



VEREINTE NATIONEN

3|19

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

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

Wie geht es weiter in Syrien?

Eine Nachkriegsordnung mit oder ohne die UN?

Bente Scheller

**Die völkerstrafrechtliche Aufarbeitung
des Syrien-Konflikts**

Patrick Kroker

**Humanitäre Hilfe in Syrien:
Krise der Innovationen**

Martin Quack · Ralf Südhoff



Die syrische Tragödie

Liebe Leserinnen und Leser,

»Syrien ist die Hölle auf Erden« – mit diesen Worten beschrieb UN-Generalsekretär António Guterres die katastrophale humanitäre Lage der Zivilbevölkerung. Seit Beginn des Bürgerkriegs im Jahr 2011 erleben die Menschen einen der gegenwärtig blutigsten Konflikte mit fatalen Konsequenzen für das Land und die Region. Nach Schätzungen sind mittlerweile mehr als eine halbe Million Menschen während des Konflikts ums Leben gekommen. Laut dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sind mehr als fünf Millionen Syrerinnen und Syrer aus dem Bürgerkriegsland geflohen. Hinzu kommen mehr als sechs Millionen Menschen, davon 2,5 Millionen Kinder, die als Binnenvertriebene (IDPs) ihre Heimat verloren haben. Damit befindet sich nach nunmehr acht Jahren Krieg die Hälfte der syrischen Bevölkerung auf der Flucht. Trotz dieser erdrückenden Zahlen, mit denen sich so viele individuelle Schicksale verbinden, ist die internationale Staatengemeinschaft handlungsunfähig. 18 Vetos blockierten seither weitergehende Entscheidungen des Sicherheitsrats. Gleichzeitig stagnieren die Genfer Friedensgespräche und eine Entscheidungsschlacht um die Provinz Idlib steht bevor. Der Frage, wie es in Syrien weitergehen kann, gehen die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe nach.



Angesichts dieser eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen ist nach Ansicht von [Bente Scheller](#) schwer absehbar, welche Rolle die Weltorganisation in einer syrischen Nachkriegsordnung spielen wird. Klar ist, dass eine systematische strafrechtliche Aufarbeitung der Völkerrechtsverbrechen in Syrien nicht in Sicht ist. [Patrick Kroker](#) argumentiert, dass es dennoch erhebliche Bemühungen der internationalen Gemeinschaft gibt, die Verbrechen strafrechtlich zu untersuchen. Wie dies im Einzelnen geschehen kann, erklärt [Michelle Jarvis](#), die stellvertretende Leiterin des Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus für Syrien (IIIM) in der Rubrik »Drei Fragen an«. Bis heute gilt der Syrien-Konflikt als weltweit größte humanitäre Krise neben dem Krieg in Jemen. Die Missachtung der Prinzipien humanitärer Hilfe sowie die anhaltende Not der Zivilbevölkerung machten die Krise zu einem »Labor« für die Zukunft der humanitären Hilfe initiiert von UN-Hilfsorganisationen und der Zivilgesellschaft, so die Analyse von [Martin Quack](#) und [Ralf Südhoff](#).

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Wie geht es weiter in Syrien?

- 99 **Eine Nachkriegsordnung mit oder ohne die UN?**
Bente Scheller
- 105 **Die völkerstrafrechtliche Aufarbeitung des Syrien-Konflikts**
Patrick Kroker
- 110 **Drei Fragen an** | Michelle Jarvis
- 111 **Humanitäre Hilfe in Syrien: Krise der Innovationen**
Martin Quack · Ralf Südhoff

Im Diskurs

- 117 **Standpunkt | Große Bühne, glamouröser Auftritt**
Hannah Birkenkötter · Andrea Liese
- 118 **Kolumbianischer UN-Frieden?**
René Fernando Urueña Hernández
- 124 **Die Entwicklung des UNDP**
Alyna Lyon

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Politik und Sicherheit**
130 Sicherheitsrat | Tätigkeit 2018
Judith Thorn
- Sozialfragen und Menschenrechte**
133 Menschenrechtsrat | Tagungen 2018
Theodor Rathgeber
- Rechtsfragen**
136 Völkerrechtskommission | 70. Tagung 2018
Linus Mührel
- 138 **Personalien**
- 142 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 139 Buchbesprechungen
- 144 Impressum

Eine Nachkriegsordnung mit oder ohne die UN?

Der Syrien-Konflikt spaltet den Sicherheitsrat, die Genfer Friedensgespräche stagnieren. Angesichts dieser eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten ist schwer absehbar, welche Rolle die Vereinten Nationen in einer Nachkriegsordnung spielen werden.



Dr. Bente Scheller,
geb. 1975, leitet das Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Beirut. Sie arbeitete mehrere Jahre als Referentin für politische Angelegenheiten an der Deutschen Botschaft in Damaskus.

Im Syrien-Konflikt haben sich die Vereinten Nationen als wenig handlungsfähig erwiesen. Es ist eine der größten humanitären Krisen nach dem Zweiten Weltkrieg, mehr als die Hälfte der Bevölkerung wurde vertrieben.

Das syrische Regime ist mithin Gewaltakteur weit über das militärische Geschehen hinaus. Rechtsexpertinnen und -experten sprechen von einem »Töten industriellen Ausmaßes« in syrischen Regime-Gefängnissen.¹ Eine friedensorientierte Lösung würde daher erfordern, sich nicht nur auf das militärische Geschehen, sondern ebenso auf eine politische Neuordnung Syriens zu konzentrieren. Derzeit spricht jedoch alles dafür, dass es in der nächsten Zeit keine wie eigentlich in den Genfer Friedensgesprächen vorgesehene Machtübergabe geben wird, sondern dass sich die syrische Regierung unter Präsident Baschar Al-Assad mit militärischen Mitteln an der Macht behauptet.

Aus den Erfahrungen, die die Vereinten Nationen über die Jahre des Konflikts mit dem Regime gemacht haben, lassen sich Rückschlüsse über den künftig zu erwartenden Kooperationswillen des Regimes ziehen, der den Handlungsspielraum der einzelnen UN-Organisationen bedingen wird.

Das UN-Engagement in Syrien

Das für die Konfliktbearbeitung entscheidende Gremium, der UN-Sicherheitsrat, ist tief gespalten: Seit dem Jahr 2011 verabschiedete er 15 Resolutionen zu Syrien, weitere 15 sind gescheitert – zumeist am russischen und chinesischen Veto.² Russland engagiert sich in Syrien als Konfliktpartei auf der Seite des syrischen Regimes und flankierte sein militärisches Eingreifen in Syrien diplomatisch mit seinem Veto im Sicherheitsrat.

Grundlage der Friedensgespräche in Genf ist die Sicherheitsratsresolution 2254 aus dem Jahr 2015.³ Sie beinhaltet eine Friedenslösung über eine Machtübergabe, weg von Präsident Baschar Al-Assad hin zu einer inklusiven Nachfolge. Ein Abdanken Assads ist somit nicht, wie es oft dargestellt wird, eine Maximalforderung der Opposition, sondern eine Minimalanforderung an eine friedensorientierte Nachkriegsordnung, die nur dann eine Chance hat, wenn nicht nur Assad, sondern auch der Machtapparat der Geheimdienste an weiteren Menschenrechtsverbrechen gehindert und für begangene zur Verantwortung gezogen wird.

Die Arabische Liga und die Vereinten Nationen ernannten im Februar 2012 den ehemaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan zum gemeinsamen Sondergesandten für Syrien. Bereits im August desselben Jahres legte er sein Amt nieder – der »destruktive Wettstreit« westlicher und arabischer Mächte sowie Russlands habe es unmöglich gemacht, in Syrien Frieden herbeizuführen.⁴ Die Bemühungen seiner Nachfolger Lakhdar Brahimi (2012–2014) und Staffan de

¹ Susanne Koelbl, The War Crimes Lawyer Hunting Syrian War Criminals, Spiegel Online, 6.6.2016, www.spiegel.de/international/world/david-crane-is-creating-database-of-assad-war-crimes-a-1095735.html

² Siehe Security Council Report, UN Documents for Syria, abrufbar unter www.securitycouncilreport.org/un-documents/syria/

³ UN-Dok. S/RES/2254 v. 18.12.2015.

⁴ Ian Black, Kofi Annan Attacks Russia and West's »Destructive Competition: Over Syria, The Guardian, 6.7.2012, www.theguardian.com/world/2012/jul/06/kofi-annan-syria-destructive-competition

Mistura (2014–2018) waren nicht von mehr Erfolg gekrönt. Auch in kleinerem Maßstab konnten keine Kompromisse zwischen den Konfliktparteien gefunden werden, wobei der massivste Widerstand vom syrischen Regime ausging, das sich auch nicht zu humanitären – und potenziell vertrauensbildenden – Maßnahmen wie einer Freilassung politischer Gefangener oder der Aufklärung des Schick-

Auch in kleinerem Maßstab konnten keine Kompromisse zwischen den Konfliktparteien gefunden werden.

sals Zehntausender Verschwundener bereit zeigte. Die Geringschätzung des syrischen Regimes für den UN-geführten Friedensprozess zeigt sich nicht zuletzt daran, dass Staffan de Mistura die letzten zweieinhalb Jahre seiner Amtszeit kein Visum für Damaskus mehr erhielt.

