



VEREINTE NATIONEN

3|18

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

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

Israel und Palästina in den Vereinten Nationen

Israels Skepsis gegenüber den UN

Jan Busse · Stephan Stetter

Palästinas verbauter Weg zur Eigenstaatlichkeit

Muriel Asseburg

Die Ermittlungen des ICC im Nahostkonflikt

Mayeul Hiéramente



Vereint im Krieg, getrennt im Frieden?

Liebe Leserinnen und Leser,

Die wieder aufflammende Gewalt an der Grenze zwischen dem Gaza-Streifen und Israel rückt den Nahost-Konflikt erneut in die öffentliche Wahrnehmung. Die jüngsten palästinensischen Proteste anlässlich des 70. Jahrestags der Gründung Israels sind eine Folge des Stillstands im Friedensprozess und einer sich rapide verschlechternden humanitären und wirtschaftlichen Lage im Gaza-Streifen. Gleichzeitig verstärkt die Hamas ihre Angriffe auf Israel. Wie verhalten sich die Vereinten Nationen gegenüber den Konfliktparteien und welches Verhältnis haben Israel und Palästina zur Weltorganisation? Diesen Fragen gehen die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe nach.



Dass die Beziehungen zwischen Israel und den Vereinten Nationen schon immer kompliziert waren, betonen [Jan Busse](#) und [Stephan Stetter](#) in ihrem Beitrag. Politische Spannungen sind seit der israelischen Staatsgründung im Jahr 1948 fester Bestandteil dieses Wechselverhältnisses. Dagegen hat Palästina in den letzten Jahren gezielt die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen gesucht – nicht zuletzt, um seine internationale Anerkennung voranzutreiben. [Muriel Asseburg](#) zeichnet die bisherigen Entwicklungen nach, schätzt jedoch in ihrer Analyse die Verwirklichung einer palästinensischen Eigenstaatlichkeit als zunehmend unrealistisch ein. Seit Palästinas internationaler Aufnahme als vollwertige Vertragspartei des Römischen Statuts im Jahr 2015 ist der Internationale Strafgerichtshof befugt, Ermittlungen zu Kriegsverbrechen im Nahost-Konflikt durchzuführen. Der Frage, welche Aussichten eine juristische Untersuchung haben könnte, geht [Mayeul Hiéramente](#) nach. An eine Wiederaufnahme des politischen Friedensprozesses hingegen ist bedauerlicherweise derzeit nicht zu denken. Die internationale Gemeinschaft müsse aber vom endlosen Konfliktmanagement zur Konfliktlösung zurückzukehren, mahnt der Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess [Nickolay Mladenov](#) in der Rubrik ›Drei Fragen an‹. Wie sich der Nahost-Konflikt auf die Arbeit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) auswirkt, zeigt [Roland Bernecker](#) anhand des Streits zwischen Israel und Palästina um die Anerkennung von Kulturerbestätten. Die angekündigten Austritte der USA und Israels aus der UNESCO zum Ende dieses Jahres sind nur das Symptom eines tiefergehenden Konflikts.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Israel und Palästina in den Vereinten Nationen

99 Israels Skepsis gegenüber den UN

Jan Busse · Stephan Stetter

105 Palästinas verbauter Weg zur Eigenstaatlichkeit

Muriel Asseburg

111 Die Ermittlungen des ICC im Nahost-Konflikt

Mayeul Hiéramente

116 Drei Fragen an | Nickolay Mladenov

117 Der Nahost-Konflikt in der UNESCO

Roland Bernecker

Im Diskurs

123 Standpunkt | Das ›Schweizer Taschenmesser‹ der UN

Christian Stock

124 Angemessen vertreten? Der deutsche Anteil am UN-Personal

Helmut Volger

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

130 Sicherheitsrat | Tätigkeit 2017

Judith Thorn

Sozialfragen und Menschenrechte

133 Menschenrechtsrat | Tagungen 2017

Theodor Rathgeber

Rechtsfragen

136 Völkerrechtskommission | 69. Tagung 2017

Anton O. Petrov

138 Personalien

142 Dokumente der Vereinten Nationen

Diverses

139 Buchbesprechungen

144 Impressum

Israels Skepsis gegenüber den UN

Die Beziehungen zwischen Israel und den Vereinten Nationen sind aus unterschiedlichen Gründen von komplexer Natur. Politische Spannungen zwischen Israel und dem globalen multilateralen System der Weltorganisation sind seit der israelischen Staatsgründung fester Bestandteil dieses Wechselverhältnisses.



Dr. Jan Busse,
geb. 1983, ist Wissenschaftlicher
Mitarbeiter am Institut für
Politikwissenschaft der
Universität der Bundeswehr
in München.



Prof. Stephan Stetter,
geb. 1972, lehrt Internationale
Politik und Konfliktforschung
am Institut für Politikwissen-
schaft der Universität der
Bundeswehr in München.

Supermächte, die Sowjetunion und die USA, stimmten dafür. Die Sowjetunion war der erste Staat, der Israel *de jure* anerkannt hat, die USA der erste Staat, der eine *De-facto*-Anerkennung vollzog. In der darauffolgenden, notwendigen Abstimmung in der Generalversammlung stimmten 37 Mitgliedsstaaten für die Aufnahme, zwölf dagegen – darunter Ägypten, Irak, Iran, Jemen, Libanon sowie Saudi-Arabien – und neun enthielten sich.²

Grundsätzlich sieht sich Israel regelmäßig einer Verurteilung durch verschiedene UN-Gremien ausgesetzt, was von der israelischen Regierung und ihren Verbündeten oft als einseitige und antisemitisch motivierte Kritik zurückgewiesen wird. Dabei sieht sich Israel einerseits Vorwürfen ausgesetzt, im Zuge des Nahost-Konflikts gegen das Völkerrecht zu verstoßen. Andererseits gibt es aber auch immer wieder offenkundige Versuche, Israel einseitig und überproportional zu kritisieren und dabei Verstöße anderer Staaten und Gruppen gegen das Völkerrecht zu vernachlässigen.

Der UN-Teilungsplan und die israelische Staatsgründung

Durch die Resolution 181 der UN-Generalversammlung im Jahr 1947 – auch bekannt als UN-Teilungsplan für Palästina – war das kurz darauf gegründete Israel bereits vor der Unabhängigkeitserklärung Thema der Vereinten Nationen.³ Die Resolution, die mit 33 Ja-Stimmen, 13 Gegenstimmen und zehn Enthaltungen (darunter die britische Mandatsmacht) angenommen wurde, sah die Schaffung eines jüdischen und eines arabischen Staates vor. Jerusalem sollte als *corpus separatum* unter internationale Verwaltung gestellt werden.⁴ Unter den

Das Verhältnis zwischen Israel und den Vereinten Nationen war von Beginn an von Spannungen geprägt und bereits vor dem israelischen UN-Beitritt im Jahr 1949 vorbelastet. So ermordeten am 17. September 1948 Mitglieder der zionistischen Miliz ›Lehi‹ (›Stern Gang‹) den Vermittler der Vereinten Nationen für Palästina Folke Bernadotte in Jerusalem. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte das Attentat und drei Tage später deklarierte die israelische Regierung ›Lehi‹ zur Terrororganisation und inhaftierte einige ihrer Mitglieder.

Die Aufnahme Israels in die Vereinten Nationen erfolgte ebenfalls auf kontroverse Weise. Zwar entschied sich der UN-Sicherheitsrat am 4. März 1949 für eine Mitgliedschaft Israels in den Vereinten Nationen.¹ Als einziges arabisches Mitglied des Sicherheitsrats stimmte jedoch Ägypten gegen die Aufnahme, während sich die vormalige Mandatsmacht Großbritannien lediglich enthielt. Die neuen

¹ UN Doc. S/RES/69 v. 4.3.1949.

² A/RES/273 (III) v. 11.5.1949.

³ UN-Dok. A/RES/181 (II) v. 29.11.1947.

⁴ Jan Busse/Stephan Stetter, Die Jerusalemfrage im israelisch-palästinensischen Konflikt, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 68. Jg., 15–16/2018, S. 23–31.

mit Nein stimmenden Staaten waren alle damaligen arabischen Mitglieder der UN, die eine Teilung des historischen Palästinas kategorisch ablehnten. Jedoch besaß der Plan keinerlei rechtsverbindlichen Charakter, da die Generalversammlung lediglich den UN-Sicherheitsrat aufforderte, für die Umsetzung zu sorgen, was nicht erfolgte.

Der UN-Teilungsplan stellt aber durchaus eine politische Legitimationsgrundlage für den am 14. Mai 1948 geschaffenen unabhängigen jüdischen Staat dar. Dies spiegelt sich in der israelischen Unabhängigkeitserklärung wider, die sich ausdrücklich darauf beruft.⁵ Die Urheber der Erklärung entschieden sich jedoch gegen jegliche Spezifizierung des israelischen Staatsgebiets, um in einem drohenden Krieg nicht auf eventuelle Gebietsgewinne verzichten zu müssen.⁶ Ein Verweis auf die im Teilungsplan festgelegten Grenzen kann rückblickend als taktisches Manöver betrachtet werden, um die Anerkennung des Staates Israel durch die USA zu erhalten, in deren Regierung dieser Schritt durchaus umstritten war. Dies erklärte auch die verzögerte *De-jure*-Anerkennung durch die USA.⁷

Israel sieht sich immer wieder mit Resolutionen konfrontiert, die seine Politik kritisieren.

Israel und die UN-Generalversammlung

Israel sieht sich insbesondere in der Generalversammlung immer wieder mit Resolutionen konfrontiert, die seine Politik harsch kritisieren oder sogar grundsätzlich antisemitische oder anti-israelische Tendenzen haben. Nach dem ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan⁸ erkannte auch sein Nachfolger Ban Ki-moon im Dezember 2016 gegenüber dem Sicherheitsrat an, dass »wir niemals eine Voreingenommenheit gegen Israel in den

Gremien der Vereinten Nationen akzeptieren dürfen. Jahrzehntelange politische Manöver haben einen überproportionalen Umfang an Resolutionen, Berichten und Konferenzen hervorgebracht, die Israel kritisieren«.⁹

Herausragend dabei war die im Jahr 1975 von der Generalversammlung verabschiedete Resolution 3379, die Zionismus mit Rassismus und Rassendiskriminierung gleichsetzte.¹⁰ Der damalige israelische Ständige Vertreter bei den UN Chaim Herzog bezeichnete die Resolution daraufhin als antisemitisch motiviert und auf Hass und Falschheit beruhend. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nahm die Generalversammlung im Dezember 1991 die Resolution mit 111 Ja-Stimmen zurück, 25 Staaten stimmten dagegen und 13 enthielten sich. Die israelische Regierung hatte zuvor ihre Teilnahme an der Madrider Friedenskonferenz im Jahr 1991 zum Nahost-Konflikt von der Rücknahme der Resolution abhängig gemacht.¹¹

Vor allem ab dem Jahr 2011 gelang es Israel, eine stärkere Sichtbarkeit jenseits von den Nahost-Konflikt betreffenden Themen herzustellen. So stellte das Land erstmals im Jahr 2012 und dann wieder im Jahr 2016 einen der Vizepräsidenten der UN-Generalversammlung. Ebenfalls im Jahr 2016 wurde der gegenwärtige UN-Botschafter Danny Danon zum Vorsitzenden des Rechtsausschusses der Generalversammlung gewählt und war damit der erste Israeli, dem die Leitung eines Hauptausschusses übertragen wurde. Zudem stimmte die Generalversammlung seit dem Jahr 2011 erstmals insgesamt vier von Israel initiierten Resolutionen zu.

Israel und der Sicherheitsrat

Wenige Monate nach dem Sechs-Tage-Krieg vom Juni 1967 schuf der Sicherheitsrat mit der Resolution 242 einen wesentlichen Bezugspunkt für die Regelung des Nahost-Konflikts.¹² Die Resolution thematisierte erstmals das Prinzip »Land-für-Frieden«, nach dem von Israel erobertes Territorium

⁵ The Declaration of the Establishment of the State of Israel, 14.5.1948, www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm

⁶ Zeev Sharef, Three Days, New York 1962, S. 132; Shelly Kleiman, The State of Israel Declares Independence, The Israel Review of Arts and Letters, 107-8/1998, 27.4.1999, mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/1999/Pages/Shelley%20Kleiman%20-%20The%20State%20of%20Israel%20Declares%20Ind.aspx

⁷ Martin Kramer, The May 1948 Vote That Made the State of Israel, Mosaic Magazine, 2.4.2018, mosaicmagazine.com/essay/2018/04/the-may-1948-vote-that-made-the-state-of-israel/

⁸ UN Secretary General, Address to the General Assembly, New York, 19.9.2006, www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/sgstatement_to_the_ga06.pdf

⁹ UN Doc. S/PV.7839 v. 16.12.2016.

¹⁰ UN Doc. A/RES/3379 v. 10.11.1975.

¹¹ Israel Ministry of Foreign Affairs, 260 General Assembly Resolution 46/86, Revocation of Resolution 3379, 16 December 1991, and statement by President Herzog, 16.12.1991, www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/mfadocuments/yearbook8/pages/260%20general%20assembly%20resolution%2046-86-%20revocation.aspx

¹² UN Doc. S/RES/242 v. 22.11.1967.

geräumt wird und im Gegenzug die arabischen Staaten Israels Souveränität und das Recht in Frieden und in sicheren und anerkannten Grenzen zu leben anerkennen. Die Interpretation des Resolutionstexts bleibt bis heute umstritten. Diese unterschiedliche Interpretation hat durch die Rechtsprechung internationaler Gerichte, die die »grüne Linie« genannte Waffenstillstandslinie des Jahres 1949 als *De-facto*-Grenze anerkennen, mittlerweile an Gewicht verloren.¹³

Die Sicherheitsratsresolution 338 aus dem Jahr 1973 forderte die Konfliktparteien des Jom-Kippur-Krieges zur Beendigung der Kämpfe auf und verlangte die Umsetzung von Resolution 242.¹⁴ Bemerkenswert ist, dass laut Resolution nach dem Ende der Kämpfe Friedensverhandlungen »unter entsprechender Schirmherrschaft« stattfinden sollten, was letztlich im Rahmen des durch die USA vermittelten israelisch-ägyptischen Friedensabkommens des Jahres 1979 dann auch geschah.

Als enger Verbündeter Israels legten die USA in den vergangenen 50 Jahren im Sicherheitsrat 43 Mal ein Veto gegen Resolutionen ein, die sich gegen Israel richteten. Zuletzt blockierten die USA im Dezember 2017 als einziges Sicherheitsratsmitglied einen Resolutionsentwurf, der sich gegen die Anerkennung Jerusalems als Hauptstadt Israels richtete.¹⁵ Entsprechend erregte es insbesondere in Israel Aufsehen, dass die USA sich im Falle der ein Jahr zuvor verabschiedeten Resolution 2334, die den israelischen Siedlungsbau verurteilte, lediglich enthielten.¹⁶ Die israelische Regierung zog vorübergehend ihre Botschafter aus Neuseeland und dem Senegal, die den Resolutionsentwurf mit einbrachten, ab. Für viele, darunter auch der damalige israelische Oppositionsführer Isaak Herzog, trug die konfrontative Haltung zur zunehmenden internationalen Isolation Israels bei. Verschärfend kam hinzu, dass Israel in Reaktion auf die Resolution sowie israelkritische Resolutionen des Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) im Jahr 2017 etwa acht Millionen der zu zahlenden UN-Beiträge von knapp zwölf Millionen US-Dollar zurückhielt.

Darüber hinaus war Israel als einziges Land im Nahen Osten noch nie Mitglied des UN-Sicherheitsrats, insbesondere, weil die arabischen Staaten Israels Mitgliedschaft in der UN-Regionalgruppe der asiatisch-pazifischen Staaten verhinderten. Über die Regionalgruppen werden die nichtständigen

Sitze im Sicherheitsrat vergeben. Nachdem Israel im Jahr 2000 Mitglied der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG) wurde, konkurrierte es zuletzt für die Jahre 2019 bis 2020 mit Belgien und Deutschland um einen der beiden dieser Gruppe zugeteilten Sitze. Es zog seine Bewerbung dann aber im Mai 2018 zurück.

Israels Haltung zum UNRWA

Im Kontext des ersten israelisch-arabischen Krieges im Jahr 1948 wurden gut 800 000 Palästinenserinnen und Palästinenser vertrieben oder flüchteten. Die internationale Gemeinschaft reagierte

Als enger Verbündeter Israels legten die USA in den vergangenen 50 Jahren im Sicherheitsrat 43 Mal ein Veto gegen israelkritische Resolutionen ein.

hierauf ein Jahr später mit der Gründung des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA). UNRWA ist sowohl in den besetzten palästinensischen Gebieten als auch in arabischen Nachbarstaaten Israels präsent und übernimmt hier ein breites Aufgabenspektrum: von Wohlfahrt, über Gesundheit bis hin zu Bildung.

Während aus Sicht Israels UNRWA zu einer einseitigen Politisierung der Flüchtlingsfrage beiträgt, wird auf palästinensischer Seite das Hilfswerk als moralische, politische und rechtliche Bestätigung des erlittenen Unrechts der Flüchtlinge betrachtet.¹⁷ Bei beiden Konfliktparteien ist UNRWA somit stark in die jeweilige Konfliktlogik integriert. Seit dem Jahr 1949 galt die Flüchtlingsfrage in Israel als die problematischste Endstatusfrage. Israel weist jeden Anspruch rechtlicher oder moralischer Art mit Blick auf die für die Flüchtlingsfrage zentrale Resolution 194 der UN-Generalversammlung zurück.¹⁸ Vielmehr etablierte sich in Israel die Sichtweise, dass das eigentliche Problem der Umgang der

¹³ Muriel Asseburg/Jan Busse, *Der Nahostkonflikt: Geschichte, Positionen, Perspektiven*, München 2016, S. 25f.

¹⁴ UN Doc. S/RES/338 v. 22.10.1973.

¹⁵ UN-Dok. S/2017/1060 v. 18.12.2017.

¹⁶ UN-Dok. S/RES/2334 v. 23.12.2016.

¹⁷ Joel Peters/Orit Gal, *Israel, UNRWA, and the Palestinian Refugee Issue*, *Refugee Survey Quarterly* (RSQ), 28. Jg., 2–3/2009, S. 688–606.

¹⁸ UN Doc. A/RES/194 v. 11.12.1948.

Staatengemeinschaft insgesamt und vor allem der arabischen Staaten mit dieser Frage sei. So werde durch eine Zementierung des Flüchtlingsstatus aus humanitärer Hilfe eine politische Identitätsfrage, sodass aufgrund einer fehlenden politischen Lösung Flüchtlingsidentität zu einem dauerhaften Merkmal werde. Eine traditionelle Kritik in Israel ist daher, dass die arabischen Länder die Lösung des Nahost-Konflikts durch die Nichtintegration der Flüchtlinge bewusst verschleppen.¹⁹ Den international durchaus verbreiteten Diskurs, dass durch UNRWA emanzipierende Räume für die palästinensische Bevölkerung geschaffen werden, teilt Israel nicht.²⁰ Vielmehr sei UNRWA ein Negativbeispiel für die in Israel weit verbreitete Wahrnehmung, dass eine stärkere internationale Präsenz vor Ort im Nahost-Konflikt verhindert werden müsse.

Seit seiner Gründung hat der Menschenrechtsrat Israel in überproportional vielen Resolutionen ins Zentrum gestellt.

Mit dem Osloer Friedensprozess kam es zu einer vorsichtigen Neubewertung der Rolle UNRWAs und der Flüchtlingsfrage im Allgemeinen. Während der gescheiterten Friedensverhandlungen im Jahr 2001 im ägyptischen Taba gelang auch durch amerikanische Vermittlung ein vorsichtiges Öffnen der israelischen Position. Israel zeigte sich bereit, über die eigene Verantwortung für das Entstehen der Flüchtlingsfrage und sich hieraus ergebende rechtliche, finanzielle und politische Folgen zu reden. So solle unter Einbeziehung einer internationalen Kommission die Situation der geflüchteten Menschen abschließend durch ein eingeschränktes Rückkehrrecht nach Israel, finanzielle Kompensation und eine formale Beendigung des Flüchtlingsstatus durch Aufnahme der Mehrzahl der Menschen in den arabischen Gastländern oder dem Staat Palästina geregelt werden. UNRWA solle Mitglied dieser Kommission sein, auch um einen Rückgriff auf das UNRWA-Archiv zu erlauben, das den besten statistischen Überblick über die Flüchtlingsfrage bietet. Nach einer fünfjährigen

Übergangsphase solle UNRWA im Kontext einer etablierten Zweistaatenlösung aufgelöst werden. Befürworter einer solchen Lösung in Israel kritisieren, dass UNRWA durch die Ausweitung seines Aufgabenbereiches – wie etwa seit dem Jahr 2000 durch ein eigenes Menschenrechtsprogramm – zu einer Art ›Ersatzregierung‹ oder Konkurrenz für die Autonomiebehörde in Palästina geworden sei und letztlich eine Zweistaatenlösung erschwere.

Interessanterweise wird die Auflösung des Hilfswerks auch von Skeptikerinnen und Skeptikern einer Zweistaatenlösung präferiert. Angehörige der israelischen Regierung und pro-israelische Lobbygruppen rufen seit langem dazu auf.²¹ Dies speist sich aus der Sicht, dass UNRWA zu einer konfliktverschärfenden Politisierung der Flüchtlinge beitrage. Kriegerische Konflikte wie die Gaza-Kriege haben diese antagonistische Position weiter verhärtet, ging Israel doch auch militärisch gegen die von UNRWA betriebenen Flüchtlingslager vor. Dies war mit dem Vorwurf verbunden, dass auch aus UNRWA-Einrichtungen feindliche Aktivitäten gegenüber Israel unterstützt würden – etwa die Lagerung von Waffen oder die Positionierung von Abschussbasen für Raketen.

Israels Verhältnis zum Menschenrechtsrat und zur UNESCO

Insbesondere dem HRC wird eine einseitig anti-israelische Haltung vorgeworfen. Seit seiner Gründung im Jahr 2006 hat das Gremium Israel in überproportional vielen Resolutionen ins Zentrum gestellt. So thematisierten beispielsweise im März 2018 fünf von acht länderspezifischen Resolutionen des HRC ausschließlich Israel.²² Zudem kritisierten sowohl Israel als auch die USA, dass der HRC im Jahr 2007 Menschenrechtsverletzungen durch die israelische Besatzung zu einem dauerhaften separaten Tagesordnungspunkt jeder Sitzung machte und damit Israel als einzigen Staat gesondert hervorheben würde.²³ Folglich existiert zwar eine Voreingenommenheit gegenüber Israel, zugleich wäre es jedoch ebenfalls einseitig, dem Menschenrechtsrat grundsätzlich anti-israelische Tendenzen zu unterstellen, da die Thematisierung der Menschenrechtssituation beziehungsweise des israelischen

¹⁹ Henri Rueff/Alain Viaro, Palestinian Refugee Camps: From Shelter to Habitat, RSQ, 28. Jg., 2–3/2009, S. 339–359.

²⁰ Philipp Misselwitz/Sari Hanafi, Testing a New Paradigm: UNRWAS's Camp Improvement Programme, RSQ, 28. Jg., 2–3/2009, S. 360–388.

²¹ So zum Beispiel Alex Feuerherdt, Warum die UNRWA aufgelöst werden sollte, mena-watch, 22.3.2018, www.mena-watch.com/mena-analysen-beitraege/warum-die-unrwa-aufgelost-werden-sollte

²² Toi Staff, Israel slams ›sham‹ UN Human Rights Council after 5 new anti-Israel Resolutions, The Times of Israel, 24.3.2018, www.timesofisrael.com/israel-slams-sham-un-human-rights-council-after-5-new-anti-israel-resolutions/

²³ UN Doc. A/HRC/RES/5/1 v. 18.6.2007.

Siedlungsbaus in den besetzten palästinensischen Gebieten oftmals berechtigt erscheint. Dies spiegelt sich zum Beispiel auch darin wider, dass entsprechende Resolutionen regelmäßig die Zustimmung zahlreicher EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, erhalten.

Ähnlich verhält es sich mit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), der von der israelischen Regierung eine Politisierung vorgeworfen wird.²⁴ So hatte die UNESCO im Oktober 2016 eine Resolution zu Jerusalem verabschiedet, ohne darin die jüdischen Bezeichnungen der heiligen Stätten zu verwenden.²⁵ Israel sah darin eine Leugnung der jüdischen Bedeutung Jerusalems und stellte die Zusammenarbeit mit der UNESCO ein. Im Mai letzten Jahres stimmte die UNESCO einer Resolution zu, die die israelischen Aktivitäten in und die Annexion von Jerusalem kritisierte.²⁶ In Reaktion auf die unterstellte anti-israelische Voreingenommenheit der UNESCO kündigte Israel zusammen mit den USA im Oktober 2017 an, die Organisation zu verlassen.

Multilaterale Konfliktbearbeitung und Verrechtlichung

Die in Israel weit verbreitete Skepsis bis Ablehnung gegenüber einer starken internationalen Präsenz zeigt sich auch mit Blick auf die Konfliktbewältigung vor Ort. Ohnehin war die internationale Präsenz vor den Eroberungen des Sechs-Tage-Krieges mit Ausnahme der Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Emergency Force – UNEF I) im Jahr 1956 in Folge des Sinai-Krieges gering. Eine erste vorsichtige Stärkung erfolgte im Jahr 1967 durch die bis heute fortgesetzte Benennung von Sonderkoordinatoren der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess, die dem UN-Generalsekretär zugeordnet sind. Nach dem Yom-Kippur-Krieg im Jahr 1973 wurden die UN-Missionen UNEF II auf der Sinai-Halbinsel sowie die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF) auf den Golan-Höhen etabliert. Eine weitergehende Rolle der UN in der Konfliktlösung scheiterte aber an den Grundstrukturen des Ost-West-Konflikts. Die Sowjetunion und die USA konnten sich im Jahr 1979



Der Sicherheitsrat während der Sitzung zur Situation im Nahen Osten am 15. Mai 2018. Riyad H. Mansour (oben links), Ständiger Beobachter Palästinas, und der Ständige Vertreter Israels Danny Danon (unten rechts) trugen als Gäste ihre Positionen vor.

UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

nach dem ägyptisch-israelischen Friedensschluss nicht auf die Stationierung von UN-Friedenstruppen auf der Sinai-Halbinsel einigen.

Dies setzte sich nach Ende des Ost-West-Konflikts fort. So war die Madrider Friedenskonferenz ein multilateraler Rahmen, der aber bewusst außerhalb der UN stand. Letztlich hat aber indirekt auch der bilaterale Friedensprozess zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (Palestine Liberation Organization – PLO) zu einer stärkeren Präsenz der UN geführt. Angeführt vom Büro des Sonderkoordinators sind die UN seit Gründung der palästinensischen Autonomiebehörde im Jahr 1994 mit mehr als 20 Programmen in Palästina präsent. Seit dem Jahr 2003 sind die Vereinten Nationen neben der Europäischen Union (EU), Russland und den USA eines der Mitglieder des Nahost-Quartetts. Auch wenn das Quartett letztlich keine proaktive Rolle bei der Konfliktlösung einnimmt, so hat es insbesondere durch die Verabschiedung des Fahrplans (»Road Map«) im Jahr 2003 einen Beitrag zur Verregelung des Konflikts und einer internationalen Übereinstimmung bei der Etablierung politischer Kriterien der Konfliktlösung geleistet. Seine Umsetzung scheiterte aber an der fehlenden Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien.

Im Gegensatz zu anderen Konflikten hat sich das Nahost-Quartett jedoch nicht in eine umfassendere

²⁴ Siehe dazu auch den Beitrag von Roland Bernecker in diesem Heft.

²⁵ UN Doc. 200 EX/25 v. 13.10.2016.

