

VEREINTE NATIONEN

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

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



**Starke UNO.
Bessere Welt.**

UN-Polizeiarbeit

AUS DEM INHALT

UN-Polizei: Ordnungshüter vor großen Herausforderungen

Philipp Rotmann

»Jede Polizei hat ein anderes Aufgabenverständnis«

Interview mit Stefan Feller, Leitender UN-Polizeiberater

Zwischen Sicherheits- und Außenpolitik

Deutsche Polizeikräfte im internationalen Kriseneinsatz

Steffen Eckhard

Standpunkt | Mehr deutsche Polizei in UN-Friedenseinsätzen!

Winfried Nachtwei

Die UN und Organisierte Kriminalität

Die heutigen Instrumente sind nicht mehr ausreichend

Mark Shaw



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

215

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

Verbrechensbekämpfung in einem komplexen Umfeld

Polizeiarbeit und Verbrechensbekämpfung gehörten ursprünglich nicht zu den Aufgaben der Vereinten Nationen. Erst in den neunziger Jahren wurden Institutionen und Übereinkommen geschaffen, um mit grenzüberschreitenden ›Geißeln‹ wie Menschenhandel, Schleusung von Migranten, Drogen- und Waffenhandel umzugehen. In diesem Themenheft werden zum einen die Aufgaben und Probleme der UN-Polizei bei der Friedenssicherung und zum anderen die Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen bei der Kriminalitätsbekämpfung beleuchtet.

Philipp Rotmann räumt ein, dass die UN-Polizei in den Friedensmissionen heute weitaus komplexere Aufgaben zu bewältigen hat als noch vor 20 Jahren, dass sie aber mehr mit der Verwaltung von Mängeln beschäftigt ist als mit der Lösung dieser Aufgaben. **Stefan Feller**, Leiter der UN-Polizeiberater, widerspricht im Interview dieser Einschätzung und erklärt, dass die UN-Polizei aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt und unter anderem eine neue Polizeidoktrin auf den Weg gebracht habe. **Steffen Eckhard** kritisiert, dass die Beteiligung mit Polizeikräften aus Deutschland seit dem Jahr 2000 massiv zurückgegangen ist und bei gegenwärtig rund 130 Personen steht. Will Deutschland seinem Anspruch nach mehr außenpolitischer Verantwortung gerecht werden, müssten einige bürokratische und ideologische Hindernisse überwunden werden. Verteidigungsexperte **Winfried Nachtwei** fordert konkret, dass polizeiliche Auslandseinsätze zu den Kernaufgaben der deutschen Polizeien gehören sollten und ein nationales Planziel festgelegt werden muss.

Bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sieht **Mark Shaw** die Vereinten Nationen zunehmend an den Rand gedrängt. Um nicht den Anschluss zu verlieren, müssten die UN, vor allem das Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, eine kohärentere Strategie verfolgen und sich institutionell neu aufstellen. Beim Thema Drogenhandel sieht **Günther Maihold** den bisherigen ›Krieg gegen die Drogen‹ als gescheitert an. Von lateinamerikanischen Ländern wird daher eine fairere Lastenteilung gefordert und mehr Geld für Erziehung und Prävention. Bei der internationalen Korruptionsbekämpfung kann Deutschland wieder mitreden. Mit zehnjähriger Verspätung trat das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption im November 2014 in Deutschland in Kraft. **Sebastian Wolf** nennt die Gründe für die späte Ratifizierung und sieht in dem neuen Überwachungsmechanismus eine Weiterentwicklung, die als Vorbild dienen kann.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

UN-Polizeiarbeit

Inhalt

| | |
|--|----|
| Philipp Rotmann UN-Polizei: Ordnungshüter vor großen Herausforderungen | 51 |
| »Jede Polizei hat ein anderes Aufgabenverständnis« Interview mit Stefan Feller, Leitender UN-Polizeiberater | 56 |
| Steffen Eckhard Zwischen Sicherheits- und Außenpolitik Deutsche Polizeikräfte im internationalen Kriseneinsatz | 59 |
| Winfried Nachtwei Standpunkt Mehr deutsche Polizei in UN-Friedenseinsätzen! | 65 |
| Mark Shaw Die UN und Organisierte Kriminalität Die heutigen Instrumente sind nicht mehr ausreichend | 66 |
| Günther Maihold Internationales Drogenregime in der Bewährung Herausforderungen durch die drogenpolitische Reformdebatte in Lateinamerika | 72 |
| Sebastian Wolf Internationale Korruptionsbekämpfung Zur Weiterentwicklung des UN-Übereinkommens gegen Korruption | 79 |
| AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN | |
| Sozialfragen und Menschenrechte Theodor Rathgeber Menschenrechtsrat Tagungen 2014 | 84 |
| BUCHBESPRECHUNGEN | 87 |
| PERSONALIEN | 92 |
| DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN | 93 |
| English Abstracts | 95 |
| Impressum | 96 |

UN-Polizei: Ordnungshüter vor großen Herausforderungen

Philipp Rotmann

Seit den sechziger Jahren dienen Polizeibeamte in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen. Ihre Zahl hat sich seitdem vervielfacht, ihre Arbeit ist nicht mehr wiederzuerkennen. Doch trotz aller Fortschritte bleibt das System UN-Polizei in der ständigen Mangelverwaltung gefangen. Mit gezielten, effektiven und kostengünstigen Investitionen könnte Deutschland viel dazu beitragen, dass die ›Freunde und Helfer‹ in Zukunft wirksamere Arbeit leisten.

Wenn die Waffen ruhen und mehr oder weniger wirksame politische Lösungen – oft abgesichert durch Blauhelme der Vereinten Nationen – den Weg aus dem (Bürger-)Krieg weisen, ist damit noch lange nicht für die Sicherheit derjenigen gesorgt, die keine Uniform tragen. Der Großteil der Bevölkerung – Frauen und Männer, Kinder und Alte – sind auf ein Mindestmaß an Vorhersagbarkeit und Vertrauen angewiesen, sich frei bewegen, das Lebensnotwendige besorgen, den Lebensunterhalt verdienen oder zur Schule gehen zu können. Wo dies nicht möglich ist, entsteht schnell der Nährboden für den nächsten gewaltsamen Konflikt.

Diese Sicherheit zumindest ansatzweise zu gewährleisten, ist gemeinhin Aufgabe der Polizei als Teil eines funktionierenden Justizsystems. In direkten Nachkriegssituationen oder schwelenden Konflikten sind örtliche Polizei- und Sicherheitsbehörden dazu oft nicht allein in der Lage. Als Teil moderner Friedenseinsätze sind sie deshalb auf die Unterstützung internationaler Polizeikräfte angewiesen.

Dramatisches Wachstum

Dieser Teil der UN-Friedenssicherung hat in den letzten drei Jahrzehnten sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ein dramatisches Wachstum erfahren (vgl. Schaubild S. 52). Der Bedarf an UN-Polizeikräften ist sogar schneller gewachsen als die Zahl der mandatierten Blauhelme: 1988, immerhin knapp 25 Jahre nach dem ersten Einsatz von Polizeibeamten in Kongo, waren gerade einmal 35 unbewaffnete ›Zivilpolizisten‹ als Teil der UN-Mission in Zypern tätig. Zehn Jahre später, 1998, entsandten die Vereinten Nationen immerhin bis zu 3000 Polizeibeamte in eine Handvoll Friedenseinsätze. Heute dienen weltweit mehr als 12 000 UN-Polizistinnen¹ und Polizisten aus 90 Ländern in 15 Einsätzen.² Fast die gesamte Personalstärke konzentriert sich auf acht große Einsätze, die Mehrheit davon auf dem afrikanischen Kontinent.³

Noch bedeutender im Hinblick auf die damit verbundenen Herausforderungen ist die qualitative Komponente dieser Ausweitung, die in den letzten 15 Jahren stattgefunden hat. Im Zuge des Wandels der UN-Friedenseinsätze von der traditionellen Beobachterrolle zur ungleich komplexeren Aufgabe des Aufbaus staatlicher Institutionen wurden Polizeikräfte zum »unverzichtbaren Baustein jeglichen Übergangs zu einer stabileren politischen Ordnung«, wie es der ehemalige Außenminister Guido Westerwelle anlässlich einer Polizeikonferenz im Oktober 2012 in Berlin formulierte.⁴

Polizeiarbeit im (Nach-)Kriegszustand

Polizeiarbeit in schwelenden Konflikten unterscheidet sich gänzlich von Polizeiarbeit in stabilen Gesellschaften, sowohl aus Sicht der Polizeibeamtinnen und -beamten und ihrer gesellschaftlichen Rolle als auch aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, deren Sicherheit im täglichen Leben durch die Polizei gewährleistet werden sollte. Meist sind örtliche Polizeikräfte damit überfordert.

Der Unterschied im Selbstverständnis gegenüber europäischen Polizeibeamtinnen und -beamten ist enorm. Das führt bei der erstmaligen Entsendung



Philipp Rotmann, geb. 1980, ist Associate Director am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind globale Friedens- und Sicherheitspolitik, Friedenseinsätze und der Schutz von Zivilisten.

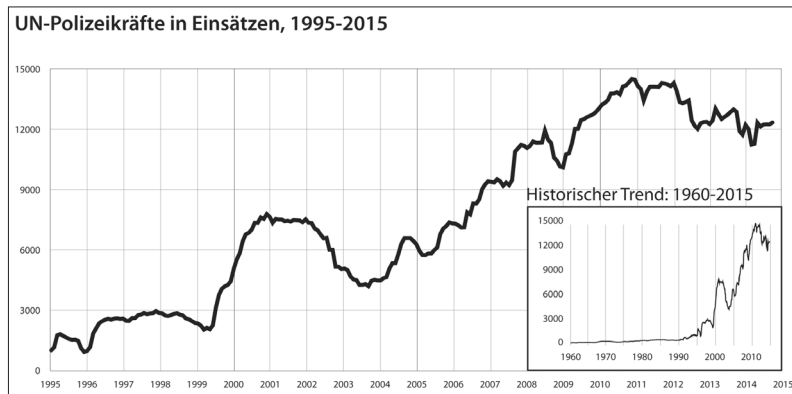
¹ Der Anteil an Frauen bei der UN-Polizei ist gering. Statistisch erfasst wird er erst seit dem Jahr 2009. Demnach stieg er von 7,3 Prozent auf heute 10 Prozent (Februar 2015), siehe: www.un.org/en/peacekeeping/documents/gender_screns1325_chart.pdf sowie www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2015gender/feb15.pdf

² Schon vor der Zypern-Mission (UNFICYP) 1964 entsandten die Vereinten Nationen kleine Gruppen von Polizisten als Teil der Friedensmissionen in Kongo (ONUC) 1960 und in West-Neuguinea (UNSF) 1962, siehe Duncan Chappell/John Evans, *The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations*, Criminal Law Forum, 10. Jg., 1999, S. 171–271, hier S. 179; Erwin A. Schmidl, *Police in Peace Operations*, Landesverteidigungsakademie, Wien 1998.

³ Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Peacekeeping Operations, www.un.org/en/peacekeeping/documents/Yearly.pdf

⁴ Zitiert nach Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *The Right Capacities for New Challenges. Making International Police Peacekeeping More Effective for the 21st Century*, Berlin 2013, S. 9, www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2013/Eckhard_et_al_2013_UNPOL_international_police_peacekeeping.pdf (Übersetzung des Autors)

UN-Polizeikräfte in Einsätzen, 1995–2015 und 1960–2015



Quelle: UN DPKO (2015) Statistics: Troop and Police Contributors, www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml, letzter Zugriff: 9.4.2015 (1995–2015: monatliche Daten, 1960–1994: Trend vom Autor geschätzt).

UN-Polizeikräfte arbeiten täglich eng mit den Kolleginnen und Kollegen vor Ort zusammen und sind auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen.

in meist außereuropäische Krisengebiete zwangsläufig zu einem Kulturschock, und zwar zusätzlich zu den ohnehin unvermeidlichen Formen des Kulturschocks aufgrund von Sprachproblemen, Ernährungsgewohnheiten oder anderer Umgangsformen. Das liegt daran, dass die kulturelle Einbettung professioneller Polizeiarbeit im eigenen Land so selbstverständlich ist, dass sie für die meisten Polizeiangehörigen im täglichen Leben nicht wahrgenommen und auch in der Polizeiausbildung kaum thematisiert wird. Dementsprechend fehlt der Bezugspunkt für das, was im Einsatz an Unvorhersehbarem passieren kann. Was eine Nachkriegsgesellschaft vom gewohnten Umfeld eines deutschen Polizeibeamten unterscheidet, geht viel tiefer als das Fehlen von Infrastruktur, Fahrzeugen oder bestimmten Gesetzen. Es fehlt der Grundkonsens über die Funktion von Polizei und Justiz in der Gesellschaft, und die Erwartungen daran unterscheiden sich innerhalb der Gesellschaft wie innerhalb der Sicherheitskräfte erheblich.

Im Regelfall ist die Präsenz uniformierter Polizeikräfte im täglichen Leben minimal, und wo Polizei auftritt, hat sie wenig gemein mit dem Ideal vom ›Freund und Helfer‹. Es gibt oft keine funktionierende Notrufnummer; wird ein Verbrechen begangen, schreitet niemand ein. Polizeidienststellen sind für die meisten Menschen nicht erreichbar, oder die Wahrscheinlichkeit, dort Hilfe zu erhalten, ist gering. Die meisten Verbrechen werden weder angezeigt noch verfolgt. Menschen leben in täglicher Unsicherheit, viele werden Opfer von Gewalt, manche greifen zu Selbstjustiz und schaffen damit immer neuen Nährboden für die Mobilisierung von Gewalt auf Gruppen- wie auf nationaler Ebene.

Kurz nach einem Bürgerkrieg verstehen sich Polizistinnen und Polizisten oft nicht als Diener der Gesellschaft, sondern als Kriegsveteranen oder Teil einer paramilitärischen Truppe mit einem Freibrief

für Gewalt. Ihr meist sehr geringes Gehalt sehen sie eher als Veteranenrente denn als Gegenleistung für einen anspruchsvollen und gefährlichen Dienst. Eine Polizei ist in diesem Kontext fehlender rechtlicher und institutioneller Strukturen alles andere als eine neutrale, professionelle Bürokratie. Das verschärft die Risiken für Korruption und Machtmissbrauch und befördert die Entfremdung zwischen Sicherheitskräften und Gesellschaft. Gleichzeitig haben alle Personalentscheidungen, von der Aufnahme neuer Rekruten bis zur Auswahl von Führungspersonal, erhebliche Implikationen für den Zugang bestimmter Gruppen zu politischer Macht, Anerkennung und finanziellen Ressourcen.

Welche Aufgaben hat die UN-Polizei heute?

Anders als Blauhelme arbeiten internationale Polizeibeamte in Friedenseinsätzen immer direkt mit den örtlichen Sicherheitskräften zusammen. Friedenstruppen können im Regelfall allein durch ihre Abschreckungsfunktion und das politische Gewicht des UN-Sicherheitsrats im Rücken ein gewisses Maß an äußerer Sicherheit garantieren und Staatsstreichen vorbeugen. Von Ausnahmefällen wie dem offensiven militärischen Vorgehen gegen Rebellengruppen in Ostkongo und der notwendigen Kooperation zum Schutz von Zivilisten abgesehen, sind sie dabei eher weniger auf die Zusammenarbeit mit den örtlichen Streitkräften angewiesen – im Gegenteil, je passiver die ehemaligen Kämpfer auf ihre Demobilisierung warten, desto besser.

UN-Polizeikräfte arbeiten demgegenüber täglich eng mit den Kolleginnen und Kollegen vor Ort zusammen und sind auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen. Dabei ist es unerheblich, ob die Missionen in Ausübung der Autorität des Sicherheitsrats selbstständig die öffentliche Sicherheit gewährleisten, Amtshilfe für die örtlichen Polizeibehörden leisten, Polizeiausbildung betreiben oder ganze Polizeiparadigmen reformieren sollen.

All das hat heute nichts mehr mit dem zu tun, was bis in die neunziger Jahre hinein praktiziert und als das Modell ›Four men in a jeep‹ zu einem berühmten Beispiel für die Nutzlosigkeit von Friedenseinsätzen wurde. Fast vier Jahrzehnte nach der Entsendung des ersten Polizeikontingents nach Zypern waren UN-Polizeikräfte immer noch darauf beschränkt, ihre Kolleginnen und Kollegen vor Ort bei der Arbeit zu besuchen, zu beobachten und über Missstände zu berichten – meist ohne Folgen. Davon hatten weder die UN noch die örtliche Polizei oder die Bevölkerung irgendeinen Vorteil: Die UN trugen kaum zu Stabilität bei, die Polizisten hatten weder Grund, ihre Arbeit zu verbessern, noch Hilfe dabei, und die Menschen erhielten keinerlei Schutz vor Übergriffen. Qualifizierte internationale Poli-

zeibeamte kehrten häufig frustriert von Einsätzen zurück; für ihre Mühen und Entbehrungen sahen sie kaum positive oder gar nachhaltige Veränderungen. Sergio Vieira de Mello, damaliger UN-Sondergesandter in Timor-Leste, brachte die Misere in einem unveröffentlichten Papier auf den Punkt: »Die UN-Polizei braucht lange, um im Einsatzland anzukommen und ist selten effektiv.«⁵

Aus dem Versagen des traditionellen Modells wurde die Lehre gezogen, dass erfolgreiche Stabilisierung eben nicht nur Beobachtung, sondern aktive Unterstützung von Reformprozessen innerhalb der örtlichen Sicherheitskräfte erfordert – und für eine Übergangszeit unter Umständen auch die ersatzweise Übernahme von Polizeiaufgaben durch internationale Beamte. Das kann aber nicht heißen, dass innerhalb weniger Jahre mit tiefgreifenden Veränderungen der Institutionen zu rechnen ist. Mittlerweile ist Konsens, dass »eine Polizeireform eine Generationenaufgabe ist, die über die realistische Dauer eines Friedenseinsatzes hinausgeht«⁶. Der Weltentwicklungsbericht 2011 schuf die Grundlage für diesen Konsens mit der Feststellung, dass, »Länder, die gegen die Gewalt vorgingen, nach und nach, meist über eine Generation hinweg, Reformen durchgeführt haben, um einen sozialen Konsens herzustellen und ihren Gesellschaften die Möglichkeit zu geben, die Veränderungen anzunehmen und ihre eigenen institutionellen Kapazitäten aufzubauen«⁷.

Die umfassende Aufgabenstellung hat Folgen für den Rekrutierungsbedarf von Polizeieinsätzen und Polizeikomponenten in Friedenseinsätzen. Die Vereinten Nationen benötigen heute eine Vielzahl von Spezialisten, von erfahrenen Ermittlern über Grenzschützer, Drogen- und Forensikexperten bis hin zu geschlossenen Polizeieinheiten (Formed Police Units – FPU), deren Fähigkeiten vom Streifendienst über die Eindämmung gewaltsamer Unruhen bis hin zur Rolle von Sondereinsatzkommandos reichen können.⁸

Im Zuge der massiven Ausweitung der Einsätze über die letzten Jahrzehnte haben die Mitgliedstaaten viel zu langsam die notwendigen Ressourcen für eine effektive und verantwortliche Führung und Steuerung der Einsätze aus dem Sekretariat in New York und der Logistikzentrale in Brindisi bereitgestellt. Von zehn im Jahr 2002 wuchs die UN-Polizeiabteilung auf mittlerweile 64 Planstellen in New York und 40 im Rahmen der Ständigen Polizeikapazität (Standing Police Capacity – SPC) in Brindisi, die mit Stefan Feller seit dem Jahr 2013 von einem Deutschen geführt werden.

Einsatzplanung und -führung, Rekrutierung sowie Konzept- und Doktrinentwicklung wurden in den letzten zehn Jahren erheblich professionalisiert. Gemeinsam mit weiteren Investitionen einzelner Mitgliedstaaten und regionaler Organisationen zur Verbesserung von Ausbildung und Entsendung von Polizeikräften haben diese Fortschritte die operati-

ven Grundlagen für effektive Friedenseinsätze spürbar gestärkt. Nur dadurch war es dem UN-Sekretariat möglich, in den letzten Jahren die meisten quantitativen Zielmarken bei der Entsendung von Polizisten in Krisengebiete zu erreichen und zumindest die dringlichsten Probleme anzugehen.

Herausforderungen

Trotz wichtiger Schritte in die richtige Richtung macht eine dauerhafte 15- bis 20-prozentige Lücke zwischen der Zahl der mandatierten und der Zahl der tatsächlich entsandten Polizistinnen und Polizisten deutlich, dass es weiterhin erheblichen Verbesserungsbedarf gibt. So gilt nach wie vor, was das Henry L. Stimson Center im Jahr 2012 rekapitulierend feststellte: »UN-Polizeieinsätze sind (...) ein überlastetes, unterfinanziertes und institutionell unzureichend unterstütztes Unterfangen.«⁹ Die Studie weiß einen breiten Expertenkonsens hinter sich, wenn sie auf grundlegende Mängel in der Einsatzpraxis wie auch in den entscheidenden institutionellen Grundlagen von Rekrutierung, Ausbildung und Doktrin hinweist, die enorme Auswirkungen auf die Arbeit im Einsatz haben.

Mobilisierungs- und Reaktionsfähigkeit

Insbesondere in instabilen, krisenhaften Situationen spielt der Faktor Zeit eine entscheidende Rolle für die politische Wirkung jeglicher Intervention. Das gilt auch für die Aufstellung einer UN-Friedenstruppe: »Im Unterschied zu anderen Aspekten des Staatsaufbaus kann die Wiederherstellung von Recht und Ordnung nicht warten«, analysierte Sergio Vieira de Mello, als er gerade die Leitung der UN-Mission in Kosovo gegen die in Ost-Timor eingetauscht hatte. »Herrscht das Recht nicht ab dem ersten Tag, gedeiht das Verbrechen.«¹⁰ Doch im Regelfall dauert es Monate, bis eine neue Mission zumindest 80 Prozent ihrer Sollstärke erreicht.

Qualifizierte internationale Polizeibeamte kehrten häufig frustriert von Einsätzen zurück.

Aus dem Versagen des traditionellen Modells wurde die Lehre gezogen, dass erfolgreiche Stabilisierung nicht nur Beobachtung, sondern aktive Unterstützung von Reformprozessen innerhalb der örtlichen Sicherheitskräfte erfordert.

⁵ Sergio Vieira de Mello, *How Not to Run a Country*, unveröffentlichtes Manuskript, im Besitz des Autors, 2000.

⁶ Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 17, Übersetzung des Autors.

⁷ World Development Report 2011, *Conflict, Security, and Development*, World Bank, Washington, D.C. 2011, S. 144.

⁸ Michael J. Dziedzic, Introduction, in: Robert Oakley et al., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, D.C. 1998, S. 3–18, hier S. 12; Thorsten Stodiek, *Internationale Polizei: Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung*, Baden-Baden 2004, S. 67ff.

⁹ William J. Durch et al., *Understanding Impact of Police, Justice and Corrections Components in UN Peace Operations*, Washington, D.C. 2012, S. 3 (Übersetzung des Autors).

¹⁰ De Mello, a.a.O. (Anm. 5).

Die UN und ihre Mitgliedstaaten arbeiten seit den neunziger Jahren an diesem Problem, bislang mit sehr begrenztem Erfolg.¹¹

Die Ständige Polizeikapazität (SPC) schließt kritische Lücken, vor allem in der Anfangsphase neuer Einsätze und in Krisensituationen.

Nachdem alle ambitionierteren Reformen am Unwillen der Mitgliedstaaten gescheitert waren, entwickelte eine kleine Gruppe skandinavischer und angelsächsischer Länder eine Reihe von bescheideneren Vorschlägen, um zumindest ein paar Dutzend Polizei- und Justizexperten in ständiger Einsatzbereitschaft und in der direkten Verfügung des Sekretariats zu halten. Diese Lösung, mit zunächst 25 (inzwischen 40) Planstellen und dem Dienort Brindisi, wurde letztlich Teil des Reformpakets in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, mit dem Ban Ki-moon seine Amtszeit als Generalsekretär begann.¹²

Diese Ständige Polizeikapazität (SPC) schließt seitdem kritische Lücken, vor allem in der Anfangsphase neuer Einsätze und in Krisensituationen. Ihre Errichtung ist damit mit Abstand der erfolgreichste Reformschritt zur Verbesserung der Mobilisierungs- und Reaktionsfähigkeit, doch ihr Umfang bleibt unzureichend – zumindest die lang geplante Verdoppelung sollte baldmöglichst erfolgen.

Geschlossene Polizeieinheiten

Neben dem Mobilisierungsproblem kämpften die Polizeikomponenten in den Friedenseinsätzen der neunziger Jahre mit einer weiteren grundsätzlichen Herausforderung: In der Instabilität direkter Nachkriegsphasen oder schwelender Konflikte spielen gewalttätige Proteste, Streiks und politische Demonstrationen sowie Organisierte Kriminalität eine erhebliche und gefährliche Rolle. Weder die individuell rekrutierten Streifenbeamten aus Dutzenden von Ländern noch die als komplette Einheiten (meist in Bataillonsstärke) entsandten Blauhelme waren in der Lage, mit diesen Problemen in der Grauzone zwischen militärischer Stabilisierung und ziviler Polizeiarbeit effektiv umzugehen: Den einen fehlte die Ausbildung und Ausrüstung zu gradueller Gewaltdeeskalation im Kontext rechtsstaatlicher Grundsätze, den anderen die Fähigkeit zum Selbstschutz und zum wirksamen Vorgehen gegen massive Gewalt.¹³

In den Einsätzen in Südosteuropa entdeckten die UN, vor allem aufgrund der Beiträge südeuropäischer Länder, den Nutzen von Bereitschaftspolizeien, Gendarmerien und vergleichbaren Polizeitruppen. Sie waren nicht nur besser in der Lage, in den nur teilweise befriedeten Kontexten der Friedensmissionen die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, sie waren vor allem um ein Vielfaches einfacher zu mobilisieren: Es kostete etwa den gleichen Verhandlungsaufwand, um einen Mitgliedstaat entweder zur Entsendung einer Handvoll einzelner Beamter oder einer ganzen Hundertschaft zu bewegen – ein erheblicher Vorteil in der Expansionsphase ab 2003/2004. Bald bot sich eine Reihe von Staaten mit gro-

ßen Polizeiapparaten geradezu an, gegen entsprechende Bezahlung geschlossene Polizeieinheiten (FPU) zu stellen. Ohne sie wären die UN nicht in der Lage gewesen, die Anforderungen neuer Missionen in Darfur oder Tschad auch nur im Ansatz zu bewältigen.

Damit holten sich die UN jedoch neue Probleme ins Haus. Beschwerden über sexuelle Übergriffe und andere Menschenrechtsverletzungen durch UN-Polizeieinheiten nahmen zu. Trotz erheblichen Drucks tat sich das Sekretariat schwer, Ausbildungs- und Verhaltensstandards für FPU wirksam durchzusetzen, war man doch nach Verabschiedung enormer Mandatszahlen durch den Sicherheitsrat auf die Bereitschaft aller Mitgliedstaaten zur Entsendung von Polizeieinheiten angewiesen – zumal die Europäer über Kosovo hinaus kaum dazu bereit waren und sind. Wiederholt kam es zu tragischen Zwischenfällen, deren Aufarbeitung sich über Jahre hinzog. Ein Beispiel dafür ist die 2007 in Reaktion auf einen Todesfall in Kosovo begonnene Untersuchung der Auswahl, Ausbildung und Doktrin geschlossener Polizeieinheiten. Erst im März 2010 wurde ein überarbeitetes Grundsatzdokument verabschiedet. Seine Umsetzung, insbesondere im Ausbildungsbereich, blieb bis heute unvollendet.¹⁴

Unterstützung bei institutionellen Reformen

Auch nach einem Jahrzehnt wachsender Investitionen in UN-geführte Reformanstrengungen im Polizeibereich ist klar, dass UN-Polizeikomponenten einen weitaus geringeren Einfluss auf die Fähigkeiten und die Integrität von Polizeiorganisationen in Krisenstaaten haben als die internationale Gemeinschaft sich erhoffte. In vielen Missionen werden der Förderung individueller und institutioneller Integrität sowie dem Aufbau von Verwaltungskapazitäten zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Doch ohne parallele Anstrengungen zur Schaffung dieser institutionellen Grundlagen läuft jede praktische und fachspezifische Ausbildungshilfe mit hoher Wahrscheinlichkeit ins Leere.¹⁵

Das ist keine neue Erkenntnis, doch bislang waren die Vereinten Nationen nicht in der Lage, über einzelne Ausnahmepersonlichkeiten und -teams hinaus ihre Partner vor Ort in systematischer Weise in ihren langwierigen und politisch riskanten institutionellen Reformprozessen zu unterstützen. Das Sekretariat allein kann die notwendige Kapazität nicht schaffen, denn anders als die ›handwerklichen‹ Fertigkeiten der Polizeiarbeit gehört Organisationswandel und effektive Führung in Veränderungsprozessen nicht zum Repertoire der meisten Polizeibeamten, selbst höherer Ränge. Die wenigen erfahrenen Führungspersonlichkeiten, die schon einmal größere Organisationsreformen und politische Veränderungen gestaltet haben, stehen viel zu selten für internationale Einsätze zur Verfügung. Es ist also nicht damit getan, ›die Richtigen‹ zu mobilisieren.

In den Einsätzen in Südosteuropa entdeckten die UN den Nutzen von Bereitschaftspolizeien und Gendarmerien.

Im Rahmen ihres sogenannten ›Strategic Guidance Framework‹ organisiert die Polizeiabteilung in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze seit dem Jahr 2010 einen weltweiten Diskussionsprozess zur Entwicklung globaler Konzepte und Ausbildungsinhalte. Einer der größten und anspruchsvollsten Themenkomplexe ist dabei die Unterstützung institutioneller Reformprozesse. Auch die Entwicklung von Konzepten und Handbüchern kann dabei nur Teil der Lösung sein. Letztlich wird sich die diffezile politische Praxis von Polizeireform durch Friedenseinsätze nur dann verbessern lassen, wenn aus dem heutigen Netzwerk von ein bis zwei Dutzend kreativer, begeisterter und erfolgreicher ›change manager‹ eine kritische Masse global vernetzter Polizeireformer aus allen Kulturkreisen wird, die ein kollektives Gedächtnis entwickeln und neue Generationen von Führungspersonlichkeiten heranziehen können. Dieser Prozess kann nicht gesetzlich oder multilateral verordnet werden, sein Erfolg hängt aber durchaus auch von der gezielten finanziellen und politischen Unterstützung von Netzwerktreffen und professionellen Foren ab.

Aus dem Teufelskreis der Mangelverwaltung heraus

Die Erfahrungen aus Kosovo und Bosnien, Timor-Leste, Sierra Leone und Haiti wie auch heute aus der Zentralafrikanischen Republik und aus Südsudan ergeben einen frustrierenden Befund: Internationale Polizeieinsätze sind unverzichtbar, werden aber bislang den praktischen Herausforderungen für eine effektive Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften nicht gerecht. Über die notwendigen Verbesserungen von Mobilisierungsmechanismen, Disziplin, Doktrin und der Entwicklung von Führungspersonal hinaus gilt es, bescheidenere und realistischere Ziele zu formulieren, die den schwierigen Rahmenbedingungen der Einsatzländer gerecht werden.

Das erfordert, dass die Mitgliedstaaten und das Sekretariat gemeinsam den gegenwärtigen Teufelskreis durchbrechen, in dem das tägliche Krisenmanagement keinen Raum für die Bewältigung der strategischen Herausforderungen lässt. Solange der Bedarf an Friedensmissionen auf einem ähnlich hohen Niveau bleibt wie in den letzten zehn Jahren werden sich die langfristigen Probleme innerhalb der gegebenen Strukturen und Ressourcen nicht lösen lassen.

Deutschland könnte dabei eine katalytische Rolle spielen. Dazu gälte es, einerseits die personellen Beiträge aus der Bedeutungslosigkeit in den Bereich qualitativ nützlicher Größenordnungen zu heben (denn mit quantitativ erheblichen Beiträgen wird nicht zu rechnen sein) sowie andererseits ein höheres Maß an Kontinuität in der institutionellen und politischen Unterstützung des Instruments UN-Polizei zu schaffen.

Am 31. Dezember 2014 dienten 12 436 Polizistinnen und Polizisten aus 112 Ländern in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen. Das sind in etwa so viele Personen wie der uniformierte Teil der Berliner Polizei. Es sollte daher eigentlich kein Problem sein, aus den 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen genügend kompetente und motivierte Expertinnen und Experten zu gewinnen. Dazu müssten aber die Europäer mehr beitragen als die gegenwärtigen fünf Prozent.¹⁶

In institutioneller Hinsicht ist es lehrreich zu betrachten, was das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Inneren in den Jahren 2012/2013 mit minimalen finanziellen Ressourcen auf die Beine gestellt haben. Eine hochrangige Konferenz in Berlin¹⁷ schuf eine Gelegenheit zur Netzwerkpflge, die politisch sowohl nach innen wirkte als auch zum Ausgangspunkt eines politischen Impulses in New York wurde. In den Folgemonaten war Deutschland dort wesentlich an der Gründung einer ›Freundesgruppe UN-Polizei‹ beteiligt, einem diplomatischen Vehikel zur Schaffung nachhaltiger politischer Aufmerksamkeit für das Thema. Bislang scheint dieses Engagement einen einmaligen Charakter zu haben, doch die Gelegenheit zu nützlichen, gezielten und kosteneffektiven Beiträgen besteht weiter – umso mehr, so lange mit Stefan Feller¹⁸ ein deutscher Polizeibeamter an der Spitze der UN-Polizeiabteilung in New York steht.