Obwohl Russland den Genfer Prozess offiziell unterstützt, etablierte es im Jahr 2016 das ›Astana-Format‹: Konferenzen, die weniger den Verhandlungen dienen, als vielmehr den Vereinbarungen zwischen Iran, Russland und der Türkei, die den UN-geführten politischen Prozess vor vollendete Tatsachen stellen und ihn somit schwächen. Wenn gleich die Ende des Jahres 2016 daraus hervorgegangenen Deeskalationszonen zunächst die Situation der Zivilbevölkerung zu verbessern schienen, hat sich seither gezeigt, dass sie nicht einer inklusiven Friedenslösung dienen, sondern militärisches Kalkül waren.⁵ Während Interventionskritikerinnen und -kritiker stets betonten, dass es keine militärische Lösung gebe, sind das syrische Regime und seine Verbündeten gerade dabei, eine ebensolche durchzusetzen.

Außerdem erhalten UN-Menschenrechtsinstitutionen vom Regime keinen Zugang. Das betrifft das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR)

ebenso wie die im August 2011 durch den Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) geschaffene unabhängige internationale Untersuchungskommission für die Arabische Republik Syrien⁶ und den durch die Generalversammlung im Dezember 2016 etablierten internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in der Arabischen Republik Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung (International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 – IIIM).⁷

Prominente UN-Menschenrechtsvertreterinnen und -vertreter haben ihre Frustration über die Unfähigkeit der Vereinten Nationen, Menschenrechten zur Geltung zu verhelfen, zum Ausdruck gebracht. Carla del Ponte, frühere Chefanklägerin der UN-Untersuchungskommission für Syrien, kritisierte bei ihrem Rücktritt, sie sei nur als »Alibi-Ermittlerin« eingesetzt worden, die Mitglieder des Sicherheitsrats hätten keine Gerechtigkeit gewollt.⁸ Der ehemalige Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al-Hussein sieht das Problem in der Vetomacht der fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five – P5) im Rat.⁹

Laut Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) sind mittlerweile mehr als 13 Millionen Syrerinnen und Syrer auf humanitäre Hilfe angewiesen.¹⁰ Das entspricht mehr als der Hälfte der syrischen Bevölkerung vor dem Jahr 2011. Humanitäre Angelegenheiten sind daher äußerst wichtig, doch auch hier zeigt sich, wie begrenzt die Handlungsmöglichkeiten der UN in einem politischen Konflikt dieser Tragweite sind. Humanitäre Hilfe sollte sich unabhängig von der politischen Zugehörigkeit der zu Versorgenden an den Bedürfnissen orientieren. So lieferten die Vereinten Nationen in den ersten Jahren des Konflikts

⁵ Christian Böhme/Thomas Seibert, Der Frieden in Syrien muss warten, Der Tagesspiegel, 20.12.2018, www.tagesspiegel.de/politik/verfassungskommission-der-frieden-in-syrien-muss-warten/23779898.html

⁶ Siehe OHCHR, Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iicisyrria/pages/independentinternationalcommission.aspx

⁷ Siehe dazu auch den Beitrag von Patrick Kroker in diesem Heft.

⁸ Carla Del Ponte, »Der Sicherheitsrat will keine Gerechtigkeit«, Zeit Online, 7.8.2017, www.zeit.de/politik/ausland/2017-08/carla-del-ponte-syrien-vereinte-nationen

⁹ Outgoing UN Rights Chief Rails Against Security Council Veto System, Times of Israel, 21.8.2018, www.timesofisrael.com/outgoing-un-rights-chief-rails-against-security-council-veto-system/

¹⁰ UNCHR, Syria Emergency, www.unhcr.org/en-us/syria-emergency.html

Hilfsgüter ausschließlich in Regimegebiete. Grenz- und Konfliktlinien überschreitende humanitäre Hilfe wurde erst im Jahr 2014 möglich.¹¹ Der sogenannte ›Gesamtsyrien-Ansatz‹ stellte einen positiven Schritt dar, der grundsätzlich erlaubte, mehr Menschen in Not zu erreichen.

Allerdings begann das Regime schon im Jahr 2012 mit Belagerungen – einer Strategie, mit der das Verhindern und Zerstören der humanitären Versorgung in großem Stil als Waffe gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt wird. Millionen von Menschen wurden durch das syrische Regime und seine Verbündeten eingeschlossen, die Gesundheitsinfrastruktur in diesen Gebieten zerstört und die Zugänge abgeriegelt. Keine der Belagerungen wurde durch Verhandlungen wieder aufgehoben – die erzwungene Kapitulation und Wiedereroberung der Gebiete durch das Regime war mithin der einzige Weg zum Ende einer Belagerung.

Die Vereinten Nationen befinden sich in einer schwierigen Situation: Zweifelsohne müssen sie humanitäre Hilfe leisten, können dies jedoch nicht ethischen Standards entsprechend tun. Das liegt daran, dass die Geldgeber sich nicht genügend dafür einsetzen und auf diese Weise zulassen, dass das syrische Regime die Bedingungen für die Hilfe setzt.

Belagerungen folgen dem zynischen Kalkül, die Zivilbevölkerung zu schwächen, um einen militärischen Sieg zu befördern. Angesichts des Ausmaßes menschlichen Leids, den bestimmte Orte und Landstriche erfahren haben – Aleppo, Daraya, Madaya, Ost-Ghuta oder Yarmouk, um nur einige zu nennen –, hätten mehr Hilfskonvois einen großen Unterschied für die Bevölkerung ausgemacht. Sie wären jedoch nicht kriegsentscheidend gewesen. Dennoch hat das syrische Regime nur wenige Genehmigungen erteilt und selbst dann noch die Verteilung der Güter durch Bombardements verhindert, in einem Fall sogar einen genehmigten Konvoi bombardiert. Es war und ist gängige Praxis, dass das Regime insbesondere medizinische Güter aus den Lieferungen entfernt.¹²

Der Grund, aus dem das syrische Regime humanitäre Hilfe in begrenztem Maß zulässt, ist offensichtlich nicht die Sorge um das Wohlergehen der Menschen, sondern der Umstand, dass es selbst davon profitieren kann. Wie sehr das Regime von

humanitären Hilfen profitierte, unfreiwillig oder aus Verknennung des Umstands, beschreibt ein Bericht der nichtstaatlichen Organisation (NGO) Syria Campaign aus dem Jahr 2016.¹³

Im Vorfeld der Friedensverhandlungen in Genf im Januar 2014 (›Genf II‹) und im Februar 2016 (›Genf III‹) trieb das syrische Regime augenscheinlich das Leid in bestimmten Orten besonders in die

Der Gesundheitssektor ist mit am stärksten vom Krieg in Syrien betroffen.

Höhe. Infolgedessen wurden internationale Konferenzen, bei denen es eigentlich um eine Machtübergabe gehen sollte, von humanitären Fragen dominiert.

Der Gesundheitssektor ist mit am stärksten vom Krieg in Syrien betroffen. Mehr als 50 Prozent der syrischen Krankenhäuser sind zerstört, mehr als 70 Prozent der syrischen Ärztinnen und Ärzte, Pflegekräfte und Krankenschwestern wurden getötet, gekidnappt oder vertrieben.¹⁴ Insbesondere die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) gilt jedoch als regimenah. Bisher trug sie wenig dazu bei, den Gesundheitssektor zu schützen und im Sinne ihres Mandats das allgemein gültige Recht auf medizinische Versorgung zu unterstützen. Ein Beispiel dafür ist die von der WHO finanzierte Blutbank in Syrien, die dem syrischen Verteidigungsministerium untersteht. Es liegt nahe, dass hier nicht zivile Interessen im Vordergrund stehen, sondern dass diese Maßnahme möglicherweise kriegsrelevant ist.¹⁵

Wo können die UN aktiv sein?

Bislang hat das syrische Regime kein authentisches Interesse an einem politischen Prozess unter der Ägide der Vereinten Nationen erkennen lassen. In Bereichen wiederum, aus denen es finanziell und innenpolitisch profitieren konnte, hat es sich auf eine begrenzte Kooperation eingelassen, darunter Maßnahmen zur Instandsetzung beschädigter

¹¹ UN-Dok. S/RES/2165 v. 14.7.2014.

¹² Siehe UN-Berichte UN Doc. S/2019/157 v. 19.2.2019; S/2019/321 v. 16.4.2019 über die Umsetzung von UN-Dok. S/RES/2139 v. 22.2.2016.

¹³ The Syria Campaign, Taking Sides: The United Nations' Loss of Impartiality, Independence and Neutrality in Syria, Mai 2016, verfügbar unter takingsides.thesyriacampaign.org/wp-content/uploads/2016/06/taking-sides.pdf

¹⁴ Omer Karasapan, The War on Syria's Health System, Brookings, 23.2.2016, www.brookings.edu/blog/future-development/2016/02/23/the-war-on-syrias-health-system/

¹⁵ Annie Sparrow, Enabling Assad, Foreign Affairs, 11.1.2017, www.foreignaffairs.com/articles/syria/2017-01-11/enabling-assad



Im März 2017 bahnt sich ein Konvoi von UN-Fahrzeugen, unter anderem mit dem UNICEF-Regionaldirektor für den Nahen Osten und Nordafrika Geert Cappelaere, seinen Weg durch die zerstörte Altstadt von Homs. FOTO: UNICEF/UN056256/EBO

Infrastruktur durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP). Dennoch verhindert das Regime auch hier, dass die UN-Organisationen dem Anspruch auf neutrale Unterstützung der Bedürftigsten nachkommen können.

