

# VEREINTE NATIONEN

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

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



**Starke UNO.  
Bessere Welt.**

## AUS DEM INHALT

### »Wir brauchen eine europäische Antwort mit europäischer Solidarität«

*Interview mit António Guterres, dem Hohen  
Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)*

### Stillstand in der nuklearen Abrüstung Warum die 9. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags scheiterte

*Harald Müller*

### Standpunkt | Atomabkommen mit Iran: Kompromiss mit großem Potenzial

*Michael Brzoska · Götz Neuneck*

### COP-21, Paris

Auf dem Weg zu einem bindenden  
Klimaabkommen für alle

*Birgit Lode*



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# 415

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

# Flüchtlinge – Atomwaffen – Klima

In den letzten vier Jahren hat sich die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen weltweit vervierfacht – auf die heutige Rekordzahl von knapp 60 Millionen. Weil Dauerkrisen wie in Syrien und Irak und anderswo nicht gelöst werden und Naturkatastrophen aufgrund des Klimawandels zunehmen, sind immer mehr Menschen gezwungen, ihre Heimatländer zu verlassen. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen **António Guterres** sagt im Interview ganz deutlich: »Wir haben nicht mehr die Mittel, um wenigstens ein Mindestmaß an Schutz und Unterstützung bieten zu können, das die Menschen benötigen.« Da die Flüchtlingszahlen in absehbarer Zeit nicht geringer werden, müssten die Industrieländer mehr Flüchtlinge aufnehmen und Hilfsorganisationen finanziell weitaus mehr unterstützen. Von Europa fordert er mehr Solidarität und endlich eine gemeinsame Asyl- und Migrationsstrategie.

Erfolg und Scheitern liegen oft nah beieinander. Die Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags im Mai 2015 in New York endete ergebnislos. **Harald Müller** sieht den Hauptgrund für die erfolglosen Bemühungen, zu einer Abschlusserklärung zu kommen, in der Uneinigkeit über eine nuklearwaffenfreie Zone im Nahen Osten. Als ein jetzt schon allgemein als ›historisch‹ bezeichneter Erfolg wird hingegen das Atomabkommen mit Iran angesehen, das im Juli nach Jahren fruchtloser Gespräche unterzeichnet werden konnte. **Michael Brzoska** und **Götz Neuneck** sehen in dem Vertrag mit seinen Kontrollmechanismen großes Potenzial und den Beweis, dass jahrelange geduldige Diplomatie zu greifbaren Ergebnissen führen kann.

Ob geduldige Diplomatie im Dezember 2015 auch zu einem neuen bindenden Klimavertrag führen wird, der das Kyoto-Protokoll ablöst, wird sich noch erweisen. **Birgit Lode** hat den Vorbereitungsprozess zur Konferenz in Paris mit Blick auf Anzeichen für oder gegen einen völkerrechtlich bindenden Vertrag ausgewertet. Ihr Fazit: die Chancen für einen weitreichenden Klimavertrag stehen gut.

In weiteren Beiträgen fordert **Alexander Gunther Friedrich** eine größere Rolle der Privatwirtschaft bei der Post-2015-Entwicklungsagenda, bilanziert Ausschussmitglied **Rainer Huhle** die ersten vier Jahre des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen und erläutert **Detlef Dumon**, was die Vereinten Nationen mit Sport zu tun haben.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## Inhalt

<b>»Wir brauchen eine europäische Antwort mit europäischer Solidarität«</b> Interview mit António Guterres, dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)	147
Harald Müller <b>Stillstand in der nuklearen Abrüstung</b> Warum die 9. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags scheiterte	152
Michael Brzoska · Götz Neuneck <b>Standpunkt</b>   Atomabkommen mit Iran: Kompromiss mit großem Potenzial	158
Birgit Lode <b>COP-21, Paris</b> Auf dem Weg zu einem bindenden Klimaabkommen für alle	159
Alexander Gunther Friedrich <b>Standpunkt</b>   Entwicklungsziele: »The Power of Partnership«	165
Rainer Huhle <b>Das Verschwindenlassen von Personen</b> Eine erste Bilanz der Umsetzung der UN-Konvention	166
Detlef Dumon <b>Zwischen Partizipation und Politik:</b> <b>Sport im System der Vereinten Nationen</b>	171
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Allgemeines</b> Anja Papenfuß <b>Generalversammlung</b>   68. Tagung 2013/2014	176
<b>Politik und Sicherheit</b> Henning Melber <b>Weitere Untersuchungen zum Tod von Dag Hammarskjöld</b>	179
<b>Sozialfragen und Menschenrechte</b> Birgit Peters <b>Menschenrechtsausschuss</b>   110. bis 112. Tagung 2014	180
Claudia Mahler <b>Sozialpakt</b>   52. und 53. Tagung 2014	182
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	184
<b>PERSONALIEN</b>	187
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	188
<b>English Abstracts</b>	191
<b>Impressum</b>	192

# »Wir brauchen eine europäische Antwort mit europäischer Solidarität«

Interview mit **António Guterres**, dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), über den dramatischen Anstieg von Flucht und Vertreibung weltweit, den gravierenden Mangel an Ressourcen zum Schutz von Flüchtlingen, die Herausforderung, Binnenvertriebene zu schützen, und die dringende Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationsstrategie.

**Die Flüchtlingskrise im Mittelmeer und in anderen Teilen der Welt macht fast jeden Tag Schlagzeilen in den Medien. Die Zahlen scheinen in den letzten Jahren kontinuierlich und dramatisch angestiegen zu sein. Ist dieser Eindruck richtig?**

**António Guterres:** Es stimmt: die Anzahl der Menschen, die das Mittelmeer überqueren, hat zugenommen. Im vergangenen Jahr waren es mehr als 200 000. Aber nicht alle sind Flüchtlinge. Es sind auch Arbeitsmigranten, die vor allem über das westliche und mittlere Mittelmeer nach Europa kommen. Dies ist ein gravierendes Problem, welches vernünftig gelöst werden muss. Aber es ist ein sehr kleines Problem verglichen mit der dramatischen Zunahme der Flucht und Vertreibung im Rest der Welt in den letzten Jahren. Für das Jahr 2014 sprechen wir von einer Rekordzahl von 59,5 Millionen Menschen, die aufgrund von Konflikten, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung ihre eigentliche Heimat verlassen mussten. Wir dürfen nicht vergessen, dass weltweit 86 Prozent der Flüchtlinge in Entwicklungsländern leben. Die meisten wollen nicht nach Europa, sie wollen, dass die Kriege enden und sie in Würde wieder nach Hause zurückkehren können. Aber leider sehen wir nicht allzu viele Lösungen für die Konflikte der Gegenwart.

**Ist die Anzahl der Flüchtlinge kontinuierlich auf knapp 60 Millionen gestiegen?**

Bei der Anzahl an Personen, die vor militärischen Konflikten fliehen – nicht vor Naturkatastrophen oder aus anderen Gründen –, haben wir einen deutlichen Anstieg zu verzeichnen: Im Jahr 2010 waren es im Schnitt 11 000 Menschen pro Tag, 14 000 im Jahr 2011, 23 000 im Jahr 2012, 32 000 im Jahr 2013 und 42 500 im Jahr 2014. Wir haben also in vier Jahren eine Vervielfachung der Zahl. Die humanitäre Gemeinschaft, UN-Organisationen, nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und die Zivilgesellschaft werden daher mit einer enorm starken Zunahme von Flucht und Vertreibung in den nächsten Jahren zu kämpfen haben. Um es ganz deutlich

zu sagen: Wir haben nicht mehr die Mittel, um wenigstens ein Mindestmaß an Schutz und Unterstützung bieten zu können, das die Menschen benötigen.

**Wie viele Flüchtlinge und Binnenvertriebene befinden sich unter den 60 Millionen?**

Im Wesentlichen sind ein Drittel Flüchtlinge, die internationale Grenzen überquert haben und nach dem Völkerrecht Schutz genießen; zwei Drittel sind Binnenvertriebene, das heißt, sie bleiben in ihren Heimatländern, was mitunter sogar schlimmer ist, als Flüchtling zu sein. Es ist zum Beispiel dann schlimmer, wenn sie sich in einer Konfliktzone befinden und die Regierung Teil des Problems ist statt Teil der Lösung.

**Was sind die Hauptgründe dafür, dass so viele Menschen ihre Heimat verlassen?**

Was wir beobachten, ist eine starke Zunahme an neuen Konflikten. Seit Anfang 2014 haben wir sechs oder sieben neue Konflikte auf der Welt. Zudem gibt es immer noch die Megakrisen in Syrien und Irak, die rund 15 Millionen Menschen zur Flucht gezwungen haben. Und die alten Krisen wie in Afghanis-

*»Wir haben nicht mehr die Mittel, um wenigstens ein Mindestmaß an Schutz und Unterstützung bieten zu können.«*

tan, Somalia oder der Demokratischen Republik Kongo sind auch nicht gelöst. Sie machen Millionen von Menschen die Rückkehr in ihre Heimatländer unmöglich. Klar ist, dass die internationale Gemeinschaft heute nur wenige Kapazitäten hat, militärische Konflikte zu verhindern und frühzeitig zu lösen. Wir leben in einer Welt, in der es nicht nur keine Global Governance gibt, sondern in der auch das Verhältnis der Mächte zueinander unklarer geworden ist. Deswegen herrschen überall auf der Welt Straflosigkeit und Unvorhersehbarkeit. Bewaffnete Konflikte können überall auf der Welt ausbrechen. Immer mehr Menschen leiden, und es stehen immer weniger Ressourcen zur Verfügung, um ihre Not zu lindern.

**Ist der Terrorismus die Hauptursache für die gegenwärtige Flüchtlingskrise?**

Die meisten Konflikte sind innerstaatlich, aber sie werden finanziell oder mit Waffen aus dem Aus-



António Guterres

UN-Foto: Jean-Marc Ferré

land unterstützt. Viele dieser Konflikte haben eine internationale Dimension angenommen. Syrien ist das schlagende Beispiel. Die Konfliktparteien und ihre ausländischen Unterstützer müssen verstehen, dass diese Konflikte sehr gefährlich werden können, nicht nur für die betroffenen Länder und Regionen, sondern für die ganze Welt. Zurzeit haben wir einen Krisengürtel, der von Nigeria, Mali, Libyen, über den Sinai, Somalia bis nach Jemen, Syrien, Irak, Afgha-

*»Wir müssen darauf hinarbeiten, dass Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von Beginn eines Konflikts an Hand in Hand gehen.«*

nistan und Nordwest-Pakistan reicht: Alle diese Konflikte sind immer stärker miteinander verwoben. Sie stehen auch mit dem globalen Terrornetzwerk in Verbindung. Deren Kämpfer ziehen von einem Land zum nächsten. Sie kommen aus der ganzen Welt, auch aus Europa. Viele Europäer kämpfen in Syrien, Irak und anderswo. Die Menschen müssen verstehen, dass wir einer globalen Bedrohung gegenüber stehen. Daher sollten jene, die Einfluss auf die Konfliktparteien haben, alles ihnen mögliche tun, um sie aufzuhalten – im Interesse aller.

**Ich nehme an, Sie können die internationale Gemeinschaft und den Sicherheitsrat nicht noch mehr drängen, als Sie es ohnehin schon tun. Was sind unter diesen Umständen die größten Herausforderungen für UNHCR?**

Offensichtlich funktioniert unser System der Global Governance nicht, oder es existiert nicht. Wie Sie schon sagten, ist der Sicherheitsrat gelähmt. Weder die Großmächte noch die Länder der Region sind

in der Lage, die Konflikte zu beenden. Die Folge davon ist, dass immer mehr Menschen vertrieben werden. Leider stehen auch die Ressourcen, um sie zu unterstützen, nicht mehr in ausreichendem Maß zur Verfügung. Die Vorstellung, dass sich die ›Humanitären‹ schon um die Folgen der Kriege kümmern und die immer neuen Konflikte deshalb nicht so schlimm seien, trifft einfach nicht mehr zu. Wir haben keine Kapazitäten mehr, die Trümmer aufzusammeln und alles wieder aufzubauen. Es werden also mehr und mehr Menschen in Abhängigkeit und dramatischen Umständen alleingelassen.

**Das Mindeste, das die internationale Gemeinschaft tun sollte, wäre, den humanitären Organisationen mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Aber selbst das geschieht nicht. Das Welternährungsprogramm (WFP) musste letztes die Nahrungsmittelrationen in Syrien um die Hälfte kürzen.**

Das war nicht nur in Syrien so, sondern auch in anderen Ländern. Das WFP ist nicht mehr in der Lage, den Bedarf zu decken. Es musste die Rationen um 30, 40 oder 50 Prozent reduzieren. In Mauritien mussten sie die Unterstützung gänzlich einstellen. Das zeigt, dass die humanitäre Gemeinschaft als Ganzes finanziell am Ende ist. Wir haben keine Kapazitäten, um auf den exponentiell wachsenden Bedarf zu reagieren.

**Eine Maßnahme könnte doch sein, UNHCR noch besser mit den anderen UN-Organisationen wie dem WFP oder UNICEF zu koordinieren.**

Durch Koordinierung allein kann ein solches Problem nicht gelöst werden. Wir sind sehr gut mit dem WFP und anderen UN-Organisationen koordiniert. 720 NGOs auf der ganzen Welt arbeiten sehr effektiv mit uns zusammen. Das Problem ist nicht ein Mangel an Koordinierung, sondern schlicht ein Mangel an Ressourcen. Die internationale Gemeinschaft muss verstehen, dass die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe nicht mehr länger als getrennt voneinander angesehen werden können. Aufgrund der Tatsache, dass der Entwicklungszusammenarbeit sehr viel mehr Geld zur Verfügung steht als der humanitären Hilfe, müssen wir sicherstellen, dass deren Akteure so früh wie möglich in den Krisensituationen tätig werden. Sie könnten jene Kommunen unterstützen, die Flüchtlinge und Binnenvertriebene aufgenommen haben oder die Wiedereingliederung von Menschen organisieren, die in ihre Heimat zurückkehren. Wir müssen darauf hinarbeiten, dass Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von Beginn eines Konflikts an Hand in Hand gehen.

**Aber wäre dies nicht ein Paradigmenwechsel?**

Das ist es, und es ist absolut notwendig, den federführenden Regierungen klarzumachen, dass ei-



nige Länder für die Stabilität jener Regionen, von denen wir gerade sprechen, eine wesentliche Rolle spielen: sei es Jordanien oder Libanon in Bezug auf Syrien, Kenia in Bezug auf Somalia oder Kamerun in Bezug auf Nigeria. Dies sind Länder mit mittlerem Einkommen, die deswegen aus vielen Entwicklungsprogrammen herausfallen. Sie stellen aber Grundpfeiler für die Stabilität ganzer Regionen dar und sollten daher in der Entwicklungszusammenarbeit Priorität genießen. Die Welt wird immer gefährlicher, und das muss sich in den internationalen Strategien und Prioritäten der Führungspolitiker und internationalen Institutionen widerspiegeln.

**Die Zahl an Binnenvertriebenen ist hoch und nimmt weiter zu. Welche Rolle kann UNHCR ohne ein offizielles Mandat spielen?**

Keine Organisation hat ein spezielles Mandat für Binnenvertriebene. Die Verantwortung liegt grundsätzlich bei deren Heimatländern, doch viele Länder sind Teil des Problems und nicht Teil der Lösung. Erhalten wir Zugang und besteht die Aussicht auf Erfolg, werden Binnenvertriebene von UN-Organisationen und der humanitären Gemeinschaft so gut es geht unterstützt. Wir tun dies arbeitsteilig: UNHCR ist für die Koordinierung des Flüchtlingsschutzes, die Verwaltung der Lager, allgemeine Hilfsgüter und Unterbringung zuständig, das WFP für Ernährungssicherheit und UNICEF für Wasserversorgung, sanitäre Einrichtungen sowie Bildungsmaßnahmen.

**Wären Sie dafür, die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 um ein Mandat für Binnenvertriebene zu ergänzen?**

Angeichts der aktuellen Diskussionen über Flüchtlinge warne ich davor, die Konvention von 1951 neu zu verhandeln. Ich fürchte sehr, wir würden ein weitaus schlechteres Abkommen erhalten.

**Wie wäre es mit einem Zusatzprotokoll?**

Was die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft angeht, wirksame rechtsverbindliche Instrumente zu schaffen, bin ich höchst skeptisch. In Afrika hat es glücklicherweise funktioniert<sup>1</sup>, aber für andere Kontinente sehe ich diese Entwicklungen nicht. Zwar gibt es die Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen<sup>2</sup>, die von der Generalversammlung angenommen wurden. Durch sie als ›soft law‹ sollten sich die Staaten gebunden fühlen. Allerdings sind wir von der Einhaltung dieser Leitlinien weit entfernt.

**Ist das internationale System für den Schutz von Binnenvertriebenen gut ausgestattet?**

Nein, das denke ich nicht. Wir sind schlicht nicht in der Lage, unseren Auftrag zu erfüllen. Uns fehlen die Ressourcen und manchmal erlauben uns die Regierungen nicht zu arbeiten oder die Konflikt-

**António Guterres und UNHCR**

António Guterres ist seit Juni 2005 der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) und der zehnte Hohe Kommissar seit Gründung des Amtes im Jahr 1950. Der ehemalige portugiesische Ministerpräsident gehörte zu den Gründungsmitgliedern des portugiesischen Flüchtlingsrats im Jahr 1991 und stand während seiner Zeit als Politiker an der Spitze der internationalen Bemühungen, die Krise im damaligen Ost-Timor friedlich zu beenden. Sein Amt mit Sitz in Genf arbeitet mit über 9300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in 123 Ländern für den internationalen Flüchtlingsschutz. Dessen Kernstück ist die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967. Zur vollständigen Erfüllung der UNHCR-Projekte, welche hauptsächlich durch freiwillige Beiträge finanziert werden, wurde für das Jahr 2015 ein Finanzbedarf von 7 Milliarden US-Dollar festgesetzt.

parteien verwehren uns den Zugang zu den gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Ich glaube nicht, dass sich die internationale Gemeinschaft auf rechtlich bindende Instrumente einigen wird, die Staaten dazu verpflichten, die Rechte von Binnenvertriebenen vollumfänglich zu achten.

**60 Prozent der aktuellen Binnenvertriebenen kommen aus fünf Ländern: Irak, Südsudan, Syrien, der Demokratischen Republik Kongo und Nigeria. Gibt es spezielle Strategien für die einzelnen Länder, oder versucht UNHCR, das Problem global anzugehen?**

Jedes Land ist speziell. Unterschiedliche Dynamiken bedingen ihre Situation. Die Beziehungen zu den Nachbarländern und ihre Möglichkeiten, Menschen zu schützen, sind unterschiedlich. In jedem Land ist also eine eigene Strategie notwendig, auch wenn es im Prinzip immer dieselbe Herangehensweise ist: Zugang zum Schutz zu garantieren (Stichwort: offene Grenzen), die Rechte der Menschen stärken und internationale Unterstützung mobilisieren.

**Angeichts Tausender Tote im Mittelmeer in den letzten zwölf Monaten sind die Mängel des europäischen Asylsystems (Dublin-III-Verordnung) offenkundig. Wie würden Sie Europas Reaktion auf die aktuelle Krise bewerten?**

Zuallererst sollten wir die Dinge trennen. In der ersten Hälfte von 2015, nachdem ›Mare Nostrum‹ beendet war, herrschte ein Mangel an Seerettungs-

<sup>1</sup> Siehe African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), 22.10.2009, [www.unhcr.org/4a9bede9.html](http://www.unhcr.org/4a9bede9.html)

<sup>2</sup> Siehe UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 11.2.1998.

kapazitäten, und die Operation ›Triton‹ war einfach nicht ausreichend. Glücklicherweise hat sich das jetzt enorm verbessert. Übrigens flüchten derzeit viel mehr Menschen über die Türkei nach Griechenland als von Libyen und Ägypten nach Italien. Das ist den meisten nicht bewusst. Wenn Sie denken, dass Menschen, die nach Griechenland gehen, ein besseres Leben erwartet, muss man sich im Klaren sein, dass sie in ein Land kommen, das über sehr geringe Aufnahmekapazitäten verfügt. Dann ziehen die Menschen meistens weiter in Länder, die noch weniger Möglichkeiten haben: Bulgarien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien oder Serbien. Oder sie erreichen Ungarn, das auch sehr restriktive Maßnahmen erlassen hat. Nach Europa zu ge-

*»Im vergangenen Jahr fanden 70 000 Menschen durch Neuansiedlungsprogramme Zuflucht in Industrieländern.«*

langen, ist also bestimmt keine leichte Sache. Wir brauchen eine europäische Antwort, mit europäischer Solidarität und europäischer Verantwortung. Leider sind wir noch weit davon entfernt, auch wenn die Vorschläge der Europäischen Kommission unserer Meinung nach in die richtige Richtung gehen. Ich bedauere es, dass der Europäische Rat sie nicht vollumfänglich gebilligt hat, namentlich eine verpflichtende Umverteilung von Schutzsuchenden, die eine fairere Verteilung bei gleichzeitiger Übernahme der vollen Verantwortung der Einreiseländer ermöglicht.

**Also würden Sie einem Quotensystem für eine gerechtere Verteilung der Asylsuchenden in den EU-Staaten zustimmen?**

In Extremsituationen sollte es eine kollektive Verantwortung geben. Ein Weg dorthin ist ein Quotensystem – vorausgesetzt, die Länder gehen verantwortungsbewusst mit der Registrierung, dem Abnehmen von Fingerabdrücken und der Identifizierung der Personen um, die Schutz benötigen.

**Glauben Sie, dass ›EUNAVFOR Med‹, die neue militärische EU-Mission gegen Schlepper im Mittelmeer, die richtige Antwort ist?**

Bislang gibt es nur einen Austausch von Informationen und Erkenntnissen. Aber unsere Position ist sehr klar: Wir sind sehr dafür, gegen Schlepper und Menschenhändler hart vorzugehen. Dies setzt aber voraus, dass dabei das Völkerrecht eingehalten wird, die Opfer effektiv geschützt werden und dass Wege geschaffen werden, damit Menschen legal nach Europa gelangen können. Das bedeutet, eine flexiblere Visapolitik einzuführen sowie mehr Möglichkeiten der dauerhaften Neuansiedlung aus Erstzufluchtstaaten (Resettlement), der Aufnahme aus hu-

manitären Gründen und der Familienzusammenführung anzubieten, wie es in Deutschland der Fall war. Die Vorstellung, dass man die Probleme ausschließlich durch den Kampf gegen Schlepper lösen könnte, hat sich bei jeder Art von Menschenhandel in der Geschichte der Menschheit als falsch erwiesen.

**Was schlagen Sie stattdessen vor?**

Europa braucht eine umfassende Strategie. Die Ursachen von Flucht und Vertreibung in den Ländern müssen angegangen werden, die Schutzmechanismen in Durchgangsländern müssen verbessert werden, es müssen Bedingungen geschaffen werden, damit die Menschen bleiben können und nicht gezwungen sind zu fliehen oder die Flucht fortzusetzen. Und natürlich muss gegen Schlepper und Menschenhändler vorgegangen werden, einschließlich ihrer strafrechtlichen Verfolgung und Bestrafung. Nicht zuletzt müssen wir legale Wege für die Einwanderung nach Europa schaffen. Wir brauchen einen europäischen Solidaritätsmechanismus, der es Europa erlaubt, dies alles auf eine Weise umzusetzen, damit die wenigen Länder, die eine positive Haltung gegenüber Menschen, die vor Konflikten und Verfolgung fliehen, hierfür nicht noch bestraft werden.

**Sind Sie mit der gegenwärtigen Rettungsoperation, die nicht mit ›Mare Nostrum‹ vergleichbar ist, zufrieden?**

Die Ergebnisse zeigen, dass die Anzahl der im Mittelmeer ums Leben gekommenen Personen stark zurückgegangen ist. Das heißt, dass die Kapazitäten in der Tat deutlich ausgebaut wurden. Das könnte eine Verbesserung sein. Aber Sorgen bereiten uns zurzeit die Menschen, die von der Türkei nach Griechenland gehen. Es sind sehr viele, und ihre Aufnahmebedingungen sind absolut entsetzlich.

**Was denken Sie über die Neuansiedlung von Flüchtlingen in Drittländern? Wäre das eine Lösung?**

Neuansiedlungsprogramme (Resettlement) schätzen wir sehr. Aber im Verhältnis zum Bedarf sind die Möglichkeiten beschränkt. Im vergangenen Jahr fanden 70 000 Menschen durch Neuansiedlungsprogramme Zuflucht in Industrieländern. Wir waren in der Lage, ihnen ein besseres Leben zu verschaffen. Wir schätzen, dass für mehr als eine Million Flüchtlinge das Resettlement die angemessene Lösung wäre, aber wir haben weniger Möglichkeiten, als wir gerne hätten. Wir begrüßen es sehr, dass Deutschland vor dem Hintergrund des Syrien-Konflikts über 30 000 Menschen im Rahmen humanitärer Aufnahmeprogramme Zuflucht geboten hat. Wenn alle Industrieländer so gehandelt hätten, wäre die Lage sehr viel besser. Aber selbst wenn die Zahlen gering sind, die Wahrheit ist, dass das Leben von jemandem, der seit 20 Jahren in einem Flüchtlingslager wie Dadaab in Kenia lebt, nicht zu verglei-

chen ist mit dem Leben einer Familie, die nach Deutschland, in die USA oder nach Kanada kommen konnte, wo sie kleine Betriebe gründen und ihre Kinder studieren können. Für viele Menschen ist Resettlement wenn schon keine Frage von Leben und Tod, dann doch von Hoffnung und Verzweiflung.

**In Bezug auf die legale Einwanderung: Was sollten stichhaltige Gründe sein, die einen Anspruch auf Asyl begründen? Sollte nur politische Verfolgung einen triftigen Grund darstellen oder auch Armut und Perspektivlosigkeit?**

Ich denke, dass viele Länder der Welt Immigration brauchen. Meine Mutter, zum Beispiel, ist 92 Jahre alt und braucht Hilfe rund um die Uhr. Deshalb ist immer eine Person bei ihr. Wann immer ich sie besuche, nie habe ich einen Portugiesen oder eine Portugiesin an ihrer Seite gesehen. Es waren immer Immigranten. Und ich denke, in der Schweiz, wo ich zurzeit lebe, in Deutschland oder Schweden ist das noch ausgeprägter. Alle Länder des Nordens brauchen Einwanderer. Angesichts der demografischen Prognosen für ein Land wie Portugal mit einer Geburtenrate von 1,3 ist offensichtlich, dass Einwanderung für den Bestand der Bevölkerung erforderlich ist. Dies sollte anerkannt werden und Einwanderung entsprechend gut organisiert und gesteuert werden. Herkunfts-, Ziel- und Durchgangsländer müssen zusammenarbeiten, um die Prozesse geordnet und rechtmäßig durchzuführen. Wir sollten auf die bestmögliche Weise versuchen, den Bedarf der Industrieländer mit der Tatsache in Einklang zu bringen, dass viele Menschen in ihren Heimatländern keine Perspektive haben. Für Menschen, die vor Konflikten und Verfolgung fliehen, liegen die Dinge anders. Hier gilt das Völkerrecht, das die Staaten verpflichtet, Menschen, die auf ihr Territorium gelangen, Schutz zu gewähren.

**Gibt es Länder oder Regionen, die als Vorbild dienen könnten?**

Spanien könnte als Beispiel dienen mit seiner Zusammenarbeit mit Westafrika. Ich behaupte nicht, dass es ein perfektes Beispiel ist, aber die Zusammenarbeit zeigte teilweise gute Ergebnisse. Länder wie Kanada oder Australien haben sehr hohe Einwanderungsquoten und gute Resettlement-Programme. Wir haben viele Instrumente, um die Migration angemessen zu organisieren. In Europa haben wir das Problem, dass es so etwas wie eine europäische Migrationsstrategie nicht gibt. Die Länder sind souverän und haben ihre eigenen Migrationsstrategien. Deswegen kommen die Menschen auf irregulärem Weg – mit all den Konsequenzen, die wir erleben.

**Rückblickend auf Ihre zehn Jahre im Amt: Würden Sie sagen, dass Sie die Ziele, die Sie sich am Anfang gesetzt haben, erreicht haben?**



António Guterres mit syrischen Flüchtlingskindern im Beeka Valley, Libanon, im März 2014.

Foto: UNHCR/A. McConnell

Angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen und der großen Defizite bei den Möglichkeiten, die Flüchtlinge zu unterstützen, ist es sehr klar, dass wir unser Ziel nicht erreicht haben. Dabei suche ich nicht nach Schuldigen. Ich kam in dieses Amt mit dem Ziel, einen Beitrag zur Reduzierung der weltweiten Flüchtlingszahlen zu leisten. Und es gab Zeiten, in denen ich dachte, wir würden es schaffen. Wir haben jedes

*»Angesichts der demografischen Prognosen für ein Land wie Portugal ist offensichtlich, dass Einwanderung für den Bestand der Bevölkerung erforderlich ist.«*

Jahr einer Million Menschen geholfen, wieder nach Hause zurückzukehren, und einige Jahre lang sind die Zahlen zurückgegangen. Aber leider sind die Dinge in jüngster Zeit fürchterlich schief gelaufen.

**Blicken Sie dennoch optimistisch auf die Zukunft?**

Jean Monnet, einer der Gründungsväter Europas, hat einmal gesagt, als ihm die gleiche Frage gestellt wurde: »Ich bin weder Pessimist noch Optimist, ich bin bloß entschlossen.« Ich denke, das ist es, was wir alle sein sollten.

Das Telefoninterview fand am 3. Juli 2015 statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.



# Stillstand in der nuklearen Abrüstung

Warum die 9. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags scheiterte<sup>1</sup>

Harald Müller



Prof. Dr.

Harald Müller,

geb. 1949, ist

Geschäftsführendes

Mitglied des

Vorstands der

Hessischen Stiftung

Friedens- und

Konfliktforschung

(HSFK) und

Professor für

internationale

Beziehungen

an der Universität

Frankfurt am Main.

**Die 9. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags endete am 22. Mai 2015 ohne einvernehmliche Schlussklärung, die Erfolgsmarke dieser Veranstaltungen. Vier Wochen lang hatten zwei Themen die Debatten geprägt: die nukleare Abrüstung und eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten. Ein neuer Vorschlag für ein absolutes Kernwaffenverbot und der Unwille der Kernwaffenstaaten, ihre Arsenale abzubauen, führten zu einer Pattsituation, in der Einigung sehr schwierig war. Gescheitert ist die Konferenz aber letztlich an der Nahost-Frage.**

Vom 27. April bis 22. Mai 2015 tagte am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York turnusgemäß die 9. Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV; kurz: Nichtverbreitungsvertrag). Ziel der Konferenz war, die seit der letzten Überprüfungskonferenz im Jahr 2010<sup>2</sup> erreichten Fortschritte bei der Umsetzung des Nichtverbreitungsvertrags zu evaluieren und ein Arbeitsprogramm für die kommenden fünf Jahre zu verabschieden. Wie üblich traten tiefgehende Differenzen zwischen den Kernwaffenstaaten und den Nichtkernwaffenstaaten sowie zwischen den arabischen Staaten und den Freunden Israels zutage. Die Diskussion kreiste um zwei Themen: die nukleare Abrüstung und eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten.

## Streitfrage Abrüstung

In diesem Jahr fand die Abrüstungsdebatte zwischen der humanitären Initiative, unterstützt von 152 Mitgliedstaaten, und den Kernwaffenstaaten im NVV, also den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats (P5) statt. Der klassische Abrüstungsdiskurs war ein sicherheitspolitischer Risikodiskurs: Die zur Abschreckung gehaltenen Kernwaffen beinhalten ebenso Risiken wie ihre Abschaffung, falls ihre sicherheitspolitischen Funktionen nicht anders gewährleistet würden.<sup>3</sup> Es ging um ein rational-strategisches Abwägungsproblem. Der Abrüstungsprozess wurde daher in einzelnen Schritten konzipiert, die in dem Maße in Angriff genommen werden konnten, wie die Bedingungen der Sicherheitsgewährleistung ohne Kernwaffen voranschritten. Erfolgreiche Überprüfungskonferenzen hatten sich immer auf solche Schritte geeinigt, zuletzt im ›Aktionsplan‹ von 2010.