Deutschland sollte seine personellen Beiträge in den Bereich qualitativ nützlicher Größenordnungen heben und ein höheres Maß an Kontinuität in der institutionellen und politischen Unterstützung schaffen.

11 Zum Folgenden ausführlicher Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann, *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?* Oxford 2011, S. 83ff.

12 Siehe auch Thorsten Benner/Philipp Rotmann, *Operation Blauhelmreform*, Vereinte Nationen, 5/2007, 177–182.

13 Robert Oakley/Michael J. Dziedzic, *Conclusions*, in: Oakley et al., a.a.O. (Anm. 8), S. 509–535, hier S. 518ff.; ausführlicher auch Benner/Mergenthaler/Rotmann, a.a.O. (Anm. 11), S. 74ff.

14 Private Korrespondenz des Autors mit DPKO-Mitarbeitern.

15 Durch et al., a.a.O. (Anm. 9), S. 42; vgl. Eric Scheye, *Pragmatic Realism in Justice and Security Development: Supporting Improvement in the Performance of Non-State/Local Justice and Security Networks*, Den Haag 2009; Robert Oakley/Michael J. Dziedzic/Eliot M. Goldberg (Eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, D.C. 1998.

16 Zur Situation Deutschlands siehe Steffen Eckhard, in diesem Heft, S. 59–58.

17 Vgl. Auswärtiges Amt/Bundesministerium des Innern, a.a.O. (Anm. 4).

18 Siehe das Interview mit Stefan Feller, in diesem Heft, S. 56–58.

»Jede Polizei hat ein anderes Aufgabenverständnis«



UN-Foto: Mark Garten

Interview mit **Stefan Feller**, Leitender UN-Polizeiberater und Leiter der Abteilung UN-Polizei, über den wachsenden Anteil von Polizeikomponenten in Friedensmissionen, bürgernahe Polizeiarbeit, eine neue Polizeidoktrin und die zunehmenden Gefahren durch Einsätze in unbefriedeten Gebieten.

Frage: Einzelne Polizeikomponenten in UN-Friedensmissionen gibt es schon seit den sechziger Jahren. Aber erst seit rund zehn Jahren stellen Polizeikräfte mit derzeit 12 500 Personen einen nennenswerten Anteil von 10 bis 15 Prozent an den Friedensmissionen. Wie erklären Sie sich diese Entwicklung? Ist sie nur positiv zu sehen?

Stefan Feller: Die Entwicklung ist schon etwas älter. Nennenswert war der Anteil bereits nach den Balkan-Kriegen in den neunziger Jahren. Seitdem hatten wir ein verstärktes Engagement in Friedenssicherungsoperationen der Vereinten Nationen. Anfang 2000 waren rund 7500 Polizistinnen und Polizisten in solchen Missionen im Einsatz, heute sind es etwa 12 500. Das ist seit einigen Jahren relativ konstant. Positiv ist das deswegen, weil nach Konflikten immer Expertise und Unterstützung beim Wiederaufbau zerstörter staatlicher Organe notwendig ist. Ohne Institutionen der Sicherheit und des Rechts funktioniert der Wiederaufbau von konfliktbetroffenen Staaten nicht. Der zweite wesentliche Grund ist, dass der UN-Sicherheitsrat den Schutz der Zivilbevölkerung in den Friedensmissionen zunehmend in den Vordergrund stellt. Und das ist keine alleinige militärische Aufgabe, sondern wir haben es auch mit Bedrohungen zu tun, die polizeiliche

Mittel erfordern. Örtliche Polizeiorganisationen werden dabei durch die UN-Polizei unterstützt.

Würden Sie dies daher als eine natürliche Entwicklung bezeichnen? Weil sich die Mandate geändert haben, wurde auch anderes Personal benötigt?

Die Lösung dieser Aufgaben ist immer auf oberster Ebene politisch und erfordert natürlich auch den Einsatz militärischer Kräfte. Wenn es um den Schutz der Zivilbevölkerung geht, arbeiten wir eng mit den militärischen Teilen der Friedensmissionen zusammen, weil dies gemeinsame Aufgabenstellungen sind. Auch der Wiederaufbau ist eine gemeinsame Aufgabe. Es geht nicht nur darum, die Polizei nach UN-Standards wieder aufzubauen. Staatlichkeit beinhaltet Sicherheits- und Rechtsinstitutionen. Das heißt, es geht auch um den Aufbau von Gerichten oder Gefängnisverwaltungen. Deswegen arbeiten wir mit den zivilen Kräften zusammen, die zum Beispiel für den Aufbau der Strafjustiz verantwortlich sind.

Daher gehört die UN-Polizei auch zur Abteilung Rechtstaatlichkeit im UN-Sekretariat?

Ja, die Abteilung nennt sich Büro für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen (Office of Rule of Law and Security Institutions – OROLSI). Man kann keine Polizei aufbauen, die anfängt zu arbeiten und – wenn notwendig – Menschen einsperrt, wenn keine Justiz mit anerkannten Maßstäben von Recht und Gerechtigkeit besteht. Das gehört zusammen; und immer wenn das anders war, hat es große Probleme gegeben.

Hauptaufgabe der Polizei ist, für Sicherheit und Stabilität zu sorgen. Ist diese Aufgabe in Ländern, die gerade einen Konflikt hinter sich haben, angesichts der dort oftmals vorherrschenden Korruption, Organisierten Kriminalität und des Terrorismus überhaupt noch zu bewältigen?

Das ist eine sehr große Aufgabe. In den sechziger Jahren sind die UN-Polizisten im Wesentlichen nur Beobachter gewesen, was wir als ›Monitoring‹ bezeichnen. Das hat sich Schritt für Schritt in Richtung ›Mentoring‹ gewandelt. Dieses Mentoring, also das Begleiten von örtlichen Polizeikräften, um sie an internationale Standards heranzuführen, wurde immer stärker in den Fokus gerückt. Aus dieser Zeit stammt auch die Erkenntnis, dass es nicht ausreicht, örtliche Polizeikräfte zu einfacher Streifenfälligkeit zu befähigen. Es geht um bürgerorientierte Polizeiarbeit.

Stefan Feller

Seit Mai 2013 berät der Deutsche Stefan Feller den UN-Generalsekretär in Sachen Polizeieinsätze. Der 57-jährige leitende Polizeidirektor aus Nordrhein-Westfalen wurde zum Polizeiberater der UN ernannt und leitet die Abteilung UN-Polizei in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) in New York. Feller bekleidete zuvor Führungsposten bei internationalen Einsätzen. So leitete er von November 2008 bis Juli 2012 die EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina. Von 2004 bis 2008 war Feller Leiter des Polizeistabs beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union beziehungsweise Leiter der operativen Einheit im Europäischen Auswärtigen Dienst. Davor, von 2000 bis 2004, war er zunächst stellvertretender Polizeichef der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK) und übernahm später die Leitung.

Man muss die Menschen vor Ort mitnehmen und sie von der Polizeiarbeit überzeugen?

Man muss die ganze Polizei aufbauen. Man kann nicht einfach nur polizeiliche Präsenz zeigen und sich darauf verlassen, dass das funktioniert. Eine Polizeiverwaltung muss aufgebaut werden und auch die Fähigkeiten für Aufgaben, die von jeder Polizei wahrgenommen werden, müssen aufgebaut werden. Das ist eine Aufgabe der örtlich Verantwortlichen, bei der wir sie unterstützen. Das reicht bis in die Bereiche Organisierte Kriminalität, Korruption und Extremismus, die sehr oft Hand in Hand arbeiten. Um Frieden zu erreichen, muss dies ganzheitlich präventiv angegangen und behoben werden. Es reicht nicht, nur Polizistinnen und Polizisten sichtbar zu machen, sondern es geht um ganz profunde Polizeixpertise.

Geht es also auch darum, grundsätzliche Reformen in den Ländern anzustoßen?

Ja, wir haben zum Beispiel im OROLSI nicht nur die Polizeiabteilung und nicht nur die Kolleginnen und Kollegen, die für Strafrecht und Gefängnisverwaltung zuständig sind, sondern auch die Bereiche Sicherheitssektorreform und Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer. Dort, wo Polizei aufgebaut wird, hat es natürlich auch mit der Reform eines solchen Systems zu tun.

Das zieht sich vermutlich über Jahre. Die Mandate der Missionen werden aber nur jährlich verlängert. Kann man mit dieser Unsicherheit, ob es weitergeht oder nicht, arbeiten?

Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank von April 2011 belegt mit Zahlen, dass es möglich ist, ein Land dabei zu unterstützen, dass es sich von einem Konflikt erholt. Das ist jedoch eine Aufgabe für mindestens eine Generation. Es geht vor allem um grundlegende, sehr lange Prozesse, die in der Gesellschaft stattfinden müssen: Versöhnung, Demokratisierung und Bürgerorientierung. In der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) arbeiten wir aber nicht daran, Missionen für 30 Jahre durchzuführen. Wir wollen Starthilfe geben. Wir versuchen, mit allen Beteiligten innerhalb der UN und darüber hinaus zusammenzuarbeiten, beispielsweise mit der Europäischen Union (EU) und der Afrikanischen Union (AU).

Wie kommen Sie an die vielfach benötigten Expertinnen und Experten für Forensik, Drogen oder Grenzkontrollen?

Das ist schwer. In keinem Staat der Welt steht solches Personal im Überfluss zur Verfügung. Das erfordert eine lange Ausbildung und viele Jahre Erfahrung. Die Polizeien halten diese Experten nicht für internationale Missionen vor, wenn man von einer Besonderheit absieht: Staaten wie Frankreich, Italien,

Spanien oder Polen, die über eine Gendarmerie verfügen, haben diese Einheiten nicht nur fürs Inland, sondern sind auch bereit, sie für Auslandsaufgaben einzusetzen. Zivile Polizeien wie in Deutschland tun das nicht. Das heißt, immer wenn wir um diese Experten bitten, stoßen wir auf den natürlichen Konflikt mit den Innenministerien. Aber: Jeder lokale Konflikt ist regional und international. Organisierte Kriminalität und Korruption lassen sich nicht mit nationalen Einsätzen beheben. So muss beispiels-

»In keinem Land der Welt steht Polizeipersonal im Überfluss zur Verfügung.«

weise auch Organisierte Kriminalität in Westafrika oder die Piraterie am Horn von Afrika vor Ort angegangen werden. Das geht natürlich am besten, indem die Polizeiorganisationen in den betroffenen Staaten gestärkt werden.

Bei der UN-Polizei scheint es immer noch keine wegweisende Doktrin zu geben. Wird daran gearbeitet?

Es gibt diese Doktrin, und sie wird fortentwickelt. Wir nennen sie ›Strategic Guidance Framework for International Police Peacekeeping› (SGF). Seit dem Jahr 2004 arbeiten die UN daran, aus den Einsatzerfahrungen allgemeine Lehren zu ziehen und gemeinsame Richtlinien zu entwickeln. Dabei muss man einen Punkt berücksichtigen: Internationale Polizeiarbeit ist nicht dasselbe wie nationale Polizeiarbeit. Es geht darum, andere an die Aufgaben heranzuführen. Das erfordert Polizeixpertise, wird aber in der nationalen Ausbildung nicht gelehrt. Hinzu kommt, dass jede Polizei ein anderes Aufgabenverständnis hat. Wir setzen unsere UN-Polizei derzeit aus 91 unterschiedlichen Polizeien weltweit zusammen. In einem Konsultationsprozess wurden daher in einem ersten großen Rahmen festgelegt, was internationale Polizeiarbeit ist. Dieser wurde im Februar 2014 abgeschlossen. Dieser Prozess dauerte lange, weil an der Entwicklung der Leitlinien wortwörtlich die ganze Welt beteiligt war. 193 UN-Mitgliedstaaten mussten sie akzeptieren.

Resolution 2185 des Sicherheitsrats vom November 2014, die sich ausführlich dem Aspekt Polizei in Friedensmissionen widmet, ist sicher wichtig für Sie. Wie ist sie auf den Weg gebracht worden?

Das war auch Ergebnis einer Reihe von Konsultationen. Mitgliedstaaten wie Deutschland, die an der Entwicklung von Polizei, Sicherheit und Recht interessiert sind, haben uns sehr unterstützt. Deutschland hat zum Beispiel die Freundesgruppe UN-Polizei (Group of Friends of UN Police) ins Leben gerufen. Zusammen mit Australien haben wir als UN-

Polizei im vergangenen Jahr die Chance genutzt, die Ergebnisse der Konsultationen in diese sehr weitreichende Sicherheitsratsresolution 2185 zu überführen.

Trotzdem gehört Deutschland zu den Ländern, die die wenigsten Polizisten und Soldaten in Friedensoperationen entsenden. Wie erklären Sie sich das?

Man muss fairerweise sagen, dass Deutschland kein Einzelfall ist. Die geringere Beteiligung an UN-Friedenssicherungsaufgaben hat sich in der EU und in Nordamerika zeitgleich vollzogen. Im Jahr 2000 hatten wir 7500 Polizistinnen und Polizisten, davon waren 44 Prozent aus den heutigen 28 Mitgliedstaaten der EU, den USA und Kanada. Heute haben wir rund 12 500 Polizistinnen und Polizisten, und dieselben Mitgliedstaaten stellten im Jahr 2012 nur noch ungefähr 4,4 Prozent. Aus deutscher

»Wir kommen immer öfter in Situationen, in denen wir selbst ins Fadenkreuz geraten.«

Sicht liegt dies nicht daran, dass man mit internationaler Polizeiarbeit nichts zu tun haben will. Aber der Schwerpunkt lag auf bilateralen Projekten, zum Beispiel in Afghanistan, und auf der EU. Seit einigen Jahren findet in Europa und Nordamerika aber ein Bewusstseinswandel in Richtung Stärkung von UN-Friedensmissionen statt. In Deutschland hat das zum Beispiel im jüngsten Koalitionsvertrag Ausdruck gefunden.

Im Moment sind es ganze 19 Polizistinnen und Polizisten in UN-Missionen.

Wir arbeiten daran, dass es mehr werden. Es sollen zum Beispiel in Mali mehr werden, und Deutschland hat noch andere Schwerpunkte in Afrika, etwa in Südsudan. Deutschland hat dieses Interesse. Es gibt aber auch Herausforderungen speziell für Deutschland, beispielsweise weil in Afrika nicht jedes Land englischsprachig ist. In Mali, in der Zentralafrikanischen Republik oder in Kongo brauchen wir frankophone Polizeikräfte.

Aber die EU-Zielgröße für Deutschland war einmal 910 Polizeikräfte für internationale Einsätze. Davon sind wir weit entfernt. Das kann Sie als oberster UN-Polizeiberater doch nicht zufriedenstellen.

Ja, das beschäftigt mich. Aber die Zielgröße aus dem Jahr 2000 bezieht sich nur auf die EU, die 5000 Polizisten für europäisches ziviles Krisenmanagement zur Verfügung stellen wollte. Dass Deutschland nicht wie vereinbart 900 Polizeikräfte abgestellt hat, hat auch damit zu tun, dass die EU zu keinem Zeitpunkt 5000 Polizeikräfte im Einsatz hatte. In den UN hat es eine solche Vereinbarung nie gegeben. Das ist ein Prozess, der langsam

vonstatten geht. Und dass der politische Wille für eine möglichst ausgewogene geografische Verteilung entsandter Polizisten vorhanden ist, sehe ich sehr positiv.

Muss sich in Deutschland nicht auch institutionell oder in der Ausbildung etwas ändern, weil wir nicht die Kapazitäten haben?

Als UN müssen wir immer mit der Situation leben, dass wir keine UN-Polizeiakademie haben. Ich habe 40 Polizistinnen und Polizisten unter Vertrag, die als Ständige Polizeikapazität in Brindisi, Italien, stationiert sind. Diese sind angestellt. Die anderen sind sekundiert. Daher verlassen wir uns bei der Ausbildung vor und während einer Mission auf die Mitgliedstaaten. Natürlich wünsche ich mir, dass alle besser werden. Aber wenn in der Missionsvorbereitung erst einmal alle so gut werden würden wie zum Beispiel Deutschland, wäre schon etwas erreicht. Das deutsche System zur Vorbereitung von Einsatzkräften auf Auslandseinsätze ist muster-gültig. Es gibt drei Standorte, Lübeck, Brühl und Wertheim, an denen dezidiert jeder Polizist und jede Polizistin in der Missionssprache zwei Wochen darauf vorbereitet wird, was am Einsatzort passiert.

Wo sehen Sie die größten Herausforderungen für die UN-Polizei heute und in zehn Jahren?

Ich weiß nicht genau, was in zehn Jahren passiert. Aber ich bin in Sorge, dass die Konflikte, die wir heute haben, wie der Klimawandel oder Destabilisierungen, nicht morgen aufhören. Ich sehe derzeit kein Ende an UN-Friedensmissionen. Der Sicherheitsrat mandatiert uns manchmal für Friedenssicherungsmaßnahmen in Regionen, in denen kein Frieden herrscht. Das heißt, unsere Einsatzgebiete sind politisch, sicherheitstechnisch und von den Bedingungen her viel herausfordernder als noch vor zehn Jahren. Wir kommen immer öfter in Situationen, in denen wir selbst ins Fadenkreuz geraten. In Mali sind wir diejenigen, die angegriffen werden. Das sind neue Herausforderungen unter erschwerten Sicherheitsbedingungen. Wir sind in der Lage, sehr viel zu Friedensprozessen beizutragen, wenn die politischen Voraussetzungen erfüllt sind.

Das Telefoninterview fand am 1. April 2015 statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß, Chefredakteurin der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.

Zwischen Sicherheits- und Außenpolitik

Deutsche Polizeikräfte im internationalen Kriseneinsatz

Steffen Eckhard

Häufig ist bei internationalen Krisen, Konflikten und Friedenseinsätzen die Erfahrung zu machen, dass für die Bevölkerung vor Ort die eigene Sicherheit an erster Stelle steht. Ohne sie kann es keine wirtschaftliche Betätigung und langfristige Entwicklung geben, regieren Unsicherheit und Angst. Deshalb setzen die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen schon seit den sechziger Jahren auch Polizeikräfte in ihren Friedensmissionen ein. Nach einem anfänglich guten Engagement ist die Beteiligung aus Deutschland dabei seit dem Jahr 2000 rückläufig. Der Beitrag untersucht die Gründe für die deutsche Zurückhaltung bei internationalen Polizeimissionen und welche bürokratischen und ideologischen Hindernisse überwunden werden müssten, um dem eigenen Anspruch nach mehr außenpolitischer Verantwortung gerecht zu werden.

Unterschiedliche politische Ziele

Deutsche Polizistinnen und Polizisten leisten nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland einen Beitrag zur Sicherheit deutscher Bürgerinnen und Bürger. Wo es europäischen Nachbarländern wie Kosovo oder der Ukraine, aber auch fernen Ländern wie Afghanistan, Libyen oder Mali an Fähigkeiten und Ressourcen mangelt, selbst für die innere Sicherheit zu sorgen, entstehe Raum für Organisierte Kriminalität und Terrorismus. Dies stelle auch eine Bedrohung für Deutschland dar. Daher gelte es, das Übel bei der Wurzel zu packen. So oder ähnlich rechtfertigen deutsche Sicherheitspolitiker den Einsatz deutscher Polizeikräfte in internationalen Kriseneinsätzen. »Wenn wir nicht dorthin gehen, wo die Probleme sind, werden die Probleme zu uns kommen!«, ist das Motto, das eine Bund-/Länder-Arbeitsgruppe ihren Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizistinnen und Polizisten in internationalen Polizeimissionen voranstellt.¹

Anders hört sich das bei internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der Weltbank an: In jedem Land steht die Sicherheit der Menschen an erster Stelle der Bedürfnisse. Ohne ein stabiles Umfeld hat ein Land kaum eine Chance auf eine dauerhafte Entwicklung. Nur ein Mindestmaß an öffentlicher Sicherheit stellt sicher, dass sich die Menschen frei bewegen und damit wirtschaftlich agieren können.² Dies betonte auch das Auswärtige Amt in seinem letzten Bericht zur Lage in Afghanistan: »Die Ertüchtigung der für die

Sicherheit zuständigen einheimischen staatlichen Institutionen ist im Kontext des angestrebten Staatsaufbaus des Transformationsauftrags die wichtigste und vorrangig in Angriff zu nehmende Aufgabe.«³ Diese grundlegende Erkenntnis erklärt die seit den neunziger Jahren stark gewachsene Anzahl von »blue berets«, wie Polizeikräfte in Friedensmissionen in Anlehnung an die »blue helmets«, die Blauhelmsoldaten, genannt werden: Zuletzt entsandten die Vereinten Nationen über 13 000 Polizistinnen und Polizisten in Krisengebiete weltweit.⁴

Welcher Argumentation man auch folgt, klar ist, dass der Einsatz deutscher Polizeikräfte auf den Straßen Prištinas, Kabuls oder Bamakos zwei Ziele erfüllt: Er dient deutschen Sicherheitsinteressen, aber auch der globalen Friedenssicherung und der Stabilisierung fragiler Staaten. Daher ist es wenig überraschend, dass sich Deutschland bereits seit mehr als 30 Jahren mit eigenen Polizeikräften in internationalen Krisen engagiert. Insgesamt waren zwischen 1989 und 2014 rund 9 000 Polizistinnen und Polizisten im Auslandseinsatz.⁵ Besonders in den letzten Jahren betonten deutsche Politiker wiederholt, wie wichtig diese Einsätze für die Verhütung und Lösung von Konflikten weltweit sind. Außenminister Frank-Walter Steinmeier bezeichnete die Krisenprävention im Deutschen Bundestag sogar als ein »Markenzeichen deutscher Außenpolitik«⁶. Bundespräsident Joachim Gauck unterstrich in seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014: »Deutschland zeigt zwar seit langem, dass es international verantwortlich handelt. Aber es könnte – gestützt auf seine Erfahrungen bei der Sicherung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit – entschlossener weitergehen (...).«⁷

Angesichts zahlreicher Krisen in der europäischen Nachbarschaft und in Afrika registrieren Sicherheitsbehörden und das Auswärtige Amt eine stetig wachsende internationale Nachfrage nach deutschen Polizistinnen und Polizisten.⁸ Doch kann Deutschland dem eigenen Anspruch gerecht werden? Bund und Länder verfügen zwar über knapp 250 000 Polizistinnen und Polizisten.⁹ Anfang 2015 waren davon aber nur 140 im Auslandseinsatz.¹⁰ Seit dem Jahr 2000 sank damit die Beteiligung um knapp 70 Prozent. Heute dient nur etwa die Hälfte der Polizeikräfte in multilateralen Friedensmissionen. Die andere Hälfte ist in bilateralen Missionen in Afghanistan und Saudi-Arabien eingesetzt. Diese Zahlen verdeutlichen die große Diskrepanz zwischen Worten und Taten. Trotz aller Lippenbekenntnisse der letz-



Dr. Steffen Eckhard, geb. 1982, koordiniert als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ludwig-Maximilians-Universität in München die DFG-Forschergruppe International Public Administration. Zudem ist er Non-Resident Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi) Berlin.

ten zehn Jahre bleibt die Bundesregierung weit hinter ihrem eigenen Anspruch und ihren Möglichkeiten zurück.

Der Beitrag analysiert daher, welche Hindernisse überwunden werden müssten, um dem eigenen Anspruch nach mehr außenpolitischer Verantwortung gerecht zu werden. Nach einer Bewertung des bisherigen Engagements und der bürokratischen Hürden bei der Entsendung von Polizeibeamten zeigt der Beitrag Ansatzpunkte für Verbesserungen auf.

Das öffentliche Gut Sicherheit wiederherzustellen, hat in Konfliktländern immer oberste Priorität.

Die Auslandseinsätze der deutschen Polizei: Von Namibia bis Afghanistan

Partnerländer bei der Reform ihrer Polizei zu unterstützen, hat in Deutschland Tradition. Schon im späten 19. Jahrhundert entsandte Kaiser Wilhelm II. deutsche Polizisten nach Afghanistan, um dort beim Aufbau einer Zentralpolizei mitzuwirken. Im Rahmen bilateraler Vereinbarungen belieferte die Bundesrepublik seit den sechziger Jahren Polizeien und Streitkräfte in Israel, Pakistan, Lateinamerika und einer Reihe afrikanischer Staaten mit Waffen und Ausrüstung, auch wenn damals keine großangelegten Ausbildungsmaßnahmen vor Ort durchgeführt wurden.¹¹ Im Rahmen der Vereinten Nationen, die ebenfalls seit den sechziger Jahren Polizeikräfte in ihren Blauhelm-Missionen einsetzen, beteiligte sich Deutschland (Bundesrepublik und DDR) jedoch erst in den Jahren 1989/1990, und zwar an der UN-Mission in Namibia.¹²

Bilaterale Polizeimissionen

Neben den multilateralen Friedensmissionen führt Deutschland regelmäßig auch bilaterale Polizeikooperationen durch. Hierzu gehören die Verbindungsbeamten der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts, die beispielsweise bei Partnerbehörden, an großen Flughäfen oder in deutschen Auslandsvertretungen eingesetzt sind. Auch verfügen Polizeibehörden über Ressourcen, um in Zusammenarbeit mit Partnern weltweit kleinere Ausbildungsmaßnahmen zu finanzieren. Zunehmend beteiligen sich deutsche Sicherheitsstellen auch im Rahmen europäischer Kooperationen an EU-finanzierten Ausbildungsprogrammen, die Ländern weltweit zugutekommen. Neben diesen zeitlich eng begrenzten Maßnahmen führte Deutschland auch große bilaterale Polizeimissionen durch. Seit dem Jahr 2001 ist ein Projektteam in Afghanistan (German Police Project Office/Team) stationiert, und seit dem Jahr 2009 entsendet Deutschland Polizisten nach Saudi-Arabien, die dort Beamte an einem von EADS gelieferten Grenzsicherungssystem ausbilden.^a

a Näheres zu bilateralen Einsätzen deutscher Polizeikräfte findet sich in den Antworten der Bundesregierung auf eine regelmäßige Anfrage der Fraktion ›Die Linke‹ unter dem Titel ›Polizei- und Zolleinsätze im Ausland‹.

Während Bundesinnenministerium und Bundesgrenzschutz beim Namibia-Einsatz von einer einmaligen Maßnahme ausgingen, eskalierte Anfang der neunziger Jahre in Deutschlands unmittelbarer Nachbarschaft, im westlichen Balkan, der Bürgerkrieg. Im Jahr 1994 beschloss die Bundesregierung, sich mit 167 Beamten an einer Polizeimission der damaligen Westeuropäischen Union im bosnischen Mostar zu beteiligen.¹³ Zum ersten Mal sollten auch die Bundesländer einen personellen Beitrag leisten. Zur Koordinierung gründete die Innenministerkonferenz im November 1994 in Magdeburg eine temporäre Bund-/Länder-Arbeitsgruppe. Nachdem daraufhin in schneller Folge immer neue deutsche Polizeibeiträge angefragt und zugesichert wurden – 1996 für die Vereinten Nationen in Bosnien, 1997 für die Westeuropäische Union in Albanien, 1998 für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Kroatien und im Kosovo – schufen Bund und Länder schließlich im Jahr 2004 feste Strukturen für die Organisation und Durchführung internationaler Polizeimissionen.

Im Laufe der Zeit veränderte sich der Charakter dieser Missionen. Bei der ersten Mission in Namibia ging es noch darum, durch Präsenz auf den Straßen die Durchführung der ersten freien Wahlen des Landes abzusichern. Aber schon in Bosnien wurden die Mandate anspruchsvoller. International hatten sich die Vereinten Nationen mittlerweile von der traditionellen Friedenssicherung auf die komplexere Friedenskonsolidierung verlegt. Zur Lösung eines Bürgerkriegs gehörte fortan auch die Hilfe für den Wiederaufbau – einschließlich staatlicher Sicherheitsstrukturen. Im Zuge der geplanten Übergangsverwaltung in Mostar sollten etwa internationale Beamte an der Ausbildung einer neuen Polizeitruppe mitwirken. In Kosovo war das Ziel im Rahmen der UN-Übergangsverwaltung kein geringeres als der vollständige Aufbau einer neuen kosovarischen Polizei. Dies bedeutete neben dem veränderten Aufgabenprofil auch, dass andere Kenntnisse gefragt waren. Polizistinnen und Polizisten der Bundespolizei sind beispielsweise in den Methoden des kommunalen Polizeiwesens (zum Beispiel Verkehrssicherheit) schlichtweg nicht ausgebildet und können diese Kenntnisse daher auch nicht weitergeben. Daher muss ein sinnvoller deutscher Beitrag zur internationalen Polizei immer auch von den Ländern getragen werden.

Die Einsätze: Anspruch und Wirklichkeit

In den Krisenländern, aber auch in Deutschland sind die Erwartungen an Polizistinnen und Polizisten in Kriseneinsätzen groß. Das öffentliche Gut Sicherheit wiederherzustellen, hat in Konfliktländern immer oberste Priorität. Manche sehen im Einsatz von Polizeikräften sogar eine Alternative zu militärischen Einsätzen.¹⁴ Insbesondere kam es in der Vergangen-

heit, beispielsweise in Kosovo, zu Problemen, wenn sich (Blauhelm-) Soldaten mit gewaltsamen Protesten konfrontiert sahen. Sie sind im Gegensatz zu Polizeikräften in ›friedfertigen‹ Deeskalationstaktiken wenig geschult. Außerdem bietet der Einsatz von Polizeikräften einen Ausweg aus der Legitimitätsfalle. Sie polarisieren weniger, da sie aus Sicht der lokalen Bevölkerung nicht als Besatzer wahrgenommen werden – im Gegensatz zu Soldaten. Aus deutscher Sicht kommt hinzu, dass die Bundesregierung für Polizeieinsätze außerhalb des Landes kein Mandat des Bundestags benötigt. Sie sind schnell und flexibel einsetzbar.

Wird die internationale Polizei diesen Ansprüchen gerecht? Eine klare Antwort darauf fällt nicht leicht. Weitgehend unstrittig sind die Erfolge von Einsätzen, bei denen es um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung geht, wie beispielsweise in Namibia 1989. Hier leistete die internationale Polizei einen wichtigen Beitrag zum friedlichen Übergang in die Unabhängigkeit zu einem entscheidenden Zeitpunkt für das Land.

Schwieriger ist die Bewertung in all jenen Fällen, in denen internationale Polizeibeamte beim Aufbau und der Ausbildung lokaler Polizeistrukturen beteiligt sind. Gerade in den Nachkriegsgesellschaften wie Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Mali und vielen mehr sind die Fortschritte schleppend, trotz intensiver Bemühungen und eines enormen Mitteleinsatzes. Selbst in Kosovo, das viele Jahre als eines der Vorzeigeländer für Polizeireformen galt, häuften sich zuletzt schlechte Nachrichten mit Blick auf Korruption und Verstrickungen der Polizei in Organisierte Kriminalität.¹⁵

Entscheidend ist der Blickwinkel: Aus sicherheitspolitischer Perspektive sind gemeinhin all jene Maßnahmen als erfolgreich zu bewerten, die sich zeitlich befristet und auf der Ebene von fachlichen Kooperationen durchführen lassen. Ein Beispiel wäre die Ausbildung an forensischen Geräten oder das Erlernen neuer Ermittlungsmethoden. Hier ist das Interesse der Partner meist groß, und folglich sind Fortschritte schnell erkennbar. Bei Maßnahmen gegen Korruption und für den Schutz der Menschenrechte sieht es meist anders aus. So kommt der friedenspolitische Betrachter zu einem anderen Ergebnis. Ziel der Polizeireform soll nicht die Ertüchtigung von Sicherheitsorganen sein, die eine autokratische Regierung gegen die eigene Bevölkerung einsetzen kann. Der Anspruch einer demokratisch kontrollierten und legitimierten Polizei ist vielmehr der wesentliche Maßstab. Diese hehren Ziele sind angesichts der Realität in vielen Krisenländern aber in begrenzter Zeit nur schwer zu erreichen.¹⁶

Die Grundbewertung bleibt dennoch positiv. Es besteht aus Sicht vieler Konflikt- und Übergangsländer eine hohe Nachfrage nach (deutscher) Sicherheitsexpertise. Dabei ist ein langer Atem notwen-

dig, bis in einem Einsatzgebiet verlässliche, rechtsstaatliche Strukturen etabliert werden können. Die ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten im Ausland sollen schließlich nicht der verlängerte Arm der politischen Machthaber sein. Daher ist es bei internationalen Polizeimissionen wichtig, auch normative Grundsätze wie Menschenrechte und eine zivile, demokratische Kontrolle der Polizei zu vermitteln. Dafür sind deutsche Polizistinnen und Polizisten bes-

Gerade in Nachkriegsgesellschaften wie Afghanistan oder Mali sind die Fortschritte schleppend, trotz intensiver Bemühungen und eines enormen Mitteleinsatzes.

