

# VEREINTE NATIONEN

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

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



## AUS DEM INHALT

### Natürliche Partnerschaft?

EU-UN-Zusammenarbeit in der Friedenssicherung in Afrika  
*Manuela Scheuermann*

### Frankreichs Sonderrolle in Afrika

Die französische Afrika-Politik zwischen nationaler Tradition  
und internationaler Verantwortung  
*Dustin Dehez*

### Standpunkt | Mehr deutsche Soldaten in UN-Friedensmissionen? Ja!

*Roderich Kiesewetter*

### Standpunkt | Mehr deutsche Soldaten in UN-Friedensmissionen? Nein!

*Stefan Liebich*

### »Es ist keine Nord-Süd-Agenda mehr«

*Interview mit Amina Mohammed, Sonderberaterin des  
UN-Generalsekretärs für die Entwicklungsplanung nach 2015*

### Die UN-Initiative ›Nachhaltige Energie für alle‹

Entstehung, Einordnung und Aussichten  
*Harry Hoffmann · Götz Uckert*



BWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

# 314

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

# Europäische Friedenssicherung in Afrika

Eine Reihe von Staaten in Afrika – Sudan und Südsudan, Somalia, Côte d’Ivoire und die Demokratische Republik Kongo – werden seit Jahrzehnten bei der Krisenbewältigung von der internationalen Gemeinschaft unterstützt. In den letzten beiden Jahren sind Mali und die Zentralafrikanische Republik hinzugekommen. Diese Krisen haben zu einer Wiederbelebung der seit 2009 brachliegenden Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und Vereinte Nationen in der Friedenssicherung geführt. EU und UN beteiligen sich – oft gemeinsam mit der Afrikanischen Union – in unterschiedlichen Konstellationen an den Missionen. Das vorherrschende Muster dabei ist: das Autonomiegebot der beiden Akteure, eine klare Aufgabenteilung und die Dominanz Frankreichs. Dieses Muster funktioniert leidlich, doch von einer nachhaltigen, gleichberechtigten und effizienten Zusammenarbeit kann bislang keine Rede sein, so **Manuela Scheuermann**.

Bei den Krisen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik war die Dominanz der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich offensichtlich. Sie hat unilateral militärisch interveniert und erst anschließend die EU um Unterstützung gebeten. Zeichnet sich hier ein neuer Trend ab? **Dustin Dehez** hat die jüngsten Interventionen mit früheren Militäroperationen verglichen. Er kommt zu dem Schluss, dass Frankreich sich ernsthaft darum bemüht, von den Alleingängen wegzukommen und die Europäische Union stärker einzubinden – mit weitreichenden Folgen auch für das EU-Mitgliedsland Deutschland.

Ob sich an diesen Friedenseinsätzen mehr deutsche Soldaten beteiligen sollten, ist daher eine Frage, die dringend beantwortet werden muss. Die Bundestagsabgeordneten **Roderich Kiesewetter** von der CDU/CSU-Fraktion und **Stefan Liebich** von der Fraktion Die Linke nehmen dazu Stellung.

Neben den Fragen der Friedenssicherung müssen sich Deutschland und Europa aber auch mit der Post-2015-Entwicklungsagenda auseinander setzen. **Amina Mohammed**, Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs für die Entwicklungsplanung nach 2015, gibt im Interview Auskunft über den Stand des Verhandlungsprozesses, mögliche Rechenschaftsmechanismen und die Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Teil der Post-2015-Agenda wird sein, die Staaten dazu aufzufordern, verstärkt auf erneuerbare Energien zu setzen und traditionelle Energiequellen effizienter zu nutzen. Seit einigen Jahren befassen sich die Vereinten Nationen intensiv mit diesem Thema. Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen ein Internationales Jahr, eine Dekade und eine Initiative (Sustainable Energy for All – SE4ALL). Mit Hilfe dieser Instrumente sollen drei Ziele bis 2030 erreicht werden: Zugang für alle zu moderner Energie, Verdopplung der Energieeffizienz und Verdopplung des Anteils an erneuerbaren Energien. **Harry Hoffmann** und **Ralf Uckert** stellen die drei Ziele, Instrumente und maßgeblichen Akteure innerhalb der UN-Familie vor und bewerten sie.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de

## Inhalt

Manuela Scheuermann <b>Natürliche Partnerschaft?</b> EU-UN-Zusammenarbeit in der Friedenssicherung in Afrika	99
Dustin Dehez <b>Frankreichs Sonderrolle in Afrika</b> Die französische Afrika-Politik zwischen nationaler Tradition und internationaler Verantwortung	106
Drei Fragen an <b>Heiner Bielefeldt</b>	112
Roderich Kiesewetter <b>Standpunkt</b>   Mehr deutsche Soldaten in UN-Friedensmissionen? Ja!	113
Stefan Liebich <b>Standpunkt</b>   Mehr deutsche Soldaten in UN-Friedensmissionen? Nein!	114
<b>»Es ist keine Nord-Süd-Agenda mehr«</b> Interview mit Amina Mohammed, Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs für die Entwicklungsplanung nach 2015	115
Harry Hoffmann · Götz Uckert <b>Die UN-Initiative »Nachhaltige Energie für alle«</b> Entstehung, Einordnung und Aussichten	119
<b>AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN</b>	
<b>Allgemeines</b> Anja Papenfuß <b>Generalversammlung</b>   67. Tagung 2012/2013	125
<b>Politik und Sicherheit</b> Judith Thorn <b>Sicherheitsrat</b>   Tätigkeit 2013	128
<b>Wirtschaft und Entwicklung</b> Wolfgang Kleinwächter <b>Internet Governance Forum</b>   7. Treffen 2012 und 8. Treffen 2013 sowie »NETmundial« 2014	131
<b>Sozialfragen und Menschenrechte</b> Birgit Peters <b>Menschenrechtsausschuss</b>   107. bis 109. Tagung 2013	134
<b>Umwelt</b> Jürgen Maier <b>Übereinkommen von Minamata über Quecksilber</b>   Staatenkonferenz 2013	136
<b>BUCHBESPRECHUNGEN</b>	138
<b>DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN</b>	140
<b>English Abstracts</b>	143
<b>Impressum</b>	144

# Natürliche Partnerschaft?

## EU-UN-Zusammenarbeit in der Friedenssicherung in Afrika

Manuela Scheuermann

**Was im Jahr 2003 in der Demokratischen Republik Kongo so verheißungsvoll begann, fand im Jahr 2009 bereits sein vorläufiges Ende: die Zusammenarbeit zwischen Blauhelmen der Vereinten Nationen und Truppen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Afrika. Angesichts der Wiederaufnahme der operativen EU-UN-Kooperation im Frühjahr 2014 stellt sich die Frage, ob nun doch deren Verstetigung zu erwarten ist. Nach einer Auswertung der bisherigen Zusammenarbeit zeigt der Beitrag aktuelle Trends der EU-UN-Friedenssicherung auf.**

Die partnerschaftliche Friedenssicherung, in der mehrere militärische und zivil-militärische Missionen unterschiedlicher Akteure parallel in einem Einsatzgebiet operieren, ist seit einigen Jahren das gängige Modell des global-regionalen Friedensregimes.<sup>1</sup> 2003 gingen zwei besonders geschätzte Akteure der Weltpolitik eine solche Liaison ein: die Vereinten Nationen und die Europäische Union. Kam es zu einer echten Zusammenarbeit im Feld, trafen sich die beiden Akteure bisher in folgender Konstellation: die EU stellte einen UN-mandatierten, aber EU-geführten, rein militärischen und robusten Verband und unterstützte direkt die zivil-militärische, multidimensionale UN-Mission in einem Krisengebiet in Afrika südlich der Sahara.<sup>2</sup>

Obwohl die operative EU-UN-Kooperation nach den Einsätzen in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) in den Jahren 2003 und 2006 und in der Grenzregion zwischen Tschad, Zentralafrikanischer Republik (ZAR) und Sudan in den Jahren 2008/2009 bis 2013 pausierte und man an der Zukunft der EU-UN-Beziehungen zweifeln musste, entwickelten sie sich konzeptionell stetig weiter.<sup>3</sup> Auf die Worte folgten allerdings keine Taten. Gegenwärtig wird die Partnerschaft wiederbelebt, kooperieren EU und UN doch sowohl in Mali als auch in der ZAR.

Darf man nach dieser langen ›Dürreperiode‹ nun eine Verstetigung der Partnerschaft erwarten? Um diese Frage zu beantworten, werden zuerst die Gründe für die EU-UN-Friedenssicherung in Afrika diskutiert. Daraufhin werden die wesentlichen Kooperations-szenarien vorgestellt und die Wirkmechanismen anhand der bisherigen Fälle herausgearbeitet. Die Trends, die aus den jüngsten Dokumenten und der aktuellen Zusammenarbeit im Feld zu entnehmen sind, geben Grund zur Zuversicht, dass die EU-UN-Beziehung in der Friedenssicherung keine Eintagsfliege des globalen Friedensregimes ist. Ihre Zukunft ist trotzdem ungewiss.

### Partner, Wahlverwandte oder Zweckgemeinschaft?

Viele Argumente sprechen für diese Beziehung. Neben den offensichtlichen Gründen für eine Partnerschaft – die Regionalisierungstrends in der Friedenssicherung, die vorhandenen Fähigkeiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sowie die Überlastung der UN-Friedenssicherung bei gleichzeitiger Zunahme von Krisen und Konflikten – haben beide Akteure auch eine ureigene Motivation zur Zusammenarbeit.

In offiziellen EU-UN-Dokumenten werden beide Organisationen als normative ›Wahlverwandte‹ eingeführt, die aufgrund ihres übereinstimmenden Wertekanons und ihrer ähnlichen sicherheitspolitischen Konzeptionen »natürliche Partner«<sup>4</sup> auch im Bereich der Friedenssicherung seien. Effektiver Multilateralismus, also eine Weltordnung auf der Grundlage kooperationswilliger, an Global Governance orientierter Normen und Grundsätze, wird als das wesentliche Narrativ der Beziehung eingeführt.<sup>5</sup> Doch



Foto: Steffen Weigelt

**Dr. Manuela Scheuermann,** geb. 1977, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen.

<sup>1</sup> Vgl. zur inter-organisationalen Friedenssicherung statt vieler: Themenheft: UN und Regionalorganisationen, Vereinte Nationen, 4/2008; Ekkehard Griep, Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges, Baden-Baden 2012 sowie Joachim A. Koops (Ed.), Military Crisis Management: The Challenge of Inter-Organizationalism (Themenheft), Studia Diplomatica, 62. Jg., 3/2009.

<sup>2</sup> Die Aufgabenteilung mag verwundern, ist die EU doch vor allem ein ziviler und kein militärischer Akteur. Doch selbst in den EU-UN-Operationsszenarien, in denen die EU neben der militärischen Truppe auch zivile Einsatzkräfte vor Ort hatte, war der Charakter der Beziehung zu den UN militärischer Natur.

<sup>3</sup> Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management, New York, 24.9.2003, [www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_2768\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm). Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen VN und EU bei der Krisenbewältigung, Berlin, 7.6.2007. Guidelines for Joint EU-UN Planning Applicable to Existing UN Field Missions, Department of Peacekeeping Operations/Department for Field Support, United Nations, 13.6.2008, Annex 1; Plan of Action to Enhance EU CSDP Support to UN Peacekeeping, Crisis Management and Planning Department (CMPD), Council of the European Union, EU Doc. CMPD 11216/12 v. 14.6.2012.

<sup>4</sup> UN Press Release SG/SM/9290 v. 5.5.2004.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die diskursive Auseinandersetzung mit dem Begriff Multilateralismus in EU und UN Manuela Scheuermann, EU-UN-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung. Eine Analyse im Rahmen des Multilateralismus-Konzepts, Baden-Baden 2012.

der Blick hinter die Kulissen verdeutlicht, dass beide Akteure weniger diese normativ-rollenspezifische Sinnstiftung als handfeste am Nutzen orientierte Interessen in die Partnerschaft treiben.

In der EU dominieren unter vielen Motiven folgende: die Führungsrolle Frankreichs, die erhöhte globale Sichtbarkeit der EU und ihr sicherheitspolitisches und multilaterales Renommee. In den bisherigen friedenssichernden Kooperationen auf dem afrikanischen Kontinent war stets Frankreich die treibende Kraft des militärischen EU-Einsatzes zur Unterstützung der UN.<sup>6</sup> Frankreich setzte in beiden Organisationen die Agenda, war im Fall der EUFOR Tchad/RCA, EUFOR RCA Bangui und EUTM Mali<sup>7</sup> bereits militärisch vor Ort engagiert und übernimmt nicht selten die Führung des Hauptquartiers oder die Funktion des größten Truppenstellers. Lange mit dem Titel des ›Gendarme de l'Afrique‹ belegt, strebt es die Internationalisierung seines Engagements in den afrikanischen Konflikten an.<sup>8</sup>

Die EU-UN-Beziehung dient auch dazu, das Ansehen der EU zu verbessern und ihre weltpolitische Sichtbarkeit zu erhöhen. Nach dem EU-internen Zerwürfnis infolge des Irak-Krieges im Frühjahr 2003 und den EU-internen Krisen nach den gescheiterten Verfassungsreferenden im Jahr 2005 waren die Einsätze ein nach innen und außen gerichtetes Zeichen des Zusammenstehens der EU. Die laufenden Einsätze in Mali und der Zentralafrikanischen Republik sind als Selbstversicherung der EU interpretierbar, nach der Finanz- und Wirtschaftskrise weiter gemeinsam an der GASP/GSVP zu arbeiten. Sie bieten sich an, dem Gerede vom »militärischen Wurm«<sup>9</sup> sichtbare Beweise des Gegenteils entgegenzusetzen, versteht sich die EU doch selbst als »zwangsläufig (...) globaler Akteur«<sup>10</sup> und »Vorreiter«<sup>11</sup> in der Weiterentwicklung der Krisenbewältigung. Für die Vereinten Nationen, die sich der EU weder aufdrängen noch die Zusammenarbeit forcieren, ist die Kooperation vor allem eine pragmatische Möglichkeit der zeitlich und geografisch begrenzten Lastenteilung, mit der sie in einer Situation der Schwäche ihr Gesicht wahren und neue Kraft schöpfen können. Der Ruf der Europäischen Union als »Friedensmacht«<sup>12</sup> kann den UN von Nutzen sein, wenn sie es schaffen, sich als gleichberechtigte »Friedenskraft«<sup>13</sup> zu positionieren. Zwei überzeugte Multilateralisten engagieren sich gemeinsam für Sicherheit und Stabilität – dieses Werbemotiv, das in den Reden der EU-Vertreter oft durchklingt, könnte auch von den UN stärker betont werden.

### Die Bühne der Zusammenarbeit: Afrika

Ein bestimmendes Merkmal der bisherigen EU-UN-Beziehungen in der Friedenssicherung ist das Einsatzgebiet Afrika südlich der Sahara. Dieser geografische Schwerpunkt erklärt sich zum einen aus der

treibenden Kraft Frankreich, das militärisch vor allem in Afrika präsent ist und nach Unterstützung sucht, zum anderen aus der Konfliktrichtigkeit weiter Teile des Kontinents bei gleichzeitigem erheblichen Entwicklungspotenzial – was beiderseits internationales Engagement bedingt. EU und UN erkennen vor allem folgende Gefahren: den Komplex der fragilen Staatlichkeit, der nicht-internationalen Kriege und Konflikte und des internationalen Terrorismus, die mit schwerwiegenden entwicklungspolitischen Problemen in fataler Wechselwirkung stehen.<sup>14</sup> Um diesen Herausforderungen Herr zu werden, schneiden besonders die UN viele ihrer Konzepte auf den afrikanischen Kontinent zu, sind der UN-Sicherheitsrat und die UN-Friedensoperationen überwiegend mit Afrika befasst.<sup>15</sup> Würde sich die Situation in den Krisengebieten zum Besseren wenden, wären auch die Vereinten Nationen erheblich entlastet. Nicht umsonst sind die UN engagierte Unterstützer der Afrikanischen Union (AU), könnte diese doch in Zukunft mehr und mehr Verantwortung gemäß der Devise ›Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme‹ übernehmen. Die EU arbeitet

<sup>6</sup> Ausführlicher dazu der Beitrag von Dustin Dehez in diesem Heft, S. 106–112.

<sup>7</sup> EUFOR Tchad/RCA (Opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine); EUFOR RCA Bangui (Opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine en Bangui); EUTM Mali (European Union Training Mission in Mali).

<sup>8</sup> Andreas Mehler/Benjamin Werner, Der ewige Gendarm? Sarkozys Versuch einer neuen Afrikapolitik, Hamburg 2008 (GIGA Focus Afrika Nr. 3).

<sup>9</sup> Wenige Tage vor Ausbruch des zweiten Golf-Kriegs 1991 bezeichnete der belgische Außenminister Mark Eyskens die EU als ›ökonomischen Riesen, politischen Zwerg und militärischen Wurm‹. Bei Craig R. Whitney, War in Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity, The New York Times, 25.1.1991.

<sup>10</sup> Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), Brüssel, 12.12.2003, S. 1.

<sup>11</sup> Vgl. EU-Dok. KOMM(2003) 526 endgültig v. 10.9.2003, S. 5.

<sup>12</sup> Zur Rezeption der EU als ›Friedensmacht‹ siehe statt vieler: Hans-Georg Ehrhart u.a. (Hrsg.), Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, Wiesbaden 2007.

<sup>13</sup> Da die UN nach Kahn/Meerpohl keine Friedensmacht sind, werden sie hier als Friedenskraft bezeichnet. Vgl. Daniel-Erasmus Khan/Thomas Meerpohl, Die UNO als Friedensmacht, in: Michael Piazolo (Hrsg.), Macht und Mächte in einer multipolaren Welt, Wiesbaden 2007, S. 305–326.

<sup>14</sup> Vgl. u.a. ESS, a.a.O. (Anm. 10), S. 3–5, sowie Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, S. 35–58.

<sup>15</sup> 75 Prozent aller UN-Blauhelme sind in Afrika südlich der Sahara eingesetzt und rund 70 Prozent aller Resolutionen des Sicherheitsrats beschäftigen sich mit Afrika.

In der EU dominieren unter vielen Motiven folgende: die Führungsrolle Frankreichs, die erhöhte globale Sichtbarkeit der EU und ihr sicherheitspolitisches und multilaterales Renommee.

Nicht umsonst sind die UN engagierte Unterstützer der Afrikanischen Union, könnte diese doch in Zukunft mehr und mehr Verantwortung übernehmen.

sowohl an der Bewältigung der Krisen als auch an der Entwicklung des afrikanischen Potenzials und seiner Verantwortung.<sup>16</sup> Im Bereich von Frieden und Sicherheit unterstützt sie unter anderem die Friedensfazilität für Afrika und finanziert somit die AU-Missionen in Somalia (AMISOM), Mali (AFISMA) und der ZAR (MISCA) in beträchtlichem Maße. Besonders bei der EU trübt der janusköpfige Blick auf Afrika jedoch das Vertrauen zwischen den beiden Akteuren. Zwar spricht die EU von einer »Partnerschaft auf Augenhöhe«<sup>17</sup>, doch herrscht zumindest im Bereich Frieden und Sicherheit oftmals eine Rhetorik der einseitigen Abhängigkeit: Afrika wird als Sicherheits-Konsument und die EU als Sicherheits-Produzent bezeichnet, Afrika als der Kontinent des Chaos und die EU als Hort des Fortschritts.<sup>18</sup>

Fest steht: Beide Akteure haben gute, übereinstimmende Gründe, sich als Friedenssicherer in Afrika zu engagieren. Beide sehen langfristig die AU in der Pflicht, Sicherheit und Stabilität auf dem eigenen Kontinent zu gewährleisten. In der Zwischenzeit konzentrieren sich EU und UN auf ihre bilaterale Partnerschaft und auf die trilaterale Kooperation mit der AU, die derzeit in der Zentralafrikanischen Republik Premiere hat.

## Formen der Zusammenarbeit

Im Laufe der Zusammenarbeit im Feld hat sich eine spezifische Aufgabenteilung zwischen UN und EU als gängiges Modell der Beziehung in der Friedenssicherung erwiesen. Dabei agieren die UN als multidimensionale und zivil-militärische Langzeitstabilisierungskraft, die neben der Friedenssicherung vor allem Friedenskonsolidierung betreibt. Die EU unterstützt als robuste, schnell einsatzfähige und rein militärische Kurzzeitkraft die UN punktuell, das heißt zeitlich und geografisch eng begrenzt. Dies erfolgte bisher in Form des »Bridging«- oder des »Standby«-Modells in einer vertraglichen Beziehung, in der beide im Feld interagierten, aber politisch und strategisch autonom blieben.<sup>19</sup> Das »Bridging model« (Brücke) wurde im Jahr 2003 in Kongo durch die Zusammenarbeit von MONUC (UN) und Artemis (EU) erprobt. In den Jahren 2008 und 2009 im Grenzgebiet zwischen Tschad und Zentralafrikanischer Republik in der Kooperation zwischen MINURCAT (UN) und EUFOR Tchad/RCA wurde es ein weiteres Mal umgesetzt. In der Zentralafrikanischen Republik erfährt dieses Modell gegenwärtig mit der Zusammenarbeit zwischen MISCA (AU), EUFOR RCA (EU) und MINUSCA (UN) eine neue, trilaterale Dimension. Waren EU und UN in den Jahren 2003 und 2008/2009 parallel im Feld, so ist die aktuelle Konstellation die erste, in der die Vereinten Nationen nicht über den gesamten Zeitraum der EUFOR zusammen mit der EU-Mission im Land sind. Sie erreichen ihre operative Einsatzfähigkeit erst zum

Zeitpunkt des Abzugs von EUFOR. Die EU-Operation dient dabei als Brücke für eine UN-Operation, um bei deren Einrichtung die Entsendelücke zu schließen oder für die Umorganisation einer bestehenden UN-Operation Zeit zu gewinnen. Sie endet mit dem Zeitpunkt der Übergabe an die UN-Truppe, wobei das UN-Sekretariat schon im Jahr 2004 ein »Rehating«, das heißt die Überführung und Umbenennung einer EU- in eine UN-Truppe, als eine weitere Möglichkeit diskutiert wissen wollte.<sup>20</sup>

Das Modell »Auftrag auf Abruf« wurde vom UN-Sekretariat mit Blick auf die afrikanischen Krisen entworfen. Es beruht darauf, dass die EU Reservekräfte (Over the horizon) oder Kräfte für Herauslöseinterventionen (extraction) zur Verfügung stellt.<sup>21</sup> Dieses Modell stellt höchste Anforderungen an die komplexe inter-organisationale Koordination. Es erfordert die Fähigkeit zur sofortigen Reaktion der UN, die eine Situation als besonders krisenhaft erkennen und die schnelle Eingreiftruppe der EU rechtzeitig anfordern müssen. Die EU-Truppen müssen daraufhin unverzüglich an Ort und Stelle der Krise sein. Angesichts der plausiblen Bedenken beider Kooperationspartner hinsichtlich dieses Modells mag es erstaunen, dass sie es im Fall von MONUC und EUFOR RDC im Jahr 2006 in Kongo in die Tat umsetzten.<sup>22</sup> Derzeit ist außerdem der Modulansatz (modular approach) in der Diskussion, nach welchem die EU eine Komponente einer UN-Mission stellt.<sup>23</sup> Dabei handelt es sich aber keinesfalls um geschlossene und robuste Truppenteile, sondern Nischenfunktionen wie die Bereitstellung von Krankenhäusern und anderes durch die EU.<sup>24</sup>

## Der Praxistest

Die abgeschlossenen, parallelen Einsätze von UN und EU in Afrika (siehe Übersicht S. 102) zeigen einige charakteristische Muster auf.<sup>25</sup>

Afrika wird als Sicherheits-Konsument und die EU als Sicherheits-Produzent bezeichnet.

Das Modell »Auftrag auf Abruf« stellt höchste Anforderungen an die komplexe inter-organisationale Koordination.

<sup>16</sup> Siehe dazu u.a. die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie, Lissabon, 9.12.2007.

<sup>17</sup> Zuletzt aus Anlass des 4. Afrika-EU-Gipfels, Brüssel, 2.–3.4.2014.

<sup>18</sup> Vgl. Bruno Charbonneau, What Is So Special about the European Union? EU-UN Cooperation in Crisis Management in Africa, *International Peacekeeping*, 16. Jg., 4/2009, S. 546–561, hier S. 548.

<sup>19</sup> Vgl. EU-Dok. DG E VIII 9638/1/04 REV 1 v. 9.6.2004.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Vgl. CMPD 11216/12, a.a.O. (Anm. 3).

<sup>24</sup> UN-freundliche Staaten werben für die Eingliederung einer EU-Truppe in eine UN-Mission. Vgl. dazu das Konzeptpapier des irischen Verteidigungsministeriums »Food for Thought Paper – Enhancing EU/UN Co-operation, Dublin, 25.1.2010.

<sup>25</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf Scheuermann, a.a.O. (Anm. 5), S. 213–373.

## Abgeschlossene Kooperationen in der EU-UN-Friedenssicherung in Afrika

Einsatzgebiet	Militär	Zeitraum	Gemeinsames Ziel	Modell	Mandat
DRK; Bunia	Artemis: 700 MONUC: 2000 (URUBATT-Bataillon in Bunia)	12.6.–1.9.2003	– Stabilität und Sicherheit in Bunia – sichere Verlegung der MONUC	Bridging	S/RES/1484 v. 20.5.2003 S/RES/1493 v. 28.7.2003 S/RES/1501 v. 12.8.2003 2003/423/CSFP v. 5.6.2003
DRK; außer Nordosten	EUFOR DRC: 2118 MONUC: 16 297	29.6.–30.11.2006	– Stabilität und Sicherheit während der Wahlen – Unterstützung der MONUC im Notfall	Standby	S/RES/1671 v. 25.4.2006 2006/319/CFSP v. 27.4.2006
Tschad/ZAR; an der Grenze zu Sudan	EUFOR Tchad/RCA: 3700 plus 500 Reserve MINURCAT: 50 Verbindungsoffiziere; 1000 Zivilisten, 300 Polizisten	3/2008–3/2009	– Humanitäre Hilfe (u.a. Sicherung der Flüchtlingslager, sichere Rückkehr der Flüchtlinge) – sichere Verlegung der MINURCAT	EU: Bridging UN: Modul	S/RES/1778 v. 25.9.2007 S/RES/1861 v. 14.1.2009 2007/677/CFSP v. 15.10.2007

Quelle: Zusammenstellung der Autorin.

### Ungleiche Partnerschaft

UN und EU untermauern bisher den Eindruck einer ungleichen Partnerschaft, in der die EU meist als starker, unterstützender und die UN als schwacher, hilfsbedürftiger Part auftreten. Vor allem während der Zusammenarbeit von MONUC und Artemis im Jahr 2003 stellte sich die EU als Helfer in der Not dar. Zumindest in offiziellen Dokumenten setzen die UN diesem Image nichts entgegen.

### Ad-hoc-Beziehung

Der *Ad-hoc*-Charakter der militärischen Zusammenarbeit, der sich in allen EU-UN-Kooperationen zeigte, soll keine Erwartungen wecken, keine Blaupausen und keine Automatismen schaffen. Hier schwingt das Selbstverständnis der EU als ›Akteur *sui generis*‹ mit: Man sieht sich nicht als Erfüllungsgehilfe der UN nach Kapitel VIII UN-Charta, sondern als mindestens gleichberechtigter Partner, der die Beziehung nach seinen Vorstellungen gestaltet. Dies spiegelt sich in dem Selbstverständnis der UN wider, die sich als immer noch größter Friedensakteur vorbehält, die Partner von Fall zu Fall auswählen zu können.

Der Eindruck einer eher losen *Ad-hoc*-Beziehung, der sich bereits während der Zusammenarbeit 2003 und 2006 und in den EU-UN-Dokumenten<sup>26</sup> dieser Jahre aufdrängte, erhärtete sich im Jahr 2008: Damals wies die Europäische Union eine dringende und 18 Monate lang immer wieder vorgebrachte Anfrage der UN nach einer schnellen und robusten Brückenoperation in der kongolesischen Konfliktregion Nord-Kivu ab. Sie tat dies obwohl, erstens, mit den seit 2007 einsatzbereiten EU-Battlegroups eine Musterlösung für die überforderte MONUC zur Verfügung gestanden hätte; zweitens, die EU in diesem Szenario durch die Kooperation Artemis/MONUC bereits erfahren war und, drittens, die EU mit der Sicherheitssektor-

mission EUSEC RD Congo und der Polizeimission EUPOL RD Congo bereits in Kongo engagiert war. Die EU-Mitgliedstaaten führten an, sie hätten aufgrund anderer Einsatzverpflichtungen Kapazitätsengpässe. Sie spielten die Verantwortung für die Befriedung des Konflikts mit dem Verweis auf die Eigenverantwortung (local ownership) an die kongolesische Regierung zurück. Ausschlaggebend war wohl die Tatsache, dass die treibende Kraft Frankreich nach einigen Monaten des Werbens für einen erneuten EU-Kongo-Einsatz selbst nicht mehr davon überzeugt war und die Bitten des UN-Generalsekretärs nicht mehr im üblichen Maße unterstützte. Auch wenn viele gute, pragmatische Argumente die Ablehnung der EU rechtfertigen, musste sich in den Augen des UN-Sekretariats das Bild eines wenig verlässlichen Partners festsetzen.

### Organisationale Autonomie

Die bisherigen Fälle untermauern den Eindruck einer durch organisationale Autonomie geprägten Beziehung. Eine ernsthafte Zusammenarbeit auf politischer und strategischer Ebene, beispielsweise durch einen gemeinsamen politischen Leiter der parallel durchgeführten Missionen, hat sich bisher nicht durchgesetzt. Auch die Entscheidungsstrukturen sind strikt getrennt, und allenfalls Koordinierungstreffen sind vorgesehen. Die direkte Zusammenarbeit im Feld beschränkte sich in allen bisherigen Fällen auf eine zeitlich und geografisch eng begrenzte Koordinierung mit aufeinanderfolgender Aufgabenausführung und nur punktueller Kooperation unter strenger Beachtung der jeweiligen Autonomie. Der Charakter der bisherigen militärischen EU-UN-Beziehungen im Feld hat für beide Seiten handfeste Vor-

<sup>26</sup> Vgl. Anm. 3.

teile. Die Vereinten Nationen verringern das Risiko, ihre eigene Schwäche aufgrund der relativen Stärke der europäischen Truppen dauerhaft vorzuführen. Sie können sich weiter als Hauptakteur der Friedenssicherung und -konsolidierung profilieren. Die EU folgt dem Vorbehalt vieler ihrer Mitglieder gegenüber den Schwächen der UN-Friedensoperationen sowie deren Risikoscheu. Beide Organisationen grenzen sich auf allen Ebenen der operativen Zusammenarbeit daher deutlich voneinander ab.

### Klare Rollen- und Aufgabenteilung

Eine positive Folge des Autonomiegebots ist die unmissverständliche Rollen- und Aufgabenteilung der Beziehungen im Feld. Dadurch vermeiden EU und UN, dass die Sichtbarkeit eines der beiden Kooperationspartner eingeschränkt wird. Missverständnissen und Rivalitäten im Feld wird gezielt vorgebeugt. Eine aufeinanderfolgende Ausführung der Aufgaben und allenfalls punktuelle, direkte Zusammenarbeit sind die Folge.

Besonders eindrücklich dafür sind die Kooperationen der Jahre 2006 und 2008: Im Frühjahr 2006 mandatierte der UN-Sicherheitsrat eine zweigliedrige EUFOR-Operation zur Unterstützung der MONUC. Im Land wurde ein EU-Vorausselement eingerichtet, das der MONUC im Krisenfall sofort helfen konnte. Außerhalb Kongos wurden ›Over the horizon-Elemente als Reserve stationiert. Aufgrund der Reservefunktion, die die EUFOR ausübte, kam es bei EUFOR und MONUC zu Überschneidungen in ihren Zuständigkeiten. Rivalitäten, die daraus hätten entstehen könnten, wurde durch eine streng hierarchische Verantwortungskette vorgebeugt. Die EUFOR durfte erst auf Anfrage der MONUC eingreifen und rangierte in der inter-organisationalen Hierarchie an dritter Stelle nach der MONUC und der kongolesischen Armee.<sup>27</sup>

Im Jahr 2008 wurden die anfangs zivile MINURCAT und die militärische EUFOR gleichzeitig geplant und in einem gemeinsamen Mandat autorisiert.<sup>28</sup> Trotz ihres grundverschiedenen Charakters waren die Rollen von EUFOR und MINURCAT so verteilt, dass sich daraus eine starke gegenseitige Abhängigkeit ergab. Die EUFOR war als robuste militärische Operation für den Schutz und die Sicherheit der zivil-polizeilichen MINURCAT direkt verantwortlich. Als Brücke zwischen der zivilen und der zivil-militärischen MINURCAT war die EUFOR auf eine verlässliche und pünktliche Verlegung der militärischen UN-Komponente angewiesen. Spannend ist zudem die unterschiedliche Lesart des Mandats: Während die EU EUFOR sich als autonome Brückenmission verkaufte, bezeichnete der UN-Generalsekretär die EUFOR als Komponente einer gemeinsamen internationalen, multidimensionalen Anstrengung.<sup>29</sup> Auch in diesem Fall war die Aufgabenteilung trotz der gegenseitigen Abhängigkeit so ange-

legt, dass EUFOR und MINURCAT im Feld allenfalls punktuell kooperierten.

### Vertiefung der Kommunikationsstrukturen

Obwohl es keine Blaupause gibt und die Kooperationen fallabhängig geplant werden, lässt sich zumindest im Bereich der inter-institutionellen Kommunikation und Koordinierung eine insgesamt positive Entwicklung feststellen, die den Beziehungen im Feld ein gewisses Maß an Stabilität und Berechenbarkeit verleihen. Zwischen den UN- und EU-Operationen werden routinemäßig Verbindungsoffiziere ausgetauscht. Es wird auf eine gute Beziehung zwischen den Leitungsebenen geachtet und die regelmäßige Kommunikation zwischen den übrigen personellen Schnittstellen der EU- und UN-Missionen sichergestellt. Bisher wurde die heikle Frage des Informationsaustauschs jedoch nicht so gelöst, dass Kommunikation ohne inhaltliche Schranken möglich wäre.