Die Argumentation des humanitären Ansatzes sah etwa so aus:

Die Folgen selbst einer einzigen nuklearen Explosion sind durch Nachsorgesysteme nicht zu bewältigen, sie verursachen unnötiges Leid über militärische Notwendigkeiten hinaus, dieses Leid ist für viele Opfer dauerhaft jenseits des Endes der betreffenden militärischen Auseinandersetzung, und Kernwaffen unterscheiden ihrer Natur nach nicht zwischen Kombattanten und Zivilisten. All das verstößt gegen das humanitäre Völkerrecht; sie sind wesensmäßig inhuman. Ihr Besitz verrät den bedingten Vorsatz, sie unter bestimmten Randbedingungen völkerrechtswidrig einzusetzen. Das bereits ist eine Verletzung des Völkerrechts. Der einzige moralische und rechtmäßige Weg ist das totale Verbot.<sup>4</sup>

Diese ›Philosophie‹ verlangt das Erreichen des Endziels mit einem einzigen Schritt: dem Kernwaffenverbot. Als politische Folgerung hatte Österreich zuvor auf einer Konferenz über die humanitären Folgen von Atomwaffen im Dezember 2014 in Wien eine Selbstverpflichtung (›Austrian Pledge‹)<sup>5</sup> präsentiert: Österreich verpflichtete sich, für ein Kernwaffenverbot zu arbeiten und hatte zu Konferenzbeginn mehr als 50 Unterstützer gewonnen (Deutschland ist nicht darunter). Zusehends gewann die Idee eines ›einfachen‹ Verbots Anhänger. Dabei schwebte den Befürwortern ein Verbot vor, das auch ohne die Teilnahme der Kernwaffenstaaten geschaffen werden könnte, analog zur Ottawa-Konvention, dem Verbot von Anti-Personen-Minen.<sup>6</sup> An diese Position schloss sich die Bewegung der Blockfreien (Non-aligned Movement – NAM) unter ihrem Sprecher Iran an.<sup>7</sup>

In der Abwehr der Forderungen der ›Humanitären‹ gab es zwischen den Kernwaffenstaaten keine Differenzen: Alle sind Anhänger des schrittweisen Ansatzes und lehnen unmittelbare Verhandlungen über einen Verbotsvertrag ab. Zwischen den Kernwaffenstaaten und den ›Humanitären‹ sitzen die nicht nuklear bewaffneten Bündnispartner der Kernwaffenstaaten unbequem zwischen den Stühlen: Manche von ihnen wollen an der erweiterten Abschreckung festhalten. Die ostasiatischen Staaten sind wegen der Aufrüstung Chinas und die osteuropäischen Staaten wegen der Aktivitäten Russlands, die in der Annektierung der Krim gipfelten und als revisionistisch wahrgenommen werden, Veränderungen gegenüber abgeneigt. Die Alt-NATO-Nichtkernwaffenstaaten sind eher abrüstungsfreudig und wären auch nicht gegen einen Wandel der NATO-Doktrin und die

Rückführung der substrategischen Waffen der USA, halten aber aus Bündnisloyalität still.

Ein Teil dieser Verbündeten – Australien, Deutschland, Kanada, Japan, die Niederlande und die Türkei – arbeiten in der ›Non-Proliferation and Disarmament Initiative‹ (NPDI), die in Abrüstungsfragen Brücken zwischen den Kernwaffenstaaten und den ›Humanitären‹ zu schlagen versucht. Die NPDI hält am schrittweisen Vorgehen fest, geht aber in einigen Fragen – Transparenz/Berichtswesen, nicht-strategische Nuklearwaffen, ›De-Alerting‹<sup>8</sup> – über deren Positionen hinaus.<sup>9</sup> Einige NPDI-Mitglieder aus dem Süden (Mexiko, Chile, Philippinen, Nigeria) sind in der humanitären Initiative engagiert und vertreten radikalere Abrüstungspositionen.

Nach der dritten Woche war klar, dass sich die Abrüstungsdebatte von Grund auf geändert hatte: Die Strategie, mit einem Kernwaffenverbot zur Abrüstung zu gelangen, war nicht mehr in den ›schrittweisen Ansatz‹ integrierbar. Folgerichtig konnte sich der mit Abrüstung befasste Hauptausschuss I nicht auf einen Abschlussbericht einigen.

In der Nacht vor Konferenzschluss legte die algerische Konferenzpräsidentin Taous Feroukhi einen Entwurf für das Schlussdokument vor.<sup>10</sup> Absatz 154 stellte den ›operativen‹ Absatz dar, der 19 Handlungsempfehlungen aussprach. Der Entwurf gab der humanitären Initiative deutlich mehr Raum als ihr Gegenstand im Jahr 2010 erfahren hatte. Aus Sicht der humanitären Initiative war aber zweierlei kritikwürdig: erstens, dass die vermeintlich neuen Erkenntnisse über die Folgen von Kernwaffenexplosionen als Lernschritte der Nichtkernwaffenstaaten und der Zivilgesellschaft eingestuft wurden, nicht als ›objektiv‹ neu, und zweitens, dass zahlreiche Forderungen an die Kernwaffenstaaten ›weich‹ formuliert waren, etwa der Wunsch der Nichtkernwaffenstaaten, sie sollten Modernisierungsschritte für die Kernwaffenarsenale unterlassen. Die ›Humanitären‹ beklagten weiterhin den Wegfall der Formulierung, dass dem Kernwaffengebrauch ›unter allen Umständen‹ vorgebeugt werden müsse. Dies hätte eine Absage an jegliche Abschreckungspolitik bedeutet.

Auch für die Kernwaffenstaaten gab es Zumutungen: Der humanitäre Aspekt wurde ausdrücklich als Grund anerkannt, der nuklearen Abrüstung besondere ›Dringlichkeit‹ zu geben. Der ausführlichste Abschnitt des Dokuments enthielt detaillierte Vorschriften für die Berichte der Kernwaffenstaaten, etwa Auskunft über die Zahl, den Typus (strategisch oder substrategisch) und den Status (stationiert oder nichtstationiert) der Sprengköpfe und Trägersysteme. Russland musste – anders als im Jahr 2010 – die ausdrückliche Erwähnung der substrategischen Kernwaffen hinnehmen. Die wichtigste Konzession an die humanitäre Initiative enthielt der letzte Abschnitt. Er empfahl der UN-Generalversammlung die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die ›effektive Maß-

## Der Nichtverbreitungsvertrag

Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, kurz: Nichtverbreitungsvertrag, NVV (Non-Proliferation Treaty – NPT), wurde am 12. Juni 1968 verabschiedet und trat am 5. März 1970 in Kraft. Er gilt als der bedeutendste Vertrag zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Kernwaffen. 189 Staaten haben den Vertrag ratifiziert oder sind ihm beigetreten, darunter die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, die zugleich Atomwaffen besitzen: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Zu den wenigen Nichtvertragsstaaten gehören: Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan. Die drei großen Ziele des NVV sind die Nichtweitergabe von Atomwaffen, die Abrüstung von Atomwaffen und die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kerntechnologie. Alle fünf Jahre kommen die Vertragsstaaten zusammen, um die Umsetzung des Vertrags zu überprüfen. Es gab bislang neun solcher Konferenzen.

nahmen‹ der nuklearen Abrüstung prüfen sollte. Diese Maßnahmen sollten rechtliche Bestimmungen für das Erreichen und die Erhaltung einer kernwaffenfreien Welt beinhalten, einschließlich eines Verbotsvertrags. Der UN-Generalversammlung wurde empfohlen, für Beschlüsse dieser Gruppe das Konsensprinzip festzulegen; alle UN-Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, sich zu beteiligen.

<sup>1</sup> Dieser Aufsatz ist die kompakte Version einer ausführlichen Studie, die in Kürze als HSFK-Report erscheint.

<sup>2</sup> Harald Müller, *Besser als Nichts*. Die 8. Überprüfungs-Konferenz des Nichtverbreitungsvertrags endet mit einem Minimalkompromiss, *Vereinte Nationen (VN)*, 4/2010, S. 147–151.

<sup>3</sup> Harald Müller, *Enforcement of the Rules in a Nuclear Weapon-Free World*, in: Corey Hinderstein (Ed.), *Cultivating Confidence. Verification, Monitoring, and Enforcement for a World Free of Nuclear Weapons*, Washington, D.C. 2010, S. 33–66.

<sup>4</sup> Siehe: [www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/HCG\\_en.pdf](http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/HCG_en.pdf) und UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.29 v. 21.4.2015. Alle Dokumente der Konferenz sind auf der Konferenzwebseite zu finden: [www.un.org/en/conf/npt/2015/documents.shtml](http://www.un.org/en/conf/npt/2015/documents.shtml)

<sup>5</sup> UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.29 v. 21.4.2015

<sup>6</sup> Giorgio Franceschini/Simone Wisotzki, *Lernen von Ottawa? Perspektiven der humanitären Ächtung von Kernwaffen im 21. Jahrhundert*, HSFK-Report Nr. 10/2014, Frankfurt/M. 2014.

<sup>7</sup> UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.13 v. 10.3.2015; UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.14 v. 13.3.2015.

<sup>8</sup> ›De-Alerting‹ bezeichnet Maßnahmen, die die Einsatzbereitschaft von Kernwaffen absenken sollen (etwa Sprengköpfe von den Trägerwaffen zu trennen), um die Furcht vor Überraschungsangriffen zu vermindern und so die Stabilität zu erhöhen.

<sup>9</sup> UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.16 v. 20.3.2015; UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.17 v. 20.3.2015.

<sup>10</sup> UN Doc. NPT/CONF.2015/R.3 v. 21.5.2015 (unveröffentlichtes Dokument).

Nach großem Druck auf Frankreich signalisierten die Kernwaffenstaaten die Möglichkeit eines Konsenses. Auch unter den blockfreien Staaten zeichnete sich Zustimmung ab, obgleich es noch einige Vorbehalte gab. Iran als NAM-Sprecher bemühte sich um eine Kompromisslinie. Es hätte möglich sein können, die Vorbehalte auszuräumen, wenn die Positionen in der Nahost-Frage nicht unvereinbar geblieben wären. Die Positionen zu den Streitpunkten ›Nonproliferation‹ und ›Friedliche Nutzung‹ in den Hauptausschüssen II und III bewegten sich tief in den ausgefahrenen Bahnen und suggerierten die Möglichkeit einer formelhaften Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner.

Russland stellte sich bei der Frage der israelischen Mitbestimmung über die Konferenzinhalte auf Ägyptens Seite.

**Naher Osten**

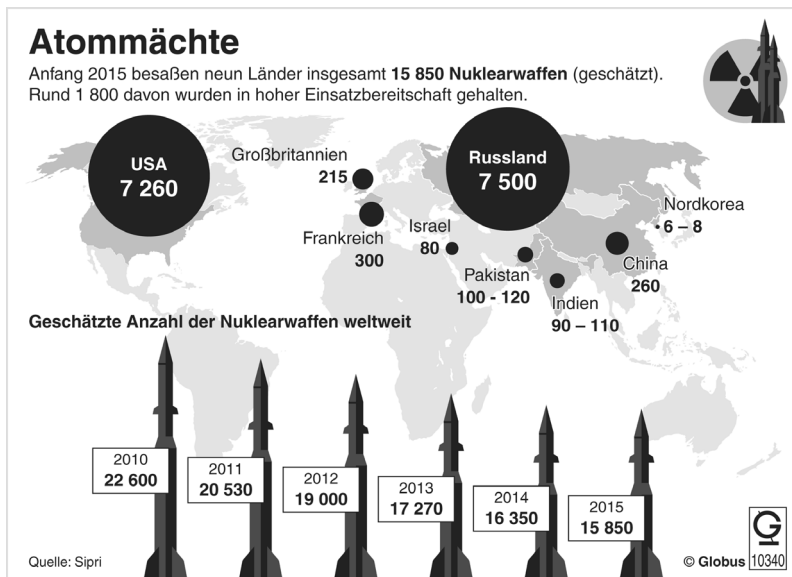
Die Überprüfungskonferenz von 2010 hatte den drei Depositaren USA, Russland und Großbritannien aufgegeben, gemeinsam mit dem UN-Generalsekretär als ›Co-convenors‹ eine Konferenz der Regionalstaaten zu organisieren, um den Verhandlungsprozess über eine kernwaffenfreie Zone im Nahen Osten einzuläuten.<sup>11</sup> Trotz vieler Bemühungen des Fazilitators, Botschafter Jaakko Laajava aus Finnland, und vieler Konsultationen wurde dieses Ziel nicht erreicht, weil die arabischen Staaten unter Führung Ägyptens auf der Konferenz nur über die Zone sprechen wollten, Israel die Gespräche aber in den Kontext regionaler Sicherheit einbetten wollte.<sup>12</sup>

Der ägyptische Außenminister Sameh Shoukri erklärte zu Konferenzbeginn mit Unterstützung der Gruppe arabischer Staaten den ›Laajava-Prozess‹ für beendet und forderte, die Überprüfungskonferenz solle den UN-Generalsekretär damit beauftragen, bis spätestens 15. Dezember 2015 eine Regionalkonferenz einzuberufen.<sup>13</sup> Die Konferenzagenda sollte auf die Zonenthematik begrenzt sein und den von Israel geforderten Kontext regionaler Sicherheit beiseitelassen. Auch Verfahrensdetails sollten bereits festliegen, etwa die Aufteilung in zwei Arbeitsgruppen, von denen sich die eine mit geografischer Reichweite und Verpflichtungen, die andere mit Verifikation und Implementierung befassen sollte. Israels Wunsch, auch konventionelle Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung zu behandeln, war nicht berücksichtigt. Dem NVV-Nichtmitglied Israel wurde zugemutet, mit einer Friss-oder-Stirb-Vorgabe auf eine Konferenz geladen zu werden, deren Agenda es nicht beeinflussen konnte und deren Ziel bereits festgelegt war, nämlich einen Verhandlungsprozess über eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen zu eröffnen. Das Papier sah überdies vor, dass der UN-Generalsekretär die Konferenz selbst einzuberufen hatte, wenn Unstimmigkeiten zwischen den Staaten der Region nicht ausgeräumt werden könnten.

Das von den Blockfreien unterstützte<sup>14</sup> arabische Vorgehen ignorierte sowohl die erklärte Bereitschaft Israels zur Teilnahme an der Konferenz als auch die maßgebliche Bedingung für Jerusalem, diese Teilnahme wahr zu machen. Es widersprach dem Postulat der UN-Richtlinie, dass solche Zonen im Einvernehmen von Staaten einer Region geschlossen werden sollten.<sup>15</sup> Da alle Resolutionen zur Nahost-Zone von ›den‹ Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sprachen, wich der faktische Ausschluss Israels von der Rahmensetzung für die bevorstehende Konferenz von diesem Prinzip ab.

Dieses Vorgehen stieß auf den Widerstand der USA, Kanadas und Großbritanniens. Als sich abzeichnete, dass sich die Positionen unvereinbar gegenüber standen, brachte Russland ohne vorherige Konsultationen mit den anderen Depositaren ein Arbeitspapier als Kompromissvorschlag ein.<sup>16</sup> Überraschend war dieser Zug, weil Russland, einer der drei ›Co-convenors‹ der Nahost-Konferenz, bislang eng mit Großbritannien und den USA kooperiert hatte.

Das russische Papier postulierte zu israelischen Gunsten, dass die Agenda der Nahost-Konferenz ebenso einvernehmlich beschlossen werden sollte wie ihre Ergebnisse. Es behielt aber den kontroversten Teil des ägyptischen Ansatzes bei: Der Generalsekretär sollte die Konferenz auch dann einberufen, wenn kein Einvernehmen über die Agenda erzielt werden könnte. So stellte sich Russland bei der Frage der israelischen Mitbestimmung über die



Neun Länder besitzen zusammen rund 15 800 Nuklearwaffen. Russland und die USA verfügen weiterhin über 90 Prozent der Nuklearwaffen. Das geht aus den neuen Zahlen des Stockholmer Friedensforschungsinstituts Sipri hervor. Anfang 2015 zählte das Institut rund 15 850 Atomsprengköpfe weltweit. Das sind 500 weniger als noch 2014. Im Vergleich zeigt sich jedoch, dass der Abbau zögerlicher abläuft als noch vor zehn Jahren. Alle Länder bis auf eines haben ihre Bestände im Vergleich zum Vorjahr reduziert. Nur in China stieg die Zahl der Sprengköpfe von 250 auf 260. Über sofort einsetzbare Atomsprengköpfe verfügen nur die USA (2080), Russland (1780), Frankreich (290) und Großbritannien (150). Diese Sprengköpfe sind laut Sipri bereits auf Raketen montiert oder in Militärstützpunkten gelagert.

Konferenzinhalte auf Ägyptens Seite. Nachdem auch der spanische Unterausschussvorsitzende Julio Her- raiz España den ägyptischen Vorschlag im Wesent- lichen übernommen hatte<sup>17</sup>, lag der Rechtfertigungs- druck bei den Kritikern. Trotz großer Anstrengun- gen der amerikanischen Delegation gelang es nicht, die Ägypter zum Einlenken zu bewegen. So ging die Konferenz ohne Einigung zu Ende.

## Akteure und Schuldfragen

Bei gescheiterten Überprüfungskonferenzen stellt sich immer die Frage: Wer war schuld? Sie ist nie leicht zu beantworten. Das Verhandlungsgeflecht einer Über- prüfungskonferenz ist meist schwer zu entwirren.

### Kernwaffenstaaten

Die Kernwaffenstaaten haben Recht mit der Behaup- tung, Abrüstung sei von politischen Bedingungen abhängig und nur in Schritten zu erreichen. Gute poli- tische Rahmenbedingungen veranlassen einen Teil der Kernwaffenbefürworter zum Umdenken. Durch deren schrittweise Herstellung in der Sicherheitspoli- tik einschließlich der Rüstungskontrolle lassen sich möglicherweise Mehrheiten von politischer Elite und Bevölkerung in Kernwaffenstaaten davon über- zeugen, die Verschrottung der letzten Kernwaffe we- nigstens zu tolerieren.<sup>18</sup> Die Ächtung der Kernwaf- fen, die von der humanitären Initiative propagiert wird, kann Teil der normativen Rahmenbedingun- gen sein, die insofern einen Baustein der schrittwei- sen Strategie bilden. Tatsächliche – physische – Ab- rüstung jedoch bewirkt sie nicht, sie verbleibt vorerst im Bereich symbolischer Politik.

Das Zynische an der Position der Kernwaffen- staaten indes ist, dass sie selbst die Bedingungen fest- legen, die der Abrüstung im Wege stehen. Sie arbei- ten eben nicht an den Bedingungen für eine Abrüs- tung, sondern schaffen die Bedingungen ihrer Blo- ckade:

- Die USA folgen der Doktrin absoluter Überle- genheit, die jeder gleichgewichtsbasierten Rüs- tungskontrolle und Abrüstung die Grundlage entzieht. Sie sind bereit, unilateral und somit völkerrechtswidrig Gewalt jenseits der Selbst- verteidigung einzusetzen, wenn das ihren nation- alen Interessen entspricht. Großbritannien folgt meist treu der amerikanischen Politik.
- Russland und China betreiben eine offensive Poli- tik territorialer Ansprüche gegen kleinere Nach- barstaaten und setzen dafür – im Augenblick noch in begrenzter Form – militärische Gewalt ein. Sie befeuern damit die Logik und Dialektik von Bedrohung, regionaler Rivalität, Bündnis- suche und erweiterter Abschreckung.
- Frankreich erklärt, Kernwaffen gegen Angriffe auf seine vitalen Interessen vorzuhalten, ohne klar- zustellen, was diese vitalen Interessen sind. Die-

se Entgrenzung des Abschreckungszwecks wird mit der Rolle von Ungewissheit in der französi- schen Doktrin begründet. Für die Nichtkern- waffenstaaten ist es aber unzumutbar, über die ›roten Linien‹, deren Überschreiten womöglich einen nuklearen Angriff auslösen könnte, im Un- klaren gelassen zu sein. Frankreich begreift wie Russland Kernwaffen als unverzichtbares Sym- bol und Bedingung nationaler Größe.

Dass die P5 als Großexporteure von Kriegswaffen auch die konventionellen Konflikte der Welt aufrecht- erhalten, die Anlass zur Abschreckungspolitik ge- ben, rundet das Bild ab: Die P5, völkerrechtlich Hü- ter des Friedens, kommen der Pflicht, die Bedin- gungen für die nukleare Abrüstung zu schaffen, nicht nach. Die Politiken aller Kernwaffenstaaten sind Mitursache der Probleme, die angeblich die Fort- setzung der nuklearen Abschreckung nötig machen.

Darüber hinaus verweigern sie einzeln oder ge- meinsam sinnvolle Schritte, die Bestandteil der schrittweisen Strategie sein müssten, zu der sie sich rhetorisch ständig bekennen. So weist China wirk- same Transparenzmaßnahmen und ein Moratorium für die militärische Spaltmaterialproduktion zurück, Russland die Einbeziehung der substrategischen Kernwaffen in die Abrüstung. Alle Kernwaffenstaa- ten außer China beharren auf der Option des nuk- learen Ersteinsatzes. Universale rechtsverbindliche Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten gibt es bis heute nicht, jene für Mitglieder kernwaffen- freier Zonen sind zum Teil durch Vorbehalte be- grenzt. Kein Kernwaffenstaat will sich auf weitere Schritte zur Absenkung der Einsatzbereitschaft sei- ner Arsenale, das heißt der Verminderung von Fehl- wahrnehmungsrisiken, einlassen oder auf Einschrän- kungen bei der Modernisierung. Kein einziger der bisherigen Verträge zwischen Russland und den USA schrieb die verifizierte Demontage der abgerüsteten

Das Zynische an der Position der Kernwaffenstaaten ist, dass sie selbst die Bedingungen festlegen, die der Abrüstung im Wege stehen.

Alle Kernwaffen- staaten außer China beharren auf der Option des nuklea- ren Ersteinsatzes.

<sup>11</sup> Vgl. dazu den Bericht von Ulrich Kühn, Generalversammlung: Kernwaffenfreie Zone Nahost, VN, 1/2012, S. 28f.

<sup>12</sup> Bernd W. Kubbig/Christian Weidlich, A WMD/DV's Free Zone For The Middle East. Taking Stock, Moving Forward Towards Cooperative Security, Peace Research Institute Frankfurt, Frankfurt/M. 2014.

<sup>13</sup> Diese Stellungnahme ist auf der Konferenzseite nicht abrufbar.

<sup>14</sup> UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.19 v. 16.3.2015.

<sup>15</sup> Martin Malin, On the Road to Nowhere? New Proposals on the Middle East WMD-Free Zone May Backfire, European Leadership Network, 11.5.2015, [www.europeanleadershipnetwork.org/on-the-road-to-nowhere-new-proposals-on-the-middle-east-wmd-free-zone-may-backfire\\_2732.html](http://www.europeanleadershipnetwork.org/on-the-road-to-nowhere-new-proposals-on-the-middle-east-wmd-free-zone-may-backfire_2732.html)

<sup>16</sup> UN Doc. NPT/CONF.2015/WP.57 v. 14.5.2015.

<sup>17</sup> UN Doc. NPT/CONF.2015/MC.II/WP.2 v. 20.5.2015.

<sup>18</sup> Harald Müller, Großmächtebeziehungen, Abschreckung und nukleare Abrüstung: Ein Perspektivwechsel, Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 3. Jg., 1/2014, S. 99–130.



Die Konzentration auf das Kernwaffenverbot zieht Energien von der Überlegung ab, welche sinnvollen Teilschritte auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung heute getan werden können.

Längerfristig ist dieses Scheitern als Symptom allmählichen Verfalls zu deuten.

Sprengköpfe vor. Nur Frankreich hat seine Testanlagen und die militärischen Spaltstoffabriken abgebaut, die USA und China haben nicht einmal den Umfassenden Teststoppvertrag (Comprehensive Test Ban Treaty) ratifiziert. Der schrittweise Ansatz kommt also deswegen nicht voran, weil die Kernwaffenstaaten zu den meisten zumutbaren Schritten nicht bereit sind. In diesem Tatbestand liegt die Hauptmotivation der humanitären Initiative, aus den Schranken der kleinen Schritte auszubrechen. So verursachen die Kernwaffenstaaten die Misere im Nichtverbreitungsregime, deren Ausdruck das Scheitern der Überprüfungskonferenz ist; der vielfach geäußerte Verdacht liegt nahe, dass sie nicht daran denken, ihrer Abrüstungspflicht nachzukommen.

### Die führenden Staaten der humanitären Initiative

Die ›humanitären‹ Protagonisten reagieren auf dieses Patt. Sie wollen das nukleare Verbotsabkommen als Befreiungsschlag, um normativen Druck auf die Statthalter des Status quo auszuüben. Diese Strategie ist jedoch nicht realistisch. Der Kernwaffenbesitz ist Teil der politischen und institutionellen Struktur der Kernwaffenstaaten. Die dort vorherrschenden Paradigmen sind durch den humanitärmoralischen Appell hier und da zu erschüttern, aber letztlich nicht zu überwinden.

Dazu bedarf es einer Argumentation, die deutlich macht, dass der von den Kernwaffen erhoffte oder postulierte Sicherheitsgewinn mit anderen Mitteln ebenso oder besser und risikoärmer zu erreichen ist. Das ist die Argumentationslinie der in den letzten Jahrzehnten in den Kernwaffenstaaten erfolgreichsten Initiative gewesen, nämlich der ›Gang of Four‹, George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger und Sam Nunn,<sup>19</sup> die einen Teil des amerikanischen und britischen Sicherheits-Establishments für die nukleare Abrüstung gewinnen konnten. Demnach müssten der risikobasierte Diskurs und der moralisch-völkerrechtliche Diskurs, obgleich widersprüchlich, zusammengeführt werden, sodass sich ihre Wirkung wechselseitig verstärke. Die ›Humanitären‹ konstruieren indes einen Gegensatz, der eine Synthese auszuschließen scheint.

Die Konzentration auf die ›völkerrechtliche Lücke‹ und das Kernwaffenverbot, welches sie schließen soll, zieht Energien von der Überlegung ab, welche sinnvollen Teilschritte auf dem Weg zur nuklearen Abrüstung heute getan werden können. Manche Anhänger der humanitären Initiative diskreditieren durch ihre kategorische Ablehnung des schrittweisen Ansatzes geradezu das Nachdenken über solche Schritte. Sie haben sich aus moralisch-politischem Impuls eines demagogisch-manichäischen Tones bedient und den Kompromiss ebenso erschwert wie das zynische Festhalten der Kernwaffenstaaten am Status quo. Dass der Parforceritt der Präsidentin

dennoch zu einer Einigung hätte führen können – der Lackmestest blieb durch den Dissens in der Nahost-Frage aus –, deutet an, dass das diplomatische Gewissen der Protagonisten auf beiden Seiten vielleicht stärker war als die ideologischen Impulse.

### Israel und Ägypten

Israels Forderung, das Zonenprojekt im Rahmen regionaler Sicherheit zu besprechen,<sup>20</sup> ist angesichts der Lage in der Region vernünftig. Sie steht im Einklang mit der Entstehung aller bisherigen kernwaffenfreien Zonen: Stets waren diese Projekte abhängig von den regionalen sicherheitspolitischen Umständen. Dass im Nahen Osten die Einrichtung einer Zone möglich sein könnte, ohne die sicherheitspolitischen Umstände zu berücksichtigen, ist nicht plausibel. Die Ägypter wissen das. Sie wissen auch, dass Israel für ein Zugeständnis – sich auf das Zonenprojekt ernsthaft einzulassen – eine Gegenleistung einfordern kann: nämlich die Erfüllung der Minimalbedingung seiner Teilnahme. Dass Ägypten dazu nicht bereit war, wirft die Frage auf, ob es einen Fortschritt überhaupt will.

Deshalb ist nicht Israel der Sündenbock – es war Ägypten, das eine Position durchboxen wollte, die einem völkerrechtlichen Grundsatz widerspricht, nämlich, dass mit Ausnahme des UN-Sicherheitsrats keine Gruppe von Staaten Entscheidungen zu Lasten eines unbeteiligten souveränen Staates treffen kann: Israel kann durch Beschlüsse von Überprüfungskonferenzen nicht gebunden werden. Vor fünf Jahren habe ich Ägypten als Triumphator der Überprüfungskonferenz 2010 gerühmt, der einen großen Erfolg für den Vertrag und für die eigene Position errungen hat.<sup>21</sup> Fünf Jahre später hat Ägypten mit einer diplomatischen Posse den Erfolg der Konferenz und auch den eigenen verspielt.

### Wie geht es weiter?

Welche Folgen wird das Scheitern der Konferenz haben? Oberflächlich betrachtet wird es keine unmittelbaren und gravierenden Folgen haben. Längerfristig jedoch ist dieses Scheitern als Symptom allmählichen Verfalls zu deuten. Eine Reihe von Staaten, etwa Russland, Frankreich, Ägypten, Iran, aber vielleicht auch Österreich und andere ›Humanitäre‹, machten den Eindruck, dass der Nichtverbreitungsvertrag weniger wichtig sei als spezifische Interessen, Werte oder Positionen. Für Russland und Frankreich scheint der Vertrag disponibel zu sein, wenn das eigene Nukleararsenal auf dem Spiel zu stehen droht. Für Ägypten ist der regionale Statusgewinn attraktiver, für Iran die Zersplitterung der Vertragsgemeinschaft, die den Druck auf das eigene Nuklearprogramm mindert. Manche ›Humanitären‹ treten auf, als sei der NVV im Vergleich zu dem angestrebten Verbotsvertrag nachrangig; das



Hinzuweisen auf das ›einfache‹ Verbot unter Nichtbeachtung möglicher Nebenwirkungen spricht für eine Entwertung des NVV. Es ist durchaus möglich, dass Staaten, die einem Verbotvertrag beitreten, dann aus dem ›minderwertigen‹ NVV austreten würden. Deshalb lassen sich Fragen nach Verifikation, Exportkontrollen, Vertragseinhaltung und Vertragsaustritt nicht ausklammern, weil sonst eine wirkliche ›völkerrechtliche Lücke‹ entsteht, die böswillige Proliferatoren nutzen könnten. Die Lösung dieser komplexen Fragen bedarf aber langwieriger Verhandlungen, was der postulierten ›Einfachheit‹ zuwiderläuft.

Dabei ist nicht klar, wieviel ein Verbotvertrag bringt, dem die Kernwaffenstaaten nicht angehören. Es verschwindet dadurch keine einzige Kernwaffe. Dass seine moralische Wirkung so viel Druck erzeugt, dass sich die Politik der Kernwaffenstaaten ändert, ist nicht mehr als eine Hoffnung. Sicher würde das normative Umfeld durch ihn verändert. Das schafft für die nichtstaatlichen Organisationen ein zusätzliches Mittel für ihre Öffentlichkeitsarbeit in Kernwaffenstaaten und verbündeten Staaten – nicht weniger, aber auch nicht mehr; das mag, wenn man die angedeuteten Risiken vermeidet, die Sache wert sein. Aber es kennzeichnet den Verbotvertrag als Schritt, nicht als ultimativen Durchbruch.

Die alleinige Ausrichtung auf das Verbot könnte jedoch dazu führen, dass Zwischenschritten, die den Abrüstungsprozess vorantreiben können, und Maßnahmen, welche die Nichtverbreitung und die nukleare Sicherheit fördern, kein diplomatischer und zivilgesellschaftlicher Einsatz mehr gewidmet wird. Dann wäre die Strategie kontraproduktiv.

Welchen Weg die humanitäre Initiative einschlägt, ist unklar. Sie könnte mit ihrer großen Mehrheit die UN-Generalversammlung ein neues Mandat für eine Arbeitsgruppe verabschieden lassen, in der Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten Wege zur Abrüstung beraten, aber (noch) nicht operativ verhandeln.<sup>22</sup> Aber auch ein von ›gleichgesinnten Staaten‹ angetriebener Verhandlungsprozess außerhalb der vorhandenen Institutionen ist denkbar mit dem Ziel, einen Verbotvertrag zu schaffen. Möglich ist gleichfalls die Abfolge beider Schritte nacheinander.

Das Grundproblem des NVV ist klar: Es gibt kaum noch Staaten oder Staatengruppen, die sich vorbehaltlos für seine Erhaltung und Stärkung in allen Aspekten einsetzen. Die Kernwaffenstaaten machen Druck bei der Nichtverbreitung, blockieren aber viele Initiativen bei der Abrüstung. Ihre Verbündeten versuchen, eine ausgewogene Mischung von Maßnahmen vorzuschlagen, unterliegen aber Grenzen bei der Abrüstung, wenn die Allianzstrategie oder die Beziehungen zu den nuklear bewaffneten Alliierten auf dem Spiel stehen. Die NAM bremst bei der Nichtverbreitung, und die ›Humanitären‹ drohen, ihren Enthusiasmus für den NVV als wesent-

liches Instrument von nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung zugunsten des Verbotvertrags zu verlieren. Die EU, früher ein starker Akteur im NVV, ist durch den österreichisch-französischen Antagonismus in der Abrüstung handlungsunfähig. Für die Stabilität des NVV ist das eine ungünstige Konstellation.

Das wahrscheinlichste Szenario für die kommende Überprüfungsperiode ist der Fortbestand eines schwächer werdenden NVV, weil Veränderungsmöglichkeiten durch diese Konstellation blockiert bleiben. Eine Verhandlungslösung für das iranische Problem würde die Spannungen im NVV absenken und eine Atempause verschaffen. Ein Scheitern der Verhandlungen hingegen würde die Spaltung der Mitgliedschaft und die dadurch bedingte Krise vertiefen.

Es kann aber auch schlimmer kommen: Für die Zukunft ist eine konfrontationsbereite amerikanische Regierung denkbar, eine russische Regierung, die an der mit nuklearen Untertönen versehenen offensiven Politik festhält, und ein ehrgeizigeres China, das territoriale Ansprüche mit höherem Einsatz militärisch unterstreicht. In einer solchen Welt käme die nukleare Abrüstung zum Stillstand. Die Suche nach neuen regionalen Partnern könnte die Kernwaffenstaaten veranlassen, das Nichtverbreitungsziel niedriger zu hängen. Die Krise des NVV würde sich verschärfen. Eine NVV-Überprüfungskonferenz 2020, auf der in einer neuen Phase nuklearer Aufrüstung eine Mehrheit der Nichtkernwaffenstaaten für einen frisch verhandelten Verbotvertrag Geltung beansprucht, während die Kernwaffenstaaten ihre gesteigerten Abschreckungsbemühen rechtfertigen, könnte die Krise zum Kulminationspunkt bringen.<sup>23</sup>

Es ist nicht klar, wieviel ein Verbotvertrag bringt, dem die Kernwaffenstaaten nicht angehören.

Das wahrscheinlichste Szenario für die kommende Überprüfungsperiode ist der Fortbestand eines schwächer werdenden NVV, weil Veränderungsmöglichkeiten durch diese Konstellation blockiert bleiben.