Die ehemalige Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten, Zainab Hawa Bangura hat keine glorreiche Rolle gespielt. Nach einer Mission im Jahr 2015, bei der sie mit Überlebenden sexualisierter Gewalt, ihren Angehörigen und Frauenrechtsorganisationen sprach, legte die Presseerklärung nahe, dass es lediglich um sexualisierte Gewalt durch den sogenannten Islamischen Staat (Da'esh – IS) gegangen sei.¹⁶

Zweifelsohne ist der IS mit der Entführung, Vergewaltigung und dem ›Verkauf‹ Tausender jesischer Frauen massiv an sexualisierter Gewalt in Syrien beteiligt. Doch gleichzeitig haben auch Zehntausende syrische Frauen, Männer und Kinder in der Haft der syrischen Regierung direkte und indirekte sexualisierte Gewalt erfahren. Dass diese Vorfälle im öffentlichen Diskurs der Sonderbeauftragten kaum Erwähnung fanden, ist ein bedenkliches Zeichen, denn die Zurückhaltung der UN hat keinesfalls zu einer Verbesserung der

Situation geführt. Den Überlebenden, die intimste Erlebnisse geteilt hatten, wurde vermittelt, dass ihre Stimme nur dann Gehör findet, wenn sie sexualisierte Gewalt durch die Kriegspartei erfahren, über deren Ächtung international Konsens besteht. Erst in einem späteren Bericht der UN-Untersuchungskommission zu Syrien wurden die Vorwürfe systematischer sexualisierter Gewalt durch Regimetruppen bestätigt und offiziell thematisiert.¹⁷

Darüber hinaus wurden die Vorstöße des UN-Sondergesandten für Syrien Staffan de Mistura, Frauen in die Verhandlungen einzubeziehen, eher skeptisch betrachtet. Schnell wurde deutlich, dass die jeweiligen Verhandlungsdelegationen, die über einen kaum wahrnehmbaren Frauenanteil verfügten, von ihm – wie auch seinen Vorgängern – nicht dazu angehalten wurden, Männer und Frauen gleichermaßen an der Lösung eines für sie gleichermaßen relevanten Konflikts zu beteiligen. Stattdessen fügte de Mistura den Genfer Treffen einen unabhängigen Frauenbeirat (Women's Advisory Board) hinzu, in dem sich Frauen in beratender Funktion äußern dürfen. Daran ist jedoch keinerlei Verpflichtung geknüpft, dem Gesagten Rechnung zu tragen. Anstatt Frauenrechte und Frauenbeteiligung zu stärken, dient diese Konstellation eher dazu, Vereinbarungen einen Anschein von Legitimität zu verleihen.

Am Verhalten der syrischen Geheimdienste ist nicht erkennbar, dass Syrien dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe im Jahr 2004 beigetreten ist. Schon vor dem Jahr 2011 war Folter in syrischen Gefängnissen nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Seit Beginn des Konflikts hat diese ein ungeahntes Ausmaß angenommen. Mehr als 70 000 Menschen gelten in Syrien als ›verschwunden‹, die meisten nach der Verhaftung durch das syrische Regime. Die Dokumente des Militärfotografen ›Caesar‹ haben gezeigt, dass Tod durch Folter, die Verweigerung medizinischer Hilfe und Verhungernlassen systematisch stattfinden und als ›Strategie der Eliminierung‹ bezeichnet werden können.

Auch der Einsatz von Chemiewaffen ist ein Beispiel sowohl für die ›Verlässlichkeit‹, mit der sich das syrische Regime an internationale Vereinbarungen hält, als auch für die Zahnlosigkeit der Vereinten Nationen in deren Umsetzung. 98 Prozent der Chemiewaffeneinsätze erfolgten durch das

¹⁶ Marc Pitzke, Interview mit Zainab Hawa de Bangura, Sexuelle Sklaverei unter dem IS, »Dies ist ein Krieg gegen Frauen«, Spiegel Online, 11.6.2015, www.spiegel.de/politik/ausland/is-und-gewalt-gegen-frauen-uno-beauftragte-zainab-bangura-im-interview-a-1038073.html

¹⁷ UN Doc. A/HRC/37/CRP.3 v. 8.3.2018.

syrische Regime, der Rest (Senfgas) durch den IS.¹⁸ Obwohl Russland einem Mandat der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (Organization on the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW) zugestimmt hatte, das seit dem Jahr 2018 auch erlaubt, die Urheberschaft zu benennen, zweifelte es die Erkenntnisse der OPCW an.

Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete Resolutionen gegen den Einsatz von Chemiewaffen in Syrien. In der Resolution 2209 werden sogar Maßnahmen unter Kapitel VII der UN-Charta angedroht – bis hin zu einer Intervention.¹⁹ Obwohl auf der Hand liegt, dass das syrische Regime entgegen seiner mit dem Beitritt zum Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction – CWC) einhergehenden Verpflichtung sein Arsenal nicht vollständig zerstört hat und weiterhin Chemiewaffen einsetzt, ahndet der Sicherheitsrat diese Verstöße nicht.

Prioritäten und Perspektiven

Priorität bei einer Nachkriegsordnung sollte es sein, Sicherheit für die syrische Bevölkerung zu gewährleisten, auch im Hinblick darauf, dass dies die elementare Voraussetzung für eine Rückkehr geflüchteter Syrerinnen und Syrer darstellt. Zwar ist die derzeitige Debatte weit von der Entsendung einer Friedensmission entfernt, dennoch sollte dieser Aspekt in Überlegungen zur Rolle der Vereinten Nationen in einer Nachkriegsordnung nicht ausgeblendet werden.

Sicherheit, so wichtig sie ist, stellt jedoch gleichzeitig aus drei Gründen das schwierigste Kapitel dar: die Präsenz auswärtiger bewaffneter Gruppen und Militärs, syrischer bewaffneter Gruppen auf Oppositionsseite, die nach einem Sieg Assads nicht verschwunden sein werden und Anschläge verüben könnten, und die Erosion des Machtmonopols des syrischen Regimes.

Momentan befinden sich zahlreiche externe bewaffnete Akteure in Syrien: russisches Militär und Militärpolizei, Tausende von Iran unterstützte Milizen wie die Hisbollah, afghanische, pakista-

nische, irakische und iranische Kräfte auf Regimeseite; die Türkei ist militärisch engagiert und bleibt perspektivisch so lange, wie sie einen Grund sieht, kurdische Unabhängigkeitsbestrebungen zu unterbinden. Trotz der Ankündigung des US-Präsidenten Donald Trump, amerikanische Truppen abziehen zu wollen, scheint es, als würden die USA zumindest mittelfristig Hunderte Soldaten östlich des Euphrats belassen. Zudem befinden sich IS-

Priorität bei einer Nachkriegsordnung sollte es sein, Sicherheit für die syrische Bevölkerung zu gewährleisten.

Kämpferinnen und -Kämpfer aus Nordafrika und Europa in Gefangenschaft der Kurden, für die es bislang keine Lösung gibt.

Oppositionelle bewaffnete Gruppen machten während des Konflikts die Erfahrung, dass sie von westlichen Staaten keinen Schutz und kaum Unterstützung erhielten und von arabischen Staaten lediglich in deren eigenem Sinne und nicht bei ihren eigentlichen Anliegen unterstützt wurden. Der Mangel an Glaubwürdigkeit westlicher Staaten und auch der Vereinten Nationen dürfte sie einer Präsenz von UN-Friedenssicherungskräften nicht gewogen machen. Das würde ein Risiko bedeuten – insbesondere, wenn UN-Truppen als Handlanger des Regimes wahrgenommen werden, weil sie nicht in der Lage sind, ausreichend Schutz zu gewähren.

In den Gegenden unter formaler Kontrolle des syrischen Regimes ist die durch den Konflikt sehr geschwächte syrische Armee keinesfalls der einzige sicherheitsrelevante Akteur. Teile der syrischen Armee befinden sich unter iranischer und russischer Kontrolle. Daneben gibt es eine Vielzahl anderer Milizen und Bürgerwehren, die Ortschaften oder Stadtteile kontrollieren.²⁰

Auch deswegen wäre die Entsendung einer UN-Friedensmission mit Risiken behaftet: Ob mit der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), bewaffneten palästinensischen Gruppen oder der Hisbollah, das syrische Regime hat stets versucht, diese für seine eigenen Interessen gegen Feinde einzusetzen oder

¹⁸ Tobias Schneider/Theresa Lütkenfend, Nowhere to Hide: The Logic of Chemical Weapons Use in Syria, Global Public Policy Institute (GPPI), 17.2.2019, verfügbar unter www.gppi.net/2019/02/17/the-logic-of-chemical-weapons-use-in-syria

¹⁹ UN-Dok. S/RES/2209 v. 6.3.2015.

²⁰ Tobias Schneider, The Decay of the Syrian Regime Is Much Worse Than You Think, War on the Rocks, 31.8.2016, verfügbar unter warontherocks.com/2016/08/the-decay-of-the-syrian-regime-is-much-worse-than-you-think/

benachbarte Staaten zu destabilisieren, während es seine Hände gleichzeitig in Unschuld gewaschen und jegliche Beziehungen zu diesen Gruppen abgestritten oder verharmlost hat. Es ist unwahrscheinlich, dass es dies in Zukunft aufgeben wird. Ebenso erfolgreich setzte das Regime islamistische Gewaltakteure zu seinen Zwecken ein: von der Rekrutierung für den Irak zwischen den Jahren 2003 und 2006 über das gezielte Freilassen von Dschihadisten aus syrischen Gefängnissen oder ungeschriebene Stillhalteabkommen mit dem IS. Die Präsenz und Aktivität dieser Gruppen löst in westlichen Staaten den unmittelbaren Reflex aus, das Regime selbst als geringeres Übel zu betrachten, sodass das Verbleiben Assads an der Macht auch in dieser Hinsicht eine Fortdauer der Gefährdung bedeutet.