### Mangelnde Nachhaltigkeit

Typisch für die bisherigen Kooperationen ist die mangelnde Nachhaltigkeit der EU-Einsätze in Bezug auf das Einsatzgebiet und – zumindest in den ersten beiden Fällen – auch in Bezug auf die UN-Truppe. Ein ›Re-hatting‹ erfolgte nur im Fall MINURCAT/EUFOR – aus schierer Not, da eine große Entsendelücke auf Seiten der UN klaffte. Auch für eine Verlängerung des EU-Mandats fanden sich in keinem der Fälle genügend EU-Staaten bereit, obwohl diese von verschiedenen Seiten dringend gefordert wurde. Mit dem termingerechten Abzug verließen wichtige logistische und taktische Fähigkeiten die UN-Truppe und das Einsatzgebiet. Anders als die Vereinten Nationen geht die Europäische Union das Risiko einer unbefristeten Mission oder einer schleichenden Ausweitung der Missionsaufgaben (mission creep) mit ihrer strikten Politik eines vorher festgelegten Abzugsdatums also nicht ein. Und sicherlich hätte die EUFOR in Kongo 2006 und auch in Tschad 2008/2009 bessere Effekte erzielt, hätte sie nicht stetig dem Eindruck entgegenwirken müssen, ein Erfüllungsgehilfe Frankreichs zu sein. Das einzig Nachhaltige war bisher, dass die Folgemandate der UN-Missionen die Handschrift der EU-Staaten, allen voran des ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats Frankreich, trugen, die für ein klares, realistisches und robustes UN-Mandat sorgten.

EU und UN grenzen sich auf allen Ebenen der operativen Zusammenarbeit deutlich voneinander ab.

Die Aufgabenteilung war so angelegt, dass EUFOR und MINURCAT im Feld allenfalls punktuell kooperierten.

<sup>27</sup> Vgl. UN-Dok. S/RES/1671 v. 25.4.2006.

<sup>28</sup> Vgl. UN-Dok. S/RES/1778 v. 25.9.2007, S/RES/1861 v. 14.1.2009, EU Doc. 2007/677/CFSP v. 15.10.2007.

<sup>29</sup> Zur Lesart der UN: UN Doc. S/2007/488 v. 10.8.2007, S/2007/739 v. 17.12.2007. Zur Interpretation der EU: EU Doc. CJA 2007/677/CFSP v. 15.10.2007, Solana in EU Doc. Rat der EU S357/08 v. 5.11.2008.

### Trends der Zusammenarbeit

Sowohl EU als auch UN suchen immer stärker »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme«.

Auf operativer Ebene haben sich in den vergangenen Jahren interessante Trends abgezeichnet und durch die EU-Einsätze in Mali, Somalia und vor allem in der Zentralafrikanischen Republik weiter manifestiert. Zum einen wird die Afrikanische Union immer stärker befähigt, Friedenssicherungsmaßnahmen in Eigenregie durchzuführen. UN und EU unterstützen die AU dabei finanziell und mit Ressourcen. Zum anderen stehen EU und UN nicht mehr länger nur in einer Zweierbeziehung, da die friedenssichernden Aktivitäten der AU, der UN und EU parallel durchgeführt werden. In Somalia wie in Mali stellt die EU dabei nur eine kleine Mission zur Ausbildung der örtlichen Streitkräfte und hat somit wenige Schnittstellen mit den Kräften von AU und UN.<sup>30</sup> Diese Missionen lassen aufgrund der geringen Schnittmenge keine Aussagen über die EU-UN-Zusammenarbeit zu, bestätigen jedoch den Eindruck, sowohl EU als auch UN suchten immer stärker »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme«.

Aussagekräftiger ist das gegenwärtige Szenario in der Zentralafrikanischen Republik.<sup>31</sup> Es bestätigt das vorherrschende Muster der EU-UN-Beziehun-

gen: das Autonomiegebot beider Akteure, eine klare Aufgabenteilung und die Dominanz Frankreichs. Es eröffnet in der hochkomplexen Konstellation von bis zu vier internationalen Friedensakteuren in einem Operationsgebiet eine neue Dimension der EU-UN-Friedenssicherung. Denn seit Juli 2013 befinden sich (geplant) 6000 afrikanisch-geführte Friedenssoldaten (MISCA) im Land, die seit Dezember 2013 aufgrund ihrer schleppenden Verlegung von der rein französischen Opération Sangaris mit 2000 Soldaten unterstützt werden.<sup>32</sup> Seit April 2014 verlegt die EU auf Bitten Frankreichs einen 800 Personen starken robusten Verband (EUFOR RCA Bangui) in die Hauptstadt Bangui.<sup>33</sup> Sie soll in einem Zeitraum von vier bis sechs Monaten als Brückenoperation wirken und vorwiegend unterstützende Maßnahmen ergreifen. Dazu gehören: die Stabilisierung der Lage besonders am Flughafen Bangui gewährleisten, dort den Flüchtlingsschutz unterstützen und humanitäre Hilfe ermöglichen, die Opération Sangaris sowie die MISCA lokal begrenzt entlasten und die Voraussetzungen für einen Fähigkeitsaufwuchs der MISCA schaffen.<sup>34</sup> Die EU-Truppe setzt sich trotz Aufforderung des UN-Generalsekretärs, die EU-Mitglieder sollten sich stärker an der EUFOR RCA Bangui be-

### Laufende Kooperationen in der EU-UN-AU-Friedenssicherung in Afrika

Einsatzgebiet	Militär	Zeitraum	Gemeinsames Ziel	Modell	Mandat
Somalia	AMISOM: 22 126 (autorisiert S/RES/2124 v. 12.11.2013) EUTM: 125 UNSOM: zivil UNGU (United Nations Guard Unit): 410	AMISOM: seit 2007 EUTM: seit 2010 UNSOM: seit 2013 UNGU (United Nations Guard Unit): seit Mai 2014	AMISOM: Stabilisierung der Lage EUTM: Ausbildung der somalischen Armee UNSOM: politische Unterstützung UNGU: Schutz des UN-Personals und von UN-Einrichtungen in Mogadischu	–	AMISOM: S/RES/1744 v. 21.2.2007 S/RES/2124 v. 12.11.2013  EUMT: 2010/96/CFSP v. 15.10.2010 2013/44/CFSP v. 22.01.2013 UNSOM: S/RES/2102 v. 2.5.2013
Mali	MINUSMA: 11 200 (autorisierte Stärke bis Juni 2014); 6483 (tatsächliche Stärke März 2014) EUTM: 580	MINUSMA: seit 2013 EUTM: seit 2013	MINUSMA: Stabilisierung der Lage und staatlicher Wiederaufbau; Nachfolgeemission der AFISMA EUTM: Ausbildung der malischen Armee	–	MINUSMA: S/RES/2100 v. 15.04.2013 EUTM: S/RES/2085 v. 20.12.2012 2013/87/CFSP v. 18.02.2013
Zentralafrikanische Republik	MISCA: 6000 (geplant) EUFOR RCA Bangui: 800 (geplant) MINUSCA: 10 000 (autorisierte Stärke; Start am 15.9.2014)	MISCA: seit 2013 EUFOR RCA: seit April 2014, vier bis sechs Monate MINUSCA: ab 15.9.2014	MISCA: Schutz der Zivilbevölkerung; Stabilisierung der Lage; staatlicher Wiederaufbau EUFOR: Unterstützung der MISCA; Überbrückung zwischen MISCA und MINUSCA  MINUSCA: Nachfolge der MISCA; Schutz der Zivilbevölkerung; Stabilisierung der Lage; staatlicher Wiederaufbau; die ehemalige zivile UN-Mission BINUCA geht in MINUSCA auf	Bridging	MISCA: AU PSC/PR/COMM.2 (CCCLXXXV) v. 19.7.2013 UN-Dok. S/RES/2127 v. 5.12.2013 EUFOR: S/RES/2134 v. 28.1.2014 2014/73/CFSP v. 10.2.2014 MINUSCA: S/RES/2149 v. 10.4.2014

Quelle: Zusammenstellung der Autorin (Stand: 20.5.2014).

teiligen, wieder überwiegend aus französischen Streitkräften zusammen.<sup>35</sup> Es ist bezeichnend für den gemeinschaftlichen Willen in der GASP/GSVP, dass die EU-Staaten nicht bereit waren, die für eine solche Situation maßgeschneiderten EU-Battlegroups einzusetzen. Zu Recht kritisierte der schwedische Außenminister Carl Bildt, würde in diesem Szenario nicht auf die Battlegroups zurückgegriffen, müsste das Konzept zur Diskussion gestellt werden.<sup>36</sup>

Im Beschluss des Rates der EU vom Februar 2014<sup>37</sup> wurde noch vage davon gesprochen, die Überbrückung sei entweder für eine aufgestockte AU-Truppe oder eine UN-Friedenstruppe gedacht.<sup>38</sup> Frankreich und Generalsekretär Ban Ki-moon forderten eine umgehende Verlegung der UN-Streitkräfte jedoch dringend ein.<sup>39</sup> Seit der Autorisierung der UN-Operation MINUSCA am 10. April 2014 ist nun klar, dass die EUFOR als Brücke zwischen zwei ganz unterschiedlichen Missionen fungiert: zwischen der robusten militärischen AU-Mission MISCA und der multidimensionalen, robusten und integrierten MINUSCA, in welche die MISCA bis September 2014 überführt werden soll.<sup>40</sup> Die UN-Mission hat den Schutz der Zivilbevölkerung als höchste Priorität. Sie folgt dem ›Fit for Purpose‹-Ansatz, demzufolge der Fokus von MINUSCA zunächst auf mobil und landesweit eingesetztes, robustes und flexibles Militär gelegt wird, das eine sichere Ausgangslage für die zivilen Aufgaben der MINUSCA schaffen soll.<sup>41</sup> Der UN-Generalsekretär rief die EU auch auf, Kräfte für die neue UN-Mission zur Verfügung zu stellen.<sup>42</sup> Die drei multilateralen Missionen sind aufgrund dieser doppelten Brückenfunktion stark voneinander abhängig. Der Koordinierungs- und Kommunikationsaufwand wächst in dieser Konstellation ebenso erheblich wie die Gefahr von inter-organisationalen Rivalitäten. Zugleich werden die »klare(n) Verantwortlichkeiten verwischt«<sup>43</sup>, die eine goldene Regel der bisherigen EU-UN-Beziehungen waren. Aufgrund der engen Verwobenheit hat der UN-Generalsekretär sogar gefordert, die Truppen von MISCA, Opération Sangaris und EUFOR RCA Bangui einem gemeinsamen Kommando zu unterstellen, was angesichts des Autonomiegebots völlig unrealistisch ist.<sup>44</sup> Inwiefern es zu tatsächlicher Kooperation im Feld kommt, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vorausgesagt werden, auch wenn Ban Ki-moon in dieser Konstellation einen Anlass für die engere Kooperation zwischen AU, EU und UN sehen will (siehe Übersicht S. 104).<sup>45</sup>

Die operativen Entwicklungen der letzten Jahre werden in den konzeptionellen Fortschritten der EU-UN-Beziehungen gespiegelt. UN und EU differenzieren ihre Beziehungen weiter aus, indem sie über ein ›Clearing House‹ für EU-Truppensteller in UN-Operationen diskutieren, die Einbeziehung der EU in das ›United Nations Standby Arrangements System‹ beraten und sogar den Modulansatz erörtern. Zugleich

arbeiten sie auf das hier unterstellte eigentliche Ziel, die Selbstverantwortung des afrikanischen Kontinents in der Friedenssicherung, hin.<sup>46</sup> In der Zwischenzeit werden parallel geführte Einsätze von UN und EU in den Konfliktgebieten Afrikas südlich der Sahara weiterhin essenzieller Teil eines globalen Friedenssicherungsregimes sein. Dass die einfachste Lösung des UN-Unterstützungsbedarfs in der Friedenssicherung immer noch die stärkere Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an UN-Operationen wäre,<sup>47</sup> ist gemeinhin bekannt und gefordert, doch weit weniger realistisch als die komplexe Konstellation der Zusammenarbeit zweier organisationaler Akteure.

**30** Zur inter-organisationalen Konstellation in Mali siehe Thierry Tardy, Mali: The UN Takes Over, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Issue Alert, Mai 2013 und EU-Dok. 2013/87/CSFP v. 18.2.2013.

**31** Zur Situation in der ZAR siehe UN Press Release SC/11242 v. 6.1.2014 sowie EU Pressemitteilung, Memo IP/14/99 v. 4.2.2014.

**32** Beschluss des Friedens- und Sicherheitsrats der AU: AU Doc. PSC/PR/COMM.2 (CCCLXXXV) v. 19.7.2013; UN-Dok. S/RES/2127 v. 5.12.2013; UN Doc. S/2014/142 v. 3.3.2014.

**33** Weitere Hintergründe bei Thierry Tardy, EUFOR RCA Bangui: ›Defence matters‹, EUISS, Januar 2014.

**34** EU-Dok. 2014/73/GASP v. 10.2.2014 (auf Grundlage von UN-Dok. S/RES/2134 v. 28.1.2014), 2014/183/GASP v. 1.4.2014, UN Doc. S/2014/45 v. 26.2.2014, Philippe Pontières, Vorbereitung von EU-Militäreinsatz in Zentralafrika läuft auf Hochtouren, Deutsche Welle, 14.2.2014.

**35** Vgl. Vereinte Nationen fordern von EU mehr Engagement in Zentralafrika, Süddeutsche Zeitung, 12.2.2014.

**36** Vgl. Bildt in Andrew Rettmann, EU Countries to Send Soldiers to Bangui, EUobserver, 20.1.2014, Brooks Tigner, European Council Approves CAR Peacekeeping Mission, IHS Jane's Defence Weekly, 11.2.2014.

**37** EU Doc. 2014/73/GASP v. 10.2.2014.

**38** Vgl. EU-Dok. 2014/73/GASP v. 10.2.2014.

**39** Vgl. UN-Dok. S/2014/142 v. 3.2.2014; AFP, Mit 1000 Mann nach Bangui, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 14.2.2014.

**40** Vgl. UN-Dok. S/RES/2149 v. 10.4.2014.

**41** Vgl. UN Doc. S/2014/142 v. 3.3.2014.

**42** Vgl. Bundestags-Drucksache 18/1081 v. 8.4.2014.

**43** Annette Weber/Markus Kaim, Die Zentralafrikanische Republik in der Krise, SWP-Aktuell 2014/A 10, März 2014.

**44** Ebd.

**45** Vgl. AFP, a.a.O. (Anm. 39).

**46** Vgl. CMPD 11216/12, a.a.O. (Anm. 3).

**47** Im Jahr 2009 stellten die 27 EU-Staaten insgesamt nur 6,7 Prozent aller Blauhelme, vgl. Scheuermann, a.a.O. (Anm. 5), S. 172.

# Frankreichs Sonderrolle in Afrika

## Die französische Afrika-Politik zwischen nationaler Tradition und internationaler Verantwortung

Dustin Dehez



**Auf den ersten Blick scheinen die jüngsten französischen Interventionen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik an die besonders engagierte Rolle Frankreichs in Afrika seit dem Ende der Kolonialzeit anzuknüpfen. Doch die französische Afrika-Politik hat sich seit den neunziger Jahren verändert und bemüht sich um eine Multilateralisierung, ohne dabei die eigenen Interessen aufzugeben.**

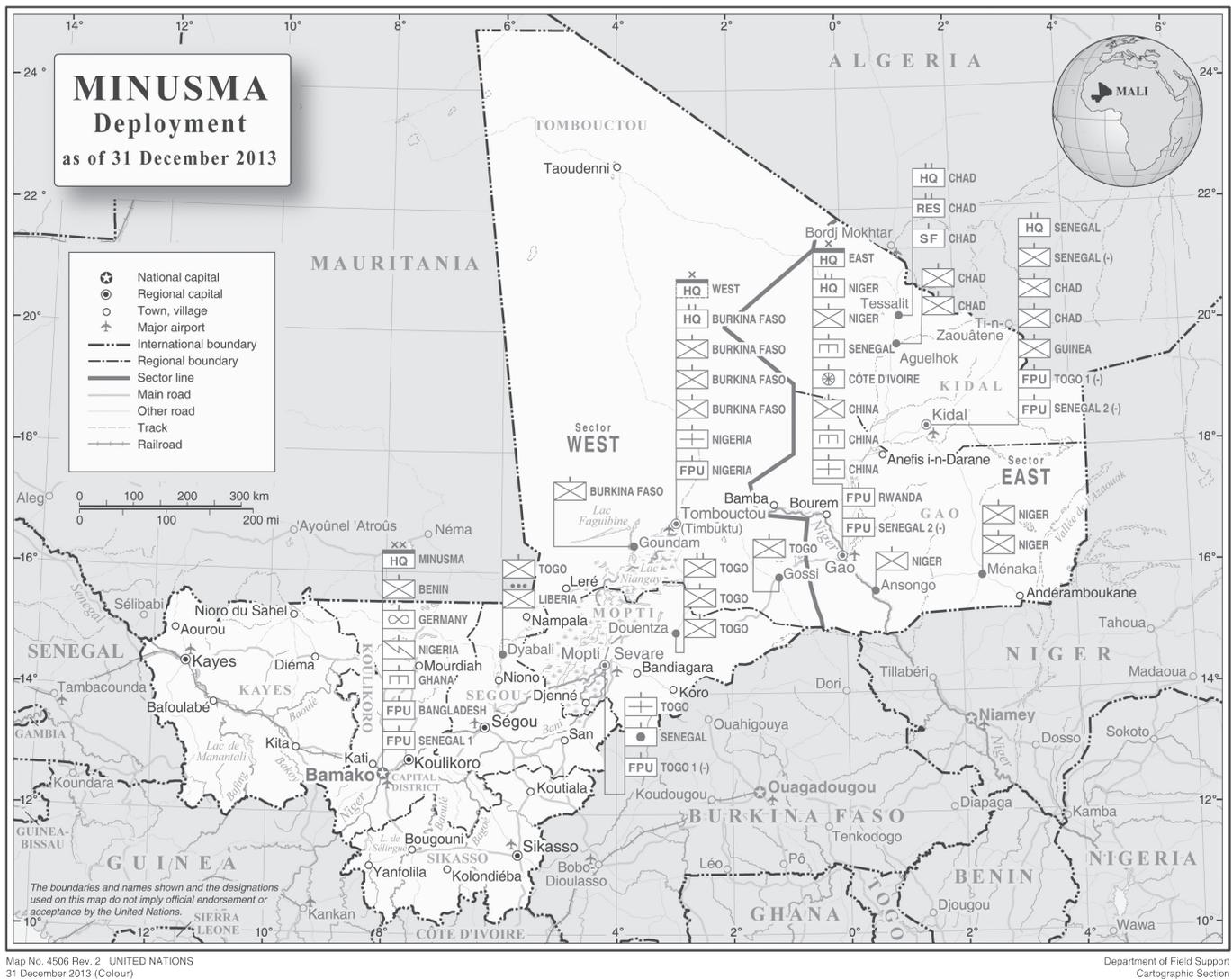
Vor 20 Jahren wurde in Ruanda einer der verheerendsten Völkermorde seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verübt, dem zwischen 800 000 und einer Million Menschen zum Opfer fielen. Der Genozid war zugleich ein kolossales Scheitern der internationalen Gemeinschaft, die sich nach dem Holocaust verpflichtet hatte, einem Völkermord nicht mehr tatenlos zuzusehen – doch in Ruanda genau das tat. Zwar waren die Vereinten Nationen mit einer Blauhelm-Mission vor Ort, doch die verfügte über zu wenig Truppen und ein unzureichendes Mandat, um den Völkermord aufhalten zu können.<sup>1</sup> Die Vereinten Staaten waren nach dem Debakel in Somalia 1993 nicht bereit, in einem weiteren afrikanischen Bürgerkrieg zu intervenieren, und die europäischen und afrikanischen Staatengemeinschaften waren dazu weder in der Lage noch gewillt. Die ehemalige Kolonialmacht Frankreich hätte wohl als einzige die Mittel gehabt, dem Völkermord Einhalt zu gebieten. Doch diese pflegte enge Beziehungen zu Ruandas damaligem Präsidenten Juvénal Habyarimana und dessen Regime. Die französische Regierung war zu Komplizen der Hutu-Extremisten geworden, die kurz nach Habyarimanas Tod Anfang April 1994 den Völkermord begannen. Der Genozid belastet schließlich auch das Verhältnis zwischen Frankreich und Ruanda bis heute. Die Aufarbeitung der französischen Politik während des Genozids ist kaum vorangekommen.<sup>2</sup>

Während in Ruanda, bei den Vereinten Nationen und in anderen Ländern an den Genozid gedacht wird, werden seit Ende 2013 in einem weiteren frankophonen Land Afrikas erneut gewaltige Verbrechen begangen. Niemand kennt die Zahlen der Opfer in der Zentralafrikanischen Republik genau, doch Zehntausende sind bereits gestorben und hunderttausende Menschen auf der Flucht. Massaker, Vergewaltigungen und Pogrome finden fast täglich statt. Die aus dem ruandischen Völkermord bekannte Macheite ist das Symbol eines neuen Massenmords, der – im Gegensatz zu Ruanda 1994 – weit weniger organisiert ist. Die Krise in der Zentralafrikanischen Republik veranlasste die französische Regierung im

Dezember 2013, die ›Opération Sangaris‹ zu autorisieren: eine militärische Intervention, die zumindest in der Hauptstadt Bangui und Umgebung für etwas Ruhe sorgen sollte. Die ›Opération Sangaris‹ ist schon die zweite Intervention, die Präsident François Hollande befahl, nachdem er Anfang 2013, unmittelbar nach Amtsantritt, die ›Opération Serval‹ autorisierte, mit der Frankreich in Mali intervenierte. Dort hatte eine Koalition aus Rebellen den Norden des Landes besetzt und mit Al-Qaida verbündete Kräfte hatten die direkte Kontrolle über das Territorium erkämpft. Das Eingreifen Frankreichs wurde in beiden Fällen von der internationalen Gemeinschaft zunächst begrüßt. Die französische Regierung hat zudem von Anbeginn für die Einbindung der Afrikanischen Union (AU) und der Vereinten Nationen gesorgt und sich dafür eingesetzt, dass die Europäische Union (EU) die Bemühungen um die Stabilisierung beider Länder unterstützt. Dennoch steht Frankreichs Bereitschaft, in seinen ehemaligen afrikanischen Kolonien zu intervenieren, stets unter dem Verdacht, mehr als nur humanitären Motiven zu dienen. Inwieweit diese jüngsten Einsätze an die Traditionen französischer Interventionen in Afrika anschließen, soll im Folgenden untersucht werden.

### Die Krisen in Mali und der Zentralafrikanischen Republik

Im Laufe des Jahres 2012 spitzte sich die Situation in Mali dramatisch zu. Zwar prägte der Konflikt zwischen dem Südwesten und dem Nordosten immer schon die fragile Sicherheitslage des Landes, aber das Vordringen der Rebellen und der Zusammenbruch der Regierung nach einem Staatsstreich brachte nun auch die Hauptstadt Bamako in Gefahr. Um den Vormarsch der Rebellen, die von der terroristischen Organisation ›Al-Qaida im Islamischen Maghreb‹ (AQIM) unterstützt wurden, zu verhindern, autorisierten die Vereinten Nationen bereits Ende 2012 eine militärische Intervention.<sup>3</sup> Die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) scheiterte 2012 noch mit dem Versuch, rechtzeitig eine Eingreiftruppe für den Norden Malis aufzustellen, sodass, angesichts der sich dramatisch verschlechternden Lage, Frankreich der Bitte der malischen Regierung folgte und im Januar 2013 in den Konflikt eingriff. Während die französischen Streitkräfte im Rahmen der ›Opération Serval‹ schnell die größeren Ortschaften im Norden Malis unter ihre Kontrolle bringen konnten, begann die französische Re-



gierung mit der Suche nach internationaler Unterstützung.

Die Krise in Mali wird seit Ende 2013 von dem Bürgerkrieg in der Zentralafrikanischen Republik überschattet, in dem es tagtäglich zu Massenmorden kommt. Auch diese Krise veranlasste Paris zu einem militärischen Eingreifen, auch wenn die verlegten Truppen bislang kaum in der Lage sind, die Sicherheit im Land wiederherzustellen. Das hat vor allem damit zu tun, dass Frankreich ursprünglich die ›Opération Sangaris‹ autorisierte, um die Séléka-Milizen zu entwaffnen, die Michel Djotodia Anfang 2013 als ersten muslimischen Präsidenten der Republik an die Macht gebracht hatten. Nun sehen sich die Friedenstruppen vor allem den Anti-Balaka gegenüber. Diese Milizen hatten sich als Selbstverteidigungsgruppen gegen die marodierenden Séléka gebildet, ziehen aber inzwischen selbst vergewaltigend und plündernd durch das Land. Die Anti-Balaka sind, wie zuvor die Séléka, für ethnische Säuberungen und Massaker verantwortlich. Sie legen die von den Friedenstruppen vorgenommenen Entwaffnungen als Parteinahme aus und verfügen über weit mehr Kämpfer als

die Séléka. So haben sich die Anti-Balaka bereits mit den Friedenstruppen aus Tschad angelegt, denen sie vorwarfen, mit den Séléka zu kooperieren. Nach mehreren Zwischenfällen zog Tschad das eigene Kontingent aus der Zentralafrikanischen Republik ab. Um beide Seiten zu entwaffnen und die ethnischen Säuberungen landesweit zu beenden, haben aber weder die Franzosen noch die EU oder AU genügend Truppen vor Ort.

Obwohl das französische Eingreifen den vollkommenen Verlust staatlicher Autorität in Mali verhindern und in der Zentralafrikanischen Republik die Gewalt zumindest in Ansätzen eindämmen konnte, stehen französische Militäreinsätze stets unter dem Verdacht, an die weitreichende Afrika-Politik anzu-

- 1 Siehe zum Thema Völkermord in Ruanda das Themenheft ›Lehren aus Ruanda 1994‹, Vereinte Nationen (VN), 2/2014.
- 2 Michaela Wiegel, Eine Vergangenheit, die nicht vergeht, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.4.2014, S. 10.
- 3 UN-Dok. S/RES/2085 v. 20.12.2012.

## Französische Interventionen in Afrika 1990 bis heute

Name der Operation	Ort	Jahr	Beschreibung
Opération Sangaris	ZAR	2013–	Stabilisierung der Zentralafrikanischen Republik
Opération Boali	ZAR	2002–2013	Evakuierung französischer Staatsbürger und Schutz der Hauptstadt Bangui
Opération Serval	Mali	Seit 2011	Stabilisierung des Nordosten Malis und Kampf gegen AQIM
Opération Harmattan/ NATO Unified Protector	Libyen	2011	Umsetzung Schutzverantwortung/UNSR-Resolution 1973
Ohne Namen	Côte d'Ivoire	2011	Eingriff, nach Laurent Gbagbos Weigerung, die Wahl Alassane Ouattaras anzuerkennen
Ohne Namen	Tschad	2008	Evakuierung frz. Staatsbürger und Schutz des Flughafens von N'Djamena
Ohne Namen	Dschibuti	2008	Logistische Unterstützung der Armee Dschibutis bei Zusammenstößen mit Eritrea
Ohne Namen	ZAR	2007	Schutz der Regierung von François Bozizé
Opération Épervier	Tschad	2006 (seit 1986)	Ursprünglich Schutz gegen Libyen, danach Stabilisierung Tschads
Opération Artemis	DR Kongo	2003	EU-Operation zur Stabilisierung der Provinz Ituri
Opération Licorne	Côte d'Ivoire	2002	Schutz frz./eur. Staatsbürger, Trennung der regulären Armee von Rebellen im Norden
Opération Khaya	Côte d'Ivoire	1999	Evakuierung frz. Staatsbürger während des Staatsstreichs von General Robert Gueï
Opération Khor Angar	Dschibuti	1999	Sicherung Dschibutis während des äthiopisch-eritreischen Krieges
Opération Malachite	DR Kongo	1998	Evakuierung frz. Staatsbürger aus Kinshasa
Opération Minurca	ZAR	1997–1998	Schutz der Hauptstadt Bangui und des UN-Personals
Opérations Almandin I,II und III	ZAR	1996–1998	Drei Interventionen, um den Sturz der Regierung von Präsident Ange-Félix Patassé durch aufständische Soldaten zu verhindern
Opération Azalée	Komoren	1995	Intervention, um die Komoren vor einem Putsch des Söldners Bob Denard zu schützen
Opération Turquoise	Ruanda	1994	Errichtung von Schutzzonen für ruandische Flüchtlinge
Opération Bajoyer	DR Kongo	1993	Evakuierung ausländischer Staatsbürger
Opération Volcan	Ruanda	1993	Evakuierung ausländischer Staatsbürger
Opération Verdier	Togo	1991–1992	Schutz frz. Staatsbürger in Lomé
Opération Godoria	Dschibuti	1991	Schutz Dschibutis vor heranrückenden Streitkräften Äthiopiens
Opération Requin	Gabun	1990	Evakuierung ausländischer Staatsbürger
Opération Noroit	Ruanda	1990–1993	Stützung des Regimes gegen Rebellen der «Rwanda Patriotic Front» (RPF)

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

knüpfen, die für Paris seit dem Ende der Kolonialzeit maßgeblich war: Frankreich hat zwischen 1960 und 2005 mehr als drei Dutzend Militäroperationen in Afrika durchgeführt. Zudem unterhält das Land immer noch größere Garnisonen auf dem afrikanischen Kontinent: in Dschibuti, Libreville (Gabun) und Dakar (Senegal). Darüber hinaus hat Frankreich auch in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Konflikten interveniert, in deren Nachgang Paris vor Ort präsent geblieben ist. Im Jahr 2002 etwa wurden Truppen in die Côte d'Ivoire (Opération Licorne) entsandt, wo die Einheiten französische Staatsbürger schützen sollten. Auch wenn die Präsenz französischer Streitkräfte in Afrika in den vergangenen Jahren immer weiter reduziert worden ist, ist Paris mit derart großen Kontingenten in der Region meist als einzige Macht auch in der Lage, in neu entstehenden Konflikten rasch zu intervenieren.

### Motive französischen Eingreifens im Wandel

Frankreich hat in den beiden gegenwärtigen Krisen humanitäre Motive für die Interventionen angeführt.

Dennoch steht die französische Regierung wegen der starken militärischen Präsenz auf dem Kontinent und der in der Vergangenheit gezeigten Interventionsbereitschaft im Verdacht, hinter den humanitären stünden auch noch andere Motive. Es ist durchaus bemerkenswert, dass Paris eine traditionell engagiertere Afrika-Politik verfolgt als andere ehemalige Kolonialmächte. Das liegt an dem hohen Stellenwert, den Afrika in der französischen Außenpolitik hat und immer schon hatte. Während Großbritannien auf dem afrikanischen Kontinent nur kleinere Protektorate unterhielt und sich ansonsten vor allem am Indischen Ozean und im Nahen Osten Kolonien suchte, konzentrierte sich der französische Kolonialismus vor allem auf die Sahel-Zone und Afrika südlich der Sahara. Als sich das Zeitalter des Kolonialismus nach dem Zweiten Weltkrieg dem Ende zuneigte, tat sich Frankreich besonders schwer, sein Imperium aufzugeben: Nur das Kolonialreich machte aus Frankreich nicht nur ein befreites, sondern auch siegreiches Land. Sinnfällig wurde dies wenige Jahre später, als Frankreich sich von 1954 bis 1962 auf einen langen und blutigen Krieg in Algerien einließ. Dass Paris so kurz nach dem Ende

des Zweiten Weltkriegs bereit war, erneut Krieg zu führen, lag vor allem an dem besonderen Status, den Algerien genoss: Algerien war nach französischem Recht nicht etwa eine Kolonie, sondern Teil des französischen Territoriums und damit der Idealtyp für die von Frankreich in Kolonialzeiten angestrebte Assimilation. Auch außerhalb Algeriens siedelten französische Kolonisten deshalb vor allem in Afrika. Noch immer leben 240 000 Französischen und Franzosen in Afrika und begründeten damit auch den anhaltenden Einfluss Frankreichs, den Paris vor allem kulturell zu legitimieren versucht hat und dessen Anknüpfungspunkte sich in der sogenannten ›Francophonie‹ finden.

Besonders enge Beziehungen zum frankophonen Afrika bestanden also weit über das Ende des Kolonialismus hinaus. Das betraf vor allem die politischen Eliten, die stets außerordentlich eng miteinander verbunden waren und die auch erklären, dass Frankreich immer wieder bereit war, Diktatoren zu unterstützen. Diese engen Beziehungen zwischen den politischen Eliten beider Seiten finden in der sogenannten *Françafrique* ihren Ausdruck. Sie wurden lange Zeit nicht etwa vom französischen Außenministerium koordiniert, sondern direkt vom Elysée-Palast. Niemand personifizierte das so sehr wie Jacques Foccart, der als Präsidentenberater für Afrika erheblichen Einfluss auf die französische Afrika-Politik ausübte: von Charles de Gaulle über Georges Pompidou und François Mitterrand bis Jacques Chirac. Hinzu kommt, dass die Verfassungssysteme der ehemaligen französischen Kolonien stark an das französische Vorbild angelehnt waren – und damit auch an dessen zentralistischem Regierungssystem.<sup>4</sup> Damit wurde indirekt auch die Grundlage für die Probleme der Gegenwart geschaffen, denn das französische Präsidialsystem begünstigte den Trend zu autoritären Systemen. Im Kalten Krieg war mit der *Françafrique* auch das Bestreben verbunden, die ehemaligen Kolonien im westlichen Einflussbereich zu halten. Im Rahmen der Entkolonialisierung in den fünfziger und sechziger Jahren hatte zwar auch Frankreich seine ehemaligen Kolonien in die Unabhängigkeit entlassen, das aber offenkundig nicht mit der Aufgabe des eigenen Einflusses gleichgesetzt.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Wegfall der Systemkonfrontation ging in Frankreich eine gewisse Normalisierung der französischen Afrika-Politik einher. Diese Normalisierung fand ihren Höhepunkt, als mit Nicolas Sarkozy der erste Präsident an die Regierung kam, der seine außenpolitische Agenda stark auf die Einbettung Frankreichs in feste transatlantische Beziehungen zugeschnitten hatte und der weit weniger mit der *Françafrique* verbunden war. Nicht zuletzt schränkten die Budgeteinsparungen den Bewegungsfreiraum der französischen Afrika-Politik zunehmend ein. Sarkozy beschrieb die Neuausrichtung der französischen Au-

ßenpolitik als ›rupture‹, womit er deutlich machte, wie tief der Einschnitt zu seinen Vorgängern sein sollte. Für die Bereitschaft, in afrikanischen Konflikten zu intervenieren, führt Paris inzwischen eine Reihe von Gründen an, die sich von den sicherheitspolitischen Konzeptionen anderer, gerade europäischer Staaten auf den ersten Blick nur wenig unterscheiden. So haben die vergangenen Regierungen stets darauf verwiesen, eine generelle Stabilisierung der Sahel-Zone anzustreben, um insbesondere fundamentalistischen Gruppen den Boden zu entziehen, allen voran AQIM.<sup>5</sup>

Zweitens will Paris den Drogen- und Waffenschmuggel sowie den Menschenhandel eindämmen; beide Probleme betreffen vor allem das westliche Afrika und die Sahel-Zone. Frankreich bestreitet nicht, dass es über diese, auf die Sicherheit Europas gemünzten Ziele hinaus, auch seinen Einfluss erhalten will. Das Interesse an den politischen Entwicklungen in der Region bleibt bestehen, auch wenn das Land nicht mehr so direkt in die politischen Prozesse involviert ist. Insofern ist auch wenig verwunderlich, dass die Afrika-Missionen in der französischen Gesellschaft Unterstützung finden. Die Nationalversammlung hat erst Ende Februar 2014 das Mandat der französischen Truppen in der Zentralafrikanischen Republik erweitert, und im Dezember 2013 empfing man im Elysée-Palast 53 Delegationen aus Afrika zu einem Gipfel über Fragen der afrikanischen Sicherheitspolitik. Dennoch ist Paris erkennbar darum bemüht, nicht den Eindruck zu erwecken, es handle allein.

