue.

Im Juli 2016 haben Sie den USA einen ersten offiziellen Besuch abgestattet. Was hat Sie dazu veranlasst?

Es war nicht der erste Besuch eines Sonderbericht-erstatte(r)s, lediglich mein erster Besuch in den USA. Es gab bereits zuvor offizielle Besuche. Mein Besuch war der erste offizielle als Sonderbericht-erstatte(r) für die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Der Anlass waren die ›Black Lives Matter‹-Proteste, die gesamte Frage der Gewerkschaftsrechte und die damit verbundene Zunahme der sogenannten ›Recht auf Arbeit‹-Gesetze in den südlichen Staaten der USA, wodurch die Gründung von Gewerkschaften behindert wird. Das finde ich besorgniserregend. So natürlich auch die gesamte Problematik hinsichtlich der Proteste, die durch Polizeibrutalität ausgelöst wurden, die inakzeptable Polizeigewalt, um Proteste niederzuschlagen, sowie die gesamte Rassismusproblematik.

Wie ist Ihr Bericht ausgefallen und welche Entwicklungen erwarten Sie unter US-Präsident Donald J. Trump?

Nun ja, der Bericht ist noch nicht abgeschlossen. Der finale Bericht wird im Juni durch meinen Nachfolger beziehungsweise meine Nachfolgerin vorgestellt werden. Ich werde ihn bis dahin fertigstellen. Jedoch habe ich einen vorläufigen Bericht präsentiert, der von den Behörden der Obama-Regierung positiv aufgenommen wurde. Das Gleiche erwarte ich von Präsident Trump und seiner Regierung. Unsere Arbeit kann nicht von einer Einzelperson beeinflusst werden. Sie unterliegt dem Rechtsrahmen des Völkerrechts und das ist wichtig. Die Verpflichtungen, denen die Trump-Regierung unterliegt, sind die gleichen wie die unter Obama. Das bleibt unverändert. Ich erwarte daher von der Regierung, dass sie liest, zuhört und versteht, was schriftlich festgehalten wurde, und dass sie einige meiner Empfehlungen umsetzen wird.

Was unterscheidet den Foreign Agents Registration Act (FARA) der USA von dem russischen Gesetz?

Das ist etwas, worauf sich Russland gerne beruft. Beide Gesetze unterscheiden sich erheblich. Doch ich sehe das Gesetz der USA als problematisch an. Ein großer Unterschied liegt darin, dass das russische Gesetz all jene Personen umfasst, die in Russland für die Regierung arbeiten und Finanzen aus dem Ausland beziehen. Das betrifft Einzelpersonen und Organisationen gleichermaßen.

In den USA bezieht sich das Gesetz auf Firmen, nicht auf den Kongress oder die Regierung. Insbesondere betrifft es die politische Lobbyarbeit. Damit sind Arbeitstreffen gemeint und es wird durch diese Treffen und durch direkte Kommunikation versucht, Einfluss auf die Politik zu nehmen.

Das amerikanische Gesetz bedarf meiner Ansicht nach einer Überarbeitung. Es ist ein sehr altes Gesetz, das in den dreißiger Jahren, zu Beginn des Zweiten Weltkriegs also, verabschiedet wurde. Angesichts der neuen Entwicklungen und aufgrund der Globalisierung sollte es überprüft werden. Das ist sehr wichtig. In der internationalen Rechtsprechung sollte kein Unterschied zwischen lokalen, nationalen, ausländischen und internationalen Organisationen gemacht werden.

Stimmt es, dass das Ethikbüro der Vereinten Nationen dem UN-Personal empfohlen hatte, nicht an dem Marsch der Frauen, der im Januar in Washington, D.C., stattgefunden hatte, teilzunehmen und sich damit auf die Verhaltensnormen für den internationalen öffentlichen Dienst berufen hat?

Im Wesentlichen war es so, das stimmt. Ich glaube aber, wenn Sie mit dem Büro reden, wird man Ihnen sagen, dass das Büro keine Empfehlung gegen den Marsch ausgesprochen, sondern lediglich an die Verhaltensnormen für den internationalen Dienst erinnert hat. Der Zeitpunkt ist hier aber ausschlaggebend. Man dachte, es sei notwendig, kurz vor dem Marsch der Frauen an die Verhaltensnormen zu erinnern. Vor Märschen zum Klimawandel werden die UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter allerdings nie an die Normen erinnert. Das UN-Ethikbüro und die UN-Leitung waren also angesichts des bevorstehenden Marsches deutlich besorgt. Aus diesem Grund habe ich eine Stellungnahme abgegeben. Meiner Auffassung nach haben das Ethikbüro und die UN hier falsch gehandelt. Qua Amt sind alle UN-Organe verpflichtet, menschliches Leben in all seiner Vielfalt zu fördern, zu respektieren und zu schützen. Wenn UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter dieses Mandat haben, warum ist es dann falsch, das Gleiche auch außerhalb des UN-Büros zu verfolgen? Man kann nicht sagen, dass es beruflich in Ordnung ist, privat aber nicht. Das ergibt keinen Sinn und es ist gefährlich, die Verhaltensnormen so auszulegen.

In einem Interview haben Sie einmal gesagt, dass die Vereinten Nationen es sich bei bestimmten Aspekten nicht leisten können, neutral zu sein. Würden Sie sagen, die Vereinten Nationen sollten NGOs direkt beiseite stehen?

Um es ganz deutlich zu sagen: Wenn es um Menschenrechte geht, können es sich die Vereinten Nationen nicht erlauben, neutral zu bleiben – die Menschenrechte stellen eine Säule der UN dar. Die Vereinten Nationen können ebenso wenig neutral hinsichtlich der Friedensschaffung und Friedenssicherung sein. Auch dies ist eine Säule der UN. Man kann nicht sagen: Ich habe keine Meinung zu den Menschenrechten. Man muss Stellung beziehen – und zwar für alle Menschenrechte. Genauso wie die Vereinten Nationen an der Friedensschaffung und Friedenssicherung beteiligt sind, sollten sie direkt mit NGOs zusammenarbeiten und diese unterstützen. Dies ist durchaus problematisch.

Aber ich sage auch, dass die UN bereits auf verschiedenen Ebenen gemeinsam mit NGOs arbeiten. Das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UN High Commissioner for Human Rights – UNHCHR) in Genf arbeitet bereits sehr eng mit NGOs zusammen. Jetzt müssen

»Genauso wie die Vereinten Nationen an der Friedensschaffung und Friedenssicherung beteiligt sind, sollten sie direkt mit NGOs zusammenarbeiten und diese unterstützen.«

die Vereinten Nationen die Idee der Zusammenarbeit der NGOs und dem UNHCHR von dem Bereich Menschenrechte allmählich auf das gesamte UN-System ausweiten. Das ist wichtig. Mit der Ernennung des neuen UN-Generalsekretärs António Guterres können wir innerhalb des UN-Systems eine hochrangige Instanz schaffen, die sich auf die Zivilgesellschaft konzentriert, sie fördert und mit ihr zusammenarbeitet. So kann sichergestellt werden, dass der Zivilgesellschaft weltweit mit Respekt begegnet wird. Das wäre großartig. Dies würde auch bedeuten, dass solche Organe, die in der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft bisher nervös reagieren, mitgenommen werden. Programme wie beispielsweise das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UN Development Programme – UNDP), die nicht genau wissen, wie sie mit NGOs und der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten können, oder UN-Angestellte, die dieser Zusammenarbeit gegenüber kritisch sind, könnten schließlich auch dazu gebracht werden, mitzumachen. Damit würden am UN-Amtssitz in New York für die Zivilgesellschaft

Raum und Bedingungen geschaffen werden, um sie in die UN-Familie zu integrieren.

Sie haben einmal gesagt, dass Ihre »Arbeit mit Kenia beginnt«. Was fordern Sie, damit die Wahlen in Ihrem Heimatland im August 2017 transparent, frei und fair sind?

Das Wichtigste ist, dass die Wahlen glaubwürdig sind. Während der letzten Wahlen konzentrierte man sich auf einen friedlichen Verlauf. Das führte dazu, dass wir Genauigkeit, Fairness und Glaubwürdig-

»Ein Großteil meiner Arbeit ist aus Motivation zur Zivilgesellschaft geschehen. Es war wichtig, den Menschen das Gefühl zu vermitteln, dass ich ihre Stimme bin.«

keit einbüßten und bereit waren, die Wahlen zu akzeptieren, egal wie sie durchgeführt wurden. An diesem Punkt müssen wir uns weiterentwickeln und verstehen, dass glaubwürdige Wahlen die beste Garantie für Frieden, Stabilität und einen Neubeginn sind. Das bedeutet auch, dass die Wahl gut durchgeführt werden muss.

Einer der größten Fehler weltweit ist, dass wir denken, die Wahlen finden nur an dem Tag der Stimmenabgabe und -auszählung statt. Aber nein. Wir müssen den gesamten Wahlprozess frühzeitig in den Blick nehmen. Im Fall Kenia müssen wir zunächst prüfen, wer wahlberechtigt ist und ob die Personen berechtigt sind, sich für die Wahl zu registrieren. Besitzen die Personen alle für die Registrierung notwendigen Dokumente? Wurde die Registrierung fair und gleichberechtigt durchgeführt, ohne dass bestimmte Gebiete bevorzugt wurden? Sind die Bedingungen für alle Kandidatinnen und Kandidaten und die Parteien fair? Haben sie Zugang zu den Medien, in das gesamte Land, und sind sie sicher? War es möglich, den Prozess transparent, fair und gleichberech-

tigt gegenüber den bestehenden staatlichen und den etablierten Parteien durchzuführen? Und schließlich nach der Stimmabgabe: Können wir das Wahlergebnis in den jeweiligen Wahllokalen bekanntgeben, sobald die Auszählung beendet ist, oder warten wir, bis die Ergebnisse vom Wahllokal an die Hauptstadt Nairobi weitergegeben wurden, wodurch es häufig zur Veränderung der Zahlen kommt? Vieles muss berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass die gesamte Welt auf Kenia schaut. Nicht, weil es Kenia ist. Man schaut auf die gesamte Region, die gegenwärtig eine der unsichersten Regionen Afrikas ist. In Südsudan herrscht Krieg, Somalia ist instabil, Äthiopien unterliegt einer Diktatur und Uganda ist ebenso sehr instabil und untersteht seit dem Jahr 1986 der Alleinherrschaft. Die Zukunft Ruandas ist ungewiss, denn grundlegende Probleme werden nicht diskutiert, und schließlich die Krise in Kongo. Wir können all diese Probleme in der Region beobachten. Sie bedarf eines Ankers, um die Region zu stabilisieren.

Ihre zweite Amtsperiode als UN-Sonderberichterstatter endet im April 2017. Würden Sie sagen, dass Sie erfolgreich waren?

Es ist nicht meine Aufgabe, dies zu beurteilen. Das müssen andere beurteilen. Jeder bildet sich eine eigene Meinung – erfolgreich oder nicht. Ich habe mich jedoch für dieses Mandat sehr engagiert – sowohl zeitlich als auch mit Energie – vor allem, weil ich als erster Mandatsträger eine gute Basis schaffen wollte. Ich hoffe, das ist mir gelungen. Eines habe ich jedoch festgestellt und das fällt normalerweise nicht in den Aufgabenbereich: Ein großer Teil meiner Arbeit wurde von der Zivilgesellschaft in vielen Teilen der Welt motiviert. Es war wichtig, den Menschen das Gefühl zu vermitteln, dass ich für sie erreichbar und dass ich ihre Stimme bin. Eine Empfehlung möchte ich an meine Nachfolgerin oder meinen Nachfolger weitergeben: Sie oder er sollte sich darauf konzentrieren, sicherzustellen, der Mehrheit der Zivilgesellschaft das Gefühl zu vermitteln, dass sie einen Verbündeten haben, einen ›Champion‹. Dies wird der neuen Person im Amt helfen und die Arbeit erleichtern. Sie wird zudem lernen, dass sie in einigen Ländern eine besondere Rolle übernehmen wird. Nämlich die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich oft allein gelassen fühlen und durch viele verschiedene Faktoren im Arbeitsleben entmutigt sind, zu motivieren und manchmal sogar eine Richtung zu weisen.

English Abstract

Interview with Maina Kiai, UN Special Rapporteur on the Right to Freedom of Peaceful Assembly and of Association
The UN Cannot Afford to Be Neutral pp. 57–62

In this interview, Maina Kiai discusses the political 'space' available to civil society, threats to human rights, terrorism, countries as role models, and the role of the United Nations in these contexts. Kiai emphasizes that the UN cannot be neutral when governments try to restrict civil society.

Das Telefoninterview fand am 7. März 2017 statt. Die Fragen stellte Sylvia Schwab. Übersetzung aus dem Englischen von Monique Lehmann.

Menschenrechtsschutz durch eine starke Zivilgesellschaft

Der Beitrag analysiert das präventive Potenzial der Zivilgesellschaft für die Nichtwiederholung systematischer Menschenrechtsverletzungen. Im Mittelpunkt stehen drei Elemente zur Stärkung der Zivilgesellschaft, die ein förderliches Umfeld schaffen, das Menschenrechtsverletzungen verhindert.



Dipl.-Jur. Sarah Rödiger, geb. 1988, ist Doktorandin an der Universität Hamburg und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht und Europarecht, an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

Im September 2015 hat der UN-Sonderberichterstatter über die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung Pablo de Greiff dem UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – MRR) einen Bericht vorgelegt, der eine Strategie zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen beinhaltet. Eine der Kernforderungen des Berichts¹ ist die Stärkung der Zivilgesellschaft im Aufarbeitungsprozess und bei der Verhütung künftiger Verbrechen. Das präventive Potenzial der Zivilgesellschaft wird auf internationaler Ebene zunehmend im Rahmen von Ansätzen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen diskutiert.

Von großer Bedeutung war die Einrichtung des Mandats des UN-Sonderberichterstatters über die

Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung durch den MRR im Jahr 2011. Ziel war es, sowohl einen kohärenten Ansatz für den Umgang mit systematischen Menschenrechtsverletzungen als auch Strategien zur Verhinderung zukünftiger Verletzungen von Menschenrechten zu entwickeln.² Das Mandat war zunächst auf drei Jahre beschränkt und wurde im Jahr 2014 um drei Jahre verlängert. Auch auf nationaler Ebene hat sich jüngst im Rahmen des Leitlinienprozesses der Bundesregierung für Krisenmanagement, Konfliktbeilegung und Friedensförderung eine Debatte um das zivilgesellschaftliche Potenzial entzündet. Diskutiert werden die enge Verknüpfung der Krisenprävention mit der Frage des Menschenrechtsschutzes³ und die Einbindung der Zivilgesellschaft in das Präventionskonzept.⁴

Der vorliegende Beitrag analysiert anhand der im Bericht vorgestellten Strategie die Kernelemente zur Stärkung der Zivilgesellschaft und beleuchtet Potenziale der Zivilgesellschaft für die Nichtwiederholung von systematischen Menschenrechtsverletzungen. Damit soll das Verständnis der Vereinten Nationen von einer starken Zivilgesellschaft herausgearbeitet und der Mehrwert des Ansatzes der Nichtwiederholung für den Menschenrechtsschutz erörtert werden. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen

¹ UN Doc. A/HRC/30/42 v. 7.9.2015.

² UN Doc. A/HRC/RES/18/7 v. 29.9.2011.

³ Beate Rudolf, Wie Menschenrechtsarbeit Konfliktursachen bekämpfen kann, 26.10.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/menschenrechte/article/wie-menschenrechtsarbeit-konfliktursachen-bekaempfen-kann/

⁴ Elisabeth Strohscheidt fordert, die Zivilgesellschaft als Partner auf Augenhöhe in der Konfliktprävention anzuerkennen, vgl. Elisabeth Strohscheidt, Eine Chance für mehr zivile Mittel, Politikkohärenz und Menschenrechte, 13.9.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/politikkoherence/article/eine-chance-fuer-mehr-zivile-mittel-politikkoherence-und-menschenrechte/; Veranstaltungsbericht: Zivilgesellschaft in der Krisenprävention und Friedensförderung, 26.10.2016, www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/veranstaltung/article/veranstaltungsbericht-zivilgesellschaft-in-der-krisenpraevention-und-friedensfoerderung/



Eine Kundgebung zu Genderngerechtigkeit und Frauenrechten am Internationalen Frauentag im Jahr 2015 in New York. UN PHOTO: DEVRA BERKOWITZ

drei Aspekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft: 1. der Schutz der politischen Menschenrechte, 2. die Schaffung von Handlungsräumen und 3. die Ermöglichung der Teilhabe von vielfältigen Akteuren. So kann ein gesellschaftliches Umfeld entstehen, das Menschenrechtsverletzungen verhindert.

Völkerrechtliche Entwicklung der Garantien der Nichtwiederholung

In seinem Bericht benennt der UN-Sonderberichterstatter mögliche Maßnahmen, die zur Nichtwiederholung von Menschenrechtsverletzungen beitragen können. Damit wurde erstmals der Inhalt des Konzepts der Garantien der Nichtwiederholung näher bestimmt. Dieses entwickelte sich im Völkerrecht in drei Schritten, die maßgeblich zu dessen inhaltlicher Ausrichtung beitragen.

Rechtsschutz bei völkerrechtswidrigem Handeln

Garantien der Nichtwiederholung fanden zunächst Eingang in das nichtzwingende Recht (soft law) der Staatenverantwortlichkeit – und zwar als eine Form des Rechtsschutzes in Fällen völkerrechtswidrigen Handelns. Der Begriff der Nichtwiederholung (zunächst non-repetition, später non-recurrence) tauch-

te erstmalig im Jahr 1993 in einem Bericht des damaligen UN-Sonderberichterstatters über das Recht auf Wiedergutmachung für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen Theo van Boven auf.⁵ Ein Artikelentwurf der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) zur Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen aus dem Jahr 2001 beinhaltet ebenfalls die Verpflichtung, Garantien zur Nichtwiederholung einzurichten.⁶ Mit der Garantie der Nichtwiederholung sind Maßnahmen verknüpft, die eine Wiederholung von völkerrechtswidrigem Handeln ausschließen sollen. Der Staat ist hier in der Verantwortung.

Eingang im Menschenrechtsschutz

Mit der völkerrechtlichen Ausdehnung stellte sich die Frage nach dem Umfang des Konzepts. Beispielsweise wurde es mit der Verabschiedung der Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung im Jahr 2005 ausgeweitet.⁷ Zudem beschäftigten sich regionale Menschenrechtsgerichtshöfe und Institutionen des Menschenrechtsschutzes mit dem Konzept. Sie stellten fest, dass Staaten die erforderlichen Schritte unternehmen müssen, damit Verletzungen der Menschenrechtsübereinkommen sich nicht wiederholen.⁸ Neben dieser Verankerung wird das Konzept in Artikel 24 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance – kurz: Verschwundenen-Konvention) ausdrücklich aufgegriffen. Es berührt menschenrechtliche Belange, auch wenn der Fokus auf staatlichem Handeln unverändert bleibt.

Garantien als eigenständiger Aufgabenbereich

Mit dem Mandat des UN-Sonderberichterstatters über die Förderung von Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nichtwiederholung mündete die Entwicklung in dem Zusammendenken von Menschenrechten und der Auf-

⁵ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8 v. 2.7.1993, Abs. 47f., 55 und 137.

⁶ UN-Dok. A/RES/56/83 v. 12.12.2001, Abs. 30.

⁷ UN-Dok. A/RES/60/147 v. 16.12.2005, S. 9.