1 Siehe Bund-/Länder-Arbeitsgruppe ›Internationale Polizeimissionen‹ (AG IPM), Leitlinien für den Einsatz deutscher Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen, 21.2.2014, www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/leitlinien-internationale-friedensmissionen_file.pdf?__blob=publicationFile

2 World Development Report: Conflict, Security and Development, World Bank, Washington, D.C. 2011, S. 2.

3 Fortschrittsbericht Afghanistan 2014, Bundesregierung, Dezember 2014, S. 63.

4 Vereinte Nationen, Hauptabteilung für Friedensmissionen: www.un.org/en/peacekeeping/documents/Yearly.pdf

5 Fachvortrag von Dieter Wehe, Inspekteur der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen, auf dem Fachkongress ›10 Jahre Internationale Polizeimissionen‹ am 13. Juni 2014 in Bonn.

6 Rede des Ministers vor dem Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll 18/65, 12.11.2014, S. 6070.

7 Bundespräsident Joachim Gauck auf der 50. Münchener Sicherheitskonferenz, 31.1.2014.

8 Rede Außenminister Steinmeier vor dem Deutschen Bundestag, a.a.O. (Anm. 6).

9 Statistisches Amt der Europäischen Union: Zahlen für 2012: 243 982 Polizeibeamte. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en

10 Alle Zahlen siehe Schaubild auf Seite 62.

11 Protokoll der 79. Kabinettsversammlung der Bundesregierung, 12.6.1963, TOP 8: www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1_2/kap2_24/para3_2.html

12 Die Bundesrepublik Deutschland entsandte 50 Beamte des Bundesgrenzschutzes, die DDR schickte 30 Polizeibeobachter, siehe Daniel Lange, Deutsch-deutscher Dienst in Namibia. Wie es zur einzigen Teilnahme beider deutscher Staaten an einer UN-Mission kam, Vereinte Nationen, 6/2013, S. 269–273.

13 Einen Überblick über nahezu alle deutschen Polizei-Auslandseinsätze findet sich auf der Webseite der Polizei NRW: www.polizei.nrw.de/auslandseinsaetze/artikel__2897.html

14 Gerald W. Schlabach (Ed.), Just Policing, Not War. An Alternative Response to World Violence, Collegeville 2007.

15 Andrea L. Capussela, State-Building in Kosovo: Democracy, Corruption and the EU in the Balkans, London, 2005; EU's Biggest Foreign Mission in Turmoil over Corruption Row, The Guardian, 5.11.2014, Europäischer Rechnungshof, Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo, Sonderheft Nr. 18, 2008, S. 15ff.

16 Steffen Eckhard, Zwischen Ertüchtigung und Wertewandel. Internationale Erfahrungen bei der Unterstützung von Sicherheitssektorreform, Berlin 2014, S. 44f.

tens geeignet. Problematischer ist dagegen ein neuer Berufsstand reisender Polizeitrainer, wie er gegenwärtig im angelsächsischen Raum durch die Vergabe von Millionenaufträgen an private Dienstleister entsteht.¹⁷

Die Entsendungsbürokratie zwischen Bund und Ländern

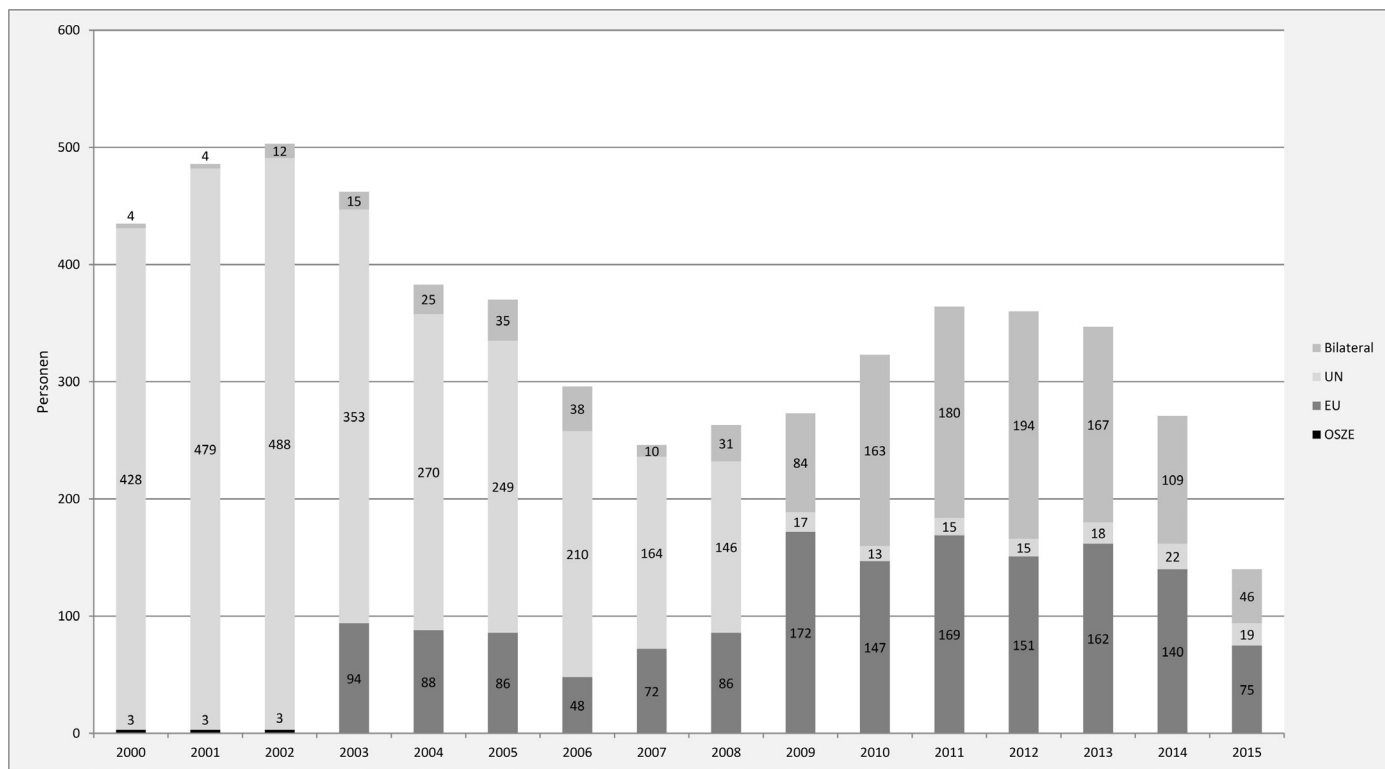
Die Entscheidung, deutsches Polizeipersonal ins Ausland zu entsenden, obliegt dem Bundeskabinett. Das Parlament muss lediglich informiert werden.¹⁸ Dabei sind individuelle Entsendungen deutscher Beamter in Auslandsmissionen grundsätzlich nur über die Bundespolizei möglich. In der Praxis werden Polizeibeamte der Länder daher für die Zeit ihrer Entsendung an die Bundespolizei abgeordnet. Da im deutschen Föderalismus die Bundesländer die Hoheit über ihre Länderpolizeien haben, entscheiden letztlich sie, ob und, wenn ja, mit wie vielen Kräften sie sich an einer vom Bundeskabinett beschlossenen Entsendung beteiligen.¹⁹ Das Vermitteln zwischen Nachfrage und Angebot obliegt der Arbeitsgemeinschaft Internationale Polizeimissionen (AG IPM), die an die In-

nenministerkonferenz angegliedert ist. Ihr sitzt traditionell der Inspekteur der Polizei Nordrhein-Westfalen vor. Die AG IPM verfügt über eine Geschäftsstelle im Bundesinnenministerium und eine bei der Bundespolizei in Potsdam angesiedelte Missionsbetreuungsstelle. Letztere ist für alle organisatorischen Abläufe zwischen den 19 deutschen Entsende-Dienststellen (16 Länder, Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Zoll) sowie Aufnahmeeinrichtungen (internationale Mandatsgeber, insbesondere EU und UN) verantwortlich. Die Einzelheiten der Entsendung sind in den von der AG IPM beschlossenen Leitlinien festgelegt.²⁰

Wie diese Leitlinien ausführen, beruht der Einsatz im Ausland auf Freiwilligkeit. Niemand kann gegen seinen oder ihren Willen entsandt werden. Interessierte können sich für Auslandseinsätze bewerben und müssen einen Eignungstest bestehen. Die erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber nehmen an einer Grundausbildung in einer der drei Ausbildungseinrichtungen für Auslandsverwendungen, Brühl, Wertheim oder Lübeck, teil. Danach können sie sich auf konkrete Auslandsstellen bewerben. Stellenausschreibungen eines Mandatsgebers (Call for

Die Entscheidung, deutsches Polizeipersonal ins Ausland zu entsenden, obliegt dem Bundeskabinett. Das Parlament muss lediglich informiert werden.

Schaubild: Entsendungen deutscher Polizeikräfte in Friedensmissionen (2000–2015)



Anmerkung: Die Zahlen für das Jahr 2015 entsprechen den Angaben der Bundespolizei, Stand 22. März 2015, www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/IPM_node.html;jsessionid=7B7A64350Co8A059A927BF6263BA8767.2_cid334. Die Zahlen für 2008 bis 2014 entstammen den Antworten der Bundesregierung auf die regelmäßigen Anfragen der Fraktion »Die Linke« unter dem Titel »Polizei- und Zolleinsätze im Ausland«. Für die Jahre wurden Durchschnittswerte gebildet. Die Daten für die Zeit 2000 bis 2008 beruhen auf: Positionspapier der Gewerkschaft der Polizei, April 2008, [www.gdp.de/id/Posa/\\$file/Pos_Auslandseinsaetze_Anlagen.pdf](http://www.gdp.de/id/Posa/$file/Pos_Auslandseinsaetze_Anlagen.pdf), Bundestags-Drucksache 16/2445, 25.8.2006 und schriftliche Auskunft des Bundesministeriums des Innern vom 11. September 2012 auf Anfrage des Autors. Das bilaterale Polizeiprojekt in Saudi-Arabien ist nicht erfasst.

Contributions) werden nach Prüfung durch das Auswärtige Amt und das Bundesinnenministerium durch die AG IPM an die 19 Entsender verteilt. Die letzte Personalentscheidung obliegt dem Mandatsgeber.

Grundsätzlich mangelt es in Deutschland nicht an Bewerberinnen und Bewerbern für Polizeimissionen.²¹ Dies ist erstaunlich, da kritische Stimmen, wie bei einer Anhörung im Bundestag, betonen, dass »Auslandseinsätze bei internationalen Friedensmissionen (...) für deutsche Polizisten nicht unbedingt karrierefördernd« seien. So kursiere in den Dienststellen die Vorstellung, die Kolleginnen und Kollegen wären im Ausland auf Urlaub. Außerdem blieben die Stellen in der Zeit der Abwesenheit vielfach unbesetzt, sodass deren Aufgaben von Kollegen übernommen werden müssten. Dies sorgte für Unmut.²² Angesichts der guten Bewerberlage scheint die Aussicht auf eine neue Tätigkeit und der finanzielle Anreiz²³ diese Nachteile aber zu kompensieren.

Dies gilt zumindest für die Dienstgrade unterhalb der Leitungsebene. Für das Führungspersonal fehlt es jedoch an internationalen Karrieremöglichkeiten. Auslandseinsätze sind in der Regel auf ein Jahr begrenzt, danach muss wieder eine Inlandsverwendung folgen. Sinnvoll wären, wie vereinzelt auch gefordert,²⁴ längere Entsendezeiten von zwei Jahren und mehr zumindest für Führungskräfte. Dies wäre auch für eine konsistentere Missionsarbeit von Vorteil.

Personal für Polizeimissionen

Seit Jahren bekennen sich deutsche Politikerinnen und Politiker zum Polizeieinsatz im Rahmen der zivilen Krisenbewältigung. Außenminister Steinmeier bezeichnete es als seine »Grundentscheidung«, »dass [Deutschland] auf die Ausprägung von Sicherheitsstrukturen gerade in fragilen Gemeinwesen nicht völlig verzichten [kann]«²⁵. Doch die Zahlen sprechen eine andere Sprache: Im Juni 2000 hat der Europäische Rat beschlossen, bis zum Jahr 2003 in der Lage zu sein, innerhalb von 30 Tagen bis zu 1000 Polizeikräfte in Krisengebiete entsenden zu können und hierfür insgesamt bis zu 5000 Personen bereitzuhalten. Deutschland garantiert ein Maximum von 910 Personen.²⁶ Diese Zahl ist die Messlatte, und sie liegt nicht sehr hoch, angesichts von 250 000 deutschen Polizistinnen und Polizisten. Dennoch bleibt Deutschland Jahr für Jahr hinter diesem selbst gesteckten Ziel zurück.

Das Schaubild (S. 62) gibt eine Übersicht über die Anzahl der Entsendungen deutscher Polizeikräfte in Missionen der drei hauptsächlichen Mandatsgeber UN, EU und OSZE sowie zur bilateralen Polizeimission in Afghanistan. Gegenwärtig sind deutsche Polizeibeamte in 14 Missionen eingesetzt. Die Kurvenbewegung zeichnet die deutsche Beteiligung an

den Polizeimissionen im Kosovo (1999–2008) und in Afghanistan (2008–2014) nach. Insgesamt fallen folgende vier Punkte auf:

- Deutschland bleibt seit dem Jahr 2000 mit dem Höchststand von 503 Personen deutlich hinter dem selbst gesteckten Ziel von 910 Polizeibeamten in internationalen Einsätzen zurück. Insgesamt sank die Beteiligung zwischen 2000 und 2015 um knapp 70 Prozent.
- Die Entscheidung für eine Ausweitung der deutschen Beiträge zu EU-Missionen und des bilateralen Engagements in Afghanistan waren auch eine Entscheidung gegen die Vereinten Nationen. Anfang 2015 waren nur noch 19 deutsche Polizistinnen und Polizisten in UN-Missionen eingesetzt, ein Rückgang um 95 Prozent gegenüber 2000.
- Deutschland beteiligt sich seit dem Jahr 2003 nicht mehr mit Polizistinnen und Polizisten an Einsätzen der OSZE.
- Der beginnende Abzug aus Afghanistan Ende 2014/Anfang 2015 wurde nicht durch die Ent-

Grundsätzlich mangelt es in Deutschland nicht an Bewerberinnen und Bewerbern für Polizeimissionen.

¹⁷ Eckhard, a.a.O. (Anm. 16), S. 20f.

¹⁸ Zum Einsatz von Polizeikräften außerhalb Deutschlands wird der Bund durch Art. 24 Abs. 2 GG ermächtigt. Näheres regelt das Bundespolizeigesetz.

¹⁹ Der sogenannte Königsteiner Schlüssel regelt die Beteiligung von Bund und Ländern im Normalfall (bis 450 Beamte: 1/3 Bund und 2/3 Länder; ab 451 Beamte: 1/2 Bund und 1/2 Länder). Die Länder können im Einzelfall aber jederzeit davon abweichen, wie beispielsweise Brandenburg, dessen Regierung im September 2010 bekannt gab, keine weiteren Kräfte für Polizeieinsätze nach Afghanistan zu entsenden, siehe www.mik.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.223168.de

²⁰ Siehe AG IPM, a.a.O. (Anm. 1).

²¹ Mechthild Baumann/Carolin Bretl, EU-Polizeimissionen. Force Generation und Training im deutschen Kontext, Berlin 2010, S. 26. Dies zeigte sich auch in mehreren Interviews des Autors mit deutschen Polizistinnen und Polizisten im Rahmen früherer Forschungsarbeiten. Siehe zum Beispiel: Steffen Eckhard, Managing Peacebuilding. Strategic Management, Organizational Performance and the Outcome of Post-Conflict Police Reform in Kosovo and Afghanistan, Konstanz 2014, Kapitel 4.3.

²² Auslandseinsätze deutscher Polizisten, Pressemitteilung Innenausschuss zur öffentlichen Anhörung am 4.11.2014: www.bundestag.de/presse/hib/2014_11/-/338758

²³ Zur Inlandsbesoldung kommt für die Zeit im Ausland ein steuerfreier Auslandsverwendungszuschlag von bis zu 110 Euro pro Tag, plus gegebenenfalls Zuschläge des Mandatsgebers sowie Trennungsgeld und Reisekosten. Näheres dazu siehe Baumann/Bretl, a.a.O. (Anm. 21), S. 9.

²⁴ So etwa Stefan Feller, Leitender UN-Polizeiberater, bei einer Anhörung im Bundestag, siehe Auslandseinsätze deutscher Polizisten, a.a.O. (Anm. 22).

²⁵ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/65, 12.11.2014, S. 6077.

²⁶ EU-Ratsbeschluss Santa Maria de Feira vom 19./20.6.2000, siehe zu beiden Angaben AG IPM, a.a.O. (Anm. 1), S. 6 und 11.

Deutschland kann sich durchaus auf hohem Niveau international mit Personal engagieren, wenn Innen- und Außenpolitik dieselbe Linie verfolgen.

sendungen von Polizeibeamten in andere Missionsgebiete ausgeglichen.

Die Gründe für diese Negativentwicklung bei den Entsendungszahlen sind zum Teil sicherlich im deutschen Föderalismus zu suchen. Auch wenn bei den Polizistinnen und Polizisten großes Interesse besteht, muss dies nicht heißen, dass sie von ihren Dienststellen freigestellt werden. Trotz einer hohen Anzahl von Polizeikräften in Deutschland scheint die Personalsituation angespannt – nicht zuletzt durch Sparmaßnahmen und Stellenabbau in den vergangenen Jahren.²⁷ Dies verringert auch die Bereitschaft vieler Vorgesetzter, für ein Jahr und mehr auf ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verzichten. Diesem Druck tragen Bundesinnenministerium und Auswärtiges Amt letztlich durch geringere Zusagen zu internationalen Polizeimissionen Rechnung.

Andererseits entstehen Engpässe, da die Anforderungsprofile der Mandatsgeber zunehmend Spezialkenntnisse (etwa Forensik) erfordern, die in Deutschland selbst nur begrenzt vorhanden sind. Auch kann deutsches Personal die Sprachanforderungen, gerade für Missionen in frankofonen Ländern, nicht immer erfüllen.

Insgesamt scheint das Problem aber vor allem auch politischer Natur zu sein. Als sich die Bundesregierung um die Jahreswende 2008/2009 zu einer Neuausrichtung in Afghanistan entschloss und neben den finanziellen auch die polizeilichen Ressourcen erhöhen wollte, stieg die Anzahl der Polizeikräfte im bilateralen Projekt und in der EU-Mission EUPOL innerhalb weniger Monate von etwa 30 auf rund 200 an. Dies zeigt: Deutschland kann sich durchaus auf hohem Niveau international mit Personal engagieren, wenn Innen- und Außenpolitik dieselbe Linie verfolgen.²⁸

Ausblick

Will Deutschland seinen Fähigkeiten und seiner außenpolitischen Verantwortung wirklich gerecht werden, wäre kurzfristig eine Rückkehr zum Entsendungsniveau von 2000 notwendig.

Gegenwärtig scheint entgegen aller öffentlichen politischen Aussagen in Deutschland der politische Wille für eine Beteiligung an den Polizeimissionen der UN, EU und OSZE zu fehlen. Anders ist kaum zu erklären, warum trotz außenpolitischer Lippenbekenntnisse alle Zahlen rückläufig sind. Neben den personellen Beteiligungen sinkt auch der Haushaltsansatz des Bundesinnenministeriums für auslandsbedingte Mehrkosten für Polizeieinsätze (Titel 532 04) seit 2012: von 24 Mio. Euro auf voraussichtlich 18 Mio. Euro in 2016.²⁹ Will Deutschland seinen Fähigkeiten und seiner außenpolitischen Verantwortung wirklich gerecht werden, wäre kurzfristig eine Rückkehr zum Entsendungsniveau von 2000 notwendig. Alles andere bleibt angesichts zunehmender weltweiter Krisen und Konflikte kaum zu rechtfertigen. Gerade auch die OSZE könnte angesichts ihrer Herausforderungen in der Ukraine von mehr deutschen Polizeibeamten profitieren. Der deutsche

Vorsitz ab dem Jahr 2016 bietet hierfür eine gute Gelegenheit.

Ansatzpunkte für Verbesserungen gibt es. Eine im Koalitionsvertrag anvisierte Bund-Länder-Vereinbarung zur Polizeientsendung³⁰ wäre eine solche. Damit könnten neben verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Aspekten auch konkrete Dienstposten für die Auslandseinsätze der Polizei auf der Landesebene geschaffen werden. Solche Stellen könnten den Ressourcenkonflikt zwischen innerer Sicherheit und Außenpolitik entschärfen und gleichzeitig sicherstellen, dass der Auslandseinsatz nicht länger nur zu Lasten der einzelnen Polizeidienststellen geht. Die Bund-Länder-Vereinbarung soll noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode verabschiedet werden.

Polizeimissionen bieten einen guten Ansatzpunkt, Krisenprävention mit zivilen Mitteln zu betreiben. Will Deutschland hier weiter international Verantwortung übernehmen, sind Investitionen notwendig. In Deutschland gibt es gegenwärtig nur geringe analytische Ressourcen für Forschung, Auswertung und Weiterentwicklung von Polizeimissionen. Neben entsprechenden Forschungsaufträgen könnte mittelfristig das internationale Profil der Deutschen Hochschule für Polizei durch einen internationalen Lehrstuhl gestärkt werden. Synergien könnten auch durch eine systematischere Vernetzung von Polizei mit deutschen zivilen und militärischen Partnern und Forschungseinrichtungen im Bereich der Krisenprävention entstehen. Investitionen sind auch bei der Aus- und Weiterbildung von Polizistinnen und Polizisten notwendig. Dies bedeutet Sprach- und international benötigte Spezialkenntnisse, aber auch eine systematische Personalentwicklung und koordinierte Bemühungen um die Besetzung von Schlüsselpositionen in den Missionen und Amtssitzen von UN, EU und OSZE.

²⁷ Zwischen 1998 und 2010 wurden bei den Länderpolizeien rund 10 000 Stellen abgebaut. Allen voran strich Nordrhein-Westfalen 3300 Stellen, in Berlin waren es 2900, siehe: Kristian Frigelj/Thorsten Jungholt/Andreas Maisch, Stellenabbau schwächt Polizei im Kampf gegen den Terror, Die Welt, 16.1.2015.

²⁸ Siehe Frank-Walter Steinmeier/Wolfgang Schäuble, Mehr Polizisten für Kabul, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24.2.2008, über: www.wolfgang-schaeuble.de/index.php?id=36&textid=1121&page=4

²⁹ Gemeinsame Anhörung Innenausschuss und Unterausschuss Zivile Krisenprävention, Einsatz von Polizei in Friedensmissionen, Deutscher Bundestag, 3.11.2014, Berlin, Stellungnahme durch den Vorsitzenden der AG IPM Dieter Wehe, S. 16.

³⁰ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 175.

Mehr deutsche Polizei in UN-Friedenseinsätzen!

Winfried Nachtwei

Bis heute haben über 9000 Polizeivollzugsbeamte von Bund und Ländern an rund 30 Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) teilgenommen. Sie haben international einen hervorragenden Ruf. Doch dieser gute Ruf ist kein Grund zu politischer Selbstzufriedenheit. An qualifizierten Freiwilligen mangelte es bisher nicht. Doch es fehlte immer wieder am klaren politischen Willen. Gegenwärtig sind 133 Polizistinnen und Polizisten in Friedenseinsätzen, davon 19 in fünf UN-Missionen, 68 in acht EU-Einsätzen und 46 im bilateralen ›German Police Project Team‹ in Afghanistan – ein historischer Tiefstand. Im Jahr 2002 waren es noch über 500 Personen (davon über 300 bei der UN-Mission in Kosovo).

Der Rückgang wird begründet mit der Reduzierung der Einsätze in Kosovo und Afghanistan. Er steht zugleich in krassem Gegensatz zum steigenden Bedarf an Polizeikräften in Friedenseinsätzen und zum Gelöbnis der Bundesregierung zu mehr deutscher Verantwortung bei der internationalen Krisenbewältigung.

Mit dem Aufgabenwandel von UN-Friedensmissionen hat auch die Polizeikomponente enorm an Bedeutung gewonnen. Von 35 Polizisten im Jahr 1988 wuchs die Zahl auf 7400 Anfang 2006 und auf 12 500 im Januar 2015 (mandatiert sind über 15 000) in 13 UN-Friedenseinsätzen und fünf politischen Missionen. Der Grund liegt auf der Hand: Wo Militär im besten Fall kriegerische Gewalt eindämmen und militärische Ausbildungshilfe leisten kann, sollen internationale Polizistinnen, Rechtsstaats- und Verwaltungsexperten zu dauerhafter staatlicher und Bürgersicherheit und zu verlässlicher Staatlichkeit in fragilen Staaten beitragen. Dies geschieht durch die Entsendung individueller Beamter, einschließlich spezialisierter Teams (4200 Personen im November 2014) und geschlossener Polizeieinheiten (8350 Personen, mit exekutiven Funktionen). Die Missionen werden kleiner und immer komplexer. Benötigt werden daher mehr Spezialisten, weniger Generalisten. Dies stellt hohe Anforderungen an die Qualität und Flexibilität der Beamtinnen und Beamten.

Am 20. November 2014 beschloss der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 2185, Polizeiarbeit als festen Bestandteil in die Mandate der Friedenssicherungseinsätze und politischen Missionen der UN aufzunehmen. Die Resolution steht für einen geradezu sensationellen globalen Konsens: Differenziert und umfassend entwickelt sie ein rechtsstaatliches, bürgernahes Polizeiverständnis, betont einen einheitlichen Polizeiansatz der UN und fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, »professionelles Polizeipersonal zu stellen, das über

die Kompetenz, die Ausrüstung und die Erfahrung verfügt, die zur Durchführung der Missionsmandate, gegebenenfalls einschließlich mehrdimensionaler Friedenssicherungsmandate, erforderlich sind«.

In sicherheitspolitischen Fachkreisen in Deutschland wird grundsätzlich anerkannt, dass internationale Verwendungen und Friedenseinsätze inzwischen zu den Kernaufgaben einer modernen Polizei gehören. In Politik und Öffentlichkeit wird dies aber noch nicht so gesehen. Polizeiliche Auslandseinsätze finden kaum Beachtung.

Doch nach jahrelangem Rufen in der Wüste mehren sich in jüngster Zeit die Stimmen für ein stärkeres deutsches Engagement: Der Koalitionsvertrag von Union und SPD verspricht, man wolle die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen über eine Bund-Länder-Vereinbarung verbessern. Die gemeinsame Anhörung von Innenausschuss und Unterausschuss zivile Krisenprävention des Bundestags am 3. November 2014 brachte einen politischen Schub. Die Ergebnisse waren:

- Mehr internationale Verantwortung Deutschlands muss sich in einer verstärkten Unterstützung von UN-Friedenseinsätzen niederschlagen. Dass Deutschland bisher UN-Friedenseinsätze personell nur minimal unterstützt, ist friedenspolitisch kurzsichtig.
- Die strategische Aufgabe, eine legitime Staatlichkeit zu fördern, ist auf eine verlässliche Polizeiaufbauhilfe angewiesen. Bund und Länder müssen klarstellen, dass polizeiliche Auslandseinsätze zu den Kernaufgaben der deutschen Polizeien gehören. Der Bund muss definieren, was mit deutschen Polizeibeiträgen und Schwerpunkten bewirkt werden soll.
- Notwendig ist ein nationales Planziel ›internationale Polizeieinsätze‹, orientiert an der EU-Zielgröße von 90 deutschen Polizistinnen und Polizisten. Angesichts des Aufgabenzuwachses und der Stellenkürzungen bei der Polizei ist der Bund in der Pflicht, die Entsendekapazität der Länder im höheren Dienst und bei Spezialisierungen zu unterstützen. Die Voraussetzungen für die Entsendung von spezialisierten Teams und ›junger Pensionäre‹ in Führungsfunktionen sind zu schaffen.
- Dringend überwunden werden muss die konzeptionelle Leerstelle im Bereich internationaler Polizeimissionen. Konzeptionelle Kompetenz, Erfahrungssicherung und Missionsevaluierung brauchen endlich einen Ort, etwa einen Lehrstuhl an der Deutschen Hochschule der Polizei.

Die Chancen, die deutschen Polizeibeiträge für Friedenseinsätze, insbesondere der UN, deutlich zu erhöhen, stehen im Jahr 2015 so gut wie lange nicht.



Winfried Nachtwei, geb. 1946, war von 1994 bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Derzeit ist er Ko-Vorsitzender des Beirats Zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt und Mitglied im Beirat Innere Führung beim Bundesverteidigungsministerium.

Die UN und Organisierte Kriminalität

Die heutigen Instrumente sind nicht mehr ausreichend

Mark Shaw



Mark Shaw, geb. 1969, ist NRF Chair of Justice and Security, Centre of Criminology, University of Cape Town und Direktor der ›Global Initiative against Transnational Organised Crime‹, Genf.

Das Thema Organisierte Kriminalität erfährt international eine neue Aufmerksamkeit. In vielen der vom Sicherheitsrat behandelten Krisen spielt die Organisierte Kriminalität eine große Rolle. Doch ohne Einigung auf einen Überwachungsmechanismus und ohne Evaluierung der Wirkung der UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende Kriminalität, ist die Antwort der UN auf diese wachsende Gefahr nicht mehr ausreichend. Um nicht den Anschluss zu verlieren, müssen die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen eine kohärentere Strategie verfolgen und sich institutionell neu aufstellen.

Organisierte Kriminalität beeinträchtigt das Leben von Menschen und die Arbeit multilateraler Organisationen und Staaten. Zwischen der Notwendigkeit eines Vorgehens der Vereinten Nationen gegen die Organisierte Kriminalität und ihrer Befähigung dazu besteht jedoch ein Spannungsverhältnis: Selbst wenn Staaten die Institutionen und Instrumente zur Verfügung stehen, um illegale Ströme und kriminelle Netzwerke einzudämmen, können sie nur erfolgreich sein, wenn sie zusammenarbeiten.

Auf UN-Ebene ist das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) für diesen Themenbereich zuständig. Der wichtigste völkerrechtliche Vertrag ist das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC). Das UNODC ist zugleich Sekretariat und Wächter des Übereinkommens. Ob diese Instrumente die richtige Antwort auf die heutigen Anforderungen sind, soll im Folgenden erörtert werden.

Altes und neues Thema

Das Thema Organisierte Kriminalität ist nicht neu. Sklaverei und Kolonialismus können als frühe Formen von Organisierter Kriminalität angesehen werden. Kriminelle Aktivitäten, die Unternehmen, Staaten oder Gruppen von Individuen mit unterschiedlich engen Beziehungen zu Regierungen und Unternehmen einbeziehen, waren in der Vergangenheit charakteristisch für Organisierte Kriminalität. Auch die Unterstützung von bewaffneten Konflikten durch ›illegale‹ Aktivitäten ist seit vielen Jahrhunderten ein Merkmal von Konflikten und Staatlichkeit. Heute durchdringt jedoch die illegale Finanzierung von Aufständen und Bürgerkriegen die Debatte über Frie-

densschaffung. Neu ist vielleicht unsere Bereitschaft, diese Phänomene mit dem Etikett ›Organisierte Kriminalität‹ oder ›kriminelle Netzwerke‹ zu versehen, unabhängig davon, wie ungenau diese Begriffe auch verwandt werden. Es gibt einen immer breiter anerkannten Diskurs über Organisierte Kriminalität, der jedoch auf internationaler Ebene anders geführt wird als in den einzelnen Regionen. In Afrika zum Beispiel spricht man von Syndikaten oder Gangs, während in Lateinamerika von Kartellen die Rede ist und in Europa und Nordamerika von der Mafia. Im UN-Diskurs in New York wird der Begriff unkritisch verwandt, doch Diskussionen mit Regierungen, Politikerinnen und Praktikern vor Ort sind weitaus nuancierter. Oftmals sind Staatsbeamte in illegale Aktivitäten oder weitverbreitete Formen von Zwangsarbeit oder die Förderung von illegaler Migration verstrickt, was die Umsetzung international ausgehandelter Konventionen auf nationaler Ebene erschwert.

Die Vereinten Nationen wurden nicht gegründet, um Organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Sie sind um Staatenvertreter und souveräne Nationen herumstrukturiert. Die Hauptfunktion der UN wurde darin gesehen, »künftige Geschlechter von der Geißel des Krieges zu bewahren« (Präambel UN-Charta). Dementsprechend haben die UN seit ihrem Bestehen in vielfältiger Weise in Bürgerkriege und bei Staatszerfall eingegriffen sowie humanitäre Katastrophen zu lindern versucht.

Nur wenige Väter und Mütter der UN-Charta mögen vorausgesehen haben, dass sich das UN-System eines Tages Themen widmen würde, die man als ›asymmetrisch‹, ›hybrid‹ und ›grenzüberschreitend‹ bezeichnet. Doch transnationale Themen stehen immer häufiger auf der globalen Agenda. Wie im Schaubild (S. 68) zu sehen ist, zeigt eine Auswertung der vom UN-Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten einen exponentiellen Anstieg von Dokumenten, die sich auf Organisierte Kriminalität beziehen oder auf einzelne Verbrechenarten wie Waffen- oder Menschenmuggel oder Umweltverbrechen. Bemerkenswert ist der deutliche Anstieg in den letzten zehn Jahren, mit einem Ausschlag nach oben im Jahr 2014. In fast allen Fällen wird Organisierte Kriminalität bei andauernden Konflikten erwähnt wie Afghanistan, Libyen, Mali oder das Gebiet der Großen Seen. Darüber hinaus hat sich der Rat auch mit Organisierter Kriminalität bei seiner Bekämpfung der Seeräuberei vor der Küste Somalias beschäftigt.