²⁶ Barak Ravid, UNESCO Passes Resolution Critical of Israeli Conduct in Jerusalem and Gaza, Haaretz, 3.5.2017, www.haaretz.com/israel-news/unesco-passes-resolution-critical-of-israeli-policy-in-jerusalem-1.5467397

multilaterale Israel-Palästina-Kontaktgruppe« weiterentwickelt, die »spezifische Regeln der gewaltfreien Konfliktregulierung« auch durchzusetzen bereit wäre.²⁷ Die Kontroverse um die von den UN initiierten ›Goldstone‹- und ›Palmer‹-Berichte im Kontext des Gaza-Konflikts hat die Sichtweise in Israel bestärkt, dass die Vereinten Nationen ›eingebaute‹ Israel-Vorurteile hätten. Beide verwiesen

Angesichts einer UN-kritischen Haltung versucht Israel, eine multilaterale Konfliktlösung anderen Akteuren zu übertragen.

unter anderem auf die Gefährdung und Tötung palästinensischer Zivilpersonen durch israelische Angriffe. In Israel wurde kritisiert, dass die Bedrohung israelischer Zivilpersonen durch die Hamas oder die Hisbollah unterbewertet oder gar ausgeblendet werde. Es verwundert angesichts dieser UN-kritischen Haltung in Israel nicht, dass eine multilaterale Konfliktlösung nach Möglichkeit anderen Akteuren übertragen wurde, so etwa der EU

im Zuge der Grenzsicherungsmission zwischen dem Gazastreifen und Ägypten mit der Kontrolle des Grenzübergangs in Rafah.

Die wichtigste Rolle mit Blick auf das Verhältnis zwischen Israel und den UN nimmt der Beitrag des UN-basierten internationalen Rechtssystems ein. Im Gegensatz zu der in Israel und Teilen der USA bis heute gängigen Sichtweise, dass der Rechtsstatus in dem Konflikt gerade auch mit Blick auf die territorialen Fragen ungeklärt sei, hat sich in den letzten Jahrzehnten unter anderem durch Resolutionen des Sicherheitsrats ein breiter internationaler Konsens herausgebildet, dass die ›grüne Linie‹ die *De-facto*-Grenze zwischen Israel und Palästina darstellt. Neben dieser Quasi-Kodifizierung der grünen Linie ist ein zunehmender rechtlicher Fokus auf menschlicher Sicherheit und individuellen Rechten von Israelis und Palästinensern ein zweiter zentraler Baustein dieses Verrechtlichungsprozesses. So argumentiert der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) in seiner wichtigen Entscheidung zum israelischen Mauerbau im Jahr 2004, dass Israel einerseits berechtigt ist, zum Schutz seiner Bevölkerung eine Mauer auf seinem souveränen Territorium zu bauen, dass aber andererseits der Verlauf der Mauer jenseits dieses souveränen Territoriums – also jenseits der ›grünen Linie‹ – gegen das Völkerrecht verstößt.²⁸ Hohe politische Relevanz entfaltet das Völkerrecht noch dadurch, dass seit Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC) auch Kampfhandlungen zwischen Israel und hier vor allem der Hamas in den Fokus des Völkerstrafrechts gelangen, was sich derzeit in Vorermittlungen des ICC gegenüber Israelis und Palästinensern zeigt.²⁹ Diese Entwicklungen haben in Israel zu einer bisher überschaubaren Debatte geführt, inwieweit israelische Politikerinnen und Politiker sowie Militärangehörige mit Blick auf Freiheit vor Strafverfolgung noch sicher in Unterzeichnerstaaten des Römischen Statuts des ICC reisen können.³⁰

Es zeigt sich, dass ungeachtet des angespannten Verhältnisses zwischen Israel und den UN die Relevanz der Vereinten Nationen, ihrer zahlreichen Unterorganisationen sowie UN-basierter Völkerrechtsnormen auch in Israel und dem Nahost-Konflikt insgesamt nicht unterschätzt werden sollte.

English Abstract

Dr. Jan Busse · Prof. Stephan Stetter

Israel's Scepticism Towards the UN pp. 99–104

The relations between Israel and the UN are of a complex nature. This contribution focuses on the multiple dimensions of the interrelation between Israel and the UN within a comprehensive global multilateral system. For this purpose, there will not only be an examination of the origins of this relationship, but also a detailed account of it in various UN organs such as the General Assembly, the Security Council, UNESCO, the Human Rights Council as well as UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA). In addition, this relation will be contextualized with overarching questions of multilateral conflict governance and dynamics of international legalization.

Keywords: Israel, Mitgliedschaft, Palästina, Middle East Conflict, Palestine, UN membership

²⁷ Stephan Stetter, Legitimitätspolitik in trans- und internationalen Konflikten: Dynamiken internationaler Conflict Governance am Beispiel des israelisch-palästinensischen Konfliktes, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*, Sonderband Leviathan 27, Baden-Baden 2012, S. 158.

²⁸ Ebd. S. 161. Das Gutachten des ICJ ist unter www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf zu finden.

²⁹ Siehe hierzu auch den Beitrag von Mayeul Hiéramente in diesem Heft.

³⁰ ICC, Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, regarding the worsening situation in Gaza, 8.4.2018, www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180408-otp-stat

Palästinas verbauter Weg zur Eigenstaatlichkeit

In den letzten Jahren hat Palästina bedeutende Erfolge bei der internationalen Anerkennung erzielt: Im Jahr 2012 ist es zum Beobachterstaat ohne Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen aufgewertet worden. Gleichzeitig wird palästinensische Eigenstaatlichkeit jedoch zunehmend unrealistisch.



Dr. Muriel Asseburg, geb. 1968, ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Während die damalige israelische Premierministerin Golda Meir in den späten 1960er Jahren noch weitgehend unwidersprochen die Existenz eines palästinensischen Volkes abstreiten konnte,¹ sind dessen Nationencharakter und das daraus abgeleitete Selbstbestimmungsrecht mittlerweile durch zahlreiche Resolutionen der Vereinten Nationen weltweit anerkannt.² Zudem hat sich seit der sogenannten Teilungsresolution der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 1947³ international das Paradigma des Zweistaatenmodells als bevorzugter Rahmen für seine Umsetzung und die dauerhafte Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts weitestgehend durchgesetzt. Ausdrücklich bestätigte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen diesen Ansatz erstmalig im März 2002 mit seiner Resolution 1397.⁴

Dem Streben nach internationaler Anerkennung verlieh bereits die Exilführung der Palästinensischen Befreiungsorganisation (Palestine Liberation Organization – PLO) in Algier Nachdruck: Sie rief

am 15. November 1988 einen palästinensischen Staat in den seit dem Jahr 1967 von Israel besetzten palästinensischen Gebieten (Ost-Jerusalem, Westjordanland und Gaza-Streifen) aus⁵ und bezog sich dabei auf die Teilungserklärung von 1947 sowie die Sicherheitsratsresolution 242 aus dem Jahr 1967.⁶ Die PLO erkannte damit implizit eine Zweistaatenregelung an.

Allerdings mangelte es dem palästinensischen Gemeinwesen damals an wesentlichen Merkmalen von Staatlichkeit – insbesondere wurde keine effektive palästinensische Herrschaftsgewalt über das Territorium etabliert. Gleichwohl folgte auf die Erklärung eine Welle bilateraler Anerkennungen des Staates Palästina, vor allem durch die Staaten des Ostblocks und der Blockfreien-Bewegung. Auch wurde die Unabhängigkeitserklärung einen Monat später von der Generalversammlung der Vereinten Nationen anerkannt.⁷ Die palästinensische Vertretung wurde fortan in den Organen der Vereinten Nationen als Palästina (vorher: PLO) bezeichnet.

Oslo und die palästinensische Autorität

Im Jahr 1993 einigten sich Israel und die PLO in Oslo auf einen Konfliktregelungsansatz, der eine palästinensische Selbstverwaltung etablieren, dieser schrittweise Kompetenzen übertragen und binnen fünf Jahren zu einem Friedensabkommen führen

¹ Vgl. Interview mit Golda Meir, The Times, 94. Jg., 12/1969.

² Vgl. UN-Dok. A/RES/3236 (XXIX) v. 22.11.1974.

³ UN-Dok. A/RES/181(II) v. 29.11.1947.

⁴ UN-Dok. S/RES/1397 v. 12.3.2002.

⁵ Informationsstelle Palästina (Hrsg.), Die palästinensische Friedensinitiative, Dokumente, Bonn 1989, S. 2–6.

⁶ UN-Dok. S/RES/242 v. 22.11.1967.

⁷ UN-Dok. A/RES/43/177 v. 15.12.1988.

sollte. Die israelisch-palästinensische Prinzipien-erklärung von Oslo war insofern ein entscheidender Schritt, als die PLO den Staat Israel förmlich anerkannte. Israel wiederum erkannte zwar nicht einen palästinensischen Staat, aber immerhin die PLO, und damit das Selbstbestimmungsrecht der palästinensischen Bevölkerung, an. Besonders schwierige Fragen, wie der Status Jerusalems, der Siedlungen und der palästinensischen Flüchtlinge, wurden zunächst ausgeklammert und sollten in Verhandlungen bis zum Ende der Interimsperiode geklärt werden.

Allerdings führte dieser Ansatz in den folgenden Jahren keineswegs zu einem friedlichen Ausgleich, sondern zu einer Verfestigung der israelischen Besatzung in den palästinensischen Gebieten.

Bis heute haben 137 von 193 UN-Mitgliedstaaten den Staat Palästina anerkannt.

Infolgedessen setzte auch die palästinensische Führung zunehmend weniger Hoffnung auf bilaterale Verhandlungen, sondern versuchte verstärkt ihre Ziele der staatlichen Unabhängigkeit und der Beendigung der Besatzung durch internationale Anerkennung, eine Internationalisierung der Konfliktregelung und den internationalen Rechtsweg zu verfolgen.

In diesem Sinne beantragte sie im September 2011 die Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen. Im August 2009 hatte Salam Fayyad, der damalige Premierminister der palästinensischen Autonomiegebiete, einen Plan zur Staats- und Institutionenbildung vorgelegt, der binnen zwei Jahren zur Eigenstaatlichkeit führen sollte. Der Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess Robert Serry erklärte im Juli 2011, dass die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) in der Lage sei, »die Verpflichtungen, die mit Eigenstaatlichkeit einhergehen, zu jedem Zeitpunkt in der nahen Zukunft zu übernehmen«. ⁸ Dennoch blieb umstritten, ob Palästina Staatsqualität besäße. Der Antrag wurde daher vertagt. ⁹ Eine Aufnahme

Palästinas als Vollmitglied wäre ohnehin am Veto der USA gescheitert. Zwar entscheidet über einen Antrag auf Vollmitgliedschaft die UN-Generalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit, dies geschieht aber auf Empfehlung des Sicherheitsrats. Seinen fünf ständigen Mitgliedern (Permanent Five – P5) kommt dabei ein Vetorecht zu.

Palästina als Beobachterstaat

Die palästinensische Führung setzte in Folge darauf, ihren Status in den Vereinten Nationen unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft aufzuwerten. Damit war sie erfolgreich: Am 29. November 2012 erkannte die Generalversammlung Palästina als Beobachterstaat ohne Mitgliedschaft an. ¹⁰ Diese Anerkennung hatte zwar keine unmittelbaren Auswirkungen für den völkerrechtlichen Status Palästinas, brachte aber zusätzliche Verfahrensprivilegien im UN-System mit sich. ¹¹ Und sie zog eine weitere Welle bilateraler Anerkennungen nach sich. Bis heute haben 137 von 193 UN-Mitgliedstaaten, und damit deutlich mehr als zwei Drittel aller Staaten, den Staat Palästina anerkannt. ¹²

Vor allem aber machte die Aufnahme Palästinas als Beobachterstaat den Weg frei für die Unterzeichnung von internationalen Abkommen und den Beitritt zu Unterorganisationen der Vereinten Nationen. Damit eröffneten sich weitere Foren, die die palästinensische Führung nutzen kann, um Aufmerksamkeit auf die palästinensische Frage zu lenken. In diesem Sinne unterzeichnete die palästinensische Führung allein im Jahr 2014 15 internationale Konventionen, unter anderem die Genfer Abkommen. Im Jahr 2015 wurde Palästina Mitglied des Internationalen Strafgerichtshofes (International Criminal Court – ICC). Ein Jahr später wurde es Mitglied des Ständigen Schiedshofs (Permanent Court of Arbitration – PCA). Im September 2017 wurde es Vollmitglied von Interpol. ¹³ Bereits im November 2011 war Palästina Mitglied bei der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) geworden. ¹⁴

⁸ Vgl. Palestinian Institutions prepared to assume Responsibilities of Statehood, but Achievement at Risk from Lack of Political Horizon, warns UN Report, 14.9.2011, uniteapps.un.org/dpa/dpr/unispal.nsf/eed216406b50bf6485256ce10072f637/3ed859f2aa21cbc58525790b00411eb7

⁹ Vgl. Christian Schaller, Palästinas Aufwertung zum Beobachterstaat in den Vereinten Nationen, SWP-Aktuell 73, Dezember 2012, Berlin, S. 3.

¹⁰ UN-Dok. A/RES/67/19 v. 29.11.2012.

¹¹ Schon vorher hatte die PLO/Palästina einen herausgehobenen Beobachterstatus mit weitreichenden Rechten. Mißling bezeichnet diesen als »Beobachterstatus sui generis«. Sven Mißling, Der Status Palästinas in internationalen Organisationen, Vereinte Nationen (VN), 4/2012, S. 149.

¹² Siehe Ständige Beobachter-Vertretung Palästinas bei den UN unter palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations/

¹³ Siehe www.palestineun.org/category/treaties-conventions/

¹⁴ Vgl. ausführlich den Beitrag von Roland Bernecker in diesem Heft.

Seit Januar 2015 führt der ICC auf Antrag Palästinas Vorermittlungen zu mutmaßlichen Kriegsverbrechen im Gaza-Streifen sowie zu Rechtsverletzungen in Zusammenhang mit der Siedlungs- und Besatzungspolitik im Westjordanland und in Ost-Jerusalem durch.¹⁵ Noch im April 2012 hatte es der damalige Chefankläger des ICC Luis Moreno Ocampo abgelehnt, das von Palästina gegen Israel beantragte Verfahren wegen dessen in Gaza durchgeführter Militäroperation ›Gegossenes Blei‹ zu eröffnen beziehungsweise entsprechende Vorermittlungen einzuleiten. Als Begründung wurde damals angeführt, dass Unterwerfungserklärungen nach Artikel 12 des Römischen Statuts nur von Staaten wirksam abgegeben werden könnten und nicht rechtsverbindlich geklärt sei, ob Palästina ein Staat im Sinne dieser Vorschrift sei.¹⁶ Diese Argumentation kommt seit November 2012 nicht mehr zum Tragen. Ob tatsächlich ein Verfahren eröffnet wird, hängt nunmehr vor allem von der Beurteilung der Frage ab, ob die örtlichen Behörden überhaupt in der Lage und willens sind, Verletzungen des Kriegsvölkerrechts angemessen zu untersuchen. Bislang ist weder von Seiten Israels noch von Seiten der Hamas ernsthaft in Sachen Kriegsverbrechen ermittelt worden. Erschwerend kommt hinzu, dass Israel den Zugang für Menschenrechtsvertreterinnen und -vertreter vor allem im Gaza-Streifen stark einschränkt.¹⁷

Einstaatenrealität statt Eigenstaatlichkeit

Ob die palästinensischen Gebiete tatsächlich als Staat – wenn auch unter Besatzung – zu sehen sind, ist weiterhin fraglich.¹⁸ De facto ist die Kontrolle über die verschiedenen Territorien zwischen Israel, der PA und seit der innerpalästinensischen Spaltung im Juni 2007¹⁹ der Hamas-Regierung im Gaza-Streifen ungleich geteilt.

Zwar hat Israel mit Ost-Jerusalem nur einen Teil der besetzten palästinensischen Gebiete formal anektiert. Es übt aber auch in den anderen weitreichende Kontrolle aus. Die aktuelle rechtliche Basis dafür haben die Oslo-Abkommen der Jahre 1993 bis 1995 geschaffen. Dabei hätten sie lediglich für



Der palästinensische Präsident Mahmud Abbas (Mitte) bejubelte mit seiner Delegation die Anerkennung Palästinas als Beobachterstaat ohne Mitgliedschaft durch die UN-Generalversammlung am 29. November 2012. UN PHOTO: RICK BAJORNAS

eine fünfjährige Übergangsperiode gelten sollen. Die Abkommen beschränken die PA im Wesentlichen auf die Selbstverwaltung und die Kontrolle der inneren Ordnung in den weitgehend unverbundenen, sogenannten A- und B-Gebieten (heute Enklaven in rund 38 Prozent des Westjordanlands). Für die sogenannten C-Gebiete des Westjordanlands (heute rund 62 Prozent) sehen die Abkommen hingegen eine weitreichende israelische Kontrolle vor (Sicherheit, zivile Kontrolle, Verfahren zur Genehmigung von Bauprojekten, Land- und Ressourcennutzung).²⁰ Auch schreiben die Osloer Verträge für die Übergangsperiode fest, dass Israel die Land- und Seegrenzen sowie den Luftraum und die elektromagnetische Sphäre der palästinensischen Gebiete kontrolliert. Nicht zuletzt wurde mit den Oslo-Abkommen die israelische Dominanz über die palästinensische Wirtschaft – insbesondere Währung, Handel und Ressourcenzugriff – zementiert.

Auch der Gaza-Streifen unterliegt nach wie vor dem Besatzungsregime. Obwohl Israel im Spätsommer 2005 alle dortigen Siedlungen und militärischen Anlagen geräumt hat, kontrolliert es die

¹⁵ Für den aktuellen Stand vgl. International Criminal Court (ICC), Report on Preliminary Examination Activities 2017, 4.12.2017, www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf, S. 12–18.

¹⁶ Vgl. Mißling, Der Status Palästinas in internationalen Organisationen, a.a.O. (Anm. 11), S. 147f.

¹⁷ Vgl. Human Rights Watch, Unwilling or Unable. Israeli Restrictions on Access to and from Gaza for Human Rights Workers, April 2017, reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/israelpalestine0417_web.pdf

¹⁸ Vgl. Schaller, Palästinas Aufwertung zum Beobachterstaat in den Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 9), S. 4.

¹⁹ Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, Hamastan vs. Fatahland. Chance für Fortschritt in Nahost?, SWP-Aktuell 35, Juli 2007, Berlin.

²⁰ Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), Humanitarian Atlas 2015, 1.9.2015, S. 4, www.ochaopt.org/content/humanitarian-atlas-2015.

Landgrenzen (seit Juni 2007 mit Ausnahme der Grenze zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten), die maritimen Grenzen, die Küstengewässer, den Luftraum und die elektromagnetische Sphäre. Der Zugriff auf Gasvorkommen vor der Küste Gazas bleibt den Palästinensern verwehrt. Hinzu kommt die von Israel praktizierte Abriegelung des Gaza-Streifens, die nach der gewaltsamen Machtübernahme der Hamas im Jahr 2007 noch verschärft wurde und die im Sinne einer völkerrechtswidrigen Kollektivstrafe die Bewegungsfreiheit der lokalen Bevölkerung massiv einschränkt. Auch nach Ägypten hin ist die Grenze seit der Machtübernahme von Präsident Abd al-Fattah as-Sisi im Jahr 2013 fast durchgängig geschlossen.

Auch wenn in Oslo vereinbart wurde, dass der territoriale Status quo nicht verändert werden dürfte, haben sämtliche israelische Regierungen den Siedlungsbau in den palästinensischen Gebieten vorangetrieben. In Folge lebten im Jahr 2016 neben rund fünf Millionen Palästinenserinnen und Palästinensern im Westjordanland, Gaza-Streifen und in Ost-Jerusalem, knapp 600 000 Siedlerinnen

Im ehemaligen britischen Mandatsgebiet Palästina hat sich eine Einstaatenrealität unter israelischer Kontrolle herausgebildet.

und Siedler in rund 125 Siedlungen im Westjordanland und in Ost-Jerusalem.²¹ Palästinensische Eigenstaatlichkeit wurde damit im Wortsinne verbaut; das von Palästina beanspruchte Territorium durch den Bau der Sperranlagen seit dem Jahr 2002 sowie von Siedlungen und zugehöriger Infrastruktur in voneinander isolierte Enklaven zerschnitten. Damit hat sich im ehemaligen britischen Mandatsgebiet Palästina eine Einstaatenrealität unter israelischer Kontrolle herausgebildet. Zwischen Mittelmeer und Jordan ist ein komplexes System entstanden, in dem die Bewohner je nach Staatsbürgerschaft, Wohnort (Israel, Westjordanland, Gaza-Streifen, Ost-Jerusalem) und ethnisch-religiöser Zugehörigkeit unterschiedliche Rechte genießen beziehungsweise derer entbehren.²²

Dauerhafte Besatzung

Mehr als ein halbes Jahrhundert nach der Besetzung der palästinensischen Gebiete kann heute kaum mehr von einer temporären und militärisch notwendigen Besatzung im Sinne der Genfer Abkommen die Rede sein. Dagegen sprechen die De-jure-Annexion Ost-Jerusalems und die systematische Aneignung von Teilen des Westjordanlands durch Siedlungspolitik, Raumplanung und Ressourcennutzung. Es ist vielmehr offensichtlich, dass die israelischen Regierungen unter anderem mit dem kontinuierlichen Transfer jüdischer Bürgerinnen und Bürger in die besetzten Gebiete darauf abzielen, deren Status nachhaltig zu verändern. Insofern wird zunehmend diskutiert, dass nicht nur die Siedlungspolitik, die Ressourcenausbeutung und andere israelische Maßnahmen in den besetzten Gebieten als völkerrechtswidrig zu betrachten sind, sondern auch die auf Dauer angelegte Besatzung selbst.²³

Im Zuge der Besatzung verletzt Israel in den besetzten Gebieten grundlegende bürgerliche, politische und wirtschaftliche Rechte der ansässigen palästinensischen Bevölkerung. In der Regel werden diese Verletzungen damit gerechtfertigt, dass sie der Sicherheit Israels und seiner Bürgerinnen und Bürger dienen. Sie sind jedoch in vielen Fällen das Resultat einer Politik, die darauf abzielt, das Besatzungsregime dauerhaft zu erhalten und sich Land und Ressourcen anzueignen. So sind etwa die errichteten Sperranlagen zur Verhinderung eines Eindringens von Attentätern nach Israel nach einem Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) vom Juli 2004 völkerrechtswidrig. Denn sie verliefen überwiegend auf palästinensischem Gebiet, verletzten das Recht auf Selbstbestimmung der palästinensischen Bevölkerung, schienen auf Dauer angelegt zu sein und könnten damit einer De-facto-Annexion von Territorium dienen.²⁴

Seit dem Amtsantritt der vierten Regierung Netanjahu im Mai 2015 sind verstärkt Gesetzentwürfe vorgelegt und zum Teil auch verabschiedet worden, die den Weg für die De-facto-Annexion von Teilen des Westjordanlands ebnen, so etwa im Februar 2017 das ›Gesetz zur Regelung der Besiedlung Judäas und Samarias‹ (kurz: ›Regulierungsgesetz‹). Es schafft die Voraussetzungen, um

²¹ Vgl. Muriel Asseburg/Jan Busse, *Der Nahostkonflikt. Geschichte, Positionen, Perspektiven*, Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Aufl., München 2018, S. 123.

²² Vgl. Muriel Asseburg, *Nahost-Verhandlungen vor dem Aus. Die Einstaatenrealität verfestigt sich*, SWP-Aktuell 28, April 2014, Berlin.

²³ Vgl. Valentina Azarova, *Israel's Unlawfully Prolonged Occupation: Consequences under an Integrated Legal Framework*, European Council on Foreign Relations (ECFR), 06/2017.

²⁴ International Court of Justice (ICJ), *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 9.7.2004, www.icj-cij.org/en/case/131

Außenposten von Siedlungen, die bislang auch nach israelischem Recht illegal waren, zu legalisieren. Dazu sieht es die Enteignung von palästinensischem Privatland vor, auf dem diese Außenposten errichtet wurden und dehnt israelisches Recht auf Teile des Westjordanlands aus.²⁵ Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags bewertet die bisherigen israelischen Maßnahmen in den besetzten Gebieten als »Verdrängungshandlungen«. Denn diese würden »zielgerichtet und systematisch« für die palästinensische Bevölkerung ein »unwirtliches, abweisendes, entwicklungsfeindliches Umfeld« schaffen.²⁶

Schlussfolgerungen und Aussichten

Die palästinensische Führung konnte in den letzten Jahren bemerkenswerte Erfolge bei der internationalen Anerkennung Palästinas, der Aufnahme in Unterorganisationen der Vereinten Nationen und der Nutzung von internationalen Mechanismen erzielen. Dadurch ist die Zahl der Foren ausgeweitet worden, in denen sie Aufmerksamkeit auf die palästinensische Frage lenken, Verantwortlichkeit für völkerrechtswidriges Verhalten Israels etablieren und Parameter für eine völkerrechtsbasierte Konfliktregelung verankern kann. Dass dies allerdings dazu führen wird, die im Besatzungskontext begangenen Menschenrechtsverletzungen abzustellen, ist kaum zu erwarten. Denn Zwangsmaßnahmen müssten durch den Sicherheitsrat beschlossen und durch seine Mitglieder umgesetzt werden. Dies dürfte aber auch weiterhin durch ein US-amerikanisches Veto verhindert werden.

Gleichzeitig hat sich die konkrete Situation vor Ort zu Ungunsten der Palästinenserinnen und Palästinenser entwickelt. Insbesondere haben die forcierte Siedlungs- und Annexionspolitik der Netanjahu-Regierungen das beanspruchte Staatsgebiet Palästinas immer stärker fragmentiert und minimiert. Dies stellt – in Kombination mit der innerpalästinensischen Spaltung – die praktische Umsetzbarkeit einer Zweistaatenregelung heute grundsätzlich infrage. Auch ist nicht zu erwarten, dass es US-Präsident Donald J. Trump gelingt,

einen neuerlichen Anlauf im Friedensprozess anzustoßen, der die Bedürfnisse beider Seiten ernst nimmt und zu einer Konfliktbefriedung führt.²⁷ Schon sein Vorstoß im Dezember 2017, der Jerusalem als Hauptstadt Israels anerkannte und die Verlegung der amerikanischen Botschaft nach Jerusalem ankündigte, wurde von der PA als Affront

Ein Ende der Besatzung, palästinensische Eigenstaatlichkeit und eine israelisch-palästinensische Konfliktregelung sind nicht abzusehen.

gesehen, der die USA als Vermittlerin diskreditierte. Auch wurde er von der internationalen Gemeinschaft deutlich kritisiert, weil er im Widerspruch zur Sicherheitsratsresolution 479 steht.²⁸ So stimmten in der Generalversammlung 128 Staaten für eine Resolution, die eine Veränderung des Status quo von Jerusalem außerhalb von Verhandlungen ablehnt; im Sicherheitsrat unterstützen alle anderen 14 Mitglieder eine entsprechende Resolution.²⁹

Im Ergebnis sind ein Ende der Besatzung, palästinensische Eigenstaatlichkeit und eine israelisch-palästinensische Konfliktregelung nicht abzusehen. Vielmehr sind ein Zusammenbrechen des in Oslo für die Interimsperiode vereinbarten Konfliktmanagements und eine erneute Eskalation der Gewalt zu befürchten.