Nur wenige Handlungsmöglichkeiten?

So wie das Regime innerhalb Syriens eine Politik der verbrannten Erde verfolgt, wirkt der syrische Konflikt auf internationaler Ebene vergleichbar verheerend für internationale Normen und somit auch die Vereinten Nationen als deren Hüter. Bereiche, in denen die UN mit einem eingeschränkten Kooperationswillen des Regimes rechnen können, sind humanitäre Hilfe, Instandsetzungs- und Wiederaufbaumaßnahmen sowie Minderheitenschutz.

Ebenso wichtig wäre es, dass die UN bei von ihnen unterstützten Wiederaufbaumaßnahmen

prüfen, inwieweit diese im Sinne der Zivilbevölkerung sind, oder ob diese erlittenes Unrecht fortsetzen und sanktionieren – so zum Beispiel bei Bauprojekten auf zuvor entvölkerten Gegenden, bei denen den Bewohnerinnen und Bewohnern eine Rückkehr verwehrt oder durch administrative Maßnahmen unmöglich gemacht wird.²¹

Das ist insbesondere wichtig, weil die russische Regierung das derzeitige Leitmotiv westlicher Staaten und der UN – ›Wiederaufbau nur, wenn es eine politische Machtübergabe gibt‹ – zu entkoppeln versucht und die Rückkehr von Flüchtlingen als Gegenleistung für einen Wiederaufbau verspricht. Gleichzeitig demonstriert das syrische Regime, dass es an einer Rückkehr von Flüchtlingen wenig interessiert ist und Wiederaufbau im Wesentlichen als Investitionen in Luxusprojekte und Geschäftsmodelle begreift. Während viele Syrerinnen und Syrer durch die flächendeckende Zerstörung von Wohnvierteln und Infrastruktur alles verloren haben und sozialer Wohnungsbau somit oben auf der internationalen Agenda stehen sollte, sieht sich das Regime geradezu gezwungen, sich in gehobenen Bauvorhaben zu engagieren.²²

Was Menschenrechtsverletzungen betrifft, ist klar, dass diese nicht vor syrischen Gerichten verhandelt werden können. Da Versuche des UN-Sicherheitsrats, Syrien an den Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) in Den Haag zu verweisen, gescheitert sind, ist unwahrscheinlich, dass dies in Zukunft möglich sein wird. Insofern kommt dem IIM eine zentrale Rolle dabei zu, Gerichtsprozesse in Staaten, in denen syrische Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte im Rahmen des Weltrechtsprinzips geltend machen, zu unterstützen. Nationale Gerichtsverfahren stellen eine große Herausforderung für die betreffenden Staaten dar, weil sie mit einem erheblichen finanziellen und personellen Aufwand verbunden sind. Insofern kann der IIM eine maßgebliche Rolle dabei spielen, diese Verfahren mit seiner Expertise und mit den von ihm gewonnenen Erkenntnissen zu erleichtern.

Sofern sich die politische Situation in Syrien nicht grundlegend ändert, werden die Vereinten Nationen auch in einer Nachkriegsordnung in Syrien nur eingeschränkt und punktuell eine konstruktive Rolle spielen können.

English Abstract

Dr. Bente Scheller

A Post-War Order With or Without the UN? pp. 99–104

The war in Syria has split the UN Security Council and Russia's veto continues to limit the opportunities for action. But other than that, on which institutional levels has the UN operated to live up to its responsibilities in Syria so far? A critical view of the UN-organizations and their involvement in the Syrian conflict offers a special focus on humanitarian aid, the health care sector and sexual violence. Additionally, it points out achievements and failures and gives an outlook on the potential role of the UN within the post-war order.

Keywords: Diplomatie, Konflikt, Syrien, Bashar Al-Assad, crisis management

²¹ Das im April 2018 in Kraft getretene sogenannte Dekret 10 ermöglicht es der syrischen Regierung, Besitzer zu enteignen, wenn sie ihre Eigentumsrechte nicht innerhalb eines Jahres beim lokalen Amt für Wiederaufbau nachweisen, siehe hierzu unter anderem Sune Haugbolle, Law No. 10: Property, Lawfare, and New Social Order in Syria, Syria Untold, 26.7.2018, syriauntold.com/2018/07/26/law-no-10-property-lawfare-and-new-social-order-in-syria/

²² Syrian Law Journal, The New Urban Renewal Law in Syria, 14.5.2018, online unter www.syria.law/index.php/new-urban-renewal-law-syria/

Die völkerstrafrechtliche Aufarbeitung des Syrien-Konflikts

Eine systematische strafrechtliche Aufarbeitung der Völkerrechtsverbrechen in Syrien ist nicht in Sicht. Dennoch gibt es erhebliche Bemühungen, insbesondere durch Drittstaaten, die Verbrechen strafrechtlich zu untersuchen. Auch auf der Ebene der Vereinten Nationen gibt es Versuche, die Straflosigkeit zu beenden.



Dr. Patrick Kroker, geb. 1981, ist im Programmbereich Völkerstrafaten und rechtliche Verantwortung des European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) tätig.

Im achten Jahr seit Beginn des Konflikts in Syrien erregt dieser nur noch wenig Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Dabei dauern die schweren Gewaltverbrechen durch fast alle am Konflikt beteiligten Parteien an. Bereits im August 2011 hatte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC) aus Sorge um die Menschenrechtsslage in Syrien die Unabhängige internationale Untersuchungskommission für die Arabische Republik Syrien mit dem Mandat geschaffen, alle Menschenrechtsverletzungen in Syrien seit März 2011 zu untersuchen.¹ Im September desselben Jahres erklärte die damalige Hohe Kommissarin für Menschenrechte Navanethem Pillay erstmalig, dass die Tötungen, Festnahmen und Folter friedlich protestierender Syrerinnen und Syrer das Ausmaß von Verbrechen gegen die Menschlichkeit erreicht haben könnten.²

Seitdem wird regelmäßig von Überlebenden sowie von internationalen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) über schwerste Straftaten wie massive Folter, Bombardierungen ziviler Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser, den Einsatz von Chemiewaffen und sexuelle Kriegs-

gewalt durch die unterschiedlichen Konfliktparteien berichtet. Die Frage ihrer strafrechtlichen Aufarbeitung ist unausweichlich.

Der eigentlich für Fälle dieser Art im Jahr 2002 geschaffene Internationale Strafgerichtshof in Den Haag (International Criminal Court – ICC) kann die Verbrechen – zumindest bislang – nicht untersuchen:³ Syrien ist kein Vertragsstaat des Römischen Statuts und der Versuch, weitere Untersuchungen an den ICC zu überweisen, scheiterte an den Vetos von China und Russland.

Von Anfang an rückten daher Strafverfahren nach dem sogenannten Weltrechtsprinzip in den Fokus. Es erlaubt die weltweite Verfolgung bestimmter Straftaten unabhängig vom Tatort und von der Staatsangehörigkeit der Täterinnen und Täter oder der Geschädigten.⁴ Hintergrund dieses Prinzips ist, dass für Völkerrechtsverbrechen eine lückenlose strafrechtliche Aufarbeitung gewährleistet werden soll. Neben dem primär zuständigen Tatort- beziehungsweise dem Herkunftsstaat der Täterinnen und Täter oder der Geschädigten sollen internationale Gerichte und Drittstaaten Völkerrechtsverbrechen ermitteln können. In Deutschland wurde im Jahr 2002 mit dem Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) das uneingeschränkte Weltrechtsprinzip für diese Taten eingeführt. Allerdings hat der Gesetzgeber die Zuständigkeit deutscher Behörden für die Verfolgung von Taten nach dem VStGB so geregelt, dass die Staatsanwaltschaft einen breiten Ermessensspielraum bei der Entscheidung hat, ob Ermittlungen eingeleitet werden, wenn der oder die Verdächtige nicht im Land

¹ UN Doc. A/HRC/S-17/1 v. 22.8.2011.

² UN Doc. A/HRC/18/53 v. 15.9.2011.

³ Stephanie Nebehay, Interview: U.N. Investigators Hot on Trail of Syrian War Criminals, Reuters, 8.3.2019, in.reuters.com/article/mideast-crisis-syria-warcrimes-idINKCN1QP19H

⁴ Kai Ambos, Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band VIII, München 2018, § 1 VStGB, Rz. 2.



Eine Besucherin schaut sich die Ausstellung ›Caesars Fotos: In Syriens Geheimgefängnissen‹ an, die unter anderem in Washington, D.C. und am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York gezeigt wurde.

FOTO: PICTURE ALLIANCE/ANADOLU AGENCY/SAMUEL CORUM

ist oder keine deutschen Staatsangehörigen auf Täter- oder Opferseite an den Straftaten beteiligt waren.⁵ Andere Staaten wie die Niederlande, Frankreich oder Spanien haben das Weltrechtsprinzip nur eingeschränkt umgesetzt. Dort ist die Anwesenheit des Tatverdächtigen oder die Staatsangehörigkeit des Opfers Bedingung für die Ausübung der Gerichtsbarkeit.

Die Ermittlungen zu Syrien

In Deutschland begann der für Ermittlungen nach dem VStGB zuständige Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) bereits Ende des Jahres 2011 mit den Ermittlungen »gegen unbekannte Täter wegen Verdachts des Verstoßes gegen das Völkerstrafgesetzbuch.«⁶ Dabei handelt es sich um ein sogenanntes Strukturverfahren, in welchem relevante Informationen und zugängliche

Beweise zunächst gebündelt werden, um diese für in Deutschland zu führende Ermittlungsverfahren zu sichern, aber auch für mögliche Anfragen auf dem Wege der justiziellen Rechtshilfe durch die Justizbehörden anderer Staaten.⁷ Auch einem internationalen Straftribunal könnten die gesammelten Beweise zur Verfügung gestellt werden. Anfänglich fokussierten sich die Ermittlungen des GBA auf die gewaltsame Niederschlagung der Oppositionsbewegung durch die Regierung des syrischen Präsidenten Baschar Al-Assad.