⁸ UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 v. 29.3.2004, Abs. 17; Communication No. 176/1984, Walter Lafuente Peñarrieta et al. v. Bolivia, Abs. 18, UN Doc. CCPR/C/OP/2, S. 201–205.

arbeitung. Dadurch sind die Garantien nicht nur im Recht auf Wiedergutmachung verankert, sondern erhalten in einer umfassenden Strategie zur Aufarbeitung einen eigenständigen Aufgabenbereich. Neben vielfältigen Maßnahmen eröffnet diese Entwicklung einen Blick auf die Ursachen von Rechtsverletzungen, wodurch umfassende Antworten zur Prävention ermöglicht werden.⁹ Ausgehend von den Ursachen wird das Umfeld der Verletzungen einbezogen. Als integraler Bestandteil der Aufarbeitung ist Nichtwiederholung eng mit Unrechtsaufarbeitung und den zentralen Elementen Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung verbunden. Innerhalb einer umfassenden Strategie sollen Voraussetzungen zur Verbesserung der Aufarbeitung und der Nichtwiederholung identifiziert und präventive Maßnahmen untersucht werden.¹⁰ Dazu zählt die Empfehlung von juristischen und nicht-juristischen Maßnahmen im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes. Der Bericht von de Greiff vom September 2015 behandelt konzeptionelle Fragen an die Garantien und beschreibt eine Strategie, die Staaten durch vielfältige Maßnahmen durchsetzen können¹¹ und die darauf abzielt, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

Die Konzentration auf zukünftige Verletzungen unterstreicht die präventive Funktion des Konzepts. Dabei geht es darum, schwerste Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht zu verhindern, die systematisch unter Ausnutzung der Hoheitsgewalt erfolgen und somit als internationale Verbrechen einzustufen sind. Die Garantien schützen dadurch ganze Gesellschaften. Eine universelle Strategie zur Nichtwiederholung existiert allerdings nicht. Vielmehr wird ein inhaltliches Ziel formuliert und den Staaten obliegt der Weg dorthin. Insofern sind die Adressaten vornehmlich staatliche Institutionen, da diese Verletzungen durch eigene Hoheitsträger verhindern können.

Maßnahmen auf drei Ebenen

Obwohl in erster Linie Staaten in der Pflicht sind, nimmt das Konzept weitere Akteure in den Blick. Multidimensionale Konflikte und Rechtsverletzungen erfordern eine multidimensionale Antwort, wodurch eine Vielzahl von Maßnahmen auf drei Ebenen denk-

bar ist.¹² Diese betreffen primär staatliche Institutionen. Zum Beispiel sind staatliche Reformen, etwa der Justiz, möglich. Daneben ist das Potenzial der Zivilgesellschaft zu entfalten, das bislang nicht ausgeschöpft wurde. Schließlich betonen Maßnahmen der dritten Ebene die präventive Wirkung der kulturellen und individuellen Sphäre. Die Ausdehnung des Konzepts in drei Dimensionen hat zur Folge, dass es einen fundamentalen Stellenwert zum Schutz

Im Menschenrechtsschutz sind zivilgesellschaftliche Akteure anerkannt und mit ihrer Einbindung festigt sich ihre Position innerhalb des UN-Systems.

einnimmt und die Rahmenbedingungen insgesamt verändern kann. Insbesondere die Aufnahme der zivilen Faktoren spielt eine wichtige Rolle. Prävention ist nicht nur eine Frage des »institutional engineering« sondern bedarf Maßnahmen in der gesellschaftlichen Sphäre zur Stärkung der Zivilgesellschaft.¹³ Im Menschenrechtsschutz sind zivilgesellschaftliche Akteure anerkannt und mit ihrer Einbindung festigt sich ihre Position innerhalb des UN-Systems.

Stärkung der Zivilgesellschaft im Völkerrecht

Die Einbindung der Zivilgesellschaft ermöglicht den Strukturwandel im Völkerrecht, der eine neue Perspektive eröffnet. Während die Anfänge des Völkerrechts durch ein staatenzentriertes Recht und das Prinzip der Souveränität geprägt waren, ist das Individuum inzwischen in den Vordergrund gerückt. Die geänderte Stellung wird deutlich im System des Menschenrechtsschutzes und im Völkerstrafrecht. Die Völkerrechtsordnung wurde durch den neuen Fokus verändert und wird nicht mehr nur als ein Recht zwischen Staaten verstanden. Die Stärkung des Menschenrechtsschutzes schlägt sich auch in normativen Entwicklungen nieder. Die auf »Menschlichkeit beruhende Normativität« findet ihren Ausdruck in den internationalen Gerichten und

⁹ Naomi Roht-Arriaza, Measures of Non-Repetition in Transitional Justice: The Missing Link?, in: Paul Greedy/Simon Robins (Eds.), From Transitional to Transformative Justice (CUP), Forthcoming, UC Hastings Research Paper No. 171, S. 25, 10. März 2016.

¹⁰ UN Doc. A/HRC/RES/18/7 v. 29.9.2011, Abs. 1.

¹¹ UN Doc. A/HRC/30/42 v. 7.9.2015, Abs. 27.

¹² UN Doc. A/HRC/30/42 v. 7.9.2015, Abs. 37.

¹³ UN Doc. A/HRC/30/42 v. 7.9.2015, Abs. 32.

Institutionen zum Menschenrechtsschutz.¹⁴ Staaten unterliegen beim Umgang mit Rechtsverletzungen den Menschenrechten und internationalen Prinzipien. Hinzukommt, dass systematische Verletzungen nicht mehr isoliert betrachtet werden kön-

Rechtliche und praktische Rahmenbedingungen für die freie Ausübung der politischen Menschenrechte sind Voraussetzung für ein förderliches Umfeld.

nen. Als eine Bedrohung von Frieden und Sicherheit ist der Schutz der Rechtsgüter von der Staatengemeinschaft abhängig. Angesichts dessen beschäftigen sich die Vereinten Nationen vermehrt mit der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen.

Obwohl die Zivilgesellschaft völkerrechtlich nicht mit Einzelpersonen gleichzusetzen ist, profitiert sie von der gestiegenen Bedeutung des Einzelnen. UN-Resolutionen beziehen die Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) gleichermaßen mit ein und fordern den Schutz einer freien Zivilgesellschaft sowie mehr Handlungsräume. Der Zivilgesellschaft wird damit eine menschenrechtsschützende Funktion zuerkannt. Die sich hieraus ergebenden rechtlichen und praktischen Fragen ihrer Legitimation beantworten die UN allerdings nicht.

Nichtwiederholung durch ein förderliches Umfeld

Aus der Strategie des UN-Sonderberichterstatters gehen drei Aspekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft hervor. Erstens gehört hierzu der Schutz von politischen Menschenrechten. Zweitens sind Handlungsräume für die Zivilgesellschaft zu schaffen. Drittens ist die Teilhabe von vielfältigen Akteuren der Zivilgesellschaft in den Blick zu nehmen. Gemeinsam schaffen diese Aspekte zur Stärkung der Zivilgesellschaft ein förderliches Umfeld, das Menschenrechtsverletzungen verhindert und die Grundlage für die Nichtwiederholung bietet. Dieses Umfeld setzt an gesellschaftlichen Rahmenbedingun-

gen und dem Kontext von Menschenrechtsverletzungen an. Zur Konkretisierung des förderlichen Umfelds sind die Empfehlungen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (United Nations High Commissioner for Human Rights – UNHCHR) aus dem Jahr 2016 einzubeziehen.¹⁵

Schutz der politischen Menschenrechte

Eine wichtige Voraussetzung für eine starke Zivilgesellschaft ist der Schutz der politischen Menschenrechte. Jede Person muss ihr Recht auf Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten wahrnehmen können. Diese Rechte werden von den UN mit dem Prinzip der Nichtdiskriminierung als ›Vehikel‹ für zivilgesellschaftliches Engagement bezeichnet.¹⁶ Eine starke Gesellschaft muss die Möglichkeit haben, auf Missstände im Staat hinzuweisen und sich entgegen der staatlichen Auffassung zu positionieren. Der Schutz und die aktive Förderung von politischen Menschenrechten ist Aufgabe des Staates. Nationale Gesetze und Institutionen sowie ein unabhängiger und effektiver Rechtsschutz sorgen für die Wahrung der politischen Menschenrechte. Rechtliche und praktische Rahmenbedingungen für die freie Ausübung der politischen Menschenrechte sind Voraussetzung für ein förderliches Umfeld. Dafür sind (Menschenrechts-)Bildung und kritisches Denken zu fördern sowie Zugang zu Informationen zu sichern, um Menschen über ihre Rechte aufzuklären und sie zu ermutigen, diese wahrzunehmen und einzufordern.

Handlungsräume schaffen

Der Zivilgesellschaft müssen darüber hinaus Handlungsräume zugestanden werden. In den vergangenen Jahren ist die Zivilgesellschaft stark unter Druck geraten. Immer häufiger gehen Staaten gegen zivilgesellschaftliche Akteure vor, was nicht selten dazu führt, dass diese ihre Arbeit einstellen müssen. Handlungsräume werden eingeschränkt (shrinking spaces) oder politische Aktivitäten werden vollkommen unmöglich gemacht (closing spaces).¹⁷ Dies gilt insbesondere für Organisatio-

¹⁴ Vgl. den Begriff ›Humanity-based normativity‹ bei Ruti G. Teitel, *Humanity's Law*, Oxford 2013, S. 34f.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/32/20 v. 11.4.2016.

¹⁶ UN Doc. A/HRC/32/20 v. 11.4.2016, Abs. 12.

¹⁷ Barbara Unmüßig, *Zivilgesellschaft unter Druck – shrinking – closing – no space*, Mai 2016, S. 3, www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/03/zivilgesellschaft_unter_druck_shrinking_spaces.pdf; siehe dazu auch das Interview mit Maina Kiai, in diesem Heft, S. 57–62.

nen und Einzelpersonen, die sich für den Menschenrechtsschutz engagieren. Viele Regierungen sehen in einer unabhängigen, kritischen Zivilgesellschaft eine Bedrohung ihrer Macht und ergreifen Maßnahmen von normativen und administrativen Einschränkungen bis hin zur Kriminalisierung. In rechtlicher Hinsicht handelt es sich beispielsweise um Antiterror- und Sicherheitsgesetze, die NGOs und Einzelpersonen als Gefahr darstellen. Maßnahmen zur Kontrolle von NGOs betreffen die Finanzierung, Regelungen zur Registrierung und Vorschriften zur Berichtspflicht. Solche Maßnahmen und einschränkende Gesetze gibt es etwa in Indien, Russland oder Ungarn.¹⁸ Tatsächlich werden zivilgesellschaftliche Akteure diffamiert, verfolgt und unterdrückt. Vorwiegend im ›globalen Süden‹ betonen Regierungen ihre Souveränität, betrachten das Engagement internationaler NGOs als eine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten und erheben oft den Vorwurf, es handle sich um ›westliche Agenten‹ oder ›neokoloniale Aktivitäten‹.¹⁹ Die Einschränkungen aus politischem Kalkül sind jedoch häufig nicht von der Hand zu weisen.

Die Berichte der UN-Sonderberichterstatter über die Lage von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern beinhalten Empfehlungen für ein förderliches Umfeld für zivilgesellschaftliche Akteure.²⁰ In erster Linie ist es Aufgabe der Staaten, sicherzustellen, dass diese in einem sicheren und förderlichen Umfeld arbeiten können. Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern kommt allerdings eine Schlüsselrolle für ein offenes, pluralistisches und partizipatorisches Umfeld zu, das die Zivilgesellschaft und den Schutz der Menschenrechte stärkt.

Im Jahr 2016 hat der MRR eine Resolution zum Handlungsraum der Zivilgesellschaft angenommen.²¹ Ausschlaggebend für ein förderliches Umfeld zur Entfaltung zivilgesellschaftlichen Engagements ist, laut Resolution, die Sicherung von politischen Menschenrechten durch Gesetze und Institutionen. Ergänzend dazu müssten Handlungsräume garantiert und ein politisches Klima geschaffen werden, das den Wert dieses Engagements anerkennt und ihre Arbeit ermöglicht. Die Gefahr einer staatlichen Einflussnahme besteht auch innerhalb der UN. Daher müssen auf mehreren Ebenen Beteiligungsräume geschaffen werden.

Teilhabe ermöglichen

Die Teilhabe vielfältiger zivilgesellschaftlicher Akteure ist sowohl bei der Aufarbeitung als auch für die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen von Bedeutung. Die gemeinschaftliche Gestaltung von öffentlichen Angelegenheiten und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure sind grundlegende Faktoren für ein menschenrechtsschützendes Umfeld. Die Vereinten Nationen betonen, wie

Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern kommt eine Schlüsselrolle für ein pluralistisches und partizipatorisches Umfeld zu, das die Zivilgesellschaft und den Schutz der Menschenrechte stärkt.

wichtig die Teilhabe möglichst vielfältiger zivilgesellschaftlicher Akteure ist. Dies gilt insbesondere für politische Entscheidungsprozesse und freie Wahlen. Dabei sind ausdrücklich Frauen, Lesben, Schwule, Bisexuelle und trans- sowie intergeschlechtliche Menschen (LSBTI), Personen mit Behinderungen und Minderheiten einzubeziehen.²² Ein Multistakeholder-Ansatz fördert zudem nach Auffassung der Vereinten Nationen nachhaltige Entscheidungen und ein Umfeld der Akzeptanz. Allerdings

English Abstract

Sarah Rödiger

Human Rights Protection Through a Strong Civil Society pp. 63–68

This contribution analyzes the potential that civil society has in aiding in the non-recurrence of systematic human rights violations as mentioned in the report of the UN Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantee of non-recurrence. It examines the UN's understanding of a strong civil society and emphasizes this approach's value for the protection of human rights. The three elements needed to strengthen civil society include: political human rights, space, and participation of various actors. Together they create an enabling environment that prevents systematic violations of human rights.

¹⁸ Amnesty International, Amnesty International Report 2015/2016, The State of the World's Human Rights, Februar 2016.

¹⁹ Unmüßig, a.a.O. (Anm. 17), S. 4f., S. 11.

²⁰ Vgl. beispielsweise UN Doc. A/HRC/31/55 v. 1.2.2016, Abs. 76ff; UN Doc. A/HRC/25/55 v. 23.12.2013, Abs. 54ff.

²¹ UN Doc. A/HRC/RES/32/31 v. 1.7.2016.

²² Vgl. UN Doc. A/HRC/30/26 v. 23.7.2015; UN Doc. A/HRC/27/29 v. 30.6.2014; UN Doc. A/HRC/23/36 v. 11.3.2013.

²³ Vgl. zur Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen Helmut K. Anheier, in diesem Heft, S. 51–56.

Drei Fragen an Lidiya Grigoreva

Was haben die Vereinten Nationen in den letzten 20 Jahren unternommen, um die Zusammenarbeit mit NGOs zu stärken?

Seit der Verabschiedung der Resolution 1996/31 durch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) im Juli 1996 haben mehr als 4000 nichtstaatliche Organisationen (NGOs) den Konsultativstatus bei den UN erhalten. Damit können sie ihre Expertise und Empfehlungen direkt an den Verhandlungstischen einbringen. So wurden im Rahmen der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (UPR) des Menschenrechtsrats (MRR) bereits zweimal die Berichte zur Menschenrechtslage in allen UN-Mitgliedstaaten mit Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren überprüft. Damit fließen die Stimmen der Menschen direkt in das Verfahren ein. Die daraus folgenden Empfehlungen werden bei der Interessenvertretung und dem Aufbau von nationalen Kapazitäten aufgegriffen.

Wie beurteilen Sie die Beteiligung von NGOs bei der Förderung der SDGs und der 2030-Agenda?

Das Engagement der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) war beispiellos. Im Jahr 2015 konnten mehr als neun Millionen Menschen bei der Umfrage ›My World‹ ihre eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten benennen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) bildet nun den Rahmen für die Planung und die Aktivitäten vieler NGOs. In Genf gibt es etwa 400 NGOs und es ist gut zu beobachten, wie neue Partnerschaften zur Umsetzung der SDGs entstehen. Die Hälfte aller Veranstaltungen von NGOs bei den UN in Genf im Jahr 2016 befasste sich mit dem Thema.

Wie können sich NGOs wirksam im MRR engagieren?

Kontinuierliches Engagement ist gefragt, um Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen. NGOs müssen dem MRR glaubhafte und nachweisbare Fakten vorlegen. Auch die gemeinsame Interessenvertretung mit betroffenen Staaten und Unterstützerstaaten sowie die Zusammenarbeit mit internationalen NGOs sind sinnvoll. Gelegentlich gilt es, den Blick für hilfreiche Verfahren außerhalb des MRR zu weiten. Ein beeindruckendes Beispiel ist die Organisation ›Under the Same Sun‹, die international ein Bewusstsein für Menschen mit Albinismus geweckt hat. Sie setzt sich gegen deren Diskriminierung ein und nutzt dafür wirksam die Verfahren des MRR. Dies hat schließlich zur Ausrufung des Internationalen Tages der Aufklärung über Albinismus im Jahr 2015 geführt.



Lidiya Grigoreva,
geb. 1974, leitet das Verbindungsbüro zu den nichtstaatlichen Organisationen der Vereinten Nationen in Genf.

enthält das ›soft law‹ der Vereinten Nationen nur wenige Hinweise darauf, wie das Konzept zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen umzusetzen ist.

Zivilgesellschaftliche Potenziale zur Prävention

Die Stärkung der Zivilgesellschaft durch die Vereinten Nationen ist wesentlicher Teil des Konzepts zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Die drei Aspekte – der Schutz der politischen Menschenrechte, die Schaffung von Handlungsräumen und die Ermöglichung der Teilhabe von vielfältigen Akteuren – prägen das Verständnis von einer starken Zivilgesellschaft und schaffen ein förderliches Umfeld. Die Garantien der Nichtwiederholung stellen durch ihr funktionales Verständnis einen Ausgangspunkt für eine umfassende Strategie zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen dar. Offen bleibt dabei, welche rechtlichen Lösungen sich hieraus ergeben. Anschlussfragen, wie die der Legitimierung zivilgesellschaftlicher Akteure, beantworten die Vereinten Nationen nicht.²³ Sie formulieren ein inhaltliches Ziel; die damit einhergehenden Herausforderungen müssen die Staaten selbst bewältigen.

Der Mehrwert des Ansatzes für den Menschenrechtsschutz offenbart sich in der Systematik von Menschenrechtsverletzungen. Die Konzeption der Menschenrechte beruht darauf, dass staatliche Hoheitsträger diese Rechte verletzen. Daher müssen abseits staatlicher Maßnahmen zivilgesellschaftliche Potenziale zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen genutzt werden. Eine starke Zivilgesellschaft wirkt staatlichen Menschenrechtsverletzungen entgegen. Eine erfolgreiche Prävention setzt an den Ursachen an und stärkt das gesamtgesellschaftliche Umfeld. Die Zivilgesellschaft wird nicht nur in die Strategie einbezogen, sondern entwickelt sich als eigenständiger Akteur gleichberechtigt zum Staat. Dabei ist der Gedanke internalisiert, dass zur Prävention alle Akteure einbezogen werden müssen. Ein auf die Zivilgesellschaft ausgerichteter Ansatz für den Menschenrechtsschutz, der die Ursachen für Verletzungen auch in einem Ungleichgewicht der Akteure sieht, ist die Voraussetzung für die Stärkung der Zivilgesellschaft und einen Wandel der Praxis.

Eine Botschaft für den Frieden: das UNLOPS

Sekretariate internationaler Organisationen vernetzen sich zunehmend, um einen gemeinsamen Ansatz zur Friedenssicherung zu erreichen. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem Verbindungsbüro für Frieden und Sicherheit der Vereinten Nationen (UNLOPS) in Brüssel, das die Beziehungen zu den europäischen Sicherheitsinstitutionen verbessern soll.



Christian Blume, geb. 1983, ist Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover. Er promoviert zur interinstitutionellen Zusammenarbeit bei der Friedenssicherung.

Der ehemalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon stellte in seinem Bericht zur Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen im Jahr 2015 fest, dass die Vereinten Nationen in einer Ära der partnerschaftlichen Friedenssicherung (partnership peacekeeping) angekommen sind.¹ Der jüngste Reformprozess der Friedenssicherung durch die Hohe rangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations – HIPPO) stützt diese Auffassung und fordert zu mehr global-regionaler Partnerschaft auf.² Die Zusammenarbeit ist notwendig, weil der Erfolg heutiger, oftmals multidimensionaler Friedensmissionen nur durch gemeinsame Anstrengungen erreicht werden kann und ein fragmentierter Ansatz oder gar Konkurrenz kontraproduktiv ist.³

Seit fünf Jahren besteht das UN-Verbindungsbüro für Frieden und Sicherheit (United Nations Liaison Office for Peace and Security – UNLOPS) in Brüssel, um auf strategischer Ebene mit den europäischen Sicherheitsinstitutionen wie der Europäischen Union (EU) und der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) zusammenzuarbeiten. Während die Kooperation in den Einsatzgebieten stets eine erhöhte Aufmerksamkeit erhält, wird die grundlegende und vorbereitende Arbeit der Sekretariate für diese Zusammenarbeit oftmals vernachlässigt.⁴ Es wird sogar empfohlen, diese Art der ›Liaison-Mechanismen‹ nicht zu überschätzen.⁵ Eine nähere Betrachtung der Beziehungen zwischen den Organisationen ist daher angebracht.