Jenseits von Frieden und Sicherheit fließt das Thema auch in die neue Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 ein. In der letzten Phase der Verhandlungen wurde der Kampf gegen die Organisierte Kriminalität stark betont. Unterziel 16.4 des im Juli 2014 vorgelegten Entwurfs für Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) besagt, dass bis 2030 »die illegalen Finanz- und Waffenströme erheblich einzudämmen, gestohlene Werte schneller aufzuspüren und zurückzugeben sowie alle Formen von Organisierter Kriminalität zu bekämpfen«¹ sind.

Darüber hinaus werden die schädlichen Auswirkungen von Organisierter Kriminalität immer breiter anerkannt und können nicht nur von einem Ziel erfasst werden. In einer aktuellen Untersuchung wurde festgestellt, dass elf SDG-Unterziele sich explizit mit Formen von Organisierter Kriminalität befassen. Unterziel 15.7 etwa »drängt auf rasches Handeln, um das Wildern und den Handel mit geschützten Tier- oder Pflanzenarten zu unterbinden (...)«. Die Untersuchung kommt ferner zu dem Ergebnis, dass insgesamt 25 der 169 Unterziele von Organisierter Kriminalität in der einen oder anderen Form in negativer Weise betroffen wären.² Die SDG-Debatte spiegelt die enge Verknüpfung zwischen Entwicklung und Organisierter Kriminalität wider. Und in den Diskussionen um Entwicklungsfinanzierung wird es mittlerweile von einigen Staaten als eine Priorität der nächsten Reformrunde angesehen, Entwicklungsgelder für den Kampf gegen Organisierte Kriminalität und verwandte Themen auszugeben, welche früher ausschließlich dem Bereich Sicherheit zugeordnet waren. Dies ist ein bemerkenswerter Trend, der zeigt, dass diese Themen nun in neue Politikbereiche vordringen dürfen.

Diese Anerkennung erfolgte nicht über Nacht. Im Jahr 2000 stellte der Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (»Brahimi-Bericht«) fest: »Mächtige lokale politische Gruppierungen können diese Lernphase [nach einem Konflikt, d. Verf.] ausnutzen, und haben dies auch getan, um ihrerseits Parallelverwaltungen aufzubauen, und Verbrechersyndikate nutzen jede Lücke bei den Rechtsvorschriften oder im Rechtsvollzug, die sie finden können, weidlich aus.«³ Der Bericht gab Empfehlungen ab, wie die Friedenssicherungsarchitektur des UN-Systems verbessert werden könnte. Doch diese Empfehlungen wurden nie umgesetzt.

Im Jahr 2004 widmete die Hocharangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel in ihrem Bericht dem Thema Organisierte Kriminalität ein ganzes Kapitel. Darin wird die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität als ein Phänomen beschrieben, das »Staaten und Gesellschaften bedroht, da sie die menschliche Sicherheit und die grundlegende Verpflichtung der

Staaten, für Recht und Ordnung zu sorgen, untergräbt«⁴.

Die womöglich größte Aufmerksamkeit auf das Thema lenkte jedoch der Weltentwicklungsbericht der Weltbank aus dem Jahr 2011. Er kam zu dem Schluss: »Keine der Autorinnen und Autoren bekannte bilaterale oder multilaterale Organisation verfügt über eine spezifische Strategie, um den Staaten bei ihrem Kampf gegen die wachsende kriminelle Gewalt oder soziale Unruhen zu helfen. Die internationalen Instrumente – Diplomatie, Verteidigung und Entwicklung – waren nicht dafür vorgesehen, Hand in Hand zu arbeiten. Dieses Defizits in der internationalen Architektur ist man sich in zunehmendem Maße bewusst. Um sowohl gewaltsame Konflikte anzugehen als auch wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, müssen daher die Verbindungen zwischen Politik, Sicherheit und Entwicklung noch besser verstanden werden«⁵.

Auch wenn man sich in immer stärkerem Maße bewusst wurde, wie wichtig das Thema Organisierte Kriminalität für das Erreichen der wichtigsten Ziele des UN-Systems ist, wurde es nach den Anschlägen vom 11. September 2001 vom Thema Terrorismus verdrängt. Bei der gegenwärtigen Renaissance des Themas muss berücksichtigt werden, dass die Umstände und treibenden Kräfte heute ganz andere sind als zur Zeit der Aushandlung, Unterzeichnung und des Inkrafttretens der Konvention.

Die Palermo-Konvention: Neue Hoffnung oder veraltetes Instrument?

Das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität wurde am 15. November 2000 von der Generalversammlung angenommen⁶ und im Dezember 2000 in Palermo (Italien) zur Unterzeichnung ausgelegt. Das Übereinkommen wird daher auch Palermo-Konvention genannt. Es trat am 29. September 2003 in Kraft, hat heute 185 Vertragsstaaten⁷ und wird ergänzt durch

Entwicklungsgelder für den Kampf gegen Organisierte Kriminalität auszugeben, wird mittlerweile von einigen Staaten als eine Priorität der nächsten Reformrunde angesehen.

Das Thema Organisierte Kriminalität wurde nach den Anschlägen vom 11. September 2001 vom Thema Terrorismus verdrängt.

¹ Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals, UN Doc. A/68/970, Juli 2014, <https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>

² Tuesday Reitano et al., Organised Crime: A Cross-Cutting Threat to Sustainable Development, The Global Initiative against Transnational Organized Crime, Genf 2015, www.globalinitiative.net/cross-cutting-threat-to-development/

³ UN-Dok. A/55/305–S/2000/809 v. 21.8.2000, Abs. 80.

⁴ Siehe Kapitel VII. Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, hier Abs. 165.

⁵ World Development Report 2011, Conflict, Security, and Development, World Bank, Washington, D.C. 2011, S. 185.

⁶ UN-Dok. A/RES/55/25 v. 15.11.2000, www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar5502sanlage1.pdf

⁷ Stand: 13. April 2015, siehe: <https://treaties.un.org>

drei Zusatzprotokolle: eines gegen Menschenhandel⁸, das zweite gegen das Schleusen von Migranten⁹ und das dritte gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen.¹⁰

Die Palermo-Konvention hat zum Ziel, »allgemeine Regeln in Bezug auf die Organisierte Kriminalität aufzustellen, die auch die Anwendung und Auslegung der drei Protokolle beeinflussen«¹¹. Der Text wurde absichtlich relativ allgemein gehalten, da für neu aufkommende Themen Zusatzprotokolle ausgehandelt werden sollten. Hauptziel der Konvention und ihrer Protokolle ist, die internationale Strafgerichtsbarkeit zu standardisieren, einen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit und gegenseitige Rechtshilfe zu bieten und sicherzustellen, dass alle Staaten über wirksame nationale Gesetze gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität verfügen.

Wie der Name nahelegt, war es die italienische Regierung, die aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Mafia einen Großteil der Verhandlungen und die Struktur der Konvention vorzeichnete. Der italienische Richter Giovanni Falcone stellte die Idee auf dem ersten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege (United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice) im Jahr 1992 vor. Nur zwei Monate später wurden Falcone und seine Frau auf ihrem Weg zum Flughafen in Palermo von der Mafia ermordet. Die Autobombe war so gewaltig, dass die Erschütterung auf den örtlichen Überwachungsgeräten als Erdbeben registriert wurde.¹²

Dieses wahrlich erschütternde und höchst symbolische Ereignis führte nicht nur die Macht der Mafia vor Augen, sondern auch die Dringlichkeit,

einen wirksameren Rahmen für die Staaten zu schaffen, um gegen solche Verbrechergruppen vorzugehen.

Im Jahr 1994 wurde mit der Verabschiedung der Erklärung von Neapel ein wichtiger Schritt hin zu einem Übereinkommen unternommen. Die Verhandlungen kamen gut voran, sodass das Übereinkommen im Jahr 2000 verabschiedet werden konnte. Zweifelsohne war dies eine große Errungenschaft.

Die Konvention war aber auch ein Kind ihrer Zeit: Einige lateinamerikanische Staaten, unter anderem Argentinien, Brasilien und Chile wurden Mitte bis Ende der achtziger Jahre zu Demokratien; Nigeria, Mexiko und Südafrika standen in den neunziger Jahren vor der Herausforderung, sich zu inklusiveren Mehrparteiendemokratien zu wandeln, und der Kalte Krieg ging mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der neunziger Jahre zu Ende. Organisierte Kriminalität wurde damals entweder als Herausforderung für Industriestaaten durch etablierte Mafia-Gruppen (Italien, USA oder Japan) angesehen oder als Folge eines politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Umbruchprozesses (etwa in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion oder in Südafrika).

Auch wenn das Bewusstsein dafür, dass sich das Problem der Organisierten Kriminalität zu einer globalen Frage entwickeln würde, bei den Verhandlungen sicherlich vorhanden war, hat man es nicht als eine Herausforderung für die Entwicklung in armen Ländern betrachtet. Der Geist der Palermo-Konvention war voller Hoffnung, dass offenere, inklusivere und repräsentativere Demokratien – so Kofi Annan in seinem Vorwort zur Konvention – Bollwerke gegen »unzivile Gesellschaften« sein würden.¹³

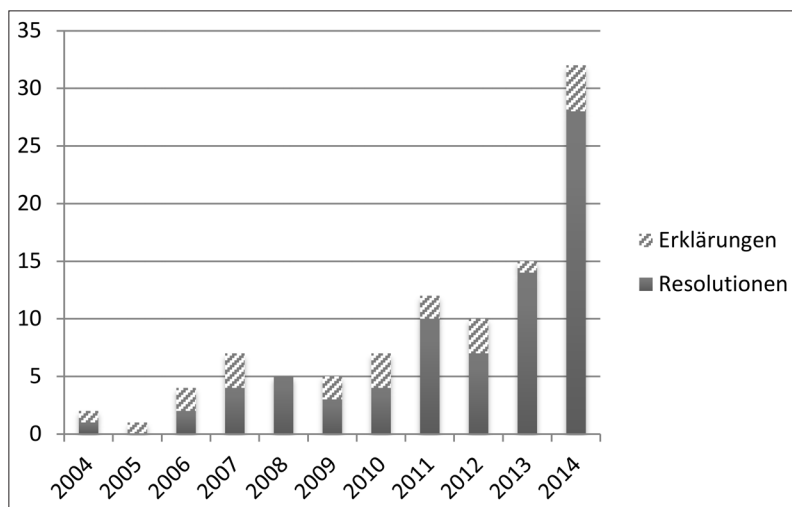
Die Unterhändler der Konvention versäumten es, Organisierte Kriminalität als eigenen Tatbestand zu definieren. Stattdessen legten sie fest, was unter einer »organisierten kriminellen Gruppe« zu verstehen ist. Die Definition in Artikel 2 ist sehr breit: »eine strukturierte Gruppe von drei oder mehr Personen, die eine bestimmte Zeit besteht und gemeinsam vorgeht, mit dem Ziel, (...) schwere Verbrechen (...) zu begehen, um sich (...) einen finanziellen (...) Vorteil zu verschaffen.«¹⁴ Diese Definition war allgemein genug, um fast alle Arten von kriminellen Gruppen zu erfassen, von losen Netzwerken bis zu durchorganisierten hierarchischen Gruppen.¹⁵ Vorbild waren die italienischen und amerikanischen Erfahrungen, insbesondere was die Beteiligung an einer kriminellen Gruppe als eigenständigen Straftatbestand angeht.

Rückblickend kann man jedoch sagen, dass das Unvermögen, sich auf eine Definition von Organisierter Kriminalität zu einigen, die Debatte über eine größere Bandbreite an Maßnahmen gegen illegale Ströme möglicherweise heute behindert. Das Fehlen einer anerkannten UN-Definition hat zur Konsequenz, dass die Palermo-Konvention in den

Hauptziel der Konvention und ihrer Protokolle ist, die internationale Strafgerichtsbarkeit zu standardisieren.

Die Unterhändler der Konvention versäumten es, Organisierte Kriminalität als eigenen Tatbestand zu definieren.

Das Thema Organisierte Kriminalität in Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats, 2004–2014



Quelle: Tuesday Reitano/Mark Shaw, Reinforcing Multilateral Approaches to Transnational Organized Crime by Strengthening Local Ownership and Accountability: Input to the High Level Independent Panel on Peace Operations, Global Initiative against Transnational Organized Crime, Februar 2015.

Debatten über illegale Märkte immer weniger beachtet wird.

Das Hauptverdienst der Konvention ist, dass vier neue Straftatbestände eingeführt wurden: Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe (Art. 5), Geldwäsche (Art. 6), Korruption (Art. 8) und Behinderung der Justiz (Art. 23). Der Ratifizierungsprozess ging rasch vonstatten und hält noch an. Die letzten Ratifizierungen kamen von Barbados und Samoa im November beziehungsweise Dezember 2014.

Interessanterweise verlief der Ratifizierungsprozess bei den Protokollen schleppender.¹⁶ Dies mag dem Umstand geschuldet sein, dass die Protokolle weitaus strengere Bestimmungen enthalten, etwa zu Schutz und Hilfe für Opfer. Dahingehend können Staaten durch die Ratifizierung der Konvention relativ einfach ihre politische Übereinstimmung mit allgemein anerkannten Strafrechtsgrundsätzen und -standards demonstrieren, ohne sich auf deren Umsetzung zu verpflichten. Im Gegensatz zu vielen anderen Übereinkommen enthält die UNTOC keinen unabhängigen Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Konvention. Das UNODC als Konventionssekretariat hat bisher wenig getan, um systematisch Daten zu sammeln und zu präsentieren, um die Wirksamkeit der Konvention zu demonstrieren. Seit ihrem Bestehen wurde die Umsetzung der Konvention noch keiner Prüfung unterzogen – weder international noch national. Versuche aus jüngster Zeit, einen Überprüfungsmechanismus einzuführen, stoßen auf beharrlichen Widerstand seitens einer relativ kleinen, aber stetig wachsenden Gruppe von Vertragsstaaten.¹⁷

Durch Besuche und Gespräche mit Regierungen, UN-Bediensteten und Expertinnen scheint sich das Bild abzuzeichnen, dass, selbst wenn infolge der Ratifizierung der UNTOC die notwendigen Gesetze verabschiedet wurden, diese nicht immer wirksam angewandt werden. Ein abschließendes Urteil über den Erfolg der Konvention steht daher noch aus. Immerhin ist man sich weitgehend einig, dass das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel erfolgreich ist, vielleicht weil es ein klar umrissenes Problemfeld behandelt, das zudem breit lobbyiert wurde. Dennoch sollte baldmöglich eine unabhängige globale Evaluierung der Konvention und ihrer Protokolle durchgeführt werden.

Im Vergleich dazu gilt die UN-Konvention gegen Korruption (United Nations Convention against Corruption – UNCAC), die am 14. Dezember 2005 in Kraft trat, als ein Erfolg. Das ist sicherlich dem Umstand geschuldet, dass das Thema Korruption auf der globalen Agenda nach oben gerutscht ist, teilweise auf Druck der Entwicklungsorganisationen, einer starken Zivilgesellschaft und aufgrund von Bedenken von Staats- oder Regierungschefs aus Entwicklungsländern. Das Thema Korruption wan-

derte klar in den Bereich Entwicklungspolitik, während Organisierte Kriminalität immer noch weitgehend als ein Problem der Strafverfolgung behandelt wird. Tragischerweise könnten die Bemühungen, einen Überprüfungsmechanismus für die UNCAC einzurichten, ähnliche Bestrebungen für die UNTOC behindern.¹⁸ Die schlagkräftige Überprüfungsarchitektur, die für die UNCAC Ende 2011 eingeführt wurde, kostet rund drei Millionen US-Dollar pro Biennium.¹⁹ Sie sieht ein Berichtsverfahren, Länderbesuche alle fünf Jahre und eine nicht unerhebliche Aufsichtsfunktion des Sekretariats vor.²⁰

Auch wenn er nicht teurer ist als vergleichbare Mechanismen, wurde vor dem Hintergrund eines stagnierenden ordentlichen UN-Haushalts argumentiert, dass dieser Mechanismus nicht automatisch auf die UNTOC übertragbar wäre. Meinungsführer wie vor allem die USA, Großbritannien und Kanada schlagen eine außerbudgetäre Finanzierung vor. Dem widersprachen jedoch andere Länder mit dem Argument, dass eine direkte Finanzierung durch Geber die Integrität und Legitimität des Mechanismus untergraben würde. Auf der 6. Vertragsstaatenkonfe-

Das Fehlen einer anerkannten UN-Definition hat zur Konsequenz, dass die Palermo-Konvention in den Debatten über illegale Märkte immer weniger beachtet wird.

8 Siehe: www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2.pdf

9 Siehe: www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage3.pdf

10 Siehe: www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar55255.pdf

11 Andreas Schloenhardt, *Transnational Organised Crime*, in: Neil Boister/Robert J. Currie (Eds.), *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*, New York 2014, S. 409–434, hier S. 410.

12 Ebd.

13 Kofi A. Annan, Vorwort zur Palermo-Konvention, www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/#Fulltext

14 Text der Konvention siehe Anm. 6.

15 Alexandra Orlova/J. W. Moore, ›Umbrellas‹ or ›Building Blocks? Defining International Terrorism and Transnational Organized Crime in International Law, *Houston Journal of International Law*, 27. Jg., 2/2005, S. 267–310.

16 Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel: 166 Staaten; Zusatzprotokoll gegen das Schleusen von Migranten: 141 Staaten; Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen: 113 Staaten, Stand: 13. April 2015, siehe: <https://treaties.un.org/>

17 Siehe: *Global Initiative against Transnational Organised Crime, The Future of UNTOC: Does Unreviewed Equate to Irrelevant?*, Oktober 2014.

18 Siehe zu diesem Thema auch den Beitrag von Sebastian Wolf in diesem Heft, S. 79–83.

19 *Financial Resources and Expenditure for the Functioning of the Mechanism for the Review of the Implementation of the United Nations Convention against Corruption: Note by the Secretariat*, UN Doc. CAC/COSP/IRG/2013/5 v. 5.4.2013, S. 7.

20 *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption—Basic Documents*, United Nations, New York, November 2011.

renz im Jahr 2012 kamen die Verhandlungen zum Stillstand.

Bis heute wird darüber diskutiert, ob die Organisation sich überhaupt verstärkt auf Landesebene engagieren soll.

Den vorläufig letzten Versuch unternahm eine Gruppe von Staaten unter Führung Italiens auf der 7. Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2014. Neben der allgegenwärtigen Frage der Finanzierung war aber auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft ein strittiges Thema. Mehrere Staaten und die Europäische Union betonten, dass die Zivilgesellschaft eine wichtige unabhängige Stimme wäre. Diese Frage war auch bei der UNCAC umstritten. Staaten wie China, Iran, Kuba, Pakistan und Russland sehen in zivilgesellschaftlichen Organisationen bloße Interessenvertreter des Westens.

Das Ergebnis dieser Interessenskonflikte ist Stillstand. Die UNTOC wird nicht oft kritisch hinterfragt, sie wird auch nicht wissenschaftlich untersucht, und sie ist unter Richtern und Staatsanwälten wenig bekannt. Hochrangige Beamte, die mit der Umsetzung der UNTOC befasst sind, charakterisieren die Konvention als »zu wenig genutzt und ihr Potenzial nicht annähernd ausschöpfend«²¹.

Um zu verstehen, wie sich die Debatte über Organisierte Kriminalität seit 2001 verändert hat und welche Rolle das UNODC dabei spielt, soll Letzteres kurz vorgestellt werden.

Das UNODC in einer sich wandelnden Welt

Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) entstand durch die Zusammenlegung zweier Einheiten: des Programms der Vereinten Nationen für internationale Drogenkontrolle (United Nations Drug Control Programme – UNDCP) und des Zentrums für internationale Verbrechensverhütung (International Centre for the Prevention of Crime – ICPC). Die Gründung mit Sitz in Wien erfolgte im Jahr 1997, zunächst noch unter dem Namen »Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung«. Diese örtliche und thematische Zusammenlegung der Bereiche Verbrechens- und Drogenbekämpfung hatte einige wichtige Implikationen. Mit rund 1500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist das UNODC eine relativ kleine Einheit mit wenigen Ressourcen aus dem Kernhaushalt. Es hängt folglich sehr von freiwilligen Beiträgen ab. Dem Büro standen für die Jahre 2012 und 2013 insgesamt 576,7 Mio. US-Dollar zur Verfügung.²² Im Vergleich dazu verfügte UNICEF über einen Vierjahreshaushalt von zwei Milliarden US-Dollar (2010–2013).²³

Der Drogenbekämpfung standen im Vergleich zur Verbrechensbekämpfung immer schon weitaus mehr Gelder zur Verfügung. Das Verhältnis betrug etwa 10 zu 1. Auch wenn sich die beiden Bereiche im UNODC heute annähern, prägt das größere Drogenprogramm sowohl den Standort Wien als auch

die Feldbüros in den 23 Ländern. Daher kann von einer Integration beider Bereiche in die Ideologie der Institution, wie sie sich in der Programmsetzung widerspiegelt, noch keine Rede sein. Darüber hinaus wird die Ausrichtung der Programmarbeit des Büros hin zu mehr Feldarbeit oft eher zögerlich umgesetzt. So wird bis heute darüber diskutiert, ob die Organisation sich überhaupt verstärkt auf Landesebene engagieren soll. Dies lässt sich auf die Rolle von UNODC der ersten zwei Jahrzehnte zurückführen, die hauptsächlich darin bestand, »Wächter« der verschiedenen Drogenkontrollprogramme, der beiden Konventionen und später der Protokolle zu Terrorismus zu sein. In Bezug auf die Verträge lag die Hauptaufgabe des UNODC darin, die Mitgliedstaaten bei der Ratifizierung und Übertragung in innerstaatliches Recht zu unterstützen. Den Ländern bei der praktischen Umsetzung der Verträge zu helfen, sollte jedoch eher Aufgabe der großen UN-Organisationen sein, etwa des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), die über mehr Feldbüros und umfassendere Mandate verfügen.

Was die zukünftige Ausrichtung von UNODC angeht, werden auf globaler Ebene zwei Themen diskutiert. Zum einen geht es um eine Polarisierung der Haltung der Mitgliedstaaten zum »Krieg gegen die Drogen« und inwiefern sich die Debatte über die globale Drogenpolitik außerhalb multilateraler Foren verlagert hat. Zum anderen wird diskutiert, ob das Thema Organisierte Kriminalität zu einer Priorität anderer Bereiche des UN-Systems geworden ist – insbesondere der Friedenssicherung, aber auch anderer Bereiche wie Umweltschutz und Entwicklungspolitik. Dies alles zusammengenommen wird die Struktur und Funktionen des UNODC entscheidend beeinflussen und möglicherweise zu einem umfassenden Umbau und einer stärkeren Rationalisierung des fragmentierten und zu Doppelarbeit neigenden UN-Sekretariats insgesamt führen.

Nicht die Herausforderungen in der Drogenpolitik, sondern das Thema Verbrechensbekämpfung sollen an dieser Stelle diskutiert werden.²⁴ Hier muss festgestellt werden, dass die Palermo-Konvention der Zeit hinterherhinkt, da sie sich auf die beschränkteren Netzwerke der Mafia-Gruppen bezieht, statt auf die modernen, durch die Informationstechnologie gestärkten kriminellen Netzwerke. Die Herausforderungen sind mittlerweile so groß und vielfältig geworden, dass die wenigen Hauptverbrecher zu verfolgen, zweitrangig geworden ist. Man ist eher darum bemüht, durch wirtschaftliche und politische Interventionen die Märkte zu kontrollieren und illegale Ströme einzudämmen. Der Begriff »Organisierte Kriminalität« taucht in diesen Diskussionen kaum auf. Die Debatten über Nutzholz, Bodenschätze oder illegale Finanzströme werden in mehr und anderen Interessenskreisen geführt, als in denen, die das UNODC üblicherweise erreicht. Auch der Standort

Der Drogenbekämpfung standen im Vergleich zur Verbrechensbekämpfung immer schon weitaus mehr Gelder zur Verfügung – im Verhältnis von etwa 10 zu 1.

Wien, weit entfernt vom UN-Amtssitz New York und den dortigen Diskussionen, ist von Nachteil. In dem Maße, wie die Welt komplizierter wird, werden die Vereinten Nationen zu einer Organisation unter vielen, die mit zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen (Global Witness²⁵ ist ein gutes Beispiel) um Geld und Einfluss konkurrieren.

In dem Maße, wie Themen rund um den illegalen Menschenhandel und Organisierte Kriminalität in die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung einfließen, könnte dies dem UNODC die Möglichkeit eröffnen, die Diskussion in seinem Sinne voranzutreiben. Doch dieses ›Mainstreaming‹ des Themas birgt die Gefahr, dass andere im UN-System sich dessen annehmen. Es könnte auch auf die großen Institutionen aufgeteilt werden, die über mehr Ressourcen verfügen, um die maßgeschneiderte Umsetzung vor Ort zu unterstützen. Dies könnte mehr als nur eine Modeerscheinung sein, denn man ist sich darüber im Klaren, dass insbesondere in Bezug auf den Handel mit wilden Tieren, Pflanzen und biologischen Produkten bereits ein irreversibler Schaden entstanden ist.

Die komplexen Verflechtungen zwischen Konflikten und Kriminalität und die Verlagerung des Akteurstyps von einfach identifizierbaren ›Warlords‹ zu diffuseren und undefinierteren Typen von Kriminellen erschwert die Aufgabe zusätzlich. Die neue Herausforderung wird darin bestehen, dort, wo es keine funktionierenden Staaten gibt, über Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten, wie zum Beispiel bei der Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias. In diesem Kontext sind die Palermo-Konvention und ihr Wächter UNODC schlecht aufgestellt. Denn in Fällen, wo der Staat selbst kriminell ist oder seine Institutionen zu schwach oder korrupt sind, um wirksam zu reagieren, können sie nicht handeln, weil sie sich auf staatliche Akteure konzentrieren. Da zudem der UN-Sicherheitsrat bessere Antworten zu fragilen Staaten, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung von den in New York ansässigen Hauptabteilungen für Friedenssicherungseinsätze und politische Angelegenheiten sowie vom UNDP einfordert, könnte es im Zeitalter knapper Ressourcen geschehen, dass das UNODC an den Rand gedrängt wird.

Fazit

Auch wenn die Debatte über die Organisierte Kriminalität seit dem 11. September 2001 von den Diskussionen über den Terrorismus überschattet wurde, hat das Thema heute einen festen Platz im globalen Diskurs. Leider scheinen die Palermo-Konvention und ihre Protokolle in diesem Diskurs keine maßgebliche Rolle zu spielen, auch dort nicht, wo sie bislang wichtig waren: So wurde zum Beispiel das Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung

von Feuerwaffen Ende 2014 durch den umfassenden und breit unterstützten Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty) abgelöst. Obwohl Netzwerke bei der Förderung des Schleusens von Migranten von Afrika nach Europa sowie von Mittelamerika in die USA eine ernste globale Gefahr darstellen, spricht niemand über das Zusatzprotokoll gegen das Schleusen von Migranten. In den Diskussionen über angemessene Antworten auf den Handel mit wilden Tieren und Pflanzen, der in Entwicklungsländern wie Industrieländern mit Sorge gesehen wird, erachten nur wenige ein neues Protokoll zur Konvention als sinnvoll.

Vielleicht kehrt die Diskussion wieder zu strukturierteren Rechtsinstrumenten zurück, wo das UNODC große komparative Vorteile hat. Doch einstweilen betreten wir eine neue Ära der Volatilität. Was in der Vergangenheit funktioniert hat, die Etablierung globaler Rechtsregime, technische Hilfe für Strafverfolgungsbehörden und Unterstützung nationaler Institutionen, wird nun durch einen breiteren, weniger klar definierten Ansatz in einem gänzlich anderen globalen Kontext ersetzt. Man ist sich mittlerweile auch bewusst, dass es große Überschneidungen zwischen Organisierter Kriminalität, Korruption und Terrorismus gibt.

Was bedeutet dies für das dünne System der Global Governance, das sich seit Mitte der neunziger Jahre um das Thema Organisierte Kriminalität herausgebildet hat? Die Gruppe der 20 hat sich zum Beispiel dem wichtigen Thema Korruption angenommen. Auch wenn bislang nur dieses Teilthema besteht, ist absehbar, dass mangels einer klaren Rolle der Vereinten Nationen andere Formen von Global Governance entstehen und die Aufgaben übernehmen werden. Beim Thema Organisierte Kriminalität und zunehmend auch beim Thema Drogenkontrolle stehen die UN oft außerhalb der Debatte. Dennoch sollte ihnen eine wichtige Rolle bei der Konsensfindung über die größten nichtstaatlichen Sicherheitsherausforderungen unserer Zeit zukommen. Noch könnten die Vereinten Nationen hier ihren Platz finden. Sollte ihnen dies gelingen, werden ihre Organisationen und Instrumente jedoch nicht mehr die gleichen sein wie heute.

Die Debatten über Nutzholz, Bodenschätze oder illegale Finanzströme werden in mehr und anderen Interessenkreisen geführt, als in denen, die das UNODC üblicherweise erreicht.

Die komplexen Verflechtungen zwischen Konflikten und Kriminalität und die Verlagerung des Akteurstyps auf diffuse und undefinierte Typen von Kriminellen erschwert die Aufgabe zusätzlich.

21 Global Initiative against Transnational Organised Crime, A Network to Counter Networks: Statement by the Founders of the Global Initiative, Februar 2012, S. 2.

22 United Nations Office on Drugs and Crime, Funds and Partners, www.unodc.org/unodc/donors/index.html?ref=menutop

23 UNICEF Integrated Budget 2014–2017, Doc. E/ICEF/2013/AB/L.4 v. 11.7.2013, S. 7.

24 Zur internationalen Drogenpolitik siehe den Beitrag von Günther Maihold in diesem Heft, S. 72–78.

25 Siehe: www.globalwitness.org/index.php

Internationales Drogenregime in der Bewährung

Herausforderungen durch die drogenpolitische Reformdebatte in Lateinamerika

Günther Maihold



Foto: SWP

Prof. Dr. phil. Günther Maihold, geb. 1957, ist stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin. Von August 2011 bis Juni 2015 war er Inhaber des Wilhelm und Alexander von Humboldt-Lehrstuhls des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) am Colegio de México in Mexiko-Stadt.

Das internationale Drogenregime steht seit langem unter dem Druck einer umfassenden Überprüfung. Hierfür kommen aus Lateinamerika wichtige Impulse, wo mehrheitlich die bisherige Strategie, der ›Krieg gegen die Drogen‹, als ein Fehlschlag angesehen wird. Es wird ein Paradigmenwechsel gefordert, bei dem die gemeinsame Verantwortung von Produzenten- und Konsumentenländern betont und dazu aufgerufen wird, unterschiedliche Ressourcen aus den Bereichen Gesundheitsfürsorge, Erziehung und Prävention einzusetzen, um der Organisierten Kriminalität Einhalt zu gebieten. Gelingt der Paradigmenwechsel nicht, droht das Regime auseinanderzufallen.

›Eine drogenfreie Welt – wir können es erreichen‹, das war der Leitspruch der Sondertagung der UN-Generalversammlung über das Weltrogenproblem (United Nations General Assembly Special Session – UNGASS) im Jahr 1998, auch wenn diese Zielvorgabe nie in ein politisches Dokument der UN so eingeflossen ist. Das Ziel einer ›drogenfreien Welt‹ hat sich seitdem immer weiter von der Realität entfernt, der Drogenkonsum und die Vielfalt der Suchtstoffe dehnt sich ebenso aus wie die damit verbundenen Bedrohungen durch die Organisierte Kriminalität. Mit der Perspektive auf eine neue Sondertagung der UN-Generalversammlung über das Weltrogenproblem im Jahr 2016 stellt sich die Frage, wie in den kommenden Jahren eine Anpassung des internationalen Drogenregimes erfolgen kann, das bessere Ergebnisse erzielt und gleichzeitig auch dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung vor Betäubungsmitteln Rechnung trägt. Nach den Zahlen des Weltrogenberichts 2014 haben im Jahr 2012 weltweit rund 243 Millionen Personen, das heißt 5,2 Prozent der Weltbevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, eine der verbotenen Drogen Cannabis, Heroin, Kokain oder Amphetamine zumindest einmal konsumiert. Dabei setzt sich in den Konsumgewohnheiten die wachsende Attraktivität sogenannter synthetischer und Designerdrogen (neue psychoaktive Substanzen)¹ wie (Meta-)Amphetamine, zum Beispiel Crystal Meth, Meth oder Crystal, fort, die weniger Aufwand bei Herstellung und Transport verursachen und auf einem deutlich niedrigeren Preisniveau vermarktet werden als dies für die traditionellen Produkte wie Cannabis, Kokain oder Heroin gilt. Besondere Bedeutung gewinnt der ›polyvalente Konsum‹, also der gleichzeitige Konsum von mehreren illegalen Drogen oder von illegalen Drogen zusammen mit Alkohol.