Einen Schwerpunkt bilden die sogenannten ›Caesar-Fotos‹. ›Caesar‹ ist das Pseudonym eines ehemaligen Fotografen der syrischen Militärpolizei. Mithilfe eines unter dem Pseudonym ›Sami‹ agierenden Vertrauten kopierte er heimlich einen Datensatz von mehr als 25 000 Fotografien und schmuggelte sie außer Landes. Darauf zu sehen sind über 6000 getötete Personen, die augenscheinlich Spuren von Folter und Mangelernährung aufweisen. Momentan werden die Bilddateien beim GBA umfassend und systematisch forensisch ausgewertet. Ein weiteres Strukturverfahren führt die Bundesanwaltschaft seit dem Jahr 2014 wegen der Verbrechen nichtstaatlicher Akteure in Syrien und Irak, darunter vor allem der sogenannte Islamische Staat (Da'esh – IS). Den Schwerpunkt der Ermittlungen bilden die Verbrechen des IS an der jesidischen Bevölkerung in Nordirak.⁸

Die Ermittlungen in Deutschland waren nicht nur die ersten, es dürften auch die umfangreichsten zu Völkerstraftaten in Syrien sein. Allerdings werden auch in Frankreich basierend auf den ›Caesar-Fotos‹ sowie seit Oktober 2015 in Schweden⁹ Strukturermittlungen bezüglich der in Syrien begangenen Völkerrechtsverbrechen geführt.

Konkrete Ergebnisse

Die Ermittlungen haben innerhalb des letzten Jahres erste Ergebnisse gezeigt. Nach Aufnahme der Strukturverfahren in Deutschland und Schweden wurden einige niedrigrangige Täter, die nach

⁵ Patrick Kroker, Weltrecht in Deutschland? Der Kongo-Kriegsverbrecherprozess: Erstes Verfahren nach dem Völkerstrafgesetzbuch, Berlin 2016, S. 24, abrufbar unter www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/FDLR-Bericht_2016Juni.pdf

⁶ Siehe dazu Christian Ritscher, Aktuelle Entwicklungen in der Strafverfolgung des Generalbundesanwalts auf dem Gebiet des Völkerstrafrechts, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS), 13. Jg., 12/2018, S. 544.

⁷ Dazu Peter Frank/Holger Schneider-Glockzin, Terrorismus und Völkerstraftaten im bewaffneten Konflikt, Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTZ), 37. Jg., 1/2017, S. 5.

⁸ Ritscher, Aktuelle Entwicklungen in der Strafverfolgung, a.a.O. (Anm. 6). Am Oberlandesgericht München wurde im April 2019 mit dem Hauptverfahren gegen die Deutsche Jennifer W. das erste Verfahren eröffnet, das die an der jesidischen Bevölkerung in Syrien und Nordirak durch den IS begangenen Straftaten zum Gegenstand hat, siehe Pressemitteilung des Oberlandesgerichts München vom 6.3.2019, www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/oberlandesgerichte/muenchen/presse/2019/15.php

⁹ Human Rights Watch, Vor diesen Verbrechen sind wir geflohen – Gerechtigkeit für Syrien vor schwedischen und deutschen Gerichten, Oktober 2017, abrufbar unter www.hrw.org/de/report/2017/10/03/vor-diesen-verbrechen-sind-wir-geflohen/gerechtigkeit-fuer-syrien-vor-schwedischen

Europa geflohen waren, wegen einzelner Kriegsverbrechen vor Gericht gestellt.¹⁰ Im Juni 2018 erwirkte der GBA einen Haftbefehl gegen den Chef des syrischen Luftwaffengeheimdienstes Jamil Hassan wegen des Verdachts auf Inhaftierung, Tötung und Folter Hunderter Personen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit beim Bundesgerichtshof.¹¹ Dieser Schritt war bemerkenswert, nicht nur weil es die erste weltweite Verfolgungsmaßnahme gegen ein Mitglied der Regierung von Assad war, sondern auch, weil Hassan weiterhin im Amt ist. Als im Februar 2019 bekannt wurde, dass er sich einer medizinischen Behandlung in Libanon unterzog, ersuchte die Bundesrepublik Deutschland Libanon erfolglos um die Auslieferung Hassans.

Im Februar 2019 wurden erstmalig zwei Verdächtige in Deutschland und ein weiterer Verdächtiger in Frankreich festgenommen. Sie sollen am Foltersystem der syrischen Regierung beteiligt und in einer in Damaskus gelegenen Abteilung des allgemeinen Geheimdienstes tätig gewesen sein. Der hochrangigste Beschuldigte soll dort die Ermittlungsabteilung und ein zugehöriges Gefängnis geleitet haben, in dem massenhaft der Opposition zugerechnete Personen inhaftiert und gefoltert wurden.¹² Mit einer Anklage durch den GBA ist im Frühherbst dieses Jahres zu rechnen. Im Mai 2019 wurde der Haftbefehl gegen den anderen Verdächtigen, Eyad A., vom Ermittlungsrichter beim Bundesgerichtshof wegen eines Verfahrensfehlers wieder aufgehoben.¹³

Der Eindruck, dass die strafrechtliche Aufarbeitung vor allem durch nationale Stellen vorangetrieben wird, ist korrekt, aber unvollständig. Denn auch auf der Ebene der Vereinten Nationen wurde ein nennenswertes Zeichen gesetzt: Im Dezember 2016 schuf die UN-Generalversammlung den Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in der Arabischen Republik Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung (Internatio-

nal, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 – IIIM).¹⁴ Damit wurde eine quasi-staatsanwaltliche Institution unter Umgehung der Blockade des Sicherheitsrats geschaffen. Aufgabe des IIIM ist es zum einen, Strafverfahren in nach dem Weltrechtsprinzip tätigen Jurisdiktionen mit Informationen und Beweisen zu unterstützen und gegebenenfalls ganze Ermittlungsakten zu übermitteln. Gleichzeitig soll der UN-Mechanismus zum anderen Beweise – da-

Der Eindruck, dass die strafrechtliche Aufarbeitung vor allem durch nationale Stellen vorangetrieben wird, ist unvollständig.

runter die massenhaft durch zivilgesellschaftliche syrische Organisationen gesammelten digitalen Beweisstücke – so sichern, dass sie auch in zukünftigen Strafverfahren verwendet werden können. Die von Liechtenstein entworfene Resolution zum IIIM wurde zunächst in einer Gruppe von gleichgesinnten Staaten abgestimmt und schließlich von 59 Staaten unterstützt. Sie wurde mit 105 Zustimmungen, 52 Enthaltungen und 15 Neinstimmen angenommen.¹⁵ Bislang erhielt der Mechanismus 15 Anfragen von Staatsanwaltschaften aus fünf verschiedenen Staaten, sie bei Ermittlungen zu unterstützen.¹⁶

Ebenfalls bemerkenswert ist der Versuch von 28 Syrerinnen und Syrern, gemeinsam mit einer in London ansässigen nichtstaatlichen Organisation (NGO), dem Guernica Centre for International Justice, den ICC auch ohne Überweisung durch den UN-Sicherheitsrat mit Völkerstraftaten in Syrien zu befassen.¹⁷ Grundlage ist die Entscheidung der Vorverfahrenskammer des ICC zur Situation in

¹⁰ Beth Van Schaack, National Courts Step Up: Syrian Cases Proceeding in Domestic Courts, 2.2.2019, Social Science Research Network (SSRN), ssrn.com/abstract=3327676

¹¹ Jörg Diehl/Christoph Reuter/Fidelius Schmid, Deutschland jagt Assads Folterknecht, Spiegel Online, 8.6.2018, www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-deutschland-jagt-baschar-al-assads-folterknecht-per-haftbefehl-a-1211888.html

¹² Siehe Pressemitteilung des GBA vom 13.2.2019, abrufbar unter www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?newsid=819

¹³ Siehe Lena Kampf, Süddeutsche Zeitung, 20.5.2019, »Mir geht es um Gerechtigkeit«, www.sueddeutsche.de/politik/kriegsverbrechen-mir-geht-es-um-gerechtigkeit-1.4453164

¹⁴ UN-Dok. A/RES/71/248 v. 21.12.2016.

¹⁵ Siehe Christian Wenaweser/James Cockayne, Justice for Syria? The International, Impartial and Independent Mechanism and the Emergence of the UN General Assembly in the Realm of International Criminal Justice, in: Journal of International Criminal Justice, Vol. 15, Heft 2, Mai 2017, S. 1.

¹⁶ Siehe Nebehay, Interview, a.a.O. (Anm. 3).

¹⁷ Toby Cadman/Carl Buckley, Filling the Vacuum: Syria and the International Criminal Court, Justice in Conflict, 19.3.2019, justiceinconflict.org/2019/03/19/filling-the-vacuum-syria-and-the-international-criminal-court/

Myanmar vom September 2018. Auf Anfrage der Chefanklägerin Fatou Bensouda hatte die Vorverfahrenskammer entschieden, dass der ICC im Fall einer möglichen Vertreibung oder zwangsweisen Überführung von Angehörigen der Rohingya-Volksgruppe nach Bangladesch zuständig sein kann¹⁸ – obwohl Myanmar kein Vertragsstaat des

Für nationale Gerichte wird es zur Normalität werden, sich mit dem Völkerstrafrecht zu befassen.