Interinstitutionelle Beziehungen gewinnen an Bedeutung

Zwischen dem Scheitern der UN-Friedensmissionen in den neunziger Jahren und der sich anschließenden Regionalisierungsdebatten der Friedenssicherung, die ein Entweder-oder zwischen den UN und Regionalorganisationen suggerierten, setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine gelungene Friedenssicherung nur partnerschaftlich möglich ist. Diese partnerschaftlichen Friedenseinsätze werden nicht

¹ UN Doc. S/2015/299 v. 1.4.2015, Abs. 57.

² UN Doc. A/70/95-S/2015/446 v. 16.6.2015, Abs. 43; Oliver Ulich, Reform der Friedenssicherung. Die Vorschläge der Hohe rangigen Gruppe weisen den Weg, Vereinte Nationen (VN), 5/2015, S. 222.

³ Joachim A. Koops/Thierry Tardy, The United Nations' Inter-organizational Relations in Peacekeeping, in: Joachim A. Koops/Norrie MacQueen/Thierry Tardy/Paul D. Williams (Eds.), The Oxford Handbook on Peacekeeping Operations, Oxford 2015, S. 60–76.

⁴ Für eine ausführliche Übersicht der Feldperspektive der Zusammenarbeit siehe Manuela Scheuermann, VN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung, Baden-Baden 2012; Michael F. Harsch, The Power of Dependence: NATO-UN Cooperation in Crisis Management, New York 2015.

⁵ Kent J. Kille/Ryan C. Hendrickson, NATO and the United Nations: Debates and Trends in Institutional Coordination, Journal of International Organization Studies, 2. Jg., 1/2011, S. 44.

durch ein loses Nebeneinander oder durch Absichtserklärungen erreicht, sondern es bedarf institutionalisierter Strukturen, um Wirkung zu erzeugen.⁶ Ein wichtiges Element zur Etablierung funktionierender Partnerschaften sind die interinstitutionellen Beziehungen zwischen Sekretariaten. Dabei werden sowohl formalisierte und institutionalisierte Verfahren als auch informelle Berührungspunkte zur Stärkung der Zusammenarbeit genutzt.⁷ Das UNLOPS ist Teil des Teams für Partnerschaften (Partnerships Team) der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) und der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS), das sich auf externe Kooperation konzentriert und deshalb die Zusammenarbeit in Brüssel koordiniert.⁸

Idee, Konstituierung und Entwicklung

Bereits im Jahr 1994 gab es Überlegungen, ein Verbindungsbüro bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Wien zu errichten. Dies wurde seitens der UN nicht durchgeführt, um einen kostspieligen Präzedenzfall bei knappen Ressourcen zu vermeiden.⁹ Nach zahlreichen Kooperationen bei Feldmissionen kam ein interner Bericht des DPKO im Jahr 1999 zu dem Ergebnis, dass eine bessere Zusammenarbeit der Sekretariate der friedenssichernden Organisationen notwendig sei und unter anderem von Verbindungsbüros profitieren könnte.¹⁰ Durch die Zusammenarbeit auf dem Balkan wurde frühzeitig ein NATO-Liaisons-Mitarbeiter nach New York ins DPKO entsandt und eine gegenseitige Entsendung der UN zur NATO intern diskutiert.¹¹ Zudem forderten die EU und die NATO mit Nachdruck eine DPKO-Außenstelle in Brüssel.¹²

Ausschlaggebend für die Gründung des Büros war die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen

Dienstes (European External Action Service – EEAS) durch den Vertrag von Lissabon, so ein UN-Mitarbeiter in Brüssel.¹³ Gleichzeitig wurden im Jahr 2010 sehr positive Erfahrungen mit dem erweiterten Verbindungsbüro der NATO in New York und dem UN-Büro bei der Afrikanischen Union (United Nations Office to the African Union – UNO-AU) gemacht. Dadurch waren die Erwartungen der UN hoch, dass das UNLOPS zu einer weiteren Steigerung der Kooperation führen würde.¹⁴

Das UNLOPS begann seine Arbeit im Jahr 2011 mit jeweils einem Verbindungsoffizier aus dem DPKO und einem aus der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) sowie einer Verwaltungskraft. Diese minimale Besetzung stieß rasch an ihre Grenzen. Im Jahr 2012 wurde das Team durch einen sekundierten DPA-Experten aus den Niederlanden ergänzt. Drei Jahre später hatte Österreich einen DPKO-Militärexperten entsandt. Zuletzt wurden Kapazitätslücken des Teams durch eine zusätzliche Expertin auf Beratungsbasis geschlossen. Die geringe personelle Ausstattung des Büros wird zwar weiterhin kritisch betrachtet und Verbindungsstrukturen führen nicht automatisch zu einer besseren Vernetzung. Doch selbst Diplomaten und Diplomaten aus den Mitgliedstaaten betonen, dass das UNLOPS ein zentraler Bestandteil der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen ist.

›Schweizer Taschenmesser‹ der Zusammenarbeit

Das Ziel der Einrichtung des UNLOPS war es, die Kooperationen mit der EU und NATO enger und vorausschauender zu gestalten. Aufgrund der komplexeren Struktur der EU – bestehend aus mehreren Institutionen – legt das UNLOPS den Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf die EU. Dies wirkt sich jedoch nicht nachteilig auf die NATO aus, da

⁶ In der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen wird diese zunehmende Interaktion verstärkt wahrgenommen und erforscht, siehe dazu Rafael Biermann/Joachim A. Koops (Eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London 2017.

⁷ Joachim A. Koops, *Inter-Organizationalism in International Relations: A Multilevel Framework of Analysis*, in: Biermann/Koops, a.a.O. (Anm. 6), S. 191 und S. 206f.; für eine frühere Übersicht direkt nach der Gründung des UNLOPS siehe Joachim A. Koops, *Peace Operations Partnerships: Assessing Cooperation Mechanism between Secretariats*, ZIF Policy Briefing, März 2012.

⁸ Für die Übersichtlichkeit wird im folgendem nur das DPKO erwähnt.

⁹ Reiner Kern, *Global Governance durch UN und Regionalorganisationen*, Baden-Baden 2002, S. 218.

¹⁰ UN DPKO, *Cooperation Between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements: Suggested Principles and Mechanisms*, März 1999, S. 15f.

¹¹ UN Doc. A/56/732 v. 21.12.2001, Abs. 59.

¹² Vgl. Michael F. Harsch, *NATO and the UN: Partnership with Potential*, SWP Research Paper, Januar 2012, S. 18; vgl. EU Doc. 17317/08 v. 15.12.2008, S. 4.

¹³ Die hier und im Folgenden wiedergegebenen indirekten Zitate gehen auf Gespräche des Autors mit Diplomaten in New York von März bis Dezember 2015 und in Brüssel von April bis August 2016 zurück.

¹⁴ UN Doc. A/65/762 v. 28.2.2011, Abs. 49.

viele Funktionen durch das eigene Verbindungsbüro in New York erfüllt werden. Die Aktivitäten des Verbindungsbüros umfassen nach eigenen Darstellungen folgende Bereiche:

- Repräsentation und Liaison,
- Information und Berichterstattung,
- Politikfelder und Grundsätze der Kooperation,
- Unterstützung von offiziellen Besuchen sowie
- Unterstützung der institutionellen Dialogmechanismen.

Zu den Aufgaben gehören die Teilnahme an öffentlichen und internen Besprechungen sowie der regelmäßige Dialog mit der EU und der NATO. Das UNLOPS leitet Informationen über diese Treffen und andere Entwicklungen an die zuständigen Abteilungen in New York weiter. Der Wissenstransfer, Einschätzungen über Konfliktregionen sowie der Austausch von Handlungsempfehlungen und Richtlinien sind dabei von gegenseitigem Interesse der Verbindungsarbeit.

Die zentralen und regelmäßigen Dialogmechanismen – insbesondere der Lenkungsausschuss der Vereinten Nationen und der Europäischen Union für Krisenbewältigung (UN-EU Steering Committee on Crisis Management) sowie die UN-NATO-Gespräche (UN-NATO Staff Talks) – werden seitens des UNLOPS vor- und nachbereitet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen sicher, dass die Vereinbarungen dieser Treffen zwischen den Institutionen bis zum verabredeten Zeitpunkt umgesetzt werden. Gleiches gilt für die mehrjährigen Aktionspläne der EU und die beschlossenen Gemeinsamen Prioritäten 2015–2018 (Joint Priorities 2015–2018), an deren Formulierung das UNLOPS intensiv beteiligt war.

Hochrangige Treffen zwischen New York und Brüssel nehmen stetig zu.¹⁵ Die Planung, Umsetzung und Vernetzung dieser Zusammenkünfte ist eine weitere Aufgabe des UNLOPS. Daneben werden formelle und informelle Austauschmöglichkeiten geschaffen. Zudem werden wichtige Treffen des Untergeneralsekretärs des DPKOs mit den Militärausschüssen, Institutionen und Mitgliedstaaten der EU und der NATO vorbereitet. Dieser Austausch betrifft neben den politischen Kontakten zunehmend die Arbeitsebene. So organisierte das UNLOPS beispielsweise

gemeinsam mit dem Dienst der Vereinten Nationen für Antiminenprogramme (Mine Action Service – UNMAS) und der NATO eine Schulung zur Bekämpfung improvisierter Sprengfallen (Improvised Explosive Devices – IEDs), die zunehmend gegen die Truppen der Vereinten Nationen in Mali eingesetzt werden.

Nutzen dieser ›UN-Botschaft‹

Bereits ein Jahr nach seiner Gründung wurde das Verbindungsbüro als sehr wertvoll bezeichnet.¹⁶ Gleich zu Beginn begleitete es eine laufende UN-mandatierte Mission der NATO: die ›Operation Unified Protector‹ in Libyen. Das Verbindungsbüro beteiligte sich direkt an der Missionskommunikation mit der NATO und es wurde eine Ausweitung der Kontakte und Treffen gewünscht.¹⁷ Auch der Reformbericht der HIPPO lobte das Büro, obwohl der Bericht ansonsten die Partnerschaften zu den europäischen Institutionen konkret kaum beachtet.¹⁸

Das UNLOPS ist zudem für die Koordination innerhalb des UN-Sekretariats von Bedeutung. So stellt eine DPKO-Mitarbeiterin fest, dass das UNLOPS die notwendigen Kontakte in der EU identifiziert und bei Bedarf miteinander vernetzt. Diese Identifizierung von Schlüsselpositionen und Verantwortlichkeiten übernimmt das Verbindungsbüro in beide Richtungen. Das UNLOPS ist oftmals die erste Anlaufstelle der UN für die EU und die NATO als auch umgekehrt. Zusätzlich sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Büros in den meisten partnerschaftlichen Abläufen bis hin zu Videotelefonkonferenzen der Fachabteilungen involviert. Damit ist gewährleistet, dass sie einen ganzheitlichen Überblick der Zusammenarbeit behalten.

Das UNLOPS trägt somit dazu bei, mögliche Spannungen frühzeitig zu erkennen. Darüber hinaus wird durch den Dialog zwischen New York und Brüssel eine gute Zusammenarbeit aufrechterhalten. Diese Verzahnung ist sehr wichtig, um bei potenziellen Problemen nicht zum ersten Mal in Kontakt treten zu müssen. Die strategische Übersicht des Verbindungsbüros ermöglicht es, vorausschauend zu arbeiten, weshalb Pläne für eine tiefere Partnerschaft zwei bis drei Jahre im Voraus gedacht werden können.

¹⁵ UN Doc., A/64/697 v. 5.3.2010, Abs. 155–157.

¹⁶ Rede des Beigeordneten Generalsekretärs für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen (Office of the Rule of Law and Security Institutions – OROLSI) im DPKO Dmitry Titov beim Challenges Forum am 9. Mai 2012.

¹⁷ UN DPA, NATO-UN Lessons Learned on Cooperation and Coordination during the Crisis in Libya, 2012 (interner Bericht; Dokument liegt dem Autor vor).

¹⁸ UN Doc. A/70/95-S/2015/446 v. 16.6.2015, Abs. 222. HIPPO hatte Termine mit Akteuren innerhalb der EU und NATO. Diese wurden ebenfalls vom UNLOPS organisiert und betreut.

Erweiterung der Agenda und europäische Beiträge zur Friedenssicherung

Das Interesse der Vereinten Nationen verschiebt sich zunehmend auf andere Kooperationsbereiche und Angelegenheiten mit der EU und der NATO, die jenseits gemeinsamer Einsätze liegen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UN-Verbindungsbüros arbeiten beispielsweise auf verschiedenen Ebenen an Ideen und Vorschlägen, um eine schnellere Entsendung von Einsatzkräften und die Unterstützung der Afrikanischen Union zu erreichen.¹⁹

Die Vereinten Nationen nutzen immer häufiger bestehende Mechanismen der Partnerschaften, um die Mitgliedstaaten für die UN-Friedenssicherung (zurück)zugewinnen. Dafür kooperiert das UNLOPS mit den Expertinnen und Experten der Friedenssicherung in Europa – wie etwa mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Diese Zusammenarbeit wird auch in konkrete Projekte der Partnerschaft wie den Gemeinsamen Prioritäten 2015–2018 übertragen.²⁰ Das DPKO versucht über die Zusammenarbeit mit der EU und parallel direkt mit den Mitgliedstaaten die europäischen Kräfte für die UN-Friedenssicherung zu erreichen. Deshalb pflegt UNLOPS fast täglichen Kontakt zu den Mitgliedstaaten der EU und der NATO. Zusätzlich wurden im Jahr 2015 sicherheitspolitische Strategieprozesse der Mitgliedstaaten unterstützt. Beispielsweise nahm der Leiter des UNLOPS Rory Keane als Experte an einem Workshop des deutschen Bundes-

ministeriums der Verteidigung zum Weißbuch 2016 teil.²¹ Durch die Einrichtung des UNLOPS nahmen sich die UN dieser Aufgabe durch dauerhafte Strukturen und einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege an.

Fazit und Ausblick

Das UNLOPS dient als gelungenes Vorbild für die UN, da die Entwicklung der institutionellen Partnerschaften mit der EU und der NATO deutlich gesteigert wurde. Deshalb sind die UN bestrebt, ›Liaison-Mechanismen‹ mit anderen Regionalorganisationen einzurichten beziehungsweise auszubauen.²² Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbindungsbüros sind unverzichtbare Akteure in einer wachsenden interinstitutionellen Friedenssicherung. Die Verbindungsbüros sind jedoch nicht zwangsläufig an der Umsetzung der vereinbarten Kooperation beteiligt und deshalb noch keine Garantie für gelungene Friedensmissionen in den Einsatzgebieten.

Als eine Schnittstelle der drei Hauptabteilungen des UN-Sekretariats – DPA, DPKO und DFS – gilt das UNLOPS als zukunftsweisend. Es kann daher als ein funktionierendes Beispiel für eine mögliche Strukturreform des Sekretariats in New York gesehen werden.²³ Schließlich verweisen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im UNLOPS darauf, dass die Aufteilung zwischen den Hauptabteilungen in Brüssel schwimmt, da eine notwendige Übersicht der Partnerschaften für Frieden und Sicherheit keine strukturellen Grenzen erlaubt.

Die Idee eines Verbindungsbüros ist, Koordination zu ermöglichen, Informationen auszutauschen und Vertrauen aufzubauen.²⁴ Durch den täglichen Kontakt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verbindungsbüros mit der EU und der NATO wird erreicht, was allein aus dem fernen New York nicht möglich wäre. Die Zusammenarbeit auf interinstitutioneller Ebene ist seit der Bürogründung deutlich verbessert worden. Das UNLOPS stellt somit ein kleines, aber bedeutendes Element der Vereinten Nationen dar, um die gemeinsame Friedenssicherung zu einem selbstverständlichen Prozess werden zu lassen.

English Abstract

Christian Blume

An Embassy for Peace: UNLOPS in Brussels pp. 69–72

Secretariats of international organizations such as the UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO), the International Staff of NATO, and the European External Action Service (EEAS) are developing increasingly stronger ties to facilitate a comprehensive approach for safeguarding peace and security. For the past five years, the UN has maintained the United Nations Liaison Office for Peace and Security (UNLOPS) in Brussels to enhance the relations with the aforementioned European security institutions.

¹⁹ EU Doc. 15135/15 v. 8.12.2015, S. 3.

²⁰ Das ZIF förderte den EU-UN-Dialogprozess und bereitete mit den Verantwortlichen die Gemeinsamen Prioritäten 2015-2018 vor, www.zif-berlin.org/de/ueber-zif/nachrichten-aus-dem-zif/detailansicht/article/neue-initiative-2014-zif-moderiert-dialogprozess-zu-eu-un-partnerships.html

²¹ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016: Wege zum Weißbuch, Berlin 2016, S. 25.

²² UN Doc. A/71/587 v. 31.10.2016, Abs. 39–40.

²³ Siehe Sarah Cliffe/Alexandra Novosseloff, Restructuring the UN Secretariat to Strengthen Preventive Diplomacy and Peace Operation, Center on International Cooperation (CIC), Februar 2017.

²⁴ Rafael Biermann/Joachim A. Koops, a.a.O. (Anm. 6), S. 21.

Quo vadis, UNWTO?

Antje Monshausen, geb. 1980, ist Referentin für Tourismus und Entwicklung bei Brot für die Welt und leitet die Arbeitsstelle Tourism Watch seit dem Jahr 2012. Anlässlich des Internationalen Jahres des Nachhaltigen Tourismus für Entwicklung fordert sie eine Weiterentwicklung der Weltorganisation für Tourismus.

Tourismuspolitik ist auch heute noch weitgehend Standortpolitik. Sie hört viel zu oft an der Stadt- oder Landesgrenze auf: Da buhlen Weinbaugebiete an der Mosel um die Gunst der Reisenden und kleine Karibikstaaten stechen sich beim Anwerben von Tourismus-Investitionen gegenseitig aus. Dieses ›Leuchtturmdenken‹ ist einem weltweit verzweigten Wirtschaftsbereich wie dem Tourismus nicht angemessen. Bereits seit dem Jahr 1925 gibt es deshalb eine internationale Vereinigung der staatlichen Reiseorganisationen, die seit dem Jahr 1975 Weltorganisation für Tourismus (World Tourism Organization – UNWTO, vor 2003 WTO) heißt. Seit dem Jahr 2003 hat sie den Status einer offiziellen Sonderorganisation der Vereinten Nationen.

Das ›Leuchtturmdenken‹ im Tourismus ist klimasozial- und entwicklungspolitisch gefährlich. Wenn Staaten das Flugzeug als weltweit klimaschädlichsten Verkehrsträger aus Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit ihres Tourismus subventionieren, setzt eine Abwärtsspirale ein, die den Flugverkehr verbilligt und damit sein klimaschädliches Wachstum fördert. Gleiches gilt, wenn Kreuzfahrtschiffe unter der Flagge von Staaten mit niedrigen Arbeitsstandards fahren und damit den Wettbewerb um die billigsten Arbeitskräfte befeuern.

Keine Frage: Eine Welttourismusorganisation, die die Ziele und Werte der Vereinten Nationen in einem der größten und am schnellsten wachsenden Wirtschaftsbereiche fördern soll, hätte genug zu tun. Tourismusentwicklung ist mit Menschenrechten, Biodiversität und dem Schutz benachteiligter Gruppen wie Kindern, Indigenen und Frauen eng verbunden. Und die UNWTO? Sie kennt all diese Herausforderungen, thematisiert sie gelegentlich am jährlich stattfindenden Welttourismustag oder veröffentlicht Studien zu Frauen im Tourismus, zum Klimawandel oder zum Thema Frieden. Die Erkenntnisse der Studien scheinen allerdings nur theoretisch

relevant. Praktisch kümmert sich die UNWTO in der Tradition eines internationalen Tourismusministertreffens lieber um den Abbau von vermeintlichen Barrieren, die ungehindertem Tourismuswachstum im Wege stehen. Das ist schließlich im Interesse ihrer Mitglieder, darunter – sehr untypisch für die UN-Familie – einzelne Großkonzerne, wie Hotelketten und Reiseveranstalter.