**19** Deterrence in the Age of Nuclear Proliferation. The Doctrine of Mutual Assured Destruction is Obsolete in the Post-Cold War Era, The Wall Street Journal, 7.3.2011, [www.wsj.com/articles/SB10001424052748703300904576178760530169414](http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703300904576178760530169414)

**20** Siehe UN Doc. NPT/CONF.2015/36 v. 30.4.2015, das Israel als Konferenzbeobachter einbrachte.

**21** Harald Müller, Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung, HSKF-Report Nr. 3/2010, Frankfurt/M. 2010.

**22** Henrik Salander, Reviewing a Review Conference: Can there ever be a successful NPT RevCon?, 8.6.2015, [www.europeanleadershipnetwork.org/reviewing-a-review-conference-can-there-ever-be-a-successful-npt-revcon\\_2827.html](http://www.europeanleadershipnetwork.org/reviewing-a-review-conference-can-there-ever-be-a-successful-npt-revcon_2827.html)

**23** Lucacz Kulesa, Five Years that Will Decide the Fate of the NPT, European Leadership Network, 1.6.2015, [www.europeanleadershipnetwork.org/five-years-that-will-decide-the-fate-of-the-npt\\_2804.html](http://www.europeanleadershipnetwork.org/five-years-that-will-decide-the-fate-of-the-npt_2804.html)

# Atomabkommen mit Iran: Kompromiss mit großem Potenzial

Michael Brzoska · Götz Neuneck



**Prof. Dr. Michael Brzoska**, geb. 1953, ist seit dem Jahr 2006 Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) an der Universität Hamburg.



**Prof. Dr. Götz Neuneck**, geb. 1954, ist Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des IFSH und deutscher Vertreter der Pugwash Conferences on Science and World Affairs.

Vor genau zehn Jahren, im August 2005, brachen die Verhandlungen über ein iranisches Atomprogramm zusammen. Die Verhandlungen zwischen den Regierungen Irans sowie Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens sollten den seit dem Jahr 2003 schwelenden Nuklearkonflikt beilegen. Auf Druck der USA bestanden die drei Staaten damals darauf, dass Iran alle Uran-Anreicherungsaktivitäten dauerhaft beenden müsse. Ein iranisches Angebot, dass eine Begrenzung der Anreicherungs Kapazitäten vorsah, lehnten sie ab.

Nun liegt ein Abkommen zwischen den Verhandlungsparteien, zu denen neben der EU-Außenbeauftragten seit einigen Jahren auch die UN-Vetomächte China, Russland und die USA gehören, vor, das allgemein schon jetzt als ›historisch‹ bezeichnet wird. Der UN-Sicherheitsrat (in Resolution S/RES/2231 vom 20. Juli 2015) und die EU haben wichtige Schritte zu seiner Umsetzung beschlossen. Dem Regime wird nun auch von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA die Möglichkeiten zum Aufbau eines »ausschließlich friedlichen« Nuklearprogramms zugestanden. Damit hat Iran sein offizielles Hauptverhandlungsziel, nämlich die Anerkennung des Rechts auf Urananreicherung, erreicht. In anderen Punkten, vor allem was die Überwachung der Einhaltung iranischer Verpflichtungen aus dem Abkommen betrifft, geht es deutlich über das hinaus, was Iran 2005 angeboten hatte. Die internationalen Sanktionen gegen Teheran, die von 2006 an Schritt für Schritt verschärft wurden, sollen zwar nach und nach aufgehoben werden, beginnend mit Sanktionen der UN und der EU. Die Resolution enthält aber auch eine Sicherheitsklausel, die vorsieht, dass bei Unstimmigkeiten über die iranische Umsetzung des Abkommens die UN-Sanktionen automatisch wieder in Kraft treten.

Die weitgehenden Einschränkungen der nuklearen Infrastruktur sowie strikte Kontrollen durch die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA) im Rahmen eines umfassenden Aktionsplans (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) blockieren Pfade zum Bau einer Atombombe und minimieren die Möglichkeiten für ein künftiges, heimliches Nuklearprogramm. Die Reaktionszeit der internationalen Gemeinschaft wird erheblich vergrößert, sollte Iran doch ein militärisches Nuklearprogramm auflegen.

Die vereinbarten umfassenden Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen sind bemerkenswert. Sie gehen über das hinaus, was andere Staaten bisher akzeptiert haben. Das Abkommen sieht ein mehrschichtiges internationales Verifikationsprogramm vor, das die Vertragseinhaltung überwacht und sämtliche Aspekte der Brennstoffversorgung und des Brennstoffzyklus durch

Anlagen und Materialinspektionen überprüfen kann. Einige Anlagen sollen die nächsten 20 Jahre bis 25 Jahre ständig kontrolliert werden können. Die IAEA soll dauerhaft in dem Land präsent sein und erhält auf Grundlage des Zusatzprotokolls der IAEA Zugang zu notifizierten nichtnuklearen Anlagen. Inspektoren haben unmittelbaren Zugang zu jeder Anlage, wenn es Verdachtsmomente für Nuklearaktivitäten gibt. Das Abkommen sieht die Einrichtung einer »gemeinsamen Kommission« vor, um die Umsetzung zu begleiten und Konflikte innerhalb von 35 Tagen zu klären. Ist die Problemlösung nicht erfolgreich, kann der Sicherheitsrat angerufen werden. Sieht eine der Vertragsparteien weiterhin iranische Vertragsverstöße, treten die UN-Sanktionen nach 30 Tagen wieder in Kraft.

Auch nach dem Abschluss des Abkommens bleiben wesentliche Stolpersteine und Fallstricke für eine erfolgreiche Umsetzung. Der amerikanische Kongress hat 60 Tage Zeit, um dem Abkommen zuzustimmen oder es abzulehnen. Präsident Barack Obama hat erklärt, bei einer Ablehnung sein Veto einzulegen, was der Kongress jedoch durch eine Zweidrittelmehrheit überstimmen könnte.

Ein weiterer potenzieller Fallstrick sind die von der IAEA gestellten Fragen nach einem möglicherweise in der Vergangenheit in Iran betriebenen Nuklearprogramm mit militärischer Dimension. Die darin implizierten Vorwürfe eines iranischen Verstoßes gegen Verpflichtungen aus dem Nichtverbreitungsregime sollen in Zusammenarbeit mit der IAEA innerhalb dieses Jahres geklärt werden. Dies dürfte schwierig sein und könnte zu neuem Streit führen.

Insgesamt ist das Abkommen ein Erfolg für geduldige und international gut koordinierte Diplomatie. Eine lange schwelende gefährliche Nuklearkrise wurde entschärft. Dies stärkt das Nichtverbreitungsregime, das durch die gescheiterte Überprüfungskonferenz vom Mai 2015 einen schweren Rückschlag erlitten hat. Die umfassenden Verifikationsvereinbarungen könnten ein Modell für mehr Vertrauensbildung in der Region werden, um dem Ziel einer nuklearwaffenfreien Zone im Nahen Osten näher zu kommen.

Darüber hinaus haben die USA und Russland gezeigt, dass sie konstruktiv zusammenarbeiten können. Die Aufhebung der Sanktionen könnte zu einer wirtschaftlichen Erholung Irans beitragen und gesellschaftlichen Wandel im Land befördern. Auch die regionale Stabilität könnte davon profitieren. Nicht zuletzt der Wunsch nach einer umfassenderen Entspannung der Beziehungen zu Iran dürfte dazu beigetragen haben, dass die westlichen Mächte von ihrer vor zehn Jahren eingenommenen Blockadehaltung abgegangen sind.

# COP-21, Paris

## Auf dem Weg zu einem bindenden Klimaabkommen für alle

Birgit Lode

**Wird 2015 das Jahr der Nachhaltigkeit? Im September 2015 wollen die Vereinten Nationen globale Nachhaltigkeitsziele verabschieden, Ende des Jahres kommen sie zu einer weiteren Klimakonferenz in Paris zusammen. Ein neues, für alle Staaten verbindliches Abkommen ist geplant, das der globalen Erwärmung Grenzen setzt. Es soll anstelle des im Jahr 2020 auslaufenden Kyoto-Protokolls treten und die Einhaltung des Zwei-Grad-Ziels sicherstellen. Die Chancen dafür stehen besser denn je.**

Das geplante Pariser Abkommen soll an die Stelle des im Jahr 2020 auslaufenden Kyoto-Protokolls<sup>1</sup> treten. Im Gegensatz zu Letzterem soll es für alle Vertragsparteien der UN-Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)<sup>2</sup> verbindliche Klimaschutzziele festlegen. Damit soll gelingen, das im Jahr 2010 auf der 16. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP) in Cancún<sup>3</sup> vereinbarte Zwei-Grad-Ziel einzuhalten. Dies bedeutet, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2°C über dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden muss. In den Monaten vor dem Gipfel in Paris wurde versucht, zu möglichst vielen Inhalten des Abkommens eine Einigung zu erzielen. In erster Linie ging es dabei um die Verankerung eines übergeordneten langfristigen Klimaschutzziels und um Klimaanpassungsmaßnahmen. Darüber hinaus stellten sich inhaltliche Fragen zu Finanzierung, Kapazitätsaufbau, Technologietransfer und -entwicklung, Transparenz und Unterstützung, aber auch Verfahrensfragen betreffend den möglichen zeitlichen Rahmen, Institutionen und Prozesse, ebenso wie zur Umsetzung und Überprüfung der Vereinbarungen. Hinsichtlich sämtlicher Punkte ergaben sich zudem Fragen zu ihrer möglichen rechtlichen Ausgestaltung.

### Von Rio über Berlin und Durban nach Paris

Seit der 17. Vertragsstaatenkonferenz (COP-17), die im Jahr 2011 im südafrikanischen Durban stattfand, lautet das klare Mandat für Paris (Durban Mandate<sup>4</sup>), ein Protokoll, ein anderes Rechtsinstrument oder ein einvernehmliches Ergebnis mit Rechtskraft unter der UNFCCC<sup>5</sup> zu entwickeln. Mit dem Abkommen sollen die Ambitionen für den Klimaschutz gesteigert werden, um die beträchtliche Lücke zu schließen, die zwischen dem Gesamteffekt der aktuell be-

stehenden Minderungspflichten der Staaten und den nach dem Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) erforderlichen Anstrengungen zur Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2°C klafft.<sup>5</sup>

Verhandlungsgrundlage ist die im Rahmen des sogenannten Erdgipfels in Rio im Jahr 1992 unterzeichnete und im Jahr 1994 in Kraft getretene Klimarahmenkonvention. In ihr sind unter anderem der Grundsatz gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten und der jeweiligen Fähigkeiten (common but differentiated responsibilities and respective capabilities – CBDR-RC)<sup>6</sup> und das Vorsorgeprinzip (precautionary principle)<sup>7</sup> verankert.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist das Kyoto-Protokoll aus dem Jahr 1997, das sich explizit auf die UNFCCC bezieht.<sup>8</sup> Es ist das Ergebnis des im Rahmen der COP-1 in Berlin verabschiedeten Berliner Mandats. Dieses enthält die Erkenntnis der Vertragsstaaten, dass die bestehenden Verpflichtungen unter der UNFCCC nicht spezifisch genug und daher nicht ausreichend zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderungen seien. Vielmehr müsse der Versuch unternommen werden, ein neues Abkommen auszuhandeln, welches für Industrieländer auf internationaler Ebene bindende Ziele zur Verringerung der Emission von Treibhausgasen enthält.<sup>9</sup> Das Kyoto-Protokoll verpflichtete demnach die in Anhang I aufgeführten Industrie- und Schwellenländer zu Emissions-



**Dr. iur. Birgit Lode**, geb. 1978, Projektleiterin Environmental Law and Institutions for Air, Climate, and Sustainability; (ELIAS), Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS), Potsdam.

<sup>1</sup> Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Annex der Decision 1/CP.3, UN Doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1 v. 11.12.1997, deutsche Übersetzung: [www.unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf](http://www.unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf)

<sup>2</sup> Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 9.5.1992, UN Treaty Series (UNTS) Vol. 1771, S. 107, deutsche Übersetzung: [www.unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf](http://www.unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf)

<sup>3</sup> Decision 1/CP.16, The Cancún Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 v. 15.3.2011.

<sup>4</sup> Decision 1/CP.17, Abs. 2, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1 v. 15.3.2012.

<sup>5</sup> Decision 2/CP.17, Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, ebd.

<sup>6</sup> Art. 3 Abs. 1 UNFCCC.

<sup>7</sup> Art. 3 Abs. 3 UNFCCC.

<sup>8</sup> Siehe Präambel Kyoto-Protokoll.

<sup>9</sup> Decision 1/CP.1, UN Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1 v. 6.6.1995.

Mit dem Kyoto-Protokoll gelang den Vertragsstaaten, verbindliche Emissionsziele in einem völkerrechtlichen Vertrag zu verankern – jedoch ohne die beiden größten Volkswirtschaften einzubeziehen.

minderungen um fünf Prozent bis zum Jahr 2012, verglichen mit dem Niveau von 1990.<sup>10</sup> Es fehlten aber Reduktionsziele für Entwicklungsländer und aufstrebende Volkswirtschaften wie zum Beispiel China, Südkorea und Mexiko. Detaillierte Regeln zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls enthalten bereits die in den ›Marrakesh Accords‹<sup>11</sup> zusammengefassten Entscheidungen der COP-7, die im Jahr 2001 in Marokko stattfand. In Kraft trat das Kyoto-Protokoll allerdings erst am 16. Februar 2005, nachdem 55 UNFCCC-Vertragsparteien, auf die insgesamt mindestens 55 Prozent der gesamten Kohlenstoffdioxid-Emissionen der in Anlage I des Protokolls aufgeführten Vertragsparteien im Jahr 1990 entfallen, es ratifiziert hatten.

Mit dem Kyoto-Protokoll gelang den Vertragsstaaten zum ersten und bislang einzigen Mal, verbindliche Emissionsziele in einem völkerrechtlichen Vertrag zu verankern – jedoch ohne die beiden größten Volkswirtschaften einzubeziehen. Der Senat der Vereinigten Staaten hatte bereits vor Annahme des Protokolls Vorbehalte<sup>12</sup> gegen einen Beitritt der USA geäußert. Diese Vorbehalte bekräftigte Präsident George W. Bush, indem er im Jahr 2001 bekanntgab, dass die USA nicht die Absicht hätten, Vertragspartei des Protokolls zu werden.

Die folgenden Jahre waren von der Suche nach einem neuen Lösungsansatz gekennzeichnet. Ziel war zum einen, die USA, den zweitgrößten Treibhausgas-Emittenten der Welt, wieder zurück an den Verhandlungstisch zu holen. Zum anderen ging es darum, wichtige Schwellenländer, insbesondere China, inzwischen größter globaler Emittent nach absoluten Zahlen, dazu zu bewegen, einer Begrenzung seiner Emissionen zuzustimmen.<sup>13</sup>

Da das Kyoto-Protokoll für die Emissionsminderungsziele der Industrieländer einen Verpflichtungszeitraum zwischen 2008 und 2012 vorsah,<sup>14</sup> konzentrierten sich die Verhandlungen auf das Vorgehen nach Ablauf dieser Periode. Geplantes Ende dieses Prozesses war nach der auf der COP-13 im Jahr 2007 verabschiedeten ›Bali Road Map‹ die COP-15. Diese fand im Jahr 2009 in Kopenhagen statt und sollte ein neues umfassendes Abkommen für die Zeit nach 2012 auf den Weg bringen.<sup>15</sup> Die dort erzielte Übereinkunft (Copenhagen Accord) wurde jedoch lediglich als politische, rechtlich unverbindliche Erklärung angenommen. Dies verpasste den Hoffnungen auf eine effektive Bekämpfung des Klimawandels durch die internationale Staatengemeinschaft einen Dämpfer. Ursprünglich geplant war, einen völkerrechtlich bindenden Vertrag abzuschließen. Immerhin fanden sich die in der ›Bali Road Map‹ vorgesehenen Ergebnisse letztlich in COP-Entscheidungen wieder, die in Cancún, Mexiko (2010), Durban, Südafrika (2011) und Doha, Katar (2012)<sup>16</sup> angenommen wurden. Der in Kopenhagen und Cancún begonnene Prozess von unten nach oben überließ

es den Industrieländern, ihre jeweiligen Minderungsziele selbst festzulegen, einschließlich deren Strenge, der Bestimmung des Basisjahrs und der Anrechnungsregeln. Entwicklungsländern wurde ein noch größerer Spielraum eingeräumt. Sie sollten länderspezifische Klimaschutzmaßnahmen (nationally appropriate mitigation actions – NAMAs) formulieren.

So weit so gut, doch auch den Entscheidungen von Kopenhagen und Cancún fehlte der rechtlich bindende Charakter. Eine mit Blick auf die Einhaltung des Zwei-Grad-Zieles erforderliche echte Steigerung des Ambitionsniveaus blieb aus. Dessen ungeachtet gelang es der COP-18 in Doha mit der Annahme eines Änderungsprotokolls zum Kyoto-Protokoll (Doha Amendment) für Industrieländer eine zweite Verpflichtungsperiode für den Zeitraum 2013 bis 2020 festzuschreiben. Ziel war, die Gesamtemissionen an den im Protokoll aufgeführten Treibhausgasen um mindestens 18 Prozent unter das Niveau von 1990 zu bringen.<sup>17</sup> Das Inkrafttreten des ›Doha Amendment‹ steht noch aus.

Bereits jetzt ist klar, dass ein abgeändertes Kyoto-Protokoll nicht den Weg in die Zukunft weisen wird. Die Vereinigten Staaten sind dem Vertrag bis heute nicht beigetreten. Kanada ist von seinen Verpflichtungen aus dem Protokoll im Jahr 2012 zurückgetreten. Neuseeland, Japan und Russland haben sich gegen eine Teilnahme an der zweiten Verpflichtungsperiode entschieden. Hinzu kommt, dass auch mit dem ›Doha Amendment‹ keine bindenden Emissionsminderungsziele vorliegen, die über das Jahr 2020 hinausreichen. Die Verhandlungen der auf der COP-17 eingerichteten neuen Arbeitsgruppe unter der Konvention zur Durban-Plattform für verstärkte Maßnahmen (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action – ADP) laufen demnach inzwischen auf Hochtouren. Nach der Pleite von Kopenhagen soll es im Dezember 2015 auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz in Paris endlich gelingen, ein einvernehmliches, für alle rechtlich bindendes Abkommen anzunehmen, das zumindest eine weitere Phase des Klimaschutzes unter der Konvention regelt. Dieses soll spätestens mit dem Jahr 2020 in Kraft treten. Dann erst könnte es seine Wirkung entfalten und umgesetzt werden.

## Worauf wird man sich einigen können?

Gegenwärtig erscheint der Verhandlungsprozess im Rahmen der ADP vielversprechend, einigen Unkenrufen zum Trotz.<sup>18</sup> Die einmalige Gelegenheit, gemeinsam, umfassend und ganzheitlich das Thema Klimaschutz anzugehen und sich zu einer Reihe wichtiger Fragen zu verständigen, scheint tatsächlich genutzt zu werden. Auf dem Programm steht nicht mehr und nicht weniger als die Einigung auf weitere Maßnahmen zur Abmilderung des Klimawandels (Mitigation), Klimaanpassungsmaßnahmen (Adaptation),

Eine mit Blick auf die Einhaltung des Zwei-Grad-Zieles erforderliche echte Steigerung des Ambitionsniveaus blieb aus.



Finanzfragen, Technologietransfer und -entwicklung, Fragen betreffend Transparenz, Unterstützung und Kapazitätsaufbau, den weiteren Zeitplan und weitere Prozesse, Fragen zur Umsetzung und Einhaltung des neuen Abkommens sowie zum Prozedere und zu den Institutionen.

Ansätze zur Ausgestaltung aller genannten Punkte sind vorhanden. Seit Februar 2015 gibt es einen offiziellen 90-seitigen Verhandlungstext,<sup>19</sup> seit den Zwischenverhandlungen im Juni in Bonn ergänzt durch eine etwas verschlankte und konsolidierte Fassung.<sup>20</sup> Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl an Stellungnahmen einzelner Vertragsparteien, von Gruppen gleichgesinnter Staaten und nichtstaatlichen Beobachtern, die beim UNFCCC-Sekretariat eingegangen sind.

### Möglichkeit: Ein doppeltes Langfristziel

Gleich zu Beginn des Pariser Abkommens (Abschnitt C)<sup>21</sup> soll demnach ein übergeordnetes langfristiges Ziel stehen, das im Einklang mit der Zielvorgabe der Konvention steht, diese aber konkretisiert. Um hier sowohl entwickelten Ländern wie auch Staaten des Globalen Südens gerecht zu werden, könnte es klug sein, zwei Langfristziele in das Abkommen aufzunehmen: ein rigides, möglichst spezifisches Mitigationsziel, das unter anderem für die Staaten der Europäischen Union unabdingbar ist, sowie ein Ziel zu langfristig geplanten Klimaanpassungsmaßnahmen. Letzteres soll insbesondere den kleinen Inselstaaten, die den Klimawandel bereits deutlich zu spüren bekommen, signalisieren, dass es mit Maßnahmen zur Abmilderung nicht getan ist und dass das Thema Adaptation auf Augenhöhe mit Fragen rund um das Thema Mitigation steht. Wünschenswert wäre, dass man sich in Paris auf eine vorgeschlagene Textvariante einigt, die nicht nur auf das Zwei-Grad-Ziel Bezug nimmt, sondern auch vorsieht, dass die globalen Emissionen langlebiger Treibhausgase spätestens 2020 ihren Höhepunkt erreichen und schrittweise bis Ende diesen Jahrhunderts eingestellt werden (phase out).

### Selbstverpflichtung auf nationaler Ebene: Die INDCs

Der Verhandlungstext sieht weiter vor, dass das Langfristziel flankiert wird von Abschnitten (Abschnitte D und E), die Details zu den vereinbarten Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen enthalten. Auf den Klimakonferenzen in Warschau (2013) und Lima (2014) haben sich die UNFCCC-Vertragsstaaten darauf geeinigt, sofern möglich, bis Ende des ersten Quartals 2015 ihre beabsichtigten Verpflichtungen auf nationaler Ebene (intended nationally determined contributions – INDCs) dem UNFCCC-Sekretariat bekanntzugeben. Dieses wurde beauftragt, die Beiträge auf seiner Webseite zu veröffentlichen und bis 1. November 2015 einen zusammen-

fassenden Bericht zur Gesamtwirkung aller bis 1. Oktober 2015 eingegangenen INDCs zu erstellen.<sup>22</sup> Gegenwärtig<sup>23</sup> liegen INDCs von 49 Parteien vor, die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten inbegriffen. Beispielsweise hat die Schweiz vorgelegt, ihre Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2030 um die Hälfte zu reduzieren, verglichen mit dem Niveau von 1990. Die EU, ihre Mitgliedstaaten und Norwegen beabsichtigen im selben Zeitraum und mit gleichem Referenzjahr, eine Verringerung um mindestens 40 Prozent zu erreichen. Russlands Beitrag liegt bei 25 bis 30 Prozent.

Hiermit schwer zu vergleichen, da auf andere Parameter bezogen, sind viele weitere der bereits vorliegenden INDCs. Die USA beabsichtigen, ihre Emissionen bis zum Jahr 2025 um 26 bis 28 Prozent zu reduzieren, verglichen mit dem Niveau von 2005. Auf dieses Referenzjahr stellen auch Kanada und China ab, wobei Kanada beabsichtigt, bis zum Jahr 2030 seinen Ausstoß um 30 Prozent zu verringern, wohingegen China bereits bis zum Jahr 2020 60 bis 65 Prozent<sup>24</sup> erzielen will. Noch etwas komplizierter wird es, wenn man sich beispielsweise die INDCs von Mexiko und Marokko ansieht: Beide enthalten Ziele, die an gewisse Bedingungen geknüpft sind. Zwar bezieht sich der geplante Beitrag der Mexikaner auch auf den Zeitraum bis 2030. Einerseits

Wünschenswert wäre, dass sich die Staaten darauf einigen, dass der Höhepunkt der globalen Treibhausgasemissionen spätestens 2020 erreicht werden muss.

<sup>10</sup> Art. 3 Abs. 1 Kyoto-Protokoll.

<sup>11</sup> UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1 v. 21.1.2002.

<sup>12</sup> »Die Vereinigten Staaten sollen kein Protokoll unterzeichnen [...] durch welches (A) neue Verpflichtungen zur Beschränkung oder Reduktion von Treibhausgasemissionen für die Annex I Staaten angeordnet werden, sofern [...] nicht im selben Verpflichtungszeitraum neue spezifische termingebundene Verpflichtungen zur Beschränkung oder Reduktion von Treibhausgasemissionen für Entwicklungsländer vereinbart werden und (B) der Wirtschaft der Vereinigten Staaten ernsthafte Schäden entstehen könnten«, Byrd-Hagel Resolution, 25.7.1997, US Senate, 105th Congress, 1st Session, Report 105-54, [www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html](http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html)

<sup>13</sup> Absoluter CO<sub>2</sub>-Ausstoß nach Ländern unter: [data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT/countries](http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT/countries)

<sup>14</sup> Art. 3 Abs. 1 UNFCCC.

<sup>15</sup> UN Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1 v. 14.3.2008.

<sup>16</sup> Decision 1/CP.16, a.a.O. (Anm. 3); Decision 1/CP.17, a.a.O. (Anm. 4); UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1 v. 28.2.2013.

<sup>17</sup> Decision 1/CMP.8, UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1 v. 28.2.2013.

<sup>18</sup> Vgl. etwa Lutz Wicke, Es ist fast zu spät, *Süddeutsche Zeitung*, 28.5.2015.

<sup>19</sup> UN Doc. FCCC/ADP/2015/1 v. 25.2.2015.

<sup>20</sup> Siehe: [www.unfccc.int/meetings/bonn\\_jun\\_2015/session/8857.php](http://www.unfccc.int/meetings/bonn_jun_2015/session/8857.php)

<sup>21</sup> Dieser und folgende Verweise nehmen Bezug auf UN Doc. FCCC/ADP/2015/1 v. 25.2.2015.

<sup>22</sup> UN Dok. FCCC/2014/CP/10/Add.1 v. 2.2.2015.

<sup>23</sup> Stand: 27. Juli 2015.

<sup>24</sup> Pro Bruttoinlandsprodukt-Einheit.



Noch ist unklar, ob die nationalen Verpflichtungserklärungen ins Pariser Abkommen aufgenommen werden.

liegt hier jedoch kein Bezug der Emissionen auf ein bestimmtes Referenzjahr vor, sondern auf ein ›Business-as-usual-Szenario (BAU). Andererseits beabsichtigt Mexiko, die Reduzierung von kurzlebigen Klimaschadstoffen (short-lived climate pollutants – SLCPs), insbesondere Ruß, mit zu berücksichtigen. Nach ihren Berechnungen könnte Mexiko auf diese Weise eine Gesamtreduzierung von 25 Prozent erzielen, die sich aus einer Verringerung von Treibhausgasen um 22 Prozent und einer ebensolchen von Rußemissionen um 51 Prozent zusammensetzt. Das Ganze ließe sich unter bestimmten Bedingungen auf eine Gesamtreduzierung von bis zu 40 Prozent steigern.

Das INDC der Marokkaner enthält, gemessen an einem BAU-Szenario, ein bedingungsloses Ziel zur Reduzierung von Treibhausgasen in Höhe von 13 Prozent bis zum Jahr 2030 und ein an gewisse Bedingungen geknüpftes Ziel von bis zu 32 Prozent.

Ob es dem Klimasekretariat angesichts dieser Unterschiede tatsächlich gelingen wird, Anfang November 2015 eine Aussage mit hinreichender Genauigkeit zur Gesamtwirkung der eingegangenen INDCs abzugeben, ist fraglich. Diverse INDCs enthalten zusätzliche Beiträge zu Anstrengungen in puncto Klimaanpassungsmaßnahmen, beispielsweise das Ziel der Mexikaner, die Entwaldung in ihrem Land bis zum Jahr 2030 auf null herunterzufahren. Einige wichtige Schwellenländer, wie etwa Indien, haben ihre INDCs noch nicht bekannt gegeben.

Ebenfalls noch kein Einvernehmen besteht zum Umgang mit Verlusten und Schäden, die aus den Folgen des Klimawandels entstehen.

Hinzu kommt, dass sich die Vertragsparteien bislang noch uneinig sind, ob und wenn ja wo die INDCs im Pariser Abkommen verortet werden sollen. Unter den Klimarechtsexperten besteht Einigkeit, dass der rechtlich bindende Charakter der INDCs nicht davon abhängen wird, ob sie unmittelbarer Bestandteil des Abkommens sein werden oder nicht. Vielmehr kommt es darauf an, wie die in ihnen enthaltenen Verpflichtungen auf nationaler Ebene in dem internationalen Abkommen verankert werden. Die Frage hat eher eine praktische Bedeutung. Wenn die INDCs beispielsweise in einem Anhang zum Abkommen festgeschrieben werden, würden sie Teil des zu ratifizierenden Pakets werden. Für ihre Auflistung außerhalb des eigentlichen Abkommens, etwa in einem bloßen ›Informationsdokument, spricht die einfachere Aktualisierung. Je nach Ausgestaltung des Abkommens ist aber auch denkbar, dass INDCs nach Ende der Vorbereitungsphase auf die Pariser Konferenz ihre Bedeutung verlieren und allein die in dem neuen Abkommen verankerten Verpflichtungen eine Rolle spielen werden. Fürsprecher für deren rechtlich verbindliche Ausgestaltung finden sich insbesondere bei Staatenvertretern der EU oder der Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States – AOSIS). Letztere führen unter anderem an, dass eine rechtlich verbindliche Verpflichtung die höchste Form politischen Wil-

lens widerspiegeln und am ehesten nationale Veränderungen im Bereich der Exekutive, der Legislative oder auch der Rechtsprechung überstehe.

Ein Modell, das gute Aussichten hat, sich tatsächlich im endgültigen Text des Abkommens wiederzufinden, sieht vor, dass sich die Vertragsstaaten auf internationaler Ebene rechtlich verpflichten, entsprechend den internationalen Vorgaben auf nationaler Ebene Maßnahmen und Regelungen zu verabschieden, deren Umsetzung wiederum auf internationaler Ebene in regelmäßigen Abständen überprüft wird.

### **Anpassung an den Klimawandel: Viele offene Fragen**

Nach wie vor mit vielen Fragezeichen versehen ist die endgültige Ausgestaltung des Abschnitts zu Klimaanpassungsmaßnahmen (Abschnitt E). Offen ist etwa die grundlegende Frage, ob überhaupt ein globales Klimaanpassungsziel vereinbart oder nicht besser übergreifende individuelle Verpflichtungen oder Maßnahmen zur Klimaanpassung eingeführt werden sollen. Mit Blick auf Letztere ist auch noch unklar, ob an dem auf der COP-16 (2010) verabschiedeten ›Cancún Adaptation Framework‹ festgehalten werden soll. Im Zuge dessen wurde nicht nur ein Prozess zur Aufstellung und Umsetzung nationaler Klimaanpassungspläne (national adaptation plans – NAPs) eingerichtet, sondern auch ein zugehöriger Ausschuss (Adaptation Committee).<sup>25</sup> Ein anderer Vorschlag sieht – wie teilweise bereits geschehen – vor, dass die Vertragsparteien eine Klimaanpassungskomponente in ihre INDCs aufnehmen. Ebenfalls noch kein Einvernehmen besteht zu den in diesem Zusammenhang diskutierten Fragen zum Umgang mit Verlusten und Schäden (loss and damage), die aus den Folgen des Klimawandels entstehen. Sowohl ein Festhalten an dem auf der COP-19 (2013) begründeten ›Warsaw International Mechanism for Loss and Damage‹<sup>26</sup> als auch die Einrichtung eines neuen Mechanismus oder gar eines eigenen Kapitels zum Thema Verluste und Schäden sind denkbar. Wichtig wird in jedem Fall sein, dass ein solches Maß an Unterstützung gewährleistet wird, dass den Bedürfnissen für eine Anpassung an den Klimawandel entsprochen werden kann. Vorschläge, wie diese Unterstützung aussehen könnte, enthalten die folgenden Abschnitte des Verhandlungstextes.

### **Knackpunkt Klimafinanzierung**

Dass der Finanzteil (Abschnitt F) gegenwärtig das längste Kapitel des Verhandlungstextes ist, zeigt die große Bedeutung, die diesem Thema zukommt. Immerhin liegt die Annahme der ›Cancún Agreements‹ schon fast fünf Jahre zurück, in dessen Rahmen die bereits im Vorjahr in Kopenhagen (COP-15) abgegebene Selbstverpflichtung der Industrieländer zur Bereitstellung von Mitteln zur Klimafinanzierung offiziell gemacht wurde. Dieser zufolge wollen die

Industrieländer gemeinsam bis zum Jahr 2020 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr mobilisieren, um den Entwicklungsländern dabei zu helfen, die nötigen Finanzmittel zusammenzutragen, die für den Aufbau von kohlenstoffarmen und klimaresilienten Volkswirtschaften nötig sind. Ein großer Teil dieser Summe soll über den Grünen Klimafonds (Green Climate Fund – GCF) abgewickelt werden,<sup>27</sup> dessen finanzielle Ausstattung sich derzeit auf insgesamt 10,2 Milliarden US-Dollar beläuft.<sup>28</sup> Wie viel Geld pro Jahr in die Finanzierung für Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern fließt, lässt sich schwer sagen. Eine Berechnung der ›Climate Policy Initiative‹ hat kürzlich ergeben, dass, um das selbstgesteckte Ziel von 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis 2020 zu erreichen, noch die bedeutende Lücke von 70 Milliarden US-Dollar geschlossen werden müsste.<sup>29</sup>

Dabei ist zu bedenken, dass die Auswirkungen des Klimawandels zwar jeden von uns treffen werden, die ärmsten Staaten aber über die wenigsten Ressourcen verfügen, um sich auf entsprechende Veränderungen einzustellen und daher am stärksten von den Folgen betroffen sein werden. Entsprechend könnte allein schon das durch eine Einigung in der Klimafinanzierung erzeugte Vertrauen dieser Länder, in ihrem vielfach bereits bestehenden Kampf gegen den Klimawandel nicht allein gelassen zu werden, den Ausgang der gesamten Pariser Konferenz Ende des Jahres positiv beeinflussen.