Römischen Statuts ist und auch keine Überweisung des UN-Sicherheitsrats vorlag. Es sei ausreichend, dass ein Teilakt des Geschehens – in diesem Fall der Grenzübertritt nach Bangladesch – auf dem Territorium eines Vertragsstaates stattgefunden habe.¹⁹ Ausgehend von der Vertreibung von etwa einer Million Syrerinnen und Syrern nach Jordanien, das ebenfalls Vertragsstaat ist, versuchen NGOs mittels einer Notifikation nach Artikel 15 des ICC-Statuts, die Chefanklägerin zur Einleitung von Ermittlungen zu bewegen.

Durchsetzung des Weltrechtsprinzips?

Trotz dieser bemerkenswerten Bemühungen auf internationaler Ebene werden es in absehbarer Zeit die nationalen Gerichtssysteme sein, die über diese Verbrechen urteilen. Das verdeutlicht, wie wichtig das Weltrechtsprinzip für die internationale Strafjustiz ist, wenn die »schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht unbestraft bleiben«²⁰ sollen. Die »leise Ausbreitung« dieses Prinzips hat einerseits auf praktischer Ebene Bedeutung, da sich mit den Strukturermittlungsverfahren bereits eine Ermittlungstechnik herausgebildet hat, die wichtig ist, um Verfahren dieser Art zu bewältigen und Beweissicherung für möglicherweise in Zukunft

stattfindende Strafverfahren zu betreiben.²¹ Für nationale Gerichte – in Deutschland die Oberlandesgerichte als Tatgerichte und der Bundesgerichtshof als Revisionsinstanz – wird es zur Normalität werden, sich mit dem Völkerstrafrecht zu befassen. Um diese langwierigen und komplexen Verfahren durchzuführen, müssen Staatsanwaltschaften und Gerichten ausreichend Ressourcen bereitgestellt werden, um »die Achtung und die Durchsetzung der internationalen Rechtspflege dauerhaft zu gewährleisten«²².

Für einen dauerhaften Frieden in Syrien ist es unabdingbar, dass die Rolle der Verantwortungs-trägerinnen und -träger untersucht wird. Bleiben sie unbehelligt, ist die Gefahr groß, dass das System, aus dem sie diese Taten begangen haben, auch in Zukunft ähnliche Verbrechen hervorbringt. Das sollte im Zusammenhang mit der erschreckenderweise vereinzelt auftretenden Diskussion über mögliche Rückführungen von Flüchtlingen erwähnt werden. Auch wenn Personen wie der bereits erwähnte Jamil Hassan nicht in absehbarer Zukunft festgenommen werden können, sind internationale Haftbefehle ein erster Schritt aus der Straflosigkeit, die hochrangige Täterinnen und Täter häufig umgibt. So dürfte durchaus Beachtung finden, dass das höchste Gericht der Bundesrepublik Deutschland im Zuge der Haftbefehlsentscheidung gegen ihn festgestellt hat, dass ein enger Vertrauter Assads der Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Syrien in einer Vielzahl von Fällen »dringend« verdächtig ist.²³ Zudem muss der Beschuldigte bei Auslandsreisen ab jetzt mit Auslieferungersuchen durch deutsche oder französische Behörden rechnen.

Die gewonnenen Erfahrungen sollten dazu genutzt werden, auch im Hinblick auf andere Konflikte, in denen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord begangen werden, zu ermitteln und dabei auf die allgemeine Anwendung der Völkerstrafgesetze zu achten. Das bedeutet einerseits, dass auch in Fällen, die mit höheren politischen Kosten für die ermittelnden Staaten verbunden sind, etwa weil sie verbündete oder mächtigere Staaten als Syrien betreffen,

¹⁸ In Artikel 7, Abs. 1 lit. d) Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC-Statut), UN-Dok. A/CONF.183/9 v. 17.7.1998 ist dies als Verbrechen gegen die Menschlichkeit kodifiziert.

¹⁹ ICC Pre-Trial Chamber I, Decision on the »Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute«, ICC-RoC46(3)-01/18-37 v. 6.9.2018.

²⁰ Präambel des ICC-Statuts, a.a.O. (Anm. 18).

²¹ Máximo Langer/Mackenzie Eason, The Quiet Expansion of Universal Jurisdiction, European Journal of International Law 2019 (im Erscheinen).

²² Präambel des ICC-Statuts, a.a.O. (Anm. 18).

²³ So der Wortlaut § 112 der Strafprozessordnung (StPO) (Voraussetzungen der Untersuchungshaft); siehe zu diesem Aspekt im Einzelnen Wolfgang Kaleck/Patrick Kroker, Syrian Torture Investigations in Germany and Beyond – Breathing New Life into Universal Jurisdiction in Europe?, Journal of International Criminal Justice, 16. Jg., 1/2018, S. 165.

ermittelt werden muss.²⁴ So ließe sich auch der berechtigten Kritik am Völkerstrafrecht als einseitig schwache Länder und Staatsangehörige in den Fokus nehmendes Instrument begegnen. Andererseits muss auch die Beteiligung westlicher, vor allem wirtschaftlicher Akteure an diesen Verbrechen in den Blick genommen werden. Ansätze dazu gibt es bereits. In Frankreich wurde erstmals weltweit ein Unternehmen wegen des Verdachts auf Beihilfe zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt. Der ehemals französische Zementhersteller Lafarge hatte bis Ende des Jahres 2014 eine Fabrik in Syrien betrieben und sich dabei, so der Vorwurf, durch geschäftliche Austauschbeziehungen mit dem IS an dessen Verbrechen gegen die Menschlichkeit beteiligt.²⁵ Eine weitere Beteiligung an Völkerstraftaten liegt auch in der Aushändigung von Waffen, wenn der Lieferant in Kauf nimmt, dass damit Kriegsverbrechen begangen werden. So wurden in Belgien vor Kurzem drei Unternehmen und zwei Manager wegen Exportkontrollverstößen verurteilt, weil sie Chemikalien an die syrische Regierung geliefert hatten, die für den Bau von Chemiewaffen eingesetzt werden können.²⁶ Ebenfalls sollte ein besonderer Schwerpunkt auf die Ermittlung sexueller Kriegsgewalt als eigenständige Straftat gelegt werden.²⁷ Diese ist in Syrien wie in fast allen Konflikten weltweit verbreitet und wird bislang in der strafrechtlichen Aufarbeitung entweder gar nicht oder unzureichend berücksichtigt.²⁸

Weitere Akteure in den Blick nehmen

Ein Merkmal der bisherigen Bemühungen um strafrechtliche Aufarbeitung der in Syrien begangenen Völkerrechtsverbrechen ist die stärkere Einbindung weiterer Akteure im Rahmen der Welt-

strafrechtspflege. Das gilt auf zwischenstaatlicher Ebene für den UN-Mechanismus, auf zivilgesellschaftlicher Ebene für die Tätigkeiten von NGOs. Die Syrien-Fälle verdeutlichen, wie wichtig diese in den letzten zehn Jahren für die Aufarbeitung massiver Gewalt geworden sind.²⁹ Syrische Aktivistinnen und Aktivisten sammeln seit Beginn des Konflikts auch mithilfe moderner Technologien große Mengen an Informationen, die als Beweise für Völkerstraftaten nutzbar gemacht werden können.³⁰ Mit der Kommission für internationale Gerechtigkeit und Rechenschaftspflicht (CIJA) hat sich zudem eine NGO an der Sammlung von Beweisen beteiligt und diese europäischen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt.³¹ Im Exil befindliche Anwältinnen und Anwälte gaben gemeinsam mit Überlebenden und mit Unterstützung europäischer Organisationen entscheidende Impulse für die Strafverfolgungsbemühungen, insbesondere indem sie auf die Ermittlung der

English Abstract

Dr. Patrick Kroker

The International Criminal Investigation of the Syrian Conflict pp. 105–110

Since the Arab spring spread to Syria in early 2011, massive crimes have been committed in the country on an almost daily basis. With the International Criminal Court (ICC) sidelined, no systematic accountability approach is available. The focus of accountability efforts lies on third countries acting under the doctrine of universal jurisdiction. These have led to initial concrete results. Actors at the UN level are making creative attempts to eliminate impunity for the crimes in Syria. This article makes an effort to analyze and evaluate these attempts.

Keywords: Internationaler Strafgerichtshof (ICC), Menschenrechtsverbrechen, human rights, international criminal law, International, Impartial and Independent Mechanism (IIIM), Syria

- ²⁴ Máximo Langer, *The Diplomacy of Universal Jurisdiction: The Political Branches and the Transnational Prosecution of International Crimes*, *American Journal of International Law (AJIL)*, 105. Jg., 1/2010, S. 1.
- ²⁵ Claire Tixeire, *Can the Lafarge Case be a Game Changer? French Multinational Company Indicted For International Crimes in Syria*, *Business and Human Rights Resource Center*, www.business-humanrights.org/en/can-the-lafarge-case-be-a-game-changer-french-multinational-company-indicted-for-international-crimes-in-syria
- ²⁶ Simon Marks, *Belgian Exporters Found Guilty of Sending Chemicals to Syria*, *Politico*, 7.2.2019, www.politico.eu/article/belgian-exporters-found-guilty-of-sending-chemicals-to-syria/
- ²⁷ Etwa als sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung als Einzeltaten von Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne von § 7, Absatz 1, Nr. 6 VStGB.
- ²⁸ Siehe in diesem Zusammenhang die auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland durch den Sicherheitsrat verabschiedete Resolution S/RES/2467 v. 23.4.2019.
- ²⁹ Kaleck/Kroker, *Syrian Torture Investigations in Germany and Beyond*, a.a.O. (Anm. 21), S. 183.
- ³⁰ Dazu zählen unter anderem folgende NGOs: das Syrian Archive, das Syrian Center for Media and Freedom of Expression und das Syrian Network for Human Rights.
- ³¹ Alexander Heinze, *Private Investigators Helped Germany Arrest Two Former Syrian Secret Service Officers*, *EJIL Talk*, 26.2.2019, abrufbar unter www.ejiltalk.org/private-investigators-helped-germany-arrest-two-former-syrian-secret-service-officers/
- ³² Christian Wenaweser/James Cockayne, *Justice for Syria? The International, Impartial and Independent Mechanism and the Emergence of the UN General Assembly in the Realm of International Criminal Justice*, *Journal of International Criminal Justice*, 15. Jg., 2/2017, S. 211–230.