Im ›Globalen Ethikkodex für den Tourismus‹ der UNWTO haben sich Regierungen und Unternehmen verpflichtet, verantwortungsbewusster zu handeln. Überprüft wird die Umsetzung allerdings unzureichend. Das Verfahren für Beschwerden ist unzureichend und fällt meilenweit hinter die Ansprüche der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zurück. Besorgniserregend ist, dass ausgerechnet eine UN-Organisation diese Erwartung nicht erfüllt. Gleiches gilt für breitere Partizipationsverfahren: Während andere UN-Organisationen die Beteiligung einer kritischen Zivilgesellschaft ermöglichen, fehlen solche Konzepte bei der UNWTO.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (kurz: 2030-Agenda) ruft nach einer kritischen Überprüfung und Weiterentwicklung der Strategien im Tourismus – und damit auch der UNWTO. In den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung wird der Tourismus vier Mal genannt. Das ist eine Anerkennung der großen Bedeutung des Bereichs, aber auch eine Mahnung, ihn endlich auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad zu steuern. Die UN haben das Jahr 2017 zum Internationalen Jahr des Nachhaltigen Tourismus für Entwicklung ausgerufen. Wird die UNWTO endlich beginnen, die Verpflichtungen aus der 2030-Agenda im Tourismus Wirklichkeit werden zu lassen? Oder wird sie mit einem ›Weiter wie bisher‹ die Vision einer fairen und gerechten Welt sabotieren? Die Internationale Tourismusbörse (ITB), die größte Tourismusmesse der Welt, nährt die Zweifel an einer Umkehr des aktuellen Trends.



Antje Monshausen
FOTO: BROT FÜR DIE WELT

Wird die UNWTO endlich beginnen, die Verpflichtungen aus der 2030-Agenda im Tourismus Wirklichkeit werden zu lassen?

Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2014 bis 2017

Deutschland war in den Jahren 2014 bis 2015 drittgrößter Pflichtbeitragszahler zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen. Bei den Pflichtbeiträgen zu den Haushalten für UN-Friedensoperationen stand die Bundesregierung an vierter Stelle. In den Jahren 2016 bis 2017 ist Deutschland viertgrößter Pflichtbeitragszahler. Beim Anteil freiwilliger Beitragsleistungen hat sich Deutschlands Position deutlich verbessert.



Prof. Dr. Klaus Hübner, geb. 1939, ist Mitglied im DGVN-Präsidium, Ehrenpräsident der World Federation of United Nations Associations (WFUNA) und Senior Research Fellow beim Global Policy Forum.

Um die Finanzleistungen Deutschlands vergleichend zusammenstellen zu können, sollte ein möglichst einheitlicher Ansatz gewählt werden.¹ Es wurden die offiziellen UN-Statistiken ausgewertet, da die Vereinten Nationen zusammenfassende Darstellungen veröffentlichen, die seitens einer offiziellen deutschen Stelle nicht vorhanden sind. Grundlage für die Übersichten A, C und D ist der zweijährlich erscheinende 14. UN-Bericht ›Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System‹ für die Jahre bis 2015.²

Selbst ein intensives Studium der Fußnoten reicht nicht aus, um den Stellenwert einzelner Tabellen ausreichend einstufen zu können. Da in den Statistiken des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit dem Jahr 2005 freiwillige, zweckgebundene Leistungen nicht mehr als multilaterale, sondern als bilaterale Leistungen verbucht werden, lassen sich die deut-

schen Finanzströme in das UN-System institutionenspezifisch nicht mehr angemessen darstellen. Während einerseits die als öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) geltenden Beiträge in den ›Regelhaushalten‹ als Kernbeiträge (core contributions) nach Institutionen (sowohl Sonderorganisationen als auch Programme und Fonds) aufgeführt wurden, erfolgte für die ›non-core contributions‹ (bilaterale ODA) lediglich eine Gesamtsumme in einer Fußnote (vgl. Übersicht E.2). So werden auch deutsche Pflichtbeiträge an UN-Sonderorganisationen als multilaterale, öffentliche Entwicklungshilfe aufgeführt. Eine Aufschlüsselung der deutschen Beiträge für einzelne Programme und Fonds erfolgt in Übersicht E.1.

Übersicht A

Die Aufstellungen in Übersicht A, erste Spalte, spiegeln die Entwicklung der **Ordentlichen Haushalte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen** für die Jahre 2014 bis 2017 wider. Überraschend hoch erscheint das Haushaltsvolumen der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die als erste Sonderorganisation mit einem ›integrierten Haushalt‹ arbeitet, der sowohl die ordentlichen als auch die außerordentlichen Einnahmen beziehungsweise Ausgaben enthält. Weitere Organisationen planen diesen Ansatz ebenfalls, etwa die UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).

¹ Diese Aufstellung führt den Beitrag ›Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2010 bis 2013‹, Vereinte Nationen (VN), 2/2014, S. 86f., fort. Für die Jahre 2014 bis 2015 werden die Ist-Werte aufgeführt, für die Jahre 2016 und 2017 bei den Sonderorganisationen und Vereinten Nationen Soll-Werte. Die in diesem Text und in den Tabellen verwendeten Abkürzungen der Institutionen sind in der Übersicht ›Das UN-System auf einen Blick‹, VN, 1/2017, S. 43, zu finden. Dort nicht erläuterte Abkürzungen werden in den Anmerkungen aufgeführt.

² UN Doc. A/71/583 v. 28.10.2016.

A. UN, Sonderorganisationen (ohne IMF, Weltbankgruppe und IFAD) und IAEA, 2014 bis 2017

2014/2015								
Organisation	Gesamthaushalt		Pflichtbeiträge		Anteil Deutschlands			
	in Mio. US-Dollar				in Prozent		Mio. US-Dollar	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
UN (Hauptorganisation)	2 931,35	2 974,69	2 611,73	2 771,36	7,141	7,141	182,236	193,776
ILO	400,63	400,63	400,63	400,63	7,145	7,145	27,552	27,441
FAO	511,97	496,62	511,97	496,62	7,142	7,142	36,237	35,140
UNESCO	326,50	326,50	367,21	341,38	7,142	7,142	23,319	23,319
WHO	1 988,60	1 988,60	492,91	467,50	7,142	7,142	34,126	32,349
ICAO ^d	79,75	68,40	78,02	67,65	6,060	6,060	4,701	4,099
UPU ^a	60,27	59,27	36,06	35,91	5,282	5,282	1,904	1,897
ITU ^a	168,50	166,24	128,46	127,60	7,244	7,244	8,055	8,022
WMO ^a	80,47	67,94	66,11	65,84	7,040	7,040	4,654	4,635
IMO ^b	52,34	49,13	49,74	45,36	1,850	1,700	0,865	0,758
WIPO ^a	341,44	340,06	18,13	17,96	6,480	6,564	1,154	1,150
UNIDO ^c	105,85	100,32	87,73	77,90	11,660	11,660	9,205	9,169
UNWTO ^c	16,00	14,76	15,77	14,65	2,794	2,776	0,407	0,375
IAEA ^c	426,63	386,91	411,33	377,50	7,055	7,028	29,007	26,530

2016/2017								
Organisation	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
	UN (Hauptorganisation)	2 700,90	2 700,90	2 432,07	2 432,07	6,39	6,39	159,63
ILO	398,70	398,70	398,70	398,70	7,15	6,39	28,48	25,45
FAO	527,80	527,80	507,37	507,37	7,14	7,14	33,81	33,81
UNESCO	333,50	333,50	326,52	326,50	6,39	6,39	20,86	20,86
WHO	2 192,450	2 192,450	464,50	464,50	7,14	6,39	33,17	33,17
ICAO	79,24	78,11	73,23	71,48	6,06	5,48	4,48	3,92
UPU	57,50	o. A.	34,78	o. A.	5,80	5,80	2,02	1,96
ITU	156,74	156,74	103,71	103,71	6,00	6,00	7,76	7,76
WMO	69,62	63,35	66,57	66,57	7,04	6,30	4,69	4,19
IMO	40,48	41,14	37,37	37,37	1,57	o. A.	0,61	o. A.
WIPO	341,64	347,78	16,93	16,93	6,56	6,56	1,11	1,11
UNIDO	88,75	88,75	88,75	88,75	11,95	11,95	10,45	10,45
UNWTO	14,07	14,07	13,29	13,29	2,73	2,69	0,36	0,36
IAEA	377,57	377,57	374,21	374,21	7,00	7,00	28,13	28,13

a Der Haushalt für ILO, UPU, ITU, WMO und WIPO wird in Schweizer Franken (CHF) aufgestellt.

b Der Haushalt für IMO wird in Pfund Sterling (GBP) aufgestellt.

c Der Haushalt für UNIDO, UNWTO und IAEA wird in Euro aufgestellt.

d Der Haushalt für ICAO wird in Kanadischen Dollar (CAN) aufgestellt.

Für die Jahre 2014 und 2015 wurden für die von den Organisationen angegebenen Werte in US-Dollar (USD) umgerechnet, anhand der »year-end United Nations operational rate of exchange« (UN Doc. A/71/583 v. 28.10.2016, S. 10). Für die Jahre 2016 und 2017 wurden folgende Umrechnungen in US-Dollar (USD) vorgenommen: UPU, ITU, WMO, WIPO: 1,00 CHF = 0,975 USD; IMO: 1,00 GBP = 1,241 USD; UNIDO, UNWTO: 1,00 EUR = 1,043 USD; ICAO: 1,00 CAD = 0,80 USD. Die Beitragssätze wurden auf zwei Stellen hinter dem Komma abgekürzt. Quellen: 2014 und 2015: Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, UN Doc. A/71/583 v. 28.10.2016.

Gesamthaushalt: Tabelle 1, Approved Regular Budgets (2010–2015), S. 11–12; Pflichtbeiträge: Tabelle 2, Total Revenue by Organization (2014–2015), S. 13–14. Beitragssätze Deutschlands: Tabelle 5, Percentage Assessments by Organization, S. 57 und 58; Pflichtbeiträge Deutschlands: Tabelle 6, Assessments Voted, Assessments Received for Current Year, and Prior Years' Assessments received (2014–2015), S. 77 und 78. 2016 und 2017: Einzelrecherchen auf den Webseiten der Sonderorganisationen sowie Kommunikation mit den zuständigen Haushaltsreferaten der Sonderorganisationen und/oder Bundesministerien.

Seit dem Zweijahreszeitraum 2012/13 verabschiedet die UNESCO Haushaltspläne, die rund 23 Prozent über den aktuellen Ausgabenplänen liegen, da die USA und Israel ihre Pflichtbeiträge nicht zahlen. Hinzu kommen Wechselkursprobleme, da die von den Sonderorganisationen angegebenen Werte für den 14. UN-Bericht zu einem Kurs zum jeweiligen Jahresende in US-Dollar umgerechnet wurden. Diese Besonderheiten erschweren die Vergleichbarkeit der ordentlichen Haushalte.

Übersicht A enthält zudem Angaben zur beschlossenen Haushaltsentwicklung (Soll-Werte) für die Jahre 2016 und 2017, die über die Webseiten der Sonderorganisationen oder mit Hilfe der für sie zuständigen Bundesministerien ermittelt werden konnten. Dabei mussten in mehreren Fällen Umrechnungen in US-Dollar vorgenommen werden (vgl. die jeweiligen Anmerkungen in Übersicht A). Dies bedeutet, dass die für die Jahre 2016 und 2017 zu erwartenden Ist-Rechnungen deutlich abweichen können – je nachdem, ob die Haushaltsansätze tatsächlich realisiert und welche Umrechnungskurse angewendet wurden.

In der zweiten Spalte werden die veranlagten **Pflichtbeiträge** für den Zeitraum 2014 bis 2017 aufgeführt. Diese stellen einen großen Einnahmeposten für die Organisation dar, wie sich aus dem Vergleich von Haushalten und Pflichtbeiträgen ermitteln lässt. Eine Ausnahme bilden der integrierte Haushalt der WHO und die WIPO. Da die WIPO beträchtliche Einnahmen aus Gebühren, Dienstleistungen und Veröffentlichungen erhält, ist der Anteil der Pflichtbeiträge äußerst gering. Insgesamt stiegen die Pflichtbeiträge für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen zwischen den Jahren 2014 und 2015 auf 5,3 Mrd. US-Dollar, wobei der Anstieg bei den Vereinten Nationen 0,16 Mrd. US-Dollar betrug. Für den Zeitraum 2016 bis 2017 ist eine relativ konstante Entwicklung der Pflichtbeiträge zu beobachten – vorausgesetzt, dass alle Mitgliedstaaten ihren Beitragspflichten tatsächlich nachkommen, was nicht immer der Fall ist.

Deutschlands Anteile an den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen UN-Haushalt stiegen im Zeitraum 2014 bis 2015 von 182 auf 194 Mio. US-Dollar. Ab dem Jahr 2016 ist mit einem Pflichtbeitrag in Höhe von rund 160 Mio. US-Dollar zu rechnen. Deutschland zahlt seine Pflichtbeiträge in der Regel in zwei Raten am Anfang und im März des jeweiligen Jahres. Die Finanzordnung der Vereinten Nationen schreibt jedoch vor, dass die jährlichen Pflichtbeiträge pünktlich und vollständig innerhalb von 30 Tagen am Jahresanfang zu zahlen sind. Die **Pflichtbeiträge Deutschlands an die Sonderorganisationen** (ohne die in Bretton Woods gegründeten Währungs- und Finanzinstitutionen und den IFAD) bewegten sich in diesem Zeitraum

auf einem ähnlichen Niveau zwischen 208 und 175 Mio. US-Dollar.

Übersicht B

Hier wird ein Überblick über die Entwicklung der **Pflichtbeiträge Deutschlands zu den Haushalten für UN-Friedensoperationen** für den Zeitraum 2013 bis 2016 gegeben. Im Rahmen eines Zehn-Stufen-Modells A-J gehört Deutschland der Stufe B an, deren Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Beitragssatz zum ordentlichen UN-Haushalt veranlagt werden. Lediglich die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) werden mit einem höheren Beitragsschlüssel veranlagt (Stufe A), um ihrer besonderen Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gerecht zu werden. Sie müssen den Differenzbetrag zahlen, der sich aus der Umverteilung der übrigen Pflichtbeiträge ergibt, nachdem die Abschläge für die Mitgliedstaaten der Stufen C bis J gemacht wurden. Dementsprechend sieht die Beitragstabelle für Friedensoperationen vor, dass die USA ab dem Jahr 2016 mit einem Anteil von 28,5738 Prozent 6,5738 Prozentpunkte zusätzlich zahlen müssen. Chinas Anteil stieg um 2,3557 Prozentpunkte auf 10,2779 Prozent. Damit ist der Staat zweitgrößter Pflichtbeitragszahler für Friedensoperationen. Insgesamt tragen die P5 seit dem Jahr 2016 mit 55 Prozent deutlich mehr als die Hälfte der jeweiligen Kosten für Friedensoperationen.

Die deutschen Pflichtbeiträge für Friedensoperationen der Vereinten Nationen sanken zwischen den Jahren 2013 und 2016 von 704 zunächst auf 469 beziehungsweise 420 Mio. US-Dollar und stiegen dann im Jahr 2016 auf 646 Mio. US-Dollar. Bezogen auf die Pflichtbeiträge an das UN-System insgesamt sank dieser Anteil im Zeitraum von 2013 bis 2015 von 63,2 über 55,3 auf 52,2 Prozent (vgl. Übersicht F).

Übersicht C

Die Übersicht enthält Informationen über **freiwillige Beitragsleistungen Deutschlands an die UN und ihre Sonderorganisationen**. Dabei sind insgesamt Schwankungen für die Jahre 2013 bis 2015 festzustellen. Während die Leistungen an die UN-Treuhandfonds von 44,8 auf 97,2 Mio. US-Dollar deutlich gestiegen sind, erfolgte bei den Sonderorganisationen zwischen 2014 und 2015 ein Einbruch um etwa 35 Mio. US-Dollar. Dieser ist auf den gesunkenen Anteil bei der Weltgesundheitsorganisation zurückzuführen.

B. Pflichtbeiträge Deutschlands für die UN-Friedensoperationen, 2013–2016 (in Mio. US-Dollar/in Prozent)

2013		2014		2015		2016	
in Mio. US-Dollar	in Prozent	in Mio. US-Dollar	in Prozent	in Mio. US-Dollar	in Prozent	in Mio. US-Dollar	in Prozent
703,81	7,141	469,16	7,141	420,22	7,141	645,82	6,389

Quelle: Auswärtiges Amt.

C. Freiwillige Leistungen Deutschlands an die UN und ihre Sonderorganisationen, 2013–2015 (in Mio. US-Dollar)

	2013	2014	2015
UN (Treuhandfonds)	44,832	81,078	97,218
UN (Friedenserhaltene Maßnahmen)	–	–	–
UN (insgesamt)	44,832	81,078	97,218
ILO	3,681	5,540	3,123
FAO	14,635	16,431	24,718
UNESCO	3,709	4,333	4,744
WHO	45,619	47,518	7,451
ICAO	0,194	0,453	0,253
ITU	–	–	–
UPU	–	–	–
WMO	0,829	0,156	0,355
IMO	0,559	0,337	0,249
WIPO	0,503	0,139	0,290
UNIDO	1,638	0,661	0,710
UNWTO	0,658	–	0,064
IAEA	10,045	9,711	7,751
Sonderorganisationen (insgesamt)	82,070	85,279	49,708
Insgesamt	126,902	166,357	146,926

Quellen:

2013 – Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, UN Doc. A/69/305 v.

12.8.2014, Tabelle 2A (Voluntary Contributions by Organization and Funding Country/Area (2012–2013).

2014 bis 2015 – Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System.

Note by the Secretary-General, UN Doc. A/71/583 v.

28.10.2016, Tabelle 2A (Voluntary Contributions by Organization and Funding Country/Area (2014–2015).

D. Freiwillige Leistungen Deutschlands an ausgewählte Programme und Fonds der Vereinten Nationen, 2013–2015 (in Mio. US-Dollar)

	2013	2014	2015
ITC	0,10	0,42	0,51
UNAIDS*	3,67	3,69	3,27
UNDP*	115,22	143,19	150,26
UNEP	50,77	34,39	19,71
UNFCCC*	7,40	8,27	7,10
UNFPA*	28,30	25,99	22,80
UNHCR*	116,62	139,50	142,86
UNICEF*	59,76	193,74	222,06
UNITAR	0,88	1,07	1,16
UN-Habitat	0,97	2,53	0,74
UN-Women*	3,69	4,61	3,55
UNODC	7,19	3,28	0,99
UNRWA*	53,06	79,98	91,72
UNU	5,98	5,32	5,21
WFP*	230,18	301,19	329,16
Insgesamt	683,79	947,17	1 001,10

Abkürzungen:

ITC – Internationales Handelszentrum; UNAIDS – Gemeinsames Programm der UN für HIV/Aids; UNFCCC – Rahmenübereinkommen der UN über Klimaänderungen; UNODC – Büro der UN für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung.

Quellen:

2013 – Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, UN Doc. A/69/305 v. 12.8.2014, Tabelle 2A (Voluntary Contributions by Organization and Funding Country/Area (2012–2013) sowie Jahresberichte der mit einem * versehenen Programme und Fonds.

2014 bis 2015 – Budgetary and Financial Situation of the Organizations of the United Nations System. Note by the Secretary-General, UN Doc. A/71/583 v. 28.10.2016, Tabelle 2A (Voluntary Contributions by Organization and Funding Country/Area (2014–2015) sowie Jahresberichte der mit einem * versehenen Programme und Fonds.