Empfehlungen für die deutsche Politik

Die Mitverantwortung der internationalen Gemeinschaft liegt vor allem darin, dass sie in ihren Beziehungen zu Israel und den anderen Konfliktparteien die Beendigung von Rechtsverletzungen einer Verhandlungslösung nachordnet. Dass aber Völkerrechtsbrüche und Menschenrechtsverletzungen durch Israel, die PA und die Hamas nicht sanktioniert und mutmaßliche Kriegsverbrechen nicht verfolgt werden, lädt die Konfliktparteien zum

²⁵ Vgl. Peter Lintl, Israel wendet sich von der Zwei-Staaten-Lösung ab, SWP Kurz gesagt, 7.2.2017, abrufbar unter www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/israel-wendet-sich-von-der-zwei-staaten-loesung-ab/

²⁶ Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Die Siedlungs- und Wohnungsbaupolitik der israelischen Regierungen seit 1967 in den besetzten Gebieten des Westjordanlandes und Ost-Jerusalem. Fakten und völkerrechtliche Einschätzung, 7.6.2017, S. 56, einzusehen unter www.bundestag.de/blob/515092/aeb99cfc8cadd52da68d65b50a725dec/wd-2-026-17-pdf-data.pdf

²⁷ Vgl. Statement by National Security Leaders on an Israeli-Palestinian Two-State Solution and U.S. Policy, The New York Times, Washington, D.C. Edition, 2.3.2018, jstreet.org/statement-national-security-leaders-israeli-palestinian-two-state-solution-us-policy/#.Wp6g47eWxN0

²⁸ UN-Dok. S/RES/478 v. 20.8.1980.

²⁹ UN-Dok. A/RES/ES-10/19 v. 22.12.2017 und UN-Dok. S/2017/1060 v. 18.12.2017.

fortgesetzten Rechtsbruch ein. Die Einhaltung des Völkerrechts stünde einer Verhandlungsregelung nicht entgegen, sondern wäre vielmehr eine Vor-

Die Einhaltung des Völkerrechts stünde einer Verhandlungsregelung nicht entgegen.

aussetzung dafür, dass diese nachhaltig ist. Konkret ergeben sich daraus die folgenden Empfehlungen für die deutsche und europäische Politik.³⁰

Gemäß Sicherheitsratsresolution 2334 vom Dezember 2016³¹ sollte Deutschland wesentlich konsistenter als bislang zwischen dem Umgang mit Israel einerseits und den Siedlungen andererseits unterscheiden. Dies würde etwa erfordern, den Import von Siedlungsprodukten zu untersagen statt diese lediglich zu kennzeichnen, zumindest aber eine Überwachung der korrekten Auszeichnung von Siedlungsprodukten durchzuführen und einen Verhaltenskodex für Unternehmen auszuarbeiten. Dieser sollte auch solche Investitionen und Firmenbeteiligungen ächten, die indirekt in Siedlungsaktivitäten

fließen. In diesem Zusammenhang sollte die deutsche Politik auch die Maßnahmen des UN-Menschenrechtsrats bei der Erstellung einer Datenbank über illegale Aktivitäten in Siedlungen unterstützen und Transparenz bei deutschen Unternehmen einfordern.³²

Auch sollte die Bundesregierung, gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien (E3), ihre Haltung in Bezug auf eine Anerkennung Palästinas überdenken, um ihre Ernsthaftigkeit in Bezug auf eine Zweistaatenregelung zu untermauern. Bislang halten die E3 daran fest, dass palästinensische Eigenstaatlichkeit ein Ergebnis von Verhandlungen zwischen Israel und den Palästinensern sein sollte. Damit aber räumen sie der Besatzungsmacht ein Vetorecht bei der Ausübung des palästinensischen Selbstbestimmungsrechts ein.

Mit Blick auf den Gaza-Streifen ist ein Paradigmenwechsel vonnöten. Dabei geht es vor allem darum, die Rechte der ansässigen Bevölkerung nicht länger den Sicherheitsinteressen der Besatzungsmacht unterzuordnen und die Bedingungen für langfristige wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Letztere könnten etwa durch einen geregelten Waren- und Personenverkehr, uneingeschränkter Zugang zu Gazas landwirtschaftlicher Fläche und zu den Küstengewässern sowie der Möglichkeit, das ›Gaza Marine‹-Gasfeld zu erschließen, geschaffen werden.

Gemäß dem Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und Israel vom Juni 2000 sind der Respekt für Menschenrechte und demokratische Prinzipien konstitutives Element der Vereinbarung.³³ Eine im Jahr 2008 prinzipiell beschlossene Aufwertung der Beziehungen sollte fortan von greifbaren Fortschritten in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Völkerrecht abhängig gemacht werden.

Deutschland und seine Partner in der EU sollten gegenüber den Konfliktparteien zudem darauf bestehen, dass Menschenrechtsorganisationen sowie UN-Sonderberichterstatterinnen und -erstatern Zugang gewährt wird, sodass diese vor Ort ungehindert Untersuchungen durchführen können, und Israelis und Palästinensern, die mit solchen Missionen kooperieren, kein Nachteil entsteht.

English Abstract

Dr. Muriel Asseburg

Palestine's Blocked Road to Statehood pp. 105–110

In recent years, the Palestinians have scored a number of remarkable successes with regards to international recognition: to date, more than two thirds of UN Member States have recognized the State of Palestine. In 2012, Palestine was upgraded to a non-member observer state by the UN General Assembly. This has allowed the Palestinians to pursue their fight against the occupation regime through the international legal system. At the same time, however, the realization of Palestinian statehood in the Palestinian territories occupied in 1967 is becoming ever more unrealistic. The reasons are Israel's continued settlement and annexation policies, and the political split of the Palestinian territories.

Keywords: Israel, Mitgliedschaft, Palästina, Middle East Conflict, Palestine, UN membership

³⁰ Vgl. Muriel Asseburg, »Shrinking Spaces« in Israel, SWP-Aktuell 61, August 2017, Berlin.

³¹ UN-Dok. S/RES/2334 v. 23.12.2016.

³² Vgl. United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Human Rights Situation in Palestine and other occupied Arab Territories, Annual Report of the OHCHR and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, UN-Doc. A/HRC/37/39 v. 26.1.2018; Valentina Azarova, Why the UN is setting up a database of international businesses operating in Israeli settlements, The Conversation, 7.12.2017, theconversation.com/why-the-un-is-setting-up-a-database-of-international-businesses-operating-in-israeli-settlements-85499

³³ Official Journal of the European Communities, Euro-Mediterranean Agreement, 21.6.2000, eeas.europa.eu/sites/eeas/files/asso_agree_en.pdf

Die Ermittlungen des ICC im Nahost-Konflikt

Nachdem die UN-Generalversammlung Palästina den Status als Beobachterstaat zuerkannt hatte, bejahte der Internationale Strafgerichtshof (ICC) nun die Staatsqualität. Es können daher Straftaten während des Gaza-Konflikts im Jahr 2014 untersucht und die israelische Siedlungspolitik kritisch beleuchtet werden. Vorermittlungen hierzu laufen.



Dr. Mayeul Hiéramente, geb. 1983, ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht in Hamburg.

äußerst selten gezogen. Die Vereinten Nationen sind und waren in dieser Frage, vor allem aufgrund der Vetoregelung im UN-Sicherheitsrat, nur beschränkt handlungsfähig. Es verwundert daher kaum, dass von palästinensischer Seite alternative Foren gesucht wurden, um die Legalität und Legitimität der israelischen Besatzung auf den Prüfstand zu stellen und dem Streben nach einem eigenen Staat neuen Antrieb zu verleihen.⁴

Nachdem der Nahost-Konflikt über Jahre hinweg weniger mediale Beachtung gefunden hat, sorgte die Ankündigung des US-Präsidenten Donald J. Trump im Jahr 2017, die amerikanische Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen, sowie der Tod mehrerer palästinensischer Demonstranten an der Grenze zu Gaza in diesem Jahr für Aufruhr und rückte den Konflikt wieder in den Fokus der Weltöffentlichkeit. All dies ist keinesfalls neu: Die stets kritisierte aber kaum sanktionierte israelische Siedlungspolitik war Gegenstand zahlreicher UN-Resolutionen.¹ Im Jahr 2004 hatte zudem der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) die Errichtung einer Grenzmauer und die damit einhergehende Fortdauer der Besatzung und De-facto-Annexion als völkerrechtswidrig eingestuft.² Die UN haben sich darüber hinaus wiederholt mit den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der palästinensischen und israelischen Bevölkerung befasst.³

Konsequenzen aus diesen Feststellungen hat die internationale Gemeinschaft in der Vergangenheit

Palästina und der ICC

Das Verhältnis Palästinas zum Internationalen Strafgerichtshof (International Court of Justice – ICC) unterliegt dem Wandel und wird in der Praxis maßgeblich durch die Positionierung der UN beeinflusst. Zwar handelt es sich beim ICC nicht um ein Organ der Vereinten Nationen, dennoch orientieren sich Anklage und Richterschaft regelmäßig an den Einschätzungen des UN-Sicherheitsrats. Ihm werden über Artikel 13 lit. b und 16 des Römischen Statuts weitgehende Mitwirkungsrechte bei Ermittlungen des ICC zugestanden. Im vorliegenden Fall war es allerdings vor allem die UN-Generalversammlung, die den Ausschlag geben sollte. Alles begann mit einer Erklärung Palästinas nach Artikel 12, Absatz 3 des Römischen Statuts, mit der die palästinensische Autonomiebehörde im Jahr 2009 die Zuständigkeit des ICC für sich akzeptierte und den Gerichtshof zu Ermittlungen aufforderte. Allerdings

¹ So beispielsweise UN-Dok. A/RES/ES-10/19 v. 22.12.2017 und UN-Dok. S/RES/2334 v. 23.12.2016.

² International Court of Justice (ICJ), Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion v. 9.7.2004, I.C.J. Reports 2004, S. 138.

³ Siehe zum Beispiel den Goldstone-Bericht aus dem Jahr 2009: UN Doc. A/HRC/12/48 v. 25.9.2009.

⁴ Vgl. Robert Frau, Die Situation in Palästina vor dem IStGH – Überweisung durch die VN-Generalversammlung?, Sicherheit+Frieden (S+F), 31. Jg., 4/2013, S. 221ff.

kann eine solche Erklärung indes nur von einem Staat abgegeben werden. Ob es sich bei Palästina im Jahr 2009 um einen Staat handelte, war umstritten, da selbst von der palästinensischen Autonomiebehörde das ›Streben‹ nach einem eigenen Staat als zentrales politisches Ziel ausgegeben wurde und die Staatsgewalt in Teilen durch Israel als Besatzungsmacht ausgeübt wurde.⁵ Zudem fehlte es an der formalen Anerkennung Palästinas durch einen – numerisch kleinen aber machtpolitisch beträchtlichen – Teil der Staatenwelt. Trotz durchaus plausibler

Die Anklagebehörde führt seit dem Jahr 2015 Vorermittlungen durch.

Argumente für eine Staatsqualität⁶ lehnte der erste Chefankläger des Gerichts Luis Moreno Ocampo im April 2012 die Zuständigkeit des Gerichtshofs mit Blick auf bestehende Zweifel an der Staatsqualität, insbesondere auf Ebene der UN, ab.⁷

In der Folge kam es zu einem Sinneswandel der internationalen Gemeinschaft. Die UN-Generalversammlung erkannte Palästina im November 2012 als Beobachterstaat ohne Mitgliedschaft an.⁸ Damit folgte sie der Entscheidung der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), die Palästina bereits Ende des Jahres 2011 als Mitglied anerkannt hatte.⁹ In Folge der Veränderungen auf internationaler Ebene sah sich auch der ICC und dessen neue Chefanklägerin Fatou Bensouda zu einer Neupositionierung veranlasst. Nachdem Palästina mit der Erklärung vom Januar 2015 erneut die Aufnahme von Ermittlungen beantragt hatte und kurz danach einen Antrag auf Vollmitgliedschaft stellte, vollzog der ICC die Kehrtwende und akzeptierte Palästina als vollwertigen 123. Mitgliedstaat des Römischen Statuts.

Damit ist der ICC grundsätzlich für die Ahndung der im Statut genannten Verbrechen – Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression¹⁰ – auf dem Staatsgebiet Palästinas und für dessen Staatsangehörige zuständig. Rechtlich und weltpolitisch interessanter ist, ob und inwieweit sich der Gerichtshof der strukturellen Probleme des Konflikts und des völkerrechtlich fragwürdigen Besatzungsregimes annimmt. Die Anklagebehörde führt seit dem Jahr 2015 Vorermittlungen durch und konzentriert sich gegenwärtig auf die folgenden Schwerpunkte:¹¹ Siedlungsbau im Verantwortungsbereich der israelischen Behörden sowie Kriegsverbrechen der israelischen Armee und der Hamas im Gaza-Krieg des Jahres 2014.

Israel im Fokus der Strafverfolgung?

Angesichts der Dauer, Intensität und Komplexität des Nahost-Konflikts interessiert sich auch die Strafverfolgung zunehmend für die Auseinandersetzung zwischen Israel und Palästina. Ermittlungen gegen den damaligen israelischen Premierminister Ariel Sharon in Belgien und Haftbefehle gegen die ehemalige israelische Außenministerin Tzipi Livni in Großbritannien und Belgien sind die prominentesten Fälle, die bereits auf nationaler Ebene die Geschehnisse im Nahen Osten zum Gegenstand von Strafverfahren gemacht haben. Die Reichweite solch nationaler Ermittlungen ist wegen der bilateral geltenden Immunitätsregeln und dem in vielen Strafrechtsordnungen geforderten örtlich-personellen Bezug indes gering. Die (Vor-) Ermittlungen des ICC, bei denen Immunitäten nach Artikel 27 des Römischen Statuts grundsätzlich unbeachtlich sind, eine Kooperationspflicht aller Mitgliedstaaten besteht und die stärkere mediale Beachtung erfahren, weisen eine andere Qualität auf. Führen die Ermittlungen zu konkreten Vorwürfen, droht den Beschuldigten in 123 Ländern der Welt – darunter in sämtlichen Mitgliedstaaten

⁵ Siehe zum Beispiel Robert Weston Ash, *Is Palestine a »State«?* A Response to Professor John Quigley's Article, »The Palestine Declaration to the International Criminal Court: The Statehood Issue«, in: Chantal Meloni/Gianni Tognoni (Eds.), *Is there a Court for Gaza?*, Den Haag 2012, S. 441ff.

⁶ Vgl. Allain Pellet, *The Effects of Palestine's Recognition of the International Criminal Court's Jurisdiction*, in: Meloni/Tognoni (Eds.), *Is there a Court for Gaza?*, a.a.O. (Anm. 5), S. 409ff.; Ash, *Is Palestine a »State«?*, a.a.O. (Anm. 5), S. 441ff.

⁷ Kritisch hierzu Andreas Zimmermann, *Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3)*, *Journal of International Criminal Justice*, 11. Jg., 2/2013, S. 303; 305.

⁸ UN-Dok. A/RES/67/19 v. 4.12.2012.

⁹ Dazu auch Allain Pellet, *The Palestinian Declaration and the Jurisdiction of the International Criminal Court*, *Journal of International Criminal Justice*, 8. Jg., 4/2010, S. 981, 992.

¹⁰ Palästina hat am 26. Juni 2016 die Zuständigkeit des ICC für das Verbrechen der Aggression akzeptiert. Die Voraussetzungen für Ermittlungen sind indes hoch, vgl. Stefan Barriga/Niels Blocker, *Entry into Force and Conditions for the Exercise of Jurisdiction: Cross-Cutting Issues*, in: Claus Kreß/Stefan Barriga (Eds.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge 2017, S. 621ff.

¹¹ International Criminal Court (ICC), *Report on Preliminary Examination Activities 2017*, Palestine, 4.12.2017, S. 13ff.

der Europäischen Union (EU) – die Festnahme und ein öffentlicher, im Videostream verfolgbarer Strafprozess in Den Haag.

Vorermittlungen der Chefanklägerin des ICC

Der ICC befasst sich bereits seit einigen Jahren mit dem Nahost-Konflikt. Formelle Ermittlungen, für die eine Kooperationspflicht der Mitgliedstaaten nach dem 9. Abschnitt des Römischen Statuts besteht, sind bislang nicht eingeleitet worden. Dementsprechend sind auch noch keine konkreten Beschuldigten in den Blick genommen worden.

Nachdem Palästina im Jahr 2009 mit dem ersten Antrag auf Aufnahme von Ermittlungen gescheitert war, wandte sich im Jahr 2013 eine Gruppe von Rechtsanwälten in Abstimmung mit der Regierung der Komoren an den ICC und forderte Ermittlungen gegen Verantwortliche des israelischen Militärs. Dabei ging es um Übergriffe auf Angehörige der sogenannten ›Gaza-Flottille‹, die im Jahr 2010 Hilfsgüter nach Gaza bringen und die Blockade des Gaza-Streifens durch Israel durchbrechen wollte. Die Anzeigerstatter stützten sich dafür auf das Territorialitätsprinzip, auf das sich gemäß Artikel 12, Absatz 2 lit. a des Römischen Statuts auch der Flaggenstaat eines Schiffs – in diesem Fall die Komoren – berufen kann. Sie rügten den Einsatz von Waffen an Bord des Schiffes und die Behandlung während der anschließenden Inhaftierung. Da die Anklage das Ausmaß und die Schwere der vorgeworfenen Sachverhalte für nicht ausreichend erachtete, ordnete die Chefanklägerin mit Entscheidung vom 29. November 2017 eine endgültige Einstellung an.¹²

Das zweite Vorermittlungsverfahren wurde im Jahr 2015 durch die Regierung Palästinas angestoßen. In der zulässigerweise auch retrospektiv wirkenden Erklärung gemäß Artikel 12, Absatz 3 des Römischen Statuts wurde die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Zukunft sowie für mögliche Straftaten, die nach dem 13. Juni 2014 begangen wurden, anerkannt. Dadurch ist der Gerichtshof auch befugt, etwaige Straftaten im Zusammenhang mit der letzten Gaza-Offensive der israelischen Armee zu sanktionieren. Dieser Aufgabe hat sich die Chefanklägerin angenommen. Die Vorermittlungen konzentrieren sich neben Mörserangriffen der Hamas vor allem auf die (Luft-)Angriffe der israelischen Armee, die zu 2000 Toten auf

palästinensischer Seite, davon 500 Kinder, geführt haben könnten.¹³ Hier steht der Vorwurf im Raum, dass die Angriffe auf Wohngebiete, Krankenhäuser und Schulen des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UN Relief

Es steht der Vorwurf im Raum, dass die Angriffe auf UNRWA-Einrichtungen als Kriegsverbrechen zu bewerten sind.

Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East – UNRWA) als Kriegsverbrechen zu bewerten sind. Der zweite Teil der aktuellen Vorermittlungen widmet sich der Siedlungspolitik im Westjordanland und in Ost-Jerusalem. Hier stützt sich die Anklage neben den Eingaben von Staaten, Menschenrechtsorganisationen und Privatpersonen unter anderem auf Berichte des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR), des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) sowie die Einschätzungen des ICJ, der UN-Generalversammlung und des UN-Sicherheitsrats. Rechtlicher Maßstab ist Artikel 8, Absatz 2 lit. b viii des Römischen Statuts, der eine dauerhafte Verdrängung der Bevölkerung aus besetzten Gebieten als Kriegsverbrechen unter Strafe stellt. Die Chefanklägerin betrachtet hier vor allem die Errichtung von Siedlungen, deren Ausweitung, die Legalisierung ursprünglich unzulässiger Siedlungsaktivitäten und (finanzielle) Fördermaßnahmen zu Gunsten von Siedlerinnen und Siedlern.

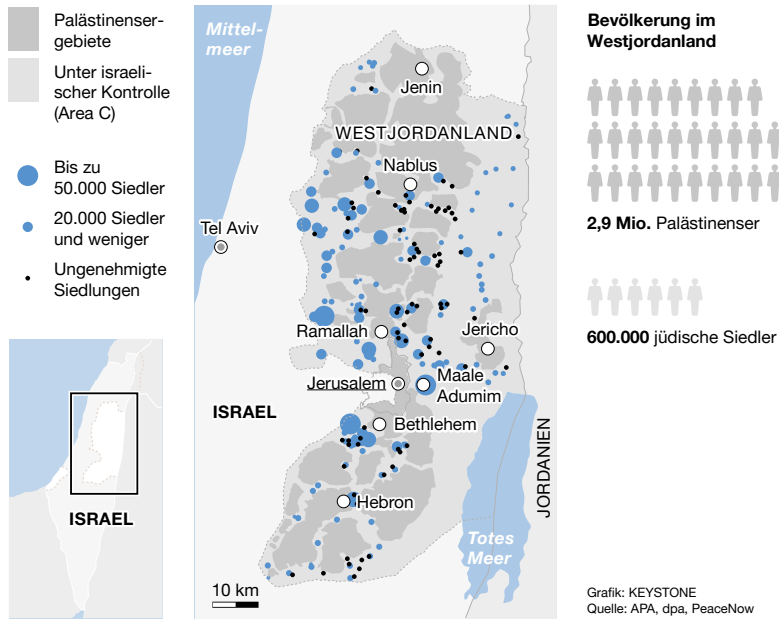
Die israelische Besatzungspolitik im Lichte des Völkerstrafrechts

Anders als die Nachbarstaaten Jordanien und Palästina sowie sämtliche EU-Mitgliedstaaten ist Israel nicht Mitglied des ICC. Bislang haben sich sämtliche israelische Regierungen, ebenso wie die Regierungen der USA, Chinas und Russlands, dem Projekt eines Weltstrafgerichtshofs verweigert. Dies bedeutet indes keinesfalls, dass damit eine Zuständigkeit des ICC entfällt.

¹² Vgl. ICC, Notice of Prosecutor's Final Decision under Rule 108(3), 01/13-57 und 01/13-57-Annex1 v. 29.11.2017.

¹³ ICC, Report on Preliminary Examination Activities 2017, a.a.O. (Anm. 11), S. 14.

Jüdische Siedlungen im Westjordanland



Anwendung des Statuts auf israelische Staatsbürger

Die örtliche Zuständigkeit des ICC ist gemäß Artikel 12, Absatz 2 lit. a des Römischen Statuts für sämtliche Straftaten begründet, die auf dem Territorium eines Mitgliedstaats begangen wurden. Betrachtet man die Vorwürfe im Zusammenhang mit dem Gaza-Konflikt im Jahr 2014, steht ein örtlicher Bezug zu palästinensischem Territorium (Gaza) außer Zweifel. Völkerrechtlich komplizierter ist die Lage bei der Bewertung der Siedlungspolitik. Während auf Ebene der Vereinten Nationen eine grundsätzliche Anerkennung des Westjordanlands, Gazas und Ost-Jerusalems als palästinensisches Territorium konstatiert werden kann,¹⁴ bestehen sowohl auf politischer als auch auf rechtlicher Ebene erhebliche Meinungsverschiedenheiten im Hinblick auf die Details. Aus der Tatsache, dass die Grenzen zwischen Israel und Palästina umstritten sind und Israel kein Mitgliedstaat des ICC ist, leiten einzelne Autoren die Ansicht ab, der Gerichtshof dürfe keine Feststellung zur Grenzziehung treffen.¹⁵ Eine solche Feststellung wäre indes nur beiläufiger Natur, da der ICC einzig über die Schuld

oder Unschuld von Individualpersonen zu befinden hat. Der ICC hat sich zudem weit von den Prinzipien, die noch für den ICJ gelten, entfernt. Die konkrete Zustimmung der Staaten ist kein Erfordernis für die Ausübung der Strafgewalt. Zwar handelt es sich beim ICC noch nicht um ein Gericht mit universeller Zuständigkeit. Einige Autoren sehen den ICC dennoch als Gericht an, das stellvertretend für die internationale Staatengemeinschaft schwerwiegende Rechtsverstöße sanktioniert.¹⁶ Nichts anderes gilt im Übrigen, wenn man annimmt, dass der ICC die Strafgewalt grundsätzlich aus einer Delegation souveräner Befugnisse herleitet. In Artikel 12, Absatz 2 des Römischen Statuts sind Anknüpfungspunkte für die Ausübung der Strafgewalt niedergelegt, die nach geltendem und unumstrittenem Völkergewohnheitsrecht jedem Staat zusteht (Territorialprinzip und aktives Personalitätsprinzip). Palästina wäre grundsätzlich zur Aburteilung von Straftaten auf dem eigenen Staatsgebiet befugt. An diesem grundsätzlichen Ausfluss des Souveränitätsprinzips ändert auch die Tatsache nichts, dass in den letzten Jahrzehnten der Besetzung auch Aufgaben der Strafverfolgung an die Besatzungsmacht Israel delegiert wurden und auf eine Bestrafung israelischer Staatsbürger verzichtet wurde.¹⁷ Andernfalls könnte eine (illegale) Besetzung und das damit verbundene Aufzwingen der Bedingungen der Besetzung die Ermittlungen wegen ebendieser Verhaltensweisen unterbinden.¹⁸

Siedlungspolitik als Kriegsverbrechen?

Maßgeblich ist hier Artikel 8, Absatz 2 lit. b des Römischen Statuts, der folgende Verhaltensweise unter Strafe stellt: »die unmittelbare oder mittelbare Überführung durch die Besatzungsmacht eines Teiles ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet oder die Vertreibung oder Überführung der Gesamtheit oder eines Teiles der Bevölkerung des besetzten Gebiets innerhalb desselben oder aus diesem Gebiet«. Dass die israelische Siedlungspolitik grundsätzlich dieser Definition entspricht, ist weitgehend anerkannt. Unklarheiten sieht die Anklage hier allerdings beim Status des Westjordanlands,

¹⁴ Vgl. Zimmermann, *Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3)*, a.a.O. (Anm. 7), S. 303, 327.

¹⁵ Vgl. Eugene Kontorovich, *Israel/Palestine – The ICC’s Uncharted Territory*, *Journal of International Criminal Justice*, 11. Jg, 5/2013, S. 979, 988f.

¹⁶ Zimmermann, *Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3)*, a.a.O. (Anm. 7), S. 303, 329.

¹⁷ So aber angedeutet bei Kontorovich, *Israel/Palestina – The ICC’s Uncharted Territory*, *Journal of International Criminal Justice*, a.a.O. (Anm. 15), S. 979, 990.

¹⁸ Zimmermann, *Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3)*, a.a.O. (Anm. 7), S. 303; 328f.

das von Israel selbst nicht als besetztes, sondern ›umstrittenes‹ Gebiet bezeichnet wird. Streitigkeiten gehen hier auf Zeiten des Völkerbunds zurück.¹⁹ Die Anklage verweist allerdings ebenfalls darauf, dass der ICJ, der UN-Sicherheitsrat und die UN-Generalversammlung eine Besetzung des Westjordanlands annehmen. Der ICJ hat darüber hinaus auch festgestellt, dass die Regeln des 4. Genfer Abkommens aus dem Jahr 1949, die das Besatzungsregime im Kriegsvölkerrecht definieren, unabhängig davon einschlägig sind, welcher genaue Rechtszustand vor Beginn der Besetzung herrschte.²⁰

Unklar ist allerdings, wie weit der ICC bei den Ermittlungen zurückgehen könnte. Die Zuständigkeit des Gerichts ist nämlich nur dann begründet, wenn die Tat in einem Mitgliedstaat begangen wurde. Nach der Logik der Anklage, die die Aufwertung durch die UN-Generalversammlung als maßgebend für die Zuerkennung der Staatsqualität erachtet, wäre dies erst ab Ende November 2012 der Fall.²¹ Eine andere Frage ist, ob der Wortlaut des konkreten Tatbestands in Artikel 8, Absatz 2 lit. b viii des Römischen Statuts, der einen internationalen bewaffneten Konflikt fordert, eine Grenze für Ermittlungen zur Siedlungspolitik darstellt. Hierzu ist festzustellen: Der ICJ hat im Jahr 2004 die Anwendbarkeit des 4. Genfer Abkommens, das Regelungen für die Konflikte zwischen Mitgliedstaaten vorsieht und nur in Artikel 3 den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt adressiert, bestätigt. Auch wenn keine ausdrückliche Feststellung getroffen wurde, ist darin eine Bestätigung der internationalen Natur des Konflikts zu sehen. Jedenfalls sind die Voraussetzungen mit Anerkennung der Staatsqualität und Aufrechterhaltung der Besetzung nach dem letzten Gaza-Konflikt im Jahr 2014 erfüllt. Die Errichtung von Siedlungen in besetzten Gebieten können damit vom ICC als Kriegsverbrechen geahndet werden. Hierfür kann die (finanzielle) Unterstützung von Siedlerinnen und Siedlern ausreichen.²²

Das Verbrechen der Apartheid

Israel steht bei weitem nicht nur wegen der Siedlungspolitik in der Kritik. Gewalttames Vorgehen gegen Demonstrierende, Aburteilung (minderjähriger) Palästinenserinnen und Palästinenser durch Militärgerichte, Sicherungshaft ohne Verfahren und Verurteilung, Strafmaßnahmen gegen Familienmitglieder von Verurteilten oder nächtliche Requisitionen von Häusern Unbeteiligter sind nur einige der Vorwürfe, die von palästinensischer Seite, Menschenrechtsorganisationen und den UN erhoben werden. Für sich betrachtet erreichen viele dieser Vorkommnisse nicht den Schweregrad, der Ermittlungen des ICC rechtfertigen könnte. Die Masse der Fälle und eine Institutionalisierung der Ungleichbehandlung der palästinensischen Bevölkerung erfordert nach Ansicht einiger Beobachter allerdings eine Gesamtbetrachtung. Vor allem der südafrikanische Jurist John Dugard, langjähriges Mitglied der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) und ehemaliger Sonderberichterstatte des

English Abstract

Dr. Mayeul Hiéramente

The ICC's Investigation in the Middle East Conflict pp. 111–116

In 2015, the International Criminal Court (ICC) accepted the State of Palestine as a Member State of the Rome Statute and launched preliminary investigations into possible crimes committed on the territory of Palestine since 2014. The investigations focus mainly on the 2014 Gaza war as well as on the support to and acceptance of (illegal) settlements. Were formal investigations into the latter issue to take place, it could lead to the prosecution of high ranking Israeli officials. The same would be true if the Court were to address discriminatory practices in the occupied territories. This article briefs on the legal and political implications of the ICC investigations and the role of the UN therein.