## Europäisierung der französischen Afrika-Politik

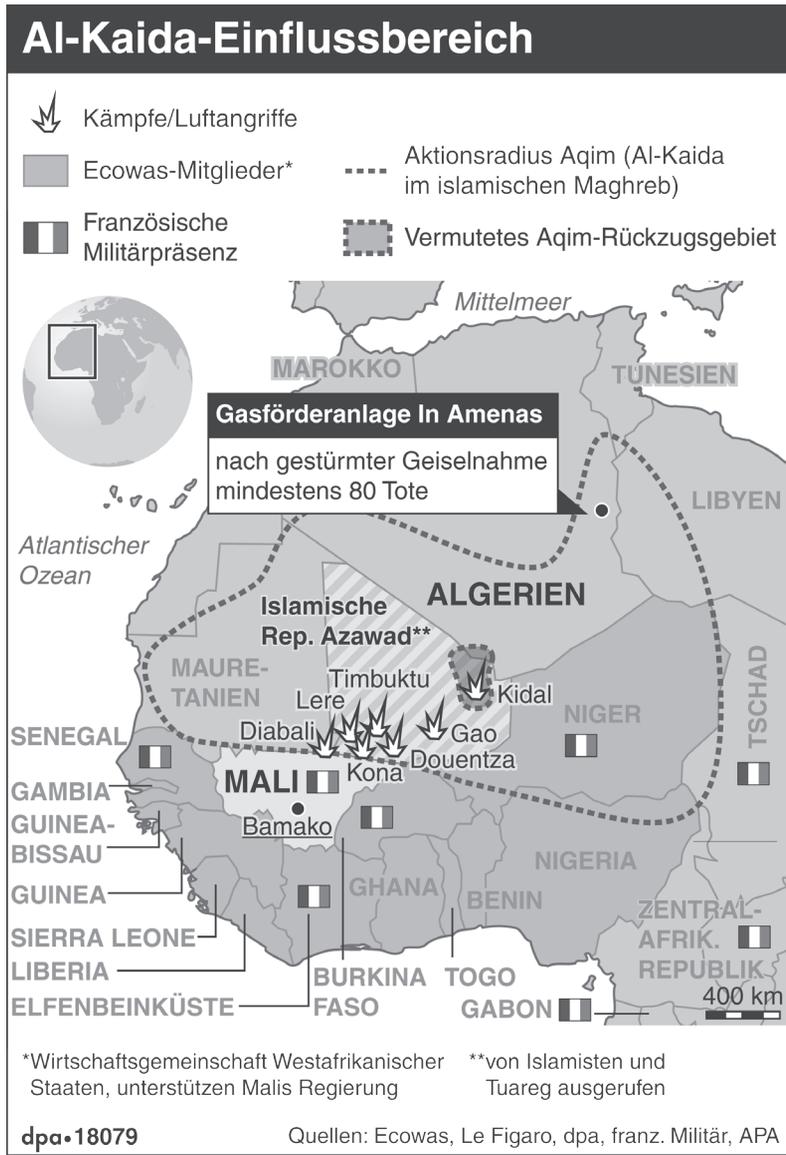
Seit einigen Jahren schon ist es Frankreichs Bestreben, die Europäische Union stärker in die Afrika-Politik einzubeziehen. Für Paris hat das gleich zwei politische Vorzüge: Erstens muss es die finanzielle und militärische Last des Engagements nicht mehr allein tragen. Zweitens schafft der multilaterale Rahmen eine Legitimität, die Frankreich in Folge des runden Völkermords verloren hat. Freilich führt diese Politik gelegentlich auch zu politischen Einschränkungen, denen Paris in der Vergangenheit so nicht unterlag. Insbesondere soweit es die Einhaltung demokratischer Grundsätze in den frankophonen Staaten betrifft, die in den Jahrzehnten zuvor

Besonders enge Beziehungen zum frankophonen Afrika bestanden weit über das Ende des Kolonialismus hinaus.

Mit dem Wegfall der Systemkonfrontation ging eine gewisse Normalisierung der französischen Afrika-Politik einher.

<sup>4</sup> Vgl. Goran Hyden, *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge 2006, S. 109.

<sup>5</sup> So hat AQIM die französische und internationale Intervention in der Zentralafrikanischen Republik verurteilt. Andrew McGregor, *Al-Qaeda Responds to Sectarian Clashes in the Central African Republic*, *Terrorism Monitor*, 12. Jg., 5/2014, S. 2f.



nicht im Mittelpunkt der französischen Politik gegenüber den frankophonen Staaten stand, kann Paris nicht mehr nach rein realpolitischen Gründen Regime unterstützen.

Die ›Europäisierung‹ der französischen Afrika-Politik steht mit einer unter Präsident Sarkozy begonnenen multilateralen Ausrichtung der französischen Außenpolitik insgesamt im Einklang.

Diese ›Europäisierung‹ der französischen Afrika-Politik steht mit einer unter Präsident Sarkozy begonnenen multilateralen Ausrichtung der französischen Außenpolitik insgesamt im Einklang. Sarkozy hatte im Jahr 2009 Frankreichs Sonderrolle in der NATO beendet und sein Land wieder in die militärischen Strukturen der NATO zurückgeführt. Sarkozy brach damit die an de Gaulle anknüpfenden außenpolitischen Leitlinien, die viele der französischen Alleingänge, allen voran in Afrika, legitimiert hatten. Zugleich ordnete Sarkozy eine Überprüfung und Neuausrichtung der französischen Verteidigungspolitik an. Sie sollte sich stärker an den Notwendigkeiten und weniger an den Gewohnheiten orientieren. Dies war eine klare Referenz an die *Françafrique*, mit der die besondere Rolle Frankreichs in Afrika beschrieben wird.<sup>6</sup> Und letztlich zwingt das Eintreten neuer Akteure auf den afrikanischen Kon-

inent – vor allem der Volksrepublik China, Indiens und Brasiliens – Paris dazu, mehr Verbündete zu suchen, um den eigenen Einfluss aufrechterhalten zu können. Das Bemühen um eine stärkere Beteiligung der EU an der Afrika-Politik leidet allerdings an zwei Mängeln: erstens der geringen Bereitschaft der europäischen Alliierten, im größeren Umfang an EUEinsätzen teilzunehmen, und zweitens den ausgebliebenen Fortschritten bei der Unterfütterung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) mit militärischen Instrumenten. Schließlich halten sich die anderen europäischen Staaten auch deshalb zurück, weil sie fürchten, für die französische Afrika-Politik instrumentalisiert zu werden. Daher bleibt Frankreich, trotz des Bemühens um eine ›Europäisierung‹ der Afrika-Politik, gerade in militärischen Belangen, oft nur der Alleingang.

Die Anfang April 2014 angelaufene Mission der Europäischen Union in der Zentralafrikanischen Republik, EUFOR RCA Bangui, macht dies auf exemplarische Weise deutlich. Zwar hat die Europäische Union früh ihre Bereitschaft erkennen lassen, den Einsatz Frankreichs in der Zentralafrikanischen Republik mit einer eigenen Mission zu flankieren. Diese Mission ist aber auf die Sicherung des Flughafens und Teile der Hauptstadt Bangui beschränkt. Darüber hinaus fällt sie mit nur 900 Soldaten deutlich kleiner aus als in den ursprünglichen Plänen vorgesehen. Selbst zu dieser geringen Stärke wächst die Mission erst im Juni auf. Einige europäische Staaten hatten die vermeintlich hohen Kosten moniert, so dass der Einsatz der EUFOR für die mandatierten sechs Monate bis Oktober 2014 nun nur noch 29 Millionen Euro kosten soll. Außerdem tat sich die EU schwer damit, genügend Truppen für den Einsatz zu finden. Erst in der dritten Runde konnten genügend Soldaten rekrutiert werden – und das auch nur, nachdem sich mit Georgien ausgerechnet ein Nichtmitglied der EU bereit fand, das nach Frankreich zweitgrößte Kontingent zu stellen. Dabei ist bezeichnend, dass auch für diese Mission von den eigens zu diesem Zweck geschaffenen ›EU-Battlegroups‹ kein Gebrauch gemacht worden ist, obwohl die Mission exakt den dafür notwendigen Kriterien entspricht.<sup>7</sup> Die ›Multilateralisierung‹ der französischen Afrika-Politik leidet also gerade im europäischen Kontext an der weiterbestehenden tiefen Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der GSVP.<sup>8</sup>

### Einbindung in AU und UN

Die französische Afrika-Politik hat sich aber nicht nur aus innenpolitischen Gründen verändert. Auch die Rahmenbedingungen auf dem Kontinent selbst haben sich grundlegend verschoben. Zur Blütezeit der *Françafrique* in den siebziger Jahren war regionale Kooperation in Afrika selten, die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) kaum mehr als ein

Papiertiger. Das hat sich mit der Gründung ihrer Nachfolgeorganisation AU im Jahr 2001 grundlegend geändert: Oft sind es die AU-Staaten, die sich angesichts von Krisen und Konflikten in den Mitgliedstaaten zum Handeln entschließen. Französische Interventionen füllen also nicht mehr allein Sicherheitslücken in den afrikanischen Staaten, sondern finden parallel zu Friedensmissionen der AU statt oder gehen diesen voraus. Vor diesem Hintergrund ist eine besonders enge Abstimmung zwischen Frankreich, der AU und den UN unabdingbar geworden. Diese Beziehungen sind nicht mehr eingleisig. Schon weil die Afrikanische Union einen erheblichen Einfluss darauf hat, ob der UN-Sicherheitsrat Missionen autorisiert, bemüht sich Paris um eine Koordination der eigenen Aktivitäten mit der AU. Die Europäische Union unterhält am Sitz der AU in Addis Abeba einen Sondergesandten. Dessen oder deren Aufgabe ist, die Missionen im Rahmen der GSVP mit der AU zu koordinieren.

Der UN-Sicherheitsrat hatte bereits im Dezember 2012 die UN-Mission in Mali autorisiert (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA), die sowohl den politischen Prozess als auch die Friedensmission der Afrikanischen Union, die ›African-led International Support Mission in Mali‹ (AFISMA), unterstützen sollte.<sup>9</sup> Dennoch gab es zunächst kaum ernsthafte Überlegungen zu einer Mission der Vereinten Nationen selbst und der Bericht des Generalsekretärs Ban Ki-moon vom November 2012 nährte Zweifel an der Machbarkeit einer UN-geführten Intervention.<sup>10</sup> In der Zentralafrikanischen Republik autorisierte der UN-Sicherheitsrat die ›Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine‹ (MISCA), deren Kontingente zunächst von Burundi, Kamerun, Ruanda, Tschad und bemerkenswerterweise von beiden Kongos (Demokratische Republik und Republik) gestellt wurden. Allerdings bleibt in der Zentralafrikanischen Republik das Hauptproblem der Vereinten Nationen und Frankreichs, dass keine der Konfliktparteien den UN wirklich traut und die Friedenstruppen nicht genügend Soldaten haben, um die Massaker wirksam zu unterbinden. Am 10. April 2014 schließlich autorisierte der Sicherheitsrat eine 12 000 Personen starke UN-Mission (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA), welche die Truppen der MISCA im September 2014 ablösen sollen.<sup>11</sup> Gleichzeitig werden die französischen Truppen, die nicht unter UN-Führung fallen sollen, nach Kapitel VII UN-Charta ermächtigt, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die MINUSCA in ihrem Auftrag zu unterstützen. Im Sicherheitsrat eingebracht werden die entsprechenden Resolutionen von Frankreich, das sich internationaler Unterstützung in den Abstimmungen einigmaßen sicher sein kann.

## Schlussfolgerungen

In der französischen Afrika-Politik hat lange eine politisch problematische Kontinuität geherrscht, welche die oftmals unilateralen Interventionen Frankreichs grundsätzlich in eine Legitimationskrise gebracht hat. Aller Erleichterung über die französische Bereitschaft, in Mali und der Zentralafrikanischen Republik zu intervenieren, schwingt daher auch eine gewisse Skepsis mit, ob sich die Tradition der *Françafrique* nur unter anderen Vorzeichen fortsetzt. Allerdings sind die Bemühungen Frankreichs um eine Beteiligung der EU an der Afrika-Politik ernsthafter Natur – nicht zuletzt, weil die heutige politische Elite Frankreichs weit weniger an die *Françafrique* gebunden ist, als das noch zu Zeiten de Gaulles und Mitterands der Fall war.<sup>12</sup>

Für die Bundesrepublik ist die ›Europäisierung‹ der französischen Afrika-Politik aber nicht unproblematisch: die ›Europäisierung‹ kann nur gelingen, wenn Deutschland die Ankündigungen, sicherheitspolitisch mehr Verantwortung übernehmen zu wollen, auch wahr macht. Danach sieht es freilich bislang nicht aus. Zwar stand die Bundesrepublik Frankreich sowohl in Mali als auch in der Zentralafrikanischen Republik zur Seite. Dabei hat sich Berlin aber stets bemüht, den eigenen Fußabdruck möglichst klein zu halten: Für die EUFOR RCA Bangui etwa steuert es nur strategische Luftverlegefähigkeiten und Stabsoffiziere für das militärische Nachrichtenwesen bei.<sup>13</sup>

Diese selbstaufgelegte Beschränkung der Bundesregierung änderte sich auch nicht, als der Mission im Frühjahr 2014 mangels Truppenstellern beinahe das vorzeitige Aus drohte. Sie steht im krassen Gegensatz zu der erklärten Bereitschaft, sich stärker in Afrika zu engagieren.<sup>14</sup> Die Bundesregierung setzt

Für die Bundesrepublik ist die ›Europäisierung‹ der französischen Afrika-Politik nicht unproblematisch.

6 Vgl. Ian Taylor, *The International Relations of Sub-Saharan Africa*, New York 2010, S. 60.

7 Vgl. Thierry Tardy, *EUFOR RCA Bangui: ›Defence matters‹*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Issue Alert, Januar 2014.

8 Ausführlicher zur EU-UN-Zusammenarbeit in der Friedenssicherung siehe den Beitrag von Manuela Scheuermann in diesem Heft, S. 99–105.

9 UN-Dok. S/RES/2085 v. 20.12.2012.

10 UN Doc. S/2012/894 v. 28.11.2012.

11 UN-Dok. S/RES/2149 v. 10.4.2014.

12 Paul Melly/Vincent Darracq, *A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande*. London 2013, S. 10f.

13 Die Bundesrepublik beteiligt sich mit strategischem luftgestützten Verwundetentransport und Planungs- und Führungsfähigkeiten, wozu der Bundestag den Einsatz von bis zu achtzig Soldatinnen und Soldaten autorisiert hat, vgl. Antrag der Bundesregierung 18/1081 v. 18.04.2014.

14 Vgl. etwa den Artikel der deutschen und französischen Verteidigungsminister: Ursula von der Leyen/Jean-Yves Le Drian, *Afrika stabilisieren*, FAZ, 2.4.2014. Vgl. auch Ekkehard Griep, *Mehr Afrika – mit mehr UN*, VN, 2/2014, S. 71.

## Drei Fragen an Heiner Bielefeldt



Foto: Cornelius Wachinger

**Im Januar 2014 sprach John Ging, Direktor im Amt für humanitäre Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA), mit Blick auf die Zentralafrikanische Republik von Anzeichen für einen Völkermord. Wie sehen Sie als Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit die Situation?**

Was die religiöse Dimension des Konflikts angeht, sollten wir in jedem Fall sehr vorsichtig sein. Zweifellos spielt Religion – Zugehörigkeit zum Christentum beziehungsweise zum Islam – eine Rolle im Konfliktgeschehen, sie

ist aber nicht der eigentliche Grund oder gar der Hauptgrund der Auseinandersetzung. Im letzten Jahr habe ich mich intensiv mit Sierra Leone beschäftigt und einen offiziellen Besuch durchgeführt. Viele der Gräueltaten, die wir derzeit in der Zentralafrikanischen Republik sehen, erinnern mich an den Bürgerkrieg, der in Sierra Leone vor zwölf Jahren zu Ende ging. Allerdings gibt es mindestens einen markanten Unterschied: In Sierra Leone spielte die Zugehörigkeit zu einer Religion nie eine Rolle in der Gewalteskalation. Das ist in der Zentralafrikanischen Republik offensichtlich anders. Trotzdem gehe ich davon aus, dass die fürchterliche Gewalt, die wir derzeit sehen, nicht angemessen als ›Religionskonflikt‹ beschrieben werden kann. Das wäre viel zu eng.

### **Worin sehen Sie die tieferliegenden Ursachen für den Konflikt?**

Es geht in dem Konflikt nicht um religiöse Differenzen zwischen Christen und Muslimen. Eine Hauptursache für die Gewalteskalation liegt meiner Einschätzung nach im Staatsversagen: Massive Korruption, Klientelismus, Manipulationen bei Postenvergabe usw. haben dazu geführt, dass das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit und Fairness staatlicher Institutionen dramatisch erodiert. Dies schafft ein Klima allgemeiner Unsicherheit, womöglich gar politischer Paranoia. Im Ergebnis zerfällt die Gesellschaft in Gruppierungen, die einander mit Angst und Misstrauen belauern. Erst an diesem Punkt kommt die Religion ins Spiel, sofern die bestehenden Gruppierungen weitgehend durch Religionszugehörigkeit definiert sind. Dann wird Religion ein Faktor des Konflikts, ist aber nicht seine Wurzel. Dies zu betonen, ist auch deshalb wichtig, weil eine falsche ›Religionisierung‹ von Konflikten dazu führen kann, dass wir die politischen Ursachen übersehen und nicht angemessen angehen. Eine einseitige Fokussierung auf Religion läuft im Ergebnis auf einen unpolitischen Fatalismus hinaus, als hätten wir es mit Konflikten zu tun, deren Ursachen viele Jahrhunderte zurück liegen und außerhalb der Reichweiten praktischer Politik liegen.

### **Haben die Vereinten Nationen und/oder ihre Mitgliedstaaten versagt, diesen Konflikt zu verhindern?**

Wer genau hier in welchem Maße versagt hat, kann ich nicht einschätzen. Was wir sicherlich brauchen, ist eine wirksamere Verbindung von Frühwarnung (early warning) – die Warnzeichen sind in der Regel ja klar sichtbar! – und schnellem Handeln (early action). Adama Dieng, Sonderberater des UN-Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord, arbeitet derzeit intensiv daran – auch mit der Perspektive, die Präventivkomponente innerhalb der Schutzverantwortung zu stärken. Einen Beitrag in dieser Richtung sehe ich auch im Aktionsplan von Rabat, der sich der Bekämpfung von Aufstachelung zu kollektivem Hass widmet.

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt hat den interdisziplinären Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg inne. Seit August 2010 fungiert er ehrenamtlich als UN-Sonderberichterstatter über Religions- oder Weltanschauungsfreiheit.

stattdessen ihre bisherige Politik fort, sich an Einsätzen der Europäischen Union nur im geringen Umfang zu beteiligen und dies auf Sanitätstruppen und logistische Fähigkeiten zu beschränken. Das wäre solange unproblematisch, solange die Bundesregierung gleichzeitig in anderen internationalen Formaten die angekündigte Verantwortungsbereitschaft einlöst. Allerdings ist Deutschland auch in Blauhelm-Missionen kaum präsent: mit 259 Soldaten, Polizisten und Militärexperten rangiert Berlin nur auf Platz 49 aller Truppensteller.<sup>15</sup>

Insofern erklärt sich die im Dezember 2013 auf dem Europäischen Ratsgipfel vorgestellte deutsche Ertüchtigungsinitiative ›Enable and Enhance Initiative‹ (E2I) zumindest zum Teil aus dem politisch gefassten Vorsatz, trotz der rhetorisch stets betonten Verantwortungsbereitschaft nicht direkt in die Verantwortung genommen werden zu wollen. Stattdessen setzt die Bundesregierung darauf, afrikanische Staaten durch Ausbildung, Beratung und Bereitstellung von Ausrüstung in die Lage zu versetzen, selbst für den Frieden zu sorgen und damit den Trend zu robusteren AU-Friedensmissionen zu beschleunigen.

Allerdings ist bislang kaum erkennbar, wie sich diese Initiative von klassischeren Ausbildungsprogrammen unterscheiden soll. Schließlich hat Paris bereits seit Jahren umfassende Ausbildungsprogramme in Afrika unterhalten. So diente etwa das im Jahr 1997 geschaffene Programm ›Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix‹ (RE-CAMP) gerade der Ausbildung afrikanischer Friedensstruppen. Dabei handelt es sich um eine Initiative, die Frankreich im Rahmen der GSVP im Jahr 2007 auf europäischer Ebene eingeführt hat und das als EURORECAMP bis 2010 bereits als Programm zur Operationalisierung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur lief. Die Bundesrepublik hat insofern mit der E2I nichts wirklich Neues auf den Weg gebracht – im Gegenteil ist es eher alter Wein in halbwegs neuen Schläuchen. Das französische Bemühen um die ›Europäisierung‹ der eigenen Afrika-Politik demonstriert daher auch immer die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der deutschen Außenpolitik.

<sup>15</sup> United Nations Peacekeeping, Troop and Police Contributors, Stand: 30.4.2014, [www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml)

# Mehr deutsche Soldaten in UN-Friedensmissionen? Ja!

Roderich Kieseewetter

Der Völkermord in Ruanda, bei dem bis zu eine Million Menschen ihr Leben verloren, jährt sich im Jahr 2014 zum 20. Mal. Das tragische Versäumnis der internationalen Gemeinschaft, den Genozid zu verhindern, hatte weitreichende Folgen in Bezug auf die Diskussion um völkerrechtliche Handlungspflichten und Eingriffsrechte. Innerhalb der Vereinten Nationen war dieses Scheitern Auslöser dafür, grundlegend die Effektivität bestehender Institutionen und Verfahren zu hinterfragen sowie über den strategischen Ansatz der UN-Friedensmissionen nachzudenken. Hieraus wurde das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) entwickelt. Gemäß der Schutzverantwortung ist jeder souveräne Staat dafür verantwortlich, seine Bevölkerung vor Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen oder Völkermord zu schützen. Kommt ein Staat dieser Verantwortung nicht nach, geht die Schutzverantwortung auf die Staatengemeinschaft über. Dies kann als *ultima ratio* auch zu einer militärischen Intervention berechtigen.

Die Verantwortung zur Prävention und Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen darf für Deutschland kein Lippenbekenntnis bleiben. Hierbei geht es nicht nur um eine moralische Verpflichtung zum Schutz von Bürgern anderer Staaten. Die Krisen der jüngsten Vergangenheit, sei es in der Ukraine oder in Syrien, haben uns vor Augen geführt, dass, obwohl Deutschland von Freunden umgeben ist, die unmittelbare Nachbarschaft der Europäischen Union von schweren gewaltsamen Konflikten geprägt ist.

Die aktuellen Impulse unseres Bundespräsidenten Joachim Gauck und unserer Verteidigungsministerin Dr. Ursula von der Leyen haben die deutsche und europäische Sicherheitspolitik ganz oben auf die politische Agenda gesetzt. Die hierdurch angestoßene öffentliche Debatte zum deutschen Engagement in Krisenregionen ist ein erster wichtiger Schritt hin zur Entwicklung einer kohärenten außenpolitischen Strategie. Eine im Mai 2014 veröffentlichte repräsentative Erhebung, die vom Auswärtigen Amt und der Körber-Stiftung in Auftrag gegeben wurde, ergab, dass die Mehrheit der Deutschen einen Einsatz von Bundeswehrsoldaten im Ausland aus humanitären Gründen befürwortet. Wenn es darum geht, einen Völkermord zu verhindern, wenn Frieden und Sicherheit in Europa gefährdet sind oder ein Bündnispartner direkt bedroht ist, sprechen sich die Deutschen für ein militärisches Engagement aus.

Bislang beteiligt sich Deutschland zwar als viertgrößter Beitragszahler finanziell signifikant an den internationalen Friedensmissionen, stellt aber bei UN-

geführten Einsätzen gegenwärtig nur rund 260 Soldatinnen und Soldaten sowie Polizistinnen und Polizisten zur Verfügung. Das stärkste UN-Kontingent bilden rund 150 Soldatinnen und Soldaten bei der UNIFIL in Libanon, während sich die anderen Einsatzkräfte auf die Missionen MINURSO (Westsahara), MINUSMA (Mali), UNMISS (Südsudan), UNAMID (Sudan), UNMIL (Liberia), UNMIK (Kosovo) und UNAMA (Afghanistan) verteilen.

Es ist wichtig, darauf zu achten, dass das deutsche Engagement in Zukunft unserer Rolle in Europa angemessen ist und wir als zuverlässiger Partner in der internationalen Gemeinschaft zur Lastenteilung beitragen. Das kann durchaus bedeuten, mehr Bundeswehrsoldaten in UN-geführte Friedensmissionen zu entsenden, auch wenn diese explizit als Kampfeinsatz im Rahmen der Schutzverantwortung zur Verhinderung von Völkermord mandatiert sind. Jedenfalls sollte die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland dieses Thema aufgreifen und ergebnisoffen diskutieren. Denn mit Blick auf die Verantwortung Deutschlands als starker Impulsgeber in der EU brauchen wir zunächst eine breit geführte Debatte in fünf Bereichen: 1. Interessen, 2. Aufgaben, 3. Instrumente und 4. regionale Schwerpunkte der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Zudem bedarf es 5. einer klaren Kommunikationsstrategie, die darauf abzielt, der Bevölkerung und unseren Partnern das deutsche Engagement umfassender zu erklären. Man sollte darauf achten, die Diskussion nicht zu sehr auf das Militärische zu verengen. Die Konflikte in Afrika, aber auch in anderen Teilen der Welt, die eine massive Bedrohung für die Wahrung der Menschenrechte darstellen, werden sich nicht allein militärisch lösen lassen. Nur eine ganzheitliche, koordinierte, zivilmilitärische Strategie, die darauf abzielt, die Lebenssituation der Menschen in Krisenregionen nachhaltig zu verbessern, kann zu einer dauerhaften Durchsetzung der Menschenrechte führen, das ist ganz im Sinne vernetzten Handelns.

Den Vereinten Nationen kommt hierbei eine maßgebliche Rolle zu. Sie sind, ungeachtet der zahlreichen Herausforderungen, die Organisation mit der größten multinationalen Legitimationskraft und leisten durch Krisenprävention und Wiederaufbau, aber auch durch zahlreiche Friedensmissionen, einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung von Konfliktregionen und damit zur Wahrung der Menschenrechte. Deutschland sollte die UN deshalb nachhaltig finanziell, aber auch personell unterstützen, sowie Beiträge zur Strategiebildung der Vereinten Nationen im Sinne des genannten Fünfklangs leisten.



**Roderich Kieseewetter**, geb. 1963, ist seit dem Jahr 2009 Mitglied des Bundestages, Obmann der CDU/CSU-Fraktion für Auswärtiges und im NSA-Untersuchungsausschuss sowie Präsident des Reservistenverbandes.

# Mehr deutsche Soldaten in UN-Friedensmissionen? Nein!

Stefan Liebich



**Stefan Liebich**, geb. 1972, ist seit dem Jahr 2009 Mitglied des Bundestages für die Partei Die Linke und dort Mitglied des Auswärtigen Ausschusses.

Ich stimme dem deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier zu, wenn er sagt, unser Land solle Außenpolitik nicht nur von der Seitenlinie aus betreiben. Deutschland ist eine große und wichtige europäische Volkswirtschaft, es muss sich dieser Rolle bewusst sein und entsprechend handeln – nicht nur in Europa, sondern in einer immer stärker globalisierten Welt auch über Europa hinaus.

Ich stimme nicht zu, wenn dies bedeutet, vor allem mehr Soldaten in alle Welt entsenden zu wollen. Diesbezüglichen Plänen der Bundesregierung hat neben Frank-Walter Steinmeier auch Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen das Wort geredet. Und auch Bundespräsident Joachim Gauck hat sich auf der Münchener Sicherheitskonferenz entsprechend geäußert. Es ist der falsche Weg, der da eingeschlagen werden soll.

Deutsches internationales Engagement, sei es in Afrika oder in anderen Teilen der Welt, darf nicht an der Zahl der Soldaten gemessen werden, die wir bereit sind, ins Ausland zu schicken. Deutsches Engagement sollte vor allem daran gemessen werden, wie sehr wir bereit sind, in den Frieden zu investieren. Frieden sichern, soziale Ungleichheiten bekämpfen, Menschen befähigen, ihr Leben selbstständig zu leben und Ländern ermöglichen, sich unabhängig von Finanzhilfen aus Europa zu organisieren, das müssen die Kernbotschaften deutscher Außenpolitik sein.

Die Sicherung des Friedens ist meines Erachtens immer auch eine Kernaufgabe der Vereinten Nationen. In Verantwortung der UN gab und gibt es diverse wichtige Missionen. Zu diesen zähle ich den ›Blauhelm-Einsatz‹ auf Zypern, der seit Jahren den Waffenstillstand auf der Mittelmeerinsel mit Erfolg absichert. Die Nutzung militärischer Strukturen zur humanitären Hilfe kann auch in anderer Form zum Tragen kommen. Eine Luftbrücke im Rahmen einer Mission der Vereinten Nationen nach Kapitel VI UN-Charta, um Menschen in Gewaltkonflikten mit Medikamenten und Lebensmitteln zu versorgen, wäre eine solche Aufgabe deutscher Einsatzkräfte, die ich unterstützen würde.

Jeder Fall ist anders, eine pauschale Antwort kann es nicht geben. Und deshalb kann die Frage, ob zukünftig mehr oder weniger deutsche Soldaten in Friedensmissionen der Vereinten Nationen entsandt werden sollten, nicht einfach nur mit Ja oder Nein beantwortet werden. Das zentrale Kriterium für die Entscheidung, ob Soldaten in ein anderes Land entsandt werden, ist die konkrete Aufgabenstellung.

Aus meiner Sicht muss sich Deutschland deutlich mehr im zivilen Aufbau engagieren. ›Multidimensionale Friedenssicherung‹, wie es die Vereinten Nationen

nennen, ist etwas, das es zu unterstützen gilt. Hierbei wird in der Übergangsphase nach Konflikten die Einhaltung von Friedensvereinbarungen überwacht und es wird beim Aufbau von demokratischen Institutionen wie Parlamenten und Regierungen geholfen. Die Entwaffnung von Konfliktparteien wird begleitet und vorangetrieben und Verwaltungspersonal ausgebildet. Dafür braucht es aber nicht notwendigerweise weitere deutsche Soldaten, sondern vor allem zivile und finanzielle Unterstützung. Noch nie in der 61-jährigen Geschichte der UN waren so viele Menschen für friedenserhaltende Missionen im Einsatz wie in den vergangenen Jahren. Und angesichts der aktuellen Lage in der Welt scheint sich diese Tendenz eher noch fortzusetzen.

»Deutschland kann nicht wegschauen, wenn Morde geschehen und vergewaltigt wird«, sagte Ursula von der Leyen kürzlich und begründet damit mehr Engagement von deutschem Militär weltweit. Aber genau das ist der Fehler, denn Deutschlands Aufgabe muss es sein, zu handeln, bevor das Kind in den Brunnen gefallen ist. Eine kluge Außenpolitik wirkt präventiv bei drohenden Gewaltkonflikten. Der Stopp von Waffenexporten in Krisenregionen, die Hilfe zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit und Unterstützung bei der Überwindung von Religionskonflikten wären ein erster Schritt. Dann brauchen wir später auch nicht mehr dauernd darüber reden, deutsche Soldaten ins Ausland zu schicken.

Ein aktuelles Beispiel ist die Situation in der Zentralafrikanischen Republik. Anfang des Jahres entsandte Frankreich in einem dubiosen Verfahren Soldaten in das Land und forderte dann nachträglich die Unterstützung der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und Deutschlands ein. Es war ursprünglich kein Religionskonflikt, zu Beginn der Auseinandersetzungen taten sich beispielsweise junge Christen zusammen, um Moscheen zu schützen, damit Muslime unbehelligt ihrem Gebet nachgehen konnten. Es war letztlich vor allem die schwierige wirtschaftliche Situation, die die Menschen in den Konflikt trieb. Schon als sich abzeichnete, dass die Rebellen der Séléka die prekäre Lage im Land für ihre Zwecke missbrauchen wollen, wäre ein Eingreifen der Welt sinnvoll gewesen, mit Hilfen zum interreligiösen Dialog, mit Entwaffnung, mit Unterstützung für wirtschaftlichen Erfolg. Denn es sind vor allem junge Männer in der Zentralafrikanischen Republik, in Somalia oder auch in Nigeria, die sich aus Verzweiflung über ihre soziale Not den Rebellentruppen anschließen.

Die Ursachen derartiger Konflikte künftig frühzeitig zu erkennen, zu benennen und zu bekämpfen, sollte das Kernanliegen der Bundesregierung in der Außenpolitik werden. Dann gern auch jenseits der Seitenlinie.