Übersicht D

Übersicht D enthält Informationen über die **freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands an Programme und Fonds** der UN im Zeitraum 2013 bis 2015. Bei der Zusammenstellung wurden sowohl die Tabelle 2A der UN-Berichte (UN Doc. A/69/305 v. 12.8.2014 und UN Doc. A/71/583 v. 28.10.2016) als auch die Jahresberichte der Institutionen herangezogen, um die freiwilligen Leistungen möglichst vollständig erfassen zu können (bei Abweichungen wurden die Jahresberichte verwendet).

Hier ist ein kontinuierlicher, deutlicher Anstieg der deutschen Beiträge von rund 684 auf 1001 Mio. US-Dollar zu verzeichnen. Dabei ragen insbesondere UNICEF und WFP heraus, die im Jahr 2015 rund 222 beziehungsweise 329 Mio. US-Dollar erhielten. Hier stand Deutschland im Jahr 2015 jeweils an dritter Stelle. Im Vergleich zu den freiwilligen Beitragsleistungen an die Sonderorganisationen wird deutlich, dass die jährlichen Beiträge an die Programme und Fonds mehr als das Achtfache und im Jahr 2015 sogar das Zwanzigfache ausmachten (vgl. die Zeilen B.2 und B.3 in Tabelle F).

Übersichten E.1 und E.2

In den Berechnungen des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee – DAC) der OECD wird seit Mitte der neunziger Jahre; beim BMZ seit dem Jahr 2005 zwischen **›multilateralen‹** und **›bilateralen‹** Beiträgen der **Entwicklungszusammenarbeit (ODA)** wie folgt unterschieden: Nur noch reguläre, nicht zweckgebundene Beiträge gelten als multilaterale Beiträge, während Sonderbeiträge, die für bestimmte programm- oder projektspezifische Zwecke überwiesen werden, unter **›bilateral‹** verbucht werden. Am Beispiel einiger Programme und Fonds wird dies für die Jahre 2013 bis 2015 in Übersicht E.1 veranschaulicht. Es wird deutlich, dass die nicht zweckgebundenen Beiträge insgesamt einen zunehmend sinkenden Anteil ausmachen. Hier nimmt Deutschland keine Sonderstellung ein.

Betrachtet man die ODA-Beiträge Deutschlands an die UN insgesamt, wie sie vom BMZ in Abstimmung mit der OECD erfasst werden (vgl. Übersicht E.2), so ergibt sich ein ähnliches Bild: Hier machen die Kernbeiträge einen sinkenden Anteil von 51,8 auf 33,2 Prozent aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diese Berechnungen anteilig Pflichtbeiträge an acht Sonderorganisationen und die UN eingehen.

Zusammenfassung (Übersicht F)

In Übersicht F werden die staatlichen Finanztransfers für den Zeitraum 2013 bis 2015 vergleichend zusammengestellt. Die Pflichtbeiträge sanken im Unterschied zu den freiwilligen Beitragsleistungen. Dies erklärt sich vor allem aus den gesunkenen Zahlungen für die UN-Friedensoperationen zwischen den Jahren 2013 und 2015 von 704 über 469 auf 420 Mio. (vgl. Übersicht B). Im behandelten Zeitraum sanken die Pflichtbeiträge daher bis zum Jahr 2015 von 1113 auf 804 Mio. US-Dollar.

Die freiwilligen Beitragsleistungen stiegen zwischen den Jahren 2013 und 2015 kontinuierlich von 810 auf 1148 Mio. US-Dollar an. Dies ist vor allem auf den Anstieg der Beiträge an die Programme und Fonds zurückzuführen. Hervorzuheben ist zudem, dass der Anteil der freiwilligen Beitragsleistungen an den Gesamtbeiträgen im Jahr 2013 mit 42,1 Prozent noch unter dem der Pflichtbeiträge lag. Er stieg jedoch im Jahr 2014 – aufgrund der gesunkenen Pflichtbeiträge für UN-Friedensoperationen einerseits und des deutlichen Anstiegs der freiwilligen Leistungen andererseits – auf rund 57 Prozent und im Jahr 2015 auf fast 59 Prozent.

Das Auswärtige Amt hat einen anderen Berechnungsansatz gewählt.³ Hier wurden die Angaben der einzelnen Bundesministerien zu den Finanzleistungen an die Vereinten Nationen für die Jahre 2014 und 2015 zusammengerechnet. Zwar lagen die Anteile der freiwilligen Leistungen mit 55,5 beziehungsweise 56,9 Prozent ebenfalls deutlich über denen der Pflichtbeiträge. Allerdings beliefen sich die Gesamtsummen nach Umrechnung mit Hilfe des offiziellen OECD/DAC-Umrechnungskurses mit 2,027 beziehungsweise 2,324 Mrd. US-Dollar über den in Tabelle F ermittelten Werten.

Die genannten Probleme machen deutlich, dass die vorliegende Analyse keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann. Darüber hinaus bestehen Konsistenzprobleme, die sich nur über einen höheren Grad an Transparenz und Detailliertheit lösen lassen können. Dies gilt sowohl für die offiziellen deutschen Quellen als auch für die Statistiken der Vereinten Nationen. Von großem Interesse wäre auch eine Untersuchung, in welche Staaten die zweckgebundenen Finanzmittel fließen und in welchem Verhältnis sie zu den tatsächlichen multilateralen Finanzströmen stehen. Hier wäre auch die Frage zu klären, inwieweit die entwicklungspolitischen Aufgaben durch humanitäres Engagement ersetzt werden.

³ Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des UN-Systems in den Jahren 2014 und 2015, Drucksache 18/9482 v. 25.8.2016, S. 63.

E.1 Freiwillige Beiträge Deutschlands an UN-Programme und -Fonds, 2013 bis 2015, Multilateral (A), bilateral (B) und insgesamt (C) (in Mio. US-Dollar)

Organisation	2013			2014			2015		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
UNDP	29,85	85,37	115,22	29,11	114,08	143,19	25,13	125,13	150,26
UNFPA	24,00	4,30	28,30	24,70	1,30	26,00	21,30	1,50	22,80
UNHCR	10,39	106,23	116,62	10,30	129,20	139,50	8,70	134,20	142,90
UNICEF	8,66	51,10	59,76	15,84	177,89	193,73	9,54	212,53	222,07
UNRWA	10,30	42,76	53,06	10,85	69,13	79,98	11,17	80,55	91,72
WFP	-	230,20	230,20	-	301,20	301,20	-	329,20	329,20
UNEP	9,89	-	9,89	9,64	-	9,64	8,28	-	8,28
UNAIDS	3,67	-	3,67	3,69	-	3,69	3,27	-	3,27
UNU	-	5,98	5,98	-	5,23	5,23	-	5,21	5,21
OCHA	2,04	3,69	5,73	1,99	5,97	7,96	1,63	6,53	8,16
UNV	2,38	3,63	6,01	2,30	2,35	4,65	2,01	3,40	5,41
UNCCD	2,12	-	2,12	2,17	-	2,17	1,96	0,28	2,24
UNFCCC	7,40	-	7,40	3,12	5,15	8,27	2,65	4,45	7,10
UNODC	7,19	-	7,19	3,28	-	3,28	0,99	-	0,99
UN-WOMEN	3,09	0,60	3,69	2,62	1,98	4,60	2,29	1,26	3,55
Insgesamt	120,98	533,86	654,84	119,61	813,48	933,09	98,92	904,24	1003,16

A: Reguläre, das heißt nicht zweckgebundene Beiträge (core contributions) = Multilaterale Beiträge.
B: Sonderbeiträge, das heißt zweckgebundene Beiträge (non-core contributions) = Bilaterale Beiträge.
C: Insgesamt.

E.2 Deutsche ODA-Beiträge an die Vereinten Nationen, 2013 bis 2015 (in Mio. US-Dollar)

Jahr	Kernbeiträge	Nicht-Kernbeiträge	Insgesamt
2013	406,83	378,24	785,1
2014	386,14	565,06	951,2
2015	328,42	662,08	990,5

Anmerkung

Die Umrechnung von Euro in US-Dollar erfolgte mit Hilfe des offiziellen OECD/DAC-Umrechnungskurses.

Quelle: BMZ.

F. Deutsche Beiträge an das UN-System, 2013 bis 2015 (in Mio. US-Dollar)

	2013	2014	2015
A. Pflichtbeiträge			
1. Ordentlicher UN-Haushalt	181,97	182,24	193,78
2. Friedensoperationen	703,81	469,16	420,22
3. Sonderorganisationen (einschl. IAEA, ohne Bretton-Woods-Institutionen und IFAD)	207,92	181,19	174,88
4. Sonstige ^a	19,18	15,30	15,05
Zwischensumme	1 112,88	847,89	803,93
B. Freiwillige Beitragsleistungen			
1. Vereinte Nationen (Treuhandfonds, Spezialfonds)	44,83	81,08	97,22
2. UN-Programme und -Fonds	683,38	947,17	1 001,10
3. Sonderorganisationen (einschl. IAEA, ohne Bretton-Woods-Institutionen)	82,07	85,28	49,71
Zwischensumme	810,28	1 113,53	1 148,03
Insgesamt	1 923,16	1 961,42	1 951,96

a UN-Pflichtbeiträge für die Internationalen Gerichtshöfe, internationale Konferenzen und den Deutschen Übersetzungsdienst.

Weitere Informationen: Vgl. zu Deutschlands Beiträgen zur Finanzierung des UN-Systems seit dem Jahr 1991: www.dgvn.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitraege-zur-finanzierung-des-un-systems

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

UN-Waffenübereinkommen | 5. Überprüfungskonferenz 2016

- Expertengruppe zu tödlichen autonomen Waffensystemen
- Menschliche Kontrolle von LAWS

Das **Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen (Convention on Certain Conventional Weapons – CCW)** vom 10. Oktober 1980 zielt darauf ab, den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, in bewaffneten Konflikten zu verbieten oder zu beschränken. Die 121 Vertragsstaaten (Stand: 15. März 2017) kommen alle fünf Jahre zu einer Überprüfungskonferenz zusammen.

Das zentrale Thema der 5. Überprüfungskonferenz des UN-Waffenübereinkommens vom 12. bis 16. Dezember 2016 in Genf waren die Verhandlungen über die Fortsetzung der informellen Beratungen zu tödlichen autonomen Waffensystemen (Lethal Autonomous Weapons Systems – LAWS). Nach einem dreijährigen informellen Verhandlungsprozess hat sich eine überwältigende Mehrheit von 89 der 123 Vertragsstaaten auf ein Mandat für eine Expertengruppe (Open-ended Group of Governmental Experts – GGE) geeinigt. Diese unter indischem Vorsitz geführte Gruppe von Regierungsvertreterinnen und -vertretern soll die LAWS-Problematik im Zusammenhang mit den Zielen des UN-Waffenübereinkommens beraten. Mit der Mandatserteilung wurde dieses brisante Thema in ein formelles CCW-Verhandlungsformat eingebettet und damit ein wich-

tiges Zeichen für die weiteren Verhandlungen gesetzt.

Bedenken von NGOs

Tödliche autonome Waffensysteme sind vollautomatisierte Waffensysteme, die in der Lage sein sollen, Angriffe ohne menschliches Mitwirken durchzuführen. Die mittlerweile 54 nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) aus 25 Ländern, die sich der im Jahr 2013 gegründeten Kampagne ›Campaign to Stop Killer Robots‹ zum Verbot von tödlichen autonomen Waffensystemen angeschlossen haben, kritisieren die Entwicklung und den späteren Einsatz solcher Waffensysteme. Sie argumentieren mit ernstzunehmenden rechtlichen, ethischen und sicherheitspolitischen Bedenken. Infrage steht insbesondere, ob der zukünftige Einsatz tödlicher autonomer Waffensysteme mit dem im humanitären Völkerrecht geltenden Grundsatz der Vermeidung überflüssiger Verletzungen oder unnötiger Leiden sowie dem Unterscheidungsgrundsatz vereinbar ist.

Definition von LAWS

Die Expertengruppe, die sich im Verlauf des Jahres 2017 zweimal treffen wird

und dem nächsten CCW-Vertragsstaaten-treffen vom 22. bis 24. November 2017 einen Bericht vorlegen soll, wird ihre Arbeit auf der Grundlage der Empfehlungen des informellen, unter deutschem Vorsitz geführten Expertentreffens vom April 2016 fortsetzen. Schwerpunkte ihrer Arbeit werden die Definition von LAWS und ihre Vereinbarkeit mit dem humanitären Völkerrecht sein. Auch Fragen im Zusammenhang mit Menschenrechten, Verantwortlichkeiten, globaler Sicherheit und ethischen Werten stehen im Blickpunkt der Betrachtung. Dabei wird insbesondere das von den nichtstaatlichen Organisationen geforderte Konzept der ›sinnvollen menschlichen Kontrolle‹ (meaningful human control) über tödliche autonome Waffensysteme einen wichtigen Verhandlungsbaukasten für ein weiteres Protokoll zum UN-Waffenübereinkommen spielen. Bis dahin ist es allerdings noch ein weiter Weg, denn zunächst müssen die zentralen Problemfelder gemeinsam bearbeitet werden. Gleichzeitig gilt es, die technologisch fortgeschrittenen Staaten von der Notwendigkeit eines Protokolls zu LAWS zu überzeugen.

Weitere Informationen und Dokumente:
Final Document of the Fifth Review Conference, UN Doc. CCW/CONF.V/10 (Advance Version) v. 23.12.2016; Report of the 2016 Informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), UN Doc. CCW/CONF.V/2 v. 10.6.2016.

Jana Hertwig

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jana Hertwig, UN-Waffenübereinkommen: 4. Überprüfungskonferenz 2011, VN, 2/2012, S. 78ff., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 10. und 11. Tagung 2016

- 55 Staaten haben ratifiziert
- Friedensprozess in Kolumbien
- Erste Individualbeschwerde entschieden

Am 23. Dezember 2010 trat das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, kurz: Verschwundenen-Konvention)** in Kraft. Ende Januar 2017 – zehn Jahre nach Verabschiedung des Übereinkommens, hatten 96 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 55 Staaten hatten es ratifiziert. Die Bereitschaft zur Ratifizierung wächst langsam aber kontinuierlich. Im Jahr 2016 haben mit Sri Lanka und der Zentralafrikanischen Republik zwei Staaten ratifiziert, die eine Vergangenheit mit zahlreichen Fällen des Verschwindenlassens aufweisen. Sie haben damit ein Zeichen gesetzt, dass sich diese Schrecken nicht wiederholen sollen.

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. Derzeit gehören dem CED vier Personen aus Lateinamerika, drei aus Westeuropa, zwei aus Asien und eine Person aus Osteuropa an. Dies entspricht nur teilweise der regionalen Verteilung der Vertragsstaaten, die vor allem in Lateinamerika und Westeuropa liegen. Auf der 11. Sitzung wurde Santiago Corcuera (Mexiko) zum Präsidenten gewählt. Die neuen Vizepräsidenten sind Suela Janina (Albanien), Kimio Yakushiji (Japan) und Rainer Huhle (Deutschland).

Im Berichtszeitraum tagte der Ausschuss zweimal jeweils zwei Wochen in Genf (10. Tagung: 7.–18.3.; 11. Tagung: 3.–14.10.2016).

Staatenberichte

Die Verschwundenen-Konvention sieht nur einen umfassenden Bericht vor, der zwei Jahre nach der Ratifizierung 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 11. Tagung hatte der Ausschuss insgesamt 18 Staatenberichte diskutiert und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen.

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 10. Tagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte von Burkina Faso, Kasachstan und Tunesien. Bosnien-Herzegowina und Kolumbien folgten auf der 11. Tagung.

Problembereiche

Die meisten Staatenberichte wiesen ähnliche Problembereiche auf, die zu entsprechenden Empfehlungen führten. Dazu gehört die Verankerung eines Tatbestands des Verschwindenlassens im jeweiligen Strafgesetzbuch in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen. Ein großes Themenfeld sind die im Übereinkommen sehr detailliert ausgeführten Rechte der Opfer wie das Recht der Angehörigen auf Zugang zu allen Informationen über den möglichen Auf-



Die Statuen im Hof des Palais Wilson, dem Tagungsort des Ausschusses gegen das Verschwindenlassens, repräsentieren die Verschwundenen. FOTO: RAINER HUHLE

enthalt 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.

Kolumbien

Der ›konstruktive Dialog‹ fand auf der 11. Sitzung statt und war sehr komplex. Der Termin war langfristig für den 3. und 4. Oktober geplant gewesen. Danach wurde jedoch die Volksabstimmung über das Friedensabkommen mit der Rebellengruppe ›Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens‹ (FARC) für den 2. Oktober 2016 angesetzt. Das Friedensabkommen enthielt zahlreiche Vereinbarungen, die auch für den Dialog mit dem Staat über die Verhütung und Bekämpfung des Verschwindenlassens von hoher Relevanz waren. Da das Abkommen noch nicht in Kraft war, wurde der Dialog auf den 6. Oktober 2016 verschoben. Die Empfehlungen des Ausschusses konnten sich aufgrund der Ablehnung des Friedensabkommens durch die kolumbianische Bevölkerung nicht unmittelbar auf die darin enthaltenen Pläne für den Schutz der Opfer des Verschwindenlassens und die Bekämpfung dieses Verbrechens beziehen. Daher wurde Kolumbien gebeten, über wichtige Empfehlungen des Ausschusses, vor allem für die Verbesserung der Register und die Methoden der Suche nach Verschwundenen sowie der Ermittlung der Verantwortlichen, innerhalb eines Jahres erneut an den Ausschuss zu berichten.

Individualbeschwerden

Artikel 31 der Verschwundenen-Konvention sieht ein Individualbeschwerdeverfahren vor, das von den Vertragsstaaten gesondert anerkannt werden muss. Davon haben bisher 21 Staaten Gebrauch gemacht. Noch immer können sich auch manche europäische Staaten nicht zur Anerkennung der Individualbeschwerde entschließen. Der Ausschuss spricht in allen seinen Abschließenden Bemerkungen die dringende Empfehlung aus, Artikel 31 zu ratifizieren.

Eine erste Individualbeschwerde hat der Ausschuss im Jahr 2015 angenommen und auf der 10. Tagung entschieden. Die Familie des im Jahr 2013 in argentinischen Gefängnissen misshandelt, geheim verlegten und schließlich tot aufgefundenen Roberto Yrusta hatte den Fall vor den Ausschuss gebracht. Der CED entschied, 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. Er stellte darüber hinaus fest, dass auch eine rechtmäßige Verhaftung und Unterbringung in einer Haftanstalt zu einem Verschwindenlassen wird, wenn später der tatsächliche Aufenthaltsort des Häftlings verheimlicht wird. Mit dieser Entscheidung hat der CED zugleich eine wichtige Interpretation über die Bedeutung des Rechts auf Wahrheit und der staatlichen Pflicht auf Schutz aller Personen durch das Gesetz gegeben.

Länderbesuche

Die Konvention sieht vor, dass der Ausschuss bei Hinweisen auf schwerwiegende Verletzungen der Bestimmungen des Übereinkommens einen Länderbesuch durchführen kann. Der Ausschuss 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 noch keine Übereinkunft erzielt worden.

Eilaktionen

Eine Besonderheit der Verschwundenen-Konvention ist die Möglichkeit des Ausschusses nach Artikel 30, »in dringenden Fällen einen Antrag auf Suche und 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 CED in den Jahren 2012 bis 2014 insgesamt 62 solcher Anträge auf Eilaktionen, waren es Ende

2016 bereits über 350. Nach Artikel 30(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 Arbeitsbereich aufgetan, der nicht zuletzt für das Sekretariat des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – 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 im Berichtsjahr etwas personelle Entlastung gebracht.

Obwohl nur in wenigen Fällen aufgrund dieser Eilaktionen Personen wiedergefunden werden konnten, führt doch jeder einzelne Fall den Ausschussmitgliedern die Dramatik des Verschwindenlassens vor Augen. Dies gilt auch für die vielen Defizite in staatlichen Institutionen, die bei der Prüfung der Staatenberichte allein nicht zutage treten würden. Die Erfahrungen bei den Eilaktionen fließen daher auch in die Gesamtbewertung der Staaten während der Berichterstattung und der Ergebnisverfolgung ein.