Keywords: Internationaler Strafgerichtshof, Israel, Palästina, International Criminal Court – ICC, Middle East Conflict, Palestine

¹⁹ Vgl. Geert-Jan Alexander Knoop/Ine von Giessen, The Investigative Scope of Article 8 (2)(b)(viii) of the Rome Statute before the ICC within the Palestine Situation, *International Criminal Law Review*, 18. Jg., 1/2018, S. 178, 181ff.

²⁰ Siehe auch Pellet, The Palestinian Declaration and the Jurisdiction of the International Criminal Court, a.a.O. (Anm. 9), S. 981, 993, 994; Zimmermann, Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3), a.a.O. (Anm. 7), S. 303, 321, 327. Zur Frage der Besetzung in Gaza siehe Shane Darcy/John Reynolds, An Enduring Occupation: The Status of the Gaza Strip from the Perspective of International Humanitarian Law, *Journal of Conflict and Security Law*, 15. Jg., 2/2010, S. 211, 223ff.

²¹ Zimmermann, Palestine and the International Criminal Court Quo Vadis?: Reach and Limits of Declarations under Article 12(3), a.a.O. (Anm. 7), S. 303, 320.

²² Knoop/von Giessen, The Investigative Scope of Article 8 (2)(b)(viii) of the Rome Statute before the ICC within the Palestine Situation, a.a.O. (Anm. 19), S. 178, 193.

²³ John Dugard/John Reynolds, Apartheid, International Law, and the Occupied Palestinian Territories, *European Journal of International Law*, 24. Jg., 3/2013, S. 867.

²⁴ Ebd. S. 867, 885ff.

²⁵ ICC, Report on Preliminary Examination Activities 2017, a.a.O. (Anm. 11), S. 14.

Drei Fragen an Nickolay Mladenov

Was sind die Gründe für die derzeitigen Proteste im Gaza-Streifen?

Zunächst einmal rufen die UN kontinuierlich dazu auf, das Recht auf friedliche Zusammenkunft und freie Meinungsäußerung zu respektieren. Die aktuellen Proteste in Gaza finden im Rahmen eines gefährlichen Stillstandes im Friedensprozess und einer sich rapide verschlechternden humanitären und ökonomischen Krise in Gaza statt. Sie sind eine klare Warnung, dass die Situation leicht außer Kontrolle geraten kann. Wir werden weiterhin Hilfe und humanitäre Unterstützung bereitstellen, um das Leid zu verringern und wiederaufzubauen, was in den drei letzten Kampfhandlungen mit Israel zerstört wurde. Dies umfasst die Unterstützung von Projekten mit dem Fokus auf Wasser, Elektrizität, Gesundheit und wirtschaftlichem Wiederaufbau. Der fehlende Fortschritt bei der Versöhnung steigert die Risiken für alle und stärkt Radikale und Extremisten.

Denken Sie die internationale Gemeinschaft ist immer noch fähig, effektiv mit der Situation im Nahen Osten umzugehen?

Der internationalen Gemeinschaft stehen im Umgang mit der Situation im Nahen Osten weiterhin unzählige Herausforderungen bevor. In Bezug auf den Friedensprozess sehen die UN die Zweistaatenlösung als die einzige Variante, die beiden Bevölkerungen ermöglicht, ihre legitimen Rechte und nationalen Bestrebungen zu erfüllen. Die UN setzen alle verfügbaren Mittel ein, um die Stabilität aufrechtzuerhalten. Es geht auch darum, die Voraussetzungen für eine Rückkehr zu sinnvollen Verhandlungen zu schaffen, die die Besetzung beenden und eine Zweistaatenlösung auf Grundlage einschlägiger UN-Resolutionen, bilateraler Abkommen und des Völkerrechts herbeiführen.

Was wären die nächsten notwendigen Schritte, um den Nahost-Friedensprozess wieder aufzunehmen?

Wir als Teil der internationalen Gemeinschaft müssen uns für konkrete und transformative Schritte vor Ort einsetzen, einschließlich der Beendigung und des Abrisses der israelischen Siedlungserweiterungen sowie der Förderung von politischen Veränderungen im Einklang mit einem Übergang zu einer größeren palästinensischen Zivilbehörde. Es ist an der Zeit, vom endlosen Konfliktmanagement zur Konfliktlösung zurückzukehren. Die Vereinten Nationen werden weiterhin alle Anstrengungen unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen.



Nickolay Mladenov,
geb. 1972, ist der Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess seit dem Jahr 2015.

UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) sieht gewichtige Anhaltspunkte für ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Form der Apartheid.²³ Der Verbrechenstatbestand ist sprachlich angelehnt am historischen Vorbild Südafrikas, mit diesem allerdings keinesfalls deckungsgleich. Vielmehr ist er legaldefiniert nach Artikel 7, Absatz 2 lit. h des Römischen Statuts als »unmenschliche Handlungen [...], die von einer rassistischen Gruppe im Zusammenhang mit einem institutionalisierten Regime der systematischen Unterdrückung und Beherrschung einer oder mehrerer anderer rassistischer Gruppen in der Absicht begangen werden, dieses Regime aufrechtzuerhalten«. Dugard stützt sich auf die Einstufung des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) und leitet das notwendige Diskriminierungselement unter anderem aus örtlichen Maßnahmen der Segregation, mit Aufenthaltsverboten für Angehörige beider Konfliktparteien, sowie abweichenden Rechtsregimen (Militärgerichte vs. Zivilgerichte) her.

Ob der Tatbestand für eine strafrechtliche Bewertung der israelischen Besetzung in Betracht kommt, hängt neben der Frage der Nachweisbarkeit eines Gesamtzusammenhangs maßgeblich davon ab, wie man im modernen Völkerstrafrecht das Merkmal der Rasse definiert. Dugard verweist insoweit allerdings zu Recht darauf hin, dass es in der Rechtsprechung und Literatur deutliche Ansätze dafür gibt, dieses Merkmal nicht rein biologisch, sondern auch sozio-historisch zu interpretieren.²⁴ Das Thema Apartheid scheint auch auf der Agenda der Anklagebehörde zu stehen, die im Bericht zu den Vorermittlungen auf den Vorwurf eines »institutionalisierten Regimes« der Diskriminierung verweist.²⁵

Offener Ausgang

Derzeit führt die Anklage nur Vorermittlungen durch, die der Weltgemeinschaft wenig abverlangen. Dies würde sich fundamental ändern, wenn sich die Chefanklägerin zur Aufnahme formaler Ermittlungen entschließen sollte. Bei dann zu erwartenden Ermittlungen gegen israelische Verantwortliche, dürfte auch die oberste Staatsführung in den Fokus geraten. Dies würde Regierungskonsultationen auf europäischem Boden unmöglich machen. Weltpolitisch würde es den ICC auf einen direkten Konfrontationskurs mit den Vereinigten Staaten bringen. Für die UN wäre dies eine große Herausforderung. Es böte aber auch die Gelegenheit dem Anliegen der UN, für die Geltung des Völkerrechts und das Selbstbestimmungsrecht der Völker einzutreten, wieder mehr Gehör zu verschaffen.

Der Nahost-Konflikt in der UNESCO

Wie im gesamten System der Vereinten Nationen löst der Nahost-Konflikt auch in der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) Konfrontationen aus. Die angekündigten Austritte der USA und Israels aus der UNESCO sind die jüngste Eskalation des Konflikts.



Dr. Roland Bernecker, geb. 1961, ist Generalsekretär der Deutschen UNESCO-Kommission in Bonn.

FOTO: KORNELIA DANETZKI

Am 9. April 2018 hielt die im Oktober des Vorjahres gewählte Generaldirektorin der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), die Französin Audrey Azoulay, ihre mit großem Interesse erwartete Rede zur Eröffnung des 204. UNESCO-Exekutivrats in Paris.¹ Nach den acht Jahren, in denen die Bulgarin Irina Bokowa an der Spitze der Organisation gestanden hat, befindet sich die UNESCO in einer schwierigen Lage. Sie kämpft mit erheblich eingeschränkten Finanzmitteln und ist belastet durch eine Zunahme der politischen Spannungen in ihren Gremien. Insbesondere aber ist sie konfrontiert mit der bevorstehenden Einschränkung der Universalität ihres Mandats, nachdem die USA und Israel ihren Austritt aus der UNESCO erklärt haben, der Ende dieses Jahres in Kraft tritt.

Im Vorfeld dieser Exekutivratssitzung überwog bei vielen Delegationen eine gemischte Stimmung: einerseits die Anerkennung des Potenzials, das die 46-jährige Azoulay als neue Generaldirektorin für die Weiterentwicklung der Organisation mitbringt. Manche sehen in ihrer Herkunft aus einer jüdisch-

marokkanischen Familie ein günstiges Vorzeichen für eine diplomatische Einhegung der Konflikte zwischen den arabischen Staaten und Israel in den Gremien der UNESCO, die sich in den letzten Jahren bedenklich verschärft haben. Andererseits wird davor gewarnt, zu hohe Erwartungen in eine einzelne Person zu projizieren. Die Herausforderungen, vor denen die UNESCO stehe, könnten von einer neuen Generaldirektorin allein kaum bewältigt werden.

Glaubwürdigkeit der UNESCO in Gefahr

In ihrer Rede konstatiert Azoulay ohne Umschweife, dass durch die Entwicklung der letzten Jahre die Glaubwürdigkeit der UNESCO gelitten habe. Dies führt sie nicht nur auf die finanziellen Einschnitte zurück, sondern auch auf die politischen Spannungen, die in der UNESCO zum Ausdruck gekommen seien. Dabei lässt sie erkennen, dass sie die Zuspitzung der politischen Konflikte in der UNESCO auch dem unzureichenden Engagement des Sekretariats der UNESCO zuschreibt. Dies ist insofern interessant, als es erwarten lässt, dass sie sich und ihr Führungsteam stärker in die Bewältigung dieser Konflikte einzubringen gedenkt.

Im April 2018 scheint dies bereits gelungen zu sein. Zur Überraschung aller Beteiligten wurden zwei israelkritische Resolutionen stark gekürzt und kritischere Passagen in den Anhang ausgelagert. Dieses Ergebnis ist ein großer Fortschritt gegenüber den letzten Jahren. Es erlaubte nach langer Zeit zum ersten Mal wieder eine Verabschiedung der

¹ Statement by the Director-General of UNESCO Audrey Azoulay at the Opening of the 204th Session of the Executive Board UNESCO, 9.4.2018, unesdoc.unesco.org/images/0026/002618/261899E.pdf



Die frühere französische Ministerin für Kultur Audrey Azoulay ist seit dem 15. November 2017 neue Generaldirektorin der UNESCO. FOTO: UNESCO/CHRISTELLE ALIX

Texte im Konsens unter Aussparung einer konfrontativen Abstimmung.² Azoulay weist darauf hin, dass diese Art der Konsensfindung Teil der DNA der UNESCO sei und die Organisation diese Arbeit auch in Zukunft leisten müsse, insbesondere bei den bevorstehenden Diskussionen im Komitee für das Erbe der Welt und in den Steuerungsgremien. Sie selbst und das Sekretariat würden dazu ihren Beitrag leisten. Dieser Beitrag ist unerlässlich. Die politische Führung der UNESCO steht in der Verantwortung, sich mit ihrem ganzen Gewicht einzubringen, wenn es um Fragen geht, die die Glaubwürdigkeit und mithin die Handlungsfähigkeit der Organisation zu beeinträchtigen drohen.

Der angekündigte Rückzug der USA und Israels sind nicht nur eine Belastung für die UNESCO, sie sind es für das multilaterale System insgesamt. Im Falle Israels könnte man die Entscheidung, die UNESCO zu verlassen, bei oberflächlicher Betrachtung wie den logischen Abschluss einer meist schwierigen Beziehung wahrnehmen. Dies ist jedoch falsch. Gerade in Krisensituationen muss die UNESCO den Mehrwert generieren, um eine Verständigung im fachpolitischen Dialog in ihrem Mandatsbereich zu ermöglichen.³

Austritte der USA und Israels

Die formale Austrittserklärung der USA aus der UNESCO erfolgte am 12. Oktober 2017. Das US-Außenministerium gab an, die Entscheidung reflektiere »die Besorgnis der USA über ihre wachsenden Beitragsrückstände bei der UNESCO, die Notwendigkeit grundlegender Reformen in der Organisation und anhaltende anti-israelische Vorurteile bei der UNESCO«. ⁴ Man darf getrost unterstellen, dass dem zuerst genannten Grund ein besonderes Gewicht beigemessen wurde. Dies umso mehr, als US-Präsident Donald J. Trump im Laufe seiner Amtszeit hat erkennen lassen, dass Politik für ihn immer auch das Erreichen eines guten (finanziellen) »Deals« ist.

Die USA hatten im Jahr 2011 ihre Beitragszahlungen an die UNESCO wegen der Aufnahme Palästinas als Mitgliedstaat in die Organisation eingestellt. Bis Ende des Jahres 2017 liefen Beitragsschulden der USA zum regulären Haushalt der UNESCO in Höhe von über 600 Millionen US-Dollar auf. Dieser Einbehalt war als Folge der Aufnahme Palästinas für die USA ein aufgrund von Gesetzen aus den 1990er Jahren ausgelöster legaler Automatismus. Die Nichtzahlung der geschuldeten regulären Beiträge bleibt dennoch eine völkerrechtswidrige Entscheidung.

Dass auch Israel die Mitgliedschaft in der UNESCO beenden würde, wurde ebenfalls noch am 12. Oktober 2017 angekündigt, offenbar als unmittelbare Folge der Entscheidung der US-Regierung. Es heißt, die amerikanische Entscheidung sei nicht mit Israel abgestimmt gewesen und habe die israelische Regierung überrascht, die daraufhin sehr zügig ihre eigene Entscheidung bekannt gegeben habe.⁵

Man kann somit davon ausgehen, dass die Aufnahme Palästinas als Mitgliedstaat in die Organisation am 31. Oktober 2011 in Verbindung mit der sich daraus ergebenden erheblichen Beitragsschuld ein wesentlicher Treiber für die Entscheidung der USA zum Austritt war, nachdem sie nach 19-jähriger Abwesenheit erst im Jahr 2003 unter Präsident George W. Bush wieder in die Organisation zurückgekehrt waren. Und es spricht einiges dafür, dass die USA damit letztlich die Entscheidung der israelischen Regierung auslösten.

² Angela Charlton/Chris den Hond, Rare Israeli-Palestinian Compromise at UNESCO brings Hope, The Seattle Times, 13.4.2018, www.seattletimes.com/nation-world/rare-israeli-palestinian-compromise-at-unesco-brings-hope/

³ Vgl. zum Beispiel Raymond E. Wanner, UNESCO's Origins, Achievements, Problems and Promise. An Inside/Outside Perspective from the US, Hongkong 2015, S. 41.

⁴ U.S. Department of State, The United States Withdraws From UNESCO, 12.10.2017, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm

⁵ Barak Ravid, U.S. Exit from UNESCO Took Israel by Surprise, was Uncoordinated, Haaretz, 16.10. 2017, haaretz.com/us-news/u-s-exit-from-unesco-took-israel-by-surprise-1.5457672

Aufnahme Palästinas in die UNESCO

Der Antrag Palästinas zur Aufnahme in die UNESCO im Jahr 2011 war kein neuer Vorgang. Nach der Ausrufung des Staates Palästina durch den Palästinensischen Nationalrat stellte dessen Präsident Jassir Arafat in einem Schreiben vom 27. April 1989 an den UNESCO-Generaldirektor Federico Mayor erstmals den Antrag auf die Aufnahme des ›Staates Palästina‹ in die UNESCO. Daraufhin beschloss die UNESCO-Generalkonferenz, »die größtmögliche Teilhabe Palästinas an den Aktivitäten der UNESCO zu ermöglichen«. ⁶ Dies geschah jedoch mit dem ausdrücklichen Hinweis, diese wichtige Frage »im Geist konstruktiver Kooperation und von Konsensorientierung im höheren Interesse der Organisation« zu behandeln. ⁷ Bezug genommen wurde dabei auch auf die Resolution 43/177 der UN-Generalversammlung, die den Gebrauch der Bezeichnung ›Palästina‹ statt ›Palästinensische Befreiungsorganisation‹ (Palestine Liberation Organization – PLO) für die UN festlegte, ohne damit den Beobachterstatus und die Funktion der PLO im UN-System zu berühren. ⁸ Zugleich wurde der Punkt auf die Tagesordnung der 26. UNESCO-Generalkonferenz gesetzt. Diese aufschiebende Behandlung zog sich nahezu unverändert durch die folgenden 20 Jahre. Bis am 5. Oktober 2011 im Exekutivrat die Abstimmung über die Empfehlung stattfand, die Generalkonferenz möge Palästina als Mitglied in die UNESCO aufnehmen. Mit 40 Stimmen dafür, vier dagegen und 14 Enthaltungen wurde der Beschluss gefasst. Kein Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) stimmte für den Antrag, Drei EU-Mitgliedstaaten stimmten dagegen, acht enthielten sich.

Anders verlief es dann bei der folgenden Abstimmung in der UNESCO-Generalkonferenz am 31. Oktober 2011. Die benötigte Zweidrittelmehrheit für die Aufnahme Palästinas wurde mit 107 Ja-Stimmen, 14 Nein-Stimmen und 52 Enthaltungen erreicht, da Enthaltungen nicht mitgezählt werden. Bei dieser Abstimmung im Plenum stimmten neun EU-Länder für die Aufnahme, darunter Finnland, Frankreich und Österreich. Unter anderem Deutschland, die Niederlande und Schweden stimmten gegen den Antrag. Enthaltungen kamen

beispielsweise von Großbritannien und Dänemark. Dieser Ausschnitt zeigt das extrem zersplitterte Bild der EU-Staaten in dieser Frage. Angesichts der Implikationen dieses Dossiers wäre eine abgestimmte europäische Position, die auch das gemeinsame Interesse an einer weiteren Stärkung, Entpolitisierung und insgesamt einer Modernisierung der UNESCO

Bei der Aufnahme Palästinas in die UNESCO zeigte sich ein extrem zersplittertes Bild der EU-Staaten.

reflektiert hätte, wichtig gewesen. Der Sitzstaat der UNESCO, Frankreich, hätte hier eine vermittelnde Rolle übernehmen können, was jedoch nicht geschah. ⁹

Audrey Azoulay machte in ihrer Rede vor dem Exekutivrat deutlich, dass die UNESCO nicht für Entscheidungen mit einer Tragweite für das gesamte multilaterale System missbraucht werden dürfe: »Ich möchte keineswegs behaupten, dass das Mandat der UNESCO nicht politisch ist; Bildung, Kultur, Wissenschaft und Meinungsfreiheit sind natürlich grundlegende Bausteine des Zusammenlebens – und damit politisch. Dies wird jedoch problematisch, wenn die UNESCO als Forum für die Debatte über Themen missbraucht wird, die anderswo diskutiert werden sollten.« ¹⁰

Warum kam der Antrag für die Aufnahme Palästinas, der seit dem Jahr 1989 vorlag, plötzlich im Jahr 2011 in der UNESCO zum Zuge? Marten Breuer führt die erhöhte Motivation für den Erfolg des Antrags auf palästinensischer Seite unter anderem auf das Ziel zurück, dass Palästina bei einer Anerkennung seiner Staatlichkeit das Recht erhielte, Klagen beim Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) gegen Israel einreichen zu können. ¹¹ Der damalige Chefankläger des ICC Luis Moreno Ocampo hat im April 2012 die Frage der Anerkennung der Staatlichkeit Palästinas mit Bezug auf die Beschlusslage in der UN-Generalversammlung jedoch noch verneint. ¹² In diesem Zusammenhang geht Breuer der Frage

⁶ UN Doc. 25 C/106 v. 16.10.1989.

⁷ Ebd.

⁸ UN-Dok. A/RES/43/177 v. 15.12.1988.

⁹ Yann Le Guernigou, Sarkozy tells Obama Netanyahu is a »liar«, Reuters, 8.11.2011, www.reuters.com/article/us-mideast-netanyahu-sarkozy/sarkozy-tells-obama-netanyahu-is-a-liar-idUSTRE7A720120111108

¹⁰ UN Doc. 152 EX/48 v. 3.9.1997.

¹¹ Marten Breuer, Von der UNESCO in die Generalversammlung: Palästina und die Vereinten Nationen, Berlin 2013, S. 48.

¹² Ebd.

nach, ob die UNESCO-Generalkonferenz den Beschluss eigentlich hätte fassen dürfen. Im Ergebnis bejaht er diese Frage. Die Kooperations- und Rücksichtnahmepflichten der UNESCO gegenüber den UN stuft er völkerrechtlich geringer ein als die aus der Eigenständigkeit der Sonderorganisation resultierende formale Berechtigung der UNESCO-Generalkonferenz, eine solche Entscheidung zu treffen. Hierzu ist freilich anzumerken, dass es im UN-System nicht nur um völkerrechtliche, sondern auch um politische Kohärenz gehen muss. Die Frage, ob es in das Mandat der UNESCO fällt, über die Frage der Staatlichkeit eines Mitglieds zu befinden, muss auch im Kontext der politischen Kohärenz des UN-Systems beantwortet werden.

Aufnahme Israels in die UNESCO

Israel wurde am 16. September 1949 Mitglied der UNESCO, nachdem es kurz zuvor Mitglied der Vereinten Nationen geworden war. Mit der UN-Mitgliedschaft ging das Recht auf die Mitgliedschaft in der UNESCO einher.¹³

Die sich aus dem Scheitern des UN-Teilungsplans ergebenden Konflikte wurden auch in die UNESCO hineingetragen.

Die sich aus dem Scheitern des UN-Teilungsplans aus dem Jahr 1947 ergebenden Konflikte wurden auch in die UNESCO hineingetragen. So wurde in der Generalkonferenz in Paris im Jahr 1974 der Wunsch Israels zur Aufnahme in die Gruppe der westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG) der UNESCO von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt. Diese Entscheidung sorgte international für erhebliche Diskussionen. Sie wurde verschiedentlich auch als Ausschluss Israels aus der UNESCO dargestellt.¹⁴ In der Folge setzten die USA ihre Beitragszahlungen an die UNESCO aus. Israel gehörte nach diesem Beschluss weiterhin formal keiner UNESCO-Regionalgruppe an.

Am 8. November 1976 wurde dann auf der 19. UNESCO-Generalkonferenz in Nairobi auf-

grund der Empfehlung eines eigens eingesetzten Vermittlungsausschusses beschlossen, dass die fünf UNESCO-Regionalgruppen selbst über die Aufnahme von Mitgliedstaaten in die von diesen jeweils gewünschte Gruppe entscheiden konnten.¹⁵ Dieser Beschluss wurde mit 70 Stimmen ohne Gegenstimme bei 14 Enthaltungen gefasst. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in dieser Gruppe stand der Aufnahme Israels in die WEOG somit nichts mehr im Wege.

Diese Episode zeigt eine wiederkehrende Signatur: Ein bestehender Konflikt gewinnt durch aktuell auftauchende Fragestellungen an Schärfe. In einer ersten Runde werden Extrempositionen aufgebaut und der Konflikt spitzt sich zu. Sekundäre Momente wie pointierte Positionierungen in der öffentlichen Wahrnehmung oder politischer Druckaufbau – beispielsweise durch Einbehalt der Zahlung von Mitgliedsbeiträgen – begleiten diese Zuspitzung. Schließlich führen intensiviert und strukturierte Verhandlungsbemühungen zu einem Ergebnis, das die weitere Zusammenarbeit ermöglicht.

Streit um Kulturerbestätten

Seit dem Jahr 1968 ist der Zustand von Kulturerbestätten in Jerusalem ein permanenter Verhandlungsgegenstand in den Gremien der UNESCO. Infolge der Resolution der UN-Generalversammlung 2253 (ES-V) zum Status von Jerusalem nach dem Sechs-Tage-Krieg appellierte die 15. UNESCO-Generalkonferenz an Israel, alle Stätten, Gebäude und kulturellen Objekte insbesondere in der Altstadt von Jerusalem zu erhalten.¹⁶

Altstadt von Jerusalem

Im Jahr 1981 wurde die Altstadt von Jerusalem mit ihren Mauern auf Antrag Jordaniens in die UNESCO-Welterbeliste aufgenommen. Zur Eintragung in die Welterbeliste wurde am 9. und 10. September 1981 eigens die erste außerordentliche Sitzung des Komitees für das Erbe der Welt in Paris einberufen. Nach Auffassung der US-Delegation hätte die Zustimmung Israels zur Einschreibung der Stätte in die Welterbeliste eingeholt werden müssen. Israel war zu dieser Zeit jedoch noch nicht Vertragsstaat des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, das es erst im

¹³ Artikel II, Absatz 1 der UNESCO-Verfassung.

¹⁴ John P. Roche, UNESCO vs. Israel: Playing Politics With Culture, New York Times, 29.12.1974, www.nytimes.com/1974/12/29/archives/unesco-vs-israel-playing-politics-with-culture-unesco-plays-politics.html

¹⁵ UNESCO, Records of the General Conference, 19th Session, Nairobi, 26.10.-30.11.1976, unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114038E.pdf

¹⁶ UN Doc. A/RES/2253 (ES-V) v. 4.7.1967; UN Doc. 15 C/RES/3.343 v. 20.11.1968.

Jahr 1999 ratifizierte. Artikel 11, Absatz 1 des Übereinkommens legt fest, dass Staaten Anträge für auf ihrem Hoheitsgebiet befindliche Stätten stellen können. Jordanien begründete seinen Antrag mit der Bestimmung in Artikel 11, Absatz 3, der besagt, dass »die Aufnahme eines Gutes, das sich in einem Gebiet befindet, über das von mehr als einem Staat Souveränität oder Hoheitsgewalt beansprucht wird, nicht die Rechte der Streitparteien berührt«. Im Folgejahr 1982 beantragte Jordanien die Eintragung der Stätte in die Liste des gefährdeten Welterbes, wo sie noch heute gelistet ist.