## »Es ist keine Nord-Süd-Agenda mehr«

Interview mit **Amina Mohammed**, Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs für die Entwicklungsplanung nach 2015, über den Stand des Verhandlungsprozesses der Post-2015-Entwicklungsagenda, die maßgeblichen Diskussionsforen, die Einbeziehung der Wissenschaft, innovative Finanzierungsinstrumente, mögliche Rechenschaftsmechanismen und die Verantwortung der Mitgliedstaaten.

**Frage: Frau Mohammed, Sie wurden kurz vor dem Rio+20-Gipfel im Juni 2012 zur Sonderberaterin für die Entwicklungsplanung nach 2015 ernannt. Was sagte Ihnen Generalsekretär Ban Ki-moon, warum er Sie als Sonderberaterin braucht?**

**Amina Mohammed:** Er hat mir nicht wirklich gesagt, warum er mich braucht. Das erste, was er mir sagte, war, dass er sich meine Arbeit hinsichtlich der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) in Nigeria angesehen hat. Er sagte: Da Sie nun wissen, wie es auf lokaler Ebene funktioniert, wie wäre es mit der internationalen Ebene? Eine Person zu ernennen, die aus dem Süden kommt und im Bereich MDGs tätig war, war, glaube ich, eine gute Entscheidung. An der Gestaltung der Agenda beteiligt zu sein, empfinde ich als ein enormes Privileg. Es ist eine Agenda, die die Mitgliedstaaten nicht nur gestalten, sondern für die sie auch Verantwortung übernehmen wollen. Ich kann sie verstehen, weil ich von der nationalen Ebene komme. Ich habe mit den MDGs nach ihrer Einführung gerungen. Wir fragten uns: Wie schaffen wir das? Diese neue Aufgabe war also eine gute Gelegenheit und eine unglaubliche Verantwortung. Für mich war es keine einfache Entscheidung zu sagen: Ja, ich mache es.

**Derzeit laufen zwei Diskussionsprozesse gleichzeitig: ein Prozess zu den MDGs nach 2015 und seit dem Rio+20-Gipfel ein weiterer zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung, den sogenannten SDGs (Sustainable Development Goals).**

Es gibt nur einen Prozess.

**Beide Prozesse wurden bereits zusammengeführt?**

Ja. Die Post-2015-Entwicklungsagenda ist das Nachfolge-Programm der MDGs. Was in Gang gesetzt wurde, war kein paralleler Prozess. Man überlegte für die nächsten drei Jahre, was gebraucht wird: Wir brauchen eine Reihe von SDGs, die die MDGs ablösen. Wir benötigen einen Finanzierungsrahmen, und wir wollen der Frage nachgehen, welche Technologien notwendig sind. Verschiedene Aspekte müssen

berücksichtigt werden, um am Ende zu einem ganzheitlichen Post-2015-Rahmenplan zu gelangen. Dies sind alles Schritte auf dem Weg zur Post-2015-Entwicklungsagenda und keine parallelen Prozesse.

**Werden wir dann am Ende nur einen Zielkatalog haben?**

Einen Zielkatalog, einen universellen Rahmen, und es bedarf nachhaltiger Entwicklung, um dies zu erreichen.

**Nachhaltige Entwicklung ist also eher eine Methode als ein Ziel als solches?**

Nein, nachhaltige Entwicklung ist eine Strategie zur Armutsbeseitigung. Am Ende werden wir natürlich einen Zielkatalog haben. Wie wir diese Ziele nennen, werden wir sehen, wenn wir an diesem Punkt angelangt sind. Bisher haben die Mitgliedstaaten darum gebeten, dass das UN-Sekretariat Vorschläge für SDGs machen soll. Das Ergebnis werden wir schließlich in den Rahmenplan einarbeiten.

**Sind die von der Hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015 vorgelegten zwölf Ziele<sup>1</sup> eine solide Grundlage? Oder sind sie nur einer von vielen Vorschlägen?**

Es ist wahrscheinlich der fundierteste Vorschlag, der momentan vorliegt. Wenn Sie sich die Mitglieder der Gruppe ansehen, werden Sie feststellen, dass sie die bestehenden Herausforderungen und die Komplexität, vor denen wir im Bereich Entwicklung ste-



Amina Mohammed im Gespräch mit Anja Papenfuß.

Foto: Monique Lehmann

hen, gut repräsentierten. Ich denke, dass wir damit einen sehr sachkundigen Zielkatalog vorliegen haben. Doch Vorschläge, die von anderen Gruppen vorgelegt wurden, waren genauso hilfreich. Sie trugen dazu bei, dass viele unserer Diskussionen, die wir zum Thema nachhaltige Entwicklung geführt haben, auf einer guten Grundlage stattfinden konnten.

#### Was sind die wichtigsten Diskussionsforen?

Die beiden maßgeblichen offiziellen Foren für den zwischenstaatlichen Prozess sind die ›Offene Arbeitsgruppe über die Ziele für die nachhaltige Entwicklung‹<sup>2</sup> und der ›Zwischenstaatliche Sachverständi-

*»Es geht darum, Staaten zu unterstützen, und darum, dass wir alle gut genug vorbereitet sind, um die Post-2015-Agenda umzusetzen.«*

genausschuss für die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung‹<sup>3</sup>. Dies sind die beiden Gremien, denen wir alle zuarbeiten. Im September 2014 werden beide Gremien der UN-Generalversammlung ihre Ergebnisse vorlegen. Die Generalversammlung wird dann den Generalsekretär beauftragen, die Ergebnisse in eine Art Synthese-Dokument zusammenzutragen. Weitere Foren sind jene, die die UN selbst ins Leben gerufen haben. Es wurden thematische Konsultationen abgehalten, die Arbeit der Regionalkommissionen, die sozialen Medien mit ›myworld‹<sup>4</sup> oder auch das Netzwerk ›Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung‹ der Vereinten Nationen<sup>5</sup> (SDSN). Buchstäblich zehntausende von Vorschlägen wurden gemacht. Was sich als sehr nützlich erwiesen hat, war, dass das UN-System ein verantwortliches Büro eingerichtet hat, ›One Secretariat‹ genannt. Darüber hinaus haben wir noch ein technisches Unterstützungsteam, das die Aufgabe hat, die Mitgliedstaaten über die Entwicklungen zu informieren.

#### Welcher Abteilung ist es zugeordnet?

Es ist Teil des Exekutivbüros des Generalsekretärs und wird von der UN-Entwicklungsgruppe (UNDG) unterstützt. Es schließt Foren wie den Globalen Pakt und das SDSN ein. Das Sekretariat der Hochrangigen Gruppe hatte dort ebenso seinen Sitz. Den Vorsitz des technischen Unterstützungsteams teilen sich die Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) sowie das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP).

#### Welche Aufgaben übernimmt das SDSN? Oder auch der Wissenschaftliche Beirat?

Das SDSN ist eine Initiative, die versucht, Vertreter aller wissenschaftlichen Gruppen an einen Tisch zu bringen, um sicherzustellen, dass wir den

bestmöglichen wissenschaftlichen und akademischen Input erhalten. Die Mitglieder haben einen Bericht<sup>6</sup> vorgelegt, der ebenfalls Ziele enthält. Der Generalsekretär unterstützt das SDSN, welches von Professor Jeffrey Sachs geleitet wird und an der Columbia-Universität in New York beheimatet ist.

#### Was ist mit dem Wissenschaftlichen Beirat des Generalsekretärs (Scientific Advisory Board)?

Der Beirat wurde gerade erst eingerichtet. Wir hoffen, dass er bald zur Debatte beitragen wird. Ich denke aber, dass wir die Mitglieder nicht dazu drängen sollten. An vielem, was wir in Bezug auf Wissenschaft bisher erreicht haben, waren sie ohnehin auf die eine oder andere Art beteiligt, denn es sind herausragende Persönlichkeiten, die während des gesamten Prozesses konsultiert werden. Wichtig wird für uns werden, wie der Beirat uns hinsichtlich der Umsetzung beraten wird. Bei diesem Prozess können wir es uns nicht erlauben, zu scheitern und für die Länder keine Verantwortung zu übernehmen, nur weil es die Mitgliedstaaten sind, die momentan vorgehen und die Verantwortung tragen. Die Umsetzung wird der wichtigste Teil sein, und wie gut wir die Staaten dabei unterstützen.

#### Wie sieht es mit der Kontrolle der Umsetzung aus?

Es sollte einen Rechenschaftsmechanismus geben. Die Post-2015-Agenda ist eine andere Agenda, bei der es um Partnerschaft geht. Es geht nicht darum, mit dem Finger hierhin und dorthin zu zeigen. Es ist keine Nord-Süd-Agenda mehr. Die Post-2015-Agenda hat einen universellen Ansatz. Es geht darum, Staaten zu unterstützen. Es geht darum, dass wir alle gut genug vorbereitet sind, um diese Agenda umzusetzen. In Europa zum Beispiel: Wenn wir wirklich eine Transformation der Wirtschaft wollen, wären wir dann auch darauf vorbereitet? Im Bereich Handel, im Bereich Technologie? Sind wir bereit, in jene Fähigkeiten zu investieren, die wir für unsere eigene Jugend in Europa benötigen, damit diese zurechtkommt in einer Welt, die sich weiterentwickelt und wächst, und in der mehr Menschen mehr Einfluss auf ihre Lebensumstände haben?

#### Es gab zwei wesentliche Kritikpunkte an den MDGs: Zum einen, dass sie die Menschenrechte nicht einbezogen, und zum anderen, dass sie sich nur an Entwicklungsländer richteten. Werden diese Mängel in den neuen Zielen korrigiert?

Um eines klarzustellen: Die MDGs haben die Menschenrechte nicht ausgelassen; es war gar nicht vorgesehen, sie einzubeziehen. Dass wir kein ausgewiesenes Menschenrechtsziel haben, bedeutet nicht, dass die MDGs nicht auf die Menschenrechte ausgerichtet waren. Sie bezogen sich auf Bildung, Gesundheit, Frauen, den Zugang zu Wasser – das sind Rechte.

**Sie wurden nur nicht so genannt, aber sie waren es?**

Sie wurden nicht Rechte genannt. Aber das bedeutet nicht, dass es keine Rechte waren. Wir wissen, was es für eine Frau bedeutet, Zugang zu Wasser zu haben, oder für ein Mädchen, zur Schule zu gehen. Das sind Rechte, die erreicht wurden. Was jedoch den Vorwurf betrifft, die MDGs waren vom Norden auf den Süden gerichtet: absolut. Das war so gedacht. Das war der Blick durch eine ›Armut-Brille‹. Es ging um ODA [Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit – Official Development Assistance, d. Red.] und darum, all die jahrzehntelangen Bemühungen, zum Beispiel in Bezug auf Gesundheit und Bildung, die nicht gefruchtet hatten, in einem Rahmen zusammenzubringen und zu sagen: Lasst uns die MDGs daraus machen und sehen, ob wir so ein Minimum erreichen können. Es ist einfach, aus dem Jahr 2014 zurückzublicken. Aber eine andere als die Nord-Süd-Ausrichtung war niemals beabsichtigt.

Ich denke, dies ist korrigiert worden, denn schließlich diskutieren wir nicht zum ersten Mal über nachhaltige Entwicklung. Zwanzig Jahre nach 1992 können wir heute von nachhaltiger Entwicklung als dem einzigen Weg sprechen, um wirklich alle dazu zu bringen, soziale Inklusion zu leben und um sicherzustellen, dass das Wirtschaftswachstum auf den Menschen ausgerichtet ist und wir unsere Umwelt wirklich ernst nehmen. Es ist wichtig, dass wir nicht nur sagen: Lasst uns schauen, was die Ausbreitung der Wüsten macht oder was wir tun können, um die Zahl der Slum-Bewohner zu verringern. Nein. Wir müssen dies ernst nehmen. Der Klimawandel ist real. Wie fügen wir nun all diese Aspekte zu einer besseren, nachhaltigeren Lebensweise zusammen? Wie real dies sein wird, werden wir erfahren, wenn wir die Ziele aufgestellt haben und anfangen, sie auf nationaler Ebene umzusetzen. Nachhaltige Entwicklung ist eine enorme Verpflichtung, die wir von den Menschen und Regierungen in allen Aspekten und Bereichen einfordern. Daher muss sich das ›Business-as-usual‹ ändern.

**Die Wirtschaft muss sich auch verpflichten, oder?**

Die Wirtschaft wird ein maßgeblicher Teil des Prozesses sein. Wie wir die Wirtschaft und den Privatsektor in Bezug auf Entwicklung ansprechen werden, ist ebenfalls neu. Es gibt Regionen im Süden, die sich an der Entwicklungsagenda nicht im gleichen Maße beteiligt haben, wie wir es in den letzten 20, 30 Jahren getan haben.

**Nicht beteiligt?**

Nein. Wo war Lateinamerika? Wo war Osteuropa? Wo waren große Teile Südasiens, der Pazifischen Inseln? Wie wurden diese einbezogen? Und wenn Sie sich die arabische Welt ansehen, viele der Länder haben die MDGs erreicht, aber ihre Menschen hatten keine politische Stimme, und die Staa-

ten waren und sind noch immer instabil. Es ist also eine schwierige Agenda. Aber sie versucht, die Missstände zu beheben und sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird, durch die Maschen fällt und dass alle Anteil haben an einer besseren Welt: indem Armut und Ungleichheiten beseitigt werden und Wohlstand geteilt wird.

**Wie wird die neue Agenda finanziert?**

Die Mittel zur Umsetzung werden breit angelegt sein müssen. Die einfachste Antwort darauf ist: staatliche Entwicklungsgelder (ODA) müssen ein Teil davon sein. Die Mitgliedstaaten müssen ihren bestehenden Verpflichtungen nachkommen, die Gelder gezielter einsetzen, etwa indem man sich auf die LDCs, die am wenigsten entwickelten Länder, konzentriert und damit eine höhere Wirkung erzielt. Doch ODA ist nur ein schmales Stück des Kuchens. Es ist eine umfangreiche Agenda. Wir müssen dafür Finanzierungsquellen erschließen.

Unabhängig davon, ob es Staatsfonds, Eigenkapital oder Steueroasen sind: Zu wissen, wo die Steueroasen sind, ist das eine. Zu wissen, welcher Ins-

*»Nachhaltige Entwicklung ist eine enorme Verpflichtung, die wir von den Menschen und Regierungen in allen Aspekten und Bereichen einfordern.«*

trumente es bedarf, um das Geld wieder ins Land zurückzuholen, ist das andere. Es ist auch nicht einfach, sicherzustellen, dass das Land über ein starkes Steuersystem, eine starke Regierungsführung und ebensolche Institutionen verfügt, um zu gewährleisten, dass das Geld nicht wieder durch die Hintertür das Land verlässt. Das sind Elemente, die zusammengebracht werden müssen. Geld wird aus der besseren Nutzung von Ressourcen und der Rückgabe illegaler Gelder generiert. Doch darauf zu warten, bis solche Ressourcen freigesetzt werden, sollte nicht als ein Hinderungsgrund für Entwicklung verstanden werden. Wenn es einen guten Investitionsplan für

1 Siehe: [www.post2015hlp.org/the-report/](http://www.post2015hlp.org/the-report/)

2 Englisch: Open Working Group on Sustainable Development Goals, <http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>

3 Englisch: Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1558>

4 Siehe: [www.myworld2015.org](http://www.myworld2015.org)

5 Englisch: Sustainable Development Solutions Network, <http://unsdsn.org/>

6 An Action Agenda for Sustainable Development, SDSN, 6.6.2013, <http://unsdsn.org/resources/publications/an-action-agenda-for-sustainable-development/>

die Transformation der Wirtschaft gibt, warum sollte er auf Eis gelegt werden, weil man auf andere Ressourcen wartet? Wir müssen überlegen, was nötig ist, um ein positives Wirtschaftsumfeld für die Länder zu schaffen, damit sie ihren eigenen Reichtum zum Wohl der Bevölkerung ausschöpfen.

**Welcher Zeitraum ist für die Ziele angedacht?**

15 Jahre: 2030. Man kann den Zeitraum nicht zu kurz, aber auch nicht zu lang anlegen. Ein Zeitraum von 15 Jahren scheint dem allgemeinen Konsens zu entsprechen. Wir müssen nun einen Rechenschaftsmechanismus entwickeln, mit dem regelmäßig Expertenbegutachtungen und Bewertungen durchgeführt werden und darüber Bericht erstattet wird. Ich denke, die Fünfjahres-Bilanzierung bei den MDGs war gut, aber wir brauchen nun eine jährliche Berichterstattung, die die Staaten auf lokaler Ebene in die Pflicht nimmt.

**Wird es weiterhin für die Länder freiwillig sein?**

Es beruht weiterhin auf freiwilliger Basis. Die wahre Herausforderung liegt darin sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten sich dieser Agenda annehmen, dafür Verantwortung übernehmen. Sie haben keine Entschuldigung mehr dafür, die Ziele nicht umzusetzen. Die Entschuldigung für vorgeschriebene, diktierte MDGs könnte man verstehen. Es war nämlich eine Gruppe ziemlich cleverer Menschen in New York, die dies damals alles zusammengestellt hat. Es hat eine Weile gedauert, bis jeder und jede die MDGs verstanden hat, bis die Verantwortlichen auf Landesebene sie geschluckt – und manchmal auch wieder ausgespuckt haben. Doch im Jahr 2015 gibt es keine Entschuldigung mehr. Was wir [das UN-Sekretariat, d. Red.] sicherstellen müssen ist, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die neue Agenda die Interessen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft widerspiegelt und dass die Regierungsver-

treter bei den Vereinten Nationen in New York mit ihren Kolleginnen und Kollegen auf Landesebene sprechen. Neu ist, dass wir über Monitoring und Evaluierungen hinausgehen müssen. Wir diskutieren über einen Rechenschaftsmechanismus. Wie aber können Sie mit einer nicht rechtlich bindenden Vereinbarung Menschen zur Rechenschaft ziehen? Das ist eine große Herausforderung. Doch das ist ›work in progress‹.

**Die Aufmerksamkeit von Regierungen und Zivilgesellschaft auf solche langfristigen Entwicklungsthemen zu lenken, ist sicherlich besonders schwierig in Zeiten von ernsten Krisen, wie gegenwärtig in Syrien oder auf der Krim.**

Was die Entwicklungsagenda angeht, liegt die größte Herausforderung darin, die Armut von einer Milliarde Menschen zu beseitigen. Das ist die Herausforderung der nächsten 15 Jahre. Wenn wir dies nicht schaffen, bleibt Migration weiterhin ein Problem, bleibt Instabilität weiterhin ein Problem. Die Jugend wird keine Zukunft haben. Dies sind die Konsequenzen einer Entwicklungsagenda, die nicht ganzheitlich ist. Bei der neuen Agenda geht es nicht um ODA. ODA ist wichtig, aber es geht in Wirklichkeit darum, faireren Handel zu treiben. Es geht darum, gleichberechtigte Partnerschaften einzugehen. Es geht darum, in den Spiegel zu schauen und zu erkennen, welche Ungleichheiten im eigenen Land existieren, oder wo schwierige, aber notwendige Entscheidungen getroffen werden müssen, um unseren nicht-nachhaltigen Lebensstil zu ändern. Ansonsten werden Konsum und Produktion nicht zu den Dingen gehören, die wir jemals werden handhaben können. Wenn man den Lebensstil auf dieses [nicht-nachhaltige] Niveau festlegt, werden Chinas Milliarden und die Menschen in Indien und Afrika danach streben, und man wird sie nicht davon abhalten können. Das bedeutet, dass die Welt explodieren wird.

**Das ist tatsächlich ein riesiges Problem.**

Es ist ein Problem, aber auch eine Chance. Junge Menschen können etwas ändern. Sie können sich dafür einsetzen, dass der Mensch zählt und nicht materielle Dinge. Die Jugend kann das erreichen. Wir Älteren müssen zur Seite treten und ihnen dabei helfen. Das ist es, was ich meinen Kindern sage.



**Als Mitglied der DGVN ...**

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

Neugierig geworden? Dann besuchen Sie die DGVN-Webseite [www.dgvn.de](http://www.dgvn.de) oder nehmen Sie Kontakt zu uns auf:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin	Telefon: 030   25 93 75-0 info@dgvn.de www.dgvn.de	Zeitschrift VEREINTE NATIONEN zeitschrift@dgvn.de www.dgvn.de/index.php?id=1776
---	--	---

Das Interview in englischer Sprache fand am 20. März 2014 in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß, Chefredakteurin der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

# Die UN-Initiative ›Nachhaltige Energie für alle‹

## Entstehung, Einordnung und Aussichten

Harry Hoffmann · Götz Uckert

**Seit einigen Jahren befassen sich die Vereinten Nationen intensiv mit dem Thema nachhaltige Energie als wesentliche Entwicklungs herausforderung. Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen dabei ein Internationales Jahr, eine Dekade und eine Initiative. Mithilfe dieser Maßnahmen wollen die Länder gemeinsam als globaler Zusammenschluss von Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen an drei Zielen arbeiten: allgemeiner Zugang zu moderner Energie, Verdopplung des Energienutzungsgrads sowie Verdopplung des Anteils an erneuerbaren Energien am globalen Energiemix.**

Energie ist die Grundvoraussetzung für das Funktionieren unserer heutigen Gesellschaft. Ohne Energie gibt es keine moderne Landwirtschaft, kein sauberes Trinkwasser, keine moderne medizinische Versorgung, keine moderne Kommunikation und keine Mobilität. Ohne Energie kann die öffentliche Ordnung nicht aufrechterhalten und können Arbeitsplätze weder geschaffen noch erhalten werden. Der verlässliche Zugang zu Energie ist für alle Länder eine maßgebliche Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und eine moderne Lebensweise – die Schlüsselfrage für menschliche Entwicklung.<sup>1</sup> Entwicklungsländer sind beim Zugang zu bezahlbarer und nachhaltiger Energie jedoch klar im Nachteil. Allein in Afrika südlich der Sahara, einem Schwerpunkt der globalen Energiearmut<sup>2</sup>, haben rund 600 Millionen<sup>3</sup> Menschen keinen Zugang zu Elektrizität. Weltweit sind es zwei Milliarden Menschen.<sup>4</sup> In Afrika war in der letzten Dekade kein Fortschritt hinsichtlich des Zugangs zu modernen Energiequellen zu verzeichnen.<sup>5</sup> Die Stromerzeugungskapazität des gesamten Kontinents entsprach im Jahr 2008 der Spaniens, dies allerdings bei der 20-fachen Einwohnerzahl.<sup>6</sup>

Weiterhin ist in Entwicklungsländern der Zugang zu sogenannten traditionellen Energiequellen essenziell – vor allem Feuerholz, Dung und, in städtischen Gebieten, Holzkohle. Besonders gilt dies für den Bereich der Kochenergie. Insgesamt sind etwa 40 Prozent der Weltbevölkerung auch heute noch auf offene Feuerstellen zum Kochen angewiesen.<sup>7</sup> In Afrika, wo rund 95 Prozent der ländlichen Bevölkerung von der Nutzung traditioneller Biomasse abhängen,<sup>8</sup> führt eine zunehmende Unterversorgung in diesem Bereich unter anderem dazu, dass weniger Nahrung zubereitet oder die Kochzeit verringert wird.<sup>9</sup>

Ein Fortschritt bei der Energieversorgung breiter Teile der Weltbevölkerung ist unabdingbar, zumal zu beobachten ist, dass kein Staat in der neueren Geschichte substanziell Armut verringern konnte, ohne die Nutzung von kommerzieller Energie massiv voranzutreiben oder höherwertige Energiedienstleistungen beziehungsweise effizientere Nutzungsmöglichkeiten zu entwickeln.<sup>10</sup>

## Ohne Energie keine Entwicklung

›No energy means no development‹<sup>11</sup>, diese Einschätzung von Andris Piebalgs, dem EU-Kommissar für Entwicklung, wird von der überwiegenden Zahl der politischen Entscheidungsträger und Wissenschaftler geteilt, so zum Beispiel auch vom Vorsitzenden des Weltklimarats (IPCC) Rajendra Pachauri, der

1 Franz Alt, Bald muss kein Kind mehr verhungern, in: Norbert Neuser (Hrsg.), *Entwicklung braucht Energie. SE4ALL – für ein neues nachhaltiges Entwicklungsziel*, Berlin 2013, S. 97–105.

2 Morgan Bazilian/Smita Nakhoda/Thijs Van de Graaf, *Energy Governance and Poverty*, Energy Research & Social Science, 2014, <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.006>

3 Kamil Kaygusuz, *Energy Services and Energy Poverty for Sustainable Rural Development*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 15. Jg., 2/2011, S. 936–947, <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2010.11.003>

4 Ebd.

5 Neuser, a.a.O. (Anm. 1), S. 9–97.

6 Afrika. *Strategie 2030. Vermögen und Leben in der nächsten Generation*, Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg 2010.

7 Wouter H. Maes/Bruno Verbist, *Increasing the Sustainability of Household Cooking in Developing Countries: Policy Implications*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16. Jg., 6/2012, S. 4204–4221, <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2012.03.031>

8 Ebd.

9 Inge D. Brouwer/Jan C. Hoorweg/Marti J. van Liere, *When Households Run out of Fuel: Responses of Rural Households to Decreasing Fuelwood Availability*, Ntcheu District, Malawi, *World Development*, 25. Jg., 2/1997, S. 255–266.

10 Francis X. Johnson/Fiona Lambe, *Energy Access*, *Climate Change and Development*, Commission on Climate Change and Development, Stockholm, Mai 2009, S. 1–3, [www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/ccd\\_energyaccessclimateanddev2009.pdf](http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/ccd_energyaccessclimateanddev2009.pdf)

11 Statement by Commissioner Piebalgs on Sustainable Energy in Africa, Brüssel, 13.2.2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-3\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-3_en.htm)



**Harry Hoffmann**, geb. 1979, Diplom-Geograph, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V. in Müncheberg.



**Dr. Götz Uckert**, geb. 1965, ist ebenfalls Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V. in Müncheberg.

verdeutlicht: »Today energy remains the missing MDG [Millennium Development Goal]«<sup>12</sup>.

Die UN-Initiative ›Nachhaltige Energie für alle‹ (Sustainable Energy for All – SE4ALL) schließt diese Lücke. Sie stellt die erste Verpflichtungserklärung auf globaler institutioneller und politischer Ebene dar, welche sich auf Energiearmut bezieht.<sup>13</sup> Die Vision der SE4ALL-Initiative ist, allen Haushalten weltweit bis zum Jahr 2030 den Zugang zu modernen Energiedienstleistungen zu ermöglichen.

Entsprechend wurden als gleichrangige **Ziele der Initiative** definiert:

1. Universeller Zugang zu nachhaltiger Energieversorgung (insbesondere Strom und Kochenergie);
2. Verdopplung der Steigerungsrate der Energieeffizienz sowie
3. Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energien am globalen Energiemix.<sup>14</sup>

Diese drei Ziele ergänzen sich und sind maßgeblich für eine nachhaltige Entwicklung – auch und vor allem für die Staaten des globalen Südens. Die Initiative ist holistisch angelegt, und ihre Ziele richten sich auf nichts weniger, als eine ›dritte industrielle Revolution‹, welche die Chancen der erneuerbaren Energien mit denen des Internets und der Digitalisierung verbindet, wie Kandeh Yumkella, Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für nachhaltige Energie für alle, es ausdrückt. Yumkella ist der ehemalige Direktor der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und Vorsitzender von ›UN-Energy‹.<sup>15</sup> ›UN-Energy‹ und Yumkella als Vorsitzender haben die Aufgabe, innerhalb des UN-Systems energierelevante Aktivitäten zu koordinieren und zu bündeln.<sup>16</sup> Jeder Staat, ob Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsland, kann die drei Ziele auf seine Weise unterschiedlich gewichten. So werden sie besser auf den spezifischen Entwicklungsstand ausgerichtet und kommen den Bedürfnissen seiner Bevölkerung entgegen.<sup>17</sup> Für Industriestaaten mag der Schwerpunkt zum Beispiel eher auf der Steigerung der Energieeffizienz liegen, wohingegen für Entwicklungsländer der Aufbau einer (nachhaltigen) energetischen Grundversorgung als Initialzündung weitaus wichtiger sein mag. Insbesondere erneuerbare Energietechnologien finden hier ihren Platz. Indem sie sowohl eine effizientere Erzeugung ermöglichen als auch eine dezentrale Versorgung vereinfachen, bilden sie einen guten Ansatzpunkt, um die jeweiligen Zielmarken zu erreichen.

## Internationales Jahr, UN-Dekade und Initiative

Den Herausforderungen des globalen Problems der Energiearmut und Energieeffizienz wurde im Rahmen der Vereinten Nationen mit einer dreifachen Strategie begegnet. Es wurde: 1. ein Internationales Jahr, 2. eine UN-Dekade und 3. eine Initiative aus der

Taufe gehoben. Diese drei Elemente stehen nicht nebeneinander, sondern überschneiden, ergänzen und befruchten sich gegenseitig. Im Folgenden werden ihre jeweils wesentlichen Merkmale skizziert.

### 1. Internationales Jahr der nachhaltigen Energie für alle

Am 20. Dezember 2010 verabschiedete die UN-Generalversammlung Resolution 65/151, welche das Jahr 2012 zum ›Internationalen Jahr der nachhaltigen Energie für alle‹ erklärt. In dieser Resolution werden unter anderem die ›Grundsätze der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung und der Agenda 21‹ (Rio 1992), der ›Durchführungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung‹ (Johannesburg 2002) sowie die ›Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen‹ (New York 2000) als vorausgehende Entwicklungsschritte dargestellt. Die von Energiearmut betroffenen Staaten, wie zum Beispiel die AKP-Gruppe (afrikanische, karibische und pazifische Staaten), äußerten sich positiv zu dem Internationalen Jahr.<sup>18</sup>

Bereits im August 2012 verwies UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in einem Bericht an die Generalversammlung (A/67/314) auf einige Erfolge des fortschreitenden Internationalen Jahres. Zum Beispiel sei erreicht worden, dass Energieeffizienzprojekte stärker aus privater Hand finanziert und auf lokaler Ebene mehr Weiterbildungsmaßnahmen mit Schwerpunkt auf erneuerbare Energie angeboten wurden.

Auf der ›Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung‹ (›Rio+20‹) im Juni 2012 in Rio de Janeiro konnte unter anderem verkündet werden, dass im Rahmen der verknüpften SE4ALL-Initiative zum damaligen Zeitpunkt bereits über 50 Staaten der Initiative beigetreten waren und über

Jeder Staat, ob Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsland, kann die drei Ziele auf seine Weise unterschiedlich gewichten.

Den Herausforderungen des globalen Problems der Energiearmut und Energieeffizienz wurde im Rahmen der Vereinten Nationen mit einer dreifachen Strategie begegnet.

<sup>12</sup> Matthias Williams, Energy Neglect Hurting Poverty Fight: U.N. Climate Chief, 21.1.2009, <http://in.reuters.com/article/2009/01/21/us-india-energy-idINTR50K36G20090121>

<sup>13</sup> Bazilian/Nakhooda/Van de Graaf, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>14</sup> A Vision Statement by Ban Ki-moon, Secretary-General of the United Nations, Sustainable Energy for All, New York, November 2011, S. 4, [www.un.org/wcm/webdav/site/sustainableenergyforall/shared/Documents/SG\\_Sustainable\\_Energy\\_for\\_All\\_vision\\_final\\_clean.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/sustainableenergyforall/shared/Documents/SG_Sustainable_Energy_for_All_vision_final_clean.pdf)

<sup>15</sup> Siehe: [www.un-energy.org/about/chair-and-vice-chair](http://www.un-energy.org/about/chair-and-vice-chair)

<sup>16</sup> Energy Access for the Poor: Can a Decade Make a Difference?, QFID Quarterly, The OPEC Fund for International Development, Januar 2014, [www.ofid.org/Portals/o/Publications/OQID%20Quarterly/OQ\\_January\\_2014\\_web.pdf](http://www.ofid.org/Portals/o/Publications/OQID%20Quarterly/OQ_January_2014_web.pdf)

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> African, Caribbean and Pacific Group of States Support Draft Resolution on UN Decade of Sustainable Energy for All, UNIDO Press Release, 14.12.2012, [www.unido.org/index.php?id=7881&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1296&cHash=a2e30f39a9498e4d4fe5c50a6512621](http://www.unido.org/index.php?id=7881&tx_ttnews[tt_news]=1296&cHash=a2e30f39a9498e4d4fe5c50a6512621)

50 Mrd. US-Dollar aus der Privatwirtschaft für deren Ziele gesammelt werden konnten. Zudem konnten weitere zwischenstaatliche Erfolge erzielt werden: Auf einer Konferenz der afrikanischen Energieminister in Addis Abeba im Jahr 2011 wurde das internationale Jahr begrüßt. Die Europäische Union rief Anfang 2012 die hiermit verknüpfte Initiative ›Energizing Development‹ (EnDev) ins Leben und bestärkte so ihre Verpflichtung, die Ziele der SE4ALL-Initiative (siehe weiter unten Punkt 3) zu erreichen.

Angesichts der Erfolge des internationalen Jahres stellte Ban Ki-moon fest, dass nun weitere Anstrengungen nötig seien, um die in Gang gesetzte Dynamik aufrechtzuerhalten und zu nutzen. Er schlug vor, eine UN-Dekade zum gleichen Thema auszurufen.<sup>19</sup>

## 2. Dekade der Vereinten Nationen ›Nachhaltige Energie für alle‹

Wenn die UN-Generalversammlung ein Thema als weltweit besonders bedeutsam einschätzt, ist eines der Instrumente, um dafür mehr Aufmerksamkeit zu schaffen, eine UN-Dekade auszurufen. Um dem Bedarf nach einem integrierten und kohärenten Ansatz hinsichtlich des Themenkomplexes Energie sowie der Förderung entsprechender übergreifender Synergien gerecht zu werden, rief die Generalversammlung am 21. Dezember 2012 in Resolution 65/215 die ›Dekade der Vereinten Nationen ›Nachhaltige Energie für alle‹ für die Jahre 2014 bis 2024 aus. Als Ziele der Dekade wurden in einem Bericht des Generalsekretärs<sup>20</sup> unter anderem folgende Punkte näher spezifiziert:

1. Die allgemeinen Rahmenbedingungen für Investitionen in die globalen Energiesysteme sollen verbessert werden (Die Internationale Energie-Agentur schätzt, dass allein das Erreichen von universellem Energiezugang eine Billion US-Dollar kosten wird).
2. Die allgemeine Forschungs- und Entwicklungstätigkeit soll gefördert werden, um die Kosten für saubere Energieerzeugung zu senken.
3. Die generelle Datengrundlage vor allem in Entwicklungsländern soll verbessert werden.
4. Die Dekade dient als Plattform, um Regierungen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) zusammenzubringen und Beispiele für bewährte Verfahren, Fachwissen und erfolgreiche Problemlösungsstrategien auszutauschen.