Erkennbar werden in der nationalen wie internationalen Debatte unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Sie reichen von gesundheits- über umwelt- bis zu sicherheitspolitischen Überlegungen und schlagen sich in teilweise gegenläufigen Präferenzen für die Bekämpfungsmethoden nieder. So werden Maßnahmen zur Zerstörung des Anbaus ebenso propagiert wie die Kontrolle der kriminellen Wertschöpfung, die Abgrenzung legaler von illegaler Drogenproduktion sowie die Lastenverteilung zwischen Produktions- und Konsumländern. Die vielfältige Überlagerung von Argumentationssträngen erschwert es, klare und konsensfähige Wege zu finden, die dem internationalen Drogenregime eine zukunftsweisende Rolle bei der Gestaltung des Kooperationsverhaltens der Staatengemeinschaft sichern würde. Vielmehr zeichnet sich eine Stagnation des Systems angesichts weit auseinander gehender Positionen ab, nicht zuletzt wegen der in den nationalen Debatten sehr unterschiedlich ausgeprägten Haltungen zur Akzeptanz oder Gefährdung durch den Drogenkonsum.

Die Diversifizierung des Drogenkonsums

Um der Ausweitung des weltweiten Drogenkonsums zu begegnen, sind international zwei wesentliche Aktionslinien verfolgt worden: Produktionskontrolle und Strafverfolgung. Besonders wichtig ist dabei, dass der Schwerpunkt auf der Angebotskontrolle liegen soll, das heißt es geht darum zu verhindern, dass Suchtstoffe überhaupt auf die Konsummärkte gelangen. Dies erweist sich insbesondere bei jenen Drogen als möglich, deren Produktionsstandorte weit entfernt von den Konsumenten sind, deren Transport somit überprüft werden kann: Koka als Vorform von Kokain wird vor allem in Südamerika (Bolivien, Kolumbien, Peru) angebaut, Schlafmohn als Grundstoff für Opium und Heroin in Afghanistan, Laos und Myanmar. Hier entstehen lange Transportwege zu den großen Konsumentenmärkten in Nordamerika und Europa, die sich für Kontrolle und Sicherstellungen anbieten. Anders verhält es sich bei der Cannabis-Pflanze, aus der Marihuana und Haschisch gewonnen werden und die überall angepflanzt werden kann, wie auch die Produktion von neuen psychoaktiven Substanzen und chemischen Modedrogen wie Metamphetamine standortunabhängig erfolgt.²

Somit muss die Bekämpfung des Suchtstoffs von Produkt zu Produkt unterschiedlich erfolgen, obwohl die internationale Drogenpolitik die Suchtstof-

fe jenseits der für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke vorgesehenen Mengen gleichermaßen als Gesundheitsgefährdung einstuft. Davon unabhängig hat sich in der internationalen Debatte eine Tendenz herausgebildet, zwischen ›weichen‹ und ›harten‹ Drogen zu unterscheiden, um eine Differenzierung im Grad der Abhängigkeit von den Suchtstoffen zu begründen. Diese Argumentationslinie ist indes umstritten. Ihr wird die These entgegengehalten, bestimmte ›weiche‹ Drogen hätten eine Schrittmacherfunktion für ›härtere Produkte‹, sodass sie als ebenso gefährlich anzusehen wären. Dieses Argument lässt sich angesichts der möglichen Überschneidung der illegalen Märkte nicht vollständig ausräumen.

Historisch ist die Bekämpfung der Drogen eine Antwort auf die grenzüberschreitende Natur des Drogenhandels. Er entzog sich schon seit den frühen Jahren der Opiumwelle in China unter britischer Kolonialherrschaft (Ende des 19. Jahrhunderts) einer rein nationalen Regulierung. Das heute als ›Ballon-Effekt‹ bekannte Phänomen des Ausweichens der illegalen Märkte und ihrer Akteure entlang eines ›Wegs der geringsten Staatlichkeit‹³ entwickelte sich damals in Territorien, die nicht unter staatlicher Kontrolle standen und daher für Produktion und Vertrieb des Opiums besonders geeignet waren. Heute hat dies zu einer Transnationalisierung der Transport- und Vertriebswege über die Kontinente geführt, um die zahlungskräftigen Nachfragemärkte in den USA und Europa bedienen zu können. Angestrebt ist durch den Einsatz globaler Prohibitionsregime zum einen die Vertiefung des Kooperationshandelns der Mitgliedstaaten der Konventionen und zum anderen ein Abschreckungseffekt gegenüber den kriminellen (Vertriebs-)Strukturen der illegalen Märkte sowie letztlich auch gegenüber dem Endkonsumenten. Insofern steht bei der Bekämpfung psychoaktiver Substanzen die gesamte Kette der Verfügung über Drogen von der Produktion bis zum Konsum im Vordergrund der Strafverfolgung.

Die Entwicklung des globalen Verbotsregimes

Beim internationalen Drogenregime handelt es sich wohl um eines der langlebigsten und international strukturiertesten Regime überhaupt: Seit seiner Gründung mit der Konvention von Schanghai vom 23. Januar 1912, die als Internationales Opium-Abkommen bekannt geworden ist, zieht sich eine Kette von internationalen Verträgen über das am 19. Februar 1925 in Genf überarbeitete Abkommen, das Drogen wie Heroin, Kokain und auch Cannabis gänzlich verbietet, bis hin zum im Jahr 1961 vereinbarten Vertrag zum Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel (Single Convention on Narcotic Drugs). Dieses Abkommen bindet als völkerrechtli-

cher Vertrag über 180 Staaten und hat direkte Wirkungen für nationale Betäubungsmittelgesetze, in denen vom Anbau über die Herstellung, Transport und Verkauf bis zum Konsum die gesamte Kette möglicher Verfügungsformen über die im Abkommen als Betäubungsmittel bezeichneten Stoffe erfasst wird. Hauptansatz des Abkommens ist, das Angebot an Betäubungsmitteln zu beschränken, um den Konsum unerwünschter Drogen zurückzudrängen. Grundlegend ist eine Ausrichtung auf ein Verbot auf globaler Ebene, wie es in anderen Abkommen zum Beispiel zu Piraterie, Sklavenhandel oder Geldwäsche der Fall ist. Es verbietet jeden nichtmedizinischen und nichtwissenschaftlichen Gebrauch.⁴ Dies hat nicht zuletzt zu Konflikten mit traditionellen Formen des Drogenkonsums wie dem Opiumrauchen oder Kokakauen geführt, die Ländern mit entsprechend etablierten Gewohnheitsnormen nur für bestimmte Übergangsfristen ermöglicht wurde.

Im Jahr 1988 wurde das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) verabschiedet. Es enthält gegenüber dem Einheits-Übereinkommen von 1961 und der Konvention über psychotrope Substanzen von 1971 erweiterte völkerrechtliche Verpflichtungen. Ziel ist, die weltweite Zusammenarbeit gegen Herstellung, Schmuggel, Handel sowie Abgabe von Betäubungsmitteln ohne rechtliche Erlaubnis zu verbessern. Maßgeblich ist dabei ein Ansatz geworden, der sich in Verlängerung der Politikvorgaben der amerikanischen Regierung über eine reine Drogenkontrollpolitik klar in Richtung einer Verbotspolitik bewegt hat. Dieser Ansatz greift tief in die nationalen Regelungskompetenzen ein. Es wird das Leitbild einer strafrechtlichen Verfolgung in den Vordergrund gerückt – nicht nur bezogen auf Vertrieb und Konsum von Suchtstoffen, sondern auch auf Erlöse aus ihrem Verkauf oder dem Verkauf von Vorprodukten.

So wurde im Laufe der Jahre durch eine besondere Listenerfassung das Augenmerk auf die für die Synthese benötigten Chemikalien (sogenannte

Der Drogenhandel entzog sich schon seit den frühen Jahren der Opiumwelle in China einer rein nationalen Regulierung.

Beim internationalen Drogenregime handelt es sich wohl um eines der langlebigsten und international strukturiertesten Regime überhaupt.

1 Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), Drogen im Blickpunkt, Lissabon 2011, sowie Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Drogen- und Suchtbericht 2014, Berlin 2014, S. 34ff.

2 Zum aktuellen Stand: United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2014, New York 2014, www.unodc.org/wdr2014/

3 Daniel Brombacher/Günther Maihold, Kokainhandel nach Europa. Optionen der Angebotskontrolle, SWP-Studie S 14, Berlin 2009, S. 13.

4 Ethan A. Nadelman, Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society, in: International Organization, 44. Jg., 4/1999, S. 479–526.



Mit Unterstützung der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) beschlagnahmte, analysierte und vernichtete die haitianische Polizei im August 2012 2,27 Tonnen Marihuana und Kokain. UN-Foto: Victoria Hazou

precursors oder Vorläuferstoffe) ausgeweitet, die für die illegale Betäubungsmittelherstellung, insbesondere der sich massiv ausbreitenden synthetischen Betäubungsmittel wie (Meta-)Amphetamine, notwendig sind. Gegenüber diesen psychoaktiven Substanzen hat sich das internationale Drogenregime als wenig handlungsfähig erwiesen. Das Problem ist, dass diese Substanzen lokal produziert werden und in immer neuen Kombinationen auf den Markt kommen. Das internationale Drogenregime kann daher bei der Registrierung der eingesetzten Stoffe nur dem Marktgeschehen hinterherlaufen. Hier stehen die verantwortlichen UN-Institutionen an den Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten. Es fällt ihnen zunehmend schwerer, die erhoffte internationale Rechtshilfe zu organisieren, da die psychoaktiven Stoffe in den jeweiligen nationalen Regulierungen sehr unterschiedlich bewertet werden.

Der institutionelle Rahmen des internationalen Drogenregimes

Im UN-System sind vier Organisationen mit der Drogenkontrolle⁵ befasst: die Suchtstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs – CND), die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), das Internationale Suchtstoff-Kontrollamt (International Narcotics Control Board – INCB) und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC). Dabei hat sich ein durchaus unterschiedliches Schwergewicht in der jeweiligen institutionellen Ausrichtung herausgebildet. Die CND und die WHO kümmern sich zwar gleichermaßen um die Aufnahme von Drogen entsprechend den vier Klassen (schedules) des Abkommens. Die WHO ergreift aber durch ihre stärker gesundheitspolitische Ausrichtung mehr Initia-

tiven, um bestimmte Suchtstoffe beziehungsweise deren Bestandteile aus den Listen zu entfernen oder neu zu kategorisieren. Das INCB, bestehend aus 13 unabhängigen Expertinnen und Experten, ist als die mit dem Verbotssystem am engsten verbundene Institution anzusehen, obwohl sie vor allem mit der Auswertung von Informationen aus den Mitgliedstaaten und der Bewertung ihrer Berichte beauftragt ist. Indes identifiziert sich das Suchtstoff-Kontrollamt ebenso wie die Suchtstoffkommission, an die es berichtet, sehr stark mit dem normativen Kern des Verbotssystems. Es vertritt eine unnachgiebige Haltung bezüglich aller Bemühungen zu einer stärker präventiv ausgerichteten Drogenpolitik. Das UNODC, das nur über sehr geringe Finanzmittel verfügt und vor allem auf der Grundlage von freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten sein Arbeitsprogramm entwickelt, berät einzelne Länder in konkreten Fragen der verschiedenen Aktionsfelder der Organisierten Kriminalität. Es gestaltet auf dieser Grundlage die Zusammenarbeit mit örtlichen Behörden und auf globaler Ebene, indem es versucht, durch die Typifizierung von Delikten zu internationaler Normbildung beizutragen.⁶

Unabhängig von den spezifischen Positionen, die die einzelnen Institutionen im UN-System zur Drogenpolitik einnehmen, ist nachdrücklich darauf hingewiesen worden, dass sich das gesamte Drogenkontrollregime in einen wachsenden Widerspruch mit anderen von den UN vertretenen Normsystemen bewegt; dies gilt vor allem für den Grundsatz der Schadensminderung (harm reduction), den kritische Beobachter der internationalen Drogenpolitik durch die repressive Grundausrichtung des Regimes auf Kosten der Konsumenten (etwa HIV/Aids-Erkrankter) verletzt sehen.⁷ Insbesondere die Bewertungen des INCB haben Tendenzen gefördert, dass angesichts der engen Wahrnehmung seiner Rolle als Wähler der internationalen Verträge die Mitgliedstaaten verstärkt in einer Renationalisierung ihrer Drogenpolitik pragmatische Optionen suchen und die inkohärenten Positionen zwischen den verschiedenen UN-Institutionen für eigene Wege nutzen. Zunehmend wird in den internationalen Debatten erkennbar, dass viele Staaten etwa Lateinamerikas nicht als »unbeteiligte Zuschauer« das Wirken des Drogenregimes begleiten, sondern nachhaltig Einfluss auf seine Ausgestaltung nehmen wollen.⁸ Damit wird die Konformität mit dem Regime unterlaufen, so dass sich heute die Frage stellt, inwieweit das Regime einer abnehmenden Regeltreue seiner Mitgliedstaaten Rechnung tragen muss, will es nicht Gefahr laufen, zunehmend zu erodieren.

Folgen des »Kriegs gegen die Drogen«

Die Ausweitung der Drogenanbaugelände weltweit, aber auch ihre Verlagerung als Folge intensiverer

Die Ausweitung der Drogenanbaugelände weltweit, aber auch ihre Verlagerung als Folge intensiverer Maßnahmen ihrer Zerstörung haben in Lateinamerika zu einer intensiven Debatte geführt.

Maßnahmen ihrer Zerstörung haben in Lateinamerika zu einer intensiven Debatte geführt. Darin geht es um eine gerechtere Lastenverteilung bei den Kosten dieser vor allem auf die Angebotskontrolle ausgerichteten Politik. Dabei werden die Folgen der praktizierten Methoden hervorgehoben. Diese können umweltpolitischer Art sein, durch den Einsatz von Pflanzengiften bei der Luftbesprühung von Drogenanbauflächen in Kolumbien und Ecuador. Sie können aber auch sicherheitspolitischer Natur sein, durch die Überlagerung von traditionellen Gewaltkonflikten mit wirtschaftlich sehr ertragreichen Drogenökonomien, die zu einer Verlängerung und Verstetigung der Konflikte beitragen. Die gravierendsten Folgen sind aber die Opfer in der Gesellschaft von über 10 000 Toten pro Jahr im Drogenkampf Mexikos, die Brutalisierung der Gewaltanwendung⁹ und die dadurch ausgelösten Migrationsprozesse. Daraus folgt wiederum, dass der soziale Zusammenhalt schwindet, was sich nicht nur in wachsendem Misstrauen innerhalb der Bevölkerung widerspiegelt, sondern auch in einer massiven Ausweitung der Präsenz privater Sicherheitsdienste und explodierender Kosten für die innere Sicherheit. Somit müssen entsprechende Mittel für andere Zwecke reduziert werden. Hinzu kommt die wachsende Macht der Drogenkartelle, denen es mit den Erlösen aus dem Drogenverkauf gelingt, staatliche Instanzen wie Polizei und Justiz zu korrumpieren, sich Straflosigkeit zu sichern und ihre Kontrolle über strategische Punkte für den Drogentransit zu den Absatzmärkten zu erweitern. Nicht zu vergessen ist die Einflussnahme auf Politiker und Parteien, wie Einschüchterung, Korruption und Wahlkampffinanzierung. Die Diversifizierung der Betätigungsfelder der Organisierten Kriminalität reicht heute in Lateinamerika vom Waffen- und Menschenhandel über Erpressung und Entführungen bis zu Forstkriminalität und Geldwäsche.¹⁰ Insbesondere die Durchsetzung internationaler Standards und die grenzüberschreitende Kooperation sind die maßgeblichen Voraussetzungen, um bei der Bekämpfung der Geldwäsche als dem wirksamsten Instrument zur Abschöpfung der Erlöse aus dem Drogengeschäft voranzukommen.¹¹

Für die Bekämpfung krimineller Netzwerke, die sich aus Drogengeldern finanzieren, erwiesen sich insbesondere in fragilen Staaten (wie etwa in Mittelamerika) die Möglichkeiten der polizeilichen Sicherheitskräfte als unzureichend. Viele Regierungen haben – wie in Kolumbien, Mexiko und Peru – das Militär eingesetzt, um dem staatlichen Ordnungsanspruch Geltung zu verschaffen. Die oftmals ohnedies schwache rechtsstaatliche Ordnung wird zudem durch politische Kampagnen der ›harten Hand‹ erschüttert, die von den jeweiligen Regierungen aus wahltaktischen Gründen betrieben werden. Solche ›Null-Toleranz-Politiken‹ kommen zwar kurzfristig den Ängsten der Bevölkerung entgegen, sind jedoch

weithin unwirksam, da militärische Interventionen meist wenig auf die spezifisch polizeilichen Notwendigkeiten der Verbrechensbekämpfung passen und menschenrechtlichen Ansprüchen nicht genügen. Als unmittelbarer Effekt dieser Kampagnen sind die Gefängnisse der Region mit Kleinkonsumenten und -dealern überfüllt, deren Verurteilung wegen der überlasteten Justiz nicht vorankommt und durch die Untersuchungshaft im Strafmaß meist bereits abgegolten ist.¹² Da den Staaten eine glaubhafte Abschreckung von Gewaltverbrechen oftmals nicht mehr gelingt und sich die Räume begrenzter Staatlichkeit ausweiten,¹³ sind schwierige Prozesse der Wiederherstellung staatlicher Instanzen und der Sicherheitssektorreform angezeigt. Für die Regierungen der von diesen Folgen des Drogenkampfes betroffenen Staaten, insbesondere der sogenannten Transitstaaten, stellt sich die Frage, weshalb sie die Kosten tragen sollen, obwohl in ihren eigenen Ländern der Drogenkonsum meist nur eine geringe Rolle spielt.

Grundpositionen in der aktuellen Reformdebatte

Im Jahr 2008 kam in Río de Janeiro die lateinamerikanische Kommission zu Fragen von Drogen und Demokratie zu ihrem ersten Treffen zusammen. Dort

Bedrohlich ist die wachsende Macht der Drogenkartelle, denen es mit den Erlösen aus dem Drogenverkauf gelingt, staatliche Instanzen wie Polizei und Justiz zu korrumpieren.

⁵ Als Überblick vgl. Julia Buxton, *The Historical Foundations of the Narcotic Drug Control System*, in: Philip Keefer/Norman Loayza (Eds.), *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, Washington, D.C. 2010, S. 61–93.

⁶ Näheres zum Thema Organisierte Kriminalität und UNODC im Beitrag von Mark Shaw, in diesem Heft, S. 66–71.

⁷ David R. Bewley-Taylor, *Emerging Policy Contradictions between United Nations Drug Control System and the Core Values of the United Nations*, *International Journal of Drug Policy*, 16. Jg., 6/2005, S. 423–431.

⁸ Philip Keefer/Norman Loayza/Rodrigo R. Soares, *Drug Prohibition and Developing Countries: Uncertain Benefits, Certain Costs*, in: Keefer/Loayza (Eds.), a.a.O. (Anm. 5), S. 9–59.

⁹ Daniel Brombacher/Günther Maihold, *Das Gewaltparadox im mexikanischen Drogenkampf: Erklärungsversuche und ihre Folgen*, in: Günter Maihold/Daniel Brombacher (Hrsg.), *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*, Opladen/Berlin/Toronto 2013, S. 85–97.

¹⁰ Maihold/Brombacher (Hrsg.), *Gewalt, Organisierte Kriminalität*, a.a.O. (Anm. 9).

¹¹ Peter Reuter/Edwin M. Truman, *Chasing Dirty Money: Progress on Anti-Money Laundering*, Washington, D.C. 2004.

¹² Verónica Villarreal Muñoz, *Straflosigkeit in Lateinamerika: ein Sicherheitsproblem*, in: Maihold/Brombacher (Hrsg.), *Gewalt, Organisierte Kriminalität*, a.a.O. (Anm. 9), S. 297–317.

¹³ Jana Hönke, *Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 8/2009, S. 15–21.

Tabelle: Positionen in der drogenpolitischen Reformdebatte

| Reformtyp Umsetzung | Verbot ohne Strafverfolgung: Straffreistellung | Verbot mit zivilen Strafen: Entkriminalisierung | Teilweises Verbot (De-facto-Legalisierung) | Teilweises Verbot (De-jure-Legalisierung) |
|----------------------------|---|--|--|--|
| Operative Umsetzung | Drogenkonsum ist strafrechtlich verboten, wird aber nicht verfolgt; alternative Strafen mit geringer Eingriffstiefe | Drogenkonsum bleibt illegal, Aufhebung strafrechtlicher Regelungen | Drogenkonsum ist formell verboten, wird aber angesichts fehlender Anwendungsgesetze nicht verfolgt | Drogenkonsum wird im Strafrecht gestrichen oder innerhalb gesetzlicher Normen explizit gestattet |
| Folgen und Gefahren | Fortbestand von Eintragungen in das Strafregister | Konsum wird entkriminalisiert, jedoch nicht Anbau und Vertrieb; Gefahr ›sekundärer Kriminalisierung‹ | Normative Unklarheit im Sinne doppelter Legalität; diskretionäres staatliches Handeln | Widerspruch zu bestehenden internationalen Übereinkommen |

Quelle: Autor

Eine neue Drogenpolitik soll präventiven Maßnahmen den Vorzug geben und repressives Vorgehen auf die Organisierte Kriminalität beschränken.

bemühten sich die ehemaligen Staatschefs César Gaviria (Kolumbien), Fernando Henrique Cardoso (Brasilien) sowie Ernesto Zedillo (Mexiko) mit weiteren 17 Persönlichkeiten der Region um die Formulierung eines Paradigmenwechsels für die regionale Drogenpolitik. Ihr Bericht stellt ein Versagen des Verbotsansatzes in der Drogenpolitik fest und bezeichnet den Drogenkrieg als einen Fehlschlag. Dieser habe zu mehr Gewalt geführt, die Präsenz der Organisierten Kriminalität in der Region erhöht, die Korruption in der öffentlichen Verwaltung verstärkt und die Kriminalisierung der Konsumenten verstetigt. Gefordert wird stattdessen ein Umsteuern in der Drogenpolitik: Sie soll präventiven Maßnahmen den Vorzug geben, den Drogenkonsum auf der Grundlage eines gesundheitlichen Ansatzes behandeln und repressives Vorgehen auf die Organisierte Kriminalität beschränken.¹⁴

Bolivien forderte, das traditionelle Kokakauen seiner indigenen Bevölkerung zuzulassen und als dauerhafte Ausnahme anzuerkennen.

Im Juni 2011 veröffentlichte die Globale Kommission für Drogenpolitik (Global Commission on Drug Policy), der auch der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan angehörte, ihren Bericht. Darin wird mit dem gleichen Tenor eine Umkehr in der internationalen Drogenpolitik gefordert. Man müsse die Kriminalisierung des Drogenkonsums durch einen Ansatz der öffentlichen Gesundheitsfürsorge ersetzen und Modelle legaler Regulierung des Drogenkonsums umsetzen, um auf diese Weise die Macht der Organisierten Kriminalität zu brechen.¹⁵ Auf der Grundlage dieser Aufrufe, die sich für eine wissenschaftlich fundierte Neuorientierung in der Drogenpolitik einsetzten, hat sich insbesondere in Lateinamerika eine Dynamik in der Drogendebatte entwickelt, die neue Anstöße für das globale Drogenregime und die drogenpolitischen Maßnahmen in den einzelnen Ländern fordert.

Zunächst jedoch erfolgte eine erste *De-facto*-Änderung des Drogenregimes durch eine Initiative der Regierung Boliviens. Diese forderte, das traditionelle Kokakauen seiner indigenen Bevölkerung zuzulassen und als dauerhafte Ausnahme des Einheits-Übereinkommens (Art. 49) anzuerkennen. Erneut geriet das globale Drogenregime in Konflikt mit anderen Normen des UN-Systems, im Falle Bolivi-

ens mit der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker aus dem Jahr 2007.¹⁶ Nachdem Bolivien diese Sonderregelung nicht genehmigt wurde, zog sich das Land im Juni 2011 aus dem Einheits-Übereinkommen zurück, um ihm im Januar 2013 erneut mit einer entsprechenden Vorbehaltsklausel beizutreten.¹⁷ Diese Verfahrensweise Boliviens, die auch für das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 20. Dezember 1988 Anwendung fand,¹⁸ kann als ein erster Anpassungsprozess des bis dahin starren Rahmens des Drogenregimes verstanden werden, zumal die für den Wiederbeitritt notwendige Sperrminorität von einem Drittel der 184 Vertragsstaaten des Einheits-Übereinkommens bei nur 15 Gegenstimmen deutlich verfehlt wurde.

Zur allgemeinen Überraschung folgten auch verschiedene Präsidenten der Region dem sich abzeichnenden Umschwung in der Debatte: Der kolumbianische Präsident Juan Manuel Santos und sein guatemaltekischer Kollege Otto Pérez Molina fordern seit dem Jahr 2011 öffentlich ein Überdenken des bisherigen Ansatzes des Drogenkriegs und wenden sich gegen den bislang dominanten Schwerpunkt der Angebotskontrolle. Auf dem Gipfeltreffen der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) in Cartagena, Kolumbien, im April 2012 formalisierten sie ihr Anliegen. Sie forderten den Generalsekretär auf, einen Bericht zur Bewertung der bisherigen Antidrogenpolitik vorzulegen und dabei Vorschläge für alternative und effektivere Vorgehensweisen in die Diskussion zu bringen. Diesem Auftrag gemäß legte OAS-Generalsekretär José Miguel Insulza im Mai 2013 einen zweibändigen Bericht vor, der sich zum einen mit einer Analyse des Drogenproblems auf dem amerikanischen Kontinent befasst und zum anderen vier mögliche Szenarien für die künftige Drogenpolitik entwirft, die in ihrer Offenheit die Meinungsvielfalt der Mitgliedstaaten der OAS widerspiegeln.¹⁹ Auf der OAS-Generalversammlung im Juni 2013 in Antigua, Guatemala, wurden diese Dokumente als Diskussionsgrundlage angenommen und in der Abschlusserklärung²⁰ ein multilaterales Vor-

gehen unter Berücksichtigung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten gefordert, um zu einer Überprüfung der bisherigen Politik zu gelangen. In Anerkennung der unterschiedlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Mitgliedstaaten wird dabei auf ein Vorgehen gesetzt, das die gemeinsame Verantwortung auf dem Kontinent betont und dazu aufruft, unterschiedliche Ressourcen aus den Bereichen Gesundheitsfürsorge, Erziehung, soziale Inklusion und Prävention einzusetzen, um der Organisierten Kriminalität die Stirn zu bieten, die demokratischen Institutionen zu stärken sowie die lokale und nationale Entwicklung zu fördern.

Mit dieser Wendung in der Debatte des internationalen Drogenregimes im Rahmen der OAS und durch gemeinsame Initiativen lateinamerikanischer Präsidenten (Guatemala, Kolumbien, Mexiko) im Rahmen der UN-Generalversammlung im September 2012 ist das Thema der Überprüfung der Drogenpolitik erfolgreich auf die internationale Agenda gesetzt worden. Dies hatte zur Folge, dass sich die Suchtstoffkommission im März 2014 vorzeitig mit der Bewertung ihres Aktionsplans befasste und ein Dokument vorlegte, das allerdings in seinem Tenor ganz im Rahmen der bisherigen Handlungsansätze bleibt;²¹ schließlich wird auch die Sondertagung der Generalversammlung das Thema im März 2016 wieder auf die Tagesordnung setzen, drei Jahre vor dem eigentlich angesetzten Termin für eine erneute Beratung des Themas.²² Die Suchtstoffkommission als das mit der Vorbereitung beauftragte Gremium hat bereits einen Zeitplan für die Konsultationen vorgelegt, die neben den nationalen Behörden auch Vertreter der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft einbeziehen sollen.²³ Gerade von nichtstaatlichen Organisationen wird gefordert, im Vorbereitungsprozess zu einer offenen und umfassenden Debatte zu gelangen, die nicht nur bestehende Beschlusslagen fortschreibt, sondern auch die Ziele und Instrumente der bislang gültigen UN-Dokumente einer umfassenden Revision unterzieht.²⁴ Dieser Ansatz, der den Weg in eine ergebnisoffene Diskussion vor der Generalversammlung zu ebnen versucht, dürfte dafür mitentscheidend sein, ob die bislang außerhalb des multilateralen Rahmens ablaufende Debatte zur Neuorientierung der Drogenpolitik wieder in den zwischenstaatlichen Bereich zurückkehren kann.

Bis dahin ist davon auszugehen, dass es mehr nationale Sonderwege geben wird: Einen ersten Schritt hat die Regierung Uruguays unternommen, als sie im Dezember 2013 den kontrollierten Anbau, Verkauf und Konsum von Marihuana legalisiert hat. Mit diesem Schritt, der umgehend die Kritik des INCB wegen der Verletzung des Einheits-Übereinkommens auf sich zog,²⁵ ist eine Dynamik in Gang gesetzt worden, die jenseits der deklarativen Forderung nach einer Neuordnung der Drogenpolitik auch die politische Praxis am Rande und jenseits des Ordnungs-

rahmens des Drogenregimes verändert. Da sich das ›Experiment Uruguay‹ noch im Anfangsstadium befindet und daher keine Schlüsse aus den Folgen dieser Maßnahme gezogen werden können, sind die gegenwärtigen Debatten über Reformoptionen von besonderem Interesse: Diese reichen von der Straffreistellung über die Entkriminalisierung und *De-facto*-Legalisierung bis zur *De-jure*-Legalisierung. Es sind Varianten, die je nach den nationalen Regulierungen unterschiedliche rechtliche Formen annehmen können.

Die rechtlichen Regelungen beziehungsweise die drogenpolitische Verwaltungspraxis ist in Lateinamerika stark an einer strikten Auslegung der internationalen Übereinkommen ausgerichtet, die Drogen nur für medizinische und wissenschaftliche Zwecke erlauben. Heterogen ist insbesondere die Rechtsanwendung. Sie besitzt stark diskretionären Charakter und folgt polizeilichen Ermittlungsroutinen, um einen hohen Strafverfolgungsdruck herzustellen. Drogenkonsum wird als Sicherheitsproblem im lokalen Kontext definiert und eröffnet damit der Kriminalisierung der Konsumenten Tür und Tor. Viele Länder folgen dem Muster rechtlicher oder ad-

Von nichtstaatlichen Organisationen wird gefordert, die Ziele und Instrumente der bislang gültigen UN-Dokumente einer umfassenden Revision zu unterziehen.

14 Latin American Commission on Drugs and Democracy, *Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift*, Washington, D.C. 2009.

15 Global Commission on Drug Policy, *War on Drugs*, Washington, D.C. 2011.

16 UN-Dok. A/RES/61/295 v. 13.9.2007. Siehe Sven Pfeiffer, *Rights of Indigenous Peoples and the International Drug Control Regime: The Case of Traditional Coca Leaf Chewing*, *Göttingen Journal of International Law*, 5/2013, S. 287–324.

17 Vgl. den Text des Vorbehalts unter: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=VI-18&chapter=6&lang=en#1

18 Vgl. den Text des Vorbehalts unter: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en

19 OAS, *The Drug Problem in the Americas 2013–2025*, Washington, D.C. 2013.

20 Declaration of Antigua Guatemala ›For A Comprehensive Policy against the World Drug Problem in the Americas‹, 6.6.2013, über: www.oas.org/en/43ga/

21 UN Doc. E/CN.7/2014/L.15 v. 12.3.2014.

22 UN-Dok. A/RES/69/200 v. 18.12.2014.

23 UNGASS 2016, Tentative Timeline CND Preparations for UNGASS 2016, www.unodc.org/documents/ungass2016//CND_Preparations/Timeline_UNGASS_starting_January_2015.pdf

24 Hierzu beispielhaft: International Drug Policy Consortium, *The Road to UNGASS 2016: Process and Policy Asks from the IDPC*, November 2014, www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/IDCP/UNGASS-asks_External_09-2014_ENGLISH.pdf

25 Uruguay is Breaking the International Conventions on Drug Control with the Cannabis Legislation Approved by Its Congress, Press Release UNIS/NAR/1190, 11.12.2013.

Eine umfassende Reform des globalen Drogenregimes scheint nicht möglich, ein entsprechender Konsens ist nicht in Sicht.

ministrativer Straffreistellung für den persönlichen Konsum kleiner Mengen, die zwischen zwei Gramm Marihuana (Brasilien, El Salvador, Jamaika, Mexiko) und zehn Gramm Marihuana (Paraguay, Venezuela) liegen. Andere Länder haben unbestimmte Grenzen für den ›persönlichen Gebrauch‹ (Argentinien, Kolumbien, Costa Rica, Peru) in den Gesetzen verankert, sodass Grauzonen in der Behandlung der Konsumenten programmiert sind. Eine weitere Gruppe von Staaten (Bolivien, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama) verfolgen Besitz und Konsum von Drogen mit extrem restriktiven Gesetzen.²⁶ Im konkreten Fall können jedoch durch richterliche Entscheidungen oder höchstrichterliche Rechtsfortbildung Normen entstehen, die von einem Verbot mit zivilen Strafen (Brasilien) bis zu einer *De-facto*-Legalisierung wie etwa im Falle Argentiniens reichen.