Sonstiges

Artikel 27 des Übereinkommens sieht vor, dass die Vertragsstaaten im Zeitraum von vier bis sechs Jahren nach seinem Inkrafttreten darüber entscheiden, ob die Überwachung des Übereinkommens weiterhin durch den CED oder durch andere Institutionen gewährleistet werden soll. Die Vertragsstaaten haben am 19. Dezember 2016 in Genf entschieden, dass der Ausschuss auch weiterhin in der bisherigen Form bestehen bleibt. Der damalige deutsche Botschafter bei den UN Hans-Joachim Daerr in Genf hob hervor, dass der CED insbesondere für die stark gewachsene Zahl der wichtigen Eilaktionen mehr Ressourcen benötige.

Rainer Huhle

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Rainer Huhle über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen, VN, 5/2016, S. 227f., fort.)

Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum | 10. Treffen 2015 und 11. Treffen 2016

- IGF hat sich etabliert
- Strukturelle Probleme trotz Fortschritten
- Stärkere Beteiligung Deutschlands

Seit seiner Gründung im Jahr 2006 hat sich das **Internet Governance Forum (IGF)** als eine erfolgreiche Multistakeholder-Plattform im System der internationalen Beziehungen etabliert. Das IGF ist zu einem ebenso seriösen wie einzigartigen Mechanismus geworden und es spielt eine wesentliche Rolle bei der Weiterentwicklung des globalen ›Internet Governance Ecosystems‹. Seine Einzigartigkeit bezieht das IGF vor allem aus seinem für das UN-System ungewöhnlichen Design: Auf einer vom UN-Generalsekretär einberufenen Konferenz wird ein globales Menschheitsproblem nicht allein von Staaten verhandelt, sondern es sitzen Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft sowie aus Wissenschaft und Technik gleichberechtigt zusammen. Es gewinnt zunehmend die Einsicht, dass die mit dem Internet zusammenhängenden Fragen zu komplex sind, als dass sie von einer Stakeholder-Gruppe allein gelöst werden könnten. Das IGF besitzt zwar selbst keine Entscheidungsbefugnisse, die Ergebnisse der Diskussionen beeinflussen jedoch im zunehmenden Maße die Entscheidungen internationaler staatlicher oder nichtstaatlicher Körperschaften, die mit einem entsprechenden Mandat ausgestattet sind. Im Dezember 2015 hat die 70. UN-Generalversammlung das Mandat um zehn Jahre verlängert.

Das 10. IGF 2015 in João Pessoa, Brasilien

Einen nicht unwesentlichen Anteil an der Mandatsverlängerung hatte der Erfolg des 10. IGF, das im November 2015 im brasilianischen João Pessoa stattfand und an dem 2400 Expertinnen und Experten aus 116 Ländern teilnahmen.

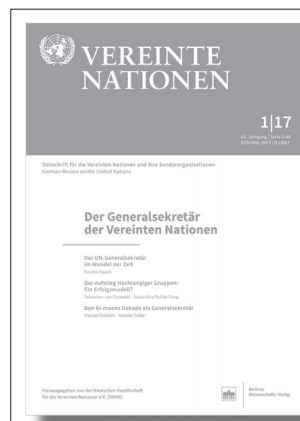
Übergreifendes Thema des 10. IGF war die nachhaltige Entwicklung der ›Internet Governance‹. Ein Großteil der rund 150 Plenarsitzungen, Workshops und Foren beschäftigten sich damit, wie die digitale Spaltung weiter reduziert und eine weitere Milliarde Menschen Zugang zum Internet erhalten könnte. Zunächst gab es dazu ein Arbeitspapier mit konkreten Handlungsempfehlungen für Regierungen und nichtstaatliche Akteure. Andere Themen waren Cybersicherheit und der Kampf gegen Cyberkriminalität, die Durchsetzung der Menschenrechte im digitalen Raum, das Management der kritischen Internetressourcen und die Konsequenzen neuer technologischer Entwicklungen wie das ›Internet der Dinge‹ und künstliche Intelligenz.

Das Forum demonstrierte auch, dass die ›Multistakeholder Advisory Group‹ – das Lenkungsgremium des IGF – und deren neue Vorsitzende, die ehemalige Präsidentin der Internet Society (ISOC) Lynn St. Amour, die richtigen Schlussfolgerungen aus den Empfehlungen der

Arbeitsgruppe zur Verbesserung des IGF bezogen haben. Dieses Gremium wurde von der Konferenz der Vereinten Nationen über Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (United Nations Conference on Science and Technology for Development – UNCSTD) einberufen. Die Bildung von ›Best Practice‹-Foren (BPF) sowie die Professionalisierung der sogenannten ›Dynamic Coalitions‹ (DCs) ermöglichen eine kontinuierliche sachbezogene Arbeit zwischen den jährlichen IGFs, die auch zu konkreten Arbeitspapieren und praktischen Empfehlungen führte.

Das 11. IGF 2016 in Guadalajara, Mexiko

Mit dem Rückenwind der zehnjährigen Mandatsverlängerung fand das 11. IGF im Dezember 2016 im mexikanischen Guadalajara zum Thema inklusives und nachhaltiges Wachstum statt. Erneut nahmen mehr als 2000 Expertinnen und Experten teil, diesmal aus 123 Ländern. Weitere 5000 hatten sich für eine Online-Teilnahme registriert. Die Zahl der Sitzungen stieg auf 200, die zum Großteil live übertragen und von intensiven Diskussionen in den sozialen Netzwerken begleitet wurden. Die BPFs und DCs präsentierten die Fortschreibung ihrer Arbeitspapiere und präzisierten ihre Handlungsempfehlungen für staatliche und nichtstaatliche Akteure. Vertieft wurde die Verzahnung zwischen dem globa-



Als Mitglied der DGVN ...

- ... unterstützen Sie mit uns die Ziele der Charta der Vereinten Nationen.
- ... erhalten Sie vertiefte Einblicke in die Zusammenhänge deutscher und europäischer UN-Politik.
- ... besuchen Sie Veranstaltungen mit herausragenden Persönlichkeiten aus dem UN-System.
- ... erhalten Sie die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

Neugierig geworden? Dann besuchen Sie die Webseite der DGVN: www.dgvn.de.

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

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

len IGF und den regionalen und nationalen IGFs. Insgesamt gibt es mittlerweile 72 vom IGF-Sekretariat in Genf anerkannte regionale und nationale IGFs, darunter der Europäische Dialog über Internet Governance (EuroDIG) und das IGF für Deutschland (IGF-D).

Inhaltlich stand wie im Jahr 2015 die Verknüpfung der Internet-Themen mit den Herausforderungen der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ im Mittelpunkt. Daneben dominierten fünf weitere Themen die Diskussion:

1. drängten sich bei der Cybersicherheit Fragen zu einem möglichen Cyberkrieg, zur Rolle von Cyberwaffen und zu notwendigen vertrauensbildenden Maßnahmen im Cyberspace, um die nationale Sicherheit zu stärken, in den Vordergrund.
2. ging es beim Menschenrechtsschutz um die Privatsphäre, um Verschlüsselung und Anonymität sowie um die Verpflichtungen für nichtstaatliche Akteure bei der Respektierung von Grundrechten wie das Recht auf freie Meinungsäußerung oder der Datenschutz.
3. wurde beim Thema kritische Internetressourcen der vollzogene Wechsel der ›Internet Assigned Numbers Authority‹-Verwaltung weg von einer staatlichen Aufsicht der USA als ein »Triumph des Multistakeholder-Modells« einhellig begrüßt. Dies hat viel Potenzial, als Blaupause auch zur Lösung anderer Internetprobleme zu dienen.
4. arbeiteten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum ›Internet der Dinge‹ heraus, dass Milliarden mit dem Internet verbundene Objekte nicht nur innovative technische, rechtliche und wirtschaftliche Lösungen erfordern, sondern dass auch neue ethisch-moralische Fragen aufgeworfen werden. Diese können nur in einer vertiefenden Diskussion zwischen allen beteiligten und betroffenen Stakeholdern beantwortet werden.
5. gab es zum Thema ›Internet Governance‹ und Handel erstmals eine Interaktion auf Augenhöhe zwischen Regierungsvertreterinnen und -vertretern, die bei der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) Verträge vereinbaren, und ihren Kritikerinnen und Kritikern aus der Zivilgesellschaft.

Dieser Dialog verdeutlichte, dass alle Seiten gewinnen können, wenn es einen offenen und transparenten gleichberechtigten Austausch von Argumenten zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gibt.

Fortschritte und Probleme

Das IGF wird immer stärker zum Treffpunkt der breiteren Internetgemeinde. Zahlreiche Organisationen nutzen das IGF, um bereits kurz vor der offiziellen Eröffnung des IGF eigene Treffen zu organisieren. Das betrifft sowohl Organisationen des UN-Systems wie die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU), die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), die Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization – WIPO) und die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). Gleichzeitig kamen Gremien wie die Globale Kommission für ›Internet Governance‹ (Global Commission on Internet Governance – GCIG), die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN) und ISOC zusammen.

Die sichtbaren Fortschritte, die das IGF mittlerweile gemacht hat, können allerdings nicht über eine Reihe von Problemen hinwegtäuschen. Viele Diskussionen enden nach wie vor unverbindlich. Es gibt keine Mechanismen, die die Umsetzung von Empfehlungen der BPFs oder der DCs dokumentieren. Und während die Zivilgesellschaft sehr engagiert ist, senden viele Regierungen kaum hochrangige Vertreterinnen und Vertreter zum IGF. Auch die Privatwirtschaft, deren Teilnahme durch die Internationale Handelskammer (ICC) koordiniert wird, hat noch Potenzial für ein stärkeres Engagement. Nach wie vor ist das IGF-Sekretariat unterbesetzt und unterfinanziert.

Das 12. IGF wird im Dezember 2017 in Genf stattfinden. Anfang März 2016 fand die erste Konsultationsrunde zur Vorbereitung statt. Genf bietet die gute

Gelegenheit, die am UN-Standort ansässigen internationalen Organisationen stärker in die ›Internet Governance‹-Diskussion einzubeziehen.

Rolle Deutschlands

Die deutsche Internet-Gemeinde ist seit Anfang an aktiv am IGF beteiligt. In Guadalajara waren unter anderem der Verband der deutschen Internetwirtschaft (eco), die deutsche ccTLD-Registry DENIC, die für die Vergabe der ›.de‹-Adressen zuständig ist, ISOC Deutschland, das Zentrum für Kinderschutz im Internet, das Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft, die Deutsche Telekom und die zivilgesellschaftliche Plattform iRights vertreten. Bei einem offenen Forum in Deutschland wurde die ›Digitale Agenda‹ der Bundesregierung und der Vorschlag für eine ›Charta der Digitalen Grundrechte der Europäischen Union‹ vorgestellt, den eine Expertenkommission ausgearbeitet hatte. Die Bundesregierung war in Guadalajara mit vier Ministerien gut vertreten. Deutsche Parlamentarier waren im Unterschied zu Mitgliedern des Europäischen Parlaments nicht in Guadalajara vor Ort.

Die deutsche IGF-Gemeinde wächst weiter. Das IGF-D wurde im Februar 2016 durch die Bildung eines 26-köpfigen Lenkungsausschusses professionalisiert. Dem IGF-D-Lenkungsausschuss gehören jeweils vier Vertreterinnen und Vertreter von sechs Stakeholder-Gruppen (Regierung, Parlament, Wirtschaft, Wissenschaft, IT-Gemeinde, Zivilgesellschaft) sowie zwei Jugendvertreterinnen und -vertreter an. Das IGF-D-Sekretariat wurde bei Reporter ohne Grenzen angesiedelt. Das 10. IGF-D ist für November 2017 im Roten Rathaus in Berlin geplant. Gegenwärtig wird der Vorschlag diskutiert, ob sich Deutschland für die Ausrichtung des globalen Internet Governance Forums im Jahr 2019 in Berlin bewerben sollte.

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 9. Treffen 2014, VN, 1/2015, S. 27f., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeiten 2016

- **Kriegsverbrechen in der Zentralafrikanischen Republik**
- **Zerstörung von Kulturgütern in Mali**
- **Rückzug afrikanischer Staaten**

Der **Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC)** befindet sich in einer Krise, denn die weltpolitischen Rahmenbedingungen sind alles andere als günstig: Rücktrittsankündigungen afrikanischer Staaten rütteln am Fundament des ICC. Ungesühnte Gräueltaten in Syrien oder Jemen verdeutlichen, dass das Aufbegehren gegen die Straflosigkeit schwerster Menschenrechtsverletzungen nicht selten einem Kampf gegen Windmühlen gleicht. Die Entwicklung, die der Gerichtshof mit Sitz in Den Haag in den letzten 15 Jahren genommen hat, zeigt indes, dass er zunehmend für derartige Herausforderungen gewappnet ist und im Rahmen des rechtlich Möglichen selbst politisch heikle Ermittlungen nicht scheut. Obwohl einige weltpolitische Konfliktlagen mangels Zuständigkeit durch die Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs Fatou Bensouda nicht aufgearbeitet werden können, beweist das Gericht einen Willen zur Fortschreibung der Geschichte des Völkerstrafrechts. Dies zeigt sich anhand der verhängten Urteile und einer dauerhaften gerichtlichen Ahndung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und – seit dem Jahr 2017 – dem Verbrechen der Aggression.

Der Fall Jean-Pierre Bemba

Am 21. März 2016 verurteilte die Verfahrenskammer III den Kongolesen Jean-Pierre Bemba wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der Zentralafrikanischen Republik. Die Richter sahen es nach rund vierjähriger Verhandlungsdauer als erwiesen an, dass Bemba als Kommandeur der Bewegung für die Befreiung Kongos (Mouvement de Libération du Congo) die strafrecht-

liche Verantwortung für zahlreiche Morde, Vergewaltigungen und Plünderungen trägt. Die Bewegung kämpfte an der Seite der damaligen zentralafrikanischen Regierung. Mit Entscheidung vom 21. Juni 2016 wurde eine Strafe von 18 Jahren ausgeurteilt. Parallel zur laufenden Berufung wird sich das Bemba-Verfahren nun der Opferentschädigung der 5229 registrierten Opfer zuwenden. Die Opfer sollen, so die Überzeugung des Römischen Statuts, nicht nur als Zeugen vor Gericht auftreten, sondern als eigenständiger Akteur an der Aufarbeitung teilnehmen können. Die Anzahl der registrierten Opfer übersteigt bei Weitem die Zahl der zugelassenen Opfer der vorherigen Verfahren (Lubanga: 146; Katanga: 366). Grund hierfür ist eine unterschiedliche Zulassungspraxis der Gerichtskammern, die hinsichtlich der Opferbeteiligung über einen weiten Ermessensspielraum verfügen. In einem orga-

nisatorisch getrennten Verfahren wurde Bemba, ebenso wie einige Mitglieder seines damaligen Verteidigungsteams, aufgrund der Beeinflussung von Zeugen mit Urteil vom 19. Juni 2016 nach Artikel 70 des Römischen Statuts verurteilt (Straftaten gegen die Rechtspflege). Eine Entscheidung über die Höhe der Strafe ist am 22. März 2017 ergangen.

Der Fall Ahmad al-Faqi al-Mahdi

Eingeleitet wurden die Ermittlungen durch ein Ersuchen Malis an den ICC im Juli 2012. Der bislang einzig namentlich bekannte Beschuldigte ist Ahmad al-Faqi al-Mahdi, Mitglied der Tuareg-Miliz Ansar Eddine, der im September 2015 festgenommen und nach Den Haag überstellt wurde. Mit dem Urteil vom 27. September 2016 wurde al-Mahdi nach drei Tagen Verhandlung zu neun Jahren Haft verurteilt. Das Urteil verdient aus drei Gründen besondere Erwähnung: Zunächst handelt es sich um das erste Urteil in einem Fall, der kein menschliches Opfer zu verzeichnen hatte und sich ausschließlich auf das von der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) geschützte Weltkulturerbe und die sozial-integrative



Ahmad al-Faqi al-Mahdi bei der Urteilsverkündung durch den Internationalen Strafgerichtshof am 27. September 2016 in Den Haag. FOTO: ICC-CPI/FLICKR.COM

Funktion von Kulturgütern fokussierte. Zweitens hat der Angeklagte die ihm zur Last gelegten Taten eingeräumt. Und drittens zeigt der Fall al-Mahdi die Möglichkeiten eines strafrechtlichen »Warnschusses« in andauernden Konflikten. Den Konfliktparteien wird das Risiko von Verstößen gegen das Kriegsvölkerrecht unmittelbar vor Augen geführt. Die Prioritätensetzung des Gerichts wird jedoch kritisch gesehen, da es im internationalen Strafrecht stets schwierig ist, im Vergleich zu den bisherigen Verurteilungen eine angemessene Strafe zu ermitteln (zwölf Jahre im Fall Katanga, 14 Jahre im Fall Lubanga, 18 Jahre im Fall Bemba).

Weitere wichtige Verfahren

Im Verfahren gegen den Ugander Dominic Ongwen wurde mit Entscheidung vom 26. März 2016 das Hauptverfahren gegen den ehemaligen Kindersoldaten und späteren Kommandeur der Widerstandsarmee des Herrn (LRA) eröffnet. Die Hauptverhandlung hat am 16. Januar 2017 begonnen und widmet sich neben der hochkomplexen Thematik der strafrechtlichen Verantwortlichkeit eines mit Gewalt und Manipulation aufwachsenen Kindersoldaten auch der Frage, ob das Oktroyieren von Zwangsehen im Kontext des ugandischen Bürgerkriegs als eigenständiges Verbrechen gegen die Menschlichkeit anzusehen ist oder ob auf die Delikte der sexuellen Sklaverei und Vergewaltigung im Sinne des Artikel 7 (1)(g) des Römischen Statuts zurückzugreifen ist.

Fortschritte gab es auch in Côte d'Ivoire. Am 28. Januar 2016 begann nach langer Vorlaufzeit die Hauptverhandlung gegen den ehemaligen ivoirischen Präsidenten Laurent Gbagbo und dessen Getreuen Charles Blé Goudé. Ein weiteres Verfahren gegen Simone Gbagbo, Ehefrau von Laurent Gbagbo und erste vom ICC angeklagte Frau, konnte aufgrund eines laufenden Verfahrens in Abidjan und der vom ICC monierten Verweigerung der Überstellung nicht beginnen. Côte d'Ivoire hat sich, wenn auch juristisch ohne Erfolg, auf das Komplementaritätsprinzip gemäß Artikel 17 (1)(a) des Römischen Statuts berufen und auf

den Vorrang der nationalen Strafverfolgung bestanden.

Das Verfahren gegen den kenianischen Vizepräsidenten William Ruto hat die Verfassungskammer V(A) des Internationalen Strafgerichtshofs mit Entscheidung vom 5. April 2016 eingestellt. Dabei griffen die Richter auf das dem britischen Recht entlehnte Konzept eines »no case to answer« zurück. Nachdem die Anklagebehörde ihre Beweise vorgetragen hatte, beantragte die Verteidigung eine Entscheidung des Gerichts, ohne selbst eigene Beweise vorzulegen. Seitens der Verteidigung wurde argumentiert, dass die Anklage keine ausreichenden Beweise vorgebracht habe, um ihrem Mandanten die angeklagten Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Kontext der kenianischen Präsidentschaftswahlen nachzuweisen. Eine eigene »Antwort« sei daher nicht erforderlich. Die Richter folgten der Argumentation der Verteidigung, entschieden sich jedoch in juristisch zweifelhafter Weise und aufgrund diverser Unregelmäßigkeiten bei der Beweisgewinnung (unter anderem Beeinflussung von Zeugen) gegen einen Freispruch und für eine reine Verfahrenseinstellung. Damit wäre bei neuen Beweisen der Weg zu einer erneuten Strafverfolgung offen.

Abkehr des afrikanischen Kontinents?