Damit es dazu kommt, sollte zum einen sichergestellt werden, dass die zur Verfügung gestellten Mittel sowohl aus öffentlichen und privaten wie aus bi- und multilateralen, aber auch alternativen Quellen stammen; der Weltbank und anderen multilateralen Entwicklungsbanken könnte hier eine Schlüsselrolle zukommen. Zum anderen sollte bei der Mittelvergabe berücksichtigt werden, dass die Zuweisungen ausgewogen auf Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen verteilt werden. Um darüber hinaus einerseits dafür zu sorgen, dass das für das Jahr 2020 gesetzte Ziel tatsächlich erreicht wird, und andererseits einen Anstoß dafür zu liefern, dass die bereitgestellten Gelder nach 2020 in regelmäßigen Abständen aufgestockt werden, ist zusätzlich die Einrichtung eines Mechanismus zu erwägen. Dieser sollte mit Rechten und Pflichten zur regelmäßigen Überwachung, Berichterstattung und Prüfung (monitoring, reporting, and verification – MRV) ausgestattet sein.

### Von Technologietransfer bis Transparenz

Weitere wesentliche Bestandteile des Unterstützungspakets, das sich insbesondere an die besonders schutzbedürftigen kleinen Inselstaaten und die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LDCs) richtet, stellen Abschnitte zur Entwicklung und Weitergabe von Technologien (Abschnitt G), zum Kapazitätsaufbau (Abschnitt H)

und zur Transparenz von Aktivitäten und Unterstützungsleistungen (Abschnitt I) dar. Unter anderem ist die Einrichtung eines Transparenzrahmens (transparency framework) geplant. Dieser könnte neben der Bereitstellung von Informationen zur Umsetzung der nationalen Verpflichtungen dazu dienen, für mehr Klarheit und Vergleichbarkeit zu sorgen, für mehr gegenseitiges Vertrauen und Rechenschaftspflicht gegenüber anderen Vertragsparteien und für die schrittweise Steigerung des Ambitionsniveaus. An dieser Stelle wäre es wünschenswert, wenn das Pariser Abkommen einen gemeinsamen Rahmen enthielte, der einerseits flexibel genug ist, um dem Grundsatz der CBDR-RC Rechnung zu tragen, der andererseits aber auch die nötige Härte besitzt, um die zuverlässige Verfolgung der erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Verpflichtungen dokumentieren zu können – idealerweise wie vorgeschlagen unter Zugrundelegung einheitlicher Vorgehensweisen und Metriken.

Noch weiter geht die Idee (Abschnitt K), nicht nur die Umsetzung, sondern auch die Einhaltung der in den INDCs enthaltenen Verpflichtungen zu überwachen und notfalls durchzusetzen. Die Vorgehensweisen könnten dabei von Frühwarnsystemen für potenzielle Verletzungen über unterstützende Maßnahmen für Länder, die zwar bereit, aber nicht in der Lage sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen, bis hin zu Sanktionen für säumige Vertragsparteien reichen.

Damit es gelingen kann, sich bei diesen und vielen weiteren offenen Fragen nicht mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufriedenzugeben, sondern zu Modalitäten zu kommen, die sowohl dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der fast 200 Vertragsparteien als auch ihren nationalen Rechtsordnungen Rechnung tragen, prüfen über 3000<sup>30</sup> Staatenvertreter gemeinsam mit Expertinnen und Experten internationaler und nichtstaatlicher Organisationen die Realisierbarkeit verschiedenster Optionen. Die Prüfung erfolgt an erster Stelle in politischer Hinsicht, an zweiter Stelle mit Blick auf ihre völkerrechtliche, das heißt technische Machbarkeit und leider häufig erst an dritter Stelle unter Zugrundelegung ihrer ökologischen Sinnhaftigkeit und Stärke, um der fortschreitenden Erderwärmung endlich mehr als nur ein stumpfes Schwert entgegenzusetzen.

Es sollte sichergestellt werden, dass die zur Verfügung gestellten Mittel sowohl aus öffentlichen und privaten wie aus bi- und multilateralen Quellen stammen.

Damit es gelingen kann, sich bei diesen Fragen nicht mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufriedenzugeben, prüfen über 3000 Staatenvertreter die Realisierbarkeit verschiedenster Optionen.

<sup>25</sup> UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add. v. 15.3.2011.

<sup>26</sup> UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1 v. 31.1.2014.

<sup>27</sup> UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 v. 15.3.2011, Abs. 98ff.

<sup>28</sup> Green Climate Fund, Pledge Tracker, <http://news.gcfund.org/pledge-tracker/>

<sup>29</sup> Climate Policy Initiative, The Global Landscape of Climate Finance 2014, <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf>

<sup>30</sup> UN Doc. FCCC/SB/2015/INF.2 v. 10.6.2015.

## Warum Paris ein Erfolg werden könnte

Wenn dem Klimagipfel vom 30. November bis 11. Dezember 2015<sup>31</sup>, anders als noch im Jahr 2009 in Kopenhagen, die meisten Staats- und Regierungschefs fern bleiben werden, ist dies kein Grund zur Sorge. Nach dem Chaos von Kopenhagen schicken sie lieber Minister oder andere hochrangige Regierungsvertreter, um an ihrer Stelle ein Klimaabkommen auszuhandeln. Die Leitung der Verhandlungen obliegt dem französischen Außenminister Laurent Fabius, wobei sich die französische Umweltministerin Ségolène Royal das Zepter sicher nicht ganz aus der Hand nehmen lassen wird. Komplettieren wird das Triumvirat Präsident François Hollande. Er hat die Angelegenheit kurzerhand zur Chefsache erklärt und geäußert, gleich nach den Menschenrechten kämen die Rechte der Menschheit, das heißt, das Recht aller Bewohner dieses Planeten, in einer Welt zu leben, in der die Zukunft nicht durch unverantwortliches Handeln in der Gegenwart aufs Spiel gesetzt wird.<sup>32</sup> Dem Vernehmen nach ist sich das Trio zumindest in Bezug auf das ultimative Ziel eines neuen Abkommens einig: die Stärkung des multilateralen, auf detaillierten Vorschriften beruhenden Regimes unter der UNFCCC.

Unterstützung für diesen Kurs brachte die im Juni 2015 veröffentlichte Enzyklika ›Laudato si‹ von Papst Franziskus. Darin ist unter anderem die wichtige Erkenntnis zu finden, dass durchsetzbare Übereinkommen dringend vonnöten seien, da lokale Behörden nicht immer in der Lage seien, wirksame Maßnahmen zu ergreifen.<sup>33</sup> Papst Franziskus' keinesfalls zufällige Einschaltung in die entscheidende Phase des laufenden Verhandlungsprozesses wurde auch als Bekenntnis der katholischen Kirche verstanden, dass dringender Handlungsbedarf besteht, um dem überwiegend menschengemachten Klimawandel wirksam zu begegnen und von dem öffentlichen Gut Klima (Abs. 23) verantwortungsvoll Gebrauch zu machen.

Ebenfalls für einen Erfolg in Paris sprechen die Vorbereitungen auf Seiten einiger der größten Treibhausgas-Emittenten, insbesondere bei den USA und China. Die beiden Staaten haben bereits im November 2014 eine bilaterale Vereinbarung getroffen, in der sie sich verpflichten, im Jahr 2015 ein ambitioniertes Abkommen zu erzielen – im Lichte des CBD-RC-Grundsatzes.<sup>34</sup> Die gemeinsame Bekanntmachung gibt ferner Aufschluss über die jeweiligen klimarelevanten Aktivitäten ab dem Jahr 2020. Sie finden sich im Wesentlichen in den in diesem Jahr bekanntgegebenen INDCs beider Staaten wieder. Die darüber hinaus geäußerte Hoffnung Chinas und der USA, die frühzeitige Bekanntgabe ihrer jeweiligen Ziele könne andere Staaten animieren, es ihrem Beispiel gleich zu tun, scheint zudem nicht völlig illusionär. Immerhin plädierten in der Abschlusserklärung<sup>35</sup> des G7-Gipfeltreffens Anfang Juni 2015

auch Australien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan und Kanada für eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im Laufe dieses Jahrhunderts. Es scheint, als bereiteten sich zumindest einige der großen Kohlendioxid-Emittenten darauf vor, in Paris zu einer Einigung zu kommen.

Selbst für den Fall, dass im September 2015 in New York die Verabschiedung globaler Nachhaltigkeitsziele scheitert oder dass aktuelle geopolitische Ereignisse sämtliche andere Themen von der internationalen Agenda verdrängen, ist ein Scheitern auf der ganzen Linie fast undenkbar.

Zum einen verläuft von vielen unbemerkt parallel zu den Verhandlungen für das Pariser Abkommen unter der ADP ein sogenannter ›Workstream II‹. Dieser widmet sich dem zweiten Teil des Zieles des ›Durban Mandate‹ und befasst sich mit der Steigerung des Ambitionsniveaus vor dem Jahr 2020 – das heißt, noch vor dem geplanten Inkrafttreten des Pariser Abkommens. In diesem Zusammenhang werden unter anderem Anstrengungen zur Reduzierung von SLCP-Emissionen unter die Lupe genommen. Zu diesen Schadstoffen gehört auch Ruß, dem inzwischen nach Kohlendioxid das zweitgrößte Treibhausgaspotenzial attestiert wird. Eine Senkung von Ruß- und anderen SLCP-Emissionen kann, gekoppelt mit Maßnahmen zur Minderung langlebiger Treibhausgase, den Anstieg der globalen Mitteltemperatur bis zum Jahr 2050 um bis zu 0,5°C verringern.<sup>36</sup> Diesem Ziel widmen sich inzwischen über 100 staatliche und nichtstaatliche Akteure, zusammengeschlossen in der ›Climate and Clean Air Coalition‹ (CCAC) unter dem Dach des UN-Umweltprogramms (UNEP).<sup>37</sup>

Zum anderen stehen immerhin noch zwei volle Verhandlungswochen vor Beginn des eigentlichen Klimagipfels in Paris aus, die Raum für weiteren Austausch zwischen Staatenvertretern untereinander und mit Klimaexpertinnen bieten und endlich den Weg für ein globales Klimaabkommen für alle bereiten könnten.

Papst Franziskus' Einschaltung in die entscheidende Phase des laufenden Verhandlungsprozesses wurde als Bekenntnis der katholischen Kirche verstanden, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Selbst für den Fall, dass im September 2015 die Verabschiedung globaler Nachhaltigkeitsziele scheitert oder aktuelle geopolitische Ereignisse sämtliche andere Themen von der internationalen Agenda verdrängen, ist ein Scheitern auf der ganzen Linie fast undenkbar.

31 Webseite der Konferenz: [www.cop21.gouv.fr/en](http://www.cop21.gouv.fr/en)

32 Siehe: [www.gouvernement.fr/action/la-cop-21](http://www.gouvernement.fr/action/la-cop-21)

33 Papst Franziskus, Enzyklika Laudato si', 24.5.2015, Abs. 173.

34 The White House, U.S.-China Joint Announcement on Climate Change, Press Release, 11.11.2014.

35 Abschlusserklärung G7-Gipfel, Schloss Elmau, 7.–8. Juni 2015.

36 Siehe Birgit Lode/Julia Schmale, Clean Air & Stable Climate: Prerequisites for Living Well in the Future, The 7th Environment Action Programme – Integrating Air Quality and Climate Policies, IASS Policy Brief 2013.

37 Näheres hierzu: Birgit Lode, The Climate and Clean Air Coalition to Reduce Short-Lived Climate Pollutants (CCAC), ASIL Insights, 17. Jg., 20/2013.

# Entwicklungsziele: ›The Power of Partnership‹

Alexander Gunther Friedrich

Zu Beginn dieses Jahrtausends legten die Vereinten Nationen ihre Millenniums-Entwicklungsziele für 15 Jahre fest, erstmalig geordnet nach Sachgebieten. Für die nun folgenden 15 Jahre sind ›Sustainable Development Goals‹ (SDGs) formuliert worden; der deutsche Beitrag ist charakterisiert durch die Einladung zur Mitarbeit an Bundespräsident a.D. Horst Köhler. Die Bundesregierung hat ihre Position zeitgerecht entworfen.

Seit Dezember 2014 liegt der Synthesebericht des UN-Generalsekretärs über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung vor. Er dient der Vorbereitung für das Gipfeltreffen der UN-Mitgliedstaaten vom 25. bis 27. September 2015 in New York, auf dem die SDGs beschlossen werden sollen. Besonders begrüßenswert ist, dass die Armutsbekämpfung an erster Stelle steht.

In diesem Zusammenhang werden die Maßnahmen zur Mobilisierung des Privatsektors auf dem Weg zu den nachhaltigen Entwicklungszielen bislang nicht ausreichend betont – ein Defizit. An die ›Wirtschaft‹ müssen konkretere Forderungen geknüpft werden. Sie ist nicht nur eine hilfreiche nichtstaatliche Organisation, sie ist der wesentliche Faktor bei der Armutsbekämpfung und Anhebung des Lebensstandards. Nichtstaatliche Organisationen erfüllen seit Jahrzehnten erfolgreich ihre besonderen Aufgaben in der Zivilgesellschaft.

Das UN-System ist in der Lage, in seinen eigenen Arbeitseinheiten (Partnerships, Private Sector, Advocacy, Capacity Development) an den UN-Standorten und mit seinem dichten Netz an Persönlichkeiten und Einrichtungen für diese von den Vereinten Nationen ausgerufenen Ziele selbst mehr zu tun, um Vorteile der Ausländischen Direktinvestitionen (FDI) zu identifizieren und zu nutzen. Es gilt, mit gutem Management, mit sich laufend entwickelnder Technik und Technologie sowie mit notwendiger Marktorientierung im lebenden ›Joint Venture‹ auch Risiken einzugehen und den Mitgliedsländern zu nutzen.

Konkrete Hinweise zur Mobilisierung von Unternehmen durch UN-Entwicklungsaktivitäten habe ich bereits im November 1978 (UN Industry Cooperation Programme Prospectus)<sup>1</sup> und im September 2005 konzipiert.<sup>2</sup> Beide Veröffentlichungen unterstreichen die Möglichkeiten der Anbahnung wirtschaftlich-sozialer Aktivitäten durch das UN-System.

Nach dem ›UN Industry Cooperation Programme‹ (UN ICP) und nach dem ›UN Centre on Transnational Corporations‹ (UNTNC, in die UNCTAD überführt) und trotz der positiven Neuorientierung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) hat es heute den Anschein, dass sich das UN-System auf Forderungen des dem UN-Generalsekretär direkt

unterstellten ›Global Compact‹ konzentriert. Diese werden selbstverständlich voll anerkannt: Bindung von transnationalen Unternehmen an grundlegende Standards, vorrangig Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltverträglichkeit, Antikorruptionsmaßnahmen.

Das ist nicht genug für das System der Vereinten Nationen.

Mit der Berufung eines Stellvertretenden Generalsekretärs 1997 wurde das UN-System gestärkt als »global actor with significant field operation responsibilities«. Dazu gehörte auch die Aufwertung der Country und Regional Coordinators zum ›Delivering as One‹, zum Ineinandergreifen der Entwicklungsaufgaben.

Neben diesen selbstverständlichen Forderungen vermissem ich, insbesondere im Synthesebericht, die erklärte Bereitschaft des UN-Systems (UNDP, Global Compact), der UN-Fachorganisationen (UNIDO, FAO, WHO, ILO u.a.), mit Regierungen einerseits und Wirtschaftsführern andererseits angesichts der wachsenden Verantwortung zunehmend zu kooperieren. Damit könnten deren intellektuelle und materielle Ressourcen in die ›Public-Private Partnerships‹ eingebracht werden, um mit ›Joint Venture‹-Unternehmen nachhaltig für Arbeit, Einkommen und Steuern zu sorgen – mit den SDGs global, nicht mehr nord-süd- und ost-west-orientiert.

Ich gehe davon aus, dass die Bundesregierung gemeinsam mit der potenten deutschen Wirtschaft bei der Ausrichtung und Umsetzung dieser neuen UN-Entwicklungsziele konstruktiv mitwirkt. Ich würde mich freuen über eine zunehmende multilaterale Nähe zum UN-System und über deutsche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb des UN-Systems, die diesen Zielen aufrichtig dienen.

Zu guter Letzt sei die Freude über den universalen Gebrauch des eminent wichtigen Begriffs Nachhaltigkeit zum Ausdruck gebracht. Diesen prägte der Deutsche Hans Carl von Carlowitz bereits im Jahr 1713 für die Waldwirtschaft, heute ist er das Leitmotiv für wirtschaftliche, soziale und ökologische Forderungen weltweit. Nachhaltigkeit und Inklusion sind die angestrebten Zielvorstellungen unserer Tage.

<sup>1</sup> Alexander G. Friedrich/Valence E. Gale, Public-Private-Partnership within the United Nations System. Now and Then, Bielefeld 2004.

<sup>2</sup> Alexander G. Friedrich, Mobilizing the Private Sector: MDG Strategy towards 2015, <http://alexander-gunther-friedrich.de/mobilizing-the-private-sector/>



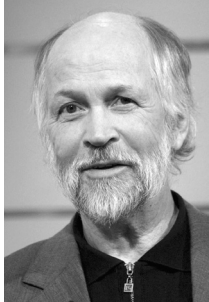
**Dr. Alexander Gunther Friedrich**, geb. 1923, UN-Exekutivsekretär a.D., ist Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.



# Das Verschwindenlassen von Personen

## Eine erste Bilanz der Umsetzung der UN-Konvention

Rainer Huhle



**Mit seiner 8. Tagung im Februar 2015 blickt der UN-Ausschuss gegen das Verschwindenlassen auf vier Jahre Arbeit zurück, in denen er elf Staatenberichte geprüft, wichtige Klärungen zum Verständnis des Konventionstextes vorgenommen und die Eilaktionen einem ausgiebigen ›Praxistext‹ unterzogen hat. Der Artikel gibt einen Überblick über Entstehung und Kernelemente der Ende 2010 in Kraft getretenen UN-Konvention gegen das Verschwindenlassen, nennt die wichtigsten Arbeitsergebnisse des Ausschusses und erörtert einige offene Fragen.**

**Dr. Rainer Huhle,** geb. 1946, Politikwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Menschenrechte, Erinnerungspolitik und Lateinamerika, ist Vorstandsmitglied des Nürnberger Menschenrechtszentrums e.V. und stellvertretender Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin. Seit 2011 ist er Mitglied des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen.

### Die Vorgeschichte der Konvention

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance) ist das jüngste der grundlegenden internationalen Vertragswerke zum Menschenrechtsschutz. Es wurde am 20. Dezember 2006 mit Resolution 61/177 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat am 23. Dezember 2010 mit den erforderlichen 20 Ratifizierungen in Kraft. Im Juli 2015 hatten 48 Staaten die Konvention ratifiziert<sup>1</sup>, darunter die große Mehrheit der lateinamerikanischen und etwa die Hälfte der europäischen Staaten.

Dieser Ratifizierungsstand verweist unmittelbar auf die lange Geschichte dieser jungen UN-Konvention. Denn der Begriff ›gewaltsames Verschwindenlassen‹ fand Eingang in das menschenrechtliche Vokabular der Vereinten Nationen und dann auch ins nationale und internationale Strafrecht aufgrund der massenhaften Praxis dieses Verbrechens in Lateinamerika. In Argentinien und Chile wurden in den siebziger und achtziger Jahren Tausende von Gegnern der dortigen Diktaturen von den Sicherheitskräften ›verschwinden‹. In Peru waren es ebenfalls Tausende, die während des ›schmutzigen Kriegs‹ zwischen den Aufständischen des ›Leuchtenden Pfads‹ und den Militärs in den achtziger Jahren ›verschwand‹. Die Angehörigen der Verschwindenen in diesen Ländern oder auch in Guatemala und El Salvador waren es, die die internationale Bewegung gegen das ›Verschwindenlassen‹ ins Leben riefen, die schließlich zur internationalen Ächtung dieses Verbrechens führte. Das erste der sogenannten Sonderverfahren (special procedures) der damaligen Menschenrechtskommission (inzwischen vom Menschenrechtsrat abgelöst) war dem Verschwindenlassen gewidmet. Es ist die im Jahr 1980 eingesetzte und bis heute sehr aktive Ar-

beitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances – WGEID). In ihrer Datenbank sind weit über 40 000 Fälle verzeichnet. Im Jahr 1992 verabschiedete die Generalversammlung die Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen<sup>2</sup>, die erstmals ein klares Verbot dieser Praxis aussprach und alle Staaten auf ihre Bekämpfung verpflichtete.

Die Erklärung und die Arbeit der WGEID waren wichtige und wirkungsvolle Instrumente. Doch angesichts der massenhaften Praxis des Verschwindenlassens forderten die gut organisierten Opferverbände, viele Expertinnen und Experten und die WGEID schon immer ein internationales Abkommen, das für die unterzeichnenden Staaten klare rechtliche Verbindlichkeit besitzt und von einem Ausschuss überwacht wird. Bereits im Jahr 1981 wurde auf einer Konferenz in Paris der Entwurf einer internationalen Konvention gegen das Verschwindenlassen verabschiedet.<sup>3</sup> Im Jahr 1994 kam es zu einer solchen Konvention im Bereich der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS)<sup>4</sup>, was den Bemühungen um eine internationale Konvention weiter Auftrieb gab. Nach vielen weiteren Konferenzen und Vorarbeiten in der damaligen Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte (Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights) fand dieses Anliegen auch im Menschenrechtsrat Gehör. Im Jahr 2003 nahm eine Arbeitsgruppe die Arbeit am Entwurf einer Konvention auf. Nach nur drei Jahren intensiver und lesenswerter Diskussionen<sup>5</sup> lag der Text vor, der dann im Dezember 2006 verabschiedet wurde. Der Text des Abkommens ist, obwohl nur einem Problem gewidmet, mit 45 Artikeln, davon 25 materiellen, relativ umfangreich, etwa im Vergleich zur mehr als 20 Jahre älteren Anti-Folter-Konvention mit lediglich 16 materiellen Artikeln. Ein Grund dafür liegt sicher in der komplexen Natur des Verbrechens des Verschwindenlassens, der man sowohl in der Untersuchung des Tatbestands als auch in der Formulierung der daraus folgenden Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten möglichst umfassend gerecht werden wollte.

### Die materiellen Bestimmungen der Konvention

Die Bestimmungen der Konvention entsprachen in großem Umfang den Erwartungen der Zivilgesellschaft, die über Jahrzehnte für ihre Verabschiedung



gekämpft hatte, allerdings mit einigen Ausnahmen. Die materiellen Bestimmungen der Konvention (Artikel 1 bis 25), die auch Gegenstand der Staatenberichte und mündlichen Anhörungen der Staaten sind, lassen sich in aller Kürze zusammenfassen:

- Das Verbot des Verschwindenlassens ist absolut, also notstandsfest und auch zu Zeiten bewaffneter Konflikte gültig.
- Die Konvention gibt eine präzise und umfassende Definition des Verschwindenlassens, die alle Aspekte erfasst, die das komplexe Verbrechen konstituieren (Art. 2 und 6). Entsprechend ausführlich und komplex ist auch die Definition der Opfer, die einen relativ weit gezogenen Personenkreis umfasst. Ausdrücklich aufgeführt werden die Rechte auf Wahrheit, auf Unterstützung bei der Suche nach den Verschwundenen, auf integrale Wiedergutmachung (das heißt materielle und moralische Wiedergutmachung) sowie auf Garantien der Nichtwiederholung (Art. 24). Zu Letzteren kann man auch das ausdrücklich erwähnte Recht der Betroffenen zählen, eigene Organisationen zur Aufklärung des Verschwindenlassens und zur Unterstützung der Opfer zu gründen.
- Während die frühen Beschreibungen und Definitionen das Verschwindenlassen ausschließlich als ein staatliches Verbrechen fassten, trägt die Konvention der Tatsache Rechnung, dass immer häufiger auch nichtstaatliche Akteure, wie Gruppen der Organisierten Kriminalität, Menschen verschwinden lassen. Sie unterscheidet zwischen beiden Modalitäten, verpflichtet die Staaten aber auch im letzteren Fall zur Ermittlung und Bestrafung der Schuldigen (Art. 3). Dementsprechend müssen die Staaten auch über diese Fälle und ihre entsprechenden Schutz- und Kontrollmaßnahmen berichten.
- Die Staaten sind verpflichtet, das Verbrechen des Verschwindenlassens in ihrem Strafrecht unter Strafe zu stellen (Art. 4).
- Die Konvention regelt umfassend die – auch internationalen – Verfolgungspflichten, Auslieferungsregelungen und Mindestnormen der Verjährung (Art. 7–11, 13–16).
- Umfassend ausgearbeitet sind auch die staatlichen Pflichten zur effektiven und raschen Aufklärung bei Anzeige von Verschwindenlassen unter Beteiligung der Opfer (Art. 12, 15) und Garantien der Transparenz bei Festnahmen und Haft, einschließlich einer ausführlichen Ausgestaltung der Rechte auf Information (Art. 17–23).
- In besonderer Weise sollen die Staaten schließlich nach Artikel 25 den Schutz von Kindern vor dem Verschwindenlassen gewährleisten. Wie die ausführlichen Bestimmungen zum Adoptionsrecht und zur Identitätsfeststellung zeigen, spiegelt die Konvention hier die leidvollen Erfahrungen unter anderem von Argentinien.

Aus all dem wird deutlich, dass die Konvention vor allem als Instrument der Vorbeugung angelegt ist. Kein anderes Menschenrechtsabkommen ist ähnlich klar durch die Maßnahmen strukturiert, die dem Schutz der Opfer und den Vorkehrungen gegen die entsprechende Menschenrechtsverletzung dienen.

## Die Schutzinstrumente der Konvention und Kompetenzen des Ausschusses

Im Zweiten Teil der Konvention (Artikel 26–36) werden die Kompetenzen und Verfahrensweisen des für die Überwachung der Konvention eingerichteten Ausschusses gegen das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED)<sup>6</sup> geregelt. Hier weist die Konvention einige innovative Züge auf, die in anderen Menschenrechtsverträgen nicht oder nur selten zu finden sind.

Der Ausschuss besteht aus nur zehn Expertinnen und Experten, die wie üblich von der Versammlung der Vertragsstaaten gewählt werden. Die Amtszeit der Ausschussmitglieder beträgt in der Regel vier Jahre, mit der Möglichkeit einer einmaligen Mandatsverlängerung. Zwar werden die Mitglieder ausschließlich von den Vertragsstaaten vorgeschlagen (merkwürdigerweise kann ein Staat dabei nur Angehörige der eigenen Nationalität vorschlagen), nach ihrer Wahl sind sie jedoch verpflichtet, ausschließlich auf der Grundlage ihrer moralischen und fachlichen Kompetenz unabhängig zu arbeiten.

## Berichtsverfahren

Wie bei den anderen Menschenrechtsausschüssen ist die Grundlage der Arbeit des CED die Bewertung der Staatenberichte und die daraus abgeleiteten sogenannten Abschließenden Bemerkungen (concluding observations). Darin geben die Ausschussmitglieder Empfehlungen an die Staaten zur Verbesserung ihrer

Das Verbot des Verschwindenlassens ist absolut, also notstandsfest und auch zu Zeiten bewaffneter Konflikte gültig.

Die Konvention ist vor allem als Instrument der Vorbeugung angelegt.

1 Aktueller Stand: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg\\_no=IV-16&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en)

2 UN-Dok. A/RES/47/133 v. 18.12.1992.

3 *Projet de convention internationale sur la disparition*, in: Julio Cortazar, *Le refus de l'oubli. La politique de disparition forcée de personnes*. Colloque de Paris janvier-février 1981, Paris 1982, S. 313ff.

4 *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons*, verabschiedet in Belem do Pará 1994, in Kraft getreten im März 1996; [www.oas.org/juridico/english/treaties/a-60.html](http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-60.html)

5 Für die Zusammenfassungen dieser vorbereitenden Arbeiten siehe: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/ElaborationConvention.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/ElaborationConvention.aspx). Siehe auch die Beiträge verschiedener Beteiligter in: Emmanuel Decaux/Olivier de Frouville (éd.), *La Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*. Actes de la journée d'études du 11 mai 2007, Brüssel 2009.

6 Webseite des CED: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx)

Das Instrument der Eilaktionen hat sich als unerwartet wirkungsvoll erwiesen.

gesetzgeberischen und administrativen Praxis. Abweichend von der Verfahrensweise der meisten anderen Ausschüsse sieht die Verschwundenen-Konvention nur einen umfassenden Staatenbericht über die Erfüllung sämtlicher vertraglicher Verpflichtungen vor, der zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention für den jeweiligen Staat vorzulegen ist. Hier nimmt die Konvention Bemühungen zur Rationalisierung der Berichtsverfahren vorweg, die im Zuge des Reformprozesses vorgeschlagen werden. Die anschließende Beobachtung der Vertragspflichten geschieht nicht mehr durch weitere periodische umfassende Berichte, sondern im Rahmen der Ergebnisverfolgung (follow-up) der Empfehlungen. Damit kann überflüssige Routinearbeit vermieden werden, und beide Seiten können sich auf jene Aspekte der Konvention konzentrieren, wo der CED Handlungsbedarf sieht.

### Beschwerdeverfahren

Ein weiteres Instrument ist die Prüfung von und Entscheidung über Beschwerden in Bezug auf Verletzungen der Konvention durch individuelle Kläger (Art. 31) oder durch andere Vertragsstaaten (Art. 32). Beide Instrumente bedürfen jedoch einer besonderen zustimmenden Erklärung durch die jeweiligen Staaten. Obwohl die Anwendung der Verfahren eigentlich einfacher ist als bei den bei anderen Konventionen üblichen Fakultativprotokollen, da beide Verfahren in der Konvention selbst bereits angelegt sind, haben sich die Staaten mit der Zustimmung bisher zurückgehalten. Während alle europäischen Vertragsstaaten dem Ausschuss auch die Kompetenz zur Entscheidung über Individualbeschwerden erteilt haben, haben weltweit erst 16 der gegenwärtig 47 Vertragsstaaten diesen wichtigen Schritt getan. Zusätzlich hat Japan die Staatenbeschwerde (Art. 32), nicht aber die Individualbeschwerde zugelassen, ein merkwürdiger Schritt angesichts der Tatsache, dass die Staatenbeschwerde in der Praxis nicht wahrgenommen wird. Bisher hat der Ausschuss erst eine Individualbeschwerde entgegengenommen und für zulässig erklärt. Die Entscheidung über die Beschwerde wird für Ende 2015 erwartet.

### Eilaktionen

Während die Individualbeschwerde also nicht zuletzt aufgrund der zögerlichen Zustimmung der Staaten noch in den Anfängen steckt, hat sich ein weiteres Instrument, das nicht zustimmungspflichtig, sondern integraler Bestandteil der Konvention ist, als unerwartet wirkungsvoll erwiesen. Die Rede ist von den Eilaktionen (urgent actions) nach Artikel 30 der Konvention, mit denen Personen, »die ein berechtigtes Interesse haben«, den Ausschuss um Unterstützung bei der Suche nach einer verschwundenen Person bitten können.

Bis Ende Juli 2015 hat der Ausschuss 86 solcher Eilaktionen aus fünf Staaten bearbeitet. Das Verfahren ist bislang außerordentlich opferorientiert. Da es sich hierbei um eine im Kern humanitäre Maßnahme handelt, und aufgrund der gebotenen Dringlichkeit, sind die Hürden, dass der Ausschuss eine solche Petition annimmt, sehr niedrig. Insbesondere muss nicht, wie bei einer Individualbeschwerde nach Artikel 31, der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft sein, eine einfache Meldung bei einer Behörde genügt.

Die Eilaktionen gehen beim CED-Sekretariat unter dem Dach des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) in Genf ein. Anschließend werden sie von dort den zuständigen Berichterstattern des CED zur Prüfung zugeleitet. Bei Annahme wird sofort ein erster Brief an den jeweiligen Staat geschickt, in dem um die notwendigen Auskünfte und Maßnahmen gebeten wird. Entgegen manchem Vorurteil über bürokratische Prozeduren in Genf wird ein solcher erster Brief in aller Regel schon nach 24 bis maximal 48 Stunden versendet. Dem Staat wird dabei, wiederum mit Rücksicht auf die gebotene Eile, eine kurze Frist (in der Regel ein bis zwei Wochen) zur Beantwortung der Fragen gegeben. Bei Nichteinhaltung folgen ähnlich kurzfristige Erinnerungen. Die vom Staat dann übermittelten Informationen werden umgehend an die Antragsteller weitergeleitet, die sie kommentieren können.