## 3. ›Sustainable Energy for All‹-Initiative

Die Initiative wurde von Ban Ki-moon ins Leben gerufen. Anlass war die Bitte der Generalversammlung in Resolution 65/151<sup>21</sup>, entsprechende Aktivitäten zu initiieren und zu koordinieren. Kurz vor dem offiziellen Beginn des ›Internationalen Jahres der nachhaltigen Energie für alle‹ veröffentlichte Ban im November 2011 eine Zukunftsvision<sup>22</sup> im Ein-

klang mit der Resolution. Infolge dieser persönlichen Initiierung durch den Generalsekretär hat die Initiative keine formalen Verbindungen zu multilateralen Prozessen oder Konventionen der UN. Ein wesentlicher Grund für die Initiierung bestand darin, alle gesellschaftlichen Sektoren an der Mobilisierung zu beteiligen.

Bereits im September 2011 hatte der Generalsekretär hierzu im Rahmen des ›Internationalen Jahres der nachhaltigen Energie für alle‹ eine ›Hochrangige Gruppe ›Nachhaltige Energie für alle‹ ins Leben gerufen. Deren Aufgabe war, eine möglichst große Anzahl an Akteuren als Repräsentanten der Initiative zu gewinnen. Die Gruppe sollte einen Aktionsplan ausarbeiten, der eine effiziente sowie effektive und langfristige Struktur für die Arbeit der Initiative sicherstellen könnte. Neben Ban Ki-moon, als Vorsitzender der Gruppe, waren Charles O. Holliday, Vorstandsvorsitzender der Bank of America, und Kandeh Yumkella als stellvertretende Vorsitzende beteiligt.

## Die Struktur der SE4ALL-Initiative heute

Die seit Ende 2012 bestehende Struktur wurde von der ›Hochrangigen Gruppe ›Nachhaltige Energie für alle‹ ausgearbeitet. Sie setzt sich zusammen aus einem ›Global Facilitation Team‹ (GFT), einem Beirat und einem Exekutivausschuss.

Das GFT wird von Yumkella geleitet. Es hat in erster Linie eine (politische) Katalysator-Funktion und weniger die Aufgabe direkter Arbeit oder Einflussnahme vor Ort.

Das GFT wird von einem Beirat (Advisory Board) unterstützt. Der Vorstand des Beirats besteht, neben Yumkella als Vorsitzendem und Ban Ki-moon sowie Jim Yong Kim, Präsident der Weltbank, als stellvertretende Vorsitzende, aus anderen namenhaften Führungspersönlichkeiten aus der Privatwirtschaft, Regierungsorganisationen, UN-Institutionen sowie von NGOs. Hauptaufgabe des Beirats ist, strategische Führungs- und Planungskompetenz einzubringen, Botschafter der Initiative zu sein und weitere Akteure zu mobilisieren.<sup>23</sup> Die Funktion der beiden Gremien, vor allem aber die des GFT, wird eine kontrollierende und koordinierende sein. Es sollen zum

Infolge dieser persönlichen Initiierung durch den Generalsekretär hat die Initiative keine formalen Verbindungen zu multilateralen Prozessen oder Konventionen der UN.

Die Initiative setzt sich zusammen aus einem ›Global Facilitation Team‹ (GFT), einem Beirat und einem Exekutivausschuss.

<sup>19</sup> International Year of Sustainable Energy for All, 2012, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/67/314 v. 16.8.2012, S. 12.

<sup>20</sup> United Nations Decade of Sustainable Energy for All, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/68/309 v. 6.8.2013.

<sup>21</sup> UN-Dok. A/RES/65/151 v. 20.12.2010, Abs. 3.

<sup>22</sup> A Vision Statement, a.a.O. (Anm. 14).

<sup>23</sup> QFID Quarterly, a.a.O. (Anm. 16).

Beispiel die (Empfänger-)Länder darin unterstützt werden, nationale Energiepläne auszuarbeiten.<sup>24</sup>

Des Weiteren gibt es einen Exekutivausschuss (Executive Committee), dessen Vorsitzender Charles O. Holliday ist. Dieser Ausschuss unterstützt den Leiter der Initiative auf politischer Ebene, kontrolliert den strategischen Arbeitsplan und die Budgetlinien und erarbeitet entsprechende Berichte und Empfehlungen für den Beirat.

Die Aktivitäten des GFT, des Beirats sowie des Exekutivausschusses werden ferner von einem ›Energy Access Practitioner Network‹ flankiert, dessen Hauptaugenmerk auf Elektrifizierungsoptionen auf der Haushalts- und Dorfgemeinschaftsebene liegt. Die Koordinierung des Netzwerks liegt bei der United Nations Foundation, einer mit Mitteln des Medienmoguls Ted Turner gegründeten gemeinnützigen Stiftung. Dieses Netzwerk operiert also, im expliziten Gegensatz zum GFT, auf lokaler und regionaler Ebene. In diesem Netzwerk kommunizieren und kooperieren verschiedene Akteure mit dem vornehmlichen Ziel, Investitionshemmnisse auf lokaler Ebene abzubauen und die Verbreitung innovativer Energietechnologien sowie effektiver Finanzierungs- und Distributionsmechanismen zu fördern. Zur Umsetzung wurden einzelne themenspezifische Arbeitsgruppen gebildet.<sup>25</sup>

In finanzieller Hinsicht fördert die Initiative durch öffentlich-private Partnerschaften (unter anderem von Banken, Industrie und Privatwirtschaft) eine Risikominderung. Die enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in Form von der gemeinsamen Entwicklung neuer nachhaltiger Energietechnologien erleichtert private Investitionen<sup>26</sup> und ist in der Lage, Hindernisse zu erkennen und für eine Beteiligung der Privatwirtschaft aus dem Weg zu räumen.<sup>27</sup> Durch die Investitionstätigkeit und langfristig demonstrierte Investitionswilligkeit internationaler Institutionen wie der Weltbank wird insgesamt das Risiko für private Investoren, zum Beispiel in die Energieinfrastruktur von Entwicklungs- und Schwellenländern zu investieren, gemindert und die allgemeine Investitionstätigkeit in diesen Sektoren erhöht.<sup>28</sup> Anfang 2014 waren bereits 80 Staaten offiziell an der Initiative beteiligt – 42 weitere haben ihre formale Zustimmung signalisiert.<sup>29</sup> Die Initiative hat explizit die Vision, durch Investitionen und nicht durch Entwicklungshilfe zum gesteckten Ziel zu gelangen.<sup>30</sup>

## Fortschrittsüberprüfung

Bereits im Jahr 2013 wurde von der SE4ALL-Initiative ein erstes System veröffentlicht, das die klare Dokumentation und Verfolgung der globalen Fortschritte der Initiative ermöglichen soll. Dieses ›SE4ALL Global Tracking Framework‹ wurde von Expertinnen und Experten von 15 verschiedenen Organisationen unter der Leitung der Weltbank er-

arbeitet<sup>31</sup> und besteht aus transparenten, anwendungsorientierten Indikatoren. Der aktuelle energiebezogene Status von 170 Nationen wurde mit Blick auf Energiezugang, den Aktivitäten hinsichtlich der Energieeffizienz und erneuerbaren Energien sowie dem Energieverbrauch erfasst. Hierbei wurde festgestellt, dass die Erreichung des ersten Zieles, dem des universellen Energiezugangs, stark von den Fortschritten, die 20 Länder mit ›großen Auswirkungen‹ und ›hohem Tempo‹ machen, abhängt. Die Ziele bezüglich der Energieeffizienz und dem Anteil an erneuerbarer Energien stehen wiederum in engem Zusammenhang mit den Entwicklungen in 20 Schwellen- und Industriestaaten, welche zusammen für 80 Prozent des globalen Energiekonsums verantwortlich sind.<sup>32</sup>

## Wichtige Akteure

Im August 2013 veröffentlichte der Generalsekretär einen Bericht, in dem er die bisherigen Entwicklungen und Vorreiterrollen mit Blick auf die Dekade und die Initiative zusammenfasste (A/68/309). Als besonders aktiv wurden unter anderem die Staaten Nord- und Westeuropas, die Europäische Kommission, die UNIDO, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Weltbank, die United Nations Foundation sowie ›UN-Energy‹ herausgehoben. Vor allem ›UN-Energy‹ ist stark an der Einrichtung des für die laufende Arbeit der SE4ALL-Initiative so wichtigen GFT beteiligt. Weiterhin hervorgehoben wurden unter anderem die Rollen Brasiliens und Chinas. Brasilien zum Beispiel hat vor, in den nächsten zehn Jahren 235 Mrd. US-Dollar in erneuerbare Energien zu investieren, um den universellen Energiezugang seiner Bevölkerung zu erreichen. China plant größere Vorhaben hinsichtlich der Produktion von Windenergie. Auch die Aktivitäten der USA wurden positiv erwähnt. Als besonders unterstützend wurden die EU sowie die Aktivitäten der Weltbank hervorgehoben. Im System der Vereinten Nationen haben mehrere Organisationen

Die Initiative hat explizit die Vision, durch Investitionen und nicht durch Entwicklungshilfe zum gesteckten Ziel zu gelangen.

Das ›SE4ALL Global Tracking Framework‹ besteht aus transparenten, anwendungsorientierten Indikatoren.

<sup>24</sup> Charles O. Holliday, *Sustaining Human Life Through Sustainable Energy*, *Energy Strategy Reviews*, 2/2014, S. 209–210, <http://dx.doi.org/10.1016/j.esr.2013.12.003>

<sup>25</sup> Siehe: [www.se4all.org/about-us/practitioner-network/](http://www.se4all.org/about-us/practitioner-network/)

<sup>26</sup> Holliday, a.a.O. (Anm. 24).

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> QFID Quarterly, a.a.O. (Anm. 16).

<sup>29</sup> *Powering Affordable, Reliable and Sustainable Energy*, SE4ALL, Africa Hub, Februar 2014, [www.se4all.org/wp-content/uploads/2013/10/SE4ALL-africa-hub-leaflet-web\\_Feb-2014.pdf](http://www.se4all.org/wp-content/uploads/2013/10/SE4ALL-africa-hub-leaflet-web_Feb-2014.pdf)

<sup>30</sup> QFID Quarterly, a.a.O. (Anm. 16).

<sup>31</sup> UN Doc. A/68/309 v. 6.8.2013, Abs. 19.

<sup>32</sup> Johnson/Lambe, a.a.O. (Anm. 10).

verschiedene Schwerpunkte hinsichtlich der Initiative entwickelt. Die folgende Auflistung ist nicht vollständig, gibt aber einen Überblick über die energiepolitischen Kernziele der jeweiligen Akteure:

1. UNDP: Abgleich zwischen Zielen und Maßnahmen der Initiative beziehungsweise der Dekade einerseits und den nationalen Entwicklungsplänen in Entwicklungsländern, den zukünftigen nachhaltigen Entwicklungszielen und den Klimadiskussionen andererseits; der Schwerpunkt liegt auf Lösungen von unten (›bottom-up‹) für Energieprobleme (Klein- und Kleinstsysteme);
2. WHO (Weltgesundheitsorganisation): Verminderung von gesundheitsschädlichen Auswirkungen durch das Kochen mit traditioneller Biomasse;
3. UNEP (Umweltprogramm der Vereinten Nationen): Teilnahme an weitreichenden Partnerschaften und Verbreitung des ›Global Tracking Frameworks‹; Unterstützung des SE4ALL zugeordneten Knotenpunkts (Hub) für Energieeffizienz in Dänemark (angesiedelt beim UNEP); Einspeisung in die UNEP-eigene globale Umweltfazilität (GEF) sowie Hervorhebung in eigenen Publikationen (zum Beispiel im ›Global Environmental Outlook‹);
4. FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen): Einrichtung des Programms ›Energy-Smart Food for People and Climate‹<sup>33</sup>; Vorreiterrolle in wichtigen Aktivitäten der Initiative;
5. UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur): Einbettung der Initiative in das UNESCO-eigene ›Global Renewable Energy Education and Training Programme‹<sup>34</sup>; allgemeine Rolle als Multiplikator;
6. WMO (Weltorganisation für Meteorologie): Erhebung von Daten hinsichtlich des Potenzials verschiedener Systeme und Orte zur Erzeugung von erneuerbarer Energie;
7. UNIDO: Technische Unterstützung, Qualifizierung und politische Beratung hinsichtlich des Zugangs zu sauberer und effizienter Energie für produktive Zwecke in Entwicklungsländern.

## Erfolgsaussichten

Da nachhaltige Energieversorgung und Entwicklung untrennbar miteinander verbunden sind, birgt der Ansatz der SE4ALL-Initiative die Chance, wichtige strategische Weichen zu stellen oder, wie Holliday es ausdrückt: »Die SE4ALL-Initiative hat das Potenzial, die Speerspitze für eine positive globale energiebewusstere Verhaltensänderung zu sein«<sup>35</sup>. Zudem bietet dieses erstmalige Zusammendenken von Energiezugang einerseits und Klimawandel beziehungsweise Entwicklung andererseits die Möglichkeit, die historisch gewachsene Trennung auf diversen Akteursebenen zu überwinden.<sup>36</sup>



Kande Yumkella (rechts) mit UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und dem Präsidenten der Weltbank Jim Yong Kim. Auf dem Hochrangigen Treffen am 24. September 2012 in New York wurde Yumkella von Ban zu dessen Sonderbeauftragten für nachhaltige Energie für alle ernannt.

UN-Foto: Eskinder Debebe

Dabei dürfen, insbesondere in Bezug auf Afrika, die lokale Ebene und eine effizientere Nutzung der hauptsächlich als ›traditional fuels‹ bezeichneten bisherigen Energieträger wie Holz beziehungsweise Holzkohle nicht aus dem Blick geraten. Die Nutzung traditioneller Energieträger wird auch mittelfristig für die energetische Versorgung der Bevölkerung in Entwicklungsländern maßgeblich bleiben.<sup>37</sup> Um Energiearmut zu überwinden, ist eine modernisierende Entwicklung der energetischen Nutzung notwendig. Diese kann jedoch auch bei bereits bestehenden Optionen geschehen (zum Beispiel durch effizientere Kocher, die bis zu 40 Prozent des Brennstoffs einsparen).<sup>38</sup> Vor dem Hintergrund, dass etwa der Holzkohleverbrauch in den urbanen Zentren des südlichen Afrikas auch in Zukunft zunehmen wird,<sup>39</sup> sieht SE4ALL, laut Yumkella, daher für das Jahr 2014 einen thematischen Schwerpunkt im Bereich effizienter Kocher und frauenspezifischer Kampagnen.

Der Themenschwerpunkt im Jahr 2014 liegt auf effizienteren Kochern und frauenspezifischen Kampagnen.

<sup>33</sup> ›Energy-Smart‹ Food for People and Climate, Issue Paper, FAO, Rom 2011, [www.fao.org/docrep/014/i2454e/i2454e00.pdf](http://www.fao.org/docrep/014/i2454e/i2454e00.pdf)

<sup>34</sup> Siehe: [http://portal.unesco.org/science/en/ev.php-URL\\_ID=7866&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/science/en/ev.php-URL_ID=7866&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<sup>35</sup> Holliday, a.a.O. (Anm. 24).

<sup>36</sup> Johnson/Lambe, a.a.O. (Anm. 10), S. 4–6.

<sup>37</sup> Neuser, a.a.O. (Anm. 1), S. 12–21.

<sup>38</sup> Oliver Johnson, Energie für alle: über technische Lösungen hinaus zur Armutsreduktion beitragen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Analysen und Stellungnahmen, 3/2013.

<sup>39</sup> Leo C. Zulu/Robert B. Richardson, Charcoal, Livelihoods and Poverty Reduction: Evidence from Sub-Saharan Africa, Energy for Sustainable Development, 17. Jg., 2/2013, S. 127–137.

Nationale Stromnetze könnten durch effiziente lokale Alternativen ersetzt werden.

Letzteres ist besonders wichtig, weil der Umgang mit den offenen Kochstellen meist Frauen obliegt, und, sobald diese in Innenräumen liegen, eine große gesundheitliche Belastung der Köchinnen bedeutet.<sup>40</sup> Diesbezüglich geht etwa die WHO davon aus, dass der ›kitchen killer‹, also die schleichende Vergiftung durch Rauch, für 1,6 Millionen Tote pro Jahr verantwortlich ist. Diese Todesursache wird in Entwicklungsländern nur von Nahrungsmangel, ungeschütztem Geschlechtsverkehr und schlechter Wasserqualität übertroffen.<sup>41</sup> Wie wichtig die Lösung der Energiefrage für die Gesundheit der Frauen ist, wird auf dem Anfang Juni 2014 erstmals einberufenen jährlichen Forum der UN-Dekade ›Sustainable Energy for All‹ Gegenstand der Diskussion sein: Hier soll eine globale Kampagne zu diesem wichtigen Thema ins Leben gerufen werden.<sup>42</sup>

Bei einer tiefergehenden Beschäftigung mit dem Thema Energiearmut wird klar, dass von den Regierungen bevorzugte Projekte zur Elektrifizierung nicht zwangsläufig die energetischen Probleme der marginalisierten Landbevölkerung zu lösen vermögen. Weitergehende komplexe Ansätze zur Überwindung der ländlichen Energiearmut sind gefragt. Eine politisch gewünschte klassische Elektrifizierung durch ein nationales Stromnetz könnte zum Beispiel zunächst durch effiziente und dabei lokal verwurzelte Alternativen ersetzt werden. Erfahrungen in diesem Zusammenhang, wie zum Beispiel vom ›Energy Access Practitioner Network‹ zeigen, dass technische Neuerungen generell durch Weiterbildungsmaßnahmen zu flankieren sind. Nur so werden eine optimale Nutzung und potenziell sogar eine eigenständige Verbreitung der entsprechenden Technologien möglich.<sup>43</sup>

Generell sollte gelten, dass, wer immer von einem Problem betroffen ist, auch an der Lösung beteiligt werden sollte. Da die SE4ALL-Initiative zum einen im Verbund mit marktwirtschaftlich orientierten Akteuren arbeitet und zum anderen die politische Einflussphäre auf allerhöchster Ebene nutzt, sollte besonders darauf geachtet werden, die lokalen Akteure nicht aus dem Blick zu verlieren. Dies beinhaltet, zunächst potenziell weniger profitable, aber dafür nachhaltige lokale Lösungen für lokale Probleme zu suchen, anstatt von einer Betrachtung ausschließlich nationaler Lösungen für nationale Probleme auszugehen. Hiermit verbundene Möglichkeiten zur Schaffung von Einkommen sind von wesentlicher Bedeutung für einen positiven Entwicklungsschub durch die SE4ALL-Initiative. Diesbezüglich sollte die produktive Nutzung eines neu geschaffenen Energiezugangs beziehungsweise von neuen fossilen oder erneuerbaren Energieressourcen in den Mittelpunkt der Anstrengungen der diversen vernetzten Initiativen und Aktivitäten gerückt werden.<sup>44</sup> Hierbei ist von Bedeutung, ob die von Energiearmut Betroffenen in die Lage versetzt werden, ihre Bedürfnisse den po-

litisch Verantwortlichen zur Kenntnis zu bringen;<sup>45</sup> die Handlungsprämisse sollte ›Energiedemokratie‹ sein.

Hinsichtlich der Geschlechterkomponente ist ein Schwerpunkt auf Frauen und Kinder unerlässlich, da gerade diese oft die Hauptlast der Energieversorgung (etwa durch das Sammeln von Feuerholz) zu tragen haben.<sup>46</sup> Die Tatsache, dass dieser Aspekt gleich im Mittelpunkt des ersten Jahres der Initiative steht, macht Hoffnung.

Es wird betont, dass, um erfolgreich sein zu können, die bisher oft vorherrschende Einengung des Energiethemas auf die Versorgungssicherheit einerseits und die ökologische Nachhaltigkeit andererseits überwunden und die Energiearmut als wesentliches Element einbezogen werden muss. Grundsätzlich scheint dies bei der SE4ALL-Initiative durchaus gelungen zu sein.<sup>47</sup> Zusätzlich sollten die Dimensionen einer allgemeinen Zugangsmöglichkeit zu modernen Energieformen, ihre Bezahlbarkeit und Mindeststandards hinsichtlich der Qualität erfüllt sein.<sup>48</sup>

Als Fazit ist festzuhalten, dass die SE4ALL-Initiative vor allem für Entwicklungsländer Chancen und Risiken birgt.<sup>49</sup> Ein sorgfältiges Abwägen der diversen Einflussfaktoren ist wesentlich, um eine nachhaltige Reduzierung der globalen Energiearmut zu erreichen. Die vor uns stehende ›Energierevolution‹<sup>50</sup> ist also, wie alle durchgreifenden Veränderungen, Chance und Risiko zugleich.

Die von Energiearmut Betroffenen sollten in die Lage versetzt werden, ihre Bedürfnisse den politisch Verantwortlichen zur Kenntnis zu bringen.

40 QFID Quarterly, a.a.O. (Anm. 16).

41 Fuel for Life. Household Energy and Health, World Health Organization, Genf 2006.

42 Siehe: [www.se4all.org/se4all-forum/](http://www.se4all.org/se4all-forum/)

43 Oliver Johnson, a.a.O. (Anm. 38).

44 Abeeku Brew-Hammond/Francis Kemausuor, Energy for All in Africa – To Be or Not To Be?, Current Opinion in Environmental Sustainability, 1/2009, S. 83–88.

45 Bazilian/Nakhlooda/Van de Graaf, a.a.O. (Anm. 2).

46 Kaygusuz, a.a.O. (Anm. 3).

47 Bazilian/Nakhlooda/Van de Graaf, a.a.O. (Anm. 2).

48 Ebd.

49 Siehe Piebalgs in: Neuser, a.a.O. (Anm. 1), S. 153).

50 Ebd.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalversammlung:

#### 67. Tagung 2012/2013

- Palästina wird zu Beobachterstaat ohne Mitgliedschaft
- Waffenhandelsvertrag verabschiedet
- Weibliche Genitalverstümmelung verurteilt

Anja Papenfuß

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Generalversammlung: 66. Tagung 2011/2012, VN, 4/2013, S. 172ff., fort.)

Die 67. Ordentliche Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen wurde am 18. September 2012 vom Präsidenten der Generalversammlung Vuk Jeremic aus Serbien am Amtssitz in New York eröffnet. In seiner Rede wies er auf einige Schwerpunkte der kommenden Monate hin: Vorbereitung auf die Post-2015-Entwicklungsagenda, Vorbereitung auf die 9. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags 2015 und die für kurz vor der Generaldebatte anberaumte erstmalige Debatte über Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene. An dieser Grundsatzdebatte am 24. September nahmen rund 80 Staats- und Regierungschefs sowie Minister teil, von denen die Hälfte Selbstverpflichtungen abgaben. In der in Resolution 67/1 verabschiedeten Erklärung wurde festgehalten, dass Rechtsstaatlichkeit der grundlegende Faktor sei, um Kriege zu verhindern.

Die 67. Tagung war geprägt von steter Arbeit an den üblichen, breit angelegten Themen. Der überwiegende Teil der Resolutionen und Beschlüsse wurde routinemäßig verabschiedet. Zu den herausragenden Ergebnissen zählte die Verabschiedung des Vertrags über den Waffenhandel sowie die Aufwertung des Status Palästinas in den UN. Des Weiteren wurden rund 20 thematische Debatten abgehalten zu Themen wie friedliche Konfliktbeilegung in Afrika, nachhaltige Entwicklung und Kli-

mawandel, Kultur, Unternehmertum, Bildung, soziale Ungleichheit und Ratingagenturen. Der Hauptteil der 67. Tagung mit 62 Sitzungen endete am 24. Dezember 2012. Der zweite Teil mit weiteren 37 Sitzungen begann am 22. Januar 2013 und endete am 16. September 2013. Die Staatenvertreter verabschiedeten in dieser Zeit insgesamt 303 Resolutionen und 93 Beschlüsse. Den Delegierten lagen insgesamt 998 Dokumente vor. Den Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Organisation nahm die Versammlung zur Kenntnis (Kommentar: Kirsten Haack, VN, 6/2012, S. 270).

### Generaldebatte

Die Generaldebatte ist der Auftakt jeder Tagung der Generalversammlung. Hier haben die Staats- und Regierungschefs sowie Außenminister aller Mitgliedstaaten die Gelegenheit, in jeweils maximal 15 Minuten ihre Haltung zu internationalen Fragen kundzutun. Die Generaldebatte unter dem Thema ›Friedliche Konfliktbeilegung‹ begann am 25. September und endete am 1. Oktober 2012. 196 Vertreterinnen und Vertreter von Staaten und Organisationen hielten Reden vor dem Plenum.

In den Reden der Staatenvertreter herrschten die Themen Syrien-Krise, Atomprogramm in Iran und die nach wie vor große wirtschaftliche und soziale Ungleichheit in der Welt vor. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eröffnete die Generaldebatte, indem er sinnbildlich die Alarmglocken läutete, im Hinblick auf die Richtung, in die sich die Menschheit bewege: »Wir sehen überall auf der Welt Unsicherheit, Ungerechtigkeit und Intoleranz.« Statt in das Wohlergehen der Menschen zu investieren, würden die Staaten Waffen kaufen und vor Gefahren wie dem Klimawandel die Augen verschließen, so Ban. Der deutsche Außenminister Guido Westerwelle widmete einen Großteil seiner Rede den Umbrüchen in der arabischen Welt, vor allem Syrien, und bekräftigte erneut Deutschlands Interesse an einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat (Text: VN, 6/2012, S. 277f.). Unterstützt wurde er in diesem Ansin-

nen unerwartet von Frankreichs Präsident François Hollande, der in seiner ersten Rede vor der Generalversammlung außerdem ständige Sitze für Afrika forderte. Mahmud Ahmadinedschad sorgte in seiner achten und letzten Rede als Präsident Irans erwartungsgemäß für einen Eklat, indem er Israel als einen künstlichen Staat bezeichnete, der nur von den USA am Leben erhalten werde. Der amerikanische Präsident Barack Obama sendete an Teheran das deutliche Signal, endlich das Atomprogramm einzustellen: »Die Vereinigten Staaten werden tun, was wir tun müssen, um zu verhindern, dass Iran in den Besitz von Atomwaffen gelangt.« Den syrischen Präsidenten forderte er zum Rücktritt auf.

### Abrüstung

Einen Durchbruch stellte die Verabschiedung des Vertrags über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT) dar. Im Juli 2012 war eine erste Staatenkonferenz zur Aushandlung des Vertrags ohne Ergebnis zu Ende gegangen. Im März 2013 konnte allerdings auf einer zweiten Konferenz Einigung erzielt werden. Die Staaten billigten eine rechtsverbindliche Übereinkunft über internationale Normen für Einfuhr, Ausfuhr und Transfer konventioneller Waffen (A/CONF.217/2013/L.3). Die Generalversammlung billigte den Vertrag in Resolution 234 B vom 2. April 2013. Näheres dazu: Michael Brzoska/Ulrich Kühn, VN, 5/2012, S. 223ff.; Brzoska/Kühn, VN, 3/2013, S. 128f.)

Angesichts des Stillstands beim Thema nukleare Abrüstung beschloss die Generalversammlung in Resolution 67/39, eine eintägige Plenartagung auf hoher Ebene über nukleare Abrüstung für den 26. September 2013 einzuberufen. Außerdem wurde eine offene Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge erarbeiten soll, wie die multilateralen Verhandlungen zur Herbeiführung einer Welt ohne Kernwaffen vorangebracht werden könnten (A/RES/67/56). Beim immer noch nicht ausgehandelten Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Kernwaffen gab es wenig Fortschritte. Immerhin wurde eine Gruppe von 25

Regierungssachverständigen eingesetzt und der Generalsekretär aufgefordert, die Auffassungen der Mitgliedstaaten einzuholen (67/53).

### Politik und Sicherheit

Angesichts der weiterhin dramatischen Situation im Bürgerkriegsland Syrien verabschiedete die Generalversammlung am 15. Mai 2013 eine achtseitige Resolution (67/262). Darin verurteilt sie unter anderem den weiter eskalierenden Einsatz von schweren Waffen durch die syrischen Behörden sowie den Einsatz von Streumunition. Alle Parteien sollen alle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, einschließlich der Angriffe auf Zivilpersonen, sofort beenden. Außerdem wurde freier Zugang für den UN-Generalsekretär gefordert, damit dieser sich vor Ort über den möglichen Einsatz von Chemiewaffen informieren kann. Dem Sicherheitsrat wurde nahegelegt, geeignete Maßnahmen in Bezug auf die Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen zu ergreifen. Zwölf Staaten stimmten dagegen, 107 dafür und 59 enthielten sich der Stimme.

Nachdem der Antrag der Palästinensischen Autonomiebehörde vom September 2011 auf Aufnahme des Staates Palästina in die UN zu keiner Reaktion des Sicherheitsrats geführt hatte, brachte Palästina ein Jahr später eine Resolution in die Generalversammlung ein. Als eine Art Zwischenschritt auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft gewährte die Versammlung »Palästina den Status eines Beobachterstaats ohne Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen«. Als Beobachterstaat erhalten die Palästinenser weitgehende Rechte in der Generalversammlung, darunter zur Mitarbeit in Ausschüssen und Rederecht, nicht aber Stimmrecht. Ferner kann Palästina UN-Organisationen sowie völkerrechtlichen Verträgen beitreten. Der Resolution 67/19 stimmten am 29. November 2012 138 Staaten zu. Neun Staaten lehnten sie ab (darunter Israel und die USA). 41 Staaten enthielten sich (darunter Deutschland).

Ergebnis eines zweitägigen Treffens auf hoher Ebene am 25. und 26. April 2013 war die »Politische Erklärung über die friedliche Beilegung von Konflikten in Afrika«. Darin wird die Unverzichtbarkeit der Zusammenarbeit zwischen den UN und der Afrikanischen Union betont. Außerdem verpflichten sich die UN-Mit-

gliedstaaten, die volle Operationalisierung der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu unterstützen (67/259).

### Sozialfragen

Die im Dezember 2010 eingesetzte Offene Arbeitsgruppe über das Altern soll im Rahmen ihres Mandats Vorschläge für ein internationales Rechtsinstrument zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde älterer Menschen prüfen und der Generalversammlung zum frühestmöglichen Zeitpunkt einen Vorschlag unterbreiten (67/139).

In Resolution 67/149 vom 20. Dezember 2012 forderte die Generalversammlung in Bezug auf die Millenniums-Entwicklungsziele die Mitgliedstaaten, die internationalen und regionalen Organisationen sowie die Finanzinstitutionen nachdrücklich auf, konzertierte Anstrengungen zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und zur Integration der Grundsätze der Barrierefreiheit und der Inklusion in die Überwachung und Evaluierung der Entwicklungsziele zu unternehmen.

### Wirtschaft und Entwicklung

In Bezug auf die UN-Entwicklungszusammenarbeit ist die Verabschiedung der »Vierjährigen umfassenden Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten« von großer Bedeutung. In Resolution 67/226 wurden insgesamt 187 Arbeitsaufträge vergeben und die Verwendung von rund 80 Mrd. US-Dollar festgelegt. Wichtigste Punkte darin waren: die Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten, Stärkung der Residierenden Koordinatoren, Harmonisierung der Geschäftspraktiken sowie die Festlegung von »Delivering as One« als neuem Geschäftsmodell (Näheres dazu: Timo Mahn, VN, 3/2013, S. 105–110).

Auf Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialrats nahm die Generalversammlung den neuen Staat Südsudan in die Liste der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) auf (67/136).

Ausführlich widmete sich die Generalversammlung dem Thema erneuerbare Energien. Sie verabschiedete Resolution 67/215, in der sie mit der Zielmarke 2030 drei Kernziele festlegte: 1. Allgemeiner Zugang zu nachhaltigen, modernen Energiedienstleistungen, 2. Verdoppelung der Energieeffizienz und 3. Erhöhung des An-

teils an erneuerbaren Energien am globalen Energiemix (Näheres dazu: Harry Hoffmann/Götz Uckert, in diesem Heft, S. 119–124).

### Menschenrechte

Zum ersten Mal wurde in einer Resolution festgehalten, dass die Verstümmelung weiblicher Genitalien einen nicht wieder gutzumachenden Übergriff mit irreversiblen Folgen darstellt, der die Menschenrechte von Frauen und Mädchen beeinträchtigt. Die Staaten werden aufgefordert, alles Notwendige zu tun, auch durch den Erlass und die Durchsetzung von Rechtsvorschriften, um die Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen zu verbieten, Frauen und Mädchen vor dieser Form der Gewalt zu schützen und der Straflosigkeit ein Ende zu setzen (67/146).

Resolutionen zu problematischen Menschenrechtssituationen in einzelnen Ländern ergingen, wie in den drei Vorjahren, zu Iran, Myanmar, Nordkorea und Syrien. Zum ersten Mal konnten die in der Vergangenheit stets strittigen Resolutionen zu Myanmar und Nordkorea ohne Abstimmung verabschiedet werden. Im Fall Syrien verurteilte die Versammlung entschieden die nach wie vor ausgedehnten und systematischen schweren Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die syrischen Behörden und die von der Regierung kontrollierten »Schabiha«-Milizen. Die syrischen Behörden werden aufgefordert, sofort allen Menschenrechtsverletzungen und Angriffen auf Zivilpersonen ein Ende zu setzen (67/183). Zwölf Staaten stimmten gegen die Resolution, darunter China, Kuba, Nordkorea, Russland, Simbabwe und Syrien.