In diesen verschiedenen Positionierungen spiegeln sich die unterschiedlichen Gesichtspunkte gesundheits-, umwelt- und sicherheitspolitischer Überlegungen wider, die in den jeweiligen nationalen Kontexten stark variieren. Allein aus diesem Grund dürfte es in den kommenden Jahren schwierig werden, eine gemeinsame Position zwischen den Staaten zu finden. Eine umfassende Reform des globalen Drogenregimes scheint daher nicht möglich, ein entsprechender Konsens ist nicht in Sicht.²⁷ Nicht ohne Grund wird daher dafür plädiert, auf den großen Wurf zu verzichten und stattdessen ›minilateral‹ vorzugehen, was bessere Erfolgsaussichten verspricht.²⁸ Allerdings könnte auch die Verlagerung von Handlungsschwerpunkten im Aktionsplan der UN-Organisationen eine Reform und die notwendige Anpassung an die neuen Realitäten ermöglichen.

Ausblick: Optionen jenseits des Status quo

Der multilaterale Rahmen wird daher in stärkerem Maße den einzelstaatlichen Entscheidungen folgen müssen, will er mittelfristig nicht obsolet werden.

Die Frage, ob es zu einem Paradigmenwechsel in der internationalen Drogenpolitik kommen kann, scheint heute verfrüht. Vielmehr deutet sich eine Dynamik an, die eine Vielfalt nationaler Wege jenseits der ›Zwangsjacke‹ des globalen Drogenregimes ermöglicht, mit der Folge, dass das Regime von innen aufgeweicht wird. Betrachtet man die verschiedenen Optionen der Drogenpolitik, wie sie in den Niederlanden, Portugal, Katalonien, einzelnen Bundesstaaten der USA wie Washington oder Colorado oder eben auch lateinamerikanischen Ländern bezüglich des Marihuana-Konsums diskutiert werden oder bereits in Umsetzung begriffen sind, so ist eine deutliche Tendenz zu größerem Pragmatismus erkennbar. Ob dies in ein fragmentiertes Regime mit eingeschränkter Geltung oder eine legale Dichotomie von nationalen Regelungen und internationalem Normanspruch führt, kann gegenwärtig nicht abgesehen werden. Zu stark liegen die Positionen des Reformwillens und des Festhaltens am bestehenden Normengerüst auseinander. Das Beharren auf dem Status quo scheint

jedoch angesichts der Veränderung in der politischen Praxis nicht mehr auszureichen; gegenwärtig sind bereits einige Eckpunkte erkennbar, die die Richtung für die anstehenden Debatten weisen:

- Ohne eine stärkere Berücksichtigung des Prinzips der Schadensminimierung und des Prinzips der Prävention wird eine pragmatische Neuorientierung des globalen Drogenregimes kaum denkbar sein. Um diesen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen, bedarf es auf der Ebene des Aktionsplans der Suchtstoffkommission einer Neufassung der politischen Erklärung sowie der entsprechenden operativen Ausrichtung für ihr Handeln.
- Nicht nur angesichts des Vordringens synthetischer Drogen, die überall produziert werden können, müssen die traditionellen Muster der Angebotskontrolle durch Intervention in Anbaugebieten beziehungsweise auf den Transportwegen überdacht werden. Dies bedeutet, dass der Überwachung auf den großen Konsummärkten in Europa und den USA wachsende Bedeutung zukommt, das Augenmerk also stärker auf die Nachfrage-seite – und damit die Gesundheitsfürsorge der Konsumenten – verschoben werden muss.
- Ein einheitliches internationales Drogenregime für die wichtigsten Suchtstoffe und psychogenen Substanzen wird immer schwieriger zu formulieren und durchzusetzen. Das bisherige ›Listenverfahren‹ der Suchtstoffkommission hat sich als wenig geeignet erwiesen, um den spezifischen Bedingungen des traditionellen Konsums Indigener oder auch des von der Bevölkerung in Referenden akzeptierten Freizeitgenusses in den Bundesstaaten der USA gerecht zu werden. Der multilaterale Rahmen wird daher in stärkerem Maße den einzelstaatlichen Entscheidungen folgen oder ihnen zumindest die entsprechenden Spielräume gewähren müssen, will er mittelfristig nicht obsolet werden.

Letztlich wird es jedoch davon abhängen, welcher gesellschaftliche Konsens zu Drogenfragen in den jeweiligen Staaten sich herausbildet und ob er dauerhafter Natur ist, da sich das Thema für eine Fülle von Möglichkeiten moralischer und populistischer Inanspruchnahme eignet. Der Ruf nach einer stärker wissenschaftlich angeleiteten Debatte ist deutlich zu vernehmen, ob er jedoch erhört wird, bleibt abzuwarten.

²⁶ Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), In Search of Rights: Drug Users and State Responses in Latin America, Mexico-City 2014.

²⁷ Eine Diskussion der verschiedenen Optionen bietet Daniel Brombacher, *Illegaler Drogenanbau, legale Vermarktung? Koka und Schlafmohnanbau im Vergleich*, Berlin 2013, S. 21ff.

²⁸ Juan Carlos Garzón Vergara, *What is Different in the Drug Policy Debate in the Americas?*, Project Syndicate, 9.6.2013.

Internationale Korruptionsbekämpfung

Zur Weiterentwicklung des UN-Übereinkommens gegen Korruption

Sebastian Wolf

Deutschland gehörte zu den ersten Staaten, die das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption unterzeichneten. Doch es dauerte mehr als zehn Jahre, bis es im November 2014 in Deutschland in Kraft treten konnte. Der vorliegende Beitrag nennt die Gründe für die späte Ratifizierung, bewertet die Weiterentwicklung des Übereinkommens, insbesondere den umfassenden Überwachungsmechanismus, und gibt einen Ausblick auf künftige Herausforderungen.

Korruption führt zu Schädigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Fehlallokation öffentlicher Ressourcen, Wettbewerbsverzerrungen und politischen Steuerungsproblemen. Sie gilt außerdem als eines der größten Hindernisse für gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Kein Konsens besteht jedoch über die Definition von Korruption. Neben Bestechung und Bestechlichkeit als Kerndelikte können insbesondere Amtsmissbrauch, Untreue und Einflusshandel als Korruptionstaten im weiteren Sinne bezeichnet werden. Seit Mitte der neunziger Jahre steht das Thema Korruptionsbekämpfung verstärkt auf der Agenda internationaler Organisationen. Der globale ›Antikorruptionsboom‹ hat zu einer erhöhten Sensibilisierung für die Problematik und einer Fülle von politischen und rechtlichen Maßnahmen geführt, deren Wirksamkeit allerdings noch weitgehend unklar ist.

Am 31. Oktober 2003 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen in Resolution 58/4 das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption¹ (Englisch: United Nations Convention against Corruption – UNCAC)². Das sich um dieses Übereinkommen herausgebildete Regime hat sich in den letzten Jahren erheblich weiterentwickelt. Auf Grundlage des UNCAC schufen die Vertragsstaaten eine Reihe von Gremien, die bereits zahlreiche Resolutionen, Empfehlungen und Bewertungen zur Umsetzung erarbeitet haben. Deutschland spielte in diesem Prozess bisher eine untergeordnete Rolle, denn als Unterzeichnerstaat durfte es in den UNCAC-Gremien nur einen Beobachterstatus einnehmen.

Deutschlands langer Weg zur Ratifizierung

Die Bundesrepublik unterzeichnete das Übereinkommen als einer der ersten Staaten am 9. Dezember 2003, ratifizierte es jedoch als einer der letzten Staa-

ten am 12. November 2014. Wie kam es dazu? Deutschland gehört zu jenen Ländern, die ein Abkommen üblicherweise erst dann ratifizieren, wenn das innerstaatliche Recht allen völkerrechtlich verbindlichen Vorgaben entspricht. In diesem Fall deuteten sich Schwierigkeiten hinsichtlich der parlamentarischen Umsetzung beziehungsweise der erforderlichen Rechtsanpassung früh an. Bei den Verhandlungen zur Schaffung des UNCAC sprach sich eine breite Mehrheit der Vertreter der verschiedenen Regierungen für eine weite Definition des nationalen Amtsträgers (public official) aus, die auch Mandats-träger einschloss. Bundestagsabgeordnete verschiedener Fraktionen forderten die damalige rot-grüne Bundesregierung auf, einer solchen Regelung nicht zuzustimmen. Dennoch nahm die deutsche Delegation ihren diesbezüglichen Vorbehalt schließlich kurz vor Ende der Verhandlungen zurück.³ In der Folge wurde der breite Amtsträgerbegriff verbindlicher Bestandteil des Übereinkommens (Art. 2a UNCAC) und kommt insbesondere bei der Vorschrift zum Verbot von Bestechung und Bestechlichkeit inländischer Amtsträger (Art. 15 UNCAC) zur Anwendung.

Vor dem Hintergrund des freien Mandats, Artikel 38 des Grundgesetzes (GG), stellte der im Jahr 1994 geschaffene Paragraph 108e Strafgesetzbuch (StGB) zur Abgeordnetenbestechung lediglich den Kauf und Verkauf von Stimmen im Zusammenhang mit Abstimmungen im Plenum und in den Parlamentsausschüssen unter Strafe.⁴ Im Vergleich zu den strengen Regelungen zur Bestechung von Amtsträgern (§§ 331ff. StGB) war diese Norm relativ lax und

¹ Zur Entstehungsgeschichte des UNCAC siehe Gillian Dell, Eindämmung von Bestechung und Bestechlichkeit. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die Korruption, Vereinte Nationen (VN), 3/2004, S. 77–83.

² Webseite des Übereinkommens: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/; deutscher Text: www.un.org/Depts/german/gv-58/band1/ar58004.pdf

³ Manfred Ernst Möhrenschrager, Die Struktur des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, in: Bernd Heinrich et al. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, Bielefeld 2004, S. 217–233.

⁴ § 108e Abs. 1. »Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.«

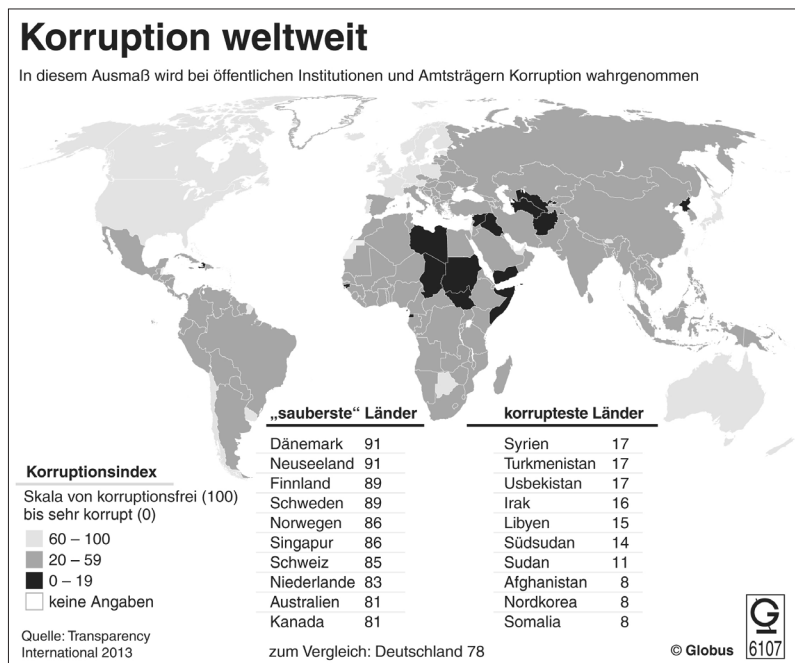


Foto: Martina Sochin D'Elia

PD Dr.

Sebastian Wolf, geb. 1977, ist Privatdozent an der Universität Konstanz und Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Barend, Liechtenstein. Ehrenamtlich ist er als Ko-Organisator des wissenschaftlichen Arbeitskreises von Transparency International Deutschland tätig und Beauftragter dieser NGO für die ›UNCAC Coalition‹.

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.



zu finden. Abgeordnete haben keine Dienstpflichten, sie sind »an Aufträge und Weisungen nicht gebunden« (Art. 38 Abs. 1 GG). Allerdings lässt sich fragen, ob eine Unrechtsvereinbarung zwischen einem Vorteilsgeber oder -anbieter und einem Abgeordneten dazu führt, dass Letzterer im Auftrag oder auf Weisung handelt. Vermutlich klärt die Rechtsprechung künftig diese nicht ganz unproblematische, zumindest aber etwas sperrige Formulierung.

Im Unterschied zur alten Fassung von Paragraph 108e StGB werden nun materielle und immaterielle Vorteile an den Abgeordneten oder einen Dritten erfasst. Die Formen der Bestechlichkeit und der Bestechung wurden beträchtlich ausgeweitet: Strafbar macht sich nun, wer ungerechtfertigte Vorteile fordert, sich versprechen lässt oder annimmt beziehungsweise wer derartige Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt. Diese Formulierungen finden sich auch in den Normen zur Amtsträgerkorruption. Die Neuregelung erfasst allerdings weiterhin nicht in der Vergangenheit liegende Handlungen, also nachträgliche Vorteilsflüsse für Gefälligkeiten wie etwa »Danke-schön-Spenden«.¹¹ Ein Abgeordneter oder eine Abgeordnete kann auch nach der Reform straflos eine üppige Summe von einer Person annehmen, deren Interessen er oder sie implizit bei der Ausübung seines oder ihres Mandats vertreten hat, ohne dass dies vorher so vereinbart war. Nach der Neufassung liegt ein ungerechtfertigter Vorteil »insbesondere nicht vor«, wenn seine Annahme abgeordnetenrechtlich erlaubt ist oder es sich um ein politisches Mandat, eine politische Funktion oder eine zulässige Spende handelt. Komplizierter wird dies durch den Umstand, dass sich die neue Strafnorm auch auf subnationale und ausländische Volksvertretungen sowie internationale parlamentarische Versammlungen erstreckt. Die betreffenden Parlamentarier, potenzielle Vorteilsgeber, Strafverfolgungsbehörden und Gerichte haben letztlich die jeweils geltenden abgeordneten- und parteirechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen. Dies könnte die Anwendbarkeit des reformierten Paragraphen 108e StGB¹² erschweren.

Vor allem aufgrund der oben genannten unscharfen Begrifflichkeiten und Ausnahmetatbestände wurde die Neuregelung vereinzelt kritisiert.¹³ Die meisten Beobachter begrüßen aber die Reform im Grundsatz. Da das Änderungsgesetz auch die nötige Vervollständigung des Vortatenkatalogs des Straftatbestands der Geldwäsche regelte (§ 261 StGB),¹⁴ konnte schließlich in der zweiten Jahreshälfte 2014 das UNCAC-Ratifikationsgesetz vorbereitet und vom Bundestag verabschiedet werden.¹⁵

Die Weiterentwicklung des UNCAC

Das Übereinkommen trat am 14. Dezember 2005 in Kraft. Die meisten Unterzeichnerstaaten ratifizierten es in den folgenden Jahren, und auch die Euro-

entsprach nicht den Anforderungen des UNCAC.⁵ Ansonsten erfüllte Deutschland bereits fast alle zwingenden Vorgaben des Übereinkommens. Bis zur vorzeitigen Auflösung des Bundestages im Jahr 2005 gelang es den damaligen Mehrheitsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen allerdings nicht mehr, ein Gesetz zur Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung zu beschließen. In der ersten großen Koalition unter Angela Merkel (2005 bis 2009) blockierte die CDU eine Reform von Paragraph 108e StGB.⁶ Während der schwarz-gelben Koalition (2009 bis 2013) sprach sich vor allem die FDP gegen ein Änderungsgesetz aus; die drei Oppositions-Frakturen brachten erfolglos jeweils eigene Gesetzentwürfe ein.⁷

In der Öffentlichkeit wurde seit etwa 2012 immer lauter die Ratifizierung des UNCAC gefordert,⁸ und selbst der Bundesgerichtshof regte eine Verschärfung von Paragraph 108e StGB an.⁹ Vor diesem Hintergrund änderten die Spitze der CSU sowie einige einflussreiche CDU-Politiker ihre Einstellung. Union und SPD vereinbarten nach den Bundestagswahlen 2013 eine strafrechtliche Neuregelung der Abgeordnetenbestechung. Das Gesetzgebungsverfahren wurde dann relativ zügig im Jahr 2014 abgeschlossen.¹⁰

Nach der Reform, die deutlich die Handschrift der SPD trägt, werden grundsätzlich alle Handlungen eines Abgeordneten bei der Wahrnehmung des Mandats erfasst. Die Neufassung zielt auf korruptiv beeinflusste Handlungen oder Unterlassungen »im Auftrag oder auf Weisung«. Diese auffällige Formulierung ist ein Versuch, in Bezug auf Parlamentarier mit ihrem freien Mandat ein terminologisches Äquivalent für die Dienstpflichtverletzung in den Straftatbeständen für Amtsträgerbestechung

Strafbar macht sich nun, wer ungerechtfertigte Vorteile fordert, sich versprechen lässt oder annimmt beziehungsweise wer derartige Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt.

päische Union (EU) trat dem UNCAC bei. Von den Unterzeichnerstaaten noch nicht ratifiziert haben bislang Barbados, Bhutan, Japan, Neuseeland und Syrien. Insgesamt sind es nun 175 Vertragsstaaten (Stand: April 2015).¹⁶ Weniger beachtet wurden bisher jene Länder, die das Übereinkommen noch nicht einmal unterzeichnet haben.¹⁷ Hier lassen sich vor allem zwei Gruppen unterscheiden: einerseits fragile und/oder autokratisch regierte Länder sowie andererseits sehr kleine Staaten, die grundsätzlich weniger internationale Abkommen ratifizieren. Von den europäischen Mikrostaaten ist nur Liechtenstein UNCAC-Vertragsstaat.

Das Übereinkommen sieht die Konferenz der Vertragsstaaten (Conference of the State Parties – COSP) als Hauptorgan für die weitere Zusammenarbeit vor (Art. 63 UNCAC). Die COSP tagte erstmals Ende 2006. Sie nahm unter anderem die COSP-Verfahrensregeln (rules of procedure)¹⁸ an und setzte eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Wiedererlangung von Vermögenswerten (asset recovery) ein. Das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) wurde zum Sekretariat für die COSP und etwaige Unterorgane bestimmt. Der Hauptstreitpunkt während der Vertragsverhandlungen – die Schaffung eines Verfahrens zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens¹⁹ – konnte nicht gelöst werden.²⁰ Auch die zweite Tagung Anfang 2008 brachte hier wenig Fortschritte. Erst die dritte COSP im November 2009 verabschiedete einen Mechanismus zur Überprüfung der Durchführung des UNCAC (Englisch kurz: Review Mechanism). Zudem wurde eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zum Thema Korruptionsprävention geschaffen.²¹ Die vierte COSP beschäftigte sich im Herbst 2011 unter anderem mit der Beteiligung von Nichtvertragsstaaten und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und setzte eine zwischenstaatliche Sachverständigengruppe zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit ein. Auch die fünfte Tagung im November 2013 widmete sich schwerpunktmäßig der internationalen Zusammenarbeit.

Der UNCAC-Überprüfungsmechanismus

Nach Artikel 63 Absatz 7 UNCAC kann die COSP Verfahren einrichten, um die wirksame Umsetzung des Übereinkommens zu fördern. Nach langjährigen Verhandlungen einigte man sich in Resolution 3/1 auf Regeln für einen Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des UNCAC auf nationaler Ebene.²² Der Mechanismus soll unter anderem transparent und unparteiisch sein, Möglichkeiten zum Austausch über gute Verfahrensweisen und Probleme bieten, die Souveränität der Vertragsstaaten achten, den Staaten bei der Umsetzung des Übereinkommens helfen, technischer und zwischenstaatlicher Natur sein und keine Rankings produzieren (Abs. 3,

Terms of Reference of the Mechanism for the Review of Implementation of the UNCAC – ToR). Der letztgenannte Punkt kann als eine Reaktion auf einschlägige Indizes, wie den Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, verstanden werden, der von verschiedenen Ländern kritisiert wird.

Der Überprüfungsmechanismus soll keine Rankings produzieren.

5 Anne van Aaken, Genügt das deutsche Recht den Anforderungen an die VN-Konvention gegen Korruption? Eine rechtsvergleichende Studie zur politischen Korruption unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 65. Jg., 2/2005, S. 407–446.

6 Christian Humborg, *Korruptionsbekämpfung fängt zu Hause an*, VN, 6/2008, S. 257.

7 Sebastian Wolf, *Regulierungsproblem Abgeordnetenbestechung: eine Analyse neuerer Entwicklungen*, *Corporate Compliance Zeitschrift*, 6. Jg., 3/2013, S. 99–104.

8 Sebastian Wolf, *Kampf gegen Korruption in eigener Sache bleibt aus*, *Legal Tribune online*, 16.10.2012.

9 Urteil vom 9. Mai 2006 (5 StR 453/05).

10 Die folgenden Ausführungen dieses Abschnitts beruhen teilweise auf Sebastian Wolf, *Reform der Abgeordnetenbestechung: Spät kommt sie, aber sie kommt*, *Legal Tribune online*, 20.2.2014.

11 Eine entsprechende Neuregelung fordert etwa Transparency International Deutschland, siehe Humborg, a.a.O. (Anm. 6).

12 48. Strafrechtsänderungsgesetz – Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, *Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 17 v. 29.4.2014*, S. 410–412.

13 Thomas Fischer, *Dieses Gesetz ist ein Witz!*, *Die Zeit*, 26.6.2014, S. 8.; Wolfgang Jäckle, *Sturzgeburt – »Hauruck«-Gesetzgebung bei der Mandatsträgerbestechung*, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 47. Jg., 4/2014, S. 121–123.

14 Vgl. Sebastian Wolf, *UN-Konvention gegen Korruption verlangt stärkeren Kampf gegen Geldwäsche*, *Transparency Deutschland Scheinwerfer*, 18. Jg., Nr. 61, 2013, S. 7.

15 Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 31. Oktober 2003 gegen Korruption, *Bundesgesetzblatt Teil II Nr. 25 v. 31.10.2014*, S. 762–821.

16 Siehe zum Ratifikationsstatus des Übereinkommens: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en

17 Darunter: Äquatorialguinea, Andorra, Belize, die Demokratische Volksrepublik Korea, Eritrea, Gambia, Grenada, Monaco, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Samoa, San Marino, Somalia, Suriname, Tonga, Tschad und Tuvalu.

18 Siehe UN Doc. CAC/COSP/2006/12 v. 27.12.2006, S. 13.

19 Dell, a.a.O. (Anm. 1), S. 82–83.

20 Report of the COSP to the UNCAC on Its First Session, UN Doc. CAC/COSP/2006/12 v. 27.12.2006. Dieser Bericht und alle im Folgenden genannten Dokumente von UNCAC-Gremien sind abrufbar unter: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

21 Report of the COSP to the UNCAC on Its Third Session, UN Doc. CAC/COSP/2009/15 v. 1.12.2009.

22 COSP, Report, Third Session, a.a.O. (Anm. 21), S. 3–19.

Am Ende des vierten Überprüfungsjahrs war weniger als die Hälfte der geplanten Länderevaluierungen abgeschlossen, und die Qualität der Berichte variierte deutlich.

Die ›UNCAC Coalition‹ setzt sich dafür ein, dass NGOs Beiträge zu den Länderevaluierungen liefern dürfen.

Die Überprüfung erfolgt in mehreren Zyklen, die jeweils bestimmte Teile des UNCAC abdecken. Jeder untersuchte Staat wird in einer Runde von zwei anderen Ländern evaluiert, von denen eines aus derselben Region stammen muss. Die Überprüfung besteht aus einer Bewertung der Antworten des untersuchten Landes auf einen umfassenden Fragenkatalog, einem Dialog zwischen den Sachverständigen der drei Staaten, der etwaigen Einbeziehung von Informationen anderer internationaler Antikorruptionsregime sowie einem möglichen Länderbesuch oder einem Expertentreffen am UNODC-Sitz in Wien. Die Prüferstaaten erstellen mit Hilfe des Sekretariats in enger Abstimmung mit dem geprüften Land den Bericht und eine Zusammenfassung (executive summary). Die Zusammenfassungen werden veröffentlicht, während die Berichte vertraulich bleiben, außer die untersuchten Staaten stimmen der Veröffentlichung zu. Die ›Gruppe für die Überprüfung der Durchführung‹ (Implementation Review Group – IRG) ist als zwischenstaatliches Gremium für den Überprüfungsmechanismus zuständig.

Der erste Überprüfungszyklus (2010–2015) hat die Themen Kriminalisierung und Strafverfolgung (Kapitel III UNCAC) sowie internationale Zusammenarbeit (Kapitel IV) zum Gegenstand. Die IRG tagt seit 2010 in der Regel zweimal jährlich. Es kam teilweise zu massiven Verzögerungen im Zeitplan, weil etliche Staaten beispielsweise nicht rechtzeitig die Antworten auf die Liste zur Selbsteinschätzung (self-assessment checklist) übermittelten oder als Prüferstaaten nicht fristgemäß ihre textbasierten Überprüfungen (desk reviews) vornahmen. Am Ende des vierten Überprüfungsjahrs war weniger als die Hälfte der geplanten Länderevaluierungen abgeschlossen, und die Qualität der Berichte variierte deutlich.²³

Auf der Webseite der IRG sind verschiedene einschlägige Informationen über jeden UNCAC-Vertragsstaat abrufbar.²⁴ Derzeit sind dort die Zusammenfassungen von 77 Evaluierungsberichten veröffentlicht. 34 Regierungen publizierten freiwillig ihre vollständigen Berichte, und 13 Länder stellten ihre Antworten auf die Liste zur Selbsteinschätzung zur Verfügung (Stand: 19. März 2015). Das UNODC identifizierte die größten Umsetzungsprobleme bei den folgenden Bestimmungen von Kapitel III: Strafverfolgung, Aburteilung und Sanktionen; Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung; spezialisierte Behörden; Bestechung und Bestechlichkeit inländischer und ausländischer Amtsträger sowie Amtsträger internationaler Organisationen; unerlaubte Bereicherung; Geldwäsche; Schutz von Hinweisgebern. Im Hinblick auf Kapitel IV erwies sich insbesondere der Zugang zu ausländischen Bankinformationen für die anfragenden Untersuchungsbehörden häufig als schwierig, und es lagen kaum systematisch erfasste Daten zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Korruptionsfällen vor.²⁵

Die UNCAC-Arbeitsgruppen

Die Arbeitsgruppe für die Wiedererlangung von Vermögenswerten trifft sich seit 2007 jährlich in Wien. Sie beschäftigte sich bisher vor allem mit drei Themen: Sammlung von Wissen zum Thema, Vertrauensbildung zwischen den Behörden der an einschlägigen Rechtshilfeersuchen beteiligten Staaten sowie technische Hilfe und Schulung. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die vom UNODC geschaffene UNCAC-Rechtsbibliothek und das Wissensportal ›Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge‹ (TRACK) hervorzuheben.²⁶

Die Arbeitsgruppe für Korruptionsverhütung kommt seit 2010 ebenfalls jährlich in Wien zusammen. Sie soll Wissen über die Verhütung von Korruption generieren, den Austausch von einschlägigen Informationen und Erfahrungen zwischen den Staaten erleichtern, das Sammeln und Verbreiten von guten Verfahrensweisen vereinfachen sowie die aktors- und sektorübergreifende Zusammenarbeit bei der Verhütung von Korruption fördern.²⁷ Die Arbeitsgruppe ist auch in die Vorbereitung des zweiten Überprüfungszyklus einbezogen, weil hier die nationale Umsetzung der UNCAC-Bestimmungen zur Verhütung von Korruption (Kapitel II) geprüft werden wird.

Im Jahr 2011 verständigte sich die COSP auf separate zwischenstaatliche Expertentreffen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen des UNCAC. Die erste der bislang jährlich abgehaltenen Tagungen fand im Jahr 2012 statt.²⁸

Das UNCAC und die Zivilgesellschaft

Das Übereinkommen mit seinem sehr breiten Spektrum an Bestimmungen für eine gute Regierungsführung zog von Anfang an das Interesse vieler NGOs auf sich.²⁹ Im Jahr 2006 entstand daher ein globales Bündnis. Dieser ›UNCAC Coalition‹ gehören mittlerweile mehr als 350 NGOs und Einzelpersonen aus über hundert Ländern an, darunter auch Transparency International Deutschland. Das internationale Sekretariat von Transparency International in Berlin stellt das Sekretariat der ›UNCAC Coalition‹. Hauptziele des zivilgesellschaftlichen Zusammenschlusses sind die breite Ratifizierung, vollständige Umsetzung und wirksame Überwachung der Durchsetzung des Übereinkommens.

Ein erster Schwerpunkt der ›UNCAC Coalition‹ war der Einsatz für ein wirksames, transparentes und partizipatives Überprüfungsverfahren. Seit dessen Etablierung setzt sich das Bündnis vor allem dafür ein, dass NGOs Beiträge zu den Länderbegutachtungen liefern dürfen, dass stets die vollständigen Evaluierungsberichte veröffentlicht werden, und dass die Umsetzung der Empfehlungen aus den Län-

devaluierungen im Rahmen eines Follow-up-Verfahrens geprüft und gefördert wird. Insbesondere die alle zwei Jahre stattfindenden Sitzungen der COSP bieten Möglichkeiten für gezielte ›Advocacy‹-Aktivitäten. Den Ausschluss zivilgesellschaftlicher Beobachter von den Hauptberatungen der IRG und der Arbeitsgruppen hat die ›UNCAC Coalition‹ wiederholt kritisiert.³⁰

Ausblick

Die deutsche Antikorruptionspolitik ist seit Mitte der neunziger Jahre stark durch internationale Impulse geprägt. So ist die Bundesrepublik Mitglied der Antikorruptionsregime von Europarat, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der UN; hinzu kommen einschlägige EU-Aktivitäten.³¹ Einige inhaltliche Schwächen des UNCAC³² werden so – zumindest für Deutschland – durch andere internationale Organisationen aufgefangen. Beispielsweise prüft die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) die Transparenz der Parteienfinanzierung, und die EU hat verbindliche Vorgaben zur Kriminalisierung der Korruption im Privatsektor erlassen. Nach der späten Ratifizierung des UNCAC will Deutschland seine Umsetzung noch im zweiten Halbjahr 2015 im Rahmen des ersten Überprüfungszyklus prüfen lassen. Eine frühere Länderbegutachtung als Unterzeichnerstaat wäre möglich gewesen, wurde von Deutschland aber nicht verfolgt. Nach der Reform von Paragraph 108e StGB hat die Bundesregierung nun einen ergänzenden Gesetzentwurf zur Umsetzung verschiedener weiterer internationaler Antikorruptionsvorgaben eingebracht. Geplant ist insbesondere eine Harmonisierung der Straftatbestände betreffend die Bestechung ausländischer und internationaler Amtsträger, eine Strafrechtserweiterung hinsichtlich der Bestechung im privaten Sektor (§ 299 StGB) und eine weitere Ergänzung des Vortatenkatalogs der Geldwäsche.³³

Die Zukunft des UNCAC ist ungewiss. Einerseits ist der Überprüfungsmechanismus auf der Grundlage einer gegenseitigen Bewertung der Vertragsstaaten eine große Errungenschaft im Vergleich zu anderen UN-Übereinkommen.³⁴ Hervorzuheben ist auch die wertvolle Arbeit des UNODC, das vielfältige Aufgaben der Sammlung, Analyse und Verbreitung einschlägiger Informationen bewältigt und die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten wesentlich fördert. Andererseits bleibt das UNCAC-Regime hinter den strengen Verfahren von Europarat und OECD zurück. Hier werden in der Regel immer die vollständigen Evaluierungsberichte veröffentlicht, es gibt systematische Follow-up- und begrenzte Sanktionsmechanismen, und die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist selbstverständlich. Wie bei anderen

UN-Übereinkommen hat sich in der Praxis gezeigt, dass etliche Vertragsstaaten des UNCAC nicht willens oder in der Lage sind, ihren Verpflichtungen vollständig nachzukommen. Zudem sind manche Regierungen sehr entschieden gegen die Nennung säumiger Mitgliedstaaten in den Dokumenten der UNCAC-Gremien.

Die bislang vorliegenden Evaluierungsdokumente lassen kaum belastbare und verallgemeinerungsfähige Rückschlüsse auf die Umsetzung des Übereinkommens zu. Zum einen wurden bei den meisten Staaten die vollständigen Evaluierungsberichte nicht publiziert, und die Zusammenfassungen sind nicht nur von unterschiedlicher Qualität, sondern generell überwiegend deskriptiv und stichpunktartig. Zum anderen beschränkt sich die bisherige Überprüfung fast ausschließlich auf die rechtliche Umsetzung. Um die tatsächliche Durchsetzung der Antikorruptionsnormen bewerten zu können, müssten beispielsweise vergleichbare empirische Daten zur Kriminalstatistik sowie Leistungsfähigkeit und Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden erhoben werden. Derartige Punkte werden hoffentlich in einem (noch nicht beschlossenen) Follow-up-Verfahren zur ersten Evaluierungsrunde behandelt. Außerdem ist zu hoffen, dass der im November 2015 beginnende zweite Überprüfungszyklus vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen besser läuft.

Die bislang vorliegenden Evaluierungsdokumente lassen kaum belastbare und verallgemeinerungsfähige Rückschlüsse auf die Umsetzung des Übereinkommens zu.