Die Resolutionen, die seit dem Jahr 1968 im Exekutivrat und der Generalkonferenz der UNESCO von staatlichen Delegationen zum kulturellen Erbe in Jerusalem gefasst wurden, befassen sich in wechselnder Schärfe unter anderem mit Fragen von Ausgrabungen, der möglichen Gefährdung von Kulturstätten, der Entsendung von Expertinnen und Experten und deren ungehindertem Zugang zu den Stätten vor Ort. In den Verhandlungen geht es dabei immer auch um die Schärfe und Einseitigkeit der in den Beschlüssen und Debatten verwendeten Formeln. In dieser Hinsicht wurde ein Tiefpunkt erreicht, als der UNESCO-Exekutivrat am 13. Oktober 2016 mit 24 Stimmen, sechs Gegenstimmen (Deutschland, Estland, Großbritannien, Litauen, Niederlande und die USA) und 26 Enthaltungen (unter ihnen die EU-Mitgliedstaaten Frankreich, Griechenland, Italien, Schweden und Spanien) einen Beschluss zu Jerusalem verabschiedete, in dem für den Tempelberg in der Altstadt von Jerusalem lediglich die für Muslime gebräuchliche Bezeichnung »Al-Aqsa-Moschee«/»Al-Haram Asch-Scharif« benutzt wurde. Dies trug der UNESCO weltweit den Vorwurf ein, sie wolle die Geschichte verfälschen. Deutschland hat sich von diesem Beschluss klar distanziert. Der israelische Bildungsminister Naftali Bennett ordnete in der Folge dieses Beschlusses sogar das Einfrieren aller Aktivitäten der israelischen UNESCO-Nationalkommission an.¹⁷

Der Vorgang veranlasste Generaldirektorin Bokowa zu einer sehr ungewöhnlichen Maßnahme: Sie gab einen Tag nach dem Beschluss eine Presseerklärung ab, in der sie sich mit einem Hinweis auf das gemeinsame jüdisch-islamisch-christliche Erbe Jerusalems und den Friedensauftrag der UNESCO von der Resolution des Exekutivrats der UNESCO distanzierte.¹⁸ Diese Erklärung lässt einen Bruch in der politischen Fühlungnahme der UNESCO-Generaldirektorin mit ihrer Organisation deutlich

werden. Anzuerkennen ist, dass Bokowa an dieser Stelle couragiert zu der *ultima ratio* greift, die eine solche Distanzierung vom eigenen Exekutivrat darstellt. Sie wurde dafür scharf kritisiert. Man hielt ihr entgegen, sie habe damit ihr Mandat über-

Die Daseinsberechtigung einer zwischenstaatlichen Organisation geht über die politische Mehrheitsbeschaffung in ihren Organen hinaus.

schritten und die Autorität des Exekutivrats der UNESCO und der Mehrheit der Mitgliedstaaten infrage gestellt. Anzumerken ist hierbei, dass die Daseinsberechtigung einer zwischenstaatlichen Organisation über die punktuelle politische Mehrheitsbeschaffung in ihren Organen hinausgeht, und dass es zu den Aufgaben einer Generaldirektorin gehört, in diesem Sinne zu wirken.

Altstadt von Hebron

Bereits im folgenden Jahr sorgte eine Entscheidung des UNESCO-Komitees für das Erbe der Welt auf seiner 41. Sitzung am 7. Juli 2017 in Krakau in ähnlicher Weise erneut für Aufsehen. Palästina war in Folge seiner Aufnahme als Mitgliedstaat in die UNESCO bereits am 8. Dezember 2011 auch Vertragsstaat des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt geworden. Im Jahr 2012 legte Palästina seine Tentativliste geplanter Nominierungen für die Welterbeliste vor, die auf langjähriger Vorbereitungsarbeit der palästinensischen Kulturbehörden mit dem UNESCO-Büro in Ramallah basierte. Auf dieser Liste stand auch die Altstadt von Hebron/Al-Khalil. Das Antragsdossier für Hebron wurde Ende Januar 2017 bei der UNESCO eingereicht und war ursprünglich für eine Behandlung auf der 42. Komiteesitzung im Jahr 2018 vorgesehen. Im März 2017 beantragte Palästina die Behandlung des Antrags nach dem sogenannten Dringlichkeitsverfahren bereits auf der 41. Komiteesitzung im Juli 2017. Begründet wurde dies mit einer Beeinträchtigung der Integrität der Stätte durch israelische Akteure, Vandalismus und selektive archäologische Erhaltungsmaßnahmen. Hebron liegt im Westjordanland. Die historische Stätte als der Ort, an dem

¹⁷ Bethan McKernan, Israel suspends ties with UNESCO for »denying Jewish history« in Resolution on Jerusalem, Independent, 14.10.2016, www.independent.co.uk/news/world/middle-east/israel-palestine-conflict-jerusalem-holy-sites-unesco-row-a7361366.html

¹⁸ Statement by the Director-General of UNESCO on the Old City of Jerusalem and its Walls, a UNESCO World Heritage Site, UNESCO, 14.10.2016, www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/statement_by_the_director_general_of_unesco_on_the_old_city/

nach biblischer Überlieferung unter anderem Abraham und Isaak begraben sind, gilt für Juden und Muslime als heilig. Obwohl der Großteil des Stadtgebiets von Hebron nach dem Friedensvertrag von Oslo in der palästinensisch kontrollierten Zone A liegt, befindet sich die historische Stätte selbst in der nach der Teilung Hebrons im Jahr 1997 von Israel kontrollierten Zone H2. Eine für Juni 2017 geplante Evaluierung vor Ort durch Expertinnen und Experten des Internationalen Rats für Denkmalpflege (ICOMOS) konnte nicht stattfinden, da den Beteiligten nach eigenen Aussagen die Einreise verweigert wurde. In der Entscheidung zur Aufnahme der Altstadt von Hebron/Al-Khalil als palästinensische Stätte in die UNESCO-Welterbeliste wird schließlich die Bewahrung der Elemente aus der mamlukischen, das heißt der islamischen Periode, besonders hervorgehoben, wodurch eine verzerrte kulturgeschichtliche Wahrnehmung der Bedeutung der Stätte entsteht.

Die 21 Mitglieder des Komitees für das Erbe der Welt – von den jeweiligen Vertragsstaaten entsandte Delegierte – stimmten nach hitzigen Debatten mit zwölf Ja-Stimmen, drei Gegenstimmen und sechs Enthaltungen für den Antrag. Ein Sprecher des israelischen Außenministeriums warf der UNESCO vor, »die jüdische Geschichte der Stadt zu ignorieren und ›fake history‹ zu betreiben«. ¹⁹ Die Ständige Vertreterin der USA bei den Vereinten Nationen Nikki Haley nannte diese Entscheidung einen Affront gegen die Geschichte und als nicht förderlich für den Friedensprozess. ²⁰

Die UNESCO als Ort der Vermittlung

Antagonistische politische Zuspitzungen dieser Art diskreditieren auf Dauer die Normen und Instrumente, derer sie sich bedienen, und mithin auch die Foren, in denen sie stattfinden. Dieses Problem erstreckt sich inzwischen auch auf weitere Programme der UNESCO zum Kulturgutschutz und auf andere geopolitische Konfliktlinien. Die Mitgliedstaaten der UNESCO müssen sich wieder größere Zurückhaltung auferlegen, wenn sie die Organisation langfristig für die gemeinsamen Interessen einer konstruktiven Zusammenarbeit nutzen wollen. Daher sollten sie wieder stärker auf die Hebel der Verhandlungen hinter den Kulissen setzen.

Die UNESCO hat in den Fragen des Kulturerhalts – insbesondere auch in Konfliktsituationen – ein klares Mandat und ist in diesem Teil ihres Programms insgesamt mit großem Erfolg tätig. Man kann ohne jede Übertreibung sagen, dass die UNESCO mit den von ihr in Jahrzehnten entwickelten Normen und Programmen zum Schutz des kulturellen Erbes heute global die relevanten Maßstäbe setzt. Dies ist im Wesentlichen der hohen fachlichen und auch politischen Expertise zu verdanken, die die UNESCO für ihre Arbeit und ihre Zielsetzungen zu mobilisieren imstande ist. Was wir heute in der UNESCO brauchen, ist wieder ein größerer Respekt der politischen Kräfte vor der Komplexität und Bedeutung der fachlichen Aufgaben der Organisation. Und das intensive Engagement aller Verantwortlichen, insbesondere in der Führungsebene des UNESCO-Sekretariats selbst, unermüdlich und entschlossen alle notwendigen Anstrengungen der diplomatischen Vermittlung auf sich zu nehmen.

Audrey Azoulay sagte in ihrer Rede vom 9. April 2018, dass die aktuelle Glaubwürdigkeitskrise nicht nur die UNESCO allein treffe: »Der Multilateralismus als Ganzes wird herausgefordert«. ²¹ Wir erleben gerade in Echtzeit die Rückwendung in ein doch überraschend unverbrauchtes Reservoir an Bereitschaft zu nationalen Antagonismen, sogar im lange idealtypisch scheinenden Raum der europäischen Integration. Zugleich nehmen unsere Abhängigkeiten voneinander zu.

Die USA und Israel planen, vorerst als Beobachter weiter in der UNESCO Präsenz zu zeigen. Beide Staaten sollten die anstehende Reform der Organisation weiter unterstützen und so bald wie möglich ihre Rückkehr vorbereiten.

English Abstract

Dr. Roland Bernecker

The Middle East Conflict in UNESCO pp. 117–122

As in the entire UN System, the Middle East conflict leads to challenging debates within UNESCO. The admission of Palestine as a full Member State in 2011 and the following withdrawals of the USA and Israel from the organization symbolized the most recent escalation of the conflict within UNESCO. The above article uncovers how the decision to admit Palestine as a Member State came about. It also reflects on what must be done to overcome the growing politicization of UNESCO and return to the collaborative efforts geared towards achieving UNESCO's goals.

Keywords: Israel, Palästina, UNESCO, Middle East Conflict, Palestine, USA

¹⁹ ZEIT online, Altstadt von Hebron zum Weltkulturerbe ernannt, 7.7.2017, www.zeit.de/kultur/2017-07/unesco-weltkulturerbe-hebron-westjordanland

²⁰ Greg Wilford, US Ambassador to the UN Nikki Haley calls Hebron World Heritage Declaration »an Affront to History«, Independent, 9.7.2017, www.independent.co.uk/news/us-ambassador-nikki-haley-un-unesco-benjamin-netanyahu-world-heritage-site-hebron-west-bank-a7832031.html

²¹ Statement by the Director-General of UNESCO Audrey Azoulay at the Opening of the 204th Session of the Executive Board UNESCO, a.a.O. (Anm. 1).

Das ›Schweizer Taschenmesser‹ der UN

Dr. Christian Stock, geb. 1982, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und europäische Politik der Universität Halle-Wittenberg. Er plädiert dafür, UN-Friedensmissionen nicht auf Erfolg und Misserfolg zu reduzieren, sondern nach den Bedingungen zu fragen, unter denen sie nützlich sind.

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen sind wie ein ›Schweizer Taschenmesser‹: Bekannt für vielseitige und zahlreiche Instrumente, besonders begehrt, wenn kein besser geeignetes Werkzeug zur Hand ist – aber begrenzt in den Möglichkeiten. Vor 70 Jahren wurde mit der Beobachtermission zur Überwachung des Waffenstillstands im Nahen Osten (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO) die erste von bislang 71 Missionen zur Friedenssicherung ins Leben gerufen. Angesichts der bekannten historischen Misserfolge und der mangelhaften Eignung der Friedensmissionen für einige der zentralen Konflikte unserer Zeit könnte man versucht sein, zu resignieren oder zur Ehrenrettung auf die weniger bekannten Erfolge der UN-Friedenssicherung zu verweisen. Zielführender ist die Frage, was UN-Friedensmissionen leisten können und was nicht.

Relativ erfolgreich waren sie in der Regel dann, wenn staatliche Konfliktparteien von einer Rückkehr zu bewaffneten Auseinandersetzungen abgehalten werden sollten – wie im Nahen Osten (Israel und Ägypten, Israel und Syrien), in Kaschmir oder Zypern. Mindestens so erfolgreich waren die Friedensmissionen bei der Absicherung von Friedensprozessen und der Unterstützung beim Aufbau einer stabilen Nachkriegsordnung in bürgerkriegsähnlichen Konflikten – zum Beispiel in Côte d'Ivoire, Kambodscha, Liberia, Sierra Leone oder Timor-Leste.

Bezeichnenderweise fanden die Fälle epischen Scheiterns der UN jedoch ebenfalls in solchen Konflikten statt: Ruanda, Somalia und Srebrenica haben sich in das kollektive Gedächtnis eingebrannt, aber auch Südsudan, Darfur, Ost-Kongo und andere Orte haben vor Augen geführt, was die UN-Friedenssicherung nicht zu leisten vermag. In Politik und Wissenschaft wurden unzählige Debatten geführt, wie sie am besten ihren Auftrag erfüllen kann, ohne ihre Legitimität einzubüßen. Insbesondere

die Forderung, wieder strenger zwischen (bewaffneter) Friedenschaffung und Friedenssicherung zu unterscheiden und die UN nur für die zweite Aufgabe einzusetzen, sollte ernsthaft bedacht werden.

Über alle sehr unterschiedlichen Missionen hinweg gibt es jedoch einen gemeinsamen Faktor, der über Erfolg oder Misserfolg entscheidet: der politische Wille, den Konflikt zu bewältigen. Zunächst müssen vor allem die Konfliktparteien selbst ihn aufbringen. Es ist aber auch wichtig, dass unbeteiligte Staaten sie im Sinne der UN-Charta nach Kräften dabei unterstützen – ob durch direkte Maßnahmen oder positive wie negative Anreize. Friedenssicherungskräfte hingegen ohne einen Friedensprozess einzusetzen, ist wie ein Haus allein mit Hilfe eines Schweizer Taschenmessers errichten zu wollen.

Die Eigenschaft der UN-Friedenssicherung, nur in einer assistierenden Funktion sinnvoll Verwendung zu finden, wird besonders mit Blick auf die Konflikte in Syrien und der Ukraine deutlich. Diese Fälle demonstrieren einmal mehr, dass ›die‹ UN kein eigenständiges, überstaatliches und von den Interessen der einflussreichen Staaten losgelöstes Instrument zur Schaffung und Stabilisierung von Frieden sind.

Trotzdem muss die Qualität der UN-Friedensmissionen weiter verbessert werden. Ihre Stärke beruht im Idealfall auf der Vielfalt der Instrumente – zivil, polizeilich und militärisch –, die von einem glaubwürdigen Akteur aus einer Hand bereitgestellt werden. In der Realität leiden die Missionen jedoch zu häufig an Ressourcenmangel, organisatorischen Problemen und in einigen Fällen leider auch selbstverschuldet an mangelnder Legitimität.

Der ›Friedenshandwerker‹ UN hat gelernt, virtuos mit seinem ›Taschenmesser‹ zu arbeiten. Das allein genügt aber nicht. Sofern die Staaten kein besseres Werkzeug zur Verfügung stellen, sollten sie zumindest darauf achten, dass die Erwartungen den Möglichkeiten angemessen sind.



Zielführender ist die Frage, was UN-Friedensmissionen leisten können und was nicht.

Angemessen vertreten? Der deutsche Anteil am UN-Personal

Deutschland ist seit dem Jahr 2008 mit seinem Anteil am Personal im UN-Sekretariat quantitativ angemessen vertreten, jedoch nicht bei wichtigen Leitungsposten im UN-System sowie in einer Reihe von UN-Programmen und Sonderorganisationen. Eine wirksamere Koordination der deutschen Personalpolitik ist daher zu empfehlen.



Dr. Helmut Volger, geb. 1944, ist Koordinator des Forschungsbereichs Vereinte Nationen, Herausgeber des ›Lexikons der Vereinten Nationen‹ und schreibt für den UN-Blog ›PassBlue‹.

In den vergangenen Monaten beschäftigten sich Politik und Medien in Deutschland verstärkt mit dem Einfluss, den Deutschland auf die UN-Politik zu nehmen in der Lage ist. Anlass war die Kandidatur Deutschlands für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Jahre 2019/2020,¹ die wichtigste Einflussmöglichkeit, die sich Deutschland im UN-System bietet.

Im vorliegenden Beitrag geht es jedoch nicht um die Mitwirkung Deutschlands im Sicherheitsrat, sondern um eine Ebene, die oft wenig Beachtung findet, aber sehr wichtig ist: die Mitwirkung von deutschem Personal in den Vereinten Nationen als Teil der UN-Bediensteten.

Das UN-Personal

Das UN-Personal umfasst die Bediensteten des UN-Sekretariats², die unter der Leitung des UN-Generalsekretärs die ihnen übertragenen Aufgaben für die UN-Hauptorgane, UN-Fonds und UN-Programme sowie für die UN-Friedensmissionen erfüllen³, sowie das Personal der politisch und rechtlich selbstständigen UN-Sonderorganisationen. Letztere haben sich im sogenannten ›gemeinsamen System‹ (›Common System‹) mit den UN im engeren Sinne auf gemeinsame Standards im Personalwesen geeinigt.⁴

Im vorliegenden Artikel soll nur auf einen Teil der UN-Bediensteten⁵, eingegangen werden: das Personal der ›Professional Category‹, was in Deutschland in etwa dem höheren Dienst entspricht.⁶ Auf der Ebene über der ›Professional Category‹ gibt es die hochrangigen Amtsträgerinnen und -träger (›Senior Appointments‹), die höchste Leitungsebene des Sekretariats, mit den Dienststufen der Beigeordneten Generalsekretärin oder des -sekretärs (Assistant Secretary-General – ASG) und der Unter-

¹ Vgl. dazu das Heft 2/2018 der Zeitschrift Vereinte Nationen.

² Das Personal des UN-Sekretariats umfasste am 31. August 2016 insgesamt 40 131 UN-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; vgl. UN Doc. A/71/360 v. 31.8.2016.

³ Näheres dazu in Artikel 97 bis 101 der UN-Charta.

⁴ Koordiniert wird die Zusammenarbeit im Personalwesen zwischen dem UN-Sekretariat und den Sonderorganisationen über die Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC); vgl. zum ›Common System‹ icsc.un.org/about/commonsystem.asp

⁵ Die richtige Bezeichnung für das UN-Personal lautet ›UN-Bedienstete‹. Sie wird in der deutschen Fassung der UN-Charta in den Artikeln 100 und 101 in Bezug auf das UN-Personal verwendet. Dieter Göthel weist zu Recht darauf hin, dass die oft anzutreffenden Bezeichnungen ›internationale Beamte‹ und ›UN-Diplomaten‹ falsch sind, weil diese Personen über einen anderen Rechtsstatus verfügen und andere Aufgaben haben als UN-Bedienstete; vgl. Dieter Göthel, Arbeitswelt Vereinte Nationen. Berufsbild und deutsche Beteiligung, Vereinte Nationen (VN), 2/1987, S. 55–62, S. 55.

⁶ Daneben gibt es UN-Bedienstete im allgemeinen Verwaltungsdienst (›General Service‹), die vor allem für technische Dienstleistungen zuständig sind, und im Außendienst (›Field Service‹), die Dienstleistungen bei den Friedensmissionen erbringen; vgl. United Nations Careers, Staff Categories, careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC

generalsekretärin oder des -sekretärs (Under-Secretary-General – USG). Die Beschäftigung mit der deutschen Repräsentation auf dieser Ebene folgt im zweiten Teil dieses Beitrags.

Das Personalquotensystem der UN

Nach den Vorgaben in Artikel 101 der UN-Charta, der neben einem Höchstmaß an fachlicher und persönlicher Eignung eine Personalauswahl auf breitestmöglicher geographischer Grundlage vorsieht⁷, hat die UN-Generalversammlung im Jahr 1948 ein Quotensystem für das Personal im UN-Sekretariat geschaffen. Diesem unterliegen die wichtigsten Stellen in der ›Professional Category‹⁸ und es wurde in den Folgejahrzehnten mehrfach reformiert.⁹ Das System sieht für jeden UN-Mitgliedstaat eine Personalquote vor, die neben einem für alle Staaten gleichen Personalsockel den Beitragssatz zum ordentlichen UN-Haushalt und die Bevölkerungszahl berücksichtigt. Ausgedrückt wird die Personalquote in Form einer Bandbreite von 25 Prozent unter und 25 Prozent über dem errechneten Zahlenwert, die als ›desirable range‹ bezeichnet wird, was im Deutschen mit ›wünschenswerter Bandbreite‹ oder ›Sollstellenrahmen‹¹⁰ übersetzt wird.

Die UN-Programme und Sonderorganisationen haben zum Teil vergleichbare Quoten-Regelungen getroffen, zum Teil verwenden sie lediglich den prozentualen Beitragsanteil des Mitgliedstaats als Maßstab.

Lange unterrepräsentiert, aktuell angemessen vertreten

Die Bundesrepublik Deutschland war nach ihrem UN-Beitritt im Jahr 1973 für mehrere Jahrzehnte unterrepräsentiert, allerdings mit abnehmender Tendenz: So stellte sie im Jahr 1974 30 UN-Bedienstete bei einem Sollstellenrahmen von 107 bis 149, im Jahr 1977 69 Bedienstete bei 122 bis 165 und im Jahr 1982 100 Bedienstete bei 140 bis 190 Bediensteten als wünschenswerte Bandbreite.¹¹

Auch nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 blieb Deutschland¹² – mit wenigen Ausnahmen – für weitere zwei Jahrzehnte unterrepräsentiert: So besetzte es zum Beispiel im Jahr 2012 103 der UN-Posten bei einem Sollstellenrahmen von 131 bis 172 Stellen. Erst seit dem Jahr 2013 bleibt Deutschland mit seinen Bediensteten im Sollstellenrahmen.

Im Gegensatz zur positiven Entwicklung im UN-Sekretariat hat Deutschland nach wie vor Probleme bei der Stellenbesetzung in den Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen: Zwar ist Deutschland aktuell in einer Reihe von Sonder- und Unterorganisationen der Vereinten Nationen

Im Gegensatz zur positiven Entwicklung im UN-Sekretariat hat Deutschland nach wie vor Probleme bei der Stellenbesetzung in den Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen.

zahlenmäßig angemessen vertreten, wie zum Beispiel in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO), der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), beim Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), beim Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children’s Fund – UNICEF), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO) sowie der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO). Bei

⁷ UN-Charta, Artikel 101, Absatz 3, Satz 2: »Der Umstand, dass es wichtig ist, die Auswahl der Bediensteten auf möglichst breiter geographischer Grundlage vorzunehmen, ist gebührend zu berücksichtigen.«

⁸ Am 30. Juni 2016 betraf das Personalquotensystem 3582 Stellen von rund 40 000 Sekretariatsbediensteten; vgl. Deutscher Bundestag, Fünfter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/12759, 15.6.2017, S. 8.

⁹ Vgl. Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, VN, 2/1983, S. 47–51.

¹⁰ Diese Übersetzung verwendet zum Beispiel Dieter Göthel in seinem Artikel ›Arbeitswelt Vereinte Nationen‹, a.a.O. (Anm. 5), S. 60.

¹¹ Zahlenangaben nach Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 9), S. 50.

¹² Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 änderte die Bundesrepublik Deutschland ihre Staatenbezeichnung in den Vereinten Nationen in ›Deutschland‹, vgl. UN Doc. A/45/567 v. 3.10.1990.

anderen ist es hingegen schwach vertreten. Dies gilt zum Beispiel für die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IWF), die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU), die Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization – WIPO), die Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organization – WMO) sowie für das zivile Personal der UN-Friedensmissionen.¹³

Gründe für die Probleme bei der Stellenbesetzung

Schon bald nach dem UN-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1973 nahm die Bundesregierung die Tatsache, dass man deutlich unter den Zahlen des Sollstellenrahmens blieb, zum Anlass, sich mit den strukturellen Gründen für die Personalprobleme zu beschäftigen. In einem Bericht der Bundesregierung über das deutsche Personal bei internationalen Organisationen vom 24. April 1978¹⁴ werden als Hauptprobleme benannt:

- die Besoldung durch die Vereinten Nationen, die niedriger sei als die deutsche Auslandsbesoldung;

In den folgenden zwei Jahrzehnten wurde jedoch wenig von den Reformvorschlägen umgesetzt.

- Probleme bei der Wiedereingliederung in das Berufsleben in Deutschland nach Ende der Tätigkeit in den Vereinten Nationen (Mangel an passenden Arbeitsplätzen in der freien Wirtschaft beziehungsweise an freien Planstellen im öffentlichen Dienst);
- Probleme beim Zugang zur deutschen Arbeitslosen- und Krankenversicherung nach der Rückkehr sowie
- Lücken bei den Rentenversicherungsbeiträgen.

Klaus Hüfner nennt in einem Beitrag über die deutsche Personalpolitik im UN-System¹⁵ zwei weitere Gründe:

- die erforderlichen Sprachkenntnisse: Die Arbeitssprachen des Sekretariats sind Englisch und Französisch. Die Bewerberin oder der Bewerber muss eine der beiden Sprachen exzellent beherrschen und dies nachweisen.¹⁶ Der Fremdsprachenunterricht in den Schulen reicht in der Regel für den erforderlichen Grad der Sprachbeherrschung nicht aus;
- das relativ hohe Alter (oft 30 Jahre oder mehr) beim Abschluss der Promotion oder vergleichbarer Hochschulabschlüsse (Postgraduiertenabschlüsse), sodass die Bewerberin oder der Bewerber für Stellen für Nachwuchskräfte nicht mehr infrage kommt, weil dort für Interessierte ein Höchstalter vorgegeben ist.¹⁷

Reformschritte zur Überwindung der personellen Unterrepräsentation

Die Bundesregierung hat in dem erwähnten Bericht aus dem Jahr 1978 neben der Ursachenanalyse auch Vorschläge für deren Behebung gemacht, darunter

- der finanzielle Ausgleich der Nachteile bei der sozialen Absicherung für UN-Bedienstete;
- die Zahlung von Zuschüssen zur UN-Besoldung;
- die gezielte Personalrotation zwischen internationalem und nationalem Bereich sowie
- der Aufbau einer zentralen Personalkartei zur Erfassung aller interessierten Bewerberinnen und Bewerber aus Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst.

Jedoch wurde in den folgenden zwei Jahrzehnten wenig davon in die Tat umgesetzt, sodass ein Maßnahmenkatalog, den ein informeller Gesprächskreis der Staatssekretäre der für die UN-Personalpolitik zuständigen Ministerien im April 1997 zusammenstellte, fast wortgleich die Vorschläge aus dem Jahr 1978 wiederholt.¹⁸

Erst im Jahr 1999 nahm die Reform Fahrt auf, als der damalige Chef des Bundeskanzleramts, Frank-Walter Steinmeier, sich in der Staatssekretärsrunde

¹³ Vgl. Deutscher Bundestag, Vierter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, 25.6.2015, BT-Drs. 18/5339, S. 11.

¹⁴ Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung über deutsches Personal in internationalen Organisationen, 24.4.1978, Az 104-109.20/1, S. 2–3.

¹⁵ Klaus Hüfner, Gibt es eine deutsche Personalpolitik im VN-System? DGVN Policy Paper 3/2001, 1.3.2001, www.dgvn.de/veroeffentlichungen/publikation/heft/32001-gibt-es-eine-deutsche-personalpolitik-im-vn-system/

¹⁶ United Nations Careers, Staff Categories, careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC

¹⁷ So zum Beispiel für deutsche Bewerberinnen und Bewerber für das Junior Professional Officer-Programm (JPO): Dort beträgt das Höchstalter 32 Jahre, www.un.org/development/desa/jpo/donor-countries/#Germany

¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Elke Leonhard und anderen, BT-Drs. 13/10300, 1.4.1998, S. 15.

der Bundesministerien – der sogenannten ›Steinmeier-Runde‹¹⁹ –, mit den strukturellen Fragen der UN-Personalpolitik befasste und für einen Konsens zwischen den an der internationalen Personalpolitik beteiligten Ministerien sorgte.