### Haushalt und Verwaltung

Alle drei Jahre wird der Beitragsschlüssel für den ordentlichen UN-Haushalt festgelegt. Die Methode zur Berechnung blieb, trotz Reformüberlegungen, die seit dem Jahr 2000 angewandte. Für die Jahre 2013 bis 2015 änderte sich der Schlüssel bei einigen wichtigen Ländern (67/238). Die größte Änderung betrifft Japan: es zahlt statt einem Anteil von 12,530 Prozent nur noch 10,833 Prozent. Deutschlands Anteil reduzierte sich um 0,8777 Prozentpunkte auf 7,141 Prozent. Deutschland ist damit nach den USA und Japan der drittgrößte Beitragszahler zum UN-Haus-

halt. Den größten Zuwachs hatten China mit 1,959 und Brasilien mit 1,323 Prozentpunkten zu verzeichnen. Der Trend der vergangenen Jahre, dass die Beiträge der großen Industrieländer zurückgehen und die der großen Schwellenländer steigen, setzte sich ungebrochen fort. Eine aktualisierte Übersicht des Schlüssels für den Friedenssicherungshaushalt wurde in Resolution 67/239 gebilligt. Deutschland – auf dem vierten Rang – gehört mit Japan, den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats sowie Kanada und Australien zu den zehn größten Beitragszahlern für die Friedensmissionen (vgl. Tabelle und Erklärung, VN, 3/2013, S. 126f.).

Die Generalversammlung billigte in einzelnen Resolutionen den Haushalt von 7,15 Mrd. US-Dollar für die 13 bestehenden Friedenssicherungsmissionen für den Zeitraum 1. Juli 2013 bis 30. Juni 2014. Die größten Mittelzuweisungen erhielten wieder die Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) mit 1,53 Mrd. US-Dollar und die Hybridmission in Darfur (UNAMID) mit 1,41 Mrd. US-Dollar (GA/11390 v. 28.6.2013).

Zum ersten Mal seit zehn Jahren billigte die Generalversammlung Anpassungen bei den Kostenerstattungssätzen für die truppenstellenden Länder als Teil eines entsprechenden Reformpakets (67/261). Sie schloss sich hierbei den Empfehlungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen an (A/67/749). Ziel war, die Struktur für die Kostenrück erstattung glaubwürdiger, vorhersehbarer und gerechter zu machen und damit Fehler der Vergangenheit bei der Erhebung und Analyse der Kosten der Truppensteller zu beheben.

In Bezug auf Personalfragen ermächtigte die Generalversammlung den Gemeinsamen Rat für das Pensionswesen der Vereinten Nationen, das normale Ruhestandsalter für neue Bedienstete spätestens mit Wirkung vom 1. Januar 2014 auf 65 Jahre zu erhöhen (67/240). Zuvor lag das Rentenalter bei 62 Jahren.

### Rechtsfragen

Im Anhang zu Resolution 67/187 billigte die Generalversammlung die 75 Absätze umfassenden ›Grundsätze und Leitlinien der Vereinten Nationen für den Zugang zu rechtlicher Unterstützung in Strafjustizsystemen‹. Die Staaten sollen dafür Sorge tragen, dass rechtliche Beratung, Hilfe

und Vertretung für Inhaftierte und Zeugen mit den Grundsätzen und Leitlinien übereinstimmen.

### Umwelt

Im Nachgang der Rio+20-Konferenz vom Juni 2012 bestätigte die Generalversammlung die beiden maßgeblichen institutionellen Neuerungen im Bereich Umwelt: Im März 2013 billigte sie in Resolution 67/251 die Umbenennung des Verwaltungsrats des UN-Umweltprogramms (UNEP) in ›Umweltversammlung der Vereinten Nationen‹ (UNEA). Der Umbenennung voran ging die Ausweitung der Mitgliedschaft von 58 auf alle, derzeit 193, UN-Mitgliedstaaten. Im Februar 2013 fand die erste Sitzung des Verwaltungsrats mit universeller Mitgliedschaft (67/213) und Ende Juni 2014 die erste Tagung der UNEA statt.

Des Weiteren wurden die Modalitäten für das ›politische Forum auf hoher Ebene über nachhaltige Entwicklung‹ bestimmt. Das Forum, das die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) ablösen wird, soll laut Resolution 67/203 zu Beginn der 68. Tagung zum ersten Mal zusammenkommen. In Resolution 67/290 wurde festgelegt, dass das Forum unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung alle vier Jahre auf Ebene der Staats- und Regierungschefs für zwei Tage zu Beginn der jeweiligen ordentlichen Tagung abgehalten werden und eine knappe politische Erklärung verabschiedet soll. Unter der Ägide des Wirtschafts- und Sozialrats soll das Forum jedes Jahr für je acht Tage, davon drei Ministertage, zusammenkommen und einen thematischen Schwerpunkt diskutieren.

### Internationale Gedenkanklässe

Die Generalversammlung verabschiedete auf der 67. Tagung insgesamt vier neue Internationale Tage, ein neues Internationales Jahr und eine neue Dekade. So wurde der 21. März jedes Jahres zum Internationalen Tag der Wälder erklärt, der ab 2013 begangen werden sollte (67/200). Der 5. September wurde zum Internationalen Tag der Wohltätigkeit bestimmt (67/105). Angesichts der Tatsache, dass noch immer 2,5 Milliarden Menschen keine sanitäre Grundversorgung haben, wurde der 19. November als Welttoiletentag festgelegt (67/291). Der 6. April soll Internationaler Tag des Sports im

Dienste von Entwicklung und Frieden sein (67/296). Das Jahr 2014 wurde zum Internationalen Jahr der kleinen Inselentwicklungsländer (67/206) ernannt. Aufbauend auf den Erfahrungen des Internationalen Jahres der nachhaltigen Energie für alle 2012 wird der Zeitraum 2014 bis 2024 zur Dekade der Vereinten Nationen der nachhaltigen Energie für alle erklärt (67/215).

### Wahlen und Ernennungen

Am 14. Juni 2013 wählten die Staatenvertreter per Akklamation den 58-jährigen Diplomaten John William Ashe aus Antigua und Barbuda zum Präsidenten der 68. Generalversammlung. Er war von dem Jahr 2009 an Ständiger Vertreter seines Landes bei den UN und hat dieses mehr als 25 Jahre lang in verschiedenen UN-Gremien vertreten. Am 12. April bestätigte die Generalversammlung die Neuseeländerin Helen Clark als Administratorin des UN-Entwicklungsprogramms für eine weitere vierjährige Amtszeit – endend am 19. April 2017. Am 12. November 2012 wählte die Generalversammlung Deutschland ab dem 1. Januar 2013 für drei Jahre in den Menschenrechtsrat. Im Organisationsausschuss der Kommission für Friedenskonsolidierung übernahm Deutschland den Sitz Norwegens für das Jahr 2014.

### Konferenzen

Mehrere Konferenztermine und -orte wurden festgelegt: So soll die dritte Internationale Konferenz über die kleinen Inselentwicklungsländer vom 1. bis 4. September 2014 in Apia, Samoa, stattfinden. Die Sondertagung der Generalversammlung über die Folgemaßnahmen zum Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (Kairo) nach 2014 wurde auf den 22. September 2014 in New York gelegt. Die Konferenz zur umfassenden zehnjährlichen Überprüfung der Durchführung des Aktionsprogramms von Almaty (zu Binnenentwicklungsländern) soll im Jahr 2014 auf höchstmöglicher Ebene vom 3.–5. November 2014 in Wien stattfinden. Die 3. Konferenz der Vereinten Nationen zur Überprüfung der Fortschritte bei der Durchführung des Kleinwaffenaktionsprogramms soll im Jahr 2018 stattfinden (67/58; Bericht über die 2. Konferenz: Simone Wisotzki, VN, 1/2013, S. 32f.)

## Politik und Sicherheit

### Sicherheitsrat: Tätigkeit 2013

- Fokus Naher Osten und Afrika
- Resolution zu Kleinwaffen und leichten Waffen
- Drohneneinsatz und offensive Gefechtsgruppen in Kongo

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Martin Binder und Monika Heupel, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2012, VN, 6/2013, S. 274ff., fort.)

Betrachtet man den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Jahr 2013, lässt sich feststellen, dass sich dessen Aktivität zahlenmäßig im Vergleich zu den Vorjahren auf einem »historischen Tiefpunkt« befand. So wurden lediglich 22 Erklärungen des Präsidenten und 47 Resolutionen verabschiedet; im Jahr 2012 waren es immerhin noch 29 beziehungsweise 53. Eine noch geringere Zahl wurde zuletzt 1991 mit 42 Resolutionen und 21 Erklärungen des Präsidenten erreicht. Insgesamt kamen die 15 Mitgliedstaaten (die fünf ständigen Mitglieder sowie Argentinien, Aserbaidschan, Australien, Guatemala, Luxemburg, Marokko, Pakistan, die Republik Korea, Ruanda und Togo) zu 193 Sitzungen zusammen; davon fanden 172 öffentlich statt. Ein Rückgang von drei Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

### Abstimmungsverhalten

Anders als in den beiden Vorjahren haben die ständigen Mitglieder im Jahr 2013 von der Einlegung eines Vetos abgesehen. Es lässt sich lediglich vermuten, dass die Staaten über Resolutionen, die von vornherein »zum Scheitern verurteilt« waren, erst gar nicht abstimmten. 91,5 Prozent der Resolutionen wurden im Konsensverfahren beschlossen. Nur vier der 47 Resolutionen wurden zur Abstimmung gestellt: Dies waren die Resolutionen 2089, 2114, 2117 und 2130.

### Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Ein Resolutionsentwurf (S/2013/660) scheiterte an der erforderlichen Mindestanzahl von neun Stimmen der Mitglieder des Sicherheitsrats. Dieser Fall war zuletzt

im Jahr 2000 mit dem Resolutionsentwurf S/2000/1171 aufgetreten. Entwurf S/2013/660 befasste sich mit **Kenia**. Er sah ein Ersuchen des Sicherheitsrats nach Artikel 16 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta vor. Demnach sollte der IStGH für zwölf Monate die Strafverfolgung des kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta sowie des stellvertretenden Präsidenten William Ruto aussetzen. Nur sieben Staaten stimmten für die Verabschiedung des Entwurfs (Aserbaidschan, China, Marokko, Pakistan, Ruanda, Russland und Togo). Die übrigen acht Staaten enthielten sich. Begründet wurde das Abstimmungsverhalten auf verschiedenste Weise. Großbritannien wies beispielsweise darauf hin, dass nicht hinreichend begründet worden sei, dass die Schwelle der »Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit« des Kapitels VII überschritten worden sei. Die Vereinigten Staaten merkten an, dass die Konferenz der Vertragsstaaten des Römischen Statuts und der Gerichtshof selbst den angemessenen Rahmen für die Diskussion der Belange Kenias und der Afrikanischen Union (AU) böten. Das Abstimmungsergebnis sorgte für heftige Kritik, vor allem seitens afrikanischer Staaten.

### Enthaltungen

Russland enthielt sich bei den Resolutionen 2117 und 2130. Bezüglich der **Verlängerung des Mandats des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien**, die mit Resolution 2130 beschlossen wurde, merkte der Vertreter Russlands an, dass die Arbeitsabschlussstrategie des Gerichtshofs weiterhin unbefriedigend bliebe. Die zeitlichen Verzögerungen seien kostspielig für die Internationale Gemeinschaft und die UN.

Die Resolution zu **Kleinwaffen und leichten Waffen** (2117) könne Russland trotz der Bedeutung des Themas nicht befürworten, da es dieser an einer »wichtigen Vorschrift (...) bezüglich der (...) Versorgung von nichtstaatlichen Akteuren mit Kleinwaffen und leichten Waffen« mangle. Die Wurzel des Problems läge im illegalen Handel mit den betreffenden Waffen.

Aserbaidschan enthielt sich bei Resolution 2089. Das Land stehe zwar hinter der Erneuerung des Mandats der **Friedenstruppe in Zypern** um weitere sechs

Monate. Dennoch sei die Resolution teilweise überholt und werde nicht in ausreichendem Maße der veränderten Lage gerecht. Zudem enthielten sich die Vertreter Aserbaidschans wie auch Pakistans im Zusammenhang mit der anschließenden Resolution 2114 zu Zypern. Während der Vertreter Aserbaidschans an die bereits dargestellte Begründung anknüpfte, betonte Pakistan, dass nur ein Teil der vorgeschlagenen Passagen zur Herstellung eines ausgeglichenen Resolutionsentwurfs aufgenommen worden sei. Ein Verweis auf gemeinsame Erklärungen, einschließlich jener vom 23. Mai und 1. Juli 2008, sei jedoch aus dem Entwurf gestrichen worden.

### Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

#### Länderspezifische Aspekte

Inhaltlich lag der Schwerpunkt der Tätigkeiten des Sicherheitsrats auf dem Nahen Osten sowie Afrika: Rund zwei Drittel der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich dem afrikanischen Kontinent und ein Fünftel dem Nahen Osten. Sieben Prozent entfielen auf Europa, vier Prozent auf Asien und zwei Prozent auf den amerikanischen Kontinent. Folgende Länder waren Gegenstand von Resolutionen: Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Haiti, Irak (und in diesem Zusammenhang auch Kuwait), die Demokratische Republik Kongo, Libanon, Liberia, Libyen, Mali, Sierra Leone, Somalia, Sudan und Südsudan, Syrien (und in diesem Zusammenhang auch Israel), Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern.

Neben der hier nicht zu vertiefenden, aber weiterhin aktuellen Palästina-Frage (siehe dazu die zahlreichen Presseerklärungen) hat sich der Sicherheitsrat in Bezug auf den Nahen Osten mit der Situation in und um **Syrien** auseinandergesetzt (S/PRST/2013/15, Resolutionen 2108, 2118 und 2131). Die Lage in Syrien blieb im Jahr 2013 nach wie vor kritisch. Die Kämpfe zwischen den beteiligten Parteien dauerten an, und die humanitäre Lage der Zivilbevölkerung musste als besorgniserregend eingestuft werden. Nothilfekordinatorin Valerie Amos sprach im April sogar von einer »humanitären Katastrophe« und dem Erreichen eines »point of no return« (Presseerklärung SC/10981).

Die Mitgliedstaaten befassten sich unter anderem mit militärischen Handlungen und Angriffen auf Kräfte der Friedenstruppen im Einsatzgebiet der Beobachtertruppe der UN für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF), der militärischen Sperrzone auf den Golan-Höhen zwischen Israel und Syrien (Resolutionen 2108 und 2131). Als ein erster Erfolg kann die im September verabschiedete Resolution 2118 bezeichnet werden. Diese beschäftigt sich mit dem Einsatz von chemischen Waffen im syrischen Konflikt. Sie geht auf den Beitritt Syriens zur Chemiewaffenkonvention, die Einstellung des Chemiewaffenprogramms sowie die Vernichtung entsprechender Waffen innerhalb eines festgelegten Zeitplans ein. In weiteren Sitzungen widmete sich der Sicherheitsrat den Auswirkungen und Zusammenhängen der Unruhen auf Nachbarstaaten, im Einzelnen Irak (SC/10950, SC/11065 und SPV.7068), Libanon (SC/11056 und S/PRST/2013/9), Jordanien, Türkei und Ägypten (S/PRST/2013/15).

Die besondere Aufmerksamkeit für Konflikte in Afrika ist unter anderem auf die auch religiös motivierten Kämpfe in der Zentralafrikanischen Republik und Südsudan sowie die prekären Sicherheitslagen in Kongo, Libyen, Mali und Somalia zurückzuführen.

Im Verlauf des Jahres haben sich die Sicherheitsratsmitglieder in elf öffentlichen Sitzungen mit **Somalia** befasst (Resolutionen 2093, 2102, 2111, 2124, 2125 sowie die Erklärung des Präsidenten S/PRST/2013/7). Der Sicherheitsrat bekräftigte insbesondere seine Zusammenarbeit mit der AU und deren Mission in Somalia (African Union Mission in Somalia – AMISOM). Ziel sei, Stabilität und Sicherheit zu erreichen – trotz andauernder Bedrohungen, beispielsweise durch die Al-Shabaab-Miliz. Im März (Resolution 2093) hob der Rat daher teilweise das schon 20 Jahre bestehende Waffenembargo für die Dauer eines Jahres auf.

Näher können hier nur ausgewählte Resolutionen betrachtet werden. Resolution 2111 geht auf die Sanktionen und Embargos auf Grundlage von Kapitel VII UN-Charta ein. Der Rat zeigte sich besorgt über die Verletzung der Waffenembargos für Somalia und Eritrea sowie des Holzkohle-Embargos. Darüber hinaus wurden humanitäre Fragen, die Verwal-

tung der öffentlichen Finanzen, der Erdölsektor, das Mandat der Überwachungsgruppe und die AMISOM behandelt. Resolution 2124 beschäftigt sich mit dem Mandat und der Ausstattung der AMISOM. Zudem geht die Resolution auf die Unterstützung Somalias bei dem Aufbau der föderalen Sicherheitsinstitutionen, der Sicherheit des UN-Personals und der Zusammenarbeit zwischen AU, UN und der somalischen Regierung ein. Ausführlich widmete sich der Rat in Resolution 2125 der Piraterie vor der Küste Somalias sowie deren Bekämpfung durch die somalische Regierung und die internationale Gemeinschaft. Das Problem der Straflosigkeit wurde erneut betont. Noch immer verfügen nicht alle Staaten über ausreichende Möglichkeiten und Gesetze, Festgenommene in Gewahrsam zu nehmen und der Strafverfolgung zuzuführen.

Die Konfliktherde in **Sudan** und **Südsudan** bestehen auch nach der Sezession des Südens weiter. Der Sicherheitsrat setzte sich im Besonderen mit der Situation in der Grenzregion Abyei, dem Darfur-Konflikt und den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Bevölkerungsgruppen in Südsudan auseinander. Er verabschiedete die Resolutionen 2091 (Sanktionen gegen Sudan) sowie 2104, 2109, 2126 und 2132 (Lage in Sudan und Südsudan).

Im Laufe des Jahres nahmen die Gewalt und die Kämpfe im Grenzgebiet und in Südsudan wieder zu. Die immer heftiger werdenden Auseinandersetzungen führten zu einer erheblichen Einschränkung der Sicherheit und Gefährdung der humanitären Lage in Südsudan, ausgelöst durch die Spannungen zwischen politischen Führern sowie gezielt angewandte Gewalt gegen Zivilisten und bestimmte (ethnische) Gemeinschaften beziehungsweise zwischen Bevölkerungsgruppen (Pressemitteilung SC/11227, Resolution 2109). Gewalttaten wurden außerdem gegen Angehörige der UN-Mission in der Republik Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) verübt. Daher rief der Sicherheitsrat im Dezember in Resolution 2132 abermals zur sofortigen Einstellung der feindlichen Auseinandersetzungen in Südsudan und zum Dialog der Konfliktparteien auf.

#### Thematische Aspekte

Neben regionalen Konfliktschwerpunkten befassten sich die Mitglieder des Sicher-

heitsrats mit themenbezogenen Resolutionen. So waren die Nichtverbreitung von Kernwaffen; Kleinwaffen und leichte Waffen; die Internationale Strafgerichtsbarkeit; Rechtsstaatlichkeit; die Bedrohungen durch den Terrorismus; die Kooperation mit regionalen Organisationen; Friedenssicherung; Friedenskonsolidierung; Frauen, Frieden und Sicherheit; Kinder und bewaffnete Konflikte sowie der Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten Gegenstand von Resolutionen.

Besonders hervorzuheben ist die Auseinandersetzung mit dem Thema **Kleinwaffen und leichte Waffen**. Der Rat verabschiedete erstmals in seiner Geschichte eine Resolution, die sich ausschließlich mit diesem Themenkomplex befasst. Die Resolution 2117 anerkennt die Gefahren für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit durch den unerlaubten Handel und die Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen, insbesondere in instabilen Staaten, und geht auf die Folgen und Lösungsmöglichkeiten ein. Dabei bezieht der Rat unter anderem die Auswirkungen auf den Terrorismus sowie die grenzüberschreitende Kriminalität ein und betont, wie wichtig es sei, dass vom Sicherheitsrat verhängte Waffenembargos befolgt werden und die Staaten ihre besondere Rolle und Verantwortung diesbezüglich anerkennen.

#### Resolutionen unter Kapitel VII UN-Charta

Insgesamt wurden 24 der 47 Resolutionen auf Grundlage von **Kapitel VII UN-Charta** verabschiedet. Zwei der Resolutionen nehmen direkten Bezug auf Artikel 41, nämlich die Resolutionen zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in Nordkorea (2094) und Iran (2105). Ersterer sieht verschärfte Sanktionen gegen Nordkorea vor; Letztere verlängert das Mandat der Sachverständigengruppe für die Sanktionen gegen Iran um ein weiteres Jahr. Insgesamt 25 Prozent der Kapitel-VII-Resolutionen befassten sich mit Sanktionsmaßnahmen. Mit Resolution 2127 setzte der Sicherheitsrat im Dezember einen neuen Sanktionsausschuss ein, der das Waffenembargo in der Zentralafrikanischen Republik überwachen soll. Die überwiegende Mehrheit der Kapitel-VII-Resolutionen weist jedoch einen Bezug zu Mandaten der UN-Friedensmissionen auf.

## Friedensmissionen und sonstige Einsätze

### Neue Missionen

Mit Resolution 2100 vom 25. April schuf der Sicherheitsrat eine neue Friedensmission in **Mali**. Die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der UN in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali – MINUSMA) wurde zunächst für eine Dauer von zwölf Monaten eingesetzt. Die Mission, deren Personal aus maximal 12 640 Personen bestehen wird, soll die Übergangsregierung bei der Stabilisierung und dem politischen Entwicklungsprozess des Landes unterstützen und eine Reihe von sicherheitsbezogenen Aufgaben übernehmen.

Zudem setzte der Sicherheitsrat am 2. Mai eine zunächst einjährige politische Mission in **Somalia** ein. Grundlage für die Hilfsmission der UN in Somalia (United Nations Assistance Mission in Somalia – UNSOM) bildet Resolution 2102. Das Mandat der Mission, die das Politische Büro der UN für Somalia (United Nations Political Office for Somalia – UNPOS) ablöst, umfasst die Bereitstellung Guter Dienste und die Beratung in strategisch-politischen Fragen.

Besondere Beachtung gebührt der von den Vereinten Nationen gemeinsam mit der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OPCW) etablierten Untersuchungsmission in **Syrien**. Grundlage bilden die Briefe zwischen dem UN-Generalsekretär und dem Präsidenten des Sicherheitsrats vom 7. und 11. Oktober (S/2013/591 und S/2013/603) sowie die Resolution 2118 vom 27. September. Ziel der Mission ist die Überwachung der fristgerechten Vernichtung der chemischen Waffen und der Einstellung des zugehörigen Chemiewaffenprogramms in Syrien.

Mit Resolution 2127 reagierte der Rat am 5. Dezember auf die Lage in der **Zentralafrikanischen Republik**, »die durch einen völligen Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung, fehlende Rechtsstaatlichkeit und religiöse Spannungen gekennzeichnet ist«. Er mandatierte (zunächst für zwölf Monate) die Entsendung einer Internationalen Unterstützungsmission in die Zentralafrikanische Republik unter Führung der AU (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine – MISCA) sowie den Einsatz

französischer Truppen zur Unterstützung der Mission mit »alle(n) erforderliche(n) Maßnahmen«.

### Änderungen der Mandate und/oder Zusammensetzung von Missionen

Die Mitglieder des Sicherheitsrats nahmen an folgenden Missionen Modifikationen des Mandats und/oder der Zusammensetzung vor: UNIPSIL (Sierra Leone); MONUSCO (Demokratische Republik Kongo); MINURSO (Westsahara); UNIOGBIS (Guinea-Bissau); UNISFA (Abyei); UNAMI (Irak); UNOCI (Côte d'Ivoire); UNMIL (Liberia); MINUSTAH (Haiti); BINUCA (Zentralafrikanische Republik) und UNMISS (Südsudan).

Hervorzuheben ist die Änderung des Mandats der Friedenstruppe in **Kongo** (MONUSCO). Der Sicherheitsrat mandatierte mit Resolution 2098 vom 28. März erstmals den Einsatz von Drohnen zum Schutz der Zivilbevölkerung sowie des UN-Personals und der Überwachung des illegalen Waffenhandels. Ein Novum ist zudem der Einsatz einer offensiven Gefechtstruppe (Interventionsbrigade). Sie besteht unter anderem aus drei Infanteriebataillonen, einer Artilleriekompanie, einer Kompanie Spezialkräfte und einer Aufklärungskompanie. Sie hat die »Aufgabe, (...) bewaffnete(n) Gruppen zu neutralisieren,« und das »Ziel, zur Minderung der von bewaffneten Gruppen ausgehenden Bedrohung für die staatliche Autorität und die Sicherheit von Zivilpersonen (...) beizutragen (...)«. Damit reagierte der Rat auf die »wiederkehrenden Zyklen der Gewalt« im Osten Kongos, verursacht durch kongolesische und ausländische bewaffnete Gruppen.

### Länderbesuche

Die Arbeitsschwerpunkte des Sicherheitsrats spiegeln sich auch in den Länderbesuchen wider. Der Rat unternahm im Jahr 2013 zwei Länderbesuche: in den Nahen Osten und die Region der Großen Seen in Afrika. Der Nahe Osten war seit 1979 nicht mehr Ziel eines Länderbesuchs gewesen. Im Januar reisten Vertreter des Rates nach **Jemen**, um die politischen Reformprozesse sowie die Wahlen im Februar 2014 zu unterstützen. Darüber hinaus ging es darum, den Stand der Umsetzung der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen, insbesondere Resolution 2051(2012) zu bewerten.

Im Oktober reisten Mitglieder des Rates in die **Demokratische Republik Kongo**, nach **Ruanda**, **Uganda** und **Äthiopien**. Grund des Besuchs waren Gespräche bezüglich des Friedensprozesses in Kongo sowie die Sicherung der Stabilität und die Verbesserung der Beziehungen in der Region der Großen Seen. Von Bedeutung waren dabei die Auseinandersetzungen zwischen der kongolesischen Regierung und den Rebellen der Bewegung 23. März (M23) sowie die Friedensgespräche (Kampala-Gespräche) zwischen den beiden Konfliktparteien. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem Mandat und der Rolle der MONUSCO in der Stabilisierung der Region gewidmet. Der Besuch in Äthiopien (Addis Abeba) galt zudem der Stärkung der Partnerschaft und der Kooperation zwischen AU und UN.

### Sonstige Ereignisse

Im vergangenen Jahr war die Frage der Reform des Sicherheitsrats erneut Gegenstand der öffentlichen Diskussion. In Zusammenhang stand dies mit der Wahl der Mitglieder des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung im Oktober 2013. Diese wählte Chile, Litauen, Nigeria, Saudi-Arabien und Tschad für zwei Jahre als nichtständige Mitglieder in den Rat. Saudi-Arabien verzichtete jedoch auf den Antritt seiner Kandidatur – ein Novum in der Geschichte der UN. Als Gründe für diesen Schritt führte das Königreich »Doppelstandards« und die »Machtlosigkeit« des Rates an. So sei dieser weder im syrischen Bürgerkrieg noch im Nahost-Konflikt in der Lage, eine gerechte und langfristige Lösung zu erreichen. Saudi-Arabien forderte daher Reformen des UN-Gremiums ein. Damit wird eine lange schwelende Debatte erneut entfacht. Ob es zu einer Neuordnung kommt, ist aufgrund der bekannten Widerstände und prozeduralen Hürden allerdings fraglich. Den »verwaisten« Stuhl nahm schließlich ein Vertreter Jordaniens ein.

**Quellen:** Security Council Report: Security Council Statistics in 2013, [www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-02/security\\_council\\_statistics\\_in\\_2013.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-02/security_council_statistics_in_2013.php); Highlights of Security Council Practice 2013, United Nations, [www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2013.pdf](http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2013.pdf); Security Council 2013 Round-up, UN Press Release SC/11247, 14.1.2014.

# Wirtschaft und Entwicklung

## Internet Governance Forum:

### 7. Treffen 2012 und 8. Treffen 2013 sowie ›NETmundial‹ 2014

- IGF in der Kritik
- ›NETmundial‹ verabschiedet  
Grundsatzserklärung
- ICANN-Leitung weiterhin strittig

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum:

5. Treffen 2010 und 6. Treffen 2011, VN, 1/2012, S. 29ff., fort.)

Das im Jahr 2005 vom 2. UN-Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (WSIS) in Tunis gegründete **Internet Governance Forum (IGF)** hat sich nach knapp zehn Jahren zu einer respektablen Diskussionsplattform über globale Internetpolitik entwickelt. Zunächst als neuer ›UN Talking Shop‹ diskreditiert, ist es dem IGF gelungen, sich schrittweise zu profilieren und Respekt bei allen Stakeholdern (Interessengruppen) – Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, technische Community – zu erwerben. Das IGF ist heute mit rund 2000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern jährlich der Treffpunkt der Internet-Eliten der Welt und gilt als das ›Davos des Internets‹. Das IGF bringt Minister, Geschäftsführer von Unternehmen, technische Experten und zivilgesellschaftliche Organisationen in einen einzigartigen Multistakeholder-Dialog zu allen aktuellen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und rechtlichen Fragen der globalen Weiterentwicklung und Nutzung des Internets.

Das breite Mandat und die Tatsache, dass das IGF kein klassisches zwischenstaatliches Regierungsgremium ist, das politische Empfehlungen verhandelt, hat dazu geführt, dass auch kritische Themen in einer offenen und kontroversen Weise angesprochen werden. Durch das Sichtbarwerden verschiedener Positionen wird zwar noch keine Einigung herbeigeführt, aber die verschiedenen Stakeholder werden befähigt, die Argumente der anderen besser zu verstehen und sie in die

Entwicklung künftiger Strategien einzu beziehen. Ferner erhalten Organisationen, die mit einem Verhandlungsmandat ausgestattet sind, durch die IGF-Diskussionen zusätzliche Informationen, die ihre Entscheidungen optimieren. Dazu gehören etwa die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) und die ›Internet Corporation for Assigned Names and Numbers‹ (ICANN).

### IGF-Output soll konkreter werden

Dennoch steht das IGF in der Kritik. Obwohl weithin anerkannt wird, dass das IGF kein Verhandlungsgremium zur Ausarbeitung völkerrechtlicher Internet-Verträge werden sollte, wird bemängelt, dass die konkreten Ergebnisse der jährlichen IGF-Treffen zu mager seien. Die Debatten des IGF berührten zwar alle kritischen Internet-Themen unserer Zeit und spiegeln sich in den sogenannten ›Summaries of the Chair‹ wider. Es gibt von allen Treffen Protokolle. Eine Buchpublikation (300 Seiten) fasst die wesentlichen Ergebnisse der Plenarsitzungen und Workshops zusammen. Kein einziges Argument geht also verloren. Es gibt aber keinerlei Mechanismen, wie gute Ideen oder Empfehlungen praktisch umgesetzt werden.

Die Unzufriedenheit spiegelte sich in einer Resolution des UN-Wirtschafts- und Sozialrats vom Juli 2010 wider. Sie empfahl, im Rahmen der für die Umsetzung der WSIS-Beschlüsse zuständigen UN-Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (UNCSTD) eine Arbeitsgruppe ›zur Verbesserung des IGF‹ einzurichten. Die ›Working Group on Improvements to the Internet Governance Forum‹ wurde im Frühjahr 2011 zunächst als ein zwischenstaatliches Gremium eingerichtet. Nach Protest der nichtstaatlichen Stakeholder wurden später je fünf Vertreter der Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und akademisch-technischen Community als gleichberechtigte Mitglieder hinzugebeten. Nach fünf Sitzungen in Montreux und Genf präsentierte die Gruppe im Mai 2012 der UNCSTD ihren Abschlussbericht mit 56 Empfehlungen. Der Bericht empfiehlt in erster Linie, dass das IGF mehr »greifbare Ergebnisse« – etwa durch klar formulierte ›Botschaften‹, die auch gegensätzliche Positionen enthalten können, – her-

vorbringen sollte. Die Gruppe empfahl weiterhin, den institutionellen IGF-Mechanismus zu erweitern. Gestärkt werden sollte die Rolle der ›Multistakeholder Advisory Group‹ (MAG), wobei den einzelnen Gruppen mehr Selbstständigkeit bei der Auswahl ihrer Repräsentanten zugestanden werden sollte. Gefordert wurde weiterhin eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung des IGF-Sekretariats in Genf. Das IGF wird nicht über den ordentlichen UN-Haushalt finanziert, sondern ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen von Regierungen und Unternehmen.

Der Bericht der UNCSTD-›Working Group on Improvements‹ wurde von der 67. UN-Generalversammlung im Herbst 2012 zustimmend zur Kenntnis genommen. Seine Empfehlungen spiegelten sich bereits beim 7. IGF in Baku (6.–9.11.2012) und beim 8. IGF in Bali (22.–25.10.2013) wider. Beide Fora diskutierten ein breites Spektrum von politischen Internet-Problemen: von menschenrechtlichen Themen wie Meinungsfreiheit und Datenschutz, über politische und wirtschaftliche Fragen wie Cybersicherheit, Kampf gegen Cyberkriminalität, Schutz geistigen Eigentums und Netzneutralität bis hin zu neuen technischen Entwicklungen wie ›Internet der Dinge‹ oder ›Cloud Computing‹. Im Jahr 2013 – kurz nach den Enthüllungen von Edward Snowden – spielte naturgemäß das Thema Überwachung im Cyberspace eine große Rolle. Zu den maßgeblichen Themen gehörten bei beiden IGF-Treffen auch die Frage der Ausarbeitung von Grundsätzen für die Internet-Verwaltung und die Aufsicht über die Verwaltung kritischer Internet-Ressourcen wie IP-Adressen, Domainnamen, Root Server und Internet-Protokolle.

### Grundsätze für die Internet-Verwaltung

Das Thema Grundsätze für die Internet-Verwaltung (Internet Governance Principles) ist ein Dauerthema der jährlichen IGF-Treffen. Im Jahr 2008 wurde eine ›IGF Dynamic Coalition on Internet Rights and Principles‹ gegründet, der Vertreter verschiedener Interessengruppen angehören. Im Jahr 2010 wurde ein erster Entwurf für Grundsätze für die Internet-Verwaltung zur Diskussion gestellt. In den Folgejahren erhielt dieses Thema sehr große Aufmerksamkeit, auch außerhalb des IGF.