23 Statement Submitted by the UNCAC Coalition, UN Doc. CAC/COSP/IRG/2014/NGO/1 v. 23.5.2014, S. 3.

24 Siehe: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html.

25 Report of the IRG on its Resumed Fifth Session, UN Doc. CAC/COSP/IRG/2014/11/Add.1 v. 16.10.2014, S. 4. Für eine umfangreiche thematische Analyse: UN Doc. CAC/COSP/2013/CRP.7 v. 25.11.2013.

26 Zur Tätigkeit der Arbeitsgruppe: UN Doc. CAC/COSP/WG.2/2014/3 v. 25.6.2014.

27 Siehe UN Doc. CAC/COSP/WG.4/2014/5 v. 15.9.2014, S. 1.

28 Letzter Bericht: Report of the Third Open-ended Intergovernmental Expert Meeting to Enhance International Cooperation under the UNCAC, UN Doc. CAC/COSP/EG.1/2014/3 v. 13.10.2014.

29 Die folgenden Ausführungen dieses Abschnitts beruhen teilweise auf Sebastian Wolf, Die UNCAC Coalition – Das zivilgesellschaftliche Bündnis für die UN-Konvention gegen Korruption, Transparency Deutschland Scheinwerfer, 18. Jg., Nr. 61, 2013, S. 9.

30 UNCAC Coalition, Statement, a.a.O. (Anm. 23), S. 5.

31 Ausführlich dazu: Sebastian Wolf, Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten, Speyer 2007.

32 Dell, a.a.O. (Anm. 1), S. 82.

33 Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption, Bundesrats-Drucksache 25/15, 23.1.2015.

34 Das Fehlen eines solchen Mechanismus für das Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität kritisiert auch Mark Shaw, in diesem Heft, S. 66–71.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat:

Tagungen 2014

- Sondertagungen zu Gaza, Irak/ISIS und Zentralafrikanische Republik
- Verstärkt Repressalien gegen Menschenrechtsaktivisten
- Marathondebatte zu ›friedlichen Protesten‹

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2013, VN, 2/2014, S. 78ff., fort.)

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR) hielt im Jahr 2014 seine drei regulären Tagungen ab (25. Tagung: 3.–28.3.; 26. Tagung: 10.–27.6.; 27. Tagung: 8.–26.9.). Zusätzlich fanden drei Sondertagungen statt. Im Berichtszeitraum schuf der MRR drei neue Mandate der Sonderverfahren (Special Procedures). Damit gab es Ende des Jahres 39 thematische und 14 Ländermandate. Alle drei regulären Tagungen waren durch die Bedrohungen geprägt, denen zivilgesellschaftlich Engagierte zunehmend ausgesetzt sind, wenn sie sich für Menschenrechte einsetzen und dabei mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiteten. Es verging keine Tagung, auf der nicht über Einschüchterungsversuche und Repressalien gegen jene berichtet wurde, die als Zeuginnen oder Informanten zur Verfügung stehen wollen.

Sondertagungen

Der 20. Sondertagung am 20. Januar, einberufen auf Initiative der afrikanischen Staatengruppe mit Unterstützung der Zentralafrikanischen Republik, war Resolution 2127 des UN-Sicherheitsrats vom Dezember 2013 vorausgegangen. Darin wird angesichts des staatlichen Zerfalls des Landes die Afrikanische Union mit der Friedenssicherung beauftragt sowie technische und finanzielle Hilfe durch die

Vereinten Nationen zugesagt. Die Sondertagung und die einstimmig angenommene Resolution S-20/1 unterstrichen die prekäre Menschenrechtslage und die Notwendigkeit, einen Mechanismus in Form eines Unabhängigen Experten einzurichten. Frankreich, Italien und Irland sahen gar Tatbestandsmerkmale von Kriegsverbrechen vorliegen und forderten, die Hinzuziehung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zu erwägen.

Die 21. Sondertagung am 23. Juli befasste sich mit der Lage im Gaza-Streifen zwei Wochen nach Beginn der Militäroperation ›Protective Edge‹ durch Israel. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navi Pillay stellte fest, dass von den bis dahin getöteten 600 Palästinensern über 70 Prozent Zivilisten seien, darunter 147 Kinder. In gleicher Weise kritisierte Pillay die Hamas und andere bewaffnete Kräfte, die Raketen auf zivile Ziele in Israel richteten und militärische Stellungen in dicht bevölkerten Gebieten stationiert hätten. Resolution S-21/1, angenommen mit 29 Ja-Stimmen, einer Gegenstimme (USA) und 17 Enthaltungen, ermahnt insbesondere die Regierung Israels, das Völkerrecht einzuhalten. Als Sofortmaßnahme wurde die Einrichtung einer unabhängigen internationalen Untersuchungskommission beschlossen (Commission of Inquiry). Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) soll der 27. Tagung über die Umsetzung der Maßnahmen berichten.

Die 22. Sondertagung am 1. September befasste sich mit der Menschenrechtslage in Irak und den Verbrechen des Islamischen Staates in Irak und der Levante (ISIL) sowie dazugehöriger Gruppen. Den Antrag auf eine Sondertagung stellte Irak selbst sowie 29 weitere Unterstützer. Resolution S-22/1 fordert die irakische Regierung auf, eine Politik der nationalen Einheit und Aussöhnung zu verfolgen. Der Hohe Kommissar wird gebeten, der Regierung mit technischer und kapazitätsbildender Hilfe zur Seite zu stehen. Das OHCHR soll umgehend eine Untersuchungskommission ins Land schicken, um Menschenrechtsverletzungen zu doku-

mentieren und damit der Straflosigkeit entgegenzuwirken.

Neue Mandate der Sonderverfahren

Im Namen der afrikanischen Staatengruppe hatte Äthiopien im Juni die Resolution über die Einsetzung eines Mandats zur technischen Zusammenarbeit mit der Côte d'Ivoire vorgelegt. Das Mandat soll den Wiederaufbau und den Aussöhnungsprozess unterstützen. Das Mandat für einen Unabhängigen Experten wurde in Resolution 26/32 im Konsens angenommen. China, Kuba und Russland gaben jedoch zu Protokoll, dass sie Ländermandate nach wie vor grundsätzlich ablehnen, und nur die Zustimmung des betroffenen Staates sie von einer Nein-Stimme abhielt.

Mexiko und Neuseeland legten ebenfalls im Juni eine Resolution vor, in der die Schaffung eines Mandats einer Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorgeschlagen wird. In der im Konsens angenommenen Resolution 26/20 wird unter anderem der UN-Generalsekretär gebeten, die Berichte der Sonderberichterstatterin dem Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zuzuleiten. Laut Mexiko soll das Mandat die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen vor allem beim Zugang zu diesen Rechten sowie bei der Umsetzung angemessener Anpassungsmaßnahmen unterstützen.

Auf der Septembertagung stellte Iran das Mandat zum Thema negative Folgen einseitiger, vor allem wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen auf die Menschenrechte zur Abstimmung. Bereits in der Menschenrechtskommission hatte Kuba seit dem Jahr 1998 mit Verweis auf die Wiener Menschenrechtserklärung von 1993 regelmäßig eine entsprechende Resolution eingebracht. Die Befürworter hoben darauf ab, dass Sanktionen gegen souveräne Staaten völkerrechtswidrig seien und dem Recht auf Entwicklung entgegenstünden. Die USA verwiesen darauf, dass die Auswirkungen von Sanktionen auf die Menschenrechte vom UN-Sicherheitsrat bereits hinreichend untersucht

würden und ein solches Mandat angesichts der Geldknappheit unnötig sei. Resolution 27/21 beauftragt den Mandats-träger, dem MRR und der UN-Generalversammlung jährlich Bericht zu erstatten. Ferner soll der Rat halbjährlich in Form einer Podiumsdiskussion über die Umsetzung des Mandats diskutieren, und der Beratende Ausschuss (Advisory Committee) soll eine Studie erstellen.

25. Tagung

Bereits auf der Frühjahrstagung nahm das Thema **zivilgesellschaftliche Beteiligung**, ziviler Protest und das Engagement von Menschenrechtsverteidigern größeren Raum ein. Die nichtstaatliche Organisation (NGO) ›International Service for Human Rights‹ wollte in der Aussprache über den Bericht zu **China** der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) eine Schweigeminute zum Tod von Cao Shunli einlegen. Sie war Tage zuvor in China in der Haft verstorben. Es folgte eine Auseinandersetzung, in der China mit mehreren Anträgen zur Geschäftsordnung versuchte, die Schweigeminute zu verhindern.

In dieser angespannten Atmosphäre fand die Abstimmung über eine Resolution zum Thema ›**friedlicher Protest**‹ statt (25/38). Die Abstimmung geriet zum Marathon. Südafrika und Indien unterstrichen, dass ihre Regierungen friedliche Proteste unterstützten, aber nationale Gesetze und insbesondere die nationale Sicherheit beachtet werden müssten. Südafrika hatte vier Änderungsanträge vorgelegt, die alle einzeln abgewiesen wurden. Die Originalversion fand mit 31 Ja-, neun Nein-Stimmen und sieben Enthaltungen die Mehrheit. Die Resolution beauftragt das OHCHR, Leitlinien zum friedlichen Protest auszuarbeiten, unter anderem in Bezug auf die Schulung von Sicherheitsbeamten. Die Resolution zur Erneuerung des Mandats zur Lage von **Menschenrechtsverteidigern** stieß auf ebensolchen Widerstand. Russland brachte vier Änderungsanträge ein, die unter anderem besagten, dass Menschenrechtsverteidigerinnen zuvörderst die nationalen Gesetze zu achten hätten und dementsprechend ein Sonderberichterstatter diesen Rahmen in der Bewertung ebenfalls zu beherzigen habe. Alle Änderungen wurden mehrheitlich abgelehnt, der ursprüngliche Text danach ohne Abstimmung

angenommen (25/18). Einen Lichtblick stellte eine Stellungnahme von 55 Ländern aus verschiedenen Regionalgruppen dar. Darin wird die Repression gegen zivilgesellschaftliche Gruppen verurteilt und festgestellt, dass die UN auf solche Vorkommnisse bislang keine angemessene Antwort gefunden hätten. So wird die Umsetzung der Resolution 24/24 vom September 2013, die einen ›Focal Point‹ beim UN-Generalsekretär zum Thema Zusammenarbeit mit UN-Institutionen vorsieht, in der Generalversammlung unter anderem von der Bewegung der Blockfreien verhindert.

Wenig überzeugend fiel manches **Abstimmungsverhalten westlicher Länder** aus, etwa die Nein-Stimmen gegen eine Resolution zum Einsatz von Drohnen (25/22). Die Resolution forderte die Staaten auf, das Völkerrecht zu achten, Unterscheidbarkeit und Verhältnismäßigkeit einzuhalten und eine unabhängige Untersuchung einzuleiten, sollte der Verdacht aufkommen, beim Einsatz könnte das Völkerrecht verletzt worden sein. Gewohnheitsmäßig abgelehnt wurden die Resolutionen zu Schwarzgeld (25/9), zur Förderung einer demokratischen und auf Gleichheit ausgerichteten internationalen Ordnung (25/15) und zur Außenverschuldung (25/16). Solche Fragen werden zwar nicht allein im MRR entschieden, aber dass es keine menschenrechtlichen Aspekte zu debattieren gäbe, kann niemand ernsthaft behaupten.

Die unabhängige Untersuchungskommission (Commission of Inquiry) zur Menschenrechtslage in **Nordkorea** hatte ihren Bericht bereits vor der 25. Tagung veröffentlicht und von mutmaßlichen Verbrechen gegen die Menschlichkeit gesprochen (vgl. A/HRC/25/62, A/HRC/25/63, A/HRC/25/CRP.1). Dem Bericht lagen vertrauliche Interviews zugrunde, mehr als 80 Aussagen kamen über Anhörungen unter Zuhilfenahme des Internets zustande. China, Iran, Kuba, Laos, Simbabwe und Syrien kritisierten den Bericht als nicht objektiv und politisch motiviert. Am Ende der 25. Tagung wurde die Länderresolution zu Nordkorea (25/25) mit Mehrheit angenommen. Immerhin waren China, Kuba, Pakistan, Russland, Venezuela und Vietnam der Meinung, die Lage in Nordkorea sei keiner politischen Bewertung durch den MRR wert und stimmten mit Nein. Allerdings folgte die Reso-

lution dem Vorschlag der Kommission nicht, dem UN-Sicherheitsrat die Empfehlung auszusprechen, den IStGH mit einer Untersuchung zu beauftragen. Die Gewalt in **Syrien** setzte sich im vierten Jahr fort. Die Untersuchungskommission ging von mittlerweile über 100 000 Opfern aus (A/HRC/25/65). Auch hier verwendete eine Reihe von Staaten ihre Energie darauf, den Bericht der Kommission als ›voreingenommen‹ abzuqualifizieren.

Einen weiteren Abstimmungs-marathon und ein symptomatisches Verständnis von Länderresolutionen wies die Resolution zu **Sri Lanka** auf. Die Hohe Kommissarin hatte in ihrem Bericht von einem sehr langsamen Prozess der Aufarbeitung massiver Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gesprochen, soweit überhaupt die Rede von Aufarbeitung sein konnte (A/HRC/25/23). Der Versuch Pakistans, die Beauftragung des OHCHR mit einer Voruntersuchung zu verhindern, scheiterte. Die Resolution 25/1 wurde mit Mehrheit verabschiedet.

26. Tagung

Zu einer Polarisierung kam es auch bei der Debatte über Resolution 26/9. Darin wird der Auftrag erteilt, ein völkerrechtlich verbindliches Instrument zur **menschenrechtlichen Verantwortung transnationaler Konzerne auszuarbeiten**. Nach kontroverser Debatte entschied eine dünne Mehrheit von 20 Staaten, eine solche Arbeitsgruppe einzurichten. Parallel dazu wird es weiterhin die Arbeitsgruppe zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen geben (Resolution 26/22), die sich stärker mit Fragen der Entschädigung beschäftigen soll. Von NGOs wurde bemängelt, dass sich das neue Mandat lediglich auf transnationale Konzerne beziehe und beispielsweise mächtige Staatskonzerne Chinas außen vor blieben. Insgesamt bestehe die Gefahr, dass sich nun beide Arbeitsgruppen gegenseitig blockieren.

Ebenso kontroverser war die Debatte über den **Schutz der Familie**. Die Unterstützer für Resolution 26/11 ließen erkennen, dass Familie bevorzugt in der klassischen Konstellation gemeint ist und Abweichungen von der herrschenden Norm keinen Schutz genießen. Großbritannien machte darauf aufmerksam, dass die Resolution dazu neige, die Institution Familie als solche unter Schutz zu stellen

und nicht so sehr deren Mitglieder. Die verabschiedete Resolution 26/11 sieht eine Podiumsdiskussion dazu im Rahmen der 27. Tagung vor. Nach ›Diffamierung von Religionen‹ und ›traditionelle Werte‹ soll nun der Schutz der Familie der Hebel dafür sein, aus der Norm fallende Bevölkerungsgruppen von der staatlichen Verpflichtung zum Schutz auszunehmen.

Nicht weniger spannungsgeladen war die Debatte über den **freien Zugang zu einem unzensurierten Internet**. China legte einen Zusatzantrag zum Resolutionsentwurf vor, der unter Verweis auf religiösen Hass, religiöse Diskriminierung und Aufstachelung zur Gewalt den Gebrauch des Internets einschränken sollte. Die Befürworter des Resolutionsentwurfs lehnten dies ab. Resolution 26/13 wurde zwar ohne Antrag auf Abstimmung angenommen, China, Vietnam und Südafrika gaben aber zu Protokoll, dass es hier keinen Konsens gebe. Unter dem Eindruck der verheerenden Situation in **Eritrea** entschied der MRR im Konsens, zusätzlich zum Sonderberichterstatter eine Untersuchungskommission einzurichten (Resolution 26/24), um willkürliche und außergerichtliche Tötungen, erzwungenes Verschwindenlassen, Folter, Einschränkung der Freiheitsrechte, erzwungenen Militärdienst für Kinder und anderes mehr zu untersuchen.

27. Tagung

Zwei Debatten charakterisierten die Herbsttagung. Zum einen stand erneut der politische (Frei-)Raum für **zivilgesellschaftliche Initiativen** auf der Agenda. Mit neun schriftlichen Änderungsanträgen durch China, Indien (2), Kuba, Russland (4) und Venezuela wurde der Versuch unternommen, menschenrechtlich garantierte Standards zu untergraben. Ausländische Finanzierung zivilgesellschaftlicher Akteure, Vorrang des Staatswohls oder Rechte nur bei Erfüllung der Pflichten für das Gemeinwohl bildeten die verqueren Argumentationsmuster, die allerdings keine Mehrheit fanden. Hingegen unterstrichen Sierra Leone und Tunesien ihre positiven Erfahrungen mit der Zivilgesellschaft bei der Erneuerung ihrer Gesellschaften. Letztlich wurde die ursprüngliche Resolution (27/31) ohne Abstimmung angenommen. Vermutlich wollte sich niemand nachsagen lassen, gegen die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu sein.

Mittels einer zweiten kontroversen Resolution sollte das OHCHR mit der Aufgabe betraut werden, seinen Bericht aus dem Jahr 2012 (A/HRC/19/41) zu **Diskriminierungen aufgrund sexueller Orientierung** und Genderidentität auf den neuesten Stand zu bringen, Möglichkeiten zur Bekämpfung der Diskriminierungen und Verfolgungen zu benennen und den Bericht zur 29. Tagung (Juni 2015) vorzulegen. Ägypten reichte dazu sieben Änderungsanträge ein. Diese wurden alle abgelehnt und die Resolution angenommen. Die Anträge hatten darauf abgezielt, die Begriffe ›sexuelle Orientierung‹ und ›Genderidentität‹ aus dem menschenrechtlichen Bezug und somit aus dem Resolutionstext zu entfernen. Mit dem Auftrag an das OHCHR verbindet sich die Hoffnung, einen Berichtszyklus zu schaffen, mit dem das Thema sexuelle Orientierung und Genderidentität im MRR systematischer behandelt werden kann.

Der argentinische Außenminister war eigens angereist, um die Resolution zu den Auswirkungen der **Auslandsverschuldung** sowie die Rolle von Hedgefonds zu begründen. Er befasste sich über weite Strecken mit der Schuldensituation seines Landes und den Klagen auf vollständige Rückzahlung der Staatsanleihen. Resolution 27/30 beauftragte den Beratenden Ausschuss, eine Studie auszuarbeiten und erste Ergebnisse zur 31. Tagung des Rates (März 2016) vorzulegen.

In der wieder aufgenommenen Diskussion über den **Schutz der Familie** trat erneut der Zwiespalt zwischen dem Schutz der Familie einerseits und der Gewalt gegen Frauen und der Diskriminierung anderer Familienformen als der traditionellen Frau-Mann-Kind-Beziehung andererseits zutage. Den Wortmeldungen nach zu urteilen, gehören jene Mitgliedstaaten, die der Vielfalt und Nichtdiskriminierung nichttraditioneller Familienmodelle das Wort reden und dafür einen Schutz fordern, bislang der Minderheit an. Das **Recht auf Frieden** fand im MRR zwar eine Mehrheit (Resolution 27/17). Der Resolutionstext wird jedoch absehbar kaum normative Wirkung entfalten, da zu den westlichen Staaten bislang unüberbrückbare Gegensätze bestehen.

Resümee

Im Jahr 2014 wurde das Bemühen fortgesetzt, die Handlungsmöglichkeiten des

MRR in kleinen Schritten zu erweitern. Der ›High-level Dialogue‹ innerhalb des ›High-level Segments‹ ist eine seit 2014 erprobte Erweiterung der Agenda, kritische Menschenrechtslagen auf die Tagesordnung zu setzen. Ebenso greift die Methodik, Untersuchungen der Menschenrechtslage dem Amt des Hohen Kommissars aufzutragen und die Ergebnisse für spätere Zwecke zu dokumentieren. Zunächst auf Syrien angewandt, wurde nun mit Blick auf Sri Lanka eine solche Schrittfolge gewählt, um bei entsprechendem Befund demnächst eine Untersuchungskommission einzusetzen. Ebenso beauftragte die Resolution zu Nordkorea das Amt, eine eigene Struktur zwecks Überprüfung und Dokumentation aufzubauen, um eine Rechenschaftslegung zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen. Auf das Haben-Konto zu verbuchen, ist die wachsende Bereitschaft der Staaten, zur Halbzeit eines UPR-Zyklus freiwillig einen Zwischenbericht vorzulegen. Auch die Bundesregierung kündigte dies in einer von 45 Staaten mitgetragenen Stellungnahme auf der 26. Tagung an.

Die Mehrheiten im MRR zugunsten von mehr Normsetzung sind kleiner geworden. Mit Algerien, China, Kuba, Russland, Saudi-Arabien und Vietnam wurden Regierungen Mitglied im MRR, die den Schutz des Staates statt der Menschen in den Vordergrund stellen. So ist es kein Zufall, dass beim Thema ›Menschenrechte in aller Welt‹ die Anträge zur Geschäftsordnung bei Wortbeiträgen durch NGOs ebenso zugenommen haben wie die Berichte über Repressalien gegen Menschenrechtsaktivisten. Ebenso nahm die Verhinderung unliebsamer Resolutionen oder die versuchte Blockade durch Änderungsanträge zu. Die Instrumente der Verweigerer und Verhinderer gehören wieder zum Alltag des Menschenrechtsrats. Mit zunehmender Distanzierung reagieren zudem Länder wie Indien und Südafrika, die früher nicht zu den Hardlinern zählten, auf Resolutionen mit internationalem Überprüfungsauftrag. Ihr Vorbehalt findet umso leichter eine Entsprechung, wenn die selbsterklärten Vorreiter in Sachen Menschenrechte, die Europäische Union, sich gegenüber Menschenrechtsaspekten im Bereich Wirtschaft und Soziales so ignorant verhalten wie bisher.

Klimapolitik anno 2015: Zwischen Wissen und Wahrheit

Steffen Bauer

Das Jahr 2015 ist von entscheidender Bedeutung für die internationale Klimapolitik: Im Dezember soll die 21. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) in Paris ein neues, universelles Klimaabkommen beschließen. Selbst pessimistische Beobachter bezweifeln kaum noch, dass in Paris – anders als noch in Kopenhagen 2009 – tatsächlich ein Nachfolge-Abkommen für das Kyoto-Protokoll von 1997 verabschiedet wird. Offen bleibt, ob das Pariser Ergebnis dem Anspruch der Klimarahmenkonvention genügen kann, einen ›gefährlichen Klimawandel‹ zu verhindern. Als Zielvorstellung hat sich durchgesetzt, die durchschnittliche Erderwärmung auf ein Höchstmaß von zwei Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

Grundlage dieser politisch definierten Zielsetzung, die seit der UNFCCC-Vertragsstaatenkonferenz von Cancún im Jahr 2010 als zwischenstaatlicher Konsens gilt, sind die Modelle und Szenarien der weltweit führenden Köpfe und Institutionen der Klimawissenschaften. Sie werden seit 1988 in den Sachstandsberichten des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen, auch bekannt als ›Weltklimarat‹ (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), akribisch zusammengetragen, begutachtet und ausgewertet. Die umfassenden Arbeiten der insgesamt drei IPCC-Arbeitsgruppen – 1. Wissenschaftliche Grundlagen; 2. Auswirkungen, Anpassung, Verwundbarkeiten; 3. Eindämmung des Klimawandels – werden mit jedem Sachstandsbericht in Syntheseberichten zusammengefasst und für politische Entscheidungsträger aufbereitet.

Rechtzeitig zur 20. UNFCCC-Vertragsstaatenkonferenz in Lima hat der IPCC im November 2014 den Synthesebericht seines 5. Sachstandsberichts vorgelegt. Dessen drei Teilberichte wurden zwischen Januar und November 2014 veröffentlicht. Dieser Synthesebericht sowie drei weitere Berichte zum Stand der internationalen Klimadebatte, die ebenfalls im Jahr 2014 erschienen sind und die den klimawissenschaftlichen Sachstand aus unterschiedlicher Perspektive interpretieren, werden nachfolgend kritisch gewürdigt.

IPCC: Synthese des 5. Sachstandsberichts

Obwohl kaum grundlegend neue Erkenntnisse zu erwarten waren, wurde der jüngste Bericht des Weltklimarats mit einiger Spannung erwartet. Hatte doch

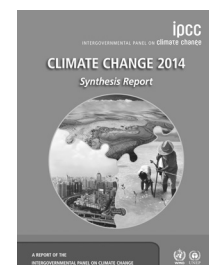
bereits der 4. Sachstandsbericht von 2007 mit nominell 90 Prozent Gewissheit die Erkenntnis untermauert, dass der beobachtete Klimawandel maßgeblich vom Menschen verursacht und nur durch massive Minderung der globalen Treibhausgasemissionen zu bremsen sei. Tatsächlich ist es um die sogenannten Klimaskeptiker, welche diese Befunde grundsätzlich in Zweifel ziehen, in den vergangenen Jahren merklich leiser geworden.

Der von der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) einberufene IPCC liefert den Vereinten Nationen die umfassendste Einschätzung über den Stand des weltweit verfügbaren wissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Fachwissens zum Klimawandel und seinen Auswirkungen. Insgesamt wurden die Sachstandsberichte mit jeder weiteren Verlängerung fundierter, detaillierter, transparenter. Außerdem gewannen die Aussagen mit jeder Ausgabe des Berichts an Autorität. So ist der 5. Sachstandsbericht mit Vorlage des Syntheseberichts am 2. November 2014 die bisher umfassendste wissenschaftliche Abhandlung über den Klimawandel.

Der Zusammenfassung für Entscheidungsträger (Summary for Policymakers) des 176-seitigen Syntheseberichts wurde wiederum die geballte mediale Aufmerksamkeit zuteil. Dies ist dem politisch brisanten Umstand geschuldet, dass dieses Dokument nicht nur die mehreren tausend Seiten des Sachstandsberichts auf 35 Seiten zusammenfasst, sondern dass es auch Satz für Satz vom zwischenstaatlichen Plenum des IPCC gebilligt wurde. Dies zu bewerkstelligen, ohne die wissenschaftlichen Aussagen der Arbeitsgruppenberichte zu verzerren, ist allein eine bemerkenswerte Dienstleistung des Weltklimarats an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik.

Entsprechend großes Gewicht sollte seinen Kernaussagen beigemessen werden. Sie repräsentieren in einem Maße konsolidiertes Fachwissen, das kaum noch infrage zu stellen ist:

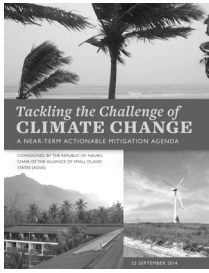
- Der beobachtete Klimawandel ist eindeutig und ohne Vorbild;
- Substanzielle und dauerhafte Emissionsminderungen sind notwendig, um die gravierendsten Folgen des Klimawandels noch abzuwenden oder zu mildern;
- Je länger entsprechende Maßnahmen hinausgezögert werden, desto kostspieliger werden sie und



Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Climate Change 2014 – Synthesis Report

Genf: WMO/UNEP 2014, xvi+151 S.



Alliance of Small Island States (AOSIS)

Tackling the Challenge of Climate Change

A Near-term Actionable Mitigation Agenda

Nauru: AOSIS 2014, xii+40 S.

■ desto mehr wird die menschliche Zivilisation zukünftig auf Technologien angewiesen sein, deren Eignung nicht hinreichend erprobt und somit ungewiss ist.

Konkret bestätigt der Bericht physikalisch nüchtern die Erwärmung der Atmosphäre und der Ozeane und das Abschmelzen der globalen Eis- und Schneevorkommen. Ferner stellt er fest, dass die globale CO₂-Konzentration nicht nur die höchste seit mindestens 800 000 Jahren ist, sondern weiter ansteigt – in den vergangenen Jahrzehnten sogar schneller als jemals zuvor in diesem Zeitraum.

Anders als die früheren Sachstandsberichte lässt sich der 5. Bericht auf die konkrete Befassung mit sogenannten Kohlenstoffbudgets und deren Bedeutung für das wahrscheinliche Erreichen oder Verfehlen der 2°C-Marge globaler Erwärmung ein. Der Befund, dass mindestens zwei Drittel des mit der 2°C-Marge kompatiblen globalen Kohlenstoffbudgets bereits aufgebraucht sind, unterstreicht zweierlei: erstens die Brisanz klimapolitischer Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen und zweitens den enormen Zeitdruck, der angesichts der weltweiten Verbrauchstrends entstanden ist. Ohne einschneidende Maßnahmen wird das verbleibende Kohlenstoffbudget voraussichtlich in weniger als 30 Jahren aufgebraucht sein.

Eine weitere Neuerung gegenüber früheren Sachstandsberichten ist etwa die Entscheidung des IPCC, die klimatisch besonders bedeutsamen Ozeane als eine eigene Region auszuweisen. Auch die explizite Erörterung klimapolitischer Maßnahmen – sowohl bezüglich Vermeidung als auch Anpassung – im Kontext nachhaltiger Entwicklung ist in diesem Bericht neu. Letzteres schien schon beim 4. Sachstandsbericht von 2007 überfällig zu sein und erfolgte nun gerade noch rechtzeitig, um an die parallel zu den Klimaverhandlungen laufende Aushandlung von Zielen für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) für die Zeit nach 2015 anschließen zu können.

AOSIS-Bericht: Klimaschutz, jetzt sofort!

Angesichts der Erkenntnisse des IPCC – insbesondere bezüglich des Meeresspiegelanstiegs und der damit zusammenhängenden Annahmen über künftige massive Stürme und Fluten – muss der Anspruch, die Erderwärmung auf 2°C zu begrenzen, aus Sicht kleiner Inselstaaten als grob fahrlässig gelten. Es überrascht daher nicht, dass der vom Pazifikstaat Nauru im Namen der Allianz der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States – AOSIS) beauftragte Expertenbericht ›Tackling the Challenge of Climate Change‹ nachdrücklich das Thema Vermeidung hervorhebt und eine ambitionierte, kurzfristig wirksame und umsetzbare Agenda zur Dekarbonisierung der Weltwirtschaft einfordert.

Die Grundlagen dieses relativ kurzen Berichts sind neben den einschlägigen klimawissenschaftlichen Expertisen – und hier maßgeblich der im April 2014 vorgelegte Bericht der Arbeitsgruppe III des IPCC – das ›Global Energy Assessment‹ des International Institute for Applied Systems Analysis von 2012. Am 23. September 2014 wurde er im Rahmen des Klimagipfels des UN-Generalsekretärs an Ban Ki-moon übergeben und kann von der internationalen Klimapolitik nunmehr schwerlich ignoriert werden.

Die Leistung dieses Berichts besteht im Wesentlichen darin, fachlich fundiert die konkreten Klimaschutz-Möglichkeiten zu bündeln und die zugrundeliegenden Handlungsfelder und Politikinstrumente zu priorisieren. Im Detail verbirgt sich darin wenig Neues. Besonders betont wird das Potenzial der Energieeffizienz. Dieses müsse und könne nicht nur in den naheliegenden Sektoren Energie, Verkehr oder Industrieproduktion, sondern in allen Bereichen ausgeschöpft werden. Kritisch bleiben dem Bericht zufolge weniger die Fragen nach Technologien und Kosten als die nach institutionellen und politischen Hemmnissen. Diese betreffen nicht zuletzt die klimapolitische Interpretation des Prinzips ›gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten‹ (common but differentiated responsibilities – CBDR), etwa von kleinen Inselstaaten gegenüber reichen Industrieländern und aufstrebenden Schwellenländern.

Der Mehrwert des AOSIS-Berichts dürfte daher weniger in seinen Inhalten als vielmehr in seiner politischen Bedeutung liegen, da er 44 AOSIS-Staaten hinter sich vereint. Ihres weltpolitisch geringen Gewichts zum Trotz stellen sie immerhin ein knappes Viertel der UNFCCC-Vertragsstaaten, deren Zustimmung ein globales Klimaabkommen ebenso benötigt wie die der USA, Chinas oder der EU. Zudem dürfte der Bericht auch die Unterstützung zahlreicher armer Entwicklungsländer aus Afrika, Asien und Südamerika finden. Es wird daher interessant sein zu sehen, auf welche Resonanz er im weiteren Verhandlungsverlauf stößt – zumal im Kontext der Sturmkatastrophe, die den kleinen Inselstaat Vanuatu im März 2015 heimsuchte.

WBGU: Doppelstrategie für aktiven Klimaschutz

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) ist seit seiner Gründung im Jahr 1992 ein aufmerksamer und weltweit beachteter Kommentator der internationalen Klimapolitik. In seinem anlässlich der Pariser Klimakonferenz verfassten Sondergutachten legt er nun einen konkreten Vorschlag vor, wie ein umfassendes völkerrechtliches Klimaschutzabkommen idealerweise aussehen sollte. Dieser Vorschlag orientiert sich am Konzept der 2°C-Leit-



Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)

Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Sondergutachten

Berlin: WBGU 2014, xiv+134 S.

planke, das der WBGU selbst bereits im Jahr 1995 in die internationale Diskussion einbrachte. Ernüchert vom Schnecken-tempo der multilateralen Klimaverhandlungen betrachtet der Beirat seine Anregungen für ein ›Pariser Klimaprotokoll‹ aber nur als das völkerrechtliche Standbein einer Doppelstrategie, deren zweites Standbein eine klimapolitisch sensibilisierte Weltbürgerbewegung sein soll.