Auch wenn meist das eigentliche Ziel, nämlich die verschwundene Person zu finden, nicht erreicht wird, wissen doch alle Beteiligten, dass der Ausschuss auf der Ausschöpfung aller möglichen Mittel besteht, die Suche voranzutreiben. Dazu gehört auch die Nachfrage nach Art und Umfang der eingeleiteten Ermittlungen und nicht zuletzt in vielen Fällen die Aufforderung an den Staat, für Familienangehörige, Zeugen und sonstige gefährdete Personen Schutzmaßnahmen zu erlassen. Die Eilaktionen, die so lange fortgeführt werden, bis die Person gefunden wird, ermöglichen dem CED in ihrer Gesamtheit und über einen längeren Zeitraum konkrete Einblicke in die Funktionsfähigkeit der für Suche, Aufklärung und Strafverfolgung zuständigen Institutionen. Diese Erkenntnisse können beispielsweise bei den Staatenberichten und deren Ergebnisverfolgung zum Tragen kommen.

### Länderbesuche

Ein weiteres ungewöhnliches Instrument steht dem Ausschuss mit der Möglichkeit von Länderbesuchen nach Artikel 33 zur Verfügung, wenn er zu der Ansicht gelangt, dass in einem Staat die Bestimmungen der Konvention »in schwerwiegender Weise verletzt« sein könnten. Einen solchen Antrag hat der Ausschuss erst einmal im Fall Mexikos gestellt. Der Staat hat ihm bisher nicht zugestimmt.

## Befassung der Generalversammlung

Völlig neuartig ist eine in Artikel 34 vorgesehene Befugnis, von welcher der Ausschuss bisher noch keinen Gebrauch gemacht hat. Demnach kann der CED, wenn er zu der Auffassung gelangt, dass in einem Staat »eine ausgedehnte oder systematische Praxis des Verschwindenlassens« vorliegt, nach Einholung aller verfügbaren Informationen seitens des Vertragsstaats, diese Situation der Generalversammlung »als dringlich zur Kenntnis bringen«. Diese Befugnis ist im Zusammenhang mit Artikel 5 der Konvention zu sehen, wonach die ausgedehnte oder systematische Praxis des Verschwindenlassens ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne des anwendbaren Völkerrechts darstellt und »die nach diesem Recht vorgesehenen Konsequenzen nach sich [zieht]«. Damit würde das Verschwindenlassen vom Ausschuss an eine politische Instanz abgegeben, was zweifellos zu mehr Sichtbarkeit des Problems führen, aber seine Beurteilung auch dem politischen Kräftespiel überantworten würde. Der CED hat in seinen Empfehlungen zum Staatenbericht Mexikos zwar festgestellt, dass es in weiten Teilen des Landes eine ausgedehnte Praxis des Verschwindenlassens gebe, von der ein Teil auch als gewaltsames Verschwindenlassen anzusehen sei. Er hat daraus aber keine weitergehenden Schlussfolgerungen gezogen, außer der dringenden Aufforderung, Mexiko müsse auf allen Ebenen mehr zur Bekämpfung dieses Verbrechens tun.

## Sonstiges

Erwähnenswert sind im Zusammenhang der Arbeitsweise des Ausschusses noch zwei Bestimmungen der Konvention, die eher selten genannt werden. Artikel 27 sieht vor, dass die Vertragsstaaten vier bis sechs Jahre nach Beginn der Arbeit des Ausschusses, also zwischen 2015 und 2017, entscheiden, ob die vom Ausschuss wahrgenommenen Aufgaben künftig von diesem oder einer zu benennenden »anderen Stelle« geleistet werden sollten. Diese einmalige Klausel geht auf Stimmen während der Arbeit an der Konvention zurück, die die Sinnhaftigkeit beziehungsweise Notwendigkeit eines eigenen Überwachungsausschusses bezweifelten. Es wird sich also demnächst zeigen, ob die Arbeit des CED in dieser Form fortgesetzt werden wird. Eine Übertragung der Funktionen eines Vertragsausschusses an »andere Stellen« dürfte allerdings erhebliche, auch rechtliche Probleme nach sich ziehen.

Artikel 28 schließlich, der den Ausschuss zur intensiven Zusammenarbeit mit allen übrigen Organen des Menschenrechtsschutzes verpflichtet, um eine einheitliche Anwendung der internationalen Menschenrechtsschutznormen zu gewährleisten, erscheint auf den ersten Blick banal. Er hat jedoch einen besonderen Hintergrund, der für die Interpretation mancher Teile der Konvention bedeutsam werden kann.

Die Interpretation der Vertragstexte ist eine weitere Kernkompetenz aller Vertragsausschüsse. Die bekannteste Form hierfür sind die sogenannten Allgemeinen Bemerkungen. Der Verschwindenen-Ausschuss hat bisher keine solche Kommentierung vorgelegt, weil er dies nicht aufgrund bloßer juristischer Auslegung tun, sondern erst in der praktischen Arbeit jene Punkte identifizieren will, die sich als unterschiedlich auslegbar erweisen und einer genaueren Auslegung bedürfen. Solche Fragen sind in der Tat an einigen Stellen aufgetreten und wurden vom CED in unterschiedlicher Form beantwortet, etwa in kurzen veröffentlichten Erklärungen, in einzelnen Verfahrensentscheidungen oder im Rahmen von Empfehlungen zu Staatenberichten. Einige davon seien hier herausgegriffen:

## Auslegung von kontroversen oder unklaren Bestimmungen

### Zeitliche Zuständigkeit

Artikel 35 Absatz 1 besagt, dass der Ausschuss nur zuständig ist für Fälle von Verschwindenlassen, die sich nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den jeweiligen Staat ereignet haben. Ein solcher Abschluss von rückwirkenden Kompetenzen, der auch in anderen Verträgen üblich ist, schützt sowohl die Staaten als auch den Ausschuss davor, die enorme Zahl von zurückliegenden Fällen des Verschwindenlassens, wie sie etwa der WGEID vorliegen, neu aufzurollen. Im Zusammenhang mit seinem Staatenbericht auf der 5. Tagung des CED im November 2013 wurde von Spanien die Meinung vertreten, der Ausschuss habe keine Kompetenz, Fragen aufzuwerfen, die sich auf Fälle aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der Konvention bezögen, also insbesondere auf die Zeit der Franco-Diktatur. Der Ausschuss wies diese Auffassung, die weder vorher noch seitdem von anderen Staaten geteilt wurde, zurück. Artikel 35, so der CED in einer Stellungnahme zur Bedeutung der *Ratione-temporis*-Bestimmung, beziehe sich nur auf »Fälle« von Verschwindenlassen, nicht aber auf die allgemeinen Staatenpflichten gemäß der Konvention.<sup>7</sup> Soweit also Ereignisse, Normen oder institutionelle Vorkehrungen aus der Vergangenheit heutige Rechte nach der Konvention berührten, müssten sie jedenfalls im Rahmen der Staatenberichte und ihrer Nachverfolgung herangezogen werden können.

<sup>7</sup> Statement on the Ratione Temporis Element in the Review of Reports Submitted by States Parties under the International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, Genf, 15.11.2013, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fSUS%2f7250&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fSUS%2f7250&Lang=en)

Völlig neuartig ist eine Befugnis des Ausschusses, eine Situation der Generalversammlung zur Kenntnis zu bringen.

Wenn Ereignisse aus der Vergangenheit heutige Rechte nach der Konvention betreffen, dürfen sie herangezogen werden.

### Eigenständiger Straftatbestand

Artikel 4 besagt: »Jeder Vertragsstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass das Verschwindenlassen nach seinem Strafrecht eine Straftat darstellt.« In fast allen Fällen hat der Ausschuss nach Prüfung der Staatenberichte bisher Empfehlungen ausgesprochen, die strafrechtliche Regelung des Verschwindenlassens in Einklang mit den umfangreichen Bestimmungen der Konvention zur Strafbarkeit dieses sehr komplexen Verbrechens zu bringen, so etwa auch im Falle Deutschlands. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass in aller Regel nur ein eigener Straftatbestand ›Verschwindenlassen‹ die besondere Qualität des Verbrechens und aller seiner denkbaren Tathandlungen abdeckt. Mehrfach haben die Expertinnen und Experten in diesem Zusammenhang auch betont, dass die von vielen Staaten vollzogene Übernahme der entsprechenden Bestimmung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (Art. 7 [2] i Römisches Statut) nicht die Anforderungen des Artikels 4 der Verschwindenenkonvention erfüllt. Denn im Römischen Statut ist das »zwangsweise Verschwindenlassen von Personen« nur in seiner Ausprägung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit enthalten, wenn es also »im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs« begangen wird. Außerdem liegt ein Verschwindenlassen im Sinn des genannten Artikels des Römischen Statuts nur vor, wenn es »in der Absicht, [die Person] für längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen«, begangen wird. Alle diese definitorischen Einschränkungen sind der Konvention fremd, weswegen die Übernahme der Bestimmungen des Römischen Statuts in nationale Gesetze für die Zwecke des Völkerstrafrechts zwar grundsätzlich zu begrüßen, für die Umsetzung der Anforderungen der Verschwindenen-Konvention aber nicht ausreichend ist.

### Militärgerichtsbarkeit

Die Militärgerichtsbarkeit, die in vielen Staaten der Welt weitreichende Befugnisse hat, kann nach heutigem Stand des Völkerrechts als ständische Gerichtsbarkeit jedenfalls für Straftaten, die Menschenrechtsverletzungen bedeuten, keine Zuständigkeit beanspruchen. Schon die entsprechende Erklärung der Vereinten Nationen von 1992 und die Interamerikanische Konvention gegen das Verschwindenlassen von 1994 legten dies ausdrücklich fest. Der gleichen Ansicht war auch die Mehrheit der Staaten während der Arbeiten an der Verschwindenen-Konvention. Es war dem Wunsch nach einer raschen einvernehmlichen Verabschiedung der Konvention geschuldet, dass sich im Text jedoch kein den Vorgängerdokumenten vergleichbarer Artikel findet. Der CED hat dennoch, unter Bezug auf den erwähnten

Artikel 28 sowie auf Artikel 37, der bestimmt, dass die Auslegung der Konvention nicht hinter den erreichten Stand des Völkerrechts zurückfallen darf, vielfach klargemacht, dass auch ohne ausdrückliche Erwähnung das Verschwindenlassen ausschließlich in die Zuständigkeit der ordentlichen Justiz fällt, und zwar auch, wenn das Opfer dem Militär angehört.<sup>8</sup>

### Amnestien

Eine weitere ›Lücke‹ in der Konvention ist die Frage der Amnestierbarkeit des Verschwindenlassens. Ein entsprechendes Verbot, wie es schon die Erklärung von 1992 (Art. 18 Abs. 1) vorsieht, findet sich in der Konvention nicht. In den Debatten der Redaktionsgruppe wollte man sich auf ein generelles Verbot von Amnestien ebenso wenig festlegen wie auf ein grundsätzliches Verjährungsverbot. Dort wurde aber auch festgestellt, dass die in der Konvention festgeschriebenen Rechte der Opfer auf Wahrheit, Rehabilitierung und Garantien der Nichtwiederholung der Sache nach Amnestien des Verschwindenlassens im Prinzip ausschließen. Entschärft wird die Frage nach der Amnestierbarkeit des Verschwindenlassens in der Praxis dadurch, dass es generell, und explizit auch in der Konvention (Art. 8 Abs. 1 [b]) als »Straftat von Dauer« angesehen wird, womit rückwirkende Amnestien für noch andauerndes Verschwindenlassen wirkungslos sind. Dies erlaubte zum Beispiel der chilenischen Justiz, trotz der weiterbestehenden Selbstamnestie des Pinochet-Regimes diese für das Verschwindenlassen nicht anzuwenden. Der CED hat in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Spanien zum Ausdruck gebracht, dass er Amnestien für das Verschwindenlassen für nicht vereinbar mit Sinn und Wortlaut der Konvention hält.<sup>9</sup>

### Fazit

Mit der 8. Tagung vom Februar 2015 blickt der Ausschuss gegen das Verschwindenlassen auf vier Jahre Arbeit zurück. Die zehn Sachverständigen haben in dieser Zeit elf Staatenberichte geprüft, wichtige Klärungen zum Verständnis des Konventionstextes vorgenommen und die Eilaktionen einem ausgiebigen ›Praxistext‹ unterzogen. Der Ausschuss hat sich auch aktiv an den Debatten um die Reform der Vertragsorgane beteiligt und dabei insbesondere die Unabhängigkeit der Sachverständigen als Eckpfeiler dieses Systems hervorgehoben. Er ist nur noch schwer aus dem System der Vertragsorgane wegzudenken.

<sup>8</sup> Vgl. die Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Mexikos vom September 2015, Abs. 26, [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_COB\\_MEX\\_19564\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf)

<sup>9</sup> UN Doc. CED/C/ESP/CO/1 v. 12.12.2013, Abs. 11f.; indirekt auch zu Uruguay UN Doc. CED/C/URY/CO/1 v. 8.5.2013, Abs. 15f.

Die Militärgerichtsbarkeit kann nach heutigem Stand des Völkerrechts als ständische Gerichtsbarkeit für Menschenrechtsverletzungen keine Zuständigkeit beanspruchen.

Der Ausschuss hält Amnestien für das Verschwindenlassen für nicht mit Sinn und Wortlauf der Konvention vereinbar.



# Zwischen Partizipation und Politik: Sport im System der Vereinten Nationen

Detlef Dumon

**Was hat Sport mit den Vereinten Nationen zu tun? Auch wenn er sicherlich nicht zu den Kernaufgaben der UN gehört, spielt Sport eine zunehmend wichtige Rolle – vor allem in der UN-Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Beitrag stellt Sport in den Strukturen der Vereinten Nationen vor, erläutert seine Funktion in der globalen Entwicklungszusammenarbeit, beschreibt beispielhaft die enge Kooperation zwischen Vertretern aus Politik und Sport und nennt abschließend Möglichkeiten der Einflussnahme der Vereinten Nationen auf die Arbeit der großen Sportorganisationen und -verbände.**

»Wo arbeiten Sie? In der Sportwissenschaft? Wofür braucht Sport eine Wissenschaft?«, fragte mich ein Teilnehmer des sechsten Treffens der ›Collective Consultation of NGOs on Education for All‹ der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), als wir uns einander vorstellten. Offensichtlich hatte er keine Vorstellung von den Dimensionen des Sports für Einzelne und die Gesellschaft, keine (guten oder schlechten) Erinnerungen an den Schulsport, stellte sich nicht die Frage, unter welchen Bedingungen man körperlich aktiver und gesünder leben kann, verschwendete keinen Gedanken an wachsende Zahlen von übergewichtigen Menschen, an Trainingsoptimierung und Leistungssteigerung, an Medikamentenmissbrauch und Korruption. Doch Sport, die Wissenschaften, die ihn in seiner Entwicklung fördern, und die Politik sind vielfältig – national wie international. Nicht nur bilateral können mit Sport Brücken zur Völkerverständigung gebaut werden wie 1957, als der damalige Präsident des Deutschen Sportbunds Willi Daume als erster Deutscher eine offizielle Einladung nach Israel erhielt; auch international nutzen Organisationen und Programme der Vereinten Nationen Sport als Motor zur Brückenbildung zwischen unterschiedlichen Kulturen und Systemen.

International gibt es Initiativen, die Sport für entwicklungspolitische oder friedensfördernde Maßnahmen einsetzen. Daneben nutzen Sportfunktionäre die weitgestreute Leidenschaft für einige Sportarten zur Durchsetzung eigener Interessen, während das Image von Politikern gewollt oder ungewollt von ihrer Präsenz bei Sportgroßveranstaltungen profitiert.

Sport gehört zu unserer globalen Gesellschaft, und so ist es nur folgerichtig, dass sich internationale zwischenstaatliche Organisationen mit seiner Entwicklung befassen.

## Sport in den Strukturen der Vereinten Nationen

Seit Jahrzehnten ist Sport in seiner Vielfalt Bestandteil von Maßnahmen, Konferenzen und Arbeitseinheiten in diversen Sonderorganisationen und Programmen der Vereinten Nationen, nachdem er schon im Vorfeld von vielen Staaten und ihren Regierungen für eigene politische Zwecke genutzt wurde. So gab es bereits 1922 eine erste Vereinbarung zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und dem Internationalen Olympischen Komitee (IOC).<sup>1</sup>

Innerhalb des UN-Systems hat die UNESCO das umfassendste Mandat für den Sport. Im Jahr 1976 veranstaltete sie die erste Weltsportministerkonferenz. Zwei Jahre später nahm die UNESCO-Generalkonferenz die Internationale Charta für Leibeserziehung und Sport (siehe auch Kasten, S. 172) als erstes bedeutendes internationales Referenzdokument an.<sup>2</sup>

Auf dieser Grundlage ist es Aufgabe der 195 Mitgliedstaaten und der neun assoziierten Mitgliedstaaten der UNESCO, ihre unterschiedlichen Interessen im Breiten-, Leistungs-, Spitzen- und Schulsport abzustimmen und gemeinsam Handlungsstrategien und -empfehlungen zu entwickeln. Dies muss vor dem Hintergrund unterschiedlicher politischer Systeme, Sportstrukturen, Interessen und Traditionen geschehen. Während sich unter anderem die Staaten Westeuropas gegenwärtig international vor allem mit Fragen einer guten Regierungsführung (good governance) befassen, zeigten die Diskussionen der 5. Weltsportministerkonferenz, die im Jahr 2013 auf Einladung der Bundesregierung in Berlin stattfand, dass Vertreter afrikanischer Staaten vor der Aufgabe stehen, ihre nationalen Sportprogramme umzubauen und hierfür Unterstützung benötigen.

<sup>1</sup> United Nations, Report on the International Year of Sport and Physical Education, United Nations, Genf 2006.

<sup>2</sup> International Charter of Physical Education and Sport, 21.11.1978, [http://assets.sportanddev.org/downloads/17\\_intl\\_charter\\_of\\_pe\\_and\\_sport.pdf](http://assets.sportanddev.org/downloads/17_intl_charter_of_pe_and_sport.pdf); eine überarbeitete Fassung wird der UNESCO-Generalkonferenz im Herbst 2015 vorgelegt. Zu den wichtigen Ergänzungen gehören das Recht auf gleichberechtigte Partizipationsangebote für alle Mitglieder einer Gesellschaft, das zunehmende Wissen über Korruption im Sport sowie die Notwendigkeit, körperliche Aktivität auch außerhalb des Sports zu fördern.



**Detlef Dumon**, geb. 1963, ist seit 2007 Geschäftsführender Direktor des International Council of Sport Science and Physical Education e.V. (ICSSPE/CIPESS) in Berlin.



### Zwischenstaatlicher Sportausschuss

Zur Vorbereitung von Beschlüssen bedienen sich die UNESCO-Mitgliedstaaten verschiedener Instrumente. Hierzu zählt das ›Intergovernmental Committee for Physical Education and Sport‹, ein zwischenstaatlicher Ausschuss, der sich aus 18 Mitgliedstaaten – jeweils drei aus sechs definierten Regionen – zusammensetzt und zwischen den Generalkonferenzen tagt. Dieser Ausschuss wiederum wird von internationalen Expertenorganisationen beraten, zu denen das Internationale Olympische Komitee, das Internationale Paralympische Komitee und der ›International Council of Sport Science and Physical Education‹ gehören.

Zweites wichtiges Instrument ist die in unregelmäßigen Abständen stattfindende ›International Conference of Ministers and Senior Officials Responsible for Physical Education and Sport‹ (MINEPS). Seit 1976 gab es fünf dieser Konferenzen. An ihr nehmen vor allem leitende Vertreter der Fachministerien aus den UNESCO-Mitgliedstaaten sowie von internationalen Verbänden und Organisation teil. Seit der ersten Konferenz lieferte MINEPS wichtige Beiträge zum internationalen sportpolitischen Dialog sowie zur Strategieentwicklung (policy development) und bereitete Beschlüsse der UNESCO-Generalkonferenzen vor.

### Weltsportministerkonferenzen

Während MINEPS I (Paris, 1976) vor allem die Entwicklung einer internationalen Sportordnung zum Ziel hatte, befasste sich MINEPS II (Moskau, 1988) mit der Kommerzialisierung im Sport, mit Gewalt und Doping, dem Schutz von Werten und wie diese einen Beitrag zur Entwicklung, zu Frieden und Verständigung leisten können. MINEPS III (Punta del

Este, Uruguay, 1999) diente der Fortschrittsbewertung seit der letzten Konferenz und der Zielsetzung für das folgende Jahrzehnt. Hierzu zählte auch die Umsetzung der Leitgedanken der Internationalen Charta für Leibeserziehung und Sport sowie der Olympischen Charta. Weitere Schwerpunkte bildeten der Beitrag von Schulsport und Sport für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und die Forderung, dass Schulsport und Sport als integrale Bestandteile von Bildung anerkannt werden. Die Konferenzteilnehmer nahmen ferner die ›Berlin Agenda for Action‹<sup>3</sup> an, die kurz zuvor auf dem ersten Weltgipfel zum Schulsport in Berlin entwickelt worden war.

Zu den behandelten Themen bei MINEPS IV (Athen, 2004) gehörten die Fragen, ob und welche universellen Werte integrale Bestandteile des Sports sind, wie sicherzustellen ist, dass Frauen und Mädchen im Sport die gleichen Rechte wie Männer und Jungen haben, und die Stärkung des Schulsports in Schulcurricula. Im Nachgang zu dieser Konferenz wurde das Internationale Übereinkommen gegen Doping im Sport erarbeitet, das im Jahr 2005 von der UNESCO-Generalkonferenz angenommen wurde.<sup>4</sup>

Mit der Anti-Doping-Konvention verständigten sich die UNESCO-Mitgliedstaaten zum ersten Mal darauf, internationales Recht im Anti-Doping-Kampf anzuwenden. Der Welt-Anti-Doping-Code der Welt-Anti-Doping-Agentur (World Anti-Doping Agency – WADA) ist kein Regierungsdokument und kann somit nur für Sportverbände bindend sein; die Konvention hingegen bietet den rechtlichen Rahmen, in dem Regierungen handeln können. Außerdem bietet sie Richtlinien für Sportlerinnen und Sportler. Gegenwärtig (Juli 2015) haben 181 Länder die Anti-Doping-Konvention ratifiziert. Nachdem die Konvention im Jahr 2007 in Kraft trat, wurde sie die erfolgreichste Konvention in der Geschichte der UNESCO in Bezug auf die Geschwindigkeit, in der sie von den Mitgliedstaaten angenommen wurde, und gehört zu den meistratifizierten Übereinkommen der UNESCO.

MINEPS V (Berlin, 2013) fand vor dem Hintergrund diverser sportpolitischer Entwicklungen statt, mit denen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz unter Leitung des damaligen Bundesinnenministers Hans-Peter Friedrich befassten. Hierzu gehörte das 2008 in Kraft getretene Internationale Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Auswirkungen auf die Regelungen zur Partizipation im Sport hat, die Nachhaltigkeit von Sportgroßveranstaltungen und die Integrität im Sport, gefährdet unter anderem durch Korruption, Spielmanipulation und illegale Sportwetten.

Aus diesen wie aus anderen Foren der Vereinten Nationen wissen wir, dass es Jahre dauern kann,

Mit der Anti-Doping-Konvention verständigten sich die UNESCO-Mitgliedstaaten zum ersten Mal darauf, internationales Recht im Anti-Doping-Kampf anzuwenden.

#### ›Physical Education‹

Besondere Aufmerksamkeit widmet ein Großteil der UNESCO-Mitgliedstaaten der Förderung von ›physical education‹. Diesen Fachterminus zu definieren und ins Deutsche zu übersetzen, ist schwierig, weil sich mit ihm über die Jahrzehnte unterschiedliche Konzepte verbinden und der Begriff in unterschiedlichen Kulturen verschieden verwendet wird. Genaugenommen müsste man ›physical education‹ mit den veralteten Begriffen Leibes- oder Körpererziehung übersetzen, weil beide wie der englische Begriff den Lernaspekt im Sport berücksichtigen. Dagegen verbinden wir im deutschsprachigen Raum den Terminus Sportunterricht mit schulischem Lernen. Der moderne Terminus Schulsport jedoch ist ungenau, denn er kann sowohl den pädagogisch gestalteten Sportunterricht als auch außerlehrplanmäßige Sportangebote meinen. Im Angelsächsischen wird Sport hingegen sehr viel enger als in anderen Ländern West- und Mitteleuropas definiert und hat für viele Menschen eine Leistungs- und Wettkampfkompone.

bis aus globalen Diskussionen Beschlüsse werden, die irgendwann zu Gesetzesänderungen auf nationaler Ebene führen. Die Anti-Doping-Konvention war diesbezüglich ein erfolgreiches Gegenbeispiel.

## Sport als Element der Entwicklungszusammenarbeit

Die Aktivitäten unter dem Schirm von Sport für Entwicklung und Frieden kamen im Jahr 2001 in Schwung, als der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan den früheren Bundespräsidenten der Schweiz Adolf Ogi zu seinem Sonderberater für Sport im Dienste von Entwicklung und Frieden ernannte.<sup>5</sup> Aufgabe des ›Sportchefdiplomaten‹ ist es, für den Sport als Entwicklungsmotor innerhalb und außerhalb des UN-Systems zu werben und entwicklungsorientierte Partnerschaften zwischen Regierungen, Sport und Wirtschaft anzuregen.

Für das Folgejahr setzte Kofi Annan eine organisationsübergreifende Arbeitsgruppe ein, um einen Überblick über Aktivitäten zu erhalten, die Sportmaßnahmen in Programme und Projekte innerhalb des UN-Systems einbezogen. Mitglieder dieser Arbeitsgruppe waren zehn UN-Organisationen mit sehr verschiedenen Zugängen zum Sport. Hierzu gehörten die ILO, das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), die UNESCO, das UN-Umweltprogramm (UNEP), der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), das Freiwilligenprogramm der Vereinten Nationen (UNV), das Gemeinsame Programm der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS (UNAIDS) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO).

Im Oktober 2003 veröffentlichte Kofi Annan den Bericht der Arbeitsgruppe mit dem Titel ›Sport for Development and Peace: Towards Achieving the Millennium Development Goals‹.<sup>6</sup> Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass Sport einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele leisten könne. Die daraufhin von der Generalversammlung am 3. November 2003 angenommene Resolution 58/5 ›Sport als Mittel zur Förderung der Bildung, der Gesundheit, der Entwicklung und des Friedens‹ bezog sich auf diesen Bericht. Sie lud Mitgliedstaaten zu einer verstärkten Nutzung von Sportprogrammen im Rahmen ihrer Entwicklungs- und Friedenspolitik ein und rief das Jahr 2005 zum Internationalen Jahr des Sports und der Leibeserziehung aus. Die Befürworter dieser Resolution hofften, dass Sportprogramme zur sozioökonomischen Entwicklung von Gesellschaften beitragen und friedensfördernde Maßnahmen unterstützen, würden sie gezielt mit Maßnahmen zum Erwerb von Kernkompetenzen, Bildungsangeboten und gesundheitlicher Aufklärung angereichert.<sup>7</sup>



Eine Basketballerin während des Trainings in Mogadischu im Juni 2013. Die somalische Terrormiliz Al-Shabaab versuchte mit brutalen Einschüchterungsversuchen und Morddrohungen, insbesondere Mädchen und Frauen vom Basketballspielen abzuhalten. Heute jedoch gibt es zahlreiche Frauen- und Männerteams. Der Sport trägt effektiv dazu bei, Jugendlichen eine Perspektive zu bieten und vom Leben auf der Straße, Drogenkonsum oder dem Eintritt in eine Terrorgruppe zu bewahren, so der Somalische Basketballverband (SBF).  
UN-Foto: Tobin Jones

Oft fällt bei Projektplanungen auf, dass die Initiatoren auf die ›Kraft des Fußballs‹ vertrauen und meinen, dass man nur den Rahmen zum Spielen bereitzustellen brauche, dann würde sich vieles von allein ergeben. Um aber nachhaltig helfen zu können, müssen Programme akribisch geplant werden. Zu den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung gehören das Wissen über kulturelle und soziale Rahmenbedingungen und über Lernprozesse sowie umfangreiche pädagogische und didaktische Kompetenzen. Gern wird der Sport als Schule fürs Leben gesehen, dabei gibt es keinen Automatismus, mit dem im Spiel erworbene Kompetenzen in andere Lebenssituationen übertragen werden. Dieser Transfer muss gelernt werden und erfordert zusätzliche pädagogisch aufbereitete Lerneinheiten.

Das Amt des Sonderberaters des Generalsekretärs für Sport im Dienste von Entwicklung und Frieden wird seit einigen Jahren durch das Büro der Vereinten Nationen für Sport im Dienste von Entwicklung und Frieden (United Nations Office for Sport for Development and Peace – UNOSDP) unterstützt. In Ergänzung zu den oben genannten Auf-

Um nachhaltig helfen zu können, müssen Sportprogramme akribisch geplant werden.

<sup>3</sup> Siehe: [www.icsspe.org/about/structure/declarations-about-sport](http://www.icsspe.org/about/structure/declarations-about-sport)

<sup>4</sup> Deutscher Text: [www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgbl20750354.pdf](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl20750354.pdf)

<sup>5</sup> Seit dem Jahr 2008 hat der deutsche Sportfunktionär und Politiker Wilfried Lemke dieses Amt inne.

<sup>6</sup> Siehe: [www.un.org/wcm/webdav/site/sport/shared/sport/pdfs/Reports/2003\\_interagency\\_report\\_ENGLISH.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/sport/shared/sport/pdfs/Reports/2003_interagency_report_ENGLISH.pdf)

<sup>7</sup> Einen Überblick über durchgeführte Projekte und deren Akteure bietet: Report on the International Year of Sport and Physical Education, United Nations, Genf 2006.

Vor einiger Zeit vereinbarten der gegenwärtige IOC-Präsident Thomas Bach und UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zusammenarbeiten.

gaben des Sonderberaters führt dieser seit 2012 gemeinsam mit UNOSDP und nationalen Ausrichtern Gruppenleiterkurse (leadership courses) für junge Menschen aus Entwicklungsländern und Krisengebieten durch, zu deren Inhalten Wissensvermittlung, Kompetenzerweiterung in diversen Sportarten und über den Sport hinaus gehören. Seit der ersten Durchführung fanden bis Juli 2015 17 solcher mehrwöchigen Kurse statt.

Außerdem veranstalteten das Büro und der Sonderberater gemeinsam mit dem IOC das »International Forum on Sport for Peace and Development«. Während der drei Ausgaben dieses Forums, an dem auch der UN-Generalsekretär und der IOC-Präsident teilnahmen, sollten Erfolge und Misserfolge vergangener Maßnahmen untersucht und festgestellt werden, welche Voraussetzungen es bedarf, um die Arbeit im Bereich Sport für Frieden und Entwicklung effektiver zu gestalten.

Eine der letzten wichtigen Entscheidungen der Vereinten Nationen war mit Resolution 67/296 der UN-Generalversammlung vom 23. August 2013, den 6. April eines jeden Jahres zum Internationalen Tag des Sports im Dienste von Entwicklung und Frieden zu erklären. Der damalige IOC-Präsident Jacques Rogge kommentierte, die Resolution »ist ein Aufruf zum Handeln, um das Leben von Menschen auf der ganzen Welt zu verändern«<sup>8</sup>.

## Der politische Einfluss von Sportorganisationen und -verbänden

Die guten Kontakte zwischen den obersten Funktionären des internationalen Sports und der Leitungsebene der Vereinten Nationen sind deutlich erkennbar. Ein kurzer Blick in die Nachrichten des IOC zeigt die politische Ebene, auf der ihr Präsident agiert. Zu seinen Gesprächspartnern gehören Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Minister vieler Länder.<sup>9</sup>

Bereits vor einiger Zeit vereinbarten der gegenwärtige IOC-Präsident Thomas Bach und UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zusammenarbeiten. »Das IOC und die Vereinten Nationen stehen für dieselben Werte und wollen einen gemeinsamen Beitrag für eine bessere und friedlichere Welt durch Sport leisten«, so Bach. »Sport kann die Welt verändern, aber nicht alleine. Die Olympische Bewegung ist bereit, ihren Beitrag zu den Bemühungen der Vereinten Nationen zu leisten, um Frieden zu gewährleisten und sozialen Wandel voranzutreiben.«<sup>10</sup>

Bekannt ist der gemeinsame Einzug der nord- und südkoreanischen Olympiamannschaften bei den Olympischen Spielen 2000, 2004 und 2006. Er wurde als wichtiges Signal der Suche nach Verständigung zwischen den beiden Systemen des seit 1948 getrennten Landes gesehen.