Drei Fragen an Michelle Jarvis

Was ist die Aufgabe des Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus (IIIM) für Syrien?

Der IIIM wurde ins Leben gerufen, um die seit März 2011 in Syrien begangenen schwersten Kriegsverbrechen zu untersuchen und rechtlich zu verfolgen. Er erfüllt drei wichtige Aufgaben: Erstens das Sammeln und Aufbewahren von Beweisen für Verbrechen, die auf Seiten aller am Konflikt beteiligten Parteien begangen wurden. Hierfür bauen wir eine umfassende zentrale Datenbank auf. Die zweite Aufgabe besteht darin, die Beweismittel anhand strafrechtlicher Methoden und Standards zu analysieren, um die Strafverfolgung von konkreten Personen zu erleichtern und Akten zu möglicherweise strafrechtlich relevantem Verhalten zu erstellen. Drittens soll die Arbeit von Strafverfolgungsbehörden, die an der Verfolgung von in Syrien begangenen Straftaten beteiligt sind, durch den Austausch von Beweisen und Wissen in Gerichtsbarkeiten unterstützt werden.

Wird eine internationale Strafermittlung auf dieser Grundlage überhaupt möglich sein?

Es wird sicher möglich sein, eine Untersuchung auf der Grundlage der gesammelten Informationen und Beweise durchzuführen und Fallakten zu erstellen. Der IIIM konzentriert sich auf Material, das von Dritten über viele Jahre gesammelt wurde und die Verbrechen in Syrien dokumentiert. Wir sichten und analysieren es. Sofern wir dabei Unklarheiten feststellen, können wir unser Untersuchungsmandat mit einer eigenen unabhängigen Bewertung der Beweise nutzen, um diese Lücken zu schließen.

Welche weiteren Möglichkeiten gibt es, um Kriegsverbrechen in Syrien zu ahnden?

Obwohl es derzeit kein internationales Gericht oder Tribunal gibt, das für Verbrechen in Syrien zuständig ist, sind viele Staaten im Rahmen der extraterritorialen oder universellen Gerichtsbarkeit aktiv, um Verbrechen in Syrien zu bekämpfen. Deutschland ist eines der Länder, die die Gerechtigkeit für die Opfer der Verbrechen in Syrien sehr ernst nehmen. Die Arbeit des IIIM hat das Potenzial, Länder wie Deutschland maßgeblich zu unterstützen. Wir hoffen auch, dass in Zukunft ein umfassenderer Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Verbrechen in Syrien zur Verfügung steht. Die Arbeit des IIIM ist auch vor diesem Hintergrund wichtig.



Michelle Jarvis,
geb. 1969, ist seit Dezember 2017 stellvertretende Leiterin des Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus für Syrien.

FOTO: ICTY

Verantwortlichkeit hochrangiger Regierungsmitarbeiter drängten.

Der IIIM ist auch über sein konkretes Mandat hinaus von Bedeutung. Er ist ein Zeichen dafür, dass die Mehrheit der in der Generalversammlung vertretenen Staaten eine Blockade des UN-Sicherheitsrats nicht hinnehmen möchte.³² Bereits in früheren Fällen zeigte die Generalversammlung den Willen, im Rahmen ihres Mandats die strafrechtliche Aufarbeitung schwerster Menschenrechtsverbrechen zu fördern, etwa durch ihre Unterstützung des Sondergerichtshofs für Sierra Leone, der Außerordentlichen Kammern in den Gerichten Kambodschas (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia – ECCC) sowie der Internationalen Kommission gegen Straflosigkeit in Guatemala (Independent Commission against Impunity in Guatemala – CICIG). Die Nützlichkeit der Beweissicherung und -bereitstellung für Verfahren, die eventuell erst in ferner Zukunft stattfinden werden, wird sich erst nach einiger Zeit bewerten lassen. Dieses Modell könnte eine Art Blaupause für strafrechtliche Ermittlungen sein, in denen es an einer internationalen Gerichtsbarkeit fehlt.

Auch um dieser Aufgabe ernsthaft nachkommen zu können, benötigt der Mechanismus ausreichend Ressourcen, die bislang nicht immer gesichert waren. Dies lag auch daran, dass er sich durch freiwillige Zahlungen der UN-Mitgliedstaaten finanzieren musste. Eine Finanzierung durch den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen ist vor allem im Hinblick auf eine gesicherte Zukunft wünschenswert. Für ein UN-Sondertribunal für Syrien, wie es kürzlich die von Kurden angeführten Syrischen Demokratischen Kräfte forderten, würde der UN-Mechanismus in jedem Fall wertvolle Vorarbeit leisten. Dass ein solches Tribunal durch eine Resolution des UN-Sicherheitsrats geschaffen wird, erscheint momentan jedoch ausgeschlossen. Denkbar – wenn auch momentan wenig wahrscheinlich – wäre eine Initiative von gleichgesinnten Staaten, die ausgehend von ihrer Zuständigkeit nach dem Weltrechtsprinzip vereinbaren, ihre Gerichtsbarkeit in einem Tribunal zu bündeln. Ein solches Sondertribunal müsste die Gewalttaten aller Akteure in den Blick nehmen. Ein Sondertribunal hingegen, das sich nur mit den Taten des IS in einer Region beschäftigt, in der seit acht Jahren von Hunderten unterschiedlichen Gruppen die schwersten Verbrechen begangen werden, würde dem Ansehen der internationalen Strafjustiz insgesamt großen Schaden zufügen.

Humanitäre Hilfe in Syrien: Krise der Innovationen

Bis heute gilt der Syrien-Konflikt als weltweit größte humanitäre Krise nach dem Krieg in Jemen. Die Missachtung der Prinzipien humanitärer Hilfe sowie die anhaltende Not der Zivilbevölkerung machten die Krise zu einem ›Labor‹ für die Zukunft der humanitären Hilfe initiiert von UN-Hilfsorganisationen und der Zivilgesellschaft.



Dr. Martin Quack, geb. 1976, ist freiberuflicher Gutachter mit dem Schwerpunkt humanitäre Hilfe und Friedensförderung und war zuvor für die Diakonie Katastrophenhilfe tätig.



Ralf Südhoff, geb. 1968, ist Gründungsdirektor des Centre for Humanitarian Action (CHA) in Berlin, einer Denkfabrik der Maecenata Stiftung.

weit mehr Menschen in Not unterstützen muss als je zuvor. Diese Gefahren spiegeln sich insbesondere in vielen Facetten eines sogenannten schrumpfenden humanitären Raums (shrinking humanitarian space) wider für eine Hilfe, die sich nach den vier humanitären Prinzipien richten muss: Allen Menschen in Not muss geholfen werden und dies unparteilich gegenüber den Hilfsbedürftigen, unabhängig von anderen Interessen und neutral gegenüber den Konfliktparteien. In der Syrien-Krise zeigt sich die international weit verbreitete Bedrohung dieser Prinzipien in einer Missachtung des internationalen humanitären Völkerrechts, des freien Zugangs für humanitäre Hilfe bis hin zu direkten Angriffen auf zivile Einrichtungen als Kriegsstrategie, aber auch in rigiden Antiterror-Gesetzgebungen westlicher Staaten, die humanitäre Organisationen stark einschränken können. Andererseits haben gerade diese Herausforderungen Syrien zu einem Labor für humanitäre und technologische Innovationen gemacht und zu Reformen des humanitären Systems beigetragen.