Überraschend ist, wie nachdrücklich der WBGU die Bedeutung und Verantwortung gesellschaftlicher Akteure für die ›Vitalisierung‹ des zwischenstaatlichen Klimaprozesses betont. Hatte doch das vorangegangene Hauptgutachten von 2011 über eine ›große Transformation‹ zur Nachhaltigkeit derart hohe Erwartungen an den ›gestaltenden Staat‹ formuliert, dass mancher Kritiker darin bereits planwirtschaftlich orientierten Ökofundamentalismus witterte. Doch schon in jenem Gutachten verwies der Beirat auf die unbedingte Notwendigkeit partizipativer Mechanismen und ebensolcher Institutionen. Auf diese Weise könne eine Politik des Wandels sowohl legitim gestaltet als auch wirksam umgesetzt werden.

Das Sondergutachten arbeitet nun konkrete Möglichkeiten zivilgesellschaftlich betriebener Klimapolitik heraus, ohne aber die Staaten und insbesondere das Regierungshandeln aus der Verantwortung zu entlassen: ›It's politics, stupid!‹ Indem er die Vielfalt und Bandbreite klimapolitisch relevanter gesellschaftlicher Initiativen und Diskurse verdeutlicht, zeigt der WBGU vielmehr konkret das erhebliche Potenzial, mit dem zwischenstaatliche Klimapolitik vorangetrieben und sinnvoll ergänzt werden kann.

Demgegenüber mag die Forderung des Beirats, die UNFCCC-Vertragsstaaten sollten sich darauf verpflichten, wissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen, im Kontext dieser Sammelrezension zwar sinnvoll erscheinen. In der politischen Praxis wird diese Forderung aber bestenfalls wohlfeile Zustimmung erhalten, ohne praktische Konsequenzen nach sich zu ziehen. Ungeachtet der heiklen Fragen wesentlichen Erkenntnisse unter welchen Bedingungen wie zu berücksichtigen seien, sind die ungenügenden Fortschritte der internationalen Klimapolitik ja gerade nicht Ausdruck mangelnden Wissens, sondern mangelnden politischen Willens.

Die Gretchenfrage im Vorfeld der Pariser Klimakonferenz ist daher, wie das zusammengetragene und ausgewertete Expertenwissen über den anthropogenen Klimawandel und seine Folgen in entschlossenes Handeln übersetzt werden kann. Nur dann wird die Lücke zwischen klimarelevantem Wissen und klimapolitischer Wahrheit entscheidend geschmälert werden können. Womöglich obliegt es der vom WBGU beschworenen Weltbürgerbewegung, klare Antworten auf diese Frage zu finden.

Calderón-Kommission: Schöne neue Klima-Ökonomie?

Möglicherweise generieren aber auch die sogenannten Marktkräfte Lösungen. Eine dezidiert ökonomische Perspektive zur klimapolitischen Debatte steuert die von den Vereinten Nationen einberufene und hochrangig besetzte ›Global Commission on the Economy and Climate‹ bei. Unter dem Vorsitz des ehemaligen mexikanischen Präsidenten Felipe Calderón und des ehemaligen Weltbank-Chefökonom Nicholas Stern, der bereits im Jahr 2006 einem viel beachteten Bericht über wirtschaftliche Aspekte des Klimawandels seinen Namen gab, postuliert die Kommission einen klimaverträglichen wirtschaftlichen Strukturwandel als zukunftsweisendes Geschäftsmodell. Sie unterscheidet sich dadurch unmissverständlich von kapitalismuskritischen Analysen, wie etwa Naomi Kleins im Jahr 2014 erschienener Abhandlung ›Capitalism vs. the Climate‹.

Ungeachtet der grundsätzlichen und allzu oft ideologisch geführten Debatte über die Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und Umweltschutz liefert die Calderón-Kommission eine ebenso detaillierte wie systematische Analyse der wirtschaftlichen Dimension globaler Klimapolitik. Die Kernthese des Berichts lautet: Klima- und Ressourcenschutz müssen als maßgebliche Parameter in eine transformative Wirtschaftspolitik (›economics of change‹) integriert werden – vergleichbar etablierten wirtschaftspolitischen Zielen wie Wettbewerbsfähigkeit und Vollbeschäftigung. Es ist daher nur folgerichtig, dass die Kommission in der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung ein Hemmnis für einen solchen Wandel sieht. Zwar bietet sie keine konkreten Lösungsvorschläge, wie dies zu ändern sei, identifiziert aber zielsicher die neuralgischen Punkte, an denen eine neue Klima-Ökonomie politisch ansetzen müsste und die auch die transnationale Finanzarchitektur und den globalisierten Welthandel – einschließlich der vielfältigen Emissionshandelssysteme – berühren.

Im Vergleich zum alarmierenden Grundtenor des IPCC-Berichts wirkt der Optimismus des Calderón-Berichts erfrischend. Dennoch lässt die Überbetonung wirtschaftlicher Chancen und mannigfaltiger Win-Win-Situationen einen nüchternen Abgleich mit der Realität vermissen. Als klimapolitischer Türöffner in der Finanz- und Wirtschaftswelt könnte der Bericht gleichwohl helfen, das wirtschaftspolitische Spielfeld zugunsten progressiver und verantwortungsvoller Wirtschaftsakteure zu verändern. Dies wäre nicht die schlechteste Demonstration von Wissen als Gestaltungsmacht. Ob all das hier nur verkürzt diskutierte Wissen wirklich Macht ist, wird sich zeigen, wenn im Dezember 2015 in Paris die Stunde der Wahrheit schlägt.



The Global Commission on the Economy and Climate

**Better Growth,
Better Climate**

The New Climate Economy Report

Washington, D.C.:
New Climate Economy 2014, v+308 S.

Menschenrechte in (fast) allen Rechtsgebieten

Hannah Birkenkötter



Dirk Hanschel/
Sebastian Graf
Kielmannsegg/
Uwe Kischel/
Christian Koenig/
Ralph Alexander
Lorz (Hrsg.)

**Mensch und Recht.
Festschrift für
Eibe Riedel zum
70. Geburtstag**

Veröffentlichun-
gen des Walther-
Schücking-Instituts
für Internationales
Recht an der Univer-
sität Kiel, Band 183

Berlin: Duncker &
Humblot 2013,
679 S., 116,90 Euro

Einem so vielseitigen Menschen wie **Eibe Riedel** im Rahmen einer Festschrift gerecht zu werden, ist sicher kein leichtes Unterfangen. Die Interessen des Jubilars gehen weit über das ihm zugeschriebene Fachgebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hinaus. Die Herausgeber der Festschrift, fünf Schüler Riedels, zählen einige der Ämter auf, die der Jubilar bekleidet hat: So war er neben seiner Tätigkeit als Professor für Öffentliches Recht unter anderem Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission, verschiedener Ethik-Kommissionen und leitete viele Jahre die völkerrechtliche Attaché-Ausbildung im Auswärtigen Amt. Auch nach seiner Emeritierung war er bis Ende 2012 Mitglied im UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und bis zum Jahr 2013 der ›Swiss Chair of Human Rights‹ an der ›Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights‹. Entsprechend weit gefasst ist die vorliegende Festschrift: auf knapp 700 Seiten spannt sie unter dem Titel ›Mensch und Recht‹ das ganze Feld menschenrechtlicher Fragen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene auf. Sie versammelt nicht weniger als 46 Beiträge, vom Völker- zum Verwaltungsrecht, von der europäischen zur südkoreanischen Rechtsordnung. Auch die Autorenschaft ist bunt gemischt: Kollegen aus Deutschland sind ebenso zu finden wie solche aus dem UN-Ausschuss, Praktiker und Professorinnen stehen in dem Band nebeneinander. Nachfolgend werden nur einzelne Beiträge aus den insgesamt sieben Unterabschnitten herausgegriffen, um exemplarisch die Vielfalt des Bandes aufzuzeigen.

Gleich der erste Abschnitt unter dem Titel ›Der Schutz des Menschen im Völkerrecht‹ fährt – aus deutscher Sicht – völkerrechtliche Schwergewichte auf und versammelt unter anderem neben dem ehemaligen IGH-Richter Bruno Simma auch Riedels akademischen Lehrer Jost Delbrück, den langjährigen Leiter des Potsdamer Menschenrechtszentrums Eckart Klein und den Sonderberichtersteller für Religions- und Weltanschauungsfreiheit Heiner Bielefeldt. Den Auftakt macht **Ulrich Fastenrath**. Er beginnt bei Goethes Faust. In dem Drama werden die Menschenrechte als ›Recht, das mit uns geboren ist‹ bezeichnet, auch wenn der ausgebildete Jurist Goethe den Menschenrechten aufgrund ihres revolutionären Potenzials mit einer gewissen Skepsis begegnet. Laut Fastenrath wurden die Menschenrechte historisch zwar vorrangig entweder als eine politische Frage (Frankreich), als Abwehrrechte gegen den Staat

(Deutschland) oder als Begrenzung des einfachen Rechts durch die Bürgerrechte in der Verfassung (USA) verstanden. Dann aber habe der internationale Menschenrechtsschutz, und zwar maßgeblich die auf den CESCR zurückgehende Ausdifferenzierung der Verpflichtungsrichtungen der Staaten in eine ›obligation to respect, to protect and to fulfil‹, ein Umdenken bewirkt: im Mittelpunkt menschenrechtlicher Ansätze steht nunmehr die einzelne Person, nicht (mehr) die staatliche und gesellschaftliche Ordnung. Das Denken des Rechts ›von unten‹ her hat Konsequenzen: Es lassen sich Tendenzen erkennen, menschenrechtliche Verpflichtungen jenseits von Staaten etwa auf Unternehmen und andere private Akteure auszudehnen; auch die Begrenzung der Menschenrechte auf das jeweilige Staatsgebiet wird aus dieser neuen Perspektive zu überdenken sein. Fastenrath ist allerdings skeptisch, ob sich diese Tendenzen bereits zu völkergewohnheitsrechtlichen Normen verfestigt haben. Er stellt fest, dass die »Revolution des Rechts durch die Menschenrechte ausgeblieben« ist. Unklar bleibt, ob die Revolution nicht bereits im Menschenrechtssystem selbst, nämlich in seinem klaren Bestreben, den Einzelnen in den Mittelpunkt rechtlichen Denkens zu stellen, zu sehen wäre. Zu fragen wäre ferner, welchen Status Fastenrath hier der menschenrechtlichen Pflichtentrias zumisst: Wenn bereits die Pflichtentrias selbst völkergewohnheitsrechtliche Norm ist, ließe sich daraus nicht eine territoriale Entgrenzung und eine Erweiterung der durch Menschenrechte Verpflichteten ableiten? Oder bedarf es trotzdem einer eigenständigen Prüfung des völkergewohnheitsrechtlichen Gehalts dieser Erweiterungen?

Hierin liegt vielleicht die Schwierigkeit der Menschenrechte im Völkerrecht: Allzu häufig werden theoretische Ansätze mit konkreten Fragen nach ihrer Anwendung und Durchsetzung verbunden; je nach politischer oder philosophischer Ausrichtung können die Menschenrechte entweder als ein Teilregime des Völkerrechts gesehen werden, das mit anderen Teilgebieten kollidiert, oder als Kernaufgabe des Völkerrechts, sodass andere völkerrechtliche Verpflichtungen menschenrechtskonform auszulegen sind. Einen solchen menschenrechtlichen Ansatz vertritt mit Blick auf den Klimawandel und die damit verbundenen umweltrechtlichen Normen der ehemalige Vorsitzende des CESCR **Ariranga G. Pillay**. Da nicht nur die Folgen des Klimawandels, sondern auch Maßnahmen zur Bekämpfung desselben Menschenrechte

beeinträchtigen können, müssten solche Maßnahmen stets die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beachten. Denn es seien sich wechselseitig unterstützende Ziele; eines könne nicht ohne das andere erreicht werden. Ähnlich argumentiert auch **Christian Tietje**, wenn er die Vereinbarkeit des internationalen Investitionsschutzes mit den verschiedenen Schutzdimensionen dieser Rechte prüft. Tietje unterzieht die von John Ruggie entwickelten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einer eingehenden Analyse und arbeitet eine weitgehende Übereinstimmung des ›Protect, Respect and Remedy‹-Ansatzes von Ruggie mit der Pflichtentrias ›respect, protect and fulfil‹ heraus. So kommt er zu dem Schluss, dass »das Verhältnis von Menschenrechtsschutz und Investitionsschutz keinesfalls so konfliktgeladen ist, wie es zum Teil in der politischen, aber auch wissenschaftlichen Diskussion vermittelt wird«. Auch wenn sich die Kohärenz von Menschenrechten und Investitionsschutz in der wenig überschaubaren Rechtsprechung internationaler Schiedsgerichte nur punktuell zeigt und keine einheitliche Dogmatik besteht, ist Tietje zuversichtlich, dass ein »kohärentes Gesamtsystem des Individualrechtsschutzes« möglich ist. Bei den Beiträgen ist gemein, dass sie ihre Vorstellungen nicht als Abbildung des geltenden Rechts, sondern vielmehr als Vision für künftige Rechtsanwendung verstehen.

Die Umsetzung eines solchen kohärenten Gesamtsystems hängt natürlich in erster Linie von den rechtsanwendenden Institutionen ab. Eine solche Institution ist der durch den Sozialpakt eingerichtete CESCR. Diesen sehen das ehemalige Ausschussmitglied **Bruno Simma** und die philippinisch-amerikanische Völkerrechtlerin **Diane A. Desierto** in der Pflicht, wenn es um einen verstärkten menschenrechtlichen Ansatz im Investitionsschutzrecht geht: Zum einen könnte der Ausschuss Staaten durch Modell-Abkommen oder individuelle Beratung während des Verhandlungsprozesses noch vor dem Abschluss bilateraler Investitionsabkommen zur Seite stehen. Zum anderen könnte der Ausschuss zu internationalen Schiedsverfahren auf dreierlei Weise beitragen: erstens durch ›Amicus-curiae‹-Schriftsätze, in denen auf die Vereinbarkeit verschiedener Maßnahmen mit den Rechten eingegangen wird; zweitens durch die Bereitstellung von Tatsachenfeststellungen aus den Individualbeschwerdeverfahren auf Grundlage des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt; und drittens durch eine Aufforderung an die Staaten, in ihren Berichten an den Ausschuss auch geplante Investitionsabkommen und daraus resultierende mögliche Beeinträchtigungen der Paktrechte darzulegen. Wie eine solche gesteigerte Informationspflicht der Staaten allerdings in einer Zeit realisiert werden soll, in denen eine Vielzahl der Staaten ihren Berichtspflichten teilweise gar nicht oder mit erheblicher Verspätung und Defiziten nachkommen, wie etwa Eckart Klein oder Ausschuss-

mitglied Nico Schrijver in ihren Beiträgen erläutern, bleibt offen.

Aus den besprochenen Beiträgen wird vor allem eines deutlich: Die Menschenrechte durchdringen auf der internationalen Ebene mittlerweile so gut wie jedes Rechtsgebiet. Viele Versuche zielen darauf ab, einen ganzheitlichen Ansatz zu finden, in dem einzelne Rechtsregimes so ausgelegt werden, dass sie harmonisieren. Dabei ist selbst das Verhältnis zwischen den einzelnen Menschenrechtsregimes keineswegs ausgemacht. Auch wenn die materiell-rechtlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen menschenrechtlichen Regimes teilweise weniger groß sind als gemeinhin angenommen, wie Jakob Schneider am Beispiel der von keinem westlichen Staat ratifizierten Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer zeigt, macht sich bei einigen Staaten eine »Menschenrechts-Fatigue« (Schrijver) oder eine »Menschenrechtsinflation« (Klein) bemerkbar. Auch auf der Ebene der Umsetzung gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie die zahlreichen Beiträge zu grundrechtlichen Konstellationen auf nationaler und europäischer Ebene zeigen.

So werden in der Festschrift viele verschiedene Rechtsgebiete und Teildisziplinen der Rechtswissenschaft jeweils ausschnittsweise wiedergegeben. Die Einzelautorschaft führt außerdem naturgemäß zu Doppelungen: Viele der völkerrechtlichen Beiträge enthalten einen zumindest cursorischen Überblick über die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Auch in Länge und Dichte variieren die einzelnen Beiträge teilweise stark. Hier hätte man sich von Seiten der Herausgeber konkretere Hinweise auf die verschiedenen Inhalte der Beiträge, vielleicht auch einen einleitenden Überblicksbeitrag über die grundverschiedenen Ansätze gewünscht. Gleichwohl weiß die Festschrift gerade durch diese Varianz eine ganze Fülle menschenrechtlicher Themen aus verschiedenen Perspektiven zu versammeln und in verschiedenen Bereichen gute Einblicke in den jeweiligen Stand der Forschung zu verschaffen.

Dabei bleibt freilich ein Wermutstropfen: Sechs Autorinnen stehen 42 Autoren gegenüber. Das unterbietet die ohnehin mit etwa 20 Prozent recht niedrige Quote von Frauen auf rechtswissenschaftlichen Lehrstühlen in Deutschland. Die Sichtbarkeit von Frauen nicht nur in wissenschaftlichen Führungspositionen, wie es der Wissenschaftsrat 2012 für die Rechtswissenschaften forderte, sondern auch ihre Sichtbarkeit in der wissenschaftlichen Literatur ist aber letztlich mitentscheidend, um »größtmögliche und gleichberechtigte Mitwirkung der Frau in allen Bereichen« (Präambel zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) zu sichern. Und das wäre ein großer Schritt hin zur Realisierung der Menschenrechte, also ganz im Sinne des hier vorgelegten Bandes.

Personalien

Friedenssicherung

Zwei neue Posten im Nahen Osten besetzte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Februar 2015 neu. So ernannte er den Slowaken **Jan Kubis** zu seinem Sonderbeauftragten für Irak und Leiter der dortigen UN-Mission (UNAMI). Kubis kann auf seine Erfahrungen in schwierigen Einsatzgebieten zurückgreifen. So war der 63-jährige Diplomat von 2012 bis 2014 Leiter der UN-Mission in Afghanistan (UNAMA). Davor war Kubis Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission für Europa (ECE) sowie Außenminister seines Landes (vgl. Personalien, VN, 2/2012, S. 85). Er löst den ehemaligen bulgarischen Außenminister und Verteidigungsminister **Nickolay Evtimov Mladenov** ab (vgl. Personalien, VN, 1/2014, S. 32). Der 43-jährige Mladenov ist seit dem 5. Februar 2015 Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess.

Katastrophenvorsorge

Der konservative britische Parlamentarier **Stephen O'Brien** wurde am 9. März 2015 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zum Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten und Nothilfe Koordinator ernannt. Der 1957 in Tansania geborene Jurist folgt auf seine ehemalige Parlamentarierkollegin Valerie Amos, die den Posten von Juli 2010 an bekleidet hat (vgl. Personalien, VN, 6/2010, S. 272). Damit bleibt der hochrangige Posten weiterhin in britischer Hand. Expertise, die O'Brien ins Amt einbringen kann, sammelte er



Jan Kubis UN-Foto: Eskinder Debebe

unter anderem als Minister für internationale Entwicklung (2010–2012) sowie auf verschiedenen Posten zum Thema Malariabekämpfung. Er wird den neuen Posten im Juni antreten.

Sekretariat

Seit Januar 2015 ist **Atul Khare** aus Indien im Range eines Untergeneralsekretärs Leiter der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (DFS). Er löst die Bangladescherin Ameerah Haq ab, die das Amt seit Juni 2012 innehatte (vgl. Personalien, VN, 4/2012, S. 183) und in den Ruhestand getreten ist. Der 56-jährige Khare war von 2011 bis 2012 Leiter des Teams für Veränderungsmanagement (vgl. Personalien, VN, 4/2011, S. 179). Von 2010 bis 2011 bekleidete er die Ämter des Beigeordneten Generalsekretärs und Stellvertretenden Leiters der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO). Felderfahrung sammelte er von 2006 bis 2009 als Sonderbeauftragter für Timor-Leste.

Mit **Angela Kane** verlässt eine der hochrangigsten und profiliertesten deutschen UN-Bediensetzten die Vereinten Nationen. Eine ihrer letzten Amtshandlungen wird sein, an der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags im April/Mai 2015 teilzunehmen. Danach wird sie von ihrem Posten als Hohe Beauftragte für Abrüstungsfragen der Vereinten Nationen zurücktreten, den die studierte Philologin und Politologin seit März 2012 innehatte (vgl. Personalien, VN, 2/2012, S. 85). Damit beendet die 1948 in Hameln geborene Deutsche eine lange UN-Karriere, die im Jahr 1977 in der Hauptabteilung Presse und Information (DPI) begann und sie unter anderem nach Indonesien, Thailand und El Salvador brachte. In den letzten 15 Jahren war sie Untergeneralsekretärin für Management, Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten sowie für die Generalversammlung und das Konferenzmanagement. In den neunziger Jahren arbeitete Kane als Stellvertretende Sonderbeauftragte für die UN-Mission in Äthiopien und Eritrea,

in verschiedenen Abteilungen der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und im DPI. Ihre Nachfolge tritt am 1. Juni 2015 kommissarisch der Koreaner Kim Won-soo an.

Deutschland

Die deutschen Jugenddelegierten zur UN-Generalversammlung 2015 heißen Carina Lange und Alexander Kauschanski. Die 23-jährige **Carina Lange** studiert in Münster und Lille einen Doppelmaster in Internationaler und Europäischer Governance. Sie engagiert sich bei den Jungen Europäischen Föderalisten. **Alexander Kauschanski** ist 20 Jahre alt und studiert an der Universität Leipzig Politikwissenschaften. Als Journalist ist er seit vielen Jahren ehrenamtlich aktiv. Lange und Kauschanski werden auf eine Deutschlandtour gehen, auf der sie Forderungen und Themen von Jugendlichen sammeln, um sie bei der Generalversammlung einzubringen.

Zusammengestellt von Anja Papenfuß.



Carina Lange und Alexander Kauschanski

Foto: DGVN

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung sowie Resolutionen und Erklärungen des Präsidenden des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Dezember 2014 bis Februar 2015** aufgeführt. Die

Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Diese **Dokumente im Volltext** sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: www.un.org/Depts/german

| Generalversammlung | | | | |
|------------------------|------------------|------------|---|--------------------------------------|
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
| Menschenrechte | A/RES/69/166 | 18.12.2014 | Die Generalversammlung bekräftigt das Recht auf Privatheit , dem zufolge niemand willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung oder seinen Schriftverkehr ausgesetzt werden darf. Sie fordert die Staaten auf, ihre Verfahren, Praktiken und Rechtsvorschriften hinsichtlich der Überwachung von Kommunikation zu überprüfen und unabhängige Aufsichtsmechanismen einzurichten. | Ohne förmliche Abstimmung angenommen |
| Sicherheitsrat | | | | |
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
| Friedenskonsolidierung | S/PRST/2015/2 | 14.1.2015 | Der Sicherheitsrat ist sich bewusst, dass die Anstrengungen zur Friedenskonsolidierung nach wie vor durch die lückenhafte Bereitstellung rascher und anhaltender finanzieller Unterstützung erschwert werden. Er fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Beiträge zum Friedenskonsolidierungsfonds zu leisten. Der Rat unterstreicht ferner die Notwendigkeit der Überprüfung der Architektur für die Friedenskonsolidierung , die in Verbindung mit der anstehenden Überprüfung der Friedensmissionen durch den Generalsekretär durchzuführen ist. | |
| | S/PRST/2015/3 | 19.1.2015 | Der Sicherheitsrat legt den Mitgliedstaaten nahe, die Erarbeitung eines gemeinsamen Ansatzes der Vereinten Nationen zur inklusiven Entwicklung zu erwägen , die eine wesentliche Voraussetzung für die Verhütung von Konflikten und die Ermöglichung langfristiger Stabilität und dauerhaften Friedens ist. Der Rat stellt ferner fest, wie wichtig es ist, Situationen der Ausgrenzung in Postkonfliktländern frühzeitig zu erkennen und sich mit ihnen zu befassen. | |
| Guinea-Bissau | S/RES/2203(2015) | 18.2.2015 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 29. Februar 2016 zu verlängern. Er fordert die Behörden Guinea-Bissaus auf, das Justizsystem weiter aktiv zu reformieren und zu stärken und gleichzeitig die Gewaltenteilung und den Zugang aller Bürger zur Justiz zu gewährleisten. | Einstimmige Annahme |
| Jemen | S/RES/2201(2015) | 15.2.2015 | Der Sicherheitsrat missbilligt die Maßnahmen, die die Huthis ergriffen haben, um das Parlament aufzulösen und die Regierungsinstitutionen Jemens zu übernehmen. Er verlangt, dass die Huthis sofort und bedingungslos in die Verhandlungen unter der Vermittlung der Vereinten Nationen eintreten, ihre Kräfte aus den Regierungsinstitutionen abziehen , die Sicherheitslage in der Hauptstadt und in den anderen Provinzen normalisieren und sich aus den Regierungs- und Sicherheitsinstitutionen zurückziehen. Präsident Hadi, Ministerpräsident Bahah, die Mitglieder des Kabinetts und alle unter Hausarrest gestellten oder willkürlich inhaftierten Personen sind unter Wahrung ihrer Sicherheit freizulassen. | Einstimmige Annahme |
| Mali | S/PRST/2015/5 | 6.2.2015 | Der Sicherheitsrat fordert die Regierung Malis und die bewaffneten Gruppen nachdrücklich auf, den innermalischen Verhandlungsprozess in Algier unverzüglich wiederaufzunehmen , um so bald wie möglich ein umfassendes Friedensabkommen zu erreichen. | |

| Sicherheitsrat | | | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|------------|---|---------------------|
| | UN-Dok.-Nr. | Datum | Gegenstand | Abstimmungsergebnis |
| Ostafrikanisches Zwischenseengebiet | S/PRST/2015/1 | 8.1.2015 | Der Sicherheitsrat stellt fest, dass die Demokratischen Kräfte zur Befreiung Ruandas (FDLR) weiter neue Kämpfer in ihre Reihen rekrutiert haben. Der Rat weist erneut auf die Notwendigkeit hin, die Pläne der Streitkräfte der Demokratischen Republik Kongo (FARDC) und der MONUSCO zur Neutralisierung der FDLR durch die Interventionsbrigade der Mission in Zusammenarbeit mit der gesamten MONUSCO in nachhaltige Maßnahmen umzusetzen, indem sofort Militäreinsätze in die Wege geleitet werden. | |
| | S/RES/2198(2015) | 29.1.2015 | Tief besorgt über die Sicherheits- und humanitäre Krise im Osten der Demokratischen Republik Kongo , beschließt der Sicherheitsrat, die verhängten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter, Verkehr, Finanzen und Reisen bis zum 1. Juli 2016 zu verlängern. Er beschließt zudem, das Mandat der Sachverständigengruppe für die Demokratische Republik Kongo bis zum 1. August 2016 zu verlängern. Der Rat ersucht diese, sich bei der Erfüllung ihres Mandats besonders auf die von der Anwesenheit illegaler bewaffneter Gruppen betroffenen Gebiete zu konzentrieren. | Einstimmige Annahme |
| Sudan | S/RES/2200(2015) | 12.2.2015 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat Sachverständigengruppe bis zum 12. März 2016 zu verlängern. Der Rat fordert die Regierung Sudans auf, gegen den unerlaubten Transfer, die destabilisierende Anhäufung und den Missbrauch von Kleinwaffen und leichten Waffen in Darfur vorzugehen und ferner die sichere und wirksame Verwaltung, Lagerung und Sicherung ihrer Bestände und die Zerstörung in unerlaubtem Besitz befindlicher Waffen zu gewährleisten. | Einstimmige Annahme |
| Terrorismus | S/PRST/2015/4 | 19.1.2015 | Der Sicherheitsrat verurteilt mit allem Nachdruck die jüngste Eskalation der in Nigeria von Boko Haram verübten Angriffe. Der Rat verlangt, dass Boko Haram sofort und unmissverständlich alle Feindseligkeiten, Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht einstellt, die Waffen niederlegt und demobilisiert. | |
| | S/RES/2199(2015) | 12.2.2015 | Der Sicherheitsrat verurteilt jede Beteiligung am direkten oder indirekten Handel , insbesondere mit Erdöl, mit dem Islamischen Staat in Irak und der Levante (ISIL), der Al-Nusra-Front (ANF) und allen anderen Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen, die mit Al-Qaida verbunden sind. Er fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sicherzustellen, dass die Finanzinstitute in ihrem Hoheitsgebiet diesen terroristischen Gruppierungen den Zugang zum internationalen Finanzsystem verwehren. | |
| Ukraine | S/RES/2202(2015) + Anlagen I, II | 17.2.2015 | Der Sicherheitsrat billigt das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen , das am 12. Februar 2015 in Minsk angenommen und unterzeichnet wurde. Er fordert alle Parteien auf, das Maßnahmenpaket , einschließlich der darin vorgesehenen umfassenden Waffenruhe, vollständig umzusetzen. | Einstimmige Annahme |
| Zentralafrika | S/PRST/2014/25 | 10.12.2014 | Der Sicherheitsrat bekundet seine Besorgnis über die ernste Sicherheitslage in Teilen Zentralafrikas insbesondere die fortdauernde Krise in der Zentralafrikanischen Republik und ihre regionalen Auswirkungen, die von der Widerstandsarmee des Herrn (LRA) nach wie vor ausgehende Bedrohung und die Ausweitung der terroristischen Aktivitäten von Boko Haram auf Länder in der Subregion. | |
| Zentralafrikanische Republik | S/PRST/2014/28 | 18.12.2014 | Der Sicherheitsrat ruft alle Parteien der Zentralafrikanischen Republik erneut auf, ihre Waffen sofort und dauerhaft niederzulegen. Er fordert außerdem alle Akteure des Wahlprozesses auf, beschleunigte Vorbereitungen zu treffen, um spätestens im August 2015 freie, faire, transparente und alle Seiten einschließende Präsidentschafts- und Parlamentswahlen abzuhalten. | |
| | S/RES/2196(2015) | 22.1.2015 | Der Sicherheitsrat beschließt, dass das Mandat der Sachverständigengruppe für die Zentralafrikanische Republik bis zum 29. Februar 2016 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |
| Zypern | S/RSE/2197(2015) | 29.1.2015 | Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Juli 2015 zu verlängern. | Einstimmige Annahme |

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 63 | 2015 | No. 2

United Nations Police Work

Philipp Rotmann

pp. 51–55

UN Police: ›Blue Berets‹ Facing Huge Challenges

Police officers have been serving in UN peace operations since 1960. Since then, the number of police has grown and their roles have expanded. Today, ›blue berets‹ are fulfilling a range of challenging tasks from providing public order to helping to reform and develop entire police institutions. Despite many advances in recruiting, deploying, and guiding UN police in missions, the system remains trapped by having to manage constant shortages of qualified personnel and resources. Some targeted, efficient and affordable investments are required to make UN police more effective in the future.

“Every Police Department Has a Different Understanding of Its Work”

pp. 56–58

In an interview **Stefan Feller**, Senior UN Police Adviser, discusses among other issues the increasing share of police components in UN peacekeeping operations, citizen-oriented police work, and the new police doctrine.

Steffen Eckhard

pp. 59–64

Between Security Policy and Foreign Policy: German Police in International Peace Operations

In order to promote security in conflict-stricken countries, the United Nations have deployed police forces in peace operations for more than 50 years. After an initial peak related to the Balkan crisis, Germany has constantly been scaling down on its commitment to international police peacekeeping during the past decade. This essay examines the reasons for the German reluctance to send police officers abroad.

Winfried Nachtwei

p. 65

Comment: More German Police in UN Peacekeeping Missions

According to the author both the federal government and state governments have to acknowledge that sending police officers to international peacekeeping missions is a core responsibility of the German Police.

Mark Shaw

pp. 66–71

The United Nations and Organized Crime A System No Longer Fit for Purpose

In 2014 the Security Council passed the highest number of resolutions (27) in which organized crime was addressed. Despite this, the multilateral response remains hamstrung. The UN Convention against Transnational Organized Crime has failed to gain traction, as discussions concerning a review mechanism have been deadlocked. Because it is by definition state centric, the instrument may have less effectiveness where illicit economies are strongly linked to zones of fragility. The UN remains central, but requires a much more coherent response across its agencies.

Günther Maihold

pp. 72–78

Putting the International Drug Regime to the Test Input from the Latin American Debate

For a considerable amount of time, the international drug regime has been under pressure to be comprehensively reviewed. Latin America brings new ideas into the discussion, since the states in the region regard the current ›war against drugs‹ as a failure. They demand a new approach, which entails a more equitable distribution of costs and a much stronger focus on prevention and education. If this paradigm shift will not take place soon, the drug regime might collapse.

Sebastian Wolf

pp. 79–83

The Global Fight against Corruption The New Instruments of the United Nations Convention against Corruption

Germany was among the first states to sign the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). However, it took more than ten years for the government to ratify it. The article analyzes the reasons for this late ratification, assesses the functioning of the comprehensive review mechanism, which monitors the implementation of UNCAC provisions at country level, and elaborates on the future of UNCAC and Germany's internationalized anti-corruption policy.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

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

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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

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

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

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

Präsidium

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

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

Redaktionsbeirat

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

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

Generalsekretariat

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