Daneben gibt es weitere Entwicklungen und Ereignisse, bei denen sich Teile der Öffentlichkeit

wünschten, dass die leitenden Vertreter der großen Organisationen und Verbände das Interesse von Politikern an Sportgroßveranstaltungen nutzten, um Verbesserungen in Menschenrechtsfragen und anderen Politikfeldern zu bewirken. Mehrmals wurde beispielsweise der IOC-Präsident aufgefordert, an den russischen Präsidenten Wladimir Putin zu appellieren, ein vor den Olympischen Winterspielen 2014 eingeführtes Gesetz zurückzunehmen, das homosexuelle Menschen diskriminiert. Thomas Bach selbst sah bereits die Diskussion hierüber als positives Ergebnis der Vergabe der Olympischen Winterspiele an Sotschi.<sup>11</sup> Der UN-Generalsekretär hingegen war diesbezüglich deutlicher und nutzte die Einladung des IOC zur Teilnahme an einer IOC-Vollversammlung in Sotschi zu einem Aufruf: »Wir alle müssen unsere Stimme gegen Angriffe auf Lesben, Schwule, bisexuelle, transsexuelle und intersexuelle Menschen erheben (...) Wir müssen gegen Festnahmen, Inhaftierungen und diskriminierende Restriktionen, denen sie ausgesetzt sind, aufbegehren.«<sup>12</sup>

Auch der Internationale Fußballverband FIFA wird von der Weltöffentlichkeit aufgefordert, gegenüber Katar, dem Ausrichter der Fußballweltmeisterschaft 2022, auf die Behebung von Missständen im Land zu drängen. Dort geht es vor allem um die lebensgefährlichen und unwürdigen Zustände auf WM-Baustellen. Der UN-Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migranten François Crépeau mahnte die zuständigen Behörden in Katar, die Weltmeisterschaft zu nutzen und die Situation der Migranten und ihrer Familien zu verbessern. Vor dem Hintergrund, dass 88 Prozent der Bewohner Katars Wanderarbeitnehmer sind, forderte er ebenfalls, dass man diesen aufgrund ihres wichtigen Beitrags, den sie zum Leben im Land leisten, positiver begegnen solle. Der Berichterstatter kritisierte das Einhalten von Reisepässen von Wanderarbeitnehmern, deren unzureichende Arbeitsrechte und die kostenpflichtige Anwerbung im Heimatland, sodass die Arbeiter schon bei der Einreise in Katar verschuldet sind.<sup>13</sup>

Kritik an Katar kam auch von der ILO.<sup>14</sup> Der Internationale Gewerkschaftsbund ITUC begrüßte die ungewöhnlich deutliche Haltung der ILO gegenüber Katar und warnte, dass bis zum Beginn der Fußballweltmeisterschaft 4000 Bauarbeiter infolge der Arbeitsbedingungen sterben könnten. Die FIFA soll Katar erst sehr spät aufgefordert haben, die Bedingungen für die Wanderarbeitnehmer zu verbessern, gleichzeitig aber geäußert haben, dass sie nur wenige Einflussmöglichkeiten habe.<sup>15</sup> FIFA-Präsident Joseph Blatter soll den Tod der Bauarbeiter sogar relativiert haben: »In jedem Land der Welt«, so der Fußball-Boss, »kann es zu tödlichen Zwischenfällen auf Baustellen kommen, insbesondere auf WM-Baustellen.«<sup>16</sup> Im Interesse des Schutzes von Leben und der Wahrung von Arbeits- und Menschenrechten für alle ist eine Zusammenarbeit von Sportverbän-

Kritik an Katar wegen lebensgefährlicher Zustände auf WM-Baustellen kam vom Sonderberichterstatter Crépeau und der ILO.



den und den UN mit ihren Mitgliedsorganisationen zwingend notwendig.

## Reaktionen der Vereinten Nationen

Wie kaum ein anderes gesellschaftliches Handlungsfeld bringt Sport Menschen miteinander in Kontakt, die sonst nicht aufeinandertreffen würden. Hier können Arme und Reiche, Menschen unterschiedlicher Religion und politischer Einstellung, mit und ohne Schulabschluss, Athletinnen, Funktionäre, Politikerinnen und Geschäftsleute zusammenkommen. Das, was als große Chance des Sports gesehen wird, nämlich das Verbindende, birgt auch eine große Gefahr für seine Integrität. Dann nämlich, wenn strukturell bedingte und fehlende Transparenz für eigene Interessen genutzt wird. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen stehen vor der Aufgabe, korrupten Strukturen effektiv und effizient zu begegnen. Die Mittel hierfür sind unterschiedlich und wurden teilweise bereits oben genannt. Man kann aber nicht davon ausgehen, dass der Sport schneller als andere Handlungsfelder international zu Lösungen kommt. Hier bedarf es Entscheidungen und deren konsequenter Umsetzung auf mehreren Ebenen. Die 5. Weltsportministerkonferenz beschloss diesbezüglich in der Berliner Erklärung<sup>17</sup>: »In der Erkenntnis, dass die wirksame und koordinierte Bekämpfung der Beteiligung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität an der Manipulation von Sportwettbewerben Maßnahmen beinhalten muss, sowohl zur Verhütung als auch zur Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption im Einklang mit einschlägigen völkerrechtlichen Instrumenten, (...) verpflichten wir, die Ministerinnen und Minister, uns, bei der Bewertung des Wesens und des Ausmaßes der Bedrohungen für die Integrität des Sports und bei der Entwicklung einer geeigneten Politik und geeigneter Strukturen zur Eindämmung dieser Bedrohungen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene die Führung zu übernehmen.«

Der Autor Benjamin Best mutmaßt in seinem Buch »Der gekaufte Fußball, dass die internationale Wettmafia auf diese »verquaste« Erklärung vermutlich »nur mit einem müden Lächeln reagiert«<sup>18</sup> habe. Man kann sich sicher einen lesbareren Text wünschen, jeder aber, der bereits eine internationale Erklärung mitentwickelt hat, weiß, welche Herausforderung es ist, die unterschiedlichen Interessen von Staaten aus unterschiedlichen Kontinenten, von Vertretern aus Politik, Sport und Wissenschaft sowie nichtstaatlichen Organisationen in einen Text zu bringen, in dem sich alle Beteiligten wiederfinden können. Entscheidend sind die Konsequenzen, die alle Verantwortlichen aus der formalen Annahme eines Dokuments und der mit ihm verbundenen Absicht ziehen: Mit der Revision der Internationalen Charta für Leibeserziehung und Sport, die der UNESCO-

Generalkonferenz im Herbst 2015 vorgelegt wird, wollen die Mitgliedstaaten des Zwischenstaatlichen Sportausschusses, die Verfasser der Charta und der UNESCO-Exekutivrat ein aktualisiertes Referenzdokument anbieten, das sowohl Analysen als auch Empfehlungen und Forderungen enthält. Die »Berliner Erklärung« dagegen ist eine an Regierungen, Sportverbände und nichtstaatliche Organisationen gerichtete Aufforderung zum Handeln, während die Internationale Anti-Doping-Konvention ein striktes Regelwerk bietet, mit dessen Annahme sich die Vertragsstaaten zu konformem Handeln verpflichten.

Und natürlich gibt es weitere Wege, mit denen die Vereinten Nationen Handlungsdruck auf Verbandsfunktionäre ausüben können: Nach einer ungefähr 16 Jahre dauernden Zusammenarbeit zur Armutsminderung, zur Förderung der Einhaltung von Menschenrechten und zur Bekämpfung von Umweltproblemen kündigten die UN Ende Mai 2015 an, dass sie ihre Partnerschaft mit der FIFA überprüfen würden.<sup>19</sup> Wie auch immer die Entscheidung der UN ausfallen wird, langfristig muss Sportpolitik gemeinsam betrieben werden, um den Sport so weiterzuentwickeln, dass möglichst alle Menschen gemäß ihrer Bedürfnisse und unter den bestmöglichen Rahmenbedingungen an ihm teilnehmen können.

Ende Mai 2015 kündigten die UN an, dass sie ihre Partnerschaft mit der FIFA überprüfen würden.

**8** 6. April wird Tag des Sports, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.8.2013, [www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/vereinte-nationen-6-april-wird-tag-des-sports-12544739.html](http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/vereinte-nationen-6-april-wird-tag-des-sports-12544739.html)

**9** Siehe: [www.olympic.org/news/media-resources?searchpageipp=50&searchpage=1](http://www.olympic.org/news/media-resources?searchpageipp=50&searchpage=1)

**10** IOC-Präsident Bach trifft am Dienstag Ban Ki-moon, Zeit online, 13.6.2014, [www.zeit.de/news/2014-06/13/olympia-ioc-praesident-bach-trifft-am-dienstag-ban-ki-moon-13130003](http://www.zeit.de/news/2014-06/13/olympia-ioc-praesident-bach-trifft-am-dienstag-ban-ki-moon-13130003)

**11** Thomas Bach kritisiert fernbleibende Politiker, Süddeutsche Zeitung, 26.1.2014, [www.sueddeutsche.de/sport/ioc-praesident-vor-sotschi-thomas-bach-kritisiert-fernbleibende-politiker-1.1872602](http://www.sueddeutsche.de/sport/ioc-praesident-vor-sotschi-thomas-bach-kritisiert-fernbleibende-politiker-1.1872602)

**12** UN-Generalsekretär protestiert in Sotschi gegen Homophobie, Zeit online, 6.2.2014, [www.zeit.de/sport/2014-02/sotschi-olympia-ban-homophobie](http://www.zeit.de/sport/2014-02/sotschi-olympia-ban-homophobie)

**13** UN Doc. A/HRC/26/35/Add.1 v. 23.4.2014.

**14** Owen Gibson, UN Calls on Qatar to Abolish Kafala Migrant Worker System, The Guardian, 25.4.2014, [www.theguardian.com/global-development/2014/apr/25/un-qatar-abolish-kafala-migrant-worker-system](http://www.theguardian.com/global-development/2014/apr/25/un-qatar-abolish-kafala-migrant-worker-system)

**15** Ebd.

**16** DFB und DGB mobilisieren gegen Katar, Zeit online, 31.10.2013, [www.zeit.de/sport/2013-10/katar-wm-dfb-dgb](http://www.zeit.de/sport/2013-10/katar-wm-dfb-dgb)

**17** Berliner Erklärung, verabschiedet auf der 5. UNESCO-Weltkonferenz der Sportminister (MINEPS V) in Berlin am 30. Mai 2013, [mineps2013.de/fileadmin/Dokumente/pdf/130531\\_MINEPS%20V\\_Berliner%20Erkl%C3%A4rung%20DE.pdf](http://mineps2013.de/fileadmin/Dokumente/pdf/130531_MINEPS%20V_Berliner%20Erkl%C3%A4rung%20DE.pdf)

**18** Benjamin Best, Der gekaufte Fußball, Hamburg 2013, S. 229.

**19** FIFA-Skandal: UN und weiterer Sponsor besorgt, Zeit online, 29.5.2015, [www.zeit.de/news/2015-05/29/fussball-fifa-skandal-un-und-weiterer-sponsor-besorgt-29082407](http://www.zeit.de/news/2015-05/29/fussball-fifa-skandal-un-und-weiterer-sponsor-besorgt-29082407)



# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalversammlung:

#### 68. Tagung 2013/2014

- Erste Annäherung zwischen Iran und den USA
- Modus für nachhaltige Entwicklungsziele festgelegt
- Resolution zu Privatheit im digitalen Zeitalter verabschiedet

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Generalversammlung: 67. Tagung 2012/2013, VN, 3/2014, S. 125ff., fort.)

Die 68. Ordentliche Tagung der **Generalversammlung** der Vereinten Nationen wurde am Nachmittag des 17. Septembers 2013 vom Präsidenten der Generalversammlung John Ashe aus Antigua und Barbuda wie üblich am Amtssitz in New York eröffnet. Allerdings traf man sich nicht im gewohnten Sitzungssaal, sondern aufgrund der Sanierungsarbeiten in einem Ausweichsaal. In seiner Rede zur Eröffnung der Generaldebatte wies Ashe unter anderem auf den Schwerpunkt der kommenden Monate hin: die Vorbereitung auf die Post-2015-Entwicklungsagenda. Diesem Oberthema habe er drei hochrangige Treffen und drei thematische Debatten gewidmet. Dazu gehörten das erste Politische Forum auf hoher Ebene über nachhaltige Entwicklung am 24. September und die Sonderveranstaltung zur Weiterverfolgung der Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) am 25. September. Auf Letzterer wurden zwei wichtige Weichen gestellt: zum einen, dass es nur einen Katalog von Zielen geben soll, die universeller Natur und für alle Länder gelten sollen, und zum anderen, dass ein zwischenstaatlicher Verhandlungsprozess eingeleitet werden soll, der zur Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda führen wird (68/6).

Der überwiegende Teil der Resolutionen und Beschlüsse wurde routinemäßig

und ohne größere Änderungen zu den Vorjahresresolutionen angenommen. An thematischen Debatten wurden folgende abgehalten: MDGs und Menschen mit Behinderungen (68/3) und internationale Migration und Entwicklung (68/4), welche in einem Ergebnisdokument beziehungsweise in eine Erklärung mündeten, sowie zu nuklearer Abrüstung (siehe Abschnitt Abrüstung). Der Hauptteil der 68. Tagung mit 72 Sitzungen endete am 27. Dezember 2013. Der zweite Teil mit weiteren 37 Sitzungen begann am 29. Januar und endete am 15. September 2014. Die Staatenvertreter verabschiedeten in dieser Zeit 310 Resolutionen und 88 Beschlüsse. Den Delegierten lagen insgesamt 994 Dokumente vor. Am 9. Oktober nahm die Versammlung den Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Organisation zur Kenntnis (Kommentar: Henrike Landré, VN, 5/2013, S. 223f.).

### Generaldebatte

Die Generaldebatte begann am 24. September und endete am 1. Oktober. 194 Vertreterinnen und Vertreter von Staaten und Organisationen hielten Reden vor dem Plenum. Seit dem Jahr 2003 ist es üblich, dass der Präsident der Generalversammlung ein Thema für die Debatte vorgibt. Dieses Mal lautete es: 'The Post-2015 Development Agenda: Setting the Stage!'

In den Reden der Staatenvertreter herrschten wie im Vorjahr die Themen Syrien-Krise und iranisches Atomprogramm vor sowie neu das Ausspionieren durch Geheimdienste. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eröffnete die Generaldebatte mit dem Verweis auf das entscheidende Jahr 2015: »2015 ist das Jahr, bis zu dem wir die Millenniums-Entwicklungsziele erreicht haben wollen. Es ist das Jahr, in dem wir eine neue Entwicklungsagenda verabschieden werden. Und es ist das Jahr, in dem Sie ein bindendes Klimaabkommen vereinbaren wollen«. Der deutsche Außenminister Guido Westerwelle erinnerte in seiner Rede an den Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen vor 40 Jahren, legte im Anschluss einen besonderen Schwerpunkt auf die UN-Reform und die inter-

nationalen Bemühungen zur Abrüstung der syrischen Chemiewaffen (Rede: VN, 1/2014, S. 37f.).

Mit Spannung erwartet wurden die Reden des amerikanischen Präsidenten Barack Obama und des neuen iranischen Präsidenten Hassan Rohani. Obama äußerte sich zuversichtlich, dass ein bedeutendes Abkommen mit Iran möglich sei, solange Iran nicht nach Atomwaffen streben würde. Mit Blick auf die syrischen Chemiewaffen forderte er Konsequenzen, sollte Syrien nicht alle Chemiewaffen auf seinem Boden vernichten. Während Israels Präsident Benjamin Netanjahu eindringlich vor dem neuen iranischen Präsidenten Rohani warnte, blieb dieser in seiner Rede im Ton sachlich. Zwar äußerte sich Rohani in der Sache Atomprogramm genauso vage wie sein Vorgänger Mahmud Ahmadinedschad, er vermied aber dessen anklagende Töne. Als weiterer Hinweis für ein Ende der diplomatischen Eiszeit konnte das erste offizielle Gespräch zwischen dem amerikanischen und dem iranischen Außenminister seit 1979 am Rande der Generaldebatte angesehen werden. Ihm folgte wenig später das erste Telefongespräch zwischen Obama und Rohani.

### Abrüstung

Die Generalversammlung hielt am 26. September eine Tagung auf Hoher Ebene zu nuklearer Abrüstung ab. Ergebnis dieser Tagesdebatte war Resolution 68/32. Darin wird die Abrüstungskonferenz aufgefordert, dringend Verhandlungen über ein umfassendes Kernwaffenübereinkommen aufzunehmen. Ferner soll spätestens im Jahr 2018 eine internationale Konferenz der Vereinten Nationen auf hoher Ebene über nukleare Abrüstung abgehalten werden.

### Politik und Sicherheit

Die Generalversammlung nahm zum Ukraine-Konflikt Stellung. In Resolution 68/262 vom 27. März 2014 bekräftigte sie ihr Bekenntnis zur Souveränität, politischen Unabhängigkeit, Einheit und territorialen Unversehrtheit der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen. Das am 16. März 2014 in

der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol abgehaltene Referendum sei von der Ukraine nicht genehmigt gewesen. Alle Staaten werden aufgefordert, keine Änderung des Status der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol auf der Grundlage des genannten Referendums anzuerkennen.

### Sozialfragen

Um gegen die Tötung von Frauen und Mädchen ein Zeichen zu setzen, verabschiedete die Generalversammlung die Resolution 68/191. Darin bittet sie die Mitgliedstaaten unter anderem, eine Vielzahl von Maßnahmen zu ergreifen, darunter Präventivmaßnahmen und der Erlass sowie die Umsetzung von Rechtsvorschriften betreffend die Tötung von Frauen und Mädchen aufgrund des Geschlechts.

### Wirtschaft und Entwicklung

Gleich zu Beginn der Tagung verabschiedete die Generalversammlung ein Reformpaket für den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), um ihn als maßgebliches Forum für Fragen der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zu stärken (68/1). Dabei handelt es sich jedoch im Wesentlichen um Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Straffung der Agenda. So soll der Rat unter anderem ein Jahresthema vorgeben und sein Arbeitsprogramm auf einen Zyklus beginnend im Juli umstellen. Damit der ECOSOC flexibler reagieren kann, kann er neben der üblichen Arbeitstagung und Organisationstagung auch Sondertagungen und *Ad-hoc*-Sitzungen einberufen.

Mit Blick auf die Post-2015-Entwicklungsagenda wurde neben der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in Resolution 68/188 festgehalten, dass die Agenda von der Achtung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit geleitet sein soll und dass der Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle zukommt.

Um den Drogenanbau einzudämmen, billigte die Generalversammlung die auf einer hochrangigen Konferenz in Lima Ende 2012 ausgehandelten Leitlinien der Vereinten Nationen für Alternative Entwicklung. Alternative Entwicklung bedeutet in Bezug auf die Drogenproblematik, dass in den Anbaugeländen für Koka



Auf beengtem Raum im Saal des Ausweichgebäudes verabschiedeten die Staatenvertreter am 27. März 2014 die Resolution 68/262 'Territoriale Unversehrtheit der Ukraine' mit 100 Ja- und 11 Gegenstimmen sowie 58 Enthaltungen.

UN-Photo: 548353

und Schlafmohn legale Anbaukulturen gefördert werden und diese den Drogenanbau schrittweise verdrängen (68/196).

In einem zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess soll während der 69. Tagung ein multilateraler Rechtsrahmen für Verfahren zur Umstrukturierung von Staatsschulden erarbeitet und angenommen werden. Ziel ist, die Effizienz, Stabilität und Berechenbarkeit des internationalen Finanzsystems zu erhöhen und für hoch verschuldete Entwicklungsländer kurzfristige, effektive, umfassende und dauerhafte Lösungen zu finden (68/304).

### Menschenrechte

In Resolution 68/165 bekräftigten die Mitgliedstaaten das Recht auf Wahrheit, um zur Beendigung der Straflosigkeit beizutragen. Die Staaten werden aufgefordert, wenn erforderlich, Wahrheits- und Aussöhnungskommissionen einzurichten und deren Ergebnisse zu veröffentlichen. Darüber hinaus sollen sie eine nationale Archivpolitik festlegen, die sicherstellt, dass alle Archive, die einen Menschenrechtsbezug aufweisen, erhalten und geschützt werden.

Brasiliens Präsidentin Dilma Rousseff hatte in ihrer Rede bei der Generaldebatte das elektronische Ausspionieren brasilianischer Firmen, Politiker und Bürger durch Geheimdienste gerügt. Dies sei eine Verletzung des Völkerrechts. Auf Brasiliens und Deutschlands Initiative hin ver-

abschiedete die Generalversammlung daher zum ersten Mal eine Resolution zum Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter (68/167). Darin wird erklärt, dass die gleichen Rechte, die Menschen offline haben, auch online geschützt werden müssen (vgl. dazu den Beitrag von Hullmann et al., VN, 3/2015, S. 125–128).

Resolutionen zu problematischen Menschenrechtssituationen in einzelnen Ländern ergingen, wie in den drei Vorjahren, zu Iran, Myanmar, Nordkorea und Syrien. Zum zweiten Mal konnten die in der Vergangenheit stets strittigen Resolutionen zu Myanmar und Nordkorea ohne Abstimmung verabschiedet werden. Im Fall Syrien verurteilte die Versammlung mit Nachdruck den Einsatz chemischer Waffen, insbesondere das Massaker im Gebiet Ghouta von Damaskus, und nimmt Kenntnis vom Bericht der Untersuchungskommission vom 16. September 2013, der klare Beweise dafür liefert, dass am 21. August 2013 aus von der Regierung kontrolliertem Gebiet Boden-Boden-Raketen in Oppositionsgebiete abgefeuert wurden und dass dabei Munition, die Sarin enthielt, zum Einsatz kam (68/182).

### Haushalt und Verwaltung

Für die Jahre 2014 und 2015 können die UN über einen ordentlichen Haushalt von 5,53 Mrd. US-Dollar verfügen. Dies beschloss die Generalversammlung mit Resolution 68/248 am 27. Dezem-

ber 2013. Dies sind 378 Mio. US-Dollar mehr als der vorherige Zweijahreshaushalt (5,152 Mrd. US-Dollar). Es gab keine nennenswerten Verschiebungen innerhalb der Programmbereiche.

Ferner billigte die Versammlung in einzelnen Resolutionen den Haushalt von 5,6 Mrd. US-Dollar für zwölf Friedenssicherungsmissionen für den Zeitraum 1. Juli 2014 bis 30. Juni 2015. Die größten Mittelzuweisungen erhielt wieder die Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) mit 1,51 Mrd. US-Dollar (GA/AB/4116 v. 3.7.2014). Zum ersten Mal seit 18 Jahren genehmigte die Generalversammlung darüber hinaus Anpassungen bei den Kostenerstattungsätzen für die truppenstellenden Länder. Man einigte sich auf eine neue monatliche Rate von 1322 US-Dollar pro Person ab 1. Juli 2014 und eine schrittweise Anpassung auf 1410 US-Dollar pro Person bis 1. Juli 2017 (68/282).

Mit Resolution 68/265 verabschiedete die Versammlung den sogenannten Rahmen für Mobilität, der ab 2016 gelten soll und neue Richtlinien für die regelmäßige Versetzung der UN-Bediensteten festlegt. Ziel ist, eine höhere Fluktuation zwischen den Posten in schwierigen, krisengeschüttelten Ländern und Posten an den UN-Standorten wie New York, Genf, Wien zu erreichen.

### Rechtsfragen

Die für die Weiterentwicklung des Völkerrechts zuständigen Kommissionen der Vereinten Nationen legten im Berichtszeitraum drei Regelwerke vor, die die Generalversammlung zur Kenntnis nahm. Dazu gehörte der von der Völkerrechtskommission erarbeitete Praxisleitfaden für Vorbehalte zu Verträgen (68/111), der Leitfaden der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) für die Einrichtung eines Registers für Sicherungsrechte (68/108) und die Regeln der UNCITRAL über Transparenz bei vertraglichen Investor-Staat-Schiedsverfahren sowie die Schiedsordnung (68/109).

### Umwelt

Auf der Rio+20-Konferenz im Juni 2012 war beschlossen worden, einen offenen und transparenten zwischenstaatlichen Prozess zur Formulierung globaler Ziele der nachhaltigen Entwicklung einzurich-

ten. Die daraufhin eingesetzte Offene Arbeitsgruppe über die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung legte im Juli 2014 ihren Bericht (A/68/970) vor. Darin werden 17 Ziele sowie 169 Unterziele genannt (Näheres dazu im Themenheft ›Welche zukünftigen Entwicklungsziele?, VN, 6/2014). In Resolution 68/309 begrüßte die Generalversammlung den Bericht der Offenen Arbeitsgruppe und beschloss, dass der in dem Bericht enthaltene Vorschlag die Hauptgrundlage für die Einbeziehung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung in die Post-2015-Entwicklungsagenda ist.

### Internationale Gedenkanklässe

Die Generalversammlung verabschiedete auf der 68. Tagung insgesamt drei neue Internationale Tage, drei neue Internationale Jahre, eine neue Dekade sowie einen neuen Preis. Auf der Tagung auf Hoher Ebene zu nuklearer Abrüstung wurde der 26. September zum Internationalen Tag für die vollständige Beseitigung der Kernwaffen erklärt (68/32). Aus Anlass der Verabschiedung des Washingtoner Artenschutzabkommens am 3. März 1973 soll der 3. März der Welttag der freilebenden Tiere und Pflanzen sein (68/205). Auf den Zustand der Böden soll der Weltbodentag am 5. Dezember aufmerksam machen.

Um das Thema Böden zu vertiefen, wurde 2015 zum Internationalen Jahr der Böden (68/232) bestimmt. Das Jahr 2015 wird darüber hinaus auch das Internationale Jahr des Lichts und der Lichttechnologie sein (68/221). Nachdem in den Jahren zuvor die für die Welternährung wichtigen Nahrungsmittel Reis, Kartoffeln und Quinoa bereits Gegenstand Internationaler Jahre waren, erklärte die Versammlung das Jahr 2016 zum Internationalen Jahr der Hülsenfrüchte (68/231).

Das Jahrzehnt beginnend mit dem 1. Januar 2015 wurde zur Internationalen Dekade der Menschen afrikanischer Abstammung erklärt. Es endet am 31. Dezember 2024 und steht unter dem Motto ›Menschen afrikanischer Abstammung: Anerkennung, Gerechtigkeit und Entwicklung‹. Zu Ehren des ehemaligen südafrikanischen Präsidenten rufen die Vereinten Nationen den Nelson-Rolihlahla-Mandela-Preis aus (68/275). Mit dem Ehrenpreis sollen herausragende Leistun-

gen und Beiträge einzelner Personen zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen gewürdigt werden.

### Wahlen und Ernennungen

Der Wahl des Präsidenten der nächsten Generalversammlung gingen dieses Mal Proteste und Debatten voraus. Vorschlagsrecht hatte die Gruppe der afrikanischen Staaten. Sie hatte den Außenminister Ugandas Sam Kutesa vorgeschlagen. Anlass der Kritik war ein während Kutesas Amtszeit verabschiedetes Gesetz, das Sex zwischen Homosexuellen unter potenziell lebenslängliche Strafe stellt. Dennoch wurde Kutesa am 11. Juni 2014 per Akklamation zum Präsidenten der 69. Generalversammlung gewählt. Wenige Tage später bestätigten die Staatenvertreter die Ernennung von Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini aus Jordanien zum Hohen Kommissar für Menschenrechte. Seine vierjährige Amtszeit begann am 1. September 2014 und endet am 31. August 2018.

Als Exekutivdirektor des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (HABITAT) wiedergewählt wurde am 17. Juli 2014 der Spanier Joan Clos. Seine zweite Amtszeit begann am 18. Oktober 2014 und wird am 31. Dezember 2017 enden. Ebenfalls wiedergewählt wurde der Deutsche Achim Steiner als Exekutivdirektor des UN-Umweltprogramms (UNEP). Seine zweite, auf zwei Jahre befristete Amtszeit trat er am 15. Juni 2014 an. Steiners letzter Arbeitstag in Nairobi wird der 14. Juni 2016 sein. Der Deutsche Jörg Stosberg wurde für zweieinhalb Jahre zum Mitglied des Pensionsausschusses des Personals der Vereinten Nationen gewählt – endend am 31. Dezember 2016. In der jährlich wiederkehrenden Resolution zur Neubelebung der Generalversammlung wurde im Jahr 2014 beschlossen, dass ab der 70. Tagung die Wahlen für die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und die Mitglieder des ECOSOC sechs Monate vorm Amtsantritt der gewählten Mitglieder abgehalten werden sollen (68/307).

### Verschiedenes

Für Dezember 2015 wurde ein Treffen auf höchster Ebene in der Generalversammlung anberaumt, um eine Gesamtüberprüfung der Ergebnisse des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft von 2003 und 2005 vorzunehmen (68/302).



## Politik und Sicherheit

### Weitere Untersuchungen zum Tod von Dag Hammarskjöld

- **Expertenkommission legt Bericht vor**
- **Generalsekretär empfiehlt weitere Ermittlungen**

Henning Melber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henning Melber, *Neue Untersuchung zum Tod von Dag Hammarskjöld, VN, 1/2014, S. 28f., fort.*)

Wie genau der zweite UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld in Ausübung seines Amtes ums Leben kam, ist nach wie vor ungeklärt. Im September 2013 legte eine unabhängige Kommission, bestehend aus vier international renommierten Juristinnen und Juristen, (Hammarskjöld-Kommission) einen Bericht über die möglichen Ursachen des Flugzeugabsturzes vor (siehe Bericht des Autors in VN, 1/2014). Durch den Absturz in der Nacht vom 17. auf den 18. September 1961 kamen Hammarskjöld und 15 weitere Menschen an Bord der Maschine ums Leben. Der Kommissionsbericht wurde dem UN-Generalsekretär Anfang Oktober 2013 überreicht. Am 21. März 2014 machte dieser den Bericht allen UN-Mitgliedstaaten zugänglich (UN Doc. A/68/800) und regte den Empfehlungen der Kommission folgend an, die Generalversammlung möge eine offizielle Folgeuntersuchung beschließen.

### Folgeuntersuchung

Ein entsprechender Antrag Schwedens wurde mit Unterstützung zahlreicher anderer Länder am 29. Dezember 2014 mit Resolution 69/246 einstimmig angenommen. In Folge dessen ernannte Ban Ki-moon am 16. März 2015 eine dreiköpfige unabhängige Expertenkommission. Sie bestand aus dem tansanischen Generalstaatsanwalt Mohamed Othman als Leiter sowie dem dänischen Ballistiker Henrik Larsen und der australischen Luftfahrtexpertin Kerryn Macaulay. Mit einem Budget von 500 000 US-Dollar ausgestattet, sollten sie die Schlussfolgerungen der Hammarskjöld-Kommission

prüfen und darüber befinden, inwieweit eine neuerliche Untersuchung durch die UN gerechtfertigt sei. Nach Befragungen in einigen Ländern, einschließlich Interviews mit noch lebenden Augenzeugen in Sambia, überreichte die Kommission ihren Bericht am 11. Juni 2015 dem Generalsekretär.

In seinem Übergabeschreiben, das zusammen mit dem Bericht als Anhang zu einem Brief des Generalsekretärs am 2. Juli den Mitgliedstaaten übermittelt wurde (UN Doc. A/70/132), vertritt Othman die Auffassung, dass die weitere Befassung der UN mit dem Flugzeugabsturz erforderlich sei, um weiter bestehende Informationslücken zu schließen. Zu diesen gehörten klassifizierte Dokumente im Besitz von Mitgliedstaaten und deren Institutionen. Dieses vorhandene, weiterhin geheim gehaltene Material könne Aufschluss über den Absturz und die möglichen Umstände und Ursachen geben.

Die Expertengruppe bewertete die von der Hammarskjöld-Kommission geprüften Aspekte, die im Zusammenhang mit den Ursachen für den Absturz des Flugzeugs stehen könnten. Dabei ging es insbesondere um die Prüfung der Hypothese, ob ein Luftangriff von einer zweiten Maschine oder andere Formen der Einwirkung als mögliche Absturzursachen gelten können. Die Expertengruppe fand hinreichend neue Informationen, die eine mögliche Fremdeinwirkung als Absturzursache nicht ausschließen.

Die bislang vorherrschende offizielle Erklärung, dass es sich bei dem Absturz um eine Folge von Übermüdung des Flugpersonals gehandelt habe, wird ausdrücklich als ebenso unbewiesen eingestuft wie andere Vermutungen. Dem Bericht zufolge gibt es Indizien, die nicht ausschließen, dass zum Zeitpunkt des Absturzes mehr als ein Flugzeug in der Luft war und dass die abstürzende Maschine vor dem Aufprall bereits in Flammen stand. Auch Hinweise auf einen möglichen Funkverkehr, der weitere Aufschlüsse über den Hergang zuließe, sowie Zusatzinformationen zur tatsächlichen Luftwaffen-Kapazität der Provinzregierung von Katanga könnten bei der Suche nach der Wahrheit eine Rolle spielen.

Des Weiteren gelangte die Gruppe zu dem brisanten Schluss, dass die von Hammarskjöld seinerzeit benutzte Kodierungsmaschine CX-52 zur internen

Kommunikation absichtlich so konstruiert worden sei, dass sie auch den Mitteln durch die National Security Agency (NSA) und andere ausgewählte Geheimdienste erlaubt hätte. Damit wurde eine gegenwärtig diskutierte Praxis der Bespitzelung auch seinerzeit zu einem anscheinend probaten Mittel, um sich Zugang zu Informationen zu verschaffen.

### Empfehlungen und weitere Fragen

In seiner Zusammenfassung des Berichts vertritt der Generalsekretär die Auffassung, dass eine weitere Untersuchung durch die UN nötig sei. Er nimmt zur Kenntnis, dass einzelne Mitgliedstaaten die Anfragen nicht substantiell oder gar nicht beantwortet hätten oder den Geheimhaltungsvermerk gewisser Dokumente trotz des großen zeitlichen Abstands zum Vorfall beibehielten und die Einsicht verweigerten. Er zieht aus diesem Sachverhalt und den Empfehlungen der Expertengruppe den Schluss, dass es möglicherweise vorhandenes, aber nicht zugängliches Material gibt. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Suche nach relevantem Material fortzusetzen und die noch ausstehenden Anfragen nach spezifischen Informationen so bald wie möglich zu beantworten.

In einem Schreiben des britischen Außenministeriums vom 10. Juni 2015 an den Leiter der Expertengruppe wurde bedauert, dass eine vollständige Herausgabe des angeforderten Materials aus Gründen der nationalen Sicherheit nicht möglich sei. Die USA hatten bereits tags zuvor Othman darüber informiert, dass die NSA zwar entsprechende Dokumente gefunden hätte, diese jedoch weiterhin der obersten Geheimhaltungsstufe unterlägen.