Im Mai 2011 hatten sich die G8-Staaten auf eine Reihe von Internet-Grundsätzen – darunter der Grundsatz des ›Multistakeholderismus‹ – geeinigt. Im September 2011 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats eine ›Erklärung über grundlegende Prinzipien zu Internet Governance‹. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hatte sich im Dezember 2011 auf eine Leitlinie mit 14 Grundsätzen für eine globale Internetpolitik verständigt. China und Russland listeten in ihrem gemeinsam mit Tadschikistan und Usbekistan im September 2011 der UN-Generalversammlung vorgelegten Entwurf (UN Doc. A/66/359) für einen ›International Code of Conduct for Information Security‹ eine Reihe von Grundsätzen auf. Das tat auch Indien zusammen mit Brasilien und Südafrika, als es der Generalversammlung im Oktober 2011 die Schaffung eines UN-Rates für Internetpolitik vorschlug. Daneben verabschiedeten mehrere nichtstaatliche Gremien Dokumente, in denen Internet-Grundsätze formuliert wurden. Dazu gehören: die ›Global Network Initiative‹ (GNI), ein Zusammenschluss von großen Internetunternehmen, die ›Association for Progressive Communication‹ (APC), eine weltweit agierende zivilgesellschaftliche Organisation, oder die ›I\*-Organisationen‹, welche die technischen Ressourcen des Internets verwalten. Binnen weniger Jahre entstanden mehr als 25 Dokumente, in denen staatliche oder nichtstaatliche Gremien Grundsätze für Internet Governance formulierten.

Auf dem 6. IGF vom 27. bis 30. September 2011 in Nairobi hatte der Europarat einen Workshop zum Thema ›Human Rights Come First – A Constitutional Moment for Internet Governance?‹ organisiert und damit die Debatte zugespitzt. Auf dem 7. IGF 2012 wurde das Thema weiter vertieft. Auf der einen Seite wurde herausgearbeitet, dass die Zeit reif sei für ein Grundsatzdokument. Auf der anderen Seite wurde beklagt, dass die Vielzahl an Dokumenten verwirrend sei und dazu einlade, ›Grundsätze-Shopping‹ zu betreiben, also sich nur jene Grundsätze herauszusuchen, die den eigenen Interessen dienen. Die Schwäche der mehr als 25 Dokumente war, dass sie entweder nur von einer Interessengruppe (Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft

oder technische Community) getragen wurden oder in ihrem geografischen und inhaltlichen Geltungsbereich begrenzt waren. Es sei notwendig, so das Ergebnis einer der Plenarsitzungen in Baku, die vorhandenen Dokumente schrittweise auf eine globale, alle Interessengruppen widerspiegelnde Sichtweise auszuweiten.

Beim 8. IGF 2013 saßen dann erstmals die Sponsoren der wichtigsten Vorschläge an einem Tisch, darunter der Europarat, die OECD, China, Indien und Russland, GNI und APC. Dabei wurde deutlich, dass rund 70 Prozent der in den verschiedenen Dokumenten formulierten Grundsätze identisch sind, 20 Prozent sehr ähnlich und dass es nur bei zehn Prozent starke Gegensätze gibt. Es herrschte Einigkeit darüber, dass es sinnvoll wäre, auf eine Art Allgemeine Erklärung der Grundsätze für die Internet-Verwaltung (Principles on Internet Governance – PIN-GO) hinzuarbeiten, die weltweit von allen Stakeholdern unterstützt wird. In Bali verabredete man sich daher in Zusammenarbeit mit der ›IGF Dynamic Coalition on Internet Rights and Principles‹, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die spätestens bis zum 10. IGF 2015 einen weltweit akzeptablen Entwurf vorlegen sollte.

## ›NETmundial‹

Bevor es aber zur Bildung der Arbeitsgruppe kam, erhielt die Diskussion durch die ›NETmundial‹ eine neue Dynamik. Im September 2013 hatte Brasiliens Präsidentin Dilma Rousseff vor der 68. UN-Generalversammlung die Enthüllungen von Edward Snowden zum Anlass genommen, um das Thema ›Internet Governance‹ neu zu diskutieren. Anfang Oktober 2013 hatten die ›I\*-Organisationen‹ in einer ›Erklärung von Montevideo‹ den Verlust an Vertrauen in das Internet beklagt und größere Anstrengungen zu einer Globalisierung von ICANN und des IANA-Vertrags (Internet Assigned Numbers Authority – IANA) angekündigt. Kurz darauf luden Rousseff und ICANN-Vorsitzender Fadi Chehade die Welt zu einer Konferenz, ›Global Multistakeholder Meeting on the Future of the Internet Governance Ecosystem‹ (NETmundial), vom 23. bis 24. April 2014 nach São Paulo ein. Bei einem Arbeitstreffen im Januar 2014 einigte sich der Vorbereitungsausschuss darauf, zwei Dokumente anzustreben: eine Erklärung zu Grundsätzen für die Internet-Verwaltung und einen Fahrplan (Internet Governance Roadmap 2020).

### Die neue Welt der Domains

Gute und kurze Internetadressen mit den Endungen .com, .de oder .info sind längst ausgeschöpft. Daher erweitert die Internet-Adressverwaltung ICANN den Namensraum der sogenannten **Top-Level Domains**.

**Die zehn größten bisherigen Top-Level Domains\***

in Millionen

107,0	15,3	15,0	10,3	10,1	7,2	6,4	5,1	4,3	3,7
.com	.de	.net	.uk	.org	.info	.cn	.nl	.ru	.eu

www. |

**Das Vergabeverfahren**

**Ziele**

- Verbesserung der Auswahlmöglichkeiten
- Mehr Innovation und Wettbewerb im Netz
- Neue kulturelle, linguistische und geografische Möglichkeiten

**Bewerbung**

- Bewerbungszeitraum: Jan. bis April 2012
- Bewerbungskosten pro Teilnehmer: ca. **185 000 Dollar** (rund **134 000 Euro**)
- Einzelpersonen waren nicht bewerbungsberechtigt
- Insgesamt wurden **1 930** Anträge eingereicht

**Globale Verteilung der Bewerber**

**Die beliebtesten neuen Endungen\*\***

13	11	11	10	9	9	9	9
.app	.home	.inc	.art	.blog	.book	.llc	.shop

nach Bewerberzahl

Die Domain-Endungen werden jeweils nur einem Bewerber zugeteilt. Für 230 Endungen gibt es mindestens zwei Bewerber. Gelingt ihnen keine Einigung, versteigert die ICANN die betreffende Endung unter den Interessenten.

Quelle: ICANN
\*\*vorauss. Mitte 2013 online
\*Stand Januar 2013
© Globus 5519

Tatsächlich gelang es der NETmundial, eine auf den oben erwähnten mehr als 25 Dokumenten beruhende Grundsatz-erklärung zu verabschieden, die, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Unterstützung aller Stakeholder erhielt. Dazu gehörten Regierungen, technische Community, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Lediglich Indien, Kuba, Russland und Saudi-Arabien legten Vorbehalte ein.

Nach der in São Paulo verabschiedeten Grundsatz-erklärung (NETmundial Multistakeholder Statement) vom 24. April 2014 soll ›Internet Governance‹ auf folgenden acht Grundsätzen beruhen:

1. Menschenrechte, 2. Schutz der Telekommunikationsdienstleister, 3. kulturelle und sprachliche Vielfalt, 4. ein einheitlicher und nicht-fragmentierter Kommunikationsraum, 5. Sicherheit, Stabilität und Widerstandsfähigkeit des Netzes, 6. eine offene und dezentrale Architektur, 7. eine für nachhaltige Entwicklung und Innovation günstige Umgebung und 8. offene Standards.

Die Grundsätze sind völkerrechtlich nicht bindend. Da sie aber von einer überwältigenden Staatenmehrheit sowie von wichtigen nichtstaatlichen Akteuren aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und technischer Community getragen werden, könnten sie große politische Wirkung entfalten und mittelfristig zu dem Referenzdokument werden, um Fehlverhalten im Internet durch Regierungen oder Unternehmen anzuprangern.

Mit ›NETmundial‹ hat das IGF keinen neuen Konkurrenten bekommen. ›NETmundial‹ und das IGF ergänzen sich. Was aber zugenommen hat, ist der Druck auf das IGF, seine Arbeit effektiver zu gestalten. In dem Fahrplan sprechen sich die ›NETmundial‹-Teilnehmer ausdrücklich für eine politische, institutionelle und finanzielle Stärkung des IGF aus. Viele innovative Elemente, die auf der Konferenz praktiziert wurden, könnten auch auf IGF-Treffen angewandt werden: etwa regionale Zentren für die Beteiligung von außen (remote participation) mit mehr als 1000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die Verringerung zeitraubender offizieller Stellungnahmen in Plenarsitzungen und die strukturierte Diskussion, bei der alle Interessengruppen gleichberechtigt zu Wort kommen. ›NETmundial‹ hat auch gezeigt, dass es durchaus möglich ist, in einem offenen und transparenten

Verfahren Dokumente mit Empfehlungen zu verhandeln, denen am Schluss alle Interessengruppen zustimmen können. Es wird sich zeigen, ob und wie die Erfahrungen der Konferenz nun in das 9. IGF einfließen, das vom 2. bis 5. September 2014 in Istanbul stattfinden wird.

### Kritische Internet-Ressourcen

Ein anderes Dauerthema beim IGF ist das Management kritischer Internet-Ressourcen. Seit dem 2. Weltgipfel 2005 in Tunis geht der Streit, ob und wie die Aufsicht der amerikanischen Regierung über ICANN durch die Schaffung eines neuen zwischenstaatlichen Internet-Rates ersetzt werden soll. Mit dem in Tunis begonnenen Prozess einer ›erweiterten Zusammenarbeit‹ verbanden verschiedene UN-Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen. Auch die IGF-Plenarsitzungen in Baku und Bali brachten keine Fortschritte. Einige Regierungen wollen nach wie vor so etwas wie eine Internet-UN. Andere Regierungen und die Mehrheit der nichtstaatlichen Akteure verstehen unter einer erweiterten Zusammenarbeit eine Intensivierung der bestehenden Kommunikation, Koordinierung und Kooperation zwischen den bestehenden staatlichen und nichtstaatlichen Internet-Gremien. Um die Patt-Situation in dieser Frage zu überwinden, hat die 67. UN-Generalversammlung beschlossen, unter dem Dach der UNCSTD eine neue ›Working Group on Enhanced Cooperation‹ (WGEC) einzurichten, die bis Sommer 2014 Empfehlungen ausarbeiten soll.

Die Diskussionen im Rahmen des 7. und 8. IGF haben aber auch bewirkt, dass die amerikanische Regierung ihre Haltung überdachte. Im Jahr 2009 hatte die Regierung von Barack Obama ICANN mittels einer Absichtserklärung (Affirmation of Commitments) in die formale Unabhängigkeit entlassen, sich jedoch vorbehalten, den IANA-Vertrag fortzusetzen. Dieser beinhaltet unter anderem das Recht, die Publikation von ›Top Level Domain Zone Files‹, darunter auch Länderkennungen wie ›.de‹, im ›Internet Root‹ zu autorisieren. Der IANA-Vertrag wurde im Jahr 2010 für weitere fünf Jahre verlängert und läuft im September 2015 aus – mit der Option einer zweimaligen Verlängerung um jeweils zwei Jahre bis 2019. Vielen Regierungen und auch der EU ist diese besondere Rolle der ameri-

kanischen Regierung seit mehr als zehn Jahren ein Dorn im Auge.

Zwar stellt die Aufsicht über den A-Root-Server (sozusagen die Eckpfeiler des Internets) keine spezifische Macht oder Kontrolle über das Internet dar und ist eher eine mit Pflichten gegenüber der globalen Internet-Gemeinschaft im öffentlichen Interesse liegende Dienstleistung. Dennoch hat diese Aufsicht hohen politischen Symbolwert. Im März 2014 hat die amerikanische Regierung angekündigt, dass sie bereit sei, diese Aufsicht bis zum September 2015 einem nichtstaatlichen Multistakeholder-Mechanismus zu übertragen. Zu den Bedingungen für eine solche Übertragung gehört unter anderem, dass die Sicherheit und Stabilität des Internets nicht gefährdet wird. Ausdrücklich ausgeschlossen ist die Übergabe an eine zwischenstaatliche Organisation wie die Internationale Fernmeldeunion (ITU).

### Neues Mandat nach 2015?

Insbesondere die beiden letzten Beispiele – Internet-Grundsätze und IANA-Vertrag – zeigen die indirekte Wirkung, die das IGF über die Jahre entfaltet. Damit wird eine erhebliche Dynamik in die Entwicklung von globalen Regeln für das Internet gebracht. Das gegenwärtige Mandat des IGF läuft Ende 2015 aus. ›NETmundial‹ hat gefordert, dieses Mandat für mindestens zehn Jahre zu verlängern. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat die Konferenz auch genutzt, um den vakanten Posten des Vorsitzenden der ›IGF-Multistakeholder Advisory Group‹ mit dem erfahrenen lettischen Diplomaten Janis Karklins zu besetzen. Er wird dem IGF neuen Schub und mehr Autorität verleihen.

Im Übrigen beschloss der Deutsche Bundestag in seiner ›Digitalen Agenda‹ vom Februar 2014, dass sich Deutschland um die Ausrichtung eines globalen IGF bewirbt. Am 12. und 13. Juni 2014 findet bereits das 7. europäische IGF, der ›European Dialogue on Internet Governance‹ (EuroDIG) in Berlin statt. Das deutsche IGF (IGF-D) wurde 2009 gegründet und findet am Vorabend des EuroDIG zum sechsten Mal statt.

**Weiterführende Links:** 7. IGF 2012, Baku: [www.intgovforum.org/cms/2012-igfbaku](http://www.intgovforum.org/cms/2012-igfbaku); 8. IGF 2013, Bali: [www.intgovforum.org/cms/2013-bali](http://www.intgovforum.org/cms/2013-bali); NETmundial: <http://netmundial.br/>

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsausschuss:

#### 107. bis 109. Tagung 2013

- Zulässigkeitsvoraussetzungen von Individualbeschwerden diskutiert
- Rechtsfortentwicklung beim Recht auf Kriegsdienstverweigerung
- Mangelnde Minderheitenrechte in der Ukraine

Birgit Peters

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Peters, Menschenrechtsausschuss: 104. bis 106. Tagung 2012, VN, 4/2013, S. 177ff., fort.)

Die 18 Expertinnen und Experten des Menschenrechtsausschusses (**Committee on Civil and Political Rights – CCPR**), dem Organ, das über die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (kurz: **Zivilpakt**) wacht, kamen im Jahr 2013 wie gewohnt zu drei Tagungen zusammen. Erstmals fanden sie ausschließlich am Sitz der Vereinten Nationen in Genf statt: vom 11. bis zum 28. März (107. Tagung), vom 8. bis zum 26. Juli (108. Tagung) sowie vom 14. Oktober bis zum 1. November 2013 (109. Tagung).

Die Zahl der Staaten, die den Zivilpakt ratifiziert haben, hat sich im Berichtszeitraum nicht verändert: Am Ende der 109. Tagung waren 167 Staaten Mitglieder des Paktes. Das erste Fakultativprotokoll, welches das Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht, hatte zu dem Zeitpunkt 115 Mitglieder. Neu hinzu kam im September 2013 Guinea-Bissau. Weiterhin trat Benin dem zweiten Fakultativprotokoll bei, das die Todesstrafe verbietet. Damit haben am Ende der 109. Tagung des Ausschusses 74 Staaten das Protokoll ratifiziert.

### Allgemeine Bemerkung zu Artikel 9

Im Rahmen ihrer Tagungen setzten die Expertinnen und Experten ihre Diskussionen zu einem Entwurf einer Allgemeinen Bemerkung (General Comment) über Artikel 9 des Zivilpakts fort, der das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit garantiert. Die Sachverständigen einigten

sich während ihrer drei Tagungen auf einen gemeinsamen Wortlaut von rund 31 der bisher insgesamt 78 Absätze umfassenden Bemerkung.

### Individualbeschwerden

Zu Beginn des Jahres 2013 waren 355 Individualbeschwerden beim Ausschuss anhängig. Davon behandelte der CCPR in der Tagungsperiode immerhin 54. Der angewachsene ›Beschwerdeberg‹ stellt die Sachverständigen vor eine große Herausforderung: Auch die Beschwerdeführer haben ein Recht auf eine zügige Entscheidung des Gremiums. Doch kann der Ausschuss dem kaum gerecht werden, angesichts einer so hohen Zahl anhängiger Beschwerden. Die Ausschussmitglieder diskutierten dieses Problem auf der 108. und 109. Tagung. Sie widmeten sich insbesondere der Frage, ob die Kriterien für die Zulässigkeit von Individualbeschwerden überarbeitet werden müssten. Hintergrund ist, dass dem für die Unterstützung des CCPR (und aller anderen Ausschüsse) zuständige Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen. So teilte das Sekretariat mit, dass für etwa 160 Fälle Entscheidungen vorbereitet werden könnten, wären die dazu erforderlichen Mittel vorhanden. Im Jahr 2011 hatte das damalige Ausschussmitglied Helen Keller eine Reform von Artikel 96 der Verfahrensordnung des Ausschusses initiiert. Nach dem reformierten Artikel 96 (c) sind Beschwerden unzulässig, die fünf Jahre nach Abschluss eines nationalen Verfahrens beziehungsweise drei Jahre nach Abschluss eines internationalen Verfahrens eingereicht werden. Die nun von dem Japaner Yuji Iwasawa geleitete Arbeitsgruppe regte keine weitere Änderung dieser Bestimmung an. Vielmehr stellte der CCPR auf seiner 109. Tagung fest, dass für eine effektive Bearbeitung der Beschwerden – neben allen Reformvorschlägen zur Verschärfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für Individualbeschwerden – jedenfalls auch eine Erhöhung der Sekretariatsmittel erforderlich ist.

Die folgenden drei Fälle sind exemplarisch für die Entwicklung der jüngeren Rechtsprechung des Ausschusses.

Die erste Beschwerde (noch vom Oktober 2012) setzt die Rechtsprechung des Ausschusses zum Recht auf Kriegsdienstverweigerung fort. Im Fall **Kim et al. gegen**

**Korea** hatte sich der Ausschuss erneut damit auseinanderzusetzen, ob sich aus Artikel 18 des Paktes, der unter anderem die Gewissensfreiheit schützt, ein solches Recht ableiten lässt. Diese Frage lässt sich nicht allein unter Berufung auf den Wortlaut des Artikels beantworten. Dennoch bejahte sie der Ausschuss. Ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung könne aus Artikel 18 des Zivilpakts jedenfalls insoweit abgeleitet werden, als dass die darin normierte Gewissensfreiheit zur Verweigerung des Einsatzes tödlicher Gewalt berechtige. In seiner Rechtsprechung aus dem Jahr 2007 (Yoon und Choi et al. gegen Korea), die das Recht auf Kriegsdienstverweigerung erstmals generell propagierte, hatte der CCPR zur Begründung seiner Auffassung noch auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 22 aus dem Jahr 1993 verwiesen. Diese hält allerdings nur fest, dass ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung jedenfalls dann aus Artikel 18 folge, wenn die Vertragsstaaten des Paktes ein solches Recht anerkannt haben. Die Ableitung eines allgemeinen Rechts auf Kriegsdienstverweigerung war zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung zwischen den Expertinnen und Experten höchst umstritten, sodass dem Ausschuss nur die Berufung auf diesen Kompromiss blieb. Korea verweigert seinen Staatsangehörigen aber gerade ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung, weshalb eine Berufung auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 22 zur Herleitung desselben – wie im Fall Yoon und Choi – problematisch ist. Der im Jahr 2012 behandelte Fall leitet das Recht nunmehr ohne Umweg über die Allgemeine Bemerkung direkt aus der im Pakt normierten Gewissensfreiheit ab. Er steht insoweit exemplarisch für die vom CCPR praktizierte dynamische Fortentwicklung der Rechte des Zivilpakts im Lichte internationaler Rechtspraxis.

Die Entscheidung im Fall **Singh gegen Frankreich**, die der Ausschuss auf seiner Sommertagung fällte, beschäftigt sich mit Fragen religiöser Bekleidung, die in jüngster Zeit auch vor deutschen und französischen Gerichten verhandelt wurden. In dem Fall geht es um die Beschwerde eines Franzosen, dem unter Berufung auf das französische Passgesetz untersagt wurde, sich auf dem Passbild mit einem Turban, der religiösen Bekleidung seiner Religionsgemeinschaft der Sikh, ablichten

zu lassen. Der CCPR sah in dem Verbot eine unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts des Beschwerdeführers nach Artikel 18 des Zivilpakts, der unter anderem die Religionsfreiheit schützt. Die Sachverständigen argumentierten, dass in dem konkreten Fall keine Notwendigkeit eines Verbots bestanden hätte. Das Gesicht des Beschwerdeführers sei trotz Turban auf dem Passfoto klar erkennbar. Somit könne seine Identität auch mit dieser Kopfbedeckung unzweifelhaft festgestellt werden.

Ein weiterer Fall, mit dem sich der Ausschuss auf seiner Herbsttagung befassete, **F.K.A.G. et al. gegen Australien**, nimmt die auch international in der Kritik stehende Flüchtlingspolitik Australiens in den Blick. Er behandelt die Beschwerden mehrerer Flüchtlinge und Asylsuchender, die in Lagern oder Einrichtungen auf Australien vorgelegenen Inseln festgehalten wurden. Obwohl einem Teil der Gruppe der Beschwerdeführer vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen der Status eines Flüchtlings zuerkannt worden war, wurden sie in verschiedenen Einrichtungen festgehalten, um ihren Status als Einwanderer, Flüchtlinge oder Asylsuchende zu klären. Ein Ende der Inhaftierung wurde ihnen nie in Aussicht gestellt. In ihre jeweiligen Ursprungsländer wollten sie aus Angst vor Verfolgung nicht zurückkehren.

Der CCPR sah insbesondere in der zeitlich unbegrenzten und damit willkürlichen Festnahme eine Verletzung des Artikels 9 Absatz 1 des Zivilpakts (über die Freiheit der Person). Zudem sah der Ausschuss Artikel 9 Absatz 2 verletzt, nach dem festgehaltene Personen über die Gründe ihrer Festnahme informiert werden müssen. Denn auch wenn es möglicherweise zu Beginn ihrer Festnahme einen Grund gegeben hatte, berechnete dieser nicht zu einer unbegrenzten Inhaftierung der Beschwerdeführer.

Sodann erachtete der CCPR auch Artikel 9 Absatz 4 verletzt, nach dem es einem Festgenommenen möglich sein muss, die Gründe seiner Festnahme gerichtlich überprüfen zu lassen. Zwar war den Beschwerdeführern dieses Recht nicht grundsätzlich versagt worden. Australisches Recht ermöglichte eine Überprüfung der Haft und ihrer Bedingungen. Jedoch sah es im Falle einer fehlerhaften Inhaftierung nicht zwingend die Rechts-

folge der Entlassung vor. Schließlich, und mit Bezug auf vergleichbare Fälle bisher einmalig, sah der Ausschuss Artikel 7, der das Folterverbot enthält, verletzt. Dies folge insbesondere daraus, dass die Beschwerdeführer über das Ende ihrer Inhaftierung im Unklaren gelassen wurden, aber auch aufgrund der schwierigen Umstände ihrer Inhaftierung. Der Ausschuss betonte, dass allen Beschwerdeführern nach Artikel 2 Absatz 3a eine angemessene Entschädigung oder Wiedergutmachung zukommen müsse.

### Staatenberichte

Auf den Tagungen des Jahres 2013 wurden insgesamt 16 Staatenberichte und eine Situation ohne Vorlage eines Berichts behandelt. Von diesen Berichten sollen im Folgenden je einer pro Tagung exemplarisch bewertet werden.

Auf seiner Frühjahrstagung diskutierte der CCPR die Staatenberichte Angolas, Hongkongs (China), Macaos (China), Paraguays und Perus. Die Situation in Belize erörterten die Sachverständigen ohne Vorlage eines Berichts.

**China** hatte für seine Sonderverwaltungszone Macao den ersten Bericht vorgelegt. In seinen Abschließenden Bemerkungen hob der Ausschuss die Ratifizierung etwa der Behindertenrechtskonvention hervor sowie die Tatsache, dass die Sonderverwaltungszone Gesetze zum Jugendstrafrecht erlassen hatte, die auf die Rehabilitation und nicht allein Bestrafung der Straffälligen abzielten. Der CCPR bemängelte jedoch, dass in Macao jugendliche Straftäter nachts in Isolationshaft gehalten werden. Ferner sei unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten problematisch, dass Artikel 143 des Grundgesetzes von Macao dieses der Interpretationshoheit des chinesischen Volkskongresses unterstelle. Ferner sei auch die standardmäßige Erstellung von Profilen ausländischer Journalisten besorgniserregend.

Auf der Sommertagung behandelten die Sachverständigen die Berichte Albaniens, Finnlands, Indonesiens, Tadschikistans, der Tschechischen Republik und der Ukraine.

Die **Ukraine** hatte dem Ausschuss ihren siebten periodischen Bericht vorgelegt. Die Expertinnen und Experten lobten die Verabschiedung verschiedener Gesetze, die unter anderem den Menschenhandel verbieten und das Strafprozessrecht re-

formieren und damit verfahrensrechtlichen Schutz vor Folter, willkürlichen Verhaftungen und Misshandlungen bieten. Sie äußerten sich besorgt über die Rechte von Homosexuellen, Trans- und Bisexuellen, aber auch Minderheiten wie der Krimtartaren, Roma und Zeugen Jehovas, die häufig unter Diskriminierungen, Beleidigungen und Hassreden zu leiden hätten. Der Ausschuss betonte, dass die Vertragsstaaten bei der Einhaltung der Paktrechte lokale Besonderheiten berücksichtigen könnten; das Land müsse sich aber unmissverständlich für die Rechte dieser Gruppen einsetzen. So dürfe insbesondere Homosexualität nicht mit Inhaftierung oder psychiatrischer Zwangsbehandlung bestraft oder eine Veränderung der sexuellen Orientierung nicht mit unverhältnismäßig harten Auflagen belegt werden.

Auf der Herbsttagung befassete sich der CCPR mit den Staatenberichten Boliviens, Dschibutis, Mauretaniens, Mosambiks und Uruguays.

**Uruguay** war der erste Staat, der seinen Bericht nach dem im Jahr 2010 eingeführten optionalen vereinfachten Verfahren vorlegte. Diesem Verfahren zufolge können Staaten in ihrem Bericht nur auf die zuvor vom Ausschuss eingereichten Fragen (list of issues prior to reporting – LOIPR) antworten, statt auf alle Artikel des Paktes einzugehen. In seinem Bericht unterstrich das Land die Tatsache, dass diese Art der Berichterstattung den Dialog mit dem Ausschuss fördere. Hier lobte der CCPR die Ratifizierung aller neun Kernmensenrechtsverträge und der Konvention über die Nichtanwendbarkeit von Verjährungsvorschriften auf Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit von 1968 sowie den Beitritt zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002. Der Ausschuss zeigte sich besorgt über das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 22. Februar 2013. In dem Urteil wurde ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt, das eine Bestrafung für schwere Menschenrechtsverbrechen vorsieht, die während der Zeit der Diktatur begangen wurden. Hier verwies der Ausschuss auf die Unverjährbarkeit von schweren Menschenrechtsverbrechen, insbesondere Folter und unmenschliche Behandlung, die Uruguay nunmehr mit der Ratifizierung der gleichnamigen Konvention anerkannt hat.

# Umwelt

## Übereinkommen von Minamata über Quecksilber:

### Staatenkonferenz 2013

- Zehn Jahre Verhandlungsvorlauf
- 97 Staaten Unterzeichner
- Erfolgreiche internationale Umweltdiplomatie

Jürgen Maier

Quecksilber ist ein Umweltproblem, das die Vereinten Nationen schon seit geraumer Zeit beschäftigt. Diese Beschäftigung hat aber lange zu keinem konkreten Ergebnis geführt. Mehr als ein Jahrzehnt wurde über eine Quecksilber-Konvention der Vereinten Nationen verhandelt. Das Thema Quecksilberverseuchung tauchte auf der Tagesordnung des Verwaltungsrats des UN-Umweltprogramms (UNEP) zum ersten Mal im Jahr 2001 auf. Ende 2002 veröffentlichte das UNEP eine erste Studie ›Global Mercury Assessment‹. Im Jahr 2003 beschloss der UNEP-Verwaltungsrat, dass das Problem Quecksilberverseuchung angegangen werden müsse. In den kommenden Jahren wurden verschiedene Optionen erörtert. Bestehende Übereinkommen wie das Schwermetall-Protokoll unter der Genfer Luftreinhaltekonvention (CLRTAP) von 1998 oder die drei chemikalienbezogenen Konventionen über grenzüberschreitenden Transport und die Entsorgung gefährlicher Abfälle, den internationalen Handel mit Chemikalien sowie organische Schadstoffe erwiesen sich als nicht passend für eine gemeinsame Politik gegen Quecksilbervergiftung.

Eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe zur Identifizierung eines geeigneten Rechtsrahmens nahm im Jahr 2007 ihre Arbeit auf. Formell wurde der Startschuss für die Verhandlungen zu einer eigenen Quecksilber-Konvention mit Entscheidung 2.5/5 des UNEP-Verwaltungsrats im Jahr 2009 gegeben. Vom 7. bis 11. Oktober 2013 fand schließlich die letzte der fünf Verhandlungsrunden in Minamata, Japan, statt. Dort wurde die Konvention auch verabschiedet. Das kleine Städtchen Minamata im Süden Japans war dafür der geeignete Ort, denn dort hatte sich Ende

der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre die bisher größte Quecksilbervergiftung ereignet. Mehr als 2000 Menschen starben in diesen Jahren, weil sie quecksilberhaltigen Fisch aus der dortigen Meeresbucht gegessen hatten – die Folge von stark quecksilberbelasteten Abwässern einer Chemiefabrik. Für die Vereinten Nationen ist die Verabschiedung der Konvention seit langem wieder ein umweltpolitischer Erfolg: Seit über zehn Jahren ist das **Übereinkommen von Minamata über Quecksilber** (kurz: **Minamata-Konvention**; Englisch: Minamata Convention on Mercury) das erste eigenständige multilaterale Abkommen, auf das sich die Staatengemeinschaft einigen konnte.

### Das Problem

Die globalen Quecksilberemissionen liegen laut UNEP (Global Mercury Assessment 2013) bei geschätzten 1960 Tonnen dieses hochgiftigen Schwermetalls – mit einer erheblichen Bandbreite der Unsicherheit. Es könnten auch 1010 Tonnen sein oder 4070. Das UNEP schätzt, dass davon lediglich 30 Prozent neu emittiert werden. Der Rest stammt aus Quecksilber, das bereits früher freigesetzt wurde, sich aber zwischenzeitlich irgendwo abgelagert hat und durch menschliche Aktivitäten erneut freigesetzt wurde. In den obersten einhundert Metern Meerwasser hat sich die Quecksilberkonzentration in den vergangenen einhundert Jahren verdoppelt. Bei einigen Tierarten, vor allem in arktischen Gewässern, hat sich der Gehalt dagegen um das Zwölfwache erhöht.

Der Problemdruck ist also groß. Quecksilber wirkt bereits in geringen Mengen giftig und ist in hoher Dosierung tödlich. Besonders bei Ungeborenen und Kleinkindern kann es schwere Schäden an Gehirn und anderen Organen verursachen. Vor allem in Fischen und Meeresfrüchten reichert sich das giftige Schwermetall stark an.

Ziel der Konvention ist es, die Quecksilberemissionen dauerhaft so zu kontrollieren beziehungsweise zu beseitigen, dass weder Menschen noch die Umwelt Schaden nehmen. Neben verbindlichen Elementen gibt es auch freiwilligen Maßnahmen und strenge ebenso wie schwächere Vorschriften. Auch wenn das Abkommen die Quecksilberverseuchung nicht beenden wird, stellt es doch eine Reihe richtiger Weichen.

### Inhalte der Konvention

Quecksilberhaltige Produkte müssen in den nächsten Jahren relativ zügig vom Markt genommen werden, sobald die Konvention in Kraft getreten ist. Die meisten sollen bis 2020 auslaufen, so etwa Batterien (außer Silberoxid- und Zink-Luft-Batterien), hautaufhellende Seifen und Cremes, Biozide (ausgenommen Impfstoffe), Pestizide, Antiseptika zur lokalen Anwendung, Barometer, Hygrometer, Manometer, Thermometer und Blutdruckmanschetten. Für einige Unterkategorien wurden Ausnahmen vereinbart, ebenso für die Kalibrierung und wissenschaftliche Forschung sowie bestimmte Ersatzanwendungen. Für einige Lampenkategorien wird ein maximaler Quecksilbergehalt festgelegt. Ferner werden Maßnahmen vorgeschrieben, um die Anwendung von Amalgam einzuschränken.

Die beteiligten Länder können beantragen, die Auslaufphasen für einzelne Produkte zu verlängern. Die erste Genehmigung für eine Verlängerung um fünf Jahre ist an relativ niedrige Voraussetzungen geknüpft, die zweite und letzte Verlängerung um weitere fünf Jahre erfolgt jedoch auf Grundlage einer Überprüfung und muss von allen Vertragsstaaten der Konvention genehmigt werden. Weiterhin sollen auf der Grundlage der Quecksilberzellentechnologie arbeitende Chloralkalialanlagen bis 2025 geschlossen werden, auch andere Verarbeitungsprozesse sollen eingeschränkt werden.

Mindestens genauso wichtig wie das Auslaufen quecksilberhaltiger Produkte sind Industrieanlagen, die im laufenden Betrieb Quecksilberemissionen verursachen. Emissionen aus Kohlekraftwerken, Industriekesselanlagen, Schmelzöfen für Nichteisenmetalle, Zementöfen und Müllverbrennungsanlagen sind durch das Abkommen abgedeckt. Für bereits vorhandene Anlagen müssen jedoch erst zehn Jahre nach Inkrafttreten der Konvention in einem Land Kontrollen erfolgen. Bei neuen Anlagen, die erst nach Inkrafttreten der Konvention in Betrieb genommen werden, müssen Quecksilberemissionskontrollen bereits fünf Jahre später durchgeführt werden. Die Bestimmungen hinsichtlich industrieller Prozesse gehörten zu den langwierigsten Verhandlungsthemen und hätten durchaus noch etwas umfassender ausfallen können.

Dies betrifft vor allem Kohlekraftwerke. Kohle enthält, neben vielen anderen Schadstoffen, auch erhebliche Mengen Quecksilber. Bei der Verbrennung von Kohle werden jährlich laut UNEP schätzungsweise 475 Tonnen Quecksilber feinste verteilt in die Umgebung abgegeben. Insbesondere in den rasch wachsenden Schwellenländern Asiens ist in Sachen Luftreinhaltung hier noch viel zu tun. Dies ist zwar sehr teuer, andererseits gibt es außer dem Quecksilber natürlich auch noch viele andere Gründe, diese Aufgabe bald anzugehen. Neue Kohlekraftwerke sollen auf ›die besten verfügbaren Techniken‹ setzen, während für alte Anlagen geplant ist, sie innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten der Konvention mit quecksilberreduzierenden Technologien auszustatten – allerdings nur dort, wo dies nach Einschätzung der Betreiber möglich und bezahlbar ist. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass dies in der Einschätzung der meisten Betreiber selten ›bezahlbar‹ ist.