Erste konkrete Reformschritte, die daraus resultierten, waren:

- im Jahr 2000 die Einrichtung einer Ressortrunde für internationale Personalpolitik auf Arbeitsebene, wo freie Stellen, Bewerbungen, Rahmenbedingungen und Rückkehrvoraussetzungen besprochen werden;
- ebenfalls im Jahr 2000 die Einrichtung einer Koordinationsstelle für Internationale Personalpolitik (KIP) im Auswärtigen Amt.²⁰

Die Koordinationsstelle entwickelte in den Folgejahren eine Reihe von wirksamen Initiativen:

- im Jahr 2001 die Einrichtung des ›Internationalen Stellenpools‹ und im Jahr 2002 des ›Internationalen Personalpools‹²¹, elektronische Datenbanken, wo Interessierte im ›Stellenpool‹ nach aktuellen Stellenausschreibungen der internationalen Organisationen suchen können, deren Angebote außerdem auf ihr Personalprofil zugeschnitten werden können, wenn sie ihre Profildaten als registrierte Nutzerinnen und Nutzer im ›Personalpool‹ hinterlegen;
- seit dem Jahr 2006 die Durchführung einer jährlichen ›Karrieremesse Internationale Organisationen‹, die sich an Studierende, Graduierte und Berufstätige richtet, die an einer Tätigkeit in internationalen Organisationen interessiert sind;²²
- ebenfalls seit dem Jahr 2006 die Durchführung einer jährlichen Konferenz für deutsche Beschäftigte in internationalen Organisationen und EU-Institutionen zum Erfahrungsaustausch;²³
- zur besseren Information und Vernetzung der deutschen UN-Bediensteten soll seit einigen Jahren ›CommIO‹, eine Kommunikationsplattform für deutsche Beschäftigte bei internationalen Organisationen, dienen. Dabei geht es um den Austausch von Erfahrungen und Informationen

untereinander sowie um die Kontaktherstellung zu relevanten staatlichen Stellen.²⁴

Das sind alles in allem wichtige Reformschritte. Es bleibt aber kritisch anzumerken, dass die erwähnten strukturellen Probleme der Besoldung, der sozialen Absicherung und der beruflichen Re-Integration in Deutschland nach Ende der Tätigkeit bei den Vereinten Nationen nach wie vor ungelöst sind.

Deshalb ist es zu begrüßen, dass der Deutsche Bundestag, der sich immer wieder kritisch mit der Personalsituation bei internationalen Organisationen befasst hat, im Februar 2008 beschlossen hat²⁵,

Die strukturellen Probleme nach Ende der Tätigkeit bei den Vereinten Nationen sind nach wie vor ungelöst.

dass die Bundesregierung alle zwei Jahre dem Bundestag einen Bericht über die aktuellen Entwicklungen beim deutschen Personal bei internationalen Organisationen vorlegen soll.²⁶

Der aktuelle Bericht vom Juni 2017 macht deutlich, dass es weiterhin Probleme gibt, die deutsche Personalpräsenz in denjenigen Organisationen auszubauen, in denen es bisher unterrepräsentiert ist. Um dort relevante Fortschritte zu erzielen, wird es erforderlich sein, die Rahmenbedingungen für die Arbeit bei den Vereinten Nationen in den nächsten Jahren deutlich zu verbessern.

Zu selten wichtige UN-Leitungspositionen

In deutlichen Worten wiesen Angela Kane, bis Juni 2015 Leiterin des Büros der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen (United Nations Office for Disarmament Affairs – UNODA), und Wolfgang

¹⁹ Vgl. Otto Schily, Ist der deutsche öffentliche Dienst den internationalen Herausforderungen gewachsen?, Vortrag vom 5.11.2003 vor der Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik, S. 6, toenisteiner-kreis.de/pdf/2003_schily.pdf

²⁰ Siehe Auswärtiges Amt, Ausbildung und Karriere, Internationale Organisationen und EU, www.diplo.de/jobs-io

²¹ Abrufbar unter Auswärtiges Amt, Jobs-IO, dem Stellen- und Personalpool der Koordinatorin für internationale Personalpolitik, www.jobs-io.de

²² Einsehbar unter Auswärtiges Amt, Karrieremesse Internationale Organisationen, www.auswaertiges-amt.de/de/uebersicht-node-ausbildungkarriere/io/personal/karrieremesse

²³ Zu finden unter Auswärtiges Amt, Konferenz für deutsche Beschäftigte internationaler Organisationen und europäischer Institutionen, www.io-konferenz.diplo.de/

²⁴ Siehe CommIO, die Kommunikationsplattform für deutsche Beschäftigte bei internationalen Organisationen, www.commio.de/

²⁵ BT-Drs. 16/7938 v. 28.1.2008; Beschluss v. 21.2.2008, BT-Plenarprotokoll 16/145, S. 15301–15309.

²⁶ Bisher wurden fünf Berichte vorgelegt: BT-Drs. 16/1963 v. 7.11.2008, 17/4306 v. 17.12.2010, 17/11942 v. 19.12.2012, 18/5339 v. 25.6.2015 v. 18/12759 v. 15.6.2017.

Deutsche USGs und ASGs im UN-Sekretariat 1973–2018

USGs	
Helmut Debatin (Hauptabteilung Management – DM)	1979–1981
Carl-August Fleischhauer (Bereich Rechtsangelegenheiten – OLA)	1983–1994
Karl-Theodor Paschke (Amt für interne Aufsichtsdienste – OIOS)	1994–1999
Klaus Töpfer (Umweltprogramm der Vereinten Nationen – UNEP)	1998–2007
Angela Kane (Hauptabteilung Management – DM)	2008–2012
Achim Steiner (Umweltprogramm der Vereinten Nationen – UNEP)	2009–2016
Angela Kane (Büro für Abrüstungsfragen – UNODA)	2012–2015
Achim Steiner (Entwicklungsprogramm der UN – UNDP)	seit 2017
ASGs	
Helmut Debatin (Hauptabteilung Management – DM)	1974–1978
Horst-Peter Oltmanns (Büro der UN in Nairobi – UNON)	1977–1980
Rudolf Schmidt (Büro der UN in Nairobi – UNON)	1981–1986
Manfred Eisele (Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze – DPKO)	1994–1998
Hans von Sponeck (Büro für das Irak-Programm ›Öl für Lebensmittel‹ – UNOIP)	1998–1999
Angela Kane (Hauptabteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement – DGACM)	2004–2008
Angela Kane (Hauptabteilung Politische Angelegenheiten – DPA)	2005–2008
Franz Baumann (Hauptabteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement – DGACM)	2009–2015

Quelle: Joint Inspection Unit, Transparency in the Selection and Appointment of Senior Managers in the United Nations Secretariat, Genf 2011, UN Doc. JIU/REP/2001/2 sowie eigene Recherchen des Autors;
Stand: 1.2.2018

Stöckl, bis zum Jahr 2017 stellvertretender Vorsitzender der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC), bei einer Anhörung des Unterausschusses Vereinte Nationen, Internationale Organisationen und Globalisierung des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestag am 15. Juni 2015 zum Thema ›Deutsches Personal in den Vereinten Nationen‹ auf ein weiteres gravierendes personalpolitisches Problem hin: die mangelnde Repräsentation Deutschlands bei den Positionen für hochrangige Amtsträgerinnen und -träger. Angela Kane stellte kritisch fest: »Deutschland ist auf Spitzenpositionen miserabel vertreten.«

Wolfgang Stöckl stimmte ihr zu und ergänzte, dass Deutschland noch nie den Leiter einer UN-Sonderorganisation gestellt habe. Er forderte: »Unsere politische Klasse muss Interesse haben, diese Positionen zu besetzen.«²⁷

Worum geht es? Schaut man sich an, welche deutschen USGs und ASGs bisher im UN-Sekretariat tätig waren beziehungsweise sind²⁸, so war Deutschland in der Regel nur mit je einem USG und einem ASG im Sekretariat vertreten²⁹ und das – bis auf wenige Ausnahmen (Manfred Eisele, Angela Kane, Achim Steiner und Klaus Töpfer) – in politisch eher unwichtigen Bereichen wie Management, Konferenzorganisation, Innenrevision oder Rechtswesen.

Insgesamt war beziehungsweise ist Deutschland bisher im UN-Sekretariat mit sechs UN-Bediensteten im Range eines USG vertreten und mit sieben UN-Bediensteten im Range eines ASG.³⁰ Das kann man kaum als angemessene personelle Vertretung Deutschlands bei den UN-Spitzenämtern bezeichnen.

Insofern klingt es etwas übertrieben, wenn die Bundesregierung im Juni 2017 in ihrem aktuellen Bericht über die deutsche Personalpräsenz in internationalen Organisationen³¹ »wichtige Erfolge« konstatiert, was »strategische [...] Führungspositionen« im UN-System angeht. Es handelt sich um die Ernennung von Achim Steiner im April 2017 zum Leiter des UN-Entwicklungsprogramms (United Nations Development Programme – UNDP) im Rang eines USG sowie die Ernennung von Ursula Müller im Januar 2017 zur stellvertretenden Leiterin des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) im Rang einer ASG.

Seit ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen hat sich die Bundesregierung oft schwer damit getan, die Kandidaturen deutscher Bewerberinnen und Bewerber um hochrangige UN-Positionen erfolgreich zu gestalten. Das machen auch Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit deutlich:

- Im Jahr 2011 war die Kandidatur von Angela Kane für das Amt der Leiterin des Büros der

²⁷ Deutscher Bundestag – Dokumente, Den Einsatz deutscher Fachkräfte fördern, 16.6.2015, bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw25_pa_vereinte_nationen/377740

²⁸ Die Angaben beruhen für den Zeitraum von 1946 bis 2011 auf einem Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe des UN-Systems (Joint Inspection Unit – JIU) über die Auswahl und Ernennung von hochrangigen UN-Bediensteten, UN Doc. JIU/REP/2011/2 v. 2011 sowie aus eigenen Zusammenstellungen für den Zeitraum ab dem Jahr 2011.

²⁹ Nicht berücksichtigt wurden die Sonderbeauftragten und Sondergesandten des Generalsekretärs im Range eines USGs oder eines ASGs, vgl. die Zusammenstellung aller USGs und ASGs des UN-Sekretariats in der vierteljährlich veröffentlichten Liste ›Senior Officials of the United Nations‹, 30.12.2017, protocol.un.org/dgacm/pls/site.nsf/files/SeniorOfficials/\$FILE/ListofUNSeniorOfficials.pdf

³⁰ Angela Kane wird in beiden Rubriken (ASG und USG) mitgezählt, weil sie sowohl Ämter als ASG als auch als USG ausgeübt hat.

³¹ Deutscher Bundestag, Fünfter Bericht der Bundesregierung zur deutschen Personalpräsenz in internationalen Organisationen, 15.6.2017, BT-Drs. 18/12759, S. 8.

Vereinten Nationen in Genf (United Nations Office at Geneva – UNDOG) nicht erfolgreich;³²

- im Jahr 2015 war es Achim Steiner, der mit einer Kandidatur für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) scheiterte;³³
- im Jahr 2016 gelang es Joachim Flasbarth, ein profiliertes Umweltdiplomat, nicht, für die Leitung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) erfolgreich zu kandidieren.³⁴

Zu wenig Unterstützung für die Kandidierenden?

Woran liegt es, dass Deutschland so wenig Erfolg mit Kandidaturen für hochrangige UN-Positionen hat? Liegt es vielleicht doch an der mangelnden politischen Unterstützung durch die Bundesregierung?

Das Beispiel der Kandidaturen von Manfred Eisele und Karl-Theodor Paschke im Jahr 1994 scheint dies zu belegen: Hier hatte sich der Staatssekretär im Auswärtigen Amt Dieter Kastrup persönlich bei UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali für die Kandidaten eingesetzt und das mit Erfolg.³⁵

Beim Erfolg von Spitzenkandidaturen spielt es übrigens auch eine Rolle – das belegen die Erfahrungen aus anderen UN-Mitgliedstaaten –, ob der jeweilige Heimatstaat bereit ist, den UN für den jeweiligen Bereich zusätzliche Finanzmittel³⁶ zur Verfügung zu stellen. Bedauerlicherweise setzt sich in diesen Fragen in Deutschland oft der Bundesfinanzminister durch und nicht der Außenminister, der dadurch die Kandidaturen nur selten mit finanziellen Hilfsangeboten an die Vereinten Nationen ›begleiten‹ kann.

Weitere Reformen sind erforderlich

Es wäre zu wünschen, dass sich die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag mit der Kritik und den Forderungen Angela Kanes und Wolfgang Stöckls, die sie bei der Bundestagsanhörung im Jahr 2015

formuliert haben, intensiv auseinandersetzen und weitere Reformschritte konzipieren und umsetzen.

- Sinnvolle Reformschritte wären beispielsweise
- eine bessere mittel- und langfristige Personalplanung mit Hilfe einer spezifischen Datenbank für UN-Spitzenpositionen, in der die Bundesministerien sowohl die in den nächsten Jahren freiwerdenden und zu besetzenden UN-Positionen als auch geeignete deutsche Kandidatinnen und Kandidaten erfassen – andere UN-Mitgliedstaaten wie zum Beispiel die Schweiz verfügen darüber bereits;
 - eine bessere Betreuung der UN-Bediensteten durch die jeweilige Ständige Vertretung bei den UN – dafür müssten die Vertretungen zusätzliche Stellen zugewiesen bekommen;
 - die wissenschaftliche und politische Auswertung der Erfahrungen der UN-Bediensteten sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse zur Verwendung in der Diplomatenausbildung und im Studium;
 - eine bessere Koordination der UN-Personalpolitik zwischen den beteiligten Ministerien.

Die Vereinten Nationen haben es verdient, dass Deutschland sich mit mehr Aufmerksamkeit und Engagement der Personalpolitik im Hinblick auf die Vereinten Nationen widmet.

English Abstract

Dr. Helmut Volger

Reasonably Represented?

The German Share of UN Personnel pp. 124–129

The individual share of each UN Member State in the personnel of the UN Secretariat is determined by a staff quota in the form of a desirable range. After failing to fulfill its quota for several decades, Germany currently fulfills it, yet is underrepresented in several UN programmes and specialized agencies. Moreover, it is not adequately represented among the relevant top positions of the UN system. Reform measures, implemented rather slowly since the late 1990s in Germany, need to be continued, extended and – above all – complemented by improvements in inter-ministerial cooperation.

Keywords: Deutsche UN-Politik, UN-Personal, Germany, UN secretariat, UN staff

³² Vgl. Andreas Zumach, Ein Apparatschik in Genf. Postenschacher bei der UNO, taz, 29.4.2017, www.taz.de/!5121674/

³³ Vgl. Matthew Russell Lee, Germany Pushes Achim Steiner for UNHCR, UN Won't Confirm, in: Inner City Press, innercitypress.blogspot.de/2015/09/germany-pushes-achim-steiner-for-unhcr.html

³⁴ Vgl. Dagmar Dehmer, Zwei für die Umwelt, Tagesspiegel, 5.5.2016, www.tagesspiegel.de/politik/vereinte-nationen-zwei-fuer-die-umwelt/13554648.html

³⁵ Vgl. Kastrup drängt bei Ghali auf deutsche Posten in UNO-Führung, dpa, 28.6.1994.

³⁶ Zusätzlich zum Beitrag zum regulären Haushalt und zu bereits zugesagten freiwilligen Beiträgen in der Entwicklungszusammenarbeit; vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.), ABC der Vereinten Nationen, 9. Aufl., Berlin 2017, Stichwort ›Haushalt‹, S. 101–102.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2017

- Kontroverse Ansichten der Mitglieder zum Syrienkonflikt
- Länderschwerpunkte in Afrika, im Nahen Osten und in Asien
- Terrorismus im thematischen Fokus

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen setzte sich im Jahr 2017 neben den ständigen aus den nicht-ständigen Mitgliedern Ägypten, Äthiopien, Bolivien, Italien, Japan, Kasachstan, Schweden, Senegal, Ukraine und Uruguay zusammen. Es fanden 296 Sitzungen statt; davon waren 282 öffentlich. Rund 70 Prozent aller Treffen befassten sich mit länderspezifischen oder regionalen Aspekten; ungefähr 30 Prozent widmeten sich thematischen Fragen. Der Sicherheitsrat verabschiedete 61 Resolutionen, es gab 27 präsidentielle Erklärungen, 39 Briefe des Präsidenten sowie 93 Presseerklärungen. Erstmals nutzte der Sicherheitsrat mit Resolution 2339 zur Zentralafrikanischen Republik das Kriterium der sexuellen Gewalt als ein separates, um Individuen oder Organisationen mit gezielten Sanktionen zu belegen.

Abstimmungsverhalten

59 der 61 verabschiedeten Resolutionen wurden im Konsens beschlossen. In acht Abstimmungen gab es Enthaltungen; sechs Entwürfe scheiterten an Vetos permanenter Mitglieder des Sicherheitsrats. Der Resolutionsentwurf S/2017/968 wurde aufgrund der fehlenden befürwortenden Stimmenzahl nicht angenommen.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Einer der gescheiterten Resolutionsentwürfe befasste sich mit Israel (S/2017/1060), die weiteren sechs Entwürfe mit Syrien (S/2017/172, S/2017/315, S/2017/884, S/2017/962, S/2017/968, S/2017/970).

Bolivien, China und Russland stimmten gegen den Entwurf S/2017/172; Ägypten, Äthiopien und Kasachstan enthielten sich. Der Entwurf verurteilte in schärfster Weise den Einsatz von toxischen Chemikalien in Syrien und schlug einen Sanktionsmechanismus vor. Russland kritisierte den Entwurf als politisch voreingenommen und zweifelte die Ergebnisse des Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW) und der Vereinten Nationen an. Auch China betonte das Erfordernis einer politischen Lösung. Die Einschätzung teilten Äthiopien, Bolivien und Kasachstan.

Der Entwurf S/2017/315 befasste sich mit dem Einsatz chemischer Waffen im syrischen Chan Schaichun. Äthiopien, China und Kasachstan enthielten sich, Bolivien und Russland stimmten dagegen. Sie betonten, dass eine unabhängige und objektive Untersuchung durchgeführt werden müsse.

Gegen den Resolutionsentwurf S/2017/884 stimmten ebenfalls Bolivien und

Russland; China und Kasachstan enthielten sich. Mit diesem Entwurf sollte der Gemeinsame Untersuchungsmechanismus der OPCW und der UN verlängert werden. Weitere Versuche das Mandat zu verlängern, scheiterten mit den Entwürfen S/2017/962, S/2017/968 sowie S/2017/970.

Schließlich verhinderten die USA die Annahme des Resolutionsentwurfs S/2017/1060, der bestätigen sollte, dass alle Entscheidungen und Aktionen, die den Charakter, Status oder die demographische Zusammensetzung der heiligen Stadt Jerusalem verändern, keinen rechtlichen Effekt haben. Zudem rief der Entwurf die Staaten dazu auf, von der Errichtung von diplomatischen Vertretungen in Jerusalem abzusehen. Die USA betonten ihre Souveränität und damit ihr Recht über den Sitz ihrer Botschaft zu bestimmen.

Enthaltungen

Bolivien, China und Russland enthielten sich bei der Verabschiedung von Resolution 2393 zu Syrien. Die Mitglieder des Rates verlängerten mit dieser die Ermächtigung zum grenz- und konfliktlinienüberschreitenden humanitären Zugang. Russland betonte, dass die Resolution überstürzt verabschiedet worden sei. Die Überwachung müsse erhöht und die Meinung der syrischen Regierung einbezogen werden. Ebenso müssten Effektivität und Transparenz verbessert werden. Dem pflichtete auch China bei und fügte hinzu, dass der syrischen Bevölkerung in den betroffenen Gebieten die notwendige Hilfe zukommen müsse. Bolivien betonte, die Resolution berücksichtige die tatsächlichen Gegebenheiten in Syrien nicht hinreichend.

Mit Resolution 2385 verlängert der Sicherheitsrat die Waffenembargos gegen Eritrea und Somalia sowie das Mandat der Überwachungsgruppe für beide Staaten. Es enthielten sich Ägypten, Bolivien, China sowie Russland.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Die verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats lassen sich in länderspezifische und in thematische Aspekte unterteilen.

Länderspezifische Aspekte

51,2 Prozent der länder- und regionspezifischen Sitzungen widmeten sich Afrika. 28,3 Prozent entfielen auf den Nahen Osten, 9,8 Prozent beschäftigten sich mit Asien, 6,8 Prozent mit amerikanischen Staaten und 4,2 Prozent mit Europa. Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, Gambia, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kolumbien, die Demokratische Republik Kongo, die Demokratische Volksrepublik Korea, Libanon, Libyen, Mali, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern waren Gegenstand von Resolutionen.

Die größten Differenzen waren mit Blick auf den Syrienkonflikt zu verzeichnen. Insgesamt wurden 29 Treffen abgehalten, aber nur drei Resolutionen verabschiedet (2361, 2393, 2394). Die Resolutionen 2361 und 2394 verlängerten das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF). Lediglich bei Resolution 2393 handelt es sich um eine konfliktbezogene Resolution: Sie verlängert die Ermächtigung zum grenz- und konfliktlinienüberschreitenden humanitären Zutritt nach Syrien. Die Unterzeichnung eines Memorandums zwischen Iran, Russland und der Türkei bezüglich der Errichtung von Deeskalationszonen war ein vielversprechender Schritt. Insgesamt blieb die Lage jedoch äußerst kritisch.

Mit der veränderten Haltung der USA eskalierte der Konflikt in Israel und Palästina wieder. Die Ankündigung

der US-Regierung Jerusalem als Hauptstadt Israels anzuerkennen und deren Botschaft zu verlegen, sorgte für die Einbringung des Resolutionsentwurfs 2334, der schließlich am Veto der USA scheiterte. Insgesamt zeichnete sich das Interesse der Staatengemeinschaft an dem Festhalten einer Zwei-Staaten-Lösung ab. An einen Friedensprozess ist aufgrund der angespannten Lage jedoch nicht zu denken.

Der Sicherheitsrat verschärfte die bestehenden Sanktionen gegen die Demokratische Volksrepublik Nordkorea als Reaktion auf die laufenden Entwicklungen von nuklearen Waffen und ballistischen Raketen. Nachteilige humanitäre Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sollten ausdrücklich vermieden werden. Insgesamt wurden zwölf Sitzungen abgehalten, fünf Resolutionen (2345, 2356, 2371, 2375, 2397) verabschiedet und eine präsidentielle Erklärung (S/PRST/2017/16) veröffentlicht. Die Mitglieder des Sicherheitsrats betonten die Gefahr der militärischen Eskalation, die riskante Rhetorik und die Notwendigkeit politische Foren aufrechtzuerhalten beziehungsweise wiederherzustellen. Resolution 2345 befasste sich mit der Sachverständigengruppe für die Demokratische Volksrepublik Nordkorea und verlängerte deren Mandat. Resolution 2356 erweiterte die Zahl der Personen und Organisationen, die von den Sanktionen auf Grundlage von Resolution 1718 aus dem Jahr 2006 erfasst werden. Resolution 2371 schränkt die Demokratische Volksrepublik Nordkorea sowie Einzelpersonen und Organisationen weiter beim Handel mit Rohstoffen und Nahrungsmitteln ein. Resolution 2375 bezieht Kondensate, Erdgaskondensate, Erdölfertigprodukte über 500 000 Barrel und Textilien in das Sanktionsregime ein. Resolution 2397 sieht die Reduzierung von Treibstoffimporten sowie die Möglichkeiten der Einwohner im Ausland zu arbeiten vor.

In 22 Sitzungen, sechs Resolutionen (2340, 2352, 2353, 2363, 2386, 2392) und zwei präsidentiellen Erklärungen (S/PRST/2017/4, S/PRST/2017/25) setzten sich die Staaten mit Sudan und Südsudan auseinander. Der Sicherheitsrat betonte, dass eine militärische Lösung in Südsudan nicht zielführend sei und verurteilte

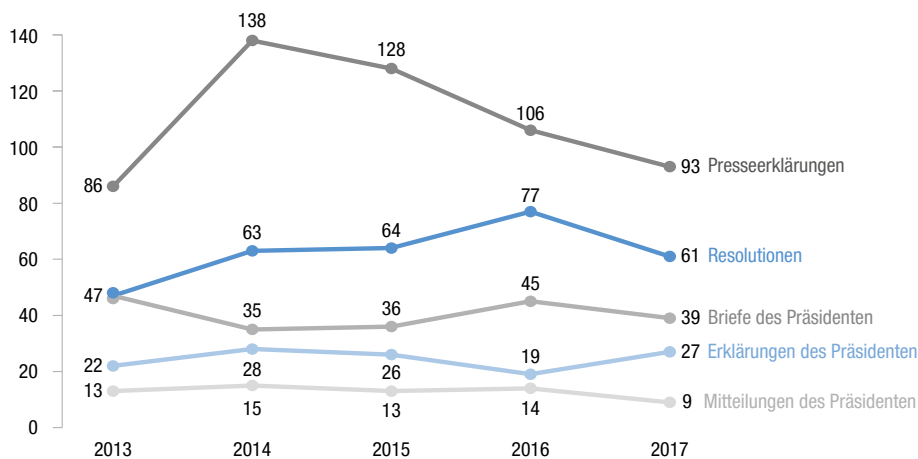
die Berichte über landesweite Menschenrechtsverletzungen. Im Mai verlängerte der Sicherheitsrat die mit Resolution 2206 aus dem Jahr 2015 auferlegten gezielten Sanktionen. Das Mandat der Sachverständigengruppe zur Überwachung der Sanktionen gegen Südsudan wurde mit Resolution 2353 einstimmig verlängert. Insgesamt stockte der politische Prozess. Bezüglich der Regionen Abyei und Darfur wurden zahlreiche Sitzungen abgehalten. Zwar sei der bewaffnete Konflikt abgeklungen, jedoch litt die Zivilbevölkerung immer noch unter Gewalt und Kriminalität. Resolution 2340 verlängerte das Mandat der Sachverständigengruppe zur Überwachung der Anwendung der Sanktionen in Darfur (Sudan); Resolution 2363 das Mandat des hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der UN in Darfur (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID).

Die Lage in Mali war durch gewaltsame Rückschläge für den Friedensprozess gekennzeichnet. Die Mitglieder des Rates kamen zu zehn Sitzungen zusammen und verabschiedeten vier Resolutionen (2359, 2364, 2374, 2391). Sie begrüßten mit Resolution 2359 die Entscheidung der Gruppe der Fünf für den Sahel (G5 Sahel) eine regionale Truppe zur Bekämpfung der transnationalen Kriminalität und des Terrorismus zu etablieren. Resolution 2374 erlegt Sanktionen in Form von Reiseverboten und dem Einfrieren von Vermögenswerten auf, setzt einen neuen Sanktionsausschuss und eine Sachverständigengruppe ein. Der Sicherheitsrat begrüßte mit Resolution 2391 die stetigen raschen Fortschritte bei der Operationalisierung der Gemeinsamen Truppe der G5 Sahel.

Thematische Aspekte

Der Sicherheitsrat beschäftigte sich mit den Themen Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen; Friedenssicherung und -konsolidierung; Kinder in bewaffneten Konflikten; Frauen, Frieden und Sicherheit; Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten; Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit; Kooperation mit Regionalorganisationen; Internationaler Strafgerichtsbarkeit; Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit;

Anzahl der verabschiedeten Sicherheitsratsdokumente zwischen den Jahren 2013 und 2017



Quelle: unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schhighlights-2017/index.html#decisions

Sanktionsregimen; Kleinwaffen; Menschenrechten sowie Flüchtlingen.

Erstmals hielt der Sicherheitsrat eine thematische Debatte zu Menschenrechten ab. Auch das bereits einmal debattierte Thema Wasser und Sicherheit wurde mit Blick auf ein effektives Ressourcenmanagement wieder aufgegriffen. Der Rat verabschiedete zum zweiten Mal eine Resolution ausschließlich zu Polizeikräften in Friedensmissionen (2378). Des Weiteren wurde erstmals eine Resolution zu Antiminenmaßnahmen verabschiedet (2365).