Dies veranlasste Alan Cowell in einem Artikel in der New York Times vom 10. Juli 2015 zu fragen, welche Geheimnisse so groß seien, dass sie sogar fast 55 Jahre danach noch verschwiegen werden müssten. Sollte es tatsächlich Aufzeichnungen der chiffrierten Kommunikation Hammarskjölds in den Archiven der westlichen Geheimdienste geben, wären diese vermutlich höchst aufschlussreich hinsichtlich seiner damaligen Verhandlungsstrategie. Diese konnte den Konflikt um Kongo und dessen enorme Bodenschätze nicht beenden. Er kostete vielmehr auch sein Leben und das vieler anderer im Dienste der Vereinten Nationen.



## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsausschuss:

#### 110. bis 112. Tagung 2014

- Allgemeine Bemerkung zur Freiheit der Person verabschiedet
- 125 von 457 Individualbeschwerden behandelt
- Aufarbeitung vergangenen Unrechts

Birgit Peters

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Peters, Menschenrechtsausschuss: 107. bis 109. Tagung 2013, VN, 3/2014, S. 134f., fort.)

Auch im Jahr 2014 trafen sich die 18 Expertinnen und Experten des Menschenrechtsausschusses (Committee on Civil and Political Rights – CCPR), der die Einhaltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (kurz: Zivilpakt) überwacht, wieder zu drei Tagungen in Genf (110. Tagung: 10.–28.3.; 111. Tagung: 7.–25.7.; 112. Tagung: 7.–31.10.2014). Dabei tagte der CCPR knapp zweieinhalb Wochen länger als im Jahr zuvor: Ihm war durch Resolution 68/268 der UN-Generalversammlung zusätzliche Tagungszeit zugewilligt worden. Sie sollte den Ausschussmitgliedern ermöglichen, über die vielen noch anhängigen Individualbeschwerden entscheiden zu können: Am 1. August 2014 standen Entscheidungen in 457 Fällen aus.

Die Anzahl der Staaten, die den Zivilpakt ratifiziert haben, blieb im Jahr 2014 unverändert: Nach wie vor bekennen sich 168 Staaten zu den Rechten des Paktes. Das erste Fakultativprotokoll des Paktes, welches das Individualbeschwerdeverfahren enthält, haben weiterhin nur 115 Staaten ratifiziert. Auch hier gab es im Berichtszeitraum keinen Zuwachs. Dem zweiten Fakultativprotokoll, das die Todesstrafe verbietet, traten hingegen drei neue Staaten bei: El Salvador, Gabun und Polen. Noch im Jahr 2013 waren Bolivien, Guinea-Bissau und Litauen beigetreten. Ihr Beitritt war erst später in die UN-Vertragsdatenbank eingetragen worden, sodass im Bericht über die Tätigkeit des Ausschusses 2013 lediglich der Beitritt von Guinea-Bissau erwähnt wurde. Mit Abschluss der 112. Tagung

des Menschenrechtsausschusses hatte das zweite Fakultativprotokoll 81 Vertragsstaaten. Im Jahr 2015 tritt der CCPR mit neuer personeller Besetzung an. Am Ende der 112. Tagung verabschiedete der Ausschuss die Mitglieder Chanet, Flinterman, Kali, Majodina, Neuman und Zlatescu, deren Amtszeiten ausliefen. Im Vorsitz löste der Argentinier Salvioli den Briten Rodley ab.

### Allgemeine Bemerkung

Die Sachverständigen des CCPR setzten die Beratungen aus dem Vorjahr zu Artikel 9 des Zivilpakts fort. Auf ihrer 112. Tagung verabschiedeten sie nach Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen von Einzelpersonen und nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) die Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zum Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person (UN Doc. CCPR/C/GC/35). Die Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 8 aus dem Jahr 1982.

In dem Text betont der Ausschuss, die Freiheit der Person sei als Freiheit von Gefangenschaft, nicht aber als allgemeine Handlungsfreiheit zu verstehen. Die Sicherheit der Person umfasse die Garantie zur Abwehr von Verletzungen des Körpers sowie des Geistes und die Garantie der körperlichen und geistigen Unversehrtheit. Diese Rechte seien »jedem« zu gewähren. Der geschützte Personenkreis umfasse also unter anderem Jungen und Mädchen, Soldaten, Menschen mit Behinderungen, Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender, Ausländer, Flüchtlinge, Asylsuchende, Staatenlose und Personen, die terroristische Handlungen begangen haben.

Den Sachverständigen zufolge gewährt Artikel 9 zunächst ein Recht auf Abwehr gegen Einschränkungen der persönlichen Freiheit durch den Staat, etwa durch Ingewahrnahme durch die Polizei oder eine Strafhaft. Das Recht schützt vor einer unrechtmäßig veranlassten Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder vor dem Festhalten von Personen in einem abgeschlossenen Bereich eines Flughafens. Weiterhin gewähre es einen Anspruch auf Schutz gegenüber dem Staat vor Handlungen Dritter, etwa vor Entführungen durch Private oder Drittstaaten. Auch das Recht auf persönliche Sicherheit bietet nach Meinung der Ausschussmitglieder Abwehrensprünge gegen

den Staat. Ebenso schützt es vor Verletzungshandlungen oder Drohungen Dritter. Denn Artikel 9 verpflichtet den Staat, die geeigneten Maßnahmen gegen Handlungen Dritter zu ergreifen, die die persönliche Integrität oder sogar das Leben Einzelner gefährden oder bedrohen. So müsse der Staat etwa in der Öffentlichkeit stehende Personen vor Todesdrohungen oder zu erwartenden Angriffen schützen.

### Staatenberichte

Auf der 110. Tagung verabschiedeten die Expertinnen und Experten Abschließende Bemerkungen zu den Staatenberichten Kirgisistans, Litauens, Nepals, Sierra Leones, Tschads und der USA. Auf der 111. Tagung befasste sich der Ausschuss mit den Staatenberichten von Chile, Georgien, Irland, Japan, Malawi und Sudan. Schließlich diskutierte der CCPR auf seiner 112. Tagung die Berichte Burundis, Haitis, Israels, Maltas, Montenegros sowie Sri Lankas. Zusätzlich beschied er im Jahr 2014 über insgesamt 125 Individualbeschwerden.

Im Mittelpunkt verschiedener Abschließender Bemerkungen des CCPR stand die Aufarbeitung vergangener Menschenrechtsverletzungen. Grundsätzlich erfordert sie umfangreiche Maßnahmen auf Seiten des Staates: Sie verlangt die Verfolgung und Bestrafung ehemaliger Politikerinnen und Politiker oder Amtsträger, die Entschädigung der Opfer, die Zerschlagung institutioneller Strukturen, die das staatliche Unrecht beförderten, sowie die umfassende Aufklärung der Bevölkerung über die vergangenen Taten. Defizite oder Mängel in diesem Prozess können Verletzungen der Paktrechte begründen. Regelmäßig steht etwa die Verletzung des Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz der ehemaligen Opfer (Art. 2 Abs. 3 a und b) in Rede. Denn solange sich der Staat nicht zu den Taten bekennt, gibt es für die Opfer keine Möglichkeit, vor Gerichten die Verletzung ihrer Rechte anerkennen zu lassen oder gar Entschädigung für erlittenes Unrecht zu erhalten. Darin kann auch eine Diskriminierung im Verhältnis zu anderen Klägern liegen, die erfolgreich Klagen in ähnlichen Zusammenhängen geltend machen können (Art. 14 Abs. 1). Gleichzeitig verletzt die unzureichende Verfolgung und Bestrafung der Täterinnen und Täter die Schutzgarantien der im Zivilpakt verbürg-

ten Rechte; vor allem des Rechts auf Leben (Art. 6 Abs. 1) oder der physischen Integrität der Person (Art. 9 Abs. 1). Beispielfolhaft soll im Folgenden auf vier Bemerkungen eingegangen werden, die unter anderem diese Fragen behandeln.

Auf der 110. Tagung behandelte der CCPR den vierten Staatenbericht der **Vereinigten Staaten**. Positiv hob der Ausschuss die Anordnungen des amerikanischen Präsidenten hervor, die eine Überprüfung der Verhörmethoden im Gefangenenlager Guantánamo auf Kuba verfügen sowie jener Fälle, in denen die dort Inhaftierten nach wie vor ohne Anklage festgehalten werden. Der Ausschuss bedauerte in seinen Abschließenden Bemerkungen die fortgeführte Praxis der USA, welche die Bestimmungen des Paktes entgegen dessen Vorgaben nicht auf Sachverhalte außerhalb ihres Hoheitsgebiets anwendet. Nach Artikel 2 Absatz 1 sind die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Rechte des Paktes unter der Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes verpflichtet. Der CCPR und der Internationale Gerichtshof haben diese Bestimmung so ausgelegt, dass sie auch die im Ausland begangenen Handlungen von Amtsträgern eines Mitgliedstaats umfasst. Demgegenüber verweigerten die USA die Anwendung der Paktrechte auf Situationen, in denen amerikanische Bürger für Menschenrechtsverletzungen bei internationalen Operationen und Einsätzen verantwortlich sind. Beispielfolhaft erwähnte der CCPR hier die sogenannten verstärkten Verhörmethoden, die etwa in amerikanischen Sicherheits- und Militärgefängnissen in Irak zum Einsatz kamen, oder die Verletzungen der Paktrechte (Art. 2, 6, 7, 9 und 14) bei den Auslandsoperationen des Geheimdienstes CIA. Zudem bezogen sich die bisher hierzu von den USA durchgeführten Ermittlungen lediglich auf Verantwortliche in den unteren Dienststrängen. Im Hinblick auf aktuelle Vorkommnisse bedauerte der Ausschuss das von der CIA in Zusammenarbeit mit der New Yorker Polizei durchgeführte »Racial Profiling«. Dabei würden bestimmte Personengruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit oder aufgrund ihrer Religion als Adressat polizeilicher Maßnahmen identifiziert.

Den vierten periodischen Bericht **Irlands** prüfte der Ausschuss auf seiner

111. Tagung. Zwar lobte er die Gesetzgebung des Landes zur Unzulässigkeit der Genitalverstümmelung sowie die Rücknahme diverser Vorbehalte gegen die Auslegung von Bestimmungen des Zivilpakts. Kritisch äußerten sich die Expertinnen und Experten jedoch gegenüber der unzureichenden Aufklärung der Missstände in den Magdalenen-Wäschereien. In den von der katholischen Kirche seit Anfang des 19. Jahrhunderts betriebenen Kinder- sowie Mutter- und Kind-Heimen sei es bis Mitte der neunziger Jahre zu körperlichen Misshandlungen der dort arbeitenden Mütter sowie zum Handel mit deren Kindern gekommen. Der Ausschuss mahnte an, das Land solle die Vorfälle um diese Heime bedingungslos aufklären und die Täterinnen und Täter zur Verantwortung ziehen. Insgesamt sei bisher eine sehr geringe Anzahl strafrechtlich verfolgt worden. In Bezug auf die Gegenwart solle das Land die Unterbringung von Personen in staatlichen psychiatrischen Einrichtungen überdenken. In manchen von ihnen würden noch Behandlungen mit Elektroschocks durchgeführt. Zudem definiere das Gesetz über die geistige Gesundheit (Mental Health Act) nicht, in welchen Fällen sich ein Patient/eine Patientin freiwillig in psychiatrischen Institutionen aufhalte.

Zum sechsten Bericht **Japans**, den der CCPR ebenfalls auf seiner Sommertagung behandelte, äußerte der Ausschuss Bedenken. Er wies auf die widersprüchliche Haltung des Landes gegenüber den sogenannten Trostfrauen hin. Dabei handelt es sich um Mädchen oder Frauen, die während des Zweiten Weltkriegs – oftmals gegen ihren Willen – als Prostituierte für die japanische Armee arbeiteten. Nach 1945 wurden sie teilweise aus Angst vor Verfolgung der Praktiken als Kriegsverbrechen ermordet. Nach der Darstellung Japans seien die »Trostfrauen« nicht durch die japanische Armee »deportiert« worden, lediglich die »Verwaltung« und »Anwerbung einiger dieser Frauen« sei gegen ihren Willen geschehen. Der Ausschuss betonte, dass dies die Aufarbeitung der an diesen Frauen begangenen Menschenrechtsverletzungen behindere, insbesondere ihres Rechts auf Leben (Art. 6) beziehungsweise auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Art. 9) sowie des Sklavereiverbots (Art. 8). Darüber hinaus liege in der Verweigerung, die Ver-

letzung der Rechte dieser Frauen anzuerkennen, eine Verletzung deren Rechts auf gerichtlichen Rechtsschutz (Art. 2 Abs. 3 a und b). Der Ausschuss wies darauf hin, dass Japan auf eine umfangreiche Aufarbeitung der Verbrechen der japanischen Besatzer hinarbeiten solle. Die Aufklärung solle auch eine Überarbeitung der japanischen Schulbücher einschließen. Im Hinblick auf die gegenwärtige Menschenrechtslage in Japan rügte der Ausschuss die systematische Verdächtigung von Muslimen durch Polizeibeamte beziehungsweise das mit Bezug auf diese Personen durchgeführte »racial profiling«. Hier solle das Land Polizeibeamte und andere Verwaltungsbeamte über die Unzulässigkeit dieser Praktiken aufklären und schulen. Sie sollten ferner über kulturelle Besonderheiten bestimmter Minderheiten aufgeklärt werden.

Auf der 112. Tagung behandelte der CCPR den vierten periodischen Bericht **Israels**. Auch hier bedauerte der Ausschuss, dass das Land, ebenso wie die USA, die Rechte des Paktes nicht auf extraterritoriale Sachverhalte mit Inlandsbezug anwenden wolle. Die israelische Lesart von Artikel 2 Absatz 1 verhindere die Anwendung des Paktes im Gaza-Streifen, Ost-Jerusalem, Westjordanland und in den besetzten Golan-Höhen. Der Ausschuss merkte an, dass Israel in seinem Bericht nicht zu den Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte im Gaza-Streifen während der Militäroperationen »Cast Lead« (2009), »Pillar of Defence« (2012) und »Protective Edge« (2014) Stellung genommen hatte. Auch fehlte eine Äußerung zur Frage der hohen Anzahl ziviler Opfer sowie zum großen Ausmaß der Zerstörung, welche insbesondere durch die letzte Operation des Jahres 2014 verursacht worden waren. Der CCPR zeigte sich weiterhin zutiefst besorgt, dass Israel wieder Wohnungen im Westjordanland zerstört und dort lebenden Palästinensern keine Baugenehmigungen erteilt hat. Die Bewohner würden genötigt, ohne die erforderlichen Baugenehmigungen zu bauen und riskierten so den erneuten Abriss ihrer Häuser. Israel solle von diesen diskriminierenden Praktiken Abstand nehmen. Die nach wie vor bestehende Blockade des Gaza-Streifens solle aufgehoben werden, um humanitäre Hilfe und Hilfe für den Wiederaufbau zu ermöglichen.

## Sozialpakt:

### 52. und 53. Tagung 2014

- Erste Individualbeschwerden liegen vor
- Kaum Anwendung des Sozialpakts in Gerichtsverfahren
- Mindestlohn und angemessene Unterkunft oft nicht verwirklicht

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler, Sozialpakt: 50. und 51. Tagung 2013, VN, 5/2014, S. 219f., fort.)

Im Jahr 2014 hielt der **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)** wie üblich eine Frühjahrs- und eine Herbsttagung in Genf ab (52. Tagung: 28.4.–23.5.; 53. Tagung: 10.–28.11.2014). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium überprüft die Einhaltung und Verwirklichung des **Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) durch die Vertragsstaaten. Der Pakt wurde im Jahr 1966 verabschiedet und trat im Jahr 1976 in Kraft.

Durch Ratifizierung des Paktes werden die darin verbrieften Rechte und Verpflichtungen für den Vertragsstaat verbindlich. Ferner müssen die Vertragsstaaten dem CESCR regelmäßig über den Stand der Umsetzung des Übereinkommens in ihrem Land berichten. Dieser prüft die Berichte und gibt in seinen sogenannten Abschließenden Bemerkungen nicht bindende Empfehlungen ab. Die Umsetzung der Empfehlungen wird wiederum im nächsten Berichtszyklus überprüft, weswegen der fortgeführte Dialog zwischen Vertragsstaaten und Ausschussmitgliedern als zielführende Arbeitsweise beibehalten werden soll.

Im Jahr 2014 erreichten den Ausschuss die ersten Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll zum Pakt. Am Ende der 53. Tagung hatte sich die Zahl der Vertragsstaaten des am 5. Mai 2013 in Kraft getretenen Protokolls auf 17 erhöht (hinzu kamen Belgien, Costa Rica, Finnland, Gabun, Kap Verde und Niger); die Zahl der Vertragsstaaten des Sozialpakts stieg mit dem Beitritt Palästinas auf 162. Die Mitglieder des Ausschusses äußerten sich positiv über die ihnen zur Verfügung gestellte zusätzliche Tagungszeit. Dennoch könne der Abbau der Rückstän-

de im Staatenberichtsverfahren durch die neu hinzugekommene Befassung mit den Individualbeschwerden etwas langsamer voranstattgehen als geplant, gaben die Sachverständigen zu bedenken.

Die Frühjahrstagung wurde wie gewohnt von einem Vertreter des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) eröffnet. Themen des Gedankenaustauschs waren die Reform der Ausschüsse und die Arbeitsweise der Ausschussmitglieder in Bezug auf die Individualbeschwerden. Am Nachmittag des ersten Sitzungstags fand der Gedankenaustausch mit Vertreterinnen und Vertretern nichtstaatlicher Organisationen statt. Während der gesamten Tagung fanden Treffen mit UN-Abteilungen und UN-Organisationen zu inhaltlichen Fragen und thematischen Überschneidungen statt.

### Individualbeschwerden

Am Ende der Herbsttagung erklärte der Vorsitzende des Ausschusses Zdzislaw Kedzia, dass der CESCR in der diesjährigen Tagungsperiode die ersten Individualbeschwerden geprüft hätte. Der Ausschuss hat auf dieser Tagung die Regelungen zur Zulässigkeitsprüfung für Individualbeschwerden weiter ausdifferenziert und sie dann verabschiedet. Mit den neuen Regeln soll die Zulässigkeitsprüfung einfacher vonstatten gehen.

Zwei der eingereichten Beschwerden konnten nicht behandelt werden, da die betroffenen Staaten das Fakultativprotokoll noch nicht ratifiziert hatten. Zwei weitere Individualbeschwerden wurden bezüglich ihrer Zulässigkeit geprüft; hierfür hatte der Ausschuss Kontakt zu dem betroffenen Staat Spanien aufgenommen. Die erste Beschwerde hatte die soziale Sicherheit in Bezug auf Rentenbezüge zum Gegenstand, die zweite Beschwerde das Recht auf angemessene Unterkunft. Der Vorsitzende kündigte an, die beiden Beschwerden würden auf der nächsten Tagung behandelt werden. Der CESCR hatte dafür einen Unterausschuss zur Prüfung der Individualbeschwerden ins Leben gerufen. Der Unterausschuss besteht aus fünf Mitgliedern und einem Koordinator zur Bearbeitung der Individualbeschwerden. Die vorläufigen Arbeitsregeln zur Bearbeitung von Individualbeschwerden hatte der CESCR bereits im November 2012 (E/C.12/49/3) beschlossen. Aus der Diskussion zu den eingegan-

genen Beschwerden ergaben sich weitere Verbesserungen für die Arbeitsweise des Unterausschusses zur Prüfung von Individualbeschwerden. In diesem Zusammenhang wurde die schlechte finanzielle Ausstattung des OHCHR zur Sprache gebracht.

### Rückstand bei der Berichtsprüfung

Gegen Ende der 53. Tagung berichtete der Ausschussvorsitzende Kedzia von einem Rückstand von 27 eingereichten Berichten. Der Ausschuss habe seinen Rückstand in den letzten zwei Jahren deutlich reduzieren können: vor zwei Jahren wären noch 42 Berichte ungeprüft gewesen. Dieser Erfolg sei auf die Modifizierung der Arbeitsweise und die zusätzliche Tagungszeit zurückzuführen. Durch das Abarbeiten der aufgestauten Berichte werde das System gestärkt, so Kedzia. Er prognostizierte den vollständigen Abbau der Rückstände im Verlauf der nächsten Tagungen, sodass der konstruktive Dialog mit den Vertragsstaaten kontinuierlich fortgeführt werden könne.

### Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuss hat während beider Tagungen weiter an der Allgemeinen Bemerkung zu sexueller und reproduktiver Gesundheit (Art. 12) gearbeitet und ebenso die Erarbeitung einer weiteren Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf gerechte und faire Arbeitsbedingungen (Art. 7) vorangetrieben. Die Arbeiten an den beiden Allgemeinen Bemerkungen sollen auf der nächsten Tagung abgeschlossen werden.

### Staatenberichte

#### Allgemeines

Der CESCR befasste sich im Berichtszeitraum mit insgesamt 18 Staatenberichten. Auf der Frühjahrstagung hatte der Ausschuss die Berichte Armeniens, Chinas (einschließlich Hongkong und Macau), El Salvadors, Indonesiens, Litauens, Monacos, Serbiens, Tschechiens, der Ukraine und Usbekistans behandelt. Auf seiner Herbsttagung prüfte er die Umsetzung der Paktrechte in Finnland, Guatemala, Montenegro, Nepal, Portugal, Rumänien, Slowenien und Vietnam. Während beider Tagungen beschäftigten sich die Ausschussmitglieder mit Maßnahmen der Sparpolitik, die durch die Wirt-



schaftskrise in Europa und ihre Auswirkungen auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hervorgerufen worden waren. Insbesondere stand der diskriminierungsfreie Zugang zu den Rechten für benachteiligte Gruppen im Mittelpunkt der Erörterungen mit den Vertragsstaaten. Auch in diesem Jahr stellten die Sachverständigen mehrjährige Verspätungen bei der Einreichung der Staatenberichte fest. In allen Abschließenden Bemerkungen regte der CESCR die Ratifizierung weiterer Menschenrechtsverträge, insbesondere des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt an. Einige Schwerpunkte der Berichte werden im nachfolgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt.

#### Verbesserung der Datenlage

Der Ausschuss regte in fast allen Abschließenden Bemerkungen an, die Datenlage zu verbessern und entweder generell disaggregierte Daten im nächsten Bericht zu präsentieren oder dies für einzelne Rechte zu tun. Die Daten sollten nach Jahr, Geschlecht, Alter, städtische oder ländliche Bevölkerung, ethnische Zugehörigkeit (durch Selbstidentifizierung), Zugehörigkeit zu marginalisierten Gruppen und weiteren Kriterien separat erhoben und dargestellt werden (Montenegro, Monaco). Ohne solche spezifischen Daten könnten keine belastbaren Aussagen über die Verwirklichung der Rechte getroffen werden (Nepal). Insbesondere wies der Ausschuss darauf hin, dass die Datenlage für marginalisierte Gruppen verbessert werden müsse (etwa Roma in Slowenien). Darüber hinaus empfahl er den Staaten, die Umsetzung regelmäßig anhand festgelegter Menschenrechtsindikatoren zu überprüfen. In diesem Zusammenhang verwies er auf abrufbare Informationen des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte zu diesem Thema (Nepal, Serbien).

#### Justiziabilität und nationale Anwendung der Paktrechte

Der Ausschuss zeigte sich in vielen Abschließenden Bemerkungen mit der nationalen Anwendung der Paktrechte in Gerichtsverfahren (Rumänien, Serbien, Indonesien, Usbekistan, China) und in Verwaltungsverfahren (Tschechien) unzufrieden. Dies war einerseits mit der mangelhaften Datenlage verbunden, die nicht

erfasst, in wie vielen Gerichtsverfahren die Rechte tatsächlich zur Anwendung kamen (Finnland, Serbien), andererseits mit der Feststellung, dass auch durch alternative Informationsquellen kaum Verfahren genannt werden konnten. Ferner musste der CESCR feststellen, dass die Rechte noch nicht ausreichend in die nationalen Rechtsordnungen übernommen worden sind (Vietnam) und auch der Öffentlichkeit noch nicht ausreichend bekannt gemacht wurden (Tschechien). Daher empfahl der Ausschuss, insbesondere zur Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Schulungen für besonders relevante Berufsgruppen wie Richterinnen, Verwaltungsbeamte und Anwälte durchzuführen (Slowenien, Vietnam, China). In diesem Zusammenhang verwies der CESCR auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 9, in der er sich zur nationalen Anwendbarkeit und Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gezielt geäußert hat.

#### Mindestlohn

Der Ausschuss rügte, dass der Mindestlohn oft zu gering angesetzt (Montenegro, Rumänien, Serbien, Tschechien, China) und damit das finanzielle Auskommen der Familien nicht gesichert sei. Ebenso stehe es nicht im Einklang mit den Paktrechten, dass der Mindestlohn in den Branchen unterschiedlich festgelegt sei (El Salvador); vor allem in der Landwirtschaft würde der Mindestlohn mit Zielvereinbarungen unterlaufen werden (Guatemala).

Die Sachverständigen regten an, die Höhe der Mindestlöhne regelmäßig zu überprüfen, um das Existenzminimum des Einzelnen im Land zu sichern (Montenegro, Portugal, Usbekistan) und den abweichenden Mindestlohn in den unterschiedlichen Branchen an die Höhe des staatlichen Mindestlohns anzupassen (Guatemala). Hausangestellte seien von den Mindestlohnregelungen oft ausgenommen, oder der Mindestlohn werde ihnen nicht gezahlt (Indonesien). Der CESCR zeigte sich besorgt, dass Nepal große Schwierigkeiten bei der Einführung und Durchsetzung des Mindestlohns hatte. In China rügte er die Intransparenz des Systems. Als positive Maßnahme hob er die gesetzliche Verankerung des Mindestlohns hervor (Slowenien).

#### Recht auf angemessene Unterkunft

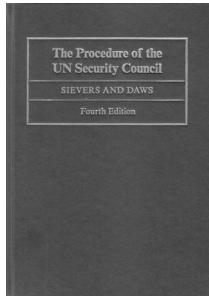
Der Ausschuss stellte fest, dass die Informations- und Datenlage zu Obdach- und Wohnungslosen nicht aussagekräftig sei (Montenegro, Usbekistan). Es gebe zu wenige Notunterkünfte, und die Programme für den sozialen Wohnungsbau seien nicht ausreichend (Guatemala). Diese müssten noch verbessert und mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werden (Litauen, El Salvador), um vor allem armen, marginalisierten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu eröffnen (Nepal, Tschechien). Beim Zugang zum sozialen Wohnungsbau zeige sich immer wieder die Diskriminierung marginalisierter Gruppen. Betroffene seien beispielsweise oft Minderheitengruppen wie Roma (Rumänien, Finnland) oder Indigene sowie Menschen mit Behinderungen (Slowenien) und ausländischer Staatsangehörigkeit (Monaco, Finnland).

Auch die Lage im ländlichen Raum müsse mitberücksichtigt werden (Usbekistan). Ein weiteres Anliegen im Berichtszeitraum stellte die angemessene Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern dar (Serbien, China, Hongkong, Ukraine). Insbesondere bei der Prüfung der Berichte von Slowenien, Rumänien, Portugal, Serbien und der Ukraine kritisierten die Ausschussmitglieder die prekäre Wohnungssituation von Roma in nicht genehmigten Siedlungen. Hinzu komme, dass das Recht auf angemessene Unterkunft auch den Zugang zu ausreichend Wasser, Sanitärversorgung sowie Müllentsorgung umfasse (Portugal, El Salvador, Hongkong) – dies müsse auch für Roma gewährleistet werden. Als besorgniserregend empfanden die Ausschussmitglieder Berichte über Zwangsräumungen in Guatemala, Nepal, Rumänien, Tschechien und Usbekistan aufgrund von Entwicklungsprojekten. Hierzu empfahl der Ausschuss, rechtliche Regelungen für Räumungen zu verabschieden und bei Zwangsräumungen mit den betroffenen Menschen gemeinsam nach Lösungen zu suchen, sie umfassend zu informieren und ihnen alternativen, angemessenen Wohnraum sowie Entschädigungszahlungen anzubieten (Rumänien, Serbien, China). Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7.



# Rund um den Hufeisentisch

Manuel Fröhlich



Loraine Sievers/  
Sam Daws

**The Procedure of  
the UN Security  
Council. Fourth  
Edition**

Oxford: Oxford Uni-  
versity Press 2014  
725 S., 100,00 brit.  
Pfund

Zur Feier gab es Kuchen: Als der UN-Sicherheitsrat seine 2000. Resolution verabschiedete, geschah dies unter dem Vorsitz Deutschlands, das zufälligerweise auch schon bei Verabschiedung der 1000. Resolution die Präsidentschaft im Rat innehatte. Die Ständige Vertretung spendierte jedenfalls im Juli 2011 anlässlich der Verlängerung des Mandats der Friedensoperation in der Côte d'Ivoire einen Kuchen. Dieses und viele andere Details finden sich in der 4. Auflage des von Sidney Bailey 1975 begründeten Standardwerks zur Arbeit des Sicherheitsrats, die nun unter der Federführung von **Sam Daws** und **Loraine Sievers** erstellt wurde. Daws, ehemaliger Sekretariatsmitarbeiter im Büro von UN-Generalsekretär Kofi Annan, vormaliger Vorsitzender der britischen UN-Gesellschaft und gegenwärtig Forscher an der Universität Oxford, hatte schon bei den letzten Auflagen 1988 und 1998 (Rezensionen: VN, 5/1989, S. 173 und VN, 3/2000, S. 109f.) als Mitautor von Bailey fungiert. Loraine Sievers hingegen ist neu hinzugekommen, mit dem Thema des Buches allerdings bestens vertraut: Sie arbeitete über 30 Jahre in den Vereinten Nationen und beendete ihre Karriere als Leiterin der Unterabteilung für Angelegenheiten des Sicherheitsrats im Sekretariat. Zu ihren Aufgaben gehörte die Beratung und Unterstützung der wechselnden Präsidentschaften des Rates – auch mit Blick auf Rechtsgrundlagen, Verfahrensfragen und Handlungsmöglichkeiten.

Die 4. Auflage unterscheidet sich teilweise deutlich von den früheren Auflagen, allerdings ohne den grundsätzlichen Charakter dieses fast schon enzyklopädischen Handbuchs aufzugeben. Zunächst einmal ist das Buch nochmals umfangreicher geworden. Diese Ausweitung hat mehrere Gründe: Zum einen sind in den Jahren seit 1998 (da war Kofi Annan noch in seiner ersten Amtszeit) eine ganze Reihe von Ereignissen, Fällen und Entscheidungen des Rates hinzugekommen. Zum anderen reflektiert das Buch auch den Umstand, dass es mit dem ›Security Council Report‹ mittlerweile eine kontinuierliche, internetbasierte Beobachtung der Arbeit des Rates gibt. Deren Erkenntnisse duplizieren Daws und Sievers nicht, sondern integrieren und ergänzen sie. Noch entscheidender für viele neue Passagen ist jedoch, dass der Rat seine Arbeits- und Verfahrensweise über zwei wesentliche Mitteilungen des Ratspräsidenten konsolidiert, neu geordnet und in Teilen auch reformiert hat (UN Doc. S/2006/507 v. 19.7.2006 und S/2010/507 v. 26.7.2010). Dadurch

hat sich auch die Struktur des Bandes etwas verändert. Neu hinzugekommen sind etwa eigene Kapitel über thematische Debatten des Sicherheitsrates, die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof oder mit Regionalorganisationen.

Symptomatisch ist hingegen, dass im Kapitel über die Akteure des Rates die Präsidentschaft nun an erster Stelle steht. Das ist formal begründbar, zeigt aber die Akzentuierung von Sievers, die auf den Rat aus der Brille eben dieser Präsidentschaft schaut. Das Buch ist jedoch weit mehr als ein Handbuch für die Präsidentschaft. Es ist eine autoritative Zusammenstellung der Arbeit des Rates und damit zugleich eine Art Führer durch fast 70 Jahre des Bemühens der internationalen Gemeinschaft, den Weltfrieden zu wahren. Der Band dokumentiert den Versuch des Rates, angesichts neuer und neuartiger Krisen und Konflikte eine Arbeitsroutine und einen Werkzeugkoffer zu entwickeln, um seinem Charta-Auftrag gerecht zu werden.

Das zu bewältigende Material ist erneut umfangreicher geworden, und im Vergleich zum Gründungsimpuls des Quäkers Bailey findet sich in der Diktion der aktuellen Auflage eine noch stärkere Orientierung an den Sprachformeln der UN-Bürokratie, die beispielsweise Konflikte als ›Situationen‹ entschärft. In den Gedanken zum Ende des Buches argumentieren Sievers und Daws, dass sich der Rat trotz beziehungsweise aufgrund deutlicher Kritik an Struktur und Funktionsweise etwa mit Blick auf höhere Transparenz in den letzten beiden Jahrzehnten merklich gewandelt habe. Zugleich machen sie auf einige interessante Folgen einer Reform des Rates aufmerksam: Mit einer Ausweitung der Mitglieder würden sich automatisch die Quoren bei Abstimmungen erhöhen, und es wäre auch nicht mehr gesichert, dass alle nichtständigen Mitglieder die Chance hätten, eine monatliche Präsidentschaft zu übernehmen. Etwas nostalgisch verweist das Abschlusskapitel auf die Gefahr, dass eine Reform aus Platzgründen auch das Ende des traditionsreichen Hufeisentischs bedeuten würde. Die 4. Auflage ist sicherlich der Tradition eines Standardwerks verpflichtet. Sie stellt aber zugleich den Einstieg in eine hybride Fortführung dar, da Sievers Neuerungen nach der Publikation laufend auf einer eigenen Internetseite aktualisiert ([www.scprocedure.org](http://www.scprocedure.org)). Diese Homepage wird sich sicher ebenso schnell wie das Buch als Standardreferenz für Praxis und Wissenschaft etablieren.