Die rasche Industrialisierung vieler Entwicklungsländer führt auch zu steigenden Quecksilberemissionen aus anderen industriellen Prozessen, etwa bei der Zement- und Buntmetallherstellung. Asien ist aus diesem Grund heute für etwa die Hälfte aller menschlichen Quecksilberemissionen in die Umwelt verantwortlich. Weil hier tendenziell hohe Kosten entstehen, sind die Bestimmungen der Konvention bezüglich der Reduzierung von Quecksilberemissionen aus industriellen Prozessen ähnlich schwach wie bei Kohlekraftwerken.

Auch der Handel mit Quecksilber soll eingeschränkt und an Bedingungen geknüpft werden, etwa die Erteilung einer staatlichen Importgenehmigung. Quecksilberbergbau an Primärlagerstätten wird künftig verboten. Bereits bestehende Minen können noch bis maximal 15 Jahre nach dem Inkrafttreten der Konvention fortgeführt werden. Eine entwicklungspolitisch heikle Frage ist die Verwendung von Quecksilber im sogenannten handwerklichen Goldabbau. Das UNEP schätzt (Global Mercury Assessment 2013), dass die Emissionen in diesem Bereich mit 727 Tonnen weltweit die größte aller anthropogenen Quecksilberemissions-Quellen sind. Gleichzeitig sind dort aber etwa 15 Millionen Menschen in prekären Verhältnissen beschäftigt und vergiften sich dabei schleichend. Das wahre Ausmaß die-

ser Tätigkeit wurde offenbar jahrelang unterschätzt: der ›Global Mercury Assessment‹ von 2013 stellt fest, noch 2005 sei man von halb so hohen Emissionen ausgegangen. Dies liege aber nicht an einem Zuwachs, sondern nur an besserem Datenmaterial.

Für das Ende des handwerklichen Bergbaus mit Quecksilber formuliert die Konvention kein Zieldatum, legt aber eine Reihe von Maßnahmen fest, die dazu führen sollen, dass diese Quecksilberanwendung immer weiter zurückgeht. So soll vor allem der Bezug von Quecksilber für diese Nutzer immer weiter erschwert werden. Letztlich dürfte aber die Möglichkeit alternativer Erwerbsquellen für diese Zielgruppe wichtiger sein – einfach nur diesen 15 Millionen Armen das Überleben noch schwerer zu machen, ist keine Lösung. Aber diese Frage kann man sicherlich nicht in Quecksilber-Konventionen regeln. Aus dem Primärabbau bestehender Bergwerke soll kein Quecksilber mehr für den handwerklichen Bergbau geliefert werden. Nationale Aktionspläne sollen eine Reduzierung der Quecksilbernutzung im handwerklichen Goldbergbau unterstützen. Die Minamata-Konvention sieht auch einen finanziellen Mechanismus vor, der an die Einhaltung der Bestimmungen durch die Vertragsstaaten gekoppelt ist. Eine derartige Kombination ist ein Novum bei globalen Konventionen und eine interessante Antwort auf die verbreiteten Umsetzungsdefizite vieler derartiger Verträge. Über diesen Mechanismus sollen Entwicklungs- und Schwellenländer dabei unterstützt werden, ihren Verpflichtungen aus der Minamata-Konvention nachzukommen.

### Die nächsten Schritte

Die Minamata-Konvention tritt 90 Tage nach der Ratifizierung des 50. Staates in Kraft. Unterzeichnet wurde sie bereits von 97 Staaten, ratifiziert nur von einem, nämlich den USA. Da die USA alle Bestimmungen der Konvention ohnehin bereits umgesetzt haben, konnte Präsident Obama dies ohne Senatsabstimmung im Alleingang machen. Das UNEP fungiert als Sekretariat der Konvention. Der Finanzierungsmechanismus muss ebenfalls noch funktionsfähig gemacht werden. Lange wurde darum gerungen, ob die Konvention einen eigenständigen Finanzierungsmechanismus bekommen soll oder ob die

Globale Umweltfazilität (GEF) diese Rolle übernehmen soll. Als Kompromiss wurde eine Lösung aus beiden Elementen beschlossen: die GEF soll zwar eine wesentliche Rolle spielen, allerdings wird sie dafür auch noch zusätzliche Gelder einwerben müssen. Die erste Vertragsstaatenkonferenz wird dann nach Inkrafttreten der Konvention stattfinden können.

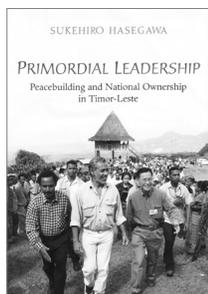
Welche Schritte die Vertragsstaaten über ihre bisherigen Verpflichtungen hinaus ergreifen können, kann man auf der Webseite der ›Zero Mercury Working Group‹ nachlesen, einem internationalen Bündnis zivilgesellschaftlicher Gruppen, das die Verhandlungen begleitet.

Insgesamt ist die Minamata-Konvention ein heute fast schon seltenes Beispiel für konstruktive, lösungsorientierte Umweltdiplomatie, vergleichbar mit dem Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, oder dem Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe. Vor zehn Jahren war Quecksilber noch kaum ein Thema. Heute haben wir einen Vertrag dazu – sogar mit einem Finanzierungsmechanismus. Beigetragen haben dazu viele Faktoren, unter anderem die Tatsache, dass in den Industrieländern schon weitgehende Regeln zur Reduzierung der Quecksilbernutzung in Kraft sind und viele Entwicklungsländer bereits über die ›Global Mercury Partnership‹ von UNEP an konkreten Umsetzungen beteiligt sind. Große ideologische Streitfragen à la ›common but differentiated responsibilities‹ oder Grundsatzdebatten über das Recht auf Entwicklung gab es auch nicht. Niemand behauptet, für Entwicklung müsse man Quecksilber nutzen. Eine der immer wieder strittigen Fragen in den Verhandlungen war, ob das Quecksilber nur ›kontrolliert‹ oder auch ›reduziert‹ werden soll – eine Frage, die pragmatisch und sektorbezogen gelöst wurde. In diesem konstruktiven Geist gelang es sogar gleich im ersten Anlauf, einen Überwachungsausschuss einzurichten – was beispielsweise beim Stockholmer Übereinkommen zwar vorgesehen, aber immer noch nicht umgesetzt ist. Die Minamata-Konvention zeigt: Wo ein gemeinsamer Wille ist, ist auch ein Weg – auch in den Vereinten Nationen.

**Webseite der Konvention:** [www.mercuryconvention.org/](http://www.mercuryconvention.org/)

# Erfolgreiche Nationenbildung: Das Beispiel Osttimor

Manfred Kulesa



Sukehiro Hasegawa

**Primordial Leadership: Peacebuilding and National Ownership in Timor-Leste**

Tokyo/New York/  
Paris: United  
Nations University  
Press 2013, 300 S.,  
37,00 US-Dollar

Seinerzeit hat Timor-Lestes Präsident Ramos-Horta die Kriterien für Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen so definiert: »Sie müssen fähig sein, durch Diskretion, Bescheidenheit, Ehrlichkeit und harte Arbeit den Respekt und das Vertrauen der Empfängerbevölkerung und ihrer Führer zu gewinnen.« In der Charta der Vereinten Nationen sind UN-Sonderbeauftragte nicht ausdrücklich erwähnt, aber sie können eine wichtige Funktion in den Friedensbemühungen haben. Ihre Arbeit ist meist vertraulich, wenn sie versuchen, im Namen der Weltgemeinschaft zur Lösung von Konflikten beizutragen. Nur selten wenden sie sich an die Öffentlichkeit. Insofern gehört das Buch von **Sukehiro Hasegawa** zu den Ausnahmen. Denn darin berichtet er ausführlich über seine Erfahrungen, die er in den Jahren 2002 bis 2006 gemacht hat – zunächst als Stellvertretender Sonderbeauftragter und ab 2004 als Sonderbeauftragter für Timor-Leste. Das konnte er vor allem deswegen tun, weil dieses Land letztlich doch auf eine Erfolgsgeschichte verweisen kann.

Der Erfolg im Aufbau eines unabhängigen demokratischen Staates mit friedlichen Beziehungen zu den Nachbarn war keineswegs selbstverständlich, sondern musste gegen große Widerstände und mit erheblichen Opfern erkämpft werden. Dass dieses kleine und arme Land nach über vier Jahrhunderten portugiesischer Kolonialherrschaft und anschließendem Vierteljahrhundert Besetzung durch den großen Nachbarn Indonesien seine Eigenständigkeit als Nation am Ende behaupten konnte, grenzt an ein Wunder.

Laut Hasegawa lässt sich das auf vier Faktoren zurückführen: Die durch die Tradition begründete Eigenständigkeit der Timorer Führungselite, Indonesiens letzte Anerkennung der Unabhängigkeit, die UN-Unterstützung und die Entwicklung einer einheimischen politischen Kultur mit fairen, glaubhaft demokratischen Strukturen.

Die Bedeutung des Stichworts ›primordial‹ oszilliert im Englischen und auch bei Hasegawa zwischen ›ursprünglich‹ und ›erstklassig‹. Damit bringt der Autor seine Hochachtung vor Haltung und Leistung der Timorer Führung zum Ausdruck. Dazu gehören vor allem der populäre Volkstribun und derzeitige Regierungschef Kay Rala Xanana Gusmao (auf dem Titelbild mit dem Autor voran schreitend), der internationale Diplomat und ehemalige Präsident Ramos-Horta, der intellektuelle Planer Mari Alkatiri und der Krieger Taur Matan Ruak, seit dem Jahr 2012 amtierender Staatspräsident.

Timor-Leste (früher Osttimor) ist Teil einer Insel im indonesischen Archipel. Daher ist das Verhältnis zum Staat Indonesien von entscheidender Bedeutung. Nach dem Abzug der Portugiesen, Plebiszit und Unabhängigkeitserklärung wurde das Land 1975 von Indonesien besetzt und als Provinz geführt. In Widerstand und Verfolgung kam es in den nächsten 24 Jahren zu dem, was Noam Chomsky ›nahe am Völkermord‹ nannte. Die Zahl der Opfer wird mit 20 bis 25 Prozent der Bevölkerung angegeben. Erst als es den Kennedys und anderen besorgten Amerikanern gelang, Präsident Bill Clinton zu motivieren und der 1999 nach dem Rücktritt von Haji Mohamed Suharto entsprechenden Druck auf dessen Nachfolger ausübte, zogen diese sich aus Timor zurück. Es ist gewiss ein großes Verdienst der Bürger des jungen Staates, dass sie inzwischen über alle Probleme von Schuld und Sühne hinweg ein gutes Verhältnis zum großen Nachbarn pflegen. Im Jahr 2012 haben sie beim Fest zur zehnjährigen Unabhängigkeit Indonesiens Staatschef als Gast begrüßt und geehrt. Selbst die schwierigen Grenz- und Erdgasfragen lassen sich nun lösen, was auch konkret zum Wirtschaftswachstum beiträgt.

Den Vereinten Nationen kam im Jahr 1999 zugute, dass sie die Annektierung durch Indonesien niemals anerkannt hatten. Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) konnte damals mit japanischer Hilfe sechs große Infrastrukturprojekte in Gang setzen. Zudem konnten sie mit der Mission UNTAET eine Starthilfe für den Aufbau des Staatswesens in den ersten drei Jahren geben. In dieser Zeit übernahmen die UN die Verantwortung für Regierung, Verwaltung und Gesetzgebung, um sie allmählich auf einheimische Strukturen zu übertragen. Nach der Unabhängigkeit im Jahr 2002 folgten die Missionen UNMISSET, UNOTIL und schließlich, als es 2006 wieder zu Unruhen und Todesopfern kam, bis Ende 2012 UNMIT.

Als Sonderbeauftragte fungierten, mit zwei kurzen Ausnahmen, erprobte UN-Veteranen wie Finn Reske-Nielsen, Sergio Vieira de Mello, Ameerah Haq und schließlich Hasegawa, der über gut drei Jahrzehnte Erfahrungen aus einer weitgespannten UNTätigkeit verfügte. Offenbar hatte man in New York bei ihrer Auswahl eine glückliche Hand, und ihre Timorer Partner haben nach wie vor Gutes über ihre Einstellung und Aufgeschlossenheit zu berichten. Das gilt auch für Sukehiro Hasegawa und seinen informativen, spannenden und detaillierten Bericht.

# Rückkehr der Folter?

Julia Kozma

Bis zum 11. September 2001 waren Menschenrechtsexperten und -expertinnen im Allgemeinen zuversichtlich, dass die Anwendung von Folter in vielen Staaten rückläufig war. Mit den Anschlägen auf das ›World Trade Center‹ kam es jedoch zu einem Paradigmenwechsel. Die Folter wurde erneut salonfähig, zumindest im von den USA ausgerufenen sogenannten ›Krieg gegen den Terror‹. Andere Staaten folgten diesem Beispiel und so ist es nicht verwunderlich, dass heute wieder ein beträchtlicher Teil der Weltbevölkerung die Ansicht vertritt, Folter sei unter gewissen Umständen gerechtfertigt.

**Dominik Steiger** behandelt in seiner hier vorzustellenden juristischen Dissertation vorrangig die Frage, ob das Folterverbot unter allen Umständen absolut ist. Das etwa 700 Seiten starke Werk gliedert sich übersichtlich in drei Hauptteile: Kapitel 1 mit dem Titel ›Der Krieg gegen den Terror‹ enthält Elemente einer Terrorismusdefinition sowie eine kurze Darstellung des ›islamistischen Terrorismus‹ seit 1979, der Anschläge des 11. Septembers und der darauf folgenden Kriegshandlungen in Afghanistan und Irak. Darüber hinaus gibt der Autor eine Übersicht über bekannte Fälle von ›extraordinary renditions‹ (widerrechtliche Überstellungen von Terrorverdächtigen zu Verhörzwecken an Folterstaaten) und über diverse Misshandlungstatbestände von Guantánamo Bay bis Abu Ghraib.

Den Hauptteil bildet Kapitel 2: ›Das Folterverbot im Völkerrecht‹. Darin wird auf knapp 500 Seiten die rechtshistorische Entwicklung und geltende völkerrechtliche Lage des absoluten Verbots der Folter dargestellt. Steiger erörtert die menschenrechtlichen, völkerstrafrechtlichen und kriegsvölkerrechtlichen Aspekte in Hinblick auf Folter und Misshandlungen; jeweils gesondert wird untersucht, ob diese Normen auf die USA anwendbar sind, also ob etwa menschenrechtliche Verpflichtungen der USA auch außerterritorial, etwa in Guantánamo, gelten (was von Steiger richtigerweise bejaht wird) oder ob es sich beim ›Krieg gegen den Terror‹ um einen Krieg im Sinne des humanitären Völkerrechts handelt. Folgerichtig und gut nachvollziehbar kommt der Autor zum Ergebnis, dass das Kriegsrecht für die Bekämpfung des Terrorismus grundsätzlich ungeeignet und aufgrund des Bestehens menschenrechtlicher Vorschriften in dieser Frage auch nicht notwendig ist.

Im gleichen Kapitel erklärt Steiger den Status des Folterverbots als *ius cogens*, also zwingendes Recht,

bevor er auf die international weithin anerkannte Definition von Folter (Artikel 1 der UN-Anti-Folter-Konvention) eingeht. Detailliert untersucht er jedes Element dieser Definition, wie etwa die Zufügung »großer körperlicher oder seelischer Schmerzen« oder die Erlangung eines Zwecks, zum Beispiel eines Geständnisses. An verschiedenen Fällen zeigt er die Schwierigkeit der rechtlichen Unterordnung eines konkreten Sachverhalts unter den Folterbegriff auf. Ferner versucht der Autor, eine Abgrenzung zwischen Folter und anderen Formen der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung zu treffen; er muss jedoch auch hier feststellen, dass es keine eindeutige Trennlinie gibt und dass die verschiedenen internationalen Institutionen unterschiedliche Abgrenzungsmerkmale heranziehen. Die ausführliche Behandlung weiterer staatlicher Pflichten im Zusammenhang mit dem Folterverbot verdient Beachtung. Dem Autor gelingt es, auf alle wesentlichen Aspekte des Folterverbots einzugehen und diese allgemeinverständlich zu erklären.

Zur eigentlichen Analyse und Beantwortung seiner Forschungsfrage (›Ist das Folterverbot [...] unter allen Umständen zu befolgen?‹) kommt der Autor im letzten Kapitel: ›Legalisierung der Folter?‹. Unter Heranziehung verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen gelangt Steiger anschaulich zu dem Ergebnis, dass Folter nicht nur unmenschlich, sondern auch für den Informationsgewinn ungeeignet und aus utilitaristischer Sicht, also Nützlichkeitsüberlegungen folgend, unzweckmäßig ist. Die Absolutheit des Folterverbots ist daher nicht nur positivrechtlich verbrieft, sondern gründet sich auf rationale und humanistische Fundamente, die sich auch durch den ›Krieg gegen den Terror‹ nicht aushebeln lassen.

Abschließend bleibt zu sagen, dass sich Dominik Steigers Werk durch seine Vollständigkeit im Zusammenhang mit dem Folterverbot sowie seine gute Lesbarkeit auszeichnet. Es sollte daher an keiner rechtswissenschaftlichen Fakultät im deutschen Sprachraum fehlen. Leserinnen und Lesern, die sich für diese ›dunkle‹ Epoche der USA vom 11. September 2001 bis Ende der Amtszeit George W. Bush interessieren, kann dieses Buch als gut strukturierte Lektüre oder Nachschlagewerk dienen. Denn selbst wenn die Rechtfertigungsversuche für Folter in den USA vorerst ein Ende gefunden zu haben scheinen, so sind die allgemeinen Prinzipien des Folterverbots nach wie vor und sicherlich auch in Zukunft höchst relevant.



Dominik Steiger

**Das völkerrechtliche Folterverbot und der »Krieg gegen den Terror«**

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 241

Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer, 2013

XXX+821 S., 139,99 Euro

# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen der Generalversammlung und die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Februar bis April 2014** aufgeführt. Die Doku-

mente 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
<b>Menschenrechte</b>	A/RES/68/268	9.4.2014	In Bezug auf eine effizientere Arbeitsweise der UN-Menschenrechtsausschüsse beschloss die Generalversammlung einige Änderungen: So legt die Versammlung den Menschenrechtsausschüssen nahe, den <b>Vertragsstaaten das vereinfachte Berichtsverfahren zur Prüfung vorzulegen</b> . Sie legt ihnen nahe, gemeinsam auf die <b>Erarbeitung einer abgestimmten Methodik für ihren konstruktiven Dialog mit den Vertragsstaaten</b> hinzuwirken, um diesen wirksamer, interaktiver und produktiver zu gestalten. Sie legt den Ausschüsse außerdem nahe, <b>kurze, spezifische und konkrete Abschließende Bemerkungen anzunehmen</b> und gemeinsame Leitlinien für die Erstellung dieser zu entwickeln. Für jedes von den Ausschüsse erstellte Dokument wird eine Höchstzahl von 10 700 Wörtern festgelegt.	ohne förmliche Abstimmung angenommen
<b>Ukraine</b>	A/RES/68/262	27.3.2014	Die Generalversammlung fordert alle Staaten auf, <b>von Handlungen mit dem Ziel der teilweisen oder gänzlichen Zerstörung der nationalen Einheit und territorialen Unversehrtheit der Ukraine</b> , einschließlich aller Versuche, die Grenzen der Ukraine durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere rechtswidrige Mittel zu ändern, <b>abzulassen</b> und diese zu unterlassen. Sie fordert alle Parteien nachdrücklich auf, sofort auf, die friedliche Beilegung der Situation mittels eines direkten politischen Dialogs hinzuwirken. <b>Sie fordert alle Staaten</b> , internationalen Organisationen und Sonderorganisationen auf, <b>keine Änderung des Status der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol auf der Grundlage des genannten Referendums anzuerkennen</b> .	+100 -11 =58
Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Afghanistan</b>	S/RES/2145(2014)	17.3.2014	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. März 2015 zu verlängern</b> . Der Rat stellt fest, dass das erneuerte Mandat der UNAMA dem Transitionsprozess voll Rechnung trägt und die volle Übernahme der Führungs- und Eigenverantwortung Afghanistans in den Bereichen Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung unterstützt.	Einstimmige Annahme
<b>Côte d'Ivoire</b>	S/RES/2153(2014)	29.4.2014	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, dass alle Staaten bis zum 30. April 2015 die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Lieferung, den Verkauf oder den Transfer von Rüstungsgütern nach Côte d'Ivoire zu verhindern</b> . Er beschließt ferner, die Maßnahmen betreffend Finanzen und Reisen, die mit Resolutionen 1572(2004) und 1975(2011) verhängt wurden, ebenso bis zum 30. April 2015, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 30. Mai 2015 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
<b>Friedenssicherung</b>	S/RES/2151(2014)	28.4.2014	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, auch künftig Aspekte der Sicherheitssektorreform zu einem festen und gegebenenfalls vorrangigen Bestandteil der Mandate von Friedenssicherungseinsätzen und besonderen politischen Missionen der Vereinten Nationen zu machen</b> . Er verweist erneut darauf, dass die nationale Eigenverantwortung für die Prozesse der Sicherheitssektorreform von zentraler Bedeutung ist. Der Rat trifft zudem den Beschluss, die Rolle des UN-Sekretariats bei der Unterstützung der Sicherheitssektorreform weiter zu fördern.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Humanitäres Völkerrecht</b>	S/PRST/2014/3 + Anlage: Aide-mémoire, Addendum	12.2.2014	Der Sicherheitsrat <b>bekräftigt sein Bekenntnis zum Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten</b> und zur fortgesetzten und vollständigen Durchführung aller seiner früheren einschlägigen Resolutionen. Er betont, dass das in der Anlage zu dieser Erklärung enthaltene <b>aktualisierte Aide-mémoire als ein praktisches Instrument dient</b> , eine Grundlage für die verbesserte Analyse und Diagnose wichtiger Schutzfragen bildet <b>und auch künftig systematischer und konsequenter genutzt werden muss</b> . Im Addendum findet sich eine Auswahl von vereinbarten Formulierungen, die sich auf diese Anliegen beziehen.	
<b>Internationale Strafgerichte</b>	S/RES/2150(2014)	16.4.2014	Der Sicherheitsrat <b>fordert die Staaten auf, sich erneut darauf zu verpflichten, Völkermord und andere schwere völkerrechtliche Verbrechen zu verhüten</b> . Er bekräftigt das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 (A/RES/60/1) betreffend die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und unterstreicht, wie wichtig es ist, die Lehren aus dem Völkermord von 1994 in Ruanda zu berücksichtigen. Er <b>fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Erziehungsprogramme zu erarbeiten, die die Lehren aus dem Völkermord im Bewusstsein künftiger Generationen verankern werden</b> . Der Rat fordert alle Staaten auf, mit dem Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda, dem Internationalen Residualmechanismus für die <i>Ad-hoc</i> -Strafgerichtshöfe und der Regierung Ruandas bei der Festnahme und strafrechtlichen Verfolgung der neun verbleibenden flüchtigen Personen, die dieses Völkermords beschuldigt werden, zusammenzuarbeiten.	Einstimmige Annahme
<b>Kinder</b>	S/RES/2143(2014)	7.3.2014	Der Sicherheitsrat <b>stellt fest, dass das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes die Vertragsstaaten verpflichtet, ein Mindestalter von 18 Jahren für die Wehrpflicht und für die Teilnahme an Feindseligkeiten festzusetzen</b> . Der Rat begrüßt die Kampagne ›Kinder, nicht Soldaten‹, die die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte und UNICEF mit anderen UN-Partnern eingeleitet haben, um bis zum Jahr 2016 den Einsatz von Kindern durch Regierungstreitkräfte zu beenden. Er fordert die betroffenen Regierungen auf, termingebundene Aktionspläne zu erarbeiten und umzusetzen, um zu gewährleisten, dass sich in einem Konflikt keine Kinder in den Reihen ihrer Streitkräfte befinden.	Einstimmige Annahme
<b>Libyen</b>	S/RES/2144(2014)	14.3.2014	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 13. März 2015 zu verlängern</b> . Er beschließt ferner, das <b>Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 13. April 2015 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme
	S/RES/2146(2014)	19.3.2014	Der <b>Sicherheitsrat verurteilt Versuche, unerlaubt Rohöl aus Libyen auszuführen</b> und unterstreicht, dass die libyschen Behörden die Hauptverantwortung dafür tragen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um dies zu verhindern. Er fordert die Regierung auf, <b>über solche Ausfahrten zuerst rasch mit dem Flaggenstaat des betreffenden Schiffes Verbindung aufzunehmen</b> . Er ersucht die Regierung außerdem, eine Kontaktstelle zu benennen und dem Ausschuss nach Resolution 1970(2011) in Kenntnis zu setzen. Der Rat ermächtigt die Mitgliedstaaten, die nach Ziffer 11 von dem Ausschuss benannten Schiffe auf Hoher See zu überprüfen und <b>beschließt, dass jeder Mitgliedstaat, der eine Überprüfung vornimmt, dem Ausschuss umgehend einen Bericht vorlegt</b> . Er beschließt ferner, dass die mit dieser Resolution erteilten Ermächtigungen am 18. März 2015 auslaufen.	Einstimmige Annahme
<b>Massenvernichtungswaffen</b>	S/RES/2141(2014)	5.4.2014	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass <b>die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen sowie ihrer Trägersysteme nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens</b> und der internationalen Sicherheit darstellt. Der Rat <b>beschließt, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 5. April 2015 zu verlängern</b> .	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Ostafrikanisches Zwischenseeengebiet	S/RES/2147(2014)	28.3.2014	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), einschließlich ihrer Interventionsbrigade, im Rahmen der genehmigten Truppenstärke von bis zu 19 815 Soldaten, 760 Militärbeobachtern und Stabsoffizieren, 391 Polizisten und 1050 Mitgliedern organisierter Polizeieinheiten, bis zum 31. März 2015 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Sierra Leone	S/PRST/2014/6	26.3.2014	Zum Abschluss des Mandats des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (UNIPSIL) am 31. März 2014 würdigt der Sicherheitsrat die bemerkenswerten Erfolge Sierra Leones im vergangenen Jahrzehnt sowie seinen Beitrag zu wichtigen regionalen und globalen Initiativen. Der Rat wiederholt sein Ersuchen in Resolution 2097(2013) an das Büro der Vereinten Nationen für Westafrika, seine Guten Dienste bereitzustellen, um die Regierung und den neuen Residierenden Koordinator zu unterstützen.	
Somalia	S/RES/2142(2014)	5.3.2014	Der Sicherheitsrat beschließt, dass das Waffenembargo gegen Somalia bis zum 25. Oktober 2014 keine Anwendung auf Lieferungen von Waffen, Munition oder militärischem Gerät oder die Bereitstellung von Beratung, Hilfe oder Ausbildung findet, die ausschließlich zum Aufbau der Sicherheitskräfte der Bundesregierung Somalias und zur Gewährleistung der Sicherheit der somalischen Bevölkerung bestimmt sind.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/2148(2014)	3.4.2014	Der Sicherheitsrat billigt den Sonderbericht des Generalsekretärs über die Überprüfung des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) (S/2014/138). Er nimmt Kenntnis von den vorgeschlagenen Anpassung der Kriterien und Indikatoren und ersucht den Generalsekretär, diese weiter zu verfeinern. Der Rat billigt die überarbeiteten strategischen Prioritäten des UNAMID: 1. Schutz von Zivilpersonen, Erleichterung der Bereitstellung humanitärer Hilfe und Sicherheit des humanitären Personals, 2. Vermittlung zwischen der Regierung Sudans und den bewaffneten Bewegungen, die nicht unterzeichnet haben, und 3. Unterstützung der Vermittlungsbemühungen in Konflikten zwischen Bevölkerungsgruppen. Der Rat ersucht den UNAMID, seine Tätigkeiten zu fokussieren und zu straffen, quer über seine Militär-, Polizei- und zivilen Komponenten, um Fortschritte bei diesen drei strategischen Prioritäten zu erzielen.	Einstimmige Annahme
Ukraine	S/2014/189	15.3.2014	Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Ukraine das für den 16. März 2014 angekündigte Referendum über den Status der Krim nicht genehmigt hat. Der Rat erklärt, dass dieses Referendum keine Gültigkeit haben kann und nicht die Grundlage für eine Änderung des Status der Krim bilden kann, und fordert alle Staaten, internationalen Organisationen und Sonderorganisationen auf, eine auf der Grundlage dieses Referendums herbeigeführte Änderung des Status der Krim nicht anzuerkennen und alle Handlungen oder Geschäfte zu unterlassen, die als Anerkennung eines solchen geänderten Status ausgelegt werden könnten.	Veto +13, -1 (Russland), =1 (China)
Westsahara	S/RES/2152(2014)	29.4.2014	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2015 zu verlängern. Er stellt fest, dass der Generalsekretär um zusätzliche 15 Militärbeobachter der Vereinten Nationen ersucht hat, und unterstützt dieses Ersuchen im Rahmen der vorhandenen Mittel.	Einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2149(2014)	10.4.2014	Der Sicherheitsrat beschließt, bis zum 30. April 2015 die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) einzurichten unter anderem mit dem Mandat, Zivilpersonen zu schützen, die Durchführung des Übergangsprozesses zu unterstützen, die sofortige Erbringung humanitärer Hilfe zu erleichtern, den Schutz der Menschenrechte zu fördern und die nationale und internationale Justiz und die Rechtsstaatlichkeit zu unterstützen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, das Integrierte Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BINUCA) in die MINUSCA einzugliedern. Er beschließt ferner, dass die MINUSCA ab dem 15. September 2014 zunächst bis zu 10 000 Soldaten sowie 1800 Polizeiangehörige und 20 Strafvollzugsbeamte umfassen wird.	Einstimmige Annahme

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 62 | 2014 | No. 3

Manuela Scheuermann pp. 99–105  
**A Natural Partnership? EU-UN Cooperation with Regard to Peacekeeping in Africa**

Parallel peacekeeping of multiple global and regional players has been the established model of peacekeeping since the mid-1990s. In 2003, a new inter-organisational relationship was created: European Union military troops directly supported United Nations peacekeepers for a limited period of time and with limited scope in their efforts in sub-Saharan Africa. After this initial phase of EU-UN cooperation in the Democratic Republic of the Congo (2003, 2006) and Chad/Central African Republic and the Sudan (2008–2009), the operative relationship came to a provisional end even though the conceptual work continued. The military support operation in Mali 2014, marked a comeback. Is this the beginning of a more institutionalized and continuing EU-UN cooperation in peacekeeping? To answer this question, the common efforts from 2003 to 2009 are evaluated and current trends in EU-UN relations discussed.

Dustin Dehez pp. 106–112  
**France's Special Role in Africa. French Policy in Africa between National Tradition and International Responsibility**

Twenty years after the international community failed to act on the genocide in Rwanda, the crisis in Mali and the slaughter in the Central African Republic have both prompted a French intervention that was quickly followed by missions of the European and the African Union. However, whenever France chooses to intervene, suspicions as to the motive of these interventions quickly arise. Yet, over the past decades French policies have changed considerably and France is eager to utilise multilateral organisations in the pursuit of its interests. This strategy, however, is significantly curtailed by European reluctance to get involved militarily in sub-Saharan Africa, while African organisations do not necessarily want to be associated with the baggage that comes with *Françafrique*—the special relationship former French colonies maintained with Paris. In trying to build support for its interventions, France focuses on the United Nations, while seeking co-operation with the European and African Union. In doing so, it puts Germany's foreign policy to the test.

Roderich Kiesewetter p. 113  
**Comment: More German Soldiers for United Nations Peacekeeping Missions? Yes!**

After the Rwandan genocide in 1994, the concept of the ›Responsibility to Protect‹ was developed. Despite promises to implement this concept, Germany has not taken enough action so far. It is the fourth biggest financial contributor to UN

peacekeeping missions and its population approves the deployment of German troops in order to prevent genocide in foreign countries. But German soldiers and police officers are still by far underrepresented in UN peacekeeping missions. Germany should not only support the UN financially but also with blue helmets in a comprehensive approach.

Stefan Liebich p. 114  
**Comment: More German Soldiers for United Nations Peacekeeping Missions? No!**

Germany's foreign policy should not only be operated from the edge but should rather play an active role. However, that does not mean that Germany should send more soldiers in conflict regions. Securing peace must remain a core task of the UN. Germany's contribution should focus on monitoring peace agreements, establishing civilian structures that support the disarmament of conflict parties, training administrative staff and reducing arms exports to conflict regions.

**“It Is Not a North-South Agenda Anymore”** pp. 115–118

Interview with Amina Mohammed, Special Adviser on Post-2015 Development Planning, on the status of the negotiation process of the Post-2015 development agenda, major discussion forums, input of academia, innovative financing instruments, accountability mechanisms and Member States' ownership of the process.

Harry Hoffmann · Götz Uckert pp. 119–124  
**The UN Initiative ›Sustainable Energy for All‹ History, Assessment and Prospects**

Energy is the backbone for development and the functioning of modern societies. Over the past years, the United Nations launched a series of activities (international year, international decade and initiative) with focus on the global energy problem as related challenges are gaining increasing momentum in the development and climate change discussion. The three main foci of these activities are: providing universal energy access, doubling the global rate of improvements in energy efficiency increase and doubling the global share of renewable energy—all under the umbrella of ›Sustainable Energy for All‹ (SE4ALL). In this article the authors outline the background of the challenge in the energy sector for developed, emerging and developing countries alike and present the different tools the United Nations has at its disposal to reach this goal. Furthermore, they explain the input of the most prominent UN organisations and conclude with a critical view on the aims and parameters that determine these joint energy-related efforts within the UN system.

## 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:

Viola Wittenborn Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: wittenborn@bwv-verlag.de  
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 Speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

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

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

### Vorstand

Detlef Dzembritzki (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

Dr. Hans Arnold  
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 Kastrop  
Dr. Hans-Peter Kaul  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans-Werner Lautenschlager  
Dr. Kerstin Leitner  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Thomas Matussek  
Karl-Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Dr. Michael Schaefer  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer  
Peter Schumann  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
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  
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 Dehé  
info@dgvn-hessen.org

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

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