Mit der Einstellung sämtlicher Verfahren gegen die kenianische Staatselite hat die Kritik aus Ostafrika etwas abgenommen. Dennoch gibt es immer wieder Rücktrittsankündigungen afrikanischer Staaten. Man macht es sich allerdings zu leicht, diese als Abkehr der Bevölkerung von der internationalen Strafjustiz zu interpretieren. Selbst wenn der Vorwurf des Neokolonialismus bei Teilen der Bevölkerung auf fruchtbaren Boden gefallen ist, sind es vor allem die Eliten ausgewählter Staaten, die sich als besonders scharfe Kritiker des ICC hervorgetan haben. Die Ursachen für derartige Rhetorik und Taten liegen dabei oft nicht in Den Haag. So ist der Rückzug Burundis sicherlich im Kontext der Konflikte um eine Verfassungsänderung zu Gunsten des amtierenden Staatspräsidenten Pierre Nkurunziza zu sehen. Auch der Fall Gam-

bia, immerhin Heimat der amtierenden Chefanklägerin, zeigt die innenpolitische Dimension der Rücktrittsdebatte. Nachdem der letzte Staatspräsident und Kritiker des Gerichts Yahya Jammeh als Verlierer aus der Präsidentschaftswahl hervorging und am 21. Januar 2017 das Land verlassen hat, dürfte sich das Verhältnis zum ICC normalisieren. In Südafrika haben die nationalen Gerichte einen Rücktritt vom Rücktritt erreicht.

Ausblick

Will sich der ICC als internationales Gericht etablieren und dem »Afrika-Fluch« entgehen, werden die derzeitigen Vorermittlungen Erfolge zeigen müssen. Trotz knapper Ressourcen arbeitet die Anklagebehörde daher die bewaffneten Auseinandersetzungen in Südossetien auf. Zudem laufen Vorermittlungen zu Afghanistan, zur Ukraine, zu möglichen Kriegsverbrechen britischer Soldaten in Irak sowie etwaige Straftaten im Kontext des Nahostkonflikts. Letztere Vorermittlungen dürften mit der Resolution 2334 (2016) des UN-Sicherheitsrats und der Verurteilung der israelischen Siedlungspolitik als Völkerrechtsbruch an Brisanz gewinnen. Zudem hat Besouda angekündigt, dass sie auch Straftaten des Islamischen Staates (IS) in den Blick nehmen könnte. Zwar ist dem ICC grundsätzlich die Aufarbeitung des Syrien-Konflikts mangels Zuständigkeit und Überweisung durch den blockierten UN-Sicherheitsrat verwehrt. Allerdings befinden sich unter den zahlreichen Kämpfenden auch Staatsangehörige von Mitgliedstaaten, über die der Gerichtshof seine Strafgewalt ausüben kann. Sicher ist die Ermittlungskompetenz für die Konflikte in Burundi, Gabun, Guinea, Kolumbien und Nigeria, wo weitere Vorermittlungen laufen. Kurzum: Der Internationale Strafgerichtshof wird mit den Herausforderungen wachsen müssen.

Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeiten 2015, VN, 2/2016, S. 84f., fort.)

Umwelt

Übereinkommen über die biologische Vielfalt |

13. Vertragsstaatenkonferenz 2016

Cartagena-Protokoll | 8. Vertragsstaatenkonferenz 2016

Nagoya-Protokoll | 2. Vertragsstaatenkonferenz 2016

- Aktionsplan für geschädigte Ökosysteme
- Synthetische Biologie als Herausforderung
- Neue Entwicklungen in der Genetik

Die 13. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) des **Übereinkommens über Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD)** fand vom 2. bis 17. Dezember 2016 in Cancún, Mexiko statt. Parallel dazu traten die 8. Vertragsstaatenkonferenz des **Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit** sowie die 2. Vertragsstaatenkonferenz des **Nagoya-Protokolls über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile** zusammen. Die Konferenz mit über 8000 Teilnehmenden hatte ein großes Arbeitspensum in vielen Themenbereichen zu bewältigen und daran gemessen ein ordentliches Ergebnis erzielt. Die 13. VSK des CBD nahm 37 Beschlüsse an, darunter zur Umsetzung des Strategischen Plans zur Biodiversität 2011–2020 und der sogenannten Aichi-Biodiversitätsziele. Bei der 8. VSK des Cartagena-Protokolls wurden 19 Beschlüsse gefasst, insbesondere zum ›Biosafety Clearing-House‹ und der neuen Herausforderung der synthetischen Biologie. Die 2. VSK des Nagoya-Protokolls fasste 14 Beschlüsse, im Wesentlichen zu den im Protokoll vorgesehenen Verfahren.

Tagung auf hoher Ebene

Die Konferenz stand unter dem Motto ›Mainstreaming Biodiversity for Wellbeing‹, welches mit folgender Botschaft verbunden war: Das menschliche Wohlergehen hängt davon ab, dass biologische Vielfalt in Politik und Wirtschaft integriert wird. Die Bereiche, in denen dies am sichtbarsten und umstrittensten

ist, standen in Cancún im Mittelpunkt: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie Tourismus. Dazu wurden die verantwortlichen Ministerinnen und Minister zu einer Tagung auf hoher Ebene (High-Level-Segment) vor Beginn der VSK am 2. und 3. Dezember 2016 eingeladen. Dies kann als Anerkennung der Tatsache gewertet werden, dass die Fachressorts die Ziele des CBD nur in Kooperation umsetzen können. In wesentlichen Bereichen hinkt der Strategische Plan 2011–2020 hinterher: Dazu gehören die Beseitigung umweltschädlicher Subventionen, die Integration von Naturschutzkosten in die Wohlstandsrechnungen und die Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster. In den Beschlüssen haben sich die Staaten verpflichtet, ihre Agrarpolitik in Einklang mit Naturschutzzielen zu bringen. Den Staaten der Europäischen Union (EU) steht die Probe aufs Exempel bevor, da bis zum Jahr 2020 die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik abgeschlossen sein soll. Zum wiederholten Mal wurde der Abbau biodiversitätsschädlicher Subventionen beschlossen. Dies liegt allerdings nicht im Einflussbereich der Umweltministerien.

In Cancún wurde eine engere Kooperation mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) beschlossen. Dies geschah im Zuge der Veröffentlichung des ersten Berichts der Zwischenstaatlichen Plattform für Biodiversität und Ökosystemleistungen (IPBES) zu sogenannten Bestäubern. Bienen und andere Bestäuber sind von hoher Bedeutung für die Landwirtschaft, sind jedoch durch Agrarpestizide immer stärker bedroht. Ein umfassender CBD-Beschluss zum Umgang mit Pestiziden war das Er-

gebnis dieser Diskussion – welche Auswirkungen er haben wird, ist eine andere Frage.

Erfolge der 13. VSK

Dort wo die Umweltministerien alleine handeln, können sie durchaus Erfolge erzielen: Den Zielen, die Schutzgebietsfläche an Land auf 17 Prozent und auf den Ozeanen auf zehn Prozent zu erweitern, ist man bereits große Schritte näher gekommen. In Cancún wurden zusätzliche Meeresgebiete von ökologischer Bedeutung identifiziert, die unter Schutz gestellt werden sollten. Der dazugehörige Beschluss musste in Einklang mit dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS) gefasst werden. Allerdings haben nicht alle Vertragsstaaten des CBD das Übereinkommen ratifiziert. Somit ist der Rechtsrahmen, auf den sich der Beschluss bezieht, bedauerlicherweise nicht eindeutig bestimmt.

Wiederherstellung von Ökosystemen

Weitere wichtige inhaltliche Beschlüsse der VSK waren ein Aktionsplan für die Wiederherstellung geschädigter Wälder und anderer Ökosysteme (Aichi-Ziel 15) sowie der Beschluss, dass Klimaschutzmaßnahmen nicht auf Kosten der biologischen Vielfalt gehen dürfen. Bei der 10. VSK in Nagoya im Jahr 2010 wurden die 20 Aichi-Biodiversitätsziele beschlossen, deren Umsetzung bis zum Jahr 2020 vorgesehen ist. Das 15. Ziel, die Wiederherstellung von 15 Prozent der geschädigten Ökosysteme, muss konkreter gefasst werden. Am einfachsten ist dieses Ziel beim Ökosystem Wald zu erreichen: Mit Aufforstungen hat man deutlich mehr Erfahrungen als etwa mit Savannen oder Grünland. Mit einem Aktionsplan konnten die Vertragsstaaten des CBD zumindest einige Unklarheiten beseitigen. Die Initiative ›Bonn Challenge‹ hat eine Zwischenbilanz präsentiert: Sie hat sich vorgenommen, 150 Millionen Hektar Fläche bis zum Jahr 2020 aufzuforsten. 136 Millionen Hektar wurden bereits von verschiedenen Staaten zugesagt.

Synthetische Biologie

Neue Herausforderungen zogen sich als ein roter Faden durch die Konferenz.



Teilnehmende des Global Youth Biodiversity Networks am 7. Tag der 13. Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über die biologische Vielfalt.

FOTO: IISD/FRANCIS DEJON (ENB.IISD.ORG/BIODIV/COP13/ENB/8DEC.HTML)

Dazu gehört die synthetische Biologie: die Erschaffung neuer Lebensformen im Labor durch den Menschen. Eine *Ad-hoc*-Gruppe technischer Sachverständiger hatte nach fünfjähriger Arbeit ihren Bericht vorgelegt. Mit der Annahme des Berichts hat sich die VSK auf eine gemeinsame Definition von synthetischer Biologie geeinigt. Diese geht weit über das Eingreifen in die Gensubstanz (Gentechnik) hinaus, denn es werden nicht nur einzelne Eingriffe in die Gensubstanz vorgenommen, sondern diese wird teilweise neu erstellt. Die potenziellen Anwendungsbereiche von synthetischer Biologie sind sehr weitreichend: von der Lebensmittelerzeugung über Biokraftstoffe bis hin zu Kosmetika.

Während Unternehmen und einige Industriestaaten die Chancen und Potenziale von synthetischer Biologie in Cancún bewarben, herrschte bei vielen Entwicklungsländern und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) Skepsis. Die potenziell weitreichenden Folgen einer Entwicklung sind noch nicht bekannt und der Regulierungsrahmen muss noch geschaffen werden. Man einigte sich auf eine Fortsetzung der Arbeit der *Ad-hoc*-Gruppe, die mit einer Risiko- und Folgenabschätzung beauftragt wurde. Nach Ansicht kritischer Expertinnen und Experten könnte allerdings aufgrund des Arbeitstempos der *Ad-hoc*-Gruppe die Innovationsgeschwindigkeit bei der syn-

thetischen Biologie durchaus schneller Fakten schaffen als die CBD. Immerhin ist die VSK des Übereinkommens das einzige internationale Forum, bei dem über diese wichtige Frage beraten wird. Auf nationaler Ebene befassen sich nicht viele Institutionen mit dem Thema.

›Gen-Antriebe‹

Die ›Gen-Antriebe‹ (gene drives) sind eine weitere neue Herausforderung, auf die das CBD Antworten finden muss. Dabei wird künstlich dafür gesorgt, dass bestimmte Gensequenzen sich gegenüber anderen durchsetzen und in der Vermehrung und Fortpflanzung dominant werden. Das Gebiet ist noch wenig erforscht und gehört zur Gentechnik, mithin ein Fall für das Cartagena-Protokoll. Die Ausrottung der Malaria wird oft als Argument für ›Gen-Antriebe‹ genannt. Manche Vertragsstaaten forderten ein Moratorium. Letztlich wurde am letzten Tag der Konferenz nur ein Beschluss gefasst, der die Bedeutung des Vorsorgeprinzips bei der Anwendung dieser neuen Technologie betont. Einigkeit bestand allerdings bei der Einschätzung, dass ›Gen-Antriebe‹ ein eigenes Arbeitsfeld darstellen, welches nicht automatisch von synthetischer Biologie abgedeckt wird.

Digitale Gensequenzen

Die Frage des Umgangs mit digitalen Gensequenzen betrifft das Nagoya-Pro-

tokoll. Dieses regelt den Zugang und den Vorteilsausgleich aus der grenzüberschreitenden Nutzung biologisch-genetischer Ressourcen. Wer Ressourcen aus einem anderen Land nutzen will, muss dieses dafür an den Gewinnen beteiligen. Was geschieht allerdings, wenn diese genetischen Ressourcen digital aus dem Land gebracht werden? Handelt es sich dabei um ›digitale Biopiraterie‹? Aus Sicht der biodiversitätsreichen Entwicklungsländer, denen das Nagoya-Protokoll eine angemessene Beteiligung an der kommerziellen Nutzung ihrer biologischen Ressourcen zusichert, spielt es kaum eine Rolle, ob diese Ressourcen physisch oder digital außer Landes gebracht werden. Für diese Frage gibt es im Nagoya-Protokoll allerdings noch keine Regelung, während sich die Praxis immer rascher verbreitet.

Eine Reihe gut besuchter Veranstaltungen in Cancún machte deutlich, wie sehr die Teilnehmenden noch dabei sind, dieses Phänomen in seiner Dimension zu verstehen. Komplexitätssteigernd wirkt zudem die Tatsache, dass digitale Gensequenzen eine wichtige Grundlage für die synthetische Biologie sind. Zwei gleichlautende Beschlüsse unter dem Übereinkommen und dem Nagoya-Protokoll setzen dazu eine *Ad-hoc*-Gruppe technischer Sachverständiger ein, die bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz eine Vorlage erstellen soll.

Es wird sich zeigen, ob die *Ad-hoc*-Gruppe rasch genug Empfehlungen zum Umgang mit digitalen Gensequenzen ausspricht oder ob die technologische Entwicklung bis dahin längst Fakten geschaffen hat. Bei der 14. VSK im Jahr 2018 in Ägypten wird das Thema mit Sicherheit wieder prominent auf der Tagesordnung stehen.

Weitere Informationen und Dokumente:
www.cbd.int/conferences/2016

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über das Übereinkommen über biologische Vielfalt, das Cartagena-Protokoll und das Nagoya-Protokoll, VN, 1/2015, S. 32f., fort.)

Der Schein trügt

Ingrid Lehmann

Die Vereinten Nationen stehen immer wieder im Rampenlicht internationaler Medien. Insbesondere die UN-Generalsekretäre wurden häufig zum Sündenbock für die verfehlte Politik einzelner Mitgliedstaaten und die Unterlassungen des Sicherheitsrats wie zum Beispiel in Darfur, Somalia, Srebrenica oder zuletzt in Syrien.

Der Medienwissenschaftler Dirk-Claas Ulrich geht in seiner Dissertation der Frage nach, ob das Medieninteresse an UN-Themen zur Herausbildung und Stärkung einer ›Weltöffentlichkeit‹ geführt hat. Ulrichs detaillierte Analyse der Presseberichterstattung in vier Ländern (Deutschland, Indien, Tansania und den USA) während der Jahre 2004 bis 2007 kommt zu dem Schluss, dass lokale Kontexte und nationale Sichtweisen nach wie vor bedeutsam für die Berichterstattung zu internationalen Themen sind. Er verneint daher die Idee einer wachsenden globalen Öffentlichkeit und hält sie für eine Chimäre, ein Trugbild.

Auf Grundlage eines 150-seitigen Theorieteils analysiert Ulrich acht Zeitungen mit tausenden Berichten über einen Zeitraum von vier Jahren zu vielfältigen UN-Themen. Er stellt fest, dass lediglich die von ihm untersuchten Presseorgane des ›globalen Südens‹, insbesondere die tansanischen Zeitungen, einen vergleichsweise ausgeprägten Transnationalisierungsgrad aufweisen (S. 252). Die Berichterstattung der westlichen Zeitungen (unter anderem die Frankfurter Allgemeine Zeitung und die Berliner taz, die tageszeitung) ist hingegen durch Nationalzentrismus, Regionalismus und die Orientie-

rung an ›Elite-Nationen‹ geprägt. Hinzu kommt laut Ulrich eine Diskrepanz zwischen faktischer journalistischer Praxis und dem Idealbild einer engagierten globalen Öffentlichkeit (S. 449).

Wichtig an diesem Buch ist seine Gegenüberstellung von Presseberichten mit der öffentlichen Meinung. So stellt Ulrich beispielsweise fest, dass die eher globalisierungskritische taz nicht im Einklang mit der UN-freundlichen Grundstimmung innerhalb der deutschen Bevölkerung lag. Die Zustimmung der Deutschen zu den Vereinten Nationen war laut mehrerer Meinungsumfragen in diesem Zeitraum sehr hoch. Zwischen 70 und 80 Prozent, während UN-freundliche Berichte in der taz nur 23 Prozent betrogen.

Im Fazit sieht Ulrich unter anderem den UN-Sicherheitsrat von einer umfassenden Legitimationskrise bedroht. Diejenigen Instanzen des UN-Systems, die – wie der Generalsekretär – eher symbolischen und ideellen Charakter haben, werden weniger von der Öffentlichkeit infrage gestellt. Gleiches gilt für humanitäre Organisationen, wie zum Beispiel das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO).

Dieses Buch ist eine wissenschaftliche Abhandlung zu einem wichtigen Thema der Dreiecksbeziehung zwischen Medien, Öffentlichkeit und der internationalen Politik. Die Untersuchung ist jedoch in einem akademischen Stil verfasst, der es einer breiteren Öffentlichkeit leider nur schwer zugänglich macht.



Dirk-Claas Ulrich

Die Chimäre einer globalen Öffentlichkeit:

Internationale Medienberichterstattung und die Legitimationskrise der Vereinten Nationen

Bielefeld: Transcript Verlag 2016, 586 S., 54,99 Euro

Lehrstück der Klimadiplomatie

Edda Müller



Jörg Sommer/
Michael Müller (Hrsg.)

Unter 2 Grad?
Was der Weltklima-
vertrag wirklich bringt

Stuttgart: S. Hirzel
Verlag 2016, 320 S.,
19,80 Euro

Im November 2016 ist das Pariser Klimaabkommen in Kraft getreten. Im vorliegenden Sammelband von Jörg Sommer und Michael Müller kommentierten 30 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft bereits vor der Ratifizierung die Ergebnisse der Klimakonferenz der Vereinten Nationen im Dezember 2015. Die Expertinnen und Experten sind sich einig: Das Klimaabkommen von Paris ist ein Durchbruch in der weltweiten Klimapolitik. Erstmals ist es gelungen, alle Staaten in die Pflicht zu nehmen. Die Weltgemeinschaft bekennt sich zu dem verbindlichen Ziel, die Erderwärmung aufgrund des Treibhauseffekts auf unter 2 °C zu begrenzen. Darüber hinaus wollen die Staaten Anstrengungen unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Stand zu begrenzen. Festgelegt wurde, dass die Welt in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts treibhausneutral sein muss. Von da an dürfen nicht mehr Treibhausgase ausgestoßen werden, als durch die natürliche Speicherung der Atmosphäre entzogen werden.

Die Zielerreichung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die Vertragsstaaten haben sich jedoch auf ein gemeinsames System von Berichtspflichten und Regeln zur Transparenz geeinigt. So sollen nationale Klimaschutzpläne vorgelegt werden, die erstmals im Jahr 2018 und anschließend alle fünf Jahre überprüft werden. Noch vor der Pariser Konferenz hatten über 180 Staaten, die für mehr als 90 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, ihre Beiträge zum Klimaschutz gemeldet. Verschiedene Berechnungen hatten jedoch ergeben, dass die versprochenen Maßnahmen bei Wei-

tem nicht ausreichen würden. Wichtig ist daher das in Paris wiederholte Versprechen der Industriestaaten, in den Jahren 2020 bis 2025 jährlich 100 Milliarden US-Dollar bereitzustellen, um die Entwicklungsländer und die vom Klima besonders dramatisch betroffenen Staaten sowohl bei der Umstellung auf eine klimaneutrale Volkswirtschaft als auch bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen.