# Kritischer Befund einer 70-Jährigen

Klaus Hüfner

Um es vorweg zu nehmen, die Vereinten Nationen sind nicht überflüssig geworden. Denn bereits in der Einleitung seines neuen Buches ›Globales Chaos – machtlose UNO‹ macht **Andreas Zumach** deutlich, dass es »die UNO« als ein eigenständiges, handlungsfähiges Subjekt nicht gebe. Eine undifferenzierte Sprache durch Politik und Medien führe dazu, dass auf »die UNO« eingedroschen werde, obwohl Erfolg oder Scheitern allein von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten abhängen, insbesondere der mächtigen, allen voran von den USA. Der Autor postuliert einleitend in aller Deutlichkeit: »Eine Auflösung der 1945 gegründeten UNO würde den Rückfall in die Barbarei weitgehend unregelter zwischenstaatlicher Beziehungen bedeuten«.

Ein mutiger Gag des erfahrenen Journalisten, die Frage im Untertitel bereits in der Einleitung so klar zu verneinen. Mehr noch: Zumach fordert »vermehrte kooperative Anstrengungen im Rahmen einer politisch, finanziell und strukturell gestärkten UNO« (S. 13). Dann bestünde zumindest die Hoffnung, die großen globalen Herausforderungen in Angriff nehmen zu können. Im Folgenden werden aber keine detaillierten Reformvorschläge gemacht; vielmehr konzentriert sich der Autor, der unter anderem für ›die Tageszeitung‹ und deutschsprachige Rundfunksender regelmäßig aus Genf berichtet, auf das konkrete Verhalten der Mitgliedstaaten in den Gremien der UN. Dies findet auf eine höchst konzentriert vorgebrachte Weise statt, wobei auf ausgewogene diplomatische Formulierungen ebenso verzichtet wird wie leider auch auf detaillierte Quellenangaben.

Das Buch besteht aus sechs Kapiteln und einem Anhang. In den ersten beiden Kapiteln geht es zum einen um Krisen und Konflikte – von Syrien und dem ›Islamischen Staat‹ über die Ukraine, Israel/Palästina bis hin zu Ebola und die Weltgesundheitsorganisation – und zum anderen um die Erosion des Völkerrechts an den Beispielen Irak-Krieg 2003, Kosovo-Krieg 1999 und 11. September 2001.

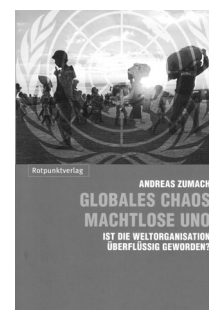
Es folgt ein Kapitel über die neoliberale Privatisierung der UN und dem damit verbundenen wachsenden Einfluss von privaten Wirtschaftsunternehmen. Beginnend mit einer großzügigen, steuerabzugsfähigen Spende von Ted Turner, dem andere amerikanische Großverdiener wie Bill Gates folgten, sei ein Druck ausgelöst worden, mehr privatwirtschaftliches Engagement zu fördern. Die Mitgliedstaaten würden jedoch nicht wahrhaben wollen, dass dadurch andere Prioritäten gesetzt würden und

eine transparente, öffentliche Kontrolle nicht mehr sicherzustellen sei. An Beispielen der gescheiterten Verhandlungen über einen Verhaltenskodex für Unternehmen, dem Partnerschaftsanliegen von Kofi Annans ›Global Compact‹, den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie anstehenden Investorenschutzklagen wird vom Autor kritisch dargelegt, welche Interessen die profitorientierte Privatwirtschaft durchsetzen will.

Das nächste Kapitel beschäftigt sich mit Rüstungskontrolle und Abrüstung, in dem gefährdete Erfolge, unzulängliche Abkommen und das häufige Scheitern beschrieben werden. Daran schließt ein Kapitel an, das sich der Finanzierung des UN-Systems widmet. Zumach macht deutlich, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten den UN die für ihre Arbeit notwendigen Ressourcen verweigern – eine Kritik, die auch an anderen Stellen des Buches aufscheint. Am Beispiel dringend notwendiger Nahrungsmittelhilfe wird die zögerliche Haltung der reichen Mitgliedstaaten kritisiert, die ihre Zusagen nicht einhalten. Hier macht Zumach sogar konkrete Reformvorschläge, wie zum Beispiel eine ausschließliche Orientierung am Anteil des weltweiten Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 0,05 Prozent, die Einführung von »UNO-Steuern«, die alle steuerpflichtigen Weltbürger zu zahlen hätten, die Nutzung einer international erhobenen Finanztransaktions- oder einer Treibhausgassteuer.

Im abschließenden Kapitel gibt der Autor einen kurzen geschichtlichen Überblick vom Völkerbund und seinen Vorgängern bis zur Gründung der UN.

Das Buch enthält keine Sonntagsreden zum 70. Geburtstag der UN; es ist vielmehr eine höchst kritische, breit angelegte Analyse der Geschichte und des gegenwärtigen Zustands der Weltorganisation. Darin kommt in aller Offenheit zum Ausdruck, wie die USA die Politik ihrer westlichen Verbündeten einschließlich Deutschlands weitestgehend dominiert, wie die anderen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ebenfalls ihre nationalen Interessen durchsetzen und dass auf die Regionalorganisationen kein Verlass ist. Eine Ausnahme bilden lediglich die internationalen nichtstaatlichen Organisationen, deren Engagement an mehreren Stellen hervorgehoben wird. Mit anderen Worten: Es handelt sich keinesfalls um eine ins Detail gehende wissenschaftliche Abhandlung, sondern um eine scharf formulierte Darstellung eines erfahrenen Journalisten, die zum Streitgespräch herausfordert.



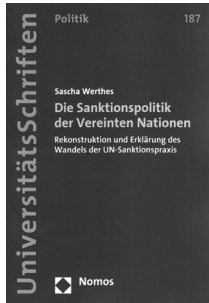
Andreas Zumach

**Globales Chaos – machtlose UNO.**  
Ist die Weltorganisation überflüssig geworden?

Zürich: Rotpunktverlag 2015  
263 S., 22,00 Euro

# Sanktionen als attraktive Handlungsoption der Vereinten Nationen

Gerrit Kurtz



Sascha Werthes

## Die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen. Rekonstruktion und Erklärung des Wandels der UN-Sanktionspraxis

Baden-Baden:  
Nomos Verlagsgesellschaft 2013  
339 S., 59,00 Euro

Sanktionen erfreuen sich großer Beliebtheit beim UN-Sicherheitsrat. Unter seiner Aufsicht bestehen gegenwärtig 18 Sanktionsregime: von Somalia über Al-Qaida bis zu Nordkorea. Im Unterschied zu unilateralen Sanktionen etwa der USA oder regionalen der Europäischen Union gelten die UN-Sanktionen für alle UN-Mitgliedstaaten. Sie genießen eine breite Akzeptanz als Instrument zur Konfliktbearbeitung unterhalb der Schwelle militärischer Maßnahmen. Die Sanktionspraxis des Sicherheitsrats hat sich jedoch seit dem Ende des Ost-West-Konflikts stark gewandelt, wie **Sascha Werthes** in seiner im Jahr 2013 erschienenen Studie erläutert.

Das Buch ist eine überarbeitete Fassung der von Werthes im Jahr 2012 in Marburg eingereichten politikwissenschaftlichen Dissertation. Der Autor legt darin die wichtigsten Aspekte der UN-Sanktionspraxis dar und bietet einen Erklärungsansatz für deren Wandel mit Hilfe eines prozesstheoretischen Modells. Das Werk bietet vor allem eine Einführung in das Thema und eine umfassende Dokumenten- und Literaturlauswertung zu allen bis zum Jahr 2011 eingeführten UN-Sanktionsregimen.

Werthes stellt die Entwicklung der UN-Sanktionspraxis der letzten 25 Jahre dar. Dabei stechen zwei Merkmale des Wandels heraus: Nachdem der Sicherheitsrat in den Jahrzehnten zuvor zum einen Sanktionen gegen lediglich zwei Länder erlassen hatte (Rhodesien und Südafrika), hat er zu Beginn der neunziger Jahre diese als regelmäßiges Instrument zur Friedenswahrung genutzt. Die neuen Beschlüsse enthielten umfassende Wirtschaftssanktionen gegen Irak, Haiti und Jugoslawien beziehungsweise seine Nachfolgestaaten. Ab 1994 ging der Rat dazu über, nur noch gezielte Sanktionen gegen Herrschaftseliten, bestimmte Personen, Organisationen und einzelne Wirtschaftssektoren zu erlassen.

Um diesen zweifachen Wandel zu erläutern, verwendet Werthes eine ›Multiple-Streams-Analyse‹. Dieser prozesstheoretische Ansatz verbindet strukturelle Veränderungen in den drei Bereichen ›Werte und Interessen der Sicherheitsratsmitglieder‹, ›Natur der Krisen und Herausforderungen‹ sowie ›verfügbare Handlungsoptionen‹ mit der Nutzung günstiger Momente durch sogenannte Politikunternehmer, also innovative politische Akteure. Eine wesentliche Rolle spielen dabei Netzwerke von Wissenschaftlern und Praktikern, in deren Rahmen neue Handlungsmöglichkeiten diskutiert, bewertet und in den politischen Prozess eingespeist werden. In die-

sem Modell zeigt Werthes einzelne Aspekte von Wandel auf. Eine wichtige Rolle habe 1990 beispielsweise die Veröffentlichung einer umfassenden Studie zur Wirksamkeit von Sanktionen gespielt, da diese der Überzeugung Auftrieb gab, dass Sanktionen generell Erfolg haben können – eine bis zu jenem Zeitpunkt nur von wenigen Experten geteilte Meinung.

Das Ende des Ost-West-Konflikts, der sich im Zuge der neuen Einigkeit im Sicherheitsrat entfaltende Enthusiasmus für internationales Krisenmanagement und neue Formen von bewaffneten Konflikten (Stichwort ›neue Kriege‹) boten dazu die Gelegenheit. Unter anderem die USA sahen in Sanktionen eine ›attraktive Handlungsoption‹ (S. 261). Sanktionen waren kostengünstiger, weniger umstritten und rechtfertigungsbedürftig als Militärinterventionen und zeigten den Handlungswillen der internationalen Gemeinschaft.

Bereits Mitte der neunziger Jahre kündigte sich ein weiterer Politikwandel an. Die gravierenden humanitären Folgen der umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen Irak seit 1990/1991 führten dazu, dass die Mitgliedstaaten umfassende Sanktionen nicht mehr als zielführend ansahen. Expertenkommissionen entwickelten daraufhin gezielte Sanktionen.

Leider geht der Autor jedoch nur cursorisch auf die weitere Entwicklung der gezielten Sanktionen, ihre Überprüfung und Verwaltung durch den Sicherheitsrat ein. Die substanziellen Reformen im Bereich des Sanktionsregimes zur Terrorismusbekämpfung und insbesondere die Einführung der Ombudsperson für Personen, die auf den sogenannten Terrorlisten stehen, erwähnt er nur am Rande. Das durchaus differenzierte Erklärungsmodell für den – bereits anderswo breit beschriebenen – Wandel zu mehr und gezielteren Sanktionen bleibt in der Regel im Ungefähren. Die von Werthes angestrebten Kausalaussagen für diesen Wandel kranken an den sehr abstrakten Erklärungsfaktoren und dem Mangel, alternative Erklärungen zu erörtern. Warum der Sicherheitsrat konkrete Veränderungen am Sanktionsmanagement vornahm, auf bestimmte Reformvorschläge einging und andere im Sande verliefen, bleibt unklar. Interviews und ausführliche Fallstudien hätten hier wichtige Kontextinformationen liefern können.

Für den Einstieg eignet sich Werthes' ausführlicher Überblick über alle Sanktionsregime seit Gründung der UN recht gut. Neue analytische Erkenntnisse für ein besseres Verständnis der heutigen UN-Sanktionspraxis sucht man allerdings vergeblich.

# Personalien

## Finanzen

Eine von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzte hochrangige Beratergruppe soll neue Finanzierungswege für die humanitäre Hilfe erarbeiten. Da der Bedarf an humanitärer Hilfe in den letzten zehn Jahren dramatisch gestiegen sei, gegenwärtig sind rund 100 Millionen Menschen hilfsbedürftig, müssten andere Instrumente als die herkömmlichen gefunden werden, um den Bedarf zu decken. Ko-Vorsitzende der neunköpfigen **Hochrangigen Gruppe für die Finanzierung humanitärer Hilfe** sind Kristalina Georgieva aus Bulgarien und Sultan Nazrin Shah von Perak (Malaysia).

## Friedenssicherung

Inmitten einer schweren Krise in Jemen trat der 58-jährige Marokkaner **Jamal Benomar** nach vier Jahren im Amt (vgl. Personalien VN, 6/2012, S. 279) Mitte April 2015 als Sondergesandter für Jemen zurück. Als Grund nannte er die mangelnde Unterstützung des Golfkooperationsrats. Im März hatte eine von Saudi-Arabien angeführte Koalition arabischer Staaten in Jemen interveniert, um eine Revolte der Huthi-Rebellen niederzuschlagen, die dem ehemaligen Präsidenten Ali Abdullah Saleh wieder zur Macht verhelfen wollten. Ban Ki-moon ernannte am 25. April 2015 den 55-jährigen Mauretanier **Ismail Ould Cheikh Ahmed** zum Nachfolger Benomars. Ould Cheikh Ahmed tritt ein schweres Erbe an, denn das Land ist nach wie vor unbefriedet. Er soll dem Land in enger Zusammenarbeit mit dem UN-



Mogens Lykketoft

UN-Foto: Mark Garten

Sicherheitsrat, dem Golfkooperationsrat und anderen Akteuren wieder zu mehr Stabilität verhelfen. Zuvor war Ould Cheikh Ahmed Leiter der Mission der Vereinten Nationen für Ebola-Nothilfe (UNMEER).

Generalmajor **David Gawn** ist neuer Leiter der ältesten bestehenden UN-Mission, der Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (UNT-SO) zwischen Israel und Palästina. Der 1958 geborene neuseeländische Armeechef trat den Posten am 31. Juli 2015 an und löste Michael Finn aus Irland ab.

## Generalversammlung

Am 15. Juni 2015 wählte die Generalversammlung per Aklamation den 69-jährigen **Mogens Lykketoft** zum Präsidenten der 70. Tagung. Die Regionalgruppe Westeuropäische und andere Staaten hatte turnusgemäß das Vorschlagsrecht. Der ehemalige dänische Außenminister und Finanzminister kündigte bei seiner Wahl

an, dass seine Mitte September beginnende einjährige Präsidentschaft unter dem Motto stünde: ›Die Vereinten Nationen mit 70: Mit neuem Engagement ans Werk‹. Die wichtigen Entscheidungen über eine Post-2015-Entwicklungsagenda und einen neuen Klimavertrag werden in Lykketofts Amtszeit fallen.

## Gesundheit

Der Amerikaner **Eric Goosby** ist seit Januar 2015 neuer UN-Sondergesandter für Tuberkulose. Der 1952 geborene Arzt leitete zuletzt von 2009 bis 2013 die Globale Anti-Aids-Strategie der USA. Er wird in enger Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation an der Umsetzung von deren Kampagne zur Beseitigung der ansteckenden Krankheit arbeiten. Der Tuberkulose fielen im Jahr 2013 allein 1,5 Millionen Menschen zum Opfer.

Um Krisen im Bereich ansteckende Krankheiten, wie die Ebola-Krise, in Zukunft zu

vermeiden und besser zu bewältigen, setzte Ban Ki-moon im April 2015 eine hochrangige Beratergruppe ein. Die **Hochrangige Gruppe für die globale Reaktion auf Gesundheitskrisen** besteht aus sechs Mitgliedern. Ihr Vorsitzender ist der Präsident Tansanias Jakaya Mrisho Kikwete. Die Gruppe soll dem Generalsekretär bis Ende Dezember 2015 ihren Bericht mit Empfehlungen vorlegen.

## Sekretariat

Das System der UN-internen Gerichtsbarkeit soll von unabhängigen Expertinnen und Experten evaluiert werden. Zu diesem Zweck ernannte Ban eine Kommission, bestehend aus sechs Sachverständigen, darunter die pakistanische Menschenrechtsanwältin **Hina Jilani** und die ehemalige Hohe Kommissarin für Menschenrechte **Navi Pillay**. Die Kommission nahm im April 2015 ihre Arbeit auf und soll der 72. Generalversammlung (2017) ihren Bericht vorlegen.



Ban Ki-moon (3.v.l.) mit fünf von sechs Mitgliedern der Hochrangigen Gruppe für die globale Reaktion auf Gesundheitskrisen (v.l.n.r.) Marty M. Natalegawa (ehemaliger Außenminister Indonesiens), Jakaya Mrisho Kikwete (Präsident Tansanias und Vorsitzender des Panels), Micheline Calmy-Rey (ehemalige Präsidentin der Schweiz), Celso Luiz Nunes Amorim (ehemaliger Verteidigungsminister Brasiliens) und Rajiv Shah (ehemaliger Administrator von USAID).  
UN-Foto: Evan Schneider



### Sonstiges

Der Franzose **Jean Todt** ist der erste Sondergesandte des UN-Generalsekretärs für Straßenverkehrssicherheit. Angesichts von 1,3 Millionen Toten und 50 Millionen Verletzten auf den Straßen jährlich beauftragte Ban Ki-moon am 29. April den ehemaligen Rennfahrer und amtierenden Präsidenten der Fédération Internationale de l'Automobile (FIA), unter anderem die Rechtsinstrumente der UN in Bezug auf Straßenverkehrssicherheit bekannter zu machen und den Austausch guter Praxisbeispiele zu befördern.

### Wirtschaft

Im Büro des Globalen Paktes (Global Compact) in New York wird ein Wechsel stattfinden. Ab 1. September 2015 wird die Dänin **Lise Kingo** die neue Exekutivdirektorin sein. Sie folgt auf den Deutschen **Georg**



**Jean Todt** UN-Foto: Mark Garten

**Kell**, der den Posten seit Gründung des Globalen Paktes im Jahr 2000 innegehabt hat. Kingo bringt wertvolle Erfahrungen im Bereich Unternehmensverantwortung in den Job. Von 2002 bis 2014 war sie Personalchefin und geschäftsführende Vizepräsidentin des dänischen Pharmaunternehmens Novo Nordisk A/S. Von 1999 bis 2002 war

sie dort für ›stakeholder relations‹ und von 1988 bis 1999 für Umweltfragen zuständig. Der Globale Pakt ist eine Initiative der Vereinten Nationen, durch die sich große Unternehmen freiwillig auf zehn Grundsätze in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung verpflichten. Derzeit sind rund 8000 Unternehmen aus mehr als 150 Ländern Mitglieder.

### Deutschland

Als ein Ergebnis des Überprüfungsprozesses der deutschen Außenpolitik (›Review 2014‹) wurden Mitte 2015 im Auswärtigen Amt Abteilungen umstrukturiert. Die Themenbereiche Vereinte Nationen und Abrüstung wurden zusammengelegt und dem Thema Krisenprävention eine eigene Abteilung zugewiesen. Die ›Abteilung Vereinte Nationen und globale Fragen‹ heißt nun

›Abteilung für internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle‹ (Kürzel OR). Die Abteilung OR hat die Referate der ehemaligen Abteilung 2A ›Abteilung für Abrüstung und Rüstungskontrolle‹ übernommen. **Patricia Flor**, die ehemalige Leiterin der Abteilung VN/ Globale Fragen, ist nun die ›Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle‹ und leitet die neue Abteilung OR (vgl. Personalien, 2/2014, S. 83). Ihr unterstellt ist mit **Thomas Fitschen** der Beauftragte für Vereinte Nationen, Cyber-Außenpolitik und Terrorismusbekämpfung (OR-B-1). Neu eingerichtet wurde zudem die ›Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge‹, geleitet von **Rüdiger König** (S-B).

Zusammengestellt von Anja Papenfuß.

## Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung, des Menschenrechtsrats sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Dezember 2014 bis Juli 2015**

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

Generalversammlung				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
UN-Personal	A/RES/69/246	29.12.2014	Die Generalversammlung ersucht den Generalsekretär, eine unabhängige Gruppe von Sachverständigen zu ernennen, mit dem Auftrag, die neuen Informationen der Hammarskjöld-Kommission zum Tod Dag Hammarskjölds und seiner Begleiter zu prüfen. Sie ermutigt die Mitgliedstaaten, alle in ihrem Besitz befindlichen sachdienlichen Unterlagen freizugeben.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

Menschenrechtsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Menschenrechte	A/HRC/RES/28/16	26.3.2015	Die Generalversammlung erklärt, dass die <b>gleichen Rechte, die Menschen offline haben, auch online geschützt werden müssen, einschließlich des Rechts auf Privatheit</b> . Sie <b>beschließt</b> , für einen Zeitraum von drei Jahren <b>einen Sonderberichtersteller für das Recht auf Privatheit zu ernennen</b> . Diese Person wird unter anderem die Aufgabe haben, sachdienliche Informationen über nationale und internationale Rahmen, Verfahrensweisen und Erfahrungen zu sammeln.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Burundi	S/PRST/2015/13	26.6.2015	Der Sicherheitsrat <b>fordert die burundischen Parteien auf, sich umgehend an einem alle Seiten einschließenden Dialog zu beteiligen, der sich im Geiste der Abkommen von Arusha und der Verfassung auf die Maßnahmen konzentrieren soll</b> , die ergriffen werden müssen, <b>um förderliche Bedingungen für die Organisation freier, fairer und transparenter Wahlen zu schaffen</b> .	
Côte d'Ivoire	S/RES/2226(2015)	25.6.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) bis zum 30. Juni 2016 zu verlängern</b> , unter anderem mit dem Mandat, der Regierung bei dem Prozess der Präsidentschaftswahl 2015 behilflich zu sein und über die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs Gute Dienste zur Unterstützung zu leisten sowie die Behörden bei der Einsammlung von Waffen und der Sicherheitssektorreform zu unterstützen. Daneben fordert der Rat die Regierung auf, den Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprozess vor der Präsidentschaftswahl 2015 abzuschließen.	Einstimmige Annahme
Ehemaliges Jugoslawien	S/2015/508	8.7.2015	Russland legte gegen den <b>Resolutionsentwurf anlässlich des 20. Jahrestags der Tötungen in Srebrenica ein Veto</b> ein. In dem Entwurf heißt es unter anderem: »Der Sicherheitsrat stimmt darin überein, dass die Anerkennung der tragischen Ereignisse in Srebrenica als Völkermord eine Voraussetzung für die Aussöhnung ist, <b>fordert die politischen Führer aller Seiten auf, die Tatsache erwiesener, von den Gerichtshöfen festgestellter Verbrechen anzuerkennen und verurteilt in diesem Zusammenhang jede Leugnung dieses Völkermords</b> .«	Veto +10; -1 (Russland); =4
Humanitäres Völkerrecht	S/RES/2222(2015)	27.5.2015	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt alle Rechtsverletzungen und Übergriffe gegen Journalisten, Medienangehörige und zugehöriges Personal in Situationen bewaffneter Konflikts</b> sowie die herrschende Straflosigkeit für derartige Rechtsverletzungen. Er fordert alle an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien auf, derartigen Praktiken ein Ende zu setzen. Der Rat <b>fordert zudem die Mitgliedstaaten auf, im Gesetz und in der Praxis ein sicheres und günstiges Umfeld zu schaffen und zu bewahren, in dem Medienangehörige in Situationen bewaffneter Konflikts ihre Arbeit unabhängig und ohne ungebührliche Einmischung ausüben können</b> .	Einstimmige Annahme
Iran	S/RES/2224(2015)	9.6.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das in Resolution 1929(2010) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe zur Überwachung der Sanktionen</b> in Zusammenhang mit dem Nuklearprogramm Irans <b>bis zum 9. Juli 2016 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
Kinder	S/RES/2225(2015)	18.6.2015	Der Sicherheitsrat <b>ersucht den Generalsekretär, in die Anhänge zu seinen Berichten über Kinder und bewaffnete Konflikte auch diejenigen Parteien aufzunehmen, die in Situationen bewaffneter Konflikts unter Verstoß gegen das anwendbare Völkerrecht systematisch Kinder entführen</b> . Er fordert diejenigen in den Anhängen aufgeführten Parteien, die Rechtsverletzungen und Missbrauchshandlungen an Kindern begehen, auf, in Zusammenarbeit mit den UN unverzüglich konkrete, termingebundene Aktionspläne zur Beendigung dieser Rechtsverletzungen und Missbrauchshandlungen aufzustellen und anzunehmen.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Kleinwaffen	S/RES/2220(2015)	22.5.2015	Der Sicherheitsrat <b>stellt fest, dass die Mitgliedstaaten ausreichende Gesetze, Vorschriften und Verwaltungsverfahren einführen müssen, um die Herstellung von Kleinwaffen und leichten Waffen</b> in den ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten und die Ausfuhr, Einfuhr oder Durchfuhr dieser Waffen wirksam zu kontrollieren und so die illegale Herstellung sowie den unerlaubten Handel damit <b>zu verhindern</b> .	+9; -0; =6 (Angola, China, Nigeria, Russland, Tschad, Venezuela)
Mali	S/RES/2227(2015)	29.6.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA)</b> im Rahmen der genehmigten Truppenhöchststärke von 11 240 Soldaten <b>bis zum 30. Juni 2016 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/2229(2015)	29.6.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (UNDOF) bis zum 31. Dezember 2015 zu verlängern</b> . Er ersucht den Generalsekretär, zu gewährleisten, dass die UNDOF über die notwendigen Kapazitäten und Ressourcen zur sicheren Erfüllung des Mandats verfügt.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2221(2015)	26.5.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Somalia (UNSOM) bis zum 7. August 2015 zu verlängern</b> , um die Empfehlungen aus der von den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union gemeinsam durchgeführten Überprüfung der vorübergehenden Verstärkung der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) umfassend zu prüfen.	Einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/RES/2223(2015)	28.5.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) bis zum 30. November 2015 zu verlängern</b> . Er beschließt, dass die UNMISS aus einer Militärkomponente von bis zu 12 500 Soldaten aller Dienstgrade und einer Polizeikomponente von bis zu 1323 Polizisten bestehen wird und dass die Zivilkomponente weiter verkleinert werden wird.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2228(2015) + Anlage	29.6.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das in Resolution 1769(2007) festgelegte Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 30. Juni 2016 zu verlängern</b> . Er beschließt, dass der UNAMID aus bis zu 15 845 Soldaten, 1583 Polizisten und 13 organisierten Polizeieinheiten mit jeweils bis zu 140 Mitgliedern bestehen wird. Der Rat fordert die umgehende Beendigung der Stammesauseinandersetzungen, der Kriminalität und des Banditenwesens, von denen Zivilpersonen betroffen sind. Er fordert ferner die Aussöhnung als auch den Dialog und ersucht den UNAMID, weiterhin lokale Mechanismen zur Konfliktbeilegung zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2230(2015)	14.7.2015	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das in Resolution 1990(2011) festgelegte Mandat der Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 15. Dezember 2015 zu verlängern</b> . Der Rat beschließt ferner, dass die genehmigten und bereits entsandten Truppen beibehalten werden und dass die restlichen genehmigten Kräfte weiter im Einklang mit der Entwicklung des Gemeinsamen Mechanismus zur Verifikation und Überwachung der Grenze entsandt werden, damit die UNISFA den erforderlichen Schutz für die Kräfte des Mechanismus bereitstellen und möglichst bald ausgedehnte Einsätze in der sicheren entmilitarisierten Grenzzone durchführen kann.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2015/11	29.5.2015	Der Sicherheitsrat ist ernsthaft <b>besorgt darüber, dass mehr als 25 000 ausländische terroristische Kämpfer aus über 100 Ländern sich mit Al-Qaida verbundenen Einrichtungen, darunter dem Islamischen Staat in Irak und der Levante (ISIL) und der Al-Nusra-Front, anschließen</b> , dass noch immer zahlreiche Personen zum Terrorismus radikalisiert werden und als Kämpfer in Konfliktgebiete reisen. <b>Der Rat erklärt, dass die Mitgliedstaaten ihre Präventions-, Verbots- und Durchsetzungsmaßnahmen durch einen stärkeren internationalen Informationsaustausch und eine frühzeitige Abstimmung verbessern müssen</b> . Unter Hinweis auf die in <b>Resolution 2178(2014) bestehende internationale Verpflichtung</b> , die Anwerbung, Organisation, Beförderung oder Ausrüstung terroristischer Kämpfer zu verhüten und zu bekämpfen, fordert der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten auf, dieser Verpflichtung nachzukommen, indem sie die <b>einschlägigen Rechtsvorschriften durchsetzen und ausländische terroristische Kämpfer strafrechtlich verfolgen und bestrafen</b> .	

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 63 | 2015 | No. 4

## **“We Need a European Response with European Solidarity”** pp. 147–151

In an interview, **António Guterres**, the United Nations High Commissioner for Refugees, discusses the dramatic rise of forcibly displaced persons worldwide, the serious lack of resources to protect refugees, the challenges of protecting internally displaced people, and the urgent need for a common European asylum and migration strategy.

## Harald Müller pp. 152–157 **Deadlock in Nuclear Disarmament. Why the 2015 Review Conference of the Non-Proliferation Treaty Failed**

The 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons concluded on May 22, 2015 without the adoption of a final declaration. The aim of the conference was to evaluate the progress made since the last review in 2010 and to adopt a work program for the upcoming five years. However, serious differences between the state parties became evident. Two issues dominated the debate: nuclear disarmament and a nuclear-weapon-free zone in the Middle East. A new proposal for an absolute prohibition of all nuclear weapons and the reluctance of the nuclear-weapon states to dismantle their arsenal led to a deadlock, making an agreement impossible. Ultimately, the conference failed due to conflicting positions on the Middle East question.

## Michael Brzoska · Götz Neuneck p. 158 **Comment: Nuclear Deal with Iran: A Compromise with Great Potential**

The nuclear deal between Iran and the EU High Representative, China, France, Germany, Russia, the UK, and the US in July 2015 rounds up many years of difficult negotiations. The Joint Comprehensive Plan of Action is a good compromise: it prevents Iran from producing nuclear weapons but allows uranium enrichment for peaceful purposes. A tough verification system also guarantees control from outside.

## Birgit Lode pp. 159–164 **COP21, Paris. On the Road to a Legally Binding Climate Treaty for All**

The year 2015 might go down in history as the year of sustainability if the UN succeeds in adopting a set of Sustainable Development Goals (SDGs) and the parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) manage to adopt a successor agreement to the Kyoto Protocol in

December 2015. Will such a climate treaty ensure that the states finally adhere to the agreed two-degree-target? What role does the recent G7 summit and the Pope's encyclical play in this respect? The article explores not only the possible content, but also the prospects and hurdles on the road to a new, legally binding climate protection agreement.

## Alexander Gunther Friedrich p. 165 **Comment: Development Goals: “The Power of Partnership”**

In this comment it is argued that the private sector should play a more prominent role in the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs). So far, measures to mobilize public-private partnerships have not been emphasized enough. As cooperation is essential, the UN should include governments and economic leaders alike in the process.

## Rainer Huhle pp. 166–170 **Protecting People from Enforced Disappearance. A First Evaluation of the Implementation of the UN Convention**

In February 2015, the Committee against Enforced Disappearances concluded its eighth session by looking back on its first four years of work. The article describes the outstanding features of the International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, while paying special attention to its innovative dispositions. It further presents the work of the Committee, highlighting its treatment of State reports, the Urgent Action facilities and advances in the legal interpretation of the Convention. Finally, some controversial issues of the application of the Convention are discussed.

## Detlef Dumon pp. 171–175 **Between Participation and Politics: The United Nations and Sports**

The mandate for both physical education and sports lies with the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), but the United Nations Office on Sport for Development and Peace (UNOSDP) as well as the Special Advisor to the Secretary-General on Sport for Development and Peace are jointly promoting ways in which sports can contribute to peace-building processes as well as to socio-economic development. The article also illustrates the close cooperation between leading representatives of UN structures as well as large international sports organizations and federations, focussing on the International Olympic Committee and the FIFA. It concludes by highlighting opportunities for the UN system to influence the environment in which these large bodies operate.



## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.  
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

### Herausgeber:

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

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent/DTP:** Monique Lehmann

### Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

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

### Druck und Verlag:

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

### Erscheinungsweise: zweimonatlich

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

### Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro\*  
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro  
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro\*

Einzelheft 13,- Euro\*

\*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

### Bestellungen nehmen entgegen:

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

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:  
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,  
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,  
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,  
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

Für **Mitglieder** der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

### Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)  
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)  
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Hannah Birkenkötter  
Matthias Böhning  
Matthias Eiles  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Gabriele Köhler  
Winfried Nachtwei  
Dr. Sven Simon  
Katharina Tolle

### Präsidium

Gerhart R. Baum  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Dr. Martin Dutzmann  
Hans Eichel  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Joschka Fischer  
Dr. Alexander Gunther Friedrich  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Dr. Kerstin Leitner  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Thomas Matussek  
Karl-Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Dr. Michael Schaefer  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Sabine von Schorlemer  
Peter Schumann  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Dr. Reinhard Schweppe  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Michael Steiner  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Rainer Wend  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum  
Prof. Dr. Christoph Zöpel

### Redaktionsbeirat

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

### Landesverbände

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

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

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

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

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

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

### Generalsekretariat

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