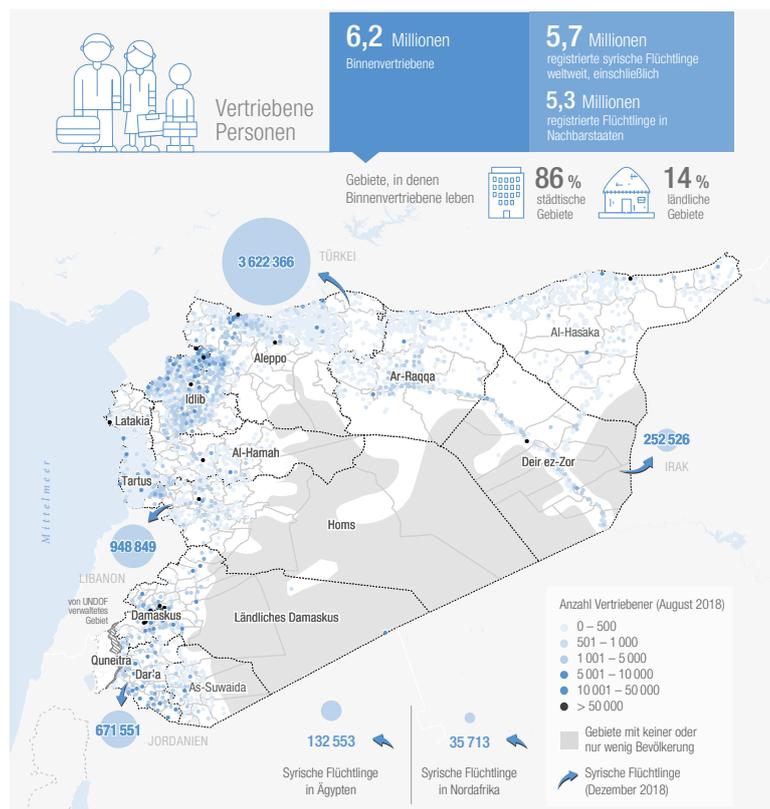
Ausgelöst durch einen gewaltfreien Protest gegen die syrische Regierung Anfang des Jahres 2011 machte das allseitige politische Versagen bei der Bewältigung der Krise in Syrien eines der weltweit größten humanitären Hilfsprogramme notwendig. Über Jahre hinweg war der Krieg von einer Vielzahl bewaffneter Akteure von unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und religiösen Motivationen sowie schnell wechselnden Fronten geprägt. Durch massive Unterstützung Russlands und Irans kontrolliert die syrische Regierung inzwischen wieder etwa zwei Drittel des Territoriums. Doch der

Wer die Zukunft der humanitären Hilfe verstehen will, muss nach Syrien schauen. So fassen es viele Kennerinnen und Kenner der Syrien-Krise zusammen. Zweifellos ist richtig, dass die seit über acht Jahren währende Großkrise¹ weit über die Region hinaus von immenser Bedeutung ist. ›Syrien plus 5‹, das Krisenland und die fünf regionalen Staaten Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon und die Türkei, die trotz sehr großer eigener Herausforderungen über 5,6 Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen haben, gilt für viele Expertinnen und Experten als ein ›Labor‹ für weitreichende Fragen zum rasant fortschreitenden globalen Wandel der humanitären Hilfe.

Dies gilt einerseits für dramatische Gefahren und Untergrabungen einer Hilfe, die heute welt-

¹ Humanitäre Großkrisen dauern heute im Schnitt über neun Jahre und werden zumeist nicht von Naturereignissen, sondern von Kriegen und Konflikten verursacht.

Vertriebene während des Syrien-Konflikts (Dezember 2018)



Quelle: OCHA, 2019 Humanitarian Needs Overview (HNO) for Syrian Arab Republic, S. 18, hno-syria.org/data/downloads/en/full_hno_2019.pdf auf Grundlage von UNHCR, data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php

Bedarf an humanitärer Hilfe und die Herausforderungen sie zu leisten, sind dadurch nicht geringer geworden:

Im April 2019 benötigten noch immer 13 Millionen Syrerinnen und Syrer humanitäre Hilfe, rund zwei Drittel der einstigen Gesamtbevölkerung des Staates.² Allein innerhalb Syriens wurden 6,2 Millionen Menschen vertrieben, unzählige sind traumatisiert; Schulen, Krankenhäuser und die Infrastruktur wie die Wasserversorgung sind zerstört. Für humanitäre Maßnahmen haben die Vereinten Nationen für dieses Jahr einen Bedarf von 3,33 Milliarden US-Dollar errechnet. Hinzu kommen 5,5 Milliarden US-Dollar für die Hilfe in den Nachbarländern. Doch die Hilfsprogramme waren in den vergangenen Jahren nur zur Hälfte finanziert.

Grenzen der unparteiischen humanitären Hilfe

Bis etwa zum Jahr 2013 waren viele Hilfsorganisationen noch nicht auf das schnell wachsende Ausmaß der Krise eingestellt.³ In von der Opposition kontrollierten Gebieten ließ die syrische Regierung zudem kaum Hilfe zu. Insbesondere das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC), der Syrisch-Arabische Rote Halbmond (SARC) und die Vereinten Nationen verhandelten von Beginn an mit der Regierung und anderen Kriegsparteien über Lieferungen durch Frontlinien und über Grenzen hinweg – oft ohne Erfolg. Heute erhalten etwa sechs Millionen Menschen im Land humanitäre Hilfe, doch die politischen Zusammenhänge führen bis heute immer wieder zu Kontroversen und Konflikten, auch um die Hilfe selbst.

Ein großer Teil der Hilfe innerhalb Syriens wird heute durch den SARC geleistet. Wie alle nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften ist SARC eine Hilfsorganisation, die im Spannungsfeld steht, staatsnah zu sein und zugleich mit Tausenden Freiwilligen vor Ort unabhängig und unparteilich zu helfen. Im Verlauf des Krieges sind die Kapazitäten von SARC enorm gewachsen. Das ICRC, UN-Organisationen wie auch andere nationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften kooperieren mit SARC. Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) unterstützte unter anderem den Aufbau der umfangreichen Logistik. Andere Hilfsorganisationen befürchteten, dass der SARC zu regierungsnah ist. Eine Evaluation bescheinigte ihm allerdings im Jahr 2014 eine weitgehend effektive und unparteiliche Hilfe.⁴ Auch kirchliche Hilfswerke und internationale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) arbeiten innerhalb Syriens, zum Beispiel der Norwegische Flüchtlingsrat (NRC), der stetig Hunderttausende Menschen unterstützt, während die meisten deutschen NGOs nicht ausreichend auf größere Einsätze in solchen Kriegsgebieten vorbereitet sind.⁵ Obwohl die organisierte internationale Hilfe meist im Rampenlicht steht, leisten Nachbarn, lokale Institutionen, Initiativen, Glaubensgemeinschaften und informelle Organisationen einen großen Teil der Hilfe vor Ort.

² Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Humanitarian Update Syrian Arab Republic, Issue 2, 4.4.2019, reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/humanitarian-update-syrian-arab-republic-issue-02-4-april-2019-enar

³ James Darcy, Evaluation Synthesis and Gap Analysis, Syria Coordinated Accountability and Lessons Learning (CALL) Initiative, Steering Group for Inter-Agency Humanitarian Evaluations, New York 2016, S. 31, www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/darcy-%282016%29-syria-call-eval-synthesis---gap-analysis-%282002%29.pdf

⁴ Ebd., S. 39.

⁵ Julia Steets/Katherine Haver, Herausforderungen für prinzipientreue Entscheidungen in der humanitären Praxis, in: Martin Quack (Hrsg.), Allein nach dem Maß der Not? Unparteilichkeit in der humanitären Hilfe, Berlin 2018, S. 30–35, chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/02/Quack_2018_ma%C3%9F_not_de.pdf

UN-Organisationen wie das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP), das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) und das Kinderhilfswerk (United Nations Children’s Fund – UNICEF) haben Jahr für Jahr mehr als vier Millionen Menschen in Syrien unterstützt, sowohl in Regierungs- als auch in geringerem Umfang in Oppositionsgebieten. Dies war möglich, nachdem der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 2165 im Jahr 2014 Hilfslieferungen über die Grenze nach Syrien ohne Zustimmung der Regierung legalisierte.⁶ Mitte des Jahres 2018 wurden 2,2 Millionen Syrerinnen und Syrer, knapp 38 Prozent der unterstützten Menschen im Land, über grenzüberschreitende Transporte in Oppositionsgebiete erreicht, knapp die Hälfte von ihnen über UN-Programme mit lokalen Partnern. Zugleich waren die UN von Damaskus aus für über 80 Prozent der Hilfen in den frei zugänglichen Regierungsgebieten verantwortlich, in denen nur wenige NGOs Zulassungen erhielten.⁷ Dies führte immer wieder zu Diskussionen, ob die UN in Regierungsgebieten primär die Bedürftigsten unterstützen können. Gleichzeitig lebten noch immer über zwei Millionen Menschen in schwer erreichbaren Gebieten oder belagerten Regionen und erhielten nur etwa zehn Prozent der humanitären Hilfe.

Kritiker warfen den UN vor, zu kompromissbereit zu sein und ihre Hilfe in Regierungsgebiete nicht vom freien, unparteiischen Zugang zu Oppositionsgebieten abhängig zu machen.⁸ Aus Sicht der UN-Organisationen hätte jedoch auch dies die humanitären Prinzipien verletzt, da das Prinzip der Menschlichkeit gebietet, jedem erreichbaren Menschen in Not bedingungslos zu helfen.

Not macht erfinderisch

Die größte Herausforderung für Hilfsorganisationen war somit stets der Zugang zu den hilfsbedürftigen Menschen, zumal in vom sogenannten Islamischen Staat (Da’esh – IS) kontrollierten Gebieten internationale Hilfe für alle Akteure kaum

möglich war.⁹ Auch jenseits der IS-Gebiete waren zeitweise 19 Städte in Syrien belagert, Hilfe war nur punktuell möglich und Hunger wurde als Waffe eingesetzt. Während auch in früheren Konflikten zivile Helferinnen und Helfer behindert wurden, unternahm die Regierung unter Präsident Baschar Al-Assad mit ihren Verbündeten gezielte Angriffe auf Helferinnen und Helfer und medizinische Einrichtungen und machte sie damit zum strategischen Kriegsmittel. Allein im Jahr 2017 wurden 31 Angriffe auf Helferinnen und Helfer registriert¹⁰, seit Beginn des Krieges wurden 69 Freiwillige des SARC

Die größte Herausforderung für Hilfsorganisationen war stets der Zugang zu den hilfsbedürftigen Menschen