Wer sich in knapper Form umfassend über die Geschichte der Klimapolitik, den Stand der Wissenschaft zum Treibhauseffekt und dessen Folgen sowie zur durchaus kontroversen Diskussion über den richtigen Weg zur Begrenzung des Ausstoßes von Kohlendioxid und anderen Treibhausgasen informieren will, sollte den Sammelband lesen. Drei Beiträge sind besonders interessant: Hartmut Graßl skizziert unter dem Titel ›Der lange Weg der Erkenntnis‹ (S. 36–48) die Anfänge der Klimaforschung und die Entdeckungen der »genialen Großväter der Klimawissenschaften«. Dabei handelt es sich um den Franzosen Jean-Baptiste Joseph Fourier, den irischen Physiker und Eiszeitenforscher John Tyndall sowie den Schweden Svante Arrhenius. Darüber hinaus zeichnet er die Wiederentdeckung der Kohlendioxidproblematik in den fünfziger Jahren und die ersten politischen Reaktionen in den achtziger Jahren nach. Zu Recht würdigt Hartmut Graßl die Arbeit der Enquete-Kommission ›Schutz der Erdatmosphäre‹ des Deutschen Bundestags sowie die Entscheidung der Bundesregierung, sich weltweit als erste Regierung auf ein Reduktionsziel festzulegen und die Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2005 um 25 Prozent zu vermindern (S. 40).

Nicht unerwähnt bleibt der »größte ideale Exportartikel Deutschlands, die Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energieträgern« (S. 41). Diese begann im Jahr 1991 und legte die Grundlage für die Energiewende.

Darüber hinaus ist der Beitrag von Christoph Seidler ›Von Kopenhagen nach Paris« (S. 53–63) sehr zu empfehlen. Es geht um die Klimadiplomatie und das diplomatische Geschick der französischen Gastgeber sowie die Umkehr von der bisherigen top-down-Verhandlungsstrategie zu einer bottom-up-Strategie. Bereits im Vorfeld der Pariser Konferenz fand eine intensive Reisediplomatie statt. Wichtig waren die Verhandlungen der USA mit China sowie die Gespräche Deutschlands mit Brasilien. Darüber hinaus war insbesondere Deutschland an der Gründung der ›High Ambition Coalition« beteiligt, deren Staatenvertreterinnen und -vertreter sich besonders hohe Ziele bei der Umsetzung gesetzt haben (S. 57).

Das vorliegende Buch enthält sowohl skeptische Beiträge zum Erfolg der Pariser Willensbekundung zur Bekämpfung des Klimawandels als auch gute Ratschläge und Empfehlungen. Wichtig ist, dass der Prozess in Bewegung bleibt. Positive Signale senden die technologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und auch erste Akteure am Finanzmarkt beginnen umzudenken. Der dritte empfehlenswerte Beitrag stammt von Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Jochen Flasbarth. Unter dem Titel ›Startschuss für die globale Transformation« (S. 193–203) befasst er sich mit dem sogenannten ›Ambitionspaket« für die europäische und deutsche Politik sowie dem ›Fairnesspaket« für den Rest der Welt. Die Vorbildfunktion Deutschlands ist nach wie vor gefragt. Dass es sich lohnen wird, hier noch kräftig nachzulegen, ist nicht zuletzt ein Fazit aus der Lektüre dieses sehr lesenswerten Buches.

Abrechnung mit Ruanda

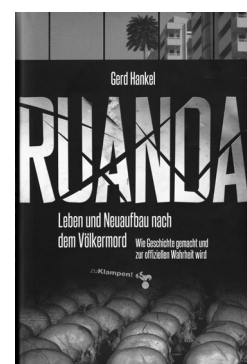
Dominic Johnson

Wer in Deutschland mit Ruanda zu tun hat, kommt früher oder später an zwei Personen nicht vorbei: Esther Mujawayo, die hierzulande wohl bekannteste Überlebende des ruandischen Völkermords, die in ihren erschütternden Memoiren und Vorträgen das Grauen verständlich macht, und Gerd Hankel, einer der bekanntesten Ruanda-Wissenschaftler in Deutschland, der jahrelang in Ruanda die Aufarbeitung des Völkermords verfolgte, vor Ort mit Tätern und Opfern arbeitete und mit Engagement und Begeisterung den Deutschen Ruanda nahebringt. Das Aufeinandertreffen der beiden macht jede Veranstaltung zu Ruanda interessant.

Mit ›Ruanda: Leben und Neuaufbau nach dem Völkermord: Wie Geschichte gemacht und zur offiziellen Wahrheit wird« hat Hankel endlich ein Buch über Ruanda vorgelegt. Wie schon der Untertitel

verrät, scheut er die Kontroverse nicht. Bereits seit Jahren legt er sich mit den heutigen ruandischen Machthabern an und äußert scharfe Kritik an dem Regime, das die Ruandische Patriotische Front (RPF) errichtete, nachdem sie im Jahr 1994 die Hutu-Regierung verjagt hatte. Die RPF unter Präsident Paul Kagame, so Hankels zentrale These, habe die Mörder an den Tutsi billigend in Kauf genommen, um die Macht an sich zu reißen und seitdem autoritär zu herrschen. Dies tue sie, indem sie »jede Kritik mit dem Hinweis auf den Völkermord und seine imperativen Lehren zum Schweigen bringt.«

Die Kritik geht allerdings weit über die Politik der RPF hinaus. Hankel spricht nicht nur Menschenrechtsverletzungen im Ruanda von heute an, sondern ihm ist jede Geschichtsschreibung suspekt, mit



Gerd Hankel

Ruanda. Leben und Neuaufbau nach dem Völkermord.

Wie Geschichte gemacht und zur offiziellen Wahrheit wird

Springer: zu Klampen Verlag 2016, 487 S., 24,80 Euro

der die RPF einverstanden ist. Das führt ihn dazu, die Frage der Wahrheitsfindung zum ruandischen Völkermord einzig danach zu beantworten, ob das Ergebnis der RPF-Regierung passt oder nicht – und wenn es ihr passt, muss es falsch sein. Kritiker der RPF genießen bei Hankel von vornherein Glaubwürdigkeit; was Völkermordüberlebende erlebt haben, ist hingegen nicht so wichtig.

In einem ›Exkurs‹ legt sich Hankel direkt mit der Überlebenden Mujawayo an. »Aus dem unbestrittenen Status als Opfer wird die Autorität der Geschichtsdarstellung«, kritisiert er. »Was das Opfer mitzuteilen hat, gilt als besonders wichtig und lässt ihm eine moralische und eine Deutungsautorität zuwachsen«. In Bezug auf Mujawayo spricht er weiter von einer »Weigerung, nach dem ›Warum‹ zu fragen«; diese Weigerung »generiert eine eigene Wahrheit (...). Wenn extreme Leidenerfahrung mit der sie verursachenden Zeitgeschichte verknüpft wird, entsteht ein ›analytisches Amalgam«, das Widerspruch nur schwer zulässt (...). Die ›gute Rolle‹, die das Opfer sich über seine Erinnerung zuschreibt, lässt sich erfolgreich für andere Zwecke nutzen (...) für die rigorose Abwehr von ausländischer Kritik.«

Der Deutsche Hankel spricht damit der Ruanderin Mujawayo das Recht ab, Ruandas Geschichte zu erzählen, da es sich auch um ihre eigene Geschichte handle und da Ruandas Regierung sie instrumentalisiere. Ginge es um Überlebende des Holocaust und Israel, würde sich das kein Deutscher trauen. Allerdings unterscheidet sich der Völkermord in Ruanda vom Holocaust in entscheidender Weise, argumentiert Hankel in diesem ›Exkurs‹, der in Wahrheit den Kern seines Buches darstellt: Die Tutsi seien am ruandischen Völkermord irgendwie mitschuldig, denn hätte die RPF nicht im Jahr 1990 zu den Waffen gegriffen, hätte es die Massaker an Ruandas Tutsi nicht gegeben. »Anders als beim Holocaust gab es also in Ruanda eine tatsächliche Bedrohung durch Angehörige der Bevölkerungsgruppe, die später Opfer eines Völkermords werden sollte.« Den Tutsi in Ruanda eine Mitschuld am Völkermord vorzuwerfen und dies damit zu begründen, die RPF habe als bewaffnete Rebellen­gruppe eine »tatsächliche Bedrohung« dargestellt, macht nur Sinn, wenn

die Tutsi insgesamt Verantwortung für den Krieg der RPF tragen würden. Das war im Jahr 1994 das Argument der Hutu-Extremisten dafür, dass alle Tutsi in Ruanda umzubringen seien. Hankel wirft der RPF indirekt vor, sich selbst darauf zu stützen, um ihren Anspruch auf das Machtmonopol in Ruanda zu begründen.

Man würde auf beinahe 500 Seiten erwarten, dass all dies fundiert begründet und abgewogen wird. Wer allerdings von Hankel eine wissenschaftliche Analyse erwartet, wird enttäuscht. Das Buch enthält keine systematische Darstellung der Geschichte Ruandas oder des Völkermords, sondern richtet sich an bereits informierte Leserinnen und Leser. Der Erzählstrang ist Hankels eigene Geschichte in und mit Ruanda. Er strukturiert seine Erkenntnisse entlang dessen, was er sah, hörte und dachte. Sein Buch ist eine persönliche Abrechnung mit Ruanda. Auf diese Weise gehen auch bedenkenswerte Anmerkungen und fundierte Kritik an Ruandas Entwicklung seit 1994 in subjektiv geäußelter Überzeugung unter. Es wird nicht klar, auf welcher Grundlage Hankel für seine eigenen Eindrücke und Gesprächspartner eine ›Deutungsautorität‹ beansprucht, die er Überlebenden des Völkermords streitig macht.

Selbst die der RPF angelasteten Verbrechen werden lediglich anekdotenhaft begründet. So sei Hankel im Jahr 2011 in Kigali mit einem ehemaligen Soldaten spazieren gegangen, der ihm erzählt habe, dass RPF-Kämpfer während des Völkermords als Regierungssoldaten verkleidet Hutu-Milizen zunächst mit Waffen versorgt hätten, um sie anschließend nachts umzubringen. Die RPF habe den Hass auf die Tutsi verstärken wollen. Diese Geschichte »wurde mir später noch mehrfach bestätigt, mit großer Detailkenntnis und sogar mit Namen und Dienstrang einzelner Kommandoangehöriger«, so Hankel. Man ist nun gespannt auf die Details, aber es kommen keine. Stattdessen folgt lediglich der Satz: »Ich hatte keine Zweifel.« Objektiv gesehen sollte Kritik an Ruandas Regierung nicht dazu führen, den »Völkermord und seine imperativen Lehren« anzuzweifeln und damit unbeabsichtigt der Apologie der Täter Vorschub zu leisten. Hankel kennt Ruanda eigentlich zu gut, um nicht in diese Falle zu tapen.

Personalien

Abrüstung

Die Japanerin **Izumi Nakamitsu** wurde am 29. März 2017 von UN-Generalsekretär António Guterres als Untergeneralsekretärin und Hohe Beauftragte für Abrüstungsfragen ernannt. Zukünftig wird sich die 54-Jährige für die Abrüstung und Nichtverbreitung von nuklearen, konventionellen und Massenvernichtungswaffen einsetzen. Von 2014 bis 2017 arbeitete Nakamitsu in der Krisenreaktionsgruppe des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP). Zuvor war die Professorin für Internationale Beziehungen unter anderem in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), beim Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sowie in der Gruppe zur UN-Reform unter dem früheren UN-Generalse-



Izumi Nakamitsu
FOTO: UNAMA/FARDIN WAEZI

ekretär Kofi Annan tätig. Ihren Posten übernimmt sie von dem Südkoreaner Kim Won-soo (vgl. Personalien, VN 2/2015, S. 92).

Friedenssicherung

Mit der Ernennung von **Jean-Pierre Lacroix** zum Untergeneralsekretär und Leiter der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) übernahm am 1. April 2017 wiederum ein Franzose dieses Amt. Er folgt auf Hervé Ladsous, der das Amt für sechs Jahre innehatte (vgl. Personalien, VN 6/2011, S. 277). Der 56-Jährige langjährige Diplomat wird auf amerikanischen Druck hin voraussichtlich einige Reformen im Bereich der Friedenssicherung anstoßen müssen. Zuvor war Lacroix seit dem Jahr 2014 Direktor für die Abteilung Vereinte Nationen, Internationale Organisationen, Menschenrechte und Frankophonie im französischen Außenministerium.

Landwirtschaft

Gemeinsam mit dem Generaldirektor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) José Graziano da



Jean-Pierre Lacroix
FOTO: UNMISS/ISAAC BILLY

Silva ernannte UN-Generalsekretär António Guterres den Amerikaner **David Beasley** am 29. März 2017 zum Exekutivdirektor des Welternährungsprogramms (WFP) im Range eines Untergeneralsekretärs. Der 60-jährige ehemalige Gouverneur des Bundesstaats South Carolina, dessen Ernennung von der ständigen UN-Vertreterin der USA Nikki R. Haley unterstützt wurde, löste die Amerikanerin Ertharin Cousin ab, die das WFP in Zeiten zahlreicher humanitärer Krisen leitete (vgl. Personalien, VN 2/2012, S. 86).

Sekretariat

Die ehemalige Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR) **Louise Arbour** ist seit dem

9. März 2017 Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Internationale Migration (vgl. Personalien, VN 6/2004, S. 223f.). Hauptaufgabe der 70-jährigen Kanadierin ist es, den Folgeprozess des Migrationsgipfels vom 19. September 2016 zu koordinieren und Empfehlungen an die unterschiedlichen UN-Institutionen sowie die Mitgliedstaaten zu richten. Die ehemalige Chefanklägerin bei den Internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR) folgt auf den Iren Peter Sutherland, der seit Januar 2006 das Amt bekleidete.

Der deutsche Botschafter **Thomas Fitschen** wurde im Januar 2017 für eine weitere Amtszeit in das Kuratorium des Ausbildungs- und Forschungsinstituts der Vereinten Nationen (UNITAR) gewählt. Seit dem Jahr 2015 ist der im Jahr 1959 geborene Fitschen Mitglied des Kuratoriums und gleichzeitig Beauftragter im Auswärtigen Amt für die Vereinten Nationen, Cyber-Außenpolitik und Terrorismusbekämpfung. Die 15 Mitglieder des UNITAR-Leitungsorgans werden für zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten von jeweils drei Jahren eingesetzt.

Zusammengestellt von Vivien Grünkemeier und Patrick Rosenow.

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 Januar bis März 2017 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2344(2017)	17.3.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. März 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Guinea-Bissau	S/RES/2343(2017)	23.2.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 28. Februar 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Jemen	S/RES/2342(2017)	23.2.2017	Der Sicherheitsrat bekräftigt die Notwendigkeit, den politischen Übergang nach der umfassenden Konferenz des nationalen Dialogs und im Hinblick auf die Erwartungen des jemenitischen Volkes vollständig und rasch zu vollziehen. Er beschließt, die mit Resolution 2140(2014) verhängten Sanktionsmaßnahmen bis zum 26. Februar 2018 und das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 28. März 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Massenvernichtungswaffen	S/RES/2345(2017)	23.3.2017	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Er beschließt, das Mandat der Sachverständigengruppe, die hinsichtlich der Nuklearversuche und Flugkörperaktivitäten der Demokratischen Volksrepublik Korea nach Resolution 1874(2009) eingesetzt wurde, bis zum 24. April 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Ostafrikanisches Zwischenseengebiet	S/PRST/2017/1	4.1.2017	Der Sicherheitsrat begrüßt die Unterzeichnung des ›umfassenden und alle Seiten einschließenden politischen Abkommens‹ am 31. Dezember 2016 in Kinshasa und würdigt die Anstrengungen der Mediatoren der Nationalen Bischofskonferenz der Demokratischen Republik Kongo. Er hofft auf eine rasche Durchführung des Abkommens mit dem Ziel, spätestens bis Dezember 2017 glaubwürdige, alle Seiten einschließende und rechtzeitige Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu organisieren, die in einen friedlichen Machtübergang münden.	
	S/RES/2348(2017)	31.3.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmision der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) mit einer genehmigten Truppenstärke von bis zu 16 215 Soldaten, 660 Militärbeobachtern und Staboffizieren, 391 Polizisten und 1050 Mitgliedern organisierter Polizeieinheiten bis zum 31. März 2018 zu verlängern. Er beschließt, dass die strategischen Prioritäten der MONUSCO unter anderem den Schutz von Zivilpersonen sowie die Unterstützung der Durchführung des Abkommens vom 31. Dezember 2016 und des Wahlvorgangs umfassen.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/PRST/2017/3	10.2.2017	Der Sicherheitsrat begrüßt den Abschluss des Wahlprozesses in Somalia und die Wahl von Präsident Mohamed Abdullahi Mohamed ›Farmajo‹. Der Rat lobt den raschen und gütlichen Machtübergang und würdigt die stärkere Teilhabe und Vertretung der Bevölkerung in dem Wahlprozess.	
	S/RES/2346(2017)	23.3.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 16. Juni 2017 zu verlängern.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Sudan/Südsudan	S/RES/2340(2017)	8.2.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der mit Resolution 1591 (2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 12. März 2018 zu verlängern. Er bedauert, dass Personen, die der Regierung Sudans und bewaffneten Gruppen in Darfur angehören, weiter Gewalt gegen Zivilpersonen verüben, den Friedensprozess behindern und die Forderungen des Rates missachten. Der Rat bekundet seine Absicht, zielgerichtete Sanktionen gegen diese Personen zu verhängen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2017/4	23.3.2017	Der Sicherheitsrat verurteilt die Kampfhandlungen in Südsudan und ist besorgt über das Handeln aller Konfliktparteien, das die humanitäre Krise verlängert. Er fordert die sofortige Einhaltung der dauerhaften Waffenruhe durch alle Kräfte der Konfliktparteien und alle anderen bewaffneten Gruppen sowie die dringende Bewältigung der Herausforderungen, vor denen das humanitäre Personal insbesondere in den von der Hungersnot betroffenen Gebieten steht.	
Terrorismus	S/RES/2341(2017)	13.2.2017	Der Sicherheitsrat legt allen Staaten nahe, koordinierte Maßnahmen zu ergreifen, um das Bewusstsein für die von Terroranschlägen ausgehenden Herausforderungen zu erhöhen und das entsprechende Wissen zu erweitern. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, Strategien zur Minderung der Gefährdung kritischer Infrastrukturen durch Terroranschläge zu entwickeln oder Strategien zu verbessern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2347(2017)	24.3.2017	Der Sicherheitsrat verurteilt die Zerstörung von Kulturerbe, wie die Zerstörung religiöser Stätten und Artefakte, sowie die Plünderung und den Schmuggel von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Strafverfolgung und Beschlagnahmungen von geplündertem oder illegal gehandeltem Kulturgut zu kooperieren. Er nimmt Kenntnis von dem Kulturerbe-Notfonds der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie von dem am 3. Dezember 2016 in Abu Dhabi angekündigten internationalen Fonds für den Schutz bedrohten Kulturerbes in bewaffneten Konflikten. Der Rat ermutigt die Mitgliedstaaten, Präventivmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgut finanziell zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
Westafrika	S/RES/2337(2017)	19.1.2017	Der Sicherheitsrat fordert alle gambischen Parteien und Akteure auf, den Willen des Volkes und das von der Unabhängigen Wahlkommission verkündete Wahlergebnis zu respektieren, mit dem Adama Barrow als designierter Präsident Gambias anerkannt wurde. Der Rat schließt sich den Beschlüssen der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und der Afrikanischen Union an, Barrow als Präsidenten anzuerkennen.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2017/2	20.1.2017	Der Sicherheitsrat nimmt Kenntnis von dem Bericht des Generalsekretärs über das Büro der Vereinten Nationen für Westafrika und den Sahel (UNOWAS) (S/2016/1072) und begrüßt die Verlängerung des Mandats des UNOWAS bis zum 31. Dezember 2019. Der Rat bekundet jedoch seine Besorgnis über den herrschenden gewalttätigen Extremismus, der den Terrorismus begünstigen kann, und verurteilt entschieden alle in der Region verübten Terroranschläge durch Boko Haram.	
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2339(2017)	27.1.2017	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Mitgliedstaaten bis zum 31. Januar 2018 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 oder die von dem Sanktionsausschuss benannten Personen in ihr Hoheitsgebiet einreisen oder durch ihr Hoheitsgebiet durchreisen können.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2338(2017)	26.1.2017	Der Sicherheitsrat bekundet der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) seine volle Unterstützung und beschließt, ihr Mandat bis zum 31. Juli 2017 zu verlängern.	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 63,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

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

Präsidium

Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Dr. Wilhelm Höyneck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Dr. Kerstin Leitner
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Thomas Matussek
Karl-Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Rainer Wend
Heidemarie Wiczorek-Zeul
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

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

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

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