Die vom internationalen Terrorismus ausgehenden Bedrohungen waren auch im Jahr 2017 wesentlicher Bestandteil der Debatten. In Resolution 2341 befasste sich der Sicherheitsrat erstmals mit dem Terrorismus und kritischer Infrastruktur. Ein Novum bildete auch Resolution 2347, die sich mit der Zerstörung und dem Schmuggel von Kulturerbe durch terroristische Gruppen auseinandersetzt. Mit Resolution 2354 legt der Sicherheitsrat den Mitgliedstaaten eindringlich nahe, die neuen Leitlinien zur Bekämpfung terroristischer Narrative zu befolgen. In einer 35-seitigen Resolution wurde das Sanktionsregime gegen den Islamischen Staat (Da'esh – IS) oder Al-Qaida behandelt (2368). Zudem forderte der Sicherheitsrat stärkere gemeinsame Anstrengungen, um den Erwerb von Waffen durch Terroristen zu verhindern und erinnerte an die Gefahren durch improvisierte Explosivstoffe (2370). Mit Resolution 2379 ersucht der Rat die

Einrichtung einer unabhängigen Ermittlungsgruppe, die dabei helfen soll, den IS für seine Taten in Irak zur Rechenschaft zu ziehen. Schließlich nahmen die Staaten die akuten und zunehmenden Bedrohungen von sogenannten Rückkehrenden in den Blick (2396).

Resolutionen nach Kapitel VII der UN-Charta

29 der 61 verabschiedeten Resolutionen wurden auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta erlassen. Die Resolutionen zu Südsudan (2353) und zur Nichtverbreitung von Kernwaffen in der Demokratischen Volksrepublik Korea (2345, 2356, 2371, 2375, 2397) nehmen direkten Bezug auf Artikel 41 der UN-Charta. 55 Prozent der Resolutionen beschäftigen sich mit der Verlängerung oder Änderung von Mandaten von Friedensoperationen und Sanktionsregimen.

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Der Sicherheitsrat fasste Beschlüsse zu elf der 17 Friedensmissionen sowie zu sieben der zwölf politischen Missionen. In den meisten Fällen wurden Mandate verlängert. Zahlreiche Mandate erfuhr erhebliche Veränderungen. Die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central

African Republic – MINUSCA) wurde militärisch verstärkt. Die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO) und die Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (United Nations Interim Security Force for Abyei – UNISFA) wurden im militärischen Bereich reduziert, UNAMID sowohl im militärischen als auch polizeilichen Bereich. Die Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI) wurde zum 30. Juni 2017 beendet.

Neue Missionen

Der Sicherheitsrat beschloss mit Resolution 2366 die Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien (United Nations Verification Mission in Colombia – UNVMC) als politische Mission zu etablieren, die der im Jahr 2016 geschaffenen Mission in Kolumbien nachfolgt. Der Sicherheitsrat verlängerte zudem letztmalig das Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH) und beschloss die Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Justiz in Haiti (United Nations Mission for Justice Support in Haiti – MINUJUSTH) als Nachfolgemission mit einer ausschließlich polizeilichen Komponente.

Länderbesuche

Die Mitglieder des Sicherheitsrats unternahmen fünf Länderbesuche. Im März reisten sie in die Region des Tschadsees (Kamerun, Niger, Nigeria, Tschad), ebenso im März fand ein Besuch in Kolumbien statt. Im Juni besuchten die Mitglieder des Rates Haiti, im September Äthiopien sowie im Oktober die Sahel Region (Burkina Faso, Mali, Mauretanien).

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2016, VN, 3/2017, S. 129ff., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2017

- Sondertagung zur Lage der Rohingya in Myanmar
- Neues Mandat zum Thema Diskriminierung von Leprakranken
- Menschenrechtsrat als ›Fels in der Brandung‹

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC) hielt im Jahr 2017 drei reguläre Tagungen (34. Tagung: 27.2.–24.3.; 35. Tagung: 6.–23.6.; 36. Tagung: 11.–29.9.) und eine Sondertagung ab. Die 27. Sondertagung befasste sich am 5. Dezember mit der Lage der Rohingya-Bevölkerung und anderer Minderheiten in Myanmar. Im Berichtszeitraum schuf der HRC ein neues Mandat der Sonderverfahren (Special Procedures) zum Thema Beseitigung der Diskriminierung von Leprakranken und deren Familienangehörigen. Der HRC beendete die Ländermandate zu Haiti und Côte d'Ivoire. Ende des Jahres 2017 gab es insgesamt 44 thematische und zwölf Ländermandate. Von den Mandatsträgern waren 44 Prozent Frauen und 56 Prozent Männer. Im Jahr 2017 richtete der HRC eine neue zwischenstaatliche Arbeitsgruppe ein, die zum Thema menschenrechtliche Pflichten privater Militär- und Sicherheitsfirmen über einen Zeitraum von zunächst drei Jahren eine Vorlage für einen völkerrechtlichen Vertrag erarbeiten soll (A/HRC/36/11).

Im Jahr 2017 erreichte die knappe Finanzausstattung der Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen auch den HRC. Die Anzahl der Sitzungstage war von vormals 156 auf 135 für das gesamte Jahr 2017 und alle Einrichtungen des Rates reduziert worden. Um dies aufzufangen, erhöhte sich in den regulären Sitzungen des HRC das Pensum pro Tag und führte zu Sitzungen bis kurz vor Mitternacht.

Das Jahr 2017 war aus Sicht des Hohen Kommissars für Menschenrechte insgesamt ein schwieriges Jahr. Zeid Ra'ad Al Hussein zog im September 2017 den Schluss, die Welt sei düsterer und gefährlicher geworden. Seine Besorgnis galt vor allem der wachsenden Zahl an Regierungen, die den Schutz der Menschenrechte

abgeschafft oder seine Relevanz signifikant unterhöhlt hatten. Eine Reihe politischer Führungspersonen widersetzte sich offen völkerrechtlichen Verpflichtungen und missachtete nationale Gesetze und Verfassungen. Ebenso hinderte eine Mehrheit von Mitgliedstaaten den HRC immer wieder daran, zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Ländern wie Bahrain, China, Jemen oder Saudi-Arabien tätig zu werden. Gleichzeitig hob Al Hussein hervor, wie ermutigend das menschenrechtliche Engagement so vieler Menschen und sozialer Bewegungen in vielen Ländern der Welt trotz solcher Bedingungen sei.

In Bezug auf Syrien befasste sich der HRC das ganze Jahr hindurch mit Verstößen gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht. Im März beschloss der Rat, alle Berichte an alle zuständigen Gremien der Vereinten Nationen zu übermitteln (A/HRC/RES/34/26). Im Juni setzte der HRC die Situation der viereinhalb Millionen Menschen in belagerten oder kaum erreichbaren Gebieten auf die Tagesordnung. Resolution 35/26 zitierte die Vorwürfe der Unabhängigen internationalen Untersuchungskommission für die Arabische

Republik Syrien (Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic – COI), die in der Offensive gegen Aleppo schwere Verstöße gegen Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht insbesondere durch syrische Behörden und ihre Verbündeten feststellte. Die Resolution forderte dazu auf, strafrechtliche Ermittlungen gegen entsprechend verdächtige Personen zu unterstützen. Im September beschloss der HRC in seiner Resolution 36/20, auf seiner 37. Tagung im März 2018 eine Podiumsdiskussion über Menschenrechtsverletzungen an Kindern in Syrien zu organisieren und insbesondere Angriffe gegen Schulen und Krankenhäuser zu thematisieren. Unbeschadet der hinreichenden Dokumente war es unmöglich, eine Empfehlung in die Resolution aufzunehmen, dass auch der UN-Sicherheitsrat sich mit der Angelegenheit befassen solle. Die Resolution 36/20 fand zwar eine Mehrheit von 27 Stimmen, es blieb jedoch irritierend, dass sieben Mitgliedstaaten des HRC die Gräueltaten in Syrien nicht mit allen verfügbaren Instrumenten untersucht sehen wollten. Es handelte sich um die Staaten Bolivien, Burundi, China, Irak, Kuba, Philippinen und Venezuela.

Sondertagung

Die enorme Zahl der nach Bangladesch geflüchteten Angehörigen der Rohingya war der unmittelbare Anlass zur Einberufung der 27. Sondertagung. Der Beschlussfassung zugrunde lagen Berichte



Der Hochkommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein während seiner Ansprache anlässlich der 37. Tagung des Menschenrechtsrats im Jahr 2018 in Genf. UN PHOTO: VIOLAINE MARTIN

des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR), der Sonderberichterstatterin für Menschenrechte in Myanmar, dem zusätzlich eingerichteten Untersuchungsauftrag durch das OHCHR sowie der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten vor. Die Resolution S-27/1 verurteilte die schweren und als systematisch eingestuft Verletzungen der Menschenrechte an den Rohingya und anderen Minderheiten, aber auch die Angriffe auf Polizei und Militär. Der Hochkommissar für Menschenrechte wurde beauftragt, über die Menschenrechtssituation der Rohingya fortwährend zu berichten. Der HRC bekam das Mandat, im Rahmen seiner 38. Tagung im Juni 2018, seiner 41. Tagung im Juni 2019 und 44. Tagung im Juni 2020 auf der Grundlage der mündlichen Fortschrittsberichte jeweils einen Austausch zu organisieren. Der Hochkommissar und das OHCHR wurden darüber hinaus beauftragt, zur 40. Tagung im März 2019 einen schriftlichen Bericht vorzulegen, der auch an die UN-Generalversammlung weiterzuleiten ist. Zusammen mit dem schon bestehenden Mandat einer Sonderberichterstattung seit dem Jahr 1992 und einem Untersuchungsauftrag seit März 2017 durch Resolution 34/22 verfügt der HRC so über ein umfassendes Instrumentarium, um die Lage der Menschenrechte vollständig und fortlaufend dokumentieren und die Ergebnisse einer öffentlichen Bewertung unterziehen zu können. Viel mehr ist dem HRC institutionell nicht möglich. Die Resolution wurde mit 33 Stimmen dafür, drei Stimmen dagegen (Burundi, China, Philippinen) und neun Enthaltungen verabschiedet. Bolivien und Kuba hatten an der Abstimmung nicht teilgenommen.

Neues Mandat der Sonderverfahren

Die Regierung Japans hatte die Vorlage zur Resolution 35/9 eingebracht, die ein neues Mandat zur Überwindung der Diskriminierung von Personen, die an Lepra erkrankt sind, und ihrer Familien-

angehörigen zum Inhalt hat. Die im Konsens verabschiedete Resolution erteilte den Auftrag, die Berichte über Diskriminierungen von Leprakranken zu sammeln, zu systematisieren und auszuwerten sowie Beispiele bewährter Praktiken aufzuzeigen. Die Resolution stellt selbst in Aussicht, das Sonderberichterstattungsmandat auf drei, maximal sechs Jahre zu begrenzen.

34. Tagung

Seit Jahren wird im HRC um die Beteiligung der Zivilgesellschaft heftig gestritten und das Mandat zum Thema Menschenrechtsverteidigung infrage gestellt. Während der 34. Tagung hatte Norwegen einen Resolutionsentwurf zur Verlängerung des Mandats für weitere drei Jahre vorgelegt. Während das Mandat letztlich durch Resolution 34/5 verlängert wurde, präsentierte Russland vier Änderungsanträge, China und Südafrika je einen. Obwohl Russland seit Ende des Jahres 2015 nicht mehr Mitglied im HRC ist, ist es auch Nichtmitgliedern möglich, Resolutionen und Änderungsanträge einzubringen. Sie können diese im Abstimmungsverfahren jedoch nicht verteidigen. Dies übernimmt dann ein Ratsmitglied. Der Änderungsantrag 34/L.42 wollte etwa das innerstaatliche Recht als alleinige Referenz für die Aktivitäten von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern gelten lassen. Alle Änderungsanträge wurden mit großer Mehrheit abgelehnt. Südafrika hatte seinen Antrag zurückgezogen.

Eine bizarre Abstimmung hatte der von Georgien vorgelegte Entwurf zur Folge, ein Mandat zwecks technischer Zusammenarbeit zwischen dem Land und dem OHCHR einzurichten. Die Resolution 34/37 wurde zwar mit 18 Ja-Stimmen bei fünf Gegenstimmen und 24 Enthaltungen angenommen. Die relativ geringe Zustimmung war jedoch dem instrumentellen Ansinnen geschuldet, die Menschenrechtssituation nicht nur in Georgien sondern auch in den angrenzenden und umstrittenen Gebieten Abchasien und Südossetien zu beleuchten.

Erste Konsequenzen der US-Regierung unter Präsident Donald J. Trump wurden schon im März 2017 sichtbar.

Während der Amtszeit von US-Präsident Barack Obama hatten sich die USA häufig der Resolution über das Recht auf Nahrung mit dem Vorbehalt angeschlossen, dass damit keine Anerkennung des Sozialpakts verbunden sei. Dieses Mal traf die Resolution 34/12 zum Recht auf Nahrung bei den USA auf grundsätzliche Ablehnung.

35. Tagung

Bislang wagte es kaum ein Mitgliedstaat, Frauenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter offen infrage zu stellen. Dafür fanden sie subtilere Mittel. Die Resolution 35/18 zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen und Mädchen forderte die Staaten auf, alle Gesetze aufzuheben, die exklusiv Handlungen oder Verhaltensweisen von Frauen und Mädchen kriminalisieren oder mit Verweis auf Brauchtum, Tradition, Kultur und Religion einschränken. Die Resolution wurde zwar letztlich angenommen. Zwei Änderungsanträge von Ägypten, Belarus, China, und Russland hatten jedoch darauf abgezielt, Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger nicht zu erwähnen (35/L.41) und den Begriff Gleichstellung mit dem Hinweis fallen zu lassen, dass alle Menschenrechte sowieso dazu tendierten, eine egalitäre Gesellschaft zu schaffen (35/L.42). Die Änderungsanträge wurden abgelehnt, fanden jedoch die Unterstützung von immerhin 14 beziehungsweise 17 Mitgliedstaaten. In ähnlicher Weise legten Ägypten, Belarus, China, und Russland zwei Änderungsanträge gegen die Resolution 35/10 zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vor. Die Resolution forderte die Staaten auf, Geschlechterstereotype bei Männern und Jungen präventiv anzugehen. Ein Bericht zur 38. Tagung im Juni 2018 sollte Beispiele einer guten präventiven Praxis aufführen. Die Änderungsanträge 35/L.39 und L.40 hätten hingegen die Resolution konterkariert und wurden mehrheitlich abgelehnt. Weniger erfolgreich war die Abwehr tradierter Geschlechterrollen in der Resolution 35/13 zum Schutz der Familie. Diese Resolution transportiert nach wie vor das Stereotyp der Kernfamilie mit Frau, Mann

und Kind und fand die Unterstützung von 30 Mitgliedstaaten.

Der HRC arbeitete allerdings auch an der Erweiterung frauenrechtlicher und geschlechtergerechter Rahmenbedingungen. Im Juni thematisierte und kritisierte die Resolution 35/16 Kinder-, Früh- und Zwangsheiraten in Betreuungseinrichtungen. Die Resolution 35/22 postulierte die gleichberechtigte Teilhabe am Recht auf Bildung für jedes Mädchen. Im September forderte die Resolution 36/8 die uneingeschränkte Wahrnehmung der Menschenrechte durch Frauen und Mädchen und die systematische Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Zum Thema Klimawandel wurde die Resolution 35/20 verabschiedet, die das OHCHR beauftragt, eine Podiumsdiskussion zum Thema Menschenrechte, Klimawandel und Migration zu organisieren und darüber einen Bericht zu verfassen, der rechtzeitig in die Vorbereitung der 24. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-24) im polnischen Katowice Ende des Jahres 2018 einfließen soll.

36. Tagung

In seinem Bericht über die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure mit den Vereinten Nationen im Bereich Menschenrechte für das Jahr 2017 (A/HRC/36/31) offenbarte der UN-Generalsekretär vielfältige Formen der Einschüchterung und Repression gegen Personen, die die Zusammenarbeit gesucht hatten. Die Abwehr solcher Repressalien gehört mittlerweile zu einer Kernaufgabe des UN-Menschenrechtssystems.

Die entsprechende Resolution (36/21) wurde von der Staatengruppe Fidschi, Ghana, Irland, Ungarn und Uruguay vorgelegt. Insgesamt lagen dazu 19 Änderungsanträge vor (36/L.43-L.61), koordiniert von Ägypten, China, Indien, Russland und Venezuela. Alle kreisten um die Vorstellung, der Aufbau staatlicher Kapazitäten müsse das zentrale Ergebnis einer solchen Zusammenarbeit sein, Kritik sei dementsprechend abträglich. Mit Ausnahme von drei Anträgen wurde der Großteil der beantragten

Änderungen abgewiesen. Der angenommene Änderungsantrag L.56 thematisierte vermeintlich Selbstverständliches: Informationen sollten glaubwürdig und zuverlässig sein und müssten gründlich überprüft und bestätigt werden. Nicht zuletzt die Antragsteller nutzten in der Vergangenheit diesen Vorhalt, die im Bericht des Generalsekretärs vorgelegten Fälle seien erfunden oder politisch motiviert und insofern unglaubwürdig. Am Ende wurde die Resolution mit 28 Ja-Stimmen und 19 Enthaltungen angenommen.

Die Menschenrechtslage in Jemen war Gegenstand zunächst zweier Resolutionsentwürfe. Belgien, Irland, Kanada, Luxemburg und die Niederlande hatten einen Entwurf vorgelegt, Ägypten zog im Namen der afrikanischen Staatengruppe mit einem zweiten nach. In Verhandlungen konnte die Einsetzung einer internationalen Ermittlergruppe durchgesetzt und die ansonsten unkritische Resolution 36/31 im Konsens verabschiedet werden. Ähnlich wurde zu Burundi verfahren. Die im Jahr 2016 etablierte, internationale Untersuchungskommission (A/HRC/33/24) stellte in ihrem Bericht schwerste Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht fest (A/HRC/36/54). Der von Estland im Namen der Europäischen Union (EU) eingebrachte Resolutionsentwurf 36/L.9 sah den Antrag an die Generalversammlung vor, die Mitgliedschaft Burundis im HRC zu suspendieren. Tunesien legte im Namen der afrikanischen Staatengruppe wenig später den Resolutionsentwurf L.33 vor, weitgehend frei von Kritik und Konsequenzen. Anders als im Fall Jemen blieb es bei zwei Anträgen. Der Entwurf Estlands wurde als rein prozedurale Entscheidung zur Fortführung des Mandats der Untersuchungskommission verabschiedet (A/HRC/RES/36/19). Dieses Vorgehen erlaubte eine zweite Resolution 36/2 seitens der afrikanischen Staatengruppe, die als technische Unterstützung ausgelegt war. Allerdings beauftragte auch die Resolution 36/2 das OHCHR, ein Untersuchungsteam zusammenzustellen, sodass zu Burundi im Moment sonderbarerweise zwei Untersuchungsteams mit sechs Mitgliedern unterwegs sind.

Resümee

Auch im Jahr 2017 ließen einige Staaten nichts unversucht, die Handlungsfähigkeit des Rates durch Verfahren zur Geschäftsordnung zu behindern oder zu blockieren. Der Resolutionsentwurf zur Zusammenarbeit nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) mit den Vereinten Nationen bildete nur die Spitze des Eisbergs. Die meisten Änderungen zuungunsten der Menschenrechtsstandards wurden immerhin abgelehnt. Die Vorgänge zeigten aber das zähe Ringen um normative Standards und ihre politische Operationalisierung. Ermutigend dabei: Es gibt nach wie vor eine prekäre Mehrheit an HRC-Mitgliedstaaten, die mehr zum normativen Arbeitsauftrag des Rates neigt; und es sind nicht nur Länder der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG).

Bedenken hinsichtlich der Arbeits- und Funktionsweise des HRC bestehen gleichwohl fort. Dass die Demokratische Republik Kongo als Mitgliedstaat für den Zeitraum 2018 bis 2020 gewählt wurde, ist schwer nachvollziehbar. Zumal der Staat sowohl im Sicherheitsrat als auch im HRC Objekt offizieller Untersuchungen ist (A/HRC/35/33). Die Tatsache, dass mit Ägypten, Burundi, China, Philippinen, Saudi-Arabien oder Venezuela weitere Staaten Mitglied sind, die zivilgesellschaftliche Akteure und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger systematisch unterdrücken, einschüchtern und angreifen, wirft natürlich die Frage auf, wie überzeugend der Rat als Hort menschenrechtlicher Belange auftreten kann. Dazu wird es keine abschließende Antwort geben können, sondern es werden mit den verfügbaren Instrumenten des HRC immer nur größere oder kleinere Annäherungen an das normative Optimum möglich sein.

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2016, VN, 3/2017, S. 132ff. fort.)

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission | 69. Tagung 2017

- Verbrechen gegen die Menschlichkeit
- Kontroverse um Immunität staatlicher Amtsträger
- Neues Thema Staatennachfolge und -verantwortlichkeit

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts betraut. Die 34 Mitglieder widmeten sich dieser Aufgabe im Jahr 2017 auf ihrer 69. Tagung (1.5.–2.6. und 3.7.–4.8.2017).

Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Zu den im Jahr 2014 in das Arbeitsprogramm aufgenommenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit konnte ein Konventionsentwurf angenommen werden. Nach der Arbeit im Redaktionsausschuss nahm das Plenum 15 Entwurfsartikel mit Präambel und Anhang sowie dazugehöriger Kommentierung in erster Lesung an. Dieser Text wurde nun Regierungen, internationalen Organisationen und anderen zur Stellungnahme vorgelegt. Die ILC betont in Absatz 2 der allgemeinen Kommentierung, dass sie mit dem Entwurf eine völkervertragliche Lücke schließen möchte. Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind international bislang primär durch Richterrecht entwickelt worden, denn es existiert – anders als zu Völkermord und Kriegsverbrechen – noch keine multilaterale Konvention. Absatz 3 der Präambel hebt die Bedeutung des Projekts hervor, weil es sich auch beim Verbot von Verbrechen gegen die Menschlichkeit um zwingendes Recht (*ius cogens*) handelt.

In Entwurfsartikel 1 wird zunächst der Umfang des Konventionsentwurfs, die Verhinderung und Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, abgesteckt. In diesem Zusammenhang stellt Entwurfsartikel 2 klar, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie einhergehende Ge- und Verbote unab-

hängig von einem bewaffneten Konflikt bestehen. Die in Entwurfsartikel 3 zu findende, umfangreiche Definition nimmt diejenige aus Artikel 7 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC) auf. In der dazugehörigen Kommentierung findet sich eine eingehende Aufbereitung der Rechtsprechung internationaler Strafgerichte und -tribunale. Die Hauptpflicht der Verhinderung ist in Entwurfsartikel 4, die der Verfolgung in Entwurfsartikeln 6ff. niedergelegt. Als Teil der Verhinderungspflicht kodifiziert Entwurfsartikel 5 den Grundsatz der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*), demzufolge eine Person nicht in ein Land abgeschoben oder ausgeliefert werden darf, in dem ihr ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit droht. Die dazugehörige Kommentierung in den Absätzen 1 und 3 zählt diesen Grundsatz zu dem weiten Ziel der Verhinderung und betont seine allgemeine, nicht auf das Flüchtlingsrecht beschränkte Anwendung.

Auf der Ebene der Verfolgung sieht Entwurfsartikel 6, Absatz 1 vor, dass Staaten ihre nationale Strafgewalt auf Verbrechen in ihrem Herrschaftsgebiet (Territorialitätsprinzip) und von ihren Staatsangehörigen (aktives Personalitätsprinzip) erstrecken müssen, fakultativ auch auf Verbrechen gegen ihre Staatsangehörigen (passives Personalitätsprinzip). In diesem Zusammenhang schreibt Entwurfsartikel 10 das Prinzip des *aut dedede aut iudicae* fest. Hier bedeutet es, dass ein Staat seine geschaffene Strafgewalt nur dann nicht ausüben braucht, wenn er die Täterin oder den Täter ausliefert. Entwurfsartikel 14 hat die gegenseitige Zusammenarbeit und Rechtshilfe zum Gegenstand. Diese richten sich in erster Linie nach bestehenden Verträgen. In Ausfüllung seines Absatzes 8 ist ein Entwurfsanhang beigefügt, der

Regelungen in Ermangelung eines speziellen Vertrages vorsieht. Den Entwurf schließt Entwurfsartikel 15 über friedliche Streitbeilegung ab. Sein Absatz 2 sieht standardmäßig die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) mit einer Ausstiegsklausel in Absatz 3 vor.

Immunität staatlicher Amtsträger

Gegenstand der Diskussion zur Immunität staatlicher Amtsträgerinnen und -träger war der nunmehr fünfte Bericht der spanischen Berichterstatterin, der im Jahr zuvor nicht rechtzeitig vorgelegen hatte. Die bereits im Jahr 2016 begonnene, höchst kontroverse Debatte über Ausnahmen und Grenzen der Immunität wurde im Jahr 2017 fortgesetzt. Nach Auseinandersetzungen im Redaktionsausschuss konnte schließlich im Plenum ein Entwurfsartikel 7 samt Kommentierung vorläufig angenommen werden. Dabei kam es zu einer großen Ausnahme, denn die Kommission nahm den Text – entgegen ihrer sonstigen Praxis – nicht im Einvernehmen, sondern nach namentlicher Abstimmung vorläufig an. Am Ende stimmten 21 der 34 Mitglieder dafür. Aus den persönlichen Erklärungen geht hervor, dass einige Mitglieder dagegen stimmten, weil sie keine Grundlage im geltenden Völkerrecht für die genannten Ausnahmen sehen. Entwurfsartikel 7 nimmt etwa Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Apartheid, Folter und Verschwindenlassen von der Immunität in materieller Hinsicht aus. Andere Mitglieder kritisierten den Entwurfsartikel ebenfalls, weil ihnen die Begrenzung nicht weit genug ging. So wurde beanstandet, dass die ursprünglich von der Berichterstatterin vorgeschlagene Ausnahme für Korruption gestrichen und das Verbrechen der Aggression nicht berücksichtigt wurde. Bei diesem Thema wird der Zwiespalt zwischen Kodifizierung und Weiterentwicklung beziehungsweise Zementierung und Fortschritt, dem die ILC von Natur aus ausgesetzt ist, deutlich. In jedem Fall ist in Bezug auf Entwurfsartikel 7 zu beachten, dass er nach Entwurfsartikel 3 auf

Staats- und Regierungsvertreterinnen und -vertreter erst mit ihrem Ausscheiden aus dem Amt Anwendung findet, wie seine Kommentierung in ihrem Absatz 3 betont.

Vorläufige Anwendung von Verträgen

Nach weiterer Überarbeitung im Redaktionsausschuss nahm die Kommission schließlich zur vorläufigen Anwendung von Verträgen Entwurfsrichtlinien 1 bis 11 samt Kommentierung vorläufig an. Entwurfsrichtlinie 2 beschreibt den Zweck des Textes als Anleitung bezüglich Recht und Praxis auf vornehmlicher Grundlage von Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties – VCLT). Absatz 2 der allgemeinen Kommentierung bekräftigt die Überzeugung der Kommission, dass ihre Entwurfsrichtlinien geltendes Völkerrecht widerspiegeln. Die auf Artikel 25, Absatz 1 des VCLT basierende Entwurfsrichtlinie 4 stellt klar, dass die vorläufige Anwendung eines Vertrags in ihm selbst, durch gesonderten Vertrag oder auf sonstige Weise vereinbart wird. Ist dies der Fall, so entfaltet der Vertrag gemäß Entwurfsrichtlinie 6 grundsätzlich dieselben Wirkungen wie bei seinem Inkrafttreten. Dies wird unter Verweis auf die Natur der vorläufigen Anwendung nur durch Absatz 5 der Kommentierung dahingehend eingeschränkt, dass sich Unterschiede beispielsweise bei der erleichterten Beendigung und Aufhebung ergeben, wie es auch in Artikel 25, Absatz 2 des VCLT vorgesehen ist. Im Rahmen der Bindung ziehen Verstöße aber nach Entwurfsrichtlinie 7 die Staatenverantwortlichkeit nach sich.

Schutz der Atmosphäre

In seinem vierten Bericht wiederholte der Berichterstatter seine Überzeugung, dass ein besonderes völkerrechtliches Regime zum Schutz der Atmosphäre existiert. Er legte hierzu vier Entwurfsrichtlinien vor, die sich dem Verhältnis des Völkerrechts zum Schutz der Atmo-

sphäre gegenüber dem Handels-, Investitionsschutz- und Seerecht sowie den Menschenrechten widmen. Nach Arbeit im Redaktionsausschuss wurde auf dieser Grundlage eine neue Entwurfsrichtlinie 9 samt Kommentierung vom Plenum vorläufig angenommen. Diese betont in ihrem Absatz 1, dass die Regeln der verschiedenen Rechtsgebiete in gegenseitigem Einklang nach den Grundsätzen der Artikel 30 und 31 des VCLT auszulegen und anzuwenden sind, um ein einheitliches Regime miteinander vereinbar Pflichten zu begründen. Darüber hinaus wurden auf Grundlage eines informellen Austausches mit Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftlern drei weitere Absätze der Präambel samt Kommentierung vorläufig angenommen, die den Zusammenhang zwischen der Atmosphäre und den Weltmeeren und dem Meeresspiegel sowie die grundlegende Bedeutung ihres Schutzes für zukünftige Generationen hervorheben.

Zwingendes Recht

Die Weiterarbeit am Thema zwingendes Recht drehte sich um den zweiten Bericht des Berichterstatters. Dieser widmete sich in erster Linie von Artikel 53 des VCLT ausgehend den Kriterien zur Identifikation zwingender Rechtsnormen. Die vom Berichterstatter vorgeschlagenen sechs dazugehörigen Entwurfsartikel wurden an den Redaktionsausschuss verwiesen. Dabei schließt sich der Berichterstatter dem traditionellen Verständnis an, wonach es sich bei zwingendem Recht um eine Norm des allgemeinen Völkerrechts handelt, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit als feststehend angenommen und anerkannt wird. Das Thema bleibt nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch unter Staaten und Mitgliedern der Kommission höchst umstritten. So hatte Frankreich seine prinzipiellen Bedenken gegen das Konzept zwingenden Rechts erneuert, während Österreich die Unterscheidung zwischen dispositivem und zwingendem Recht befürwortet. Dem Plenum wurde nur der Bericht des Redaktionsausschusses zur Kenntnisnahme vorgestellt.

Umweltschutz und bewaffnete Konflikte

Am Thema Umweltschutz und bewaffnete Konflikte konnte nur eingeschränkt weitergearbeitet werden, denn die frühere Berichterstatterin war mittlerweile ausgeschieden. Auf der Tagung wurde eine Arbeitsgruppe zur weiteren Diskussion einberufen und die Finnischerin Marja Lehto zur neuen Berichterstatterin ernannt.

Staattennachfolge und -verantwortlichkeit

Als neues Thema wurde die Nachfolge von Staaten in Bezug auf Staatenverantwortlichkeit aufgenommen und der Tscheche Pavel Štruma zum Berichterstatter berufen. Dieser stellte in seinem ersten Bericht die Grundzüge des Themas vor, das an zwei frühere Projekte der Kommission zu Staattennachfolge und -verantwortlichkeit anknüpft. Es soll sie verbinden sowie verbliebene Lücken schließen. Während der Tagung wurde im Redaktionsausschuss an ersten, vom Berichterstatter vorgeschlagenen Entwurfsartikeln gearbeitet und die vorläufigen Ergebnisse der Kommission präsentiert. Im Weiteren beabsichtigt die Kommission ihrem Mandat entsprechend, die Rechtslage sowohl zu kodifizieren als auch weiterzuentwickeln. Dabei soll ein den Staaten behilfliches allgemeines Rechtsregime entstehen, das gegenüber besonderen Vereinbarungen subsidiär ist.

Weiteres

Die Kommission nahm ferner allgemeine Rechtsgrundsätze und Beweisführung vor internationalen Gerichten und Tribunalen als Themen in ihr Langzeitprogramm auf.

Anton O. Petrov

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anton O. Petrov, Völkerrechtskommission: 68. Tagung 2016, VN, 3/2017, S. 135f., fort.)

Personalien

Friedenssicherung



Christine Schraner Burgener
UN PHOTO: MANUEL ELIAS

Zur Sondergesandten für Myanmar wurde am 26. April 2018

Christine Schraner Burgener ernannt. Die 55-Jährige hat über 25 Jahre Erfahrungen in der Diplomatie und war in der Schweiz für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten – zuletzt als Botschafterin für Deutschland – tätig. Zuvor hat die Schweizerin unter anderem als damalige Botschafterin in Thailand nach dem dortigen Ausbruch von Gewalt im Jahr 2010 zwischen den Konfliktparteien vermittelt. Burgener soll durch das neu eingeführte Amt zur Bewältigung der Krise der Rohingya beitragen.

Der Brasilianer **José Viegas Filho** wurde am 4. Mai 2018 Sonderbeauftragter für Guinea-

Bissau und Leiter des Integrierten Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS). Der 76-jährige ist Nachfolger des Maliers Modibo Touré (vgl. Personalien, VN, 4/2016, S. 182). Der ehemalige Verteidigungsminister zwischen den Jahren 2003 und 2004 ist bereits seit dem Ende der 1960er Jahre im diplomatischen Dienst Brasiliens tätig gewesen, unter anderem als Delegationsleiter von UN-Konferenzen und zuletzt als Botschafter in Italien.

Gerichte

UN-Generalsekretär António Guterres berief am 4. Mai 2018 **Susan D. Page** zur Sonderberaterin für Rechtsstaatsförderung. Die 54-Jährige soll die Umsetzung von Berichtsempfehlungen der im Jahr 2012 gegründeten Globalen Koordinierungsstelle für die Bereiche Polizei, Justiz und Strafvollzug bei der Rechtsstaatsförderung in Postkonflikt- und anderen Krisensituationen unterstützen. Zuvor hat die Amerikanerin unter anderem bei zwei UN-Friedensmissionen in Haiti mitgewirkt (MINUJUSTH und MINUSTAH) und war die erste US-Botschafterin in Südsudan.

Kultur

Seit dem 15. November 2017 ist **Audrey Azoulay** die Generaldirektorin der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO). Die 45-jährige Französin hat bereits zahlreiche Erfahrungen in den Bereichen Kommunikation und Rundfunk gesammelt und war von Februar 2016 bis Mai 2017 Frankreichs Ministerin für Kultur und Kommunikation. Sie tritt die Nachfolge für Irina Bokowa aus Bulgarien an (vgl. Personalien, VN, 5/2009, S. 234).



Audrey Azoulay
UN PHOTO: KIM HAUGHTON

Deutschland

Der deutsche Botschafter **Hanns Heinrich Schumacher** wurde am 14. März 2018 in die fünfte Beratungsgruppe des UN-Generalsekretärs zum

Friedenskonsolidierungsfonds (PBF) berufen. Der 69-Jährige war zuletzt zwischen den Jahren 2011 und 2014 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den UN in Genf (vgl. Personalien, VN 4/2014, S. 185). Der PBF ist das Finanzierungsinstrument der Vereinten Nationen, das darauf zielt, den Frieden in gefährdeten oder von gewaltsamen Konflikten betroffenen Ländern zu erhalten. Zusammen mit neun weiteren Persönlichkeiten berät und beaufsichtigt er die Zuweisungen, die Programmplanung und die Politik des PBF.

Am 27. März 2018 wurde eine Sachverständigengruppe der Vereinten Nationen für Jemen ernannt, deren Mandat bis zum 28. März 2019 läuft. Als Mitglied wurde auch der Deutsche **Wolf-Christian Paes** berufen, der bis dahin als Leiter für Beratungsvorhaben beim Internationalen Konversionszentrum Bonn (BICC) tätig war. Der Experte für die Kontrolle und Verhinderung der Verbreitung von Kleinwaffen sowie leichten Waffen und vier weitere Sachverständige sollen zu Jemen beratend tätig sein.

Zusammengestellt von Messo Ghirmai und Patrick Rosenow.

Frieden durch Bildung

Katja Römer

Die Herausgeberin Aigul Kulnazarova und der Herausgeber Christian Ydessen machen gleich zu Beginn klar: Die Arbeit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) war und ist entscheidend für die Entwicklung von Bildungssystemen weltweit.

Die insgesamt dreizehn Autorinnen und Autoren aus unterschiedlichen Weltregionen und Fachrichtungen untersuchen anhand umfangreicher Archivmaterialien, welche Bildungsprogramme die UNESCO in den frühen Jahren nach ihrer Gründung erarbeitet hat und wie sich diese in der Praxis auf internationaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene niedergeschlagen haben. Der internationale Austausch und die Friedensarbeit mittels Bildung stehen dabei im Fokus. Die Möglichkeiten und Grenzen internationaler Zusammenarbeit werden genauso in den Blick genommen wie nationale politische Debatten über die Umsetzung von UNESCO-Programmen. Fünf Teile führen durch die frühe Geschichte der UNESCO-Bildungsarbeit.

Nach einem ersten Teil, der die Grundlagen von UNESCO-Bildungsprogrammen beleuchtet, liegt in einem zweiten Teil der Fokus auf Entwicklungen in einzelnen Ländern. Die unterschiedlichen Bewertungen der Bildungsprogramme durch Konservative und Progressive in den USA sind hier beispielsweise genauso ein Thema wie die Rolle der UNESCO-Bildungsinitiativen für die Wege Japans und Deutschlands aus der politischen Isolation heraus in die internationale Gemeinschaft. Kritisch beleuchtet wird die UNESCO-Initiative zum Leben in einer Weltgemeinschaft.

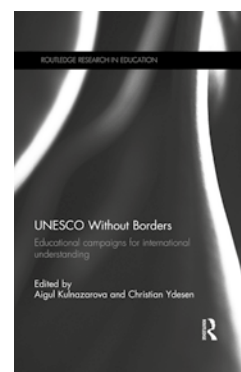
In Teil drei betrachten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Initia-

tiven der UNESCO zur Ausgestaltung des Geschichtsunterrichts. Hier wird beispielsweise gezeigt, wie entscheidend die UNESCO für die Überarbeitung belgischer Schulbücher mithilfe belgischer und deutscher Forscherinnen und Forscher war mit dem Ziel, antideutsche Propaganda zu entfernen. Die Schulbuchforschung in Brasilien, Japan und Mexiko sind Themen weiterer Beiträge.

Der vierte Teil geht auf die UNESCO-Bildungsprogramme gegen Rassismus und für Toleranz ein. Neben einer Betrachtung der Antirassismus-Initiativen über Schulbücher, die auch innerhalb der UNESCO umstritten waren, bietet das Buch eine kritische Analyse des UNESCO-Einflusses auf das Bildungssystem Südafrikas während der Apartheid.

Im fünften und letzten Teil stellen Kulnazarova und Ydessen die Wirkung der UNESCO-Bildungsinitiativen für internationale Verständigung in einer geteilten Welt dar. Sie analysieren dafür beispielhaft die Entwicklungen in den USA und in der damaligen Sowjetunion.

Das Buch zeichnet anhand von detaillierten Analysen ein differenziertes Bild der UNESCO-Bildungsarbeit auf globaler Ebene sowie in ausgewählten Ländern. Die Publikation profitiert dabei von den unterschiedlichen Fachrichtungen der Autorinnen und Autoren und ihren jeweiligen Perspektiven. Sie weisen dabei auch auf weiteren Forschungsbedarf an zahlreichen Stellen hin. Es handelt sich um eine lohnenswerte Lektüre für alle, die sich politisch, theoretisch oder ganz praktisch mit Bildung beschäftigen, insbesondere in Ländern in der Konfliktfolgezeit. Aber auch jene, die mehr über die Geschichte internationaler Organisationen und ihre Wirkungskreise erfahren wollen, werden dieses Buch gerne lesen.



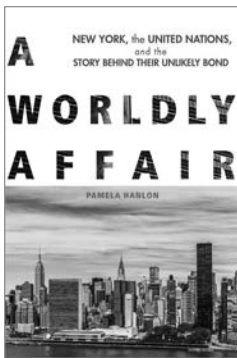
Aigul Kulnazarova/
Christian Ydessen
(Hrsg.)

**UNESCO Without
Borders.
Educational
Campaigns for
International
Understanding**

London:
Routledge 2017,
288 S.,
115,00 brit. Pfund

Weltorganisation in New York

Katharina Müller



Pamela Hanlon

**A Worldly Affair.
New York, the
United Nations
and the Story
Behind their
Unlikely Bond**

New York:
Fordham University
Press 2017,
248 S.,
29,95 US-Dollar

Dass der Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York ist, scheint uns heute selbstverständlich. Doch diese so vertraute Verbindung der UN zu New York hat ihre eigene Geschichte und so ist es fast erstaunlich, dass es bisher nicht mehr Literatur dazu gibt. Die in New York lebende Journalistin Pamela Hanlon hat sich des Themas nun angenommen.

In den über 70 Jahren hat das Verhältnis zwischen der Weltorganisation und der amerikanischen Metropole einige Höhen und Tiefen erlebt. Als in den 1940er Jahren die neu gegründeten UN nach einem dauerhaften Sitz suchten, bestand in der amerikanischen Bevölkerung eine ausgesprochene Begeisterung für die neue Organisation. Der damalige New Yorker Bürgermeister Fiorello LaGuardia war überzeugt, den Vereinten Nationen mit seiner Stadt den perfekten Sitz bieten zu können – der Weg bis zur Entscheidung für Manhattan und die Einweihung des architektonisch herausragenden Gebäudes ist ein faszinierender. Dementsprechend behandelt knapp das erste Drittel des Buches die Vorgeschichte, von vorläufigen Einrichtungen in London und New York, die quer über das Stadtgebiet verteilt lagen. Allein um die berühmte Spende der Familie Rockefeller, die der Stadt New York den Kauf des ehemaligen Schlachthofgeländes am East River möglich machte und nach monatelangem Gezerre innerhalb weniger Tage zur Entscheidung führte, dreht sich ein kurzes Kapitel.

Von hier bis zur kürzlich abgeschlossenen Komplettrenovierung des in die

Jahre gekommenen Gebäudekomplexes spannt sich der Bogen. Thematisiert wird jene spannende Schnittstelle, an der internationale und lokale Politik aufeinander treffen, wo die Lebenswelt der Diplomatinen und Diplomaten den örtlichen Anliegen gegenüber steht und beide Seiten einen Weg des harmonischen Zusammenlebens finden müssen. Bekannte Geschichten tauchen auf, wie das Angebot Donald J. Trumps, den Hauptsitz günstiger als andere zu renovieren oder die Konflikte um unbezahlte Parkgebühren und Strafmandate, aber auch weniger geläufige Anekdoten wie jene um die privaten Wohnungen der Generalsekretäre.

Eine intensive Recherche macht sich bemerkbar. Informationen wurden aus Archiven, Memoiren, Zeitungen und gezielt geführten Interviews zusammengetragen. Viele persönliche Sichtweisen von Beteiligten und Zeitzeugen kommen zur Sprache, wobei deutlich wird, wie einzelne Persönlichkeiten, ihre Handlungen sowie die persönlichen und familiären Beziehungen zwischen ihnen in der Weltpolitik eine Rolle spielen können. Aus der Sichtweise einer New Yorkerin hat Pamela Hanlon einen Teil der Lokalgeschichte und der amerikanischen (Innen-)Politik angenehm lesbar aufbereitet, komplettiert mit mehreren Fotoseiten. Deutlich scheint durch, dass, bei aller gründlichen Recherche und wissenschaftlichen Genauigkeit, das Buch mit viel Liebe zur Stadt New York verfasst wurde. Es handelt sich also um eine Lektüre, die fundiertes Sachwissen bietet und gleichermaßen Spaß macht.

Weder Krieg noch Frieden

Herfried Münkler

Dass sich das Kriegsgeschehen in den letzten Jahrzehnten verändert hat, ist unumstritten; keine Einigkeit herrscht indes in der Frage, in welche Richtung und wie sehr es sich verändert hat: ob man von einer schrittweisen Transformation des Krieges sprechen sollte oder ob die Kriege der ›westfälischen Ordnung‹, die von Staaten gegen Staaten geführt wurden, durch einen gänzlich anderen Typ des Krieges abgelöst worden sind. Die unterschiedliche Wahrnehmung dieser Veränderungen und die damit verbundenen Begriffsprägungen zeigen sich auch in dem von Hans-Georg Ehrhart herausgegebenen Sammelband, dessen insgesamt vierzehn Beiträge unter den Stichworten ›Konzepte‹, ›Akteure‹ und ›Herausforderungen‹ geordnet sind.

Dass bei so vielen Beiträgen, zumal bei Autorinnen und Autoren unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen, eine ›bunte Mischung‹ aus Beobachtungen zum jüngsten Kriegsgeschehen und Prognosen zu dessen Entwicklung im 21. Jahrhundert zusammenkommen, ist kaum verwunderlich: Da geht es um den Kampf um Wasser (Tobias von Lossow) ebenso wie um hybride Schattenkriegführung in der Ukraine (Johann Schmid), um den Krieg als Mittel gegen den Terrorismus (Martin Kahl) wie um Robotik als einen Paradigmenwechsel für Militär und Sicherheitspolitik (Marcel Dickow), um die militärische Nutzung des Cyberraums (Roland Kaestner) ebenso wie um die Rolle von Milizen in Kriegen und fragilen Staaten (Ulrich Schneckener), um nur einige zu nennen. Diese ›bunte Mischung‹ ist selbstverständlich nicht nur dem Format eines Sammelbands geschuldet, sondern trägt auch den kaum einzugrenzenden Entwicklungsmöglichkeiten des Kriegsgeschehens im 21. Jahrhundert Rechnung:

Man muss einen polyperspektivischen Blick haben, um möglichst viel wahrzunehmen und auf dieser Grundlage abschätzen zu können, welche Entwicklungen wahrscheinlicher sind als andere. So ist der Sammelband zu einem überaus instruktiven Erkundungsgang durch das jüngere Kriegsgeschehen und dessen Entwicklungsdynamiken geworden.

Der Herausgeber hat es jedoch nicht bei einer Inaugenscheinnahme des vielgestaltigen Kriegsgeschehens belassen, sondern dem fünf Beiträge vorangestellt, die sich mit Theorien und Begriffen der neueren Entwicklungen beschäftigen. Ehrhart selbst präferiert dabei den Begriff ›postmoderne Kriegführung‹, während Max M. Mutschler in Anlehnung an Zygmunt Bauman von ›flüchtiger Kriegführung‹ spricht; Felix Wassermann wiederum sieht in der Verwischung von Staatenkrieg, Bürgerkrieg und Frieden das Signum dessen, was auf uns zukommt, während Bernhard Koch fragt, ob es nicht bei der Führung hybrider Kriege auch einer hybriden Ethik bedarf. Andreas Herberg-Rothe und andere fragen sich dagegen, ob wir es womöglich mit einem Kampf um die Grundlagen der Weltordnung zu tun haben, der aus dem relativen Abstieg der USA entstanden ist. Wie im eher phänomenologischen Teil des Buches gibt es auch in den theoretisch-konzeptionellen Beiträgen keine gemeinsame Hypothese und keine einheitliche Vorstellung von der zukünftigen Entwicklung – allenfalls negatorischer Art, nämlich dass die Ordnung der Binarität, wie sie im ›Westfälischen System‹ vorherrschte, im Zerfall begriffen ist: Es wird zukünftig ein Drittes zwischen Krieg und Frieden geben, von dem wir aber nicht wissen, wie bedeutsam es sein wird. Das Buch rät dazu, dass wir uns darauf einstellen.



Hans-Georg Ehrhart
(Hrsg.)

**Krieg im 21.
Jahrhundert.
Konzepte, Akteure,
Herausforderungen**

Baden-Baden:
Nomos 2017, 377 S.,
74,00 Euro

Dokumente der Vereinten Nationen

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

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2405(2018)	8.3.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. März 2019 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die UNAMA und der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs die internationalen zivilen Maßnahmen weiterleiten und koordinieren werden, in voller Zusammenarbeit mit der Regierung Afghanistans. Der Rat erklärt erneut, wie wichtig es ist, die volle Beteiligung der Frauen an allen Phasen des Prozesses der Sicherheitssektorreform zur Unterstützung der Durchführung der Resolution 1325(2000) zu steigern.	Einstimmige Annahme
Burundi	S/PRST/2018/7	5.4.2018	Der Sicherheitsrat zeigt sich besorgt über die politische Lage in Burundi sowie die schleppenden Fortschritte im innerburundischen Dialog unter der Leitung der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) und das mangelnde Engagement der Regierung Burundis. Der Sicherheitsrat begrüßt und unterstützt das von der Afrikanischen Union (AU) auf ihrem 30. Gipfeltreffen und von der EAC auf ihrem 19. Gipfeltreffen erneuerte Bekenntnis zu einer friedlichen Lösung durch einen alle Seiten einschließenden Dialog auf der Grundlage des Abkommens von Arusha vom 28. August 2000.	
Haiti	S/RES/2410(2018)	10.4.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Justiz in Haiti (MINUJUSTH) bis zum 15. April 2019 zu verlängern. Darüber hinaus beschließt er, der Regierung bei der Stärkung der rechtsstaatlichen Institutionen behilflich zu sein, die haitianische Nationalpolizei weiter zu unterstützen und zu entwickeln sowie die Menschenrechtssituation zu beobachten, zu analysieren und darüber Bericht zu erstatten.	+13; -0; =2 (China, Russland)
Internationale Strafgerichte	S/PRST/2018/6	19.3.2018	Der Sicherheitsrat ersucht den Internationalen Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe, bis zum 15. April 2018 einen Bericht zu den Fortschritten seiner Arbeit seit der letzten Überprüfung im Dezember 2015 vorzulegen. Der Rat ersucht die Informelle Arbeitsgruppe für die internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshöfe, den Bericht des Mechanismus sowie den bis zum 31. März 2018 dem Sicherheitsrat vorzulegenden Bericht des Amtes für interne Aufsichts-Dienste über die Bewertung der Methoden und der Arbeit des Mechanismus eingehend zu prüfen und ihre Auffassungen und etwaigen Feststellungen oder Empfehlungen vorzulegen.	
Liberia	S/PRST/2018/8	19.4.2018	Der Sicherheitsrat würdigt die Leistungen und Fortschritte, die das Volk und die Regierung Liberias seit 2003 bei der Festigung dauerhaften Friedens und anhaltender Stabilität erzielt haben, sowie ihre weitere Entschlossenheit, demokratische Prozesse und Institutionen zu achten und weiterzuentwickeln. Er unterstreicht, dass erhebliche Verbesserungen im gesellschaftlichen Zusammenhalt und in der Sicherheitsgesamtlage in Liberia sowie Fortschritte bei der Achtung der Menschenrechte erzielt wurden, die allesamt eine entscheidende Rolle bei der Festigung des Friedens und der Stabilität spielen.	
Nordkorea	S/RES/2407(2018)	21.3.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das festgelegte und geänderte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 24. April 2019 zu verlängern. Er ersucht die Sachverständigengruppe, bis zum 7. September 2018 ihren Halbjahresbericht und spätestens am 14. März 2019 ihren Schlussbericht vorzulegen.	Einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/RES/2409(2018)	27.3.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) bis zum 31. März 2019 zu verlängern. Der Rat beschließt, dass das Mandat der MONUSCO die folgenden vorrangigen Aufgaben umfasst: Schutz von Zivilpersonen, Durchführung des Abkommens vom 31. Dezember 2016 und Unterstützung des Wahlprozesses für die geplanten Wahlen am 23. Dezember 2018, Schutz des Personals der Vereinten Nationen, Stabilisierung und Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung, Reform des Sicherheitssektors sowie die Durchsetzung des Sanktionsregimes.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/RES/2408(2018)	27.3.2018	Der Sicherheitsrat verlängert das Mandat der Hilfsmission in Somalia (UNSOM) bis zum 31. März 2019. Der Rat fordert UNSOM auf, ihre Präsenz auf nationaler und regionaler Ebene innerhalb der gegebenen Möglichkeiten auszubauen, um Politikberatung für alle Parteien bereitzustellen. Die Mission soll die Regierung außerdem in der Vorbereitung von inklusiven, glaubwürdigen und transparenten Wahlen unterstützen.	Einstimmige Annahme
Sudan/Südsudan	S/RES/2400(2018)	8.2.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der ursprünglich gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe, bis zum 12. März 2019 zu verlängern. Der Rat ersucht die Sachverständigengruppe, dem Ausschuss des Sicherheitsrats betreffend Sudan spätestens am 12. August 2018 einen Zwischenbericht über ihre Tätigkeit vorzulegen und bis zum 12. Januar 2019 einen Schlussbericht mit ihren Feststellungen und Empfehlungen vorzulegen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2406(2018)	15.3.2018	Der Sicherheitsrat verlangt, dass alle Konfliktparteien in Südsudan die Kampfhandlungen umgehend einstellen. Der Rat verlangt, dass die Übergangsregierung der nationalen Einheit die in dem Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen zwischen der Regierung Südsudans und den Vereinten Nationen festgelegten Verpflichtungen einhält und umgehend aufhört, die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) zu behindern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2411(2018)	13.4.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das in den Resolutionen 2024(2011) und 2075(2012) geänderte Mandat der Interims-Sicherheitstruppe für Abyei (UNISFA) bis zum 23. April 2018 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/2412(2018)	23.4.2018	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2024(2011) und Resolution 2075(2012) beschlossene Mandat der UNISFA bis zum 15. Oktober 2018 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass dies die letzte Verlängerung des Mandats ist, sofern nicht die Parteien die in Ziffer 3 beschriebenen konkreten Maßnahmen treffen. Der Rat beschließt, die genehmigte Truppenstärke von 4 791 ab dem 15. Oktober 2018 auf 4 250 Soldaten zu verringern, es sei denn, er beschließt das geänderte Mandat zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Syrien	S/RES/2401(2018)	24.2.2018	Der Sicherheitsrat verlangt, dass alle Parteien unverzüglich die Feindseligkeiten einstellen und sofort tätig werden, um die vollständige und umfassende Erfüllung dieser Forderung durch alle Parteien zum Zweck einer humanitären Pause für eine ununterbrochene Dauer von mindestens 30 aufeinanderfolgenden Tagen in ganz Syrien zu gewährleisten und so die sichere, ungehinderte und nachhaltige Bereitstellung humanitärer Hilfe und Dienste sowie medizinische Evakuierung der lebensgefährlich Kranken und Verletzten zu ermöglichen.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2398(2018)	30.1.2018	Der Sicherheitsrat begrüßt die seit dem 11. Februar 2014 erzielten Fortschritte bei dem von den Führern geleiteten Friedensprozess und die Anstrengungen der Führer und ihrer Unterhändler, eine umfassende und dauerhafte Regelung herbeizuführen. Der Rat nimmt Kenntnis von dem Ergebnis der Zypern-Konferenz und legt beiden Seiten und allen Beteiligten eindringlich nahe, ihren politischen Willen und ihr Bekenntnis zu einer Regelung unter der Ägide der Vereinten Nationen zu erneuern.	Einstimmige Annahme

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Leitung der Redaktion: Patrick Rosenow

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

Druck und Verlag:

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

Erscheinungsweise: zweimonatlich

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 120,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*

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

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Franziska Fiebig
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-26
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: fiebig@bwv-verlag.de

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

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

Präsidium

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

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

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

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

Landesverbände

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

Landesverband Bayern

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

Landesverband

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

Landesverband Hessen

Vorsitzender: Dustin Dehez
info@dgvn-hessen.org

Landesverband

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

Landesverband Sachsen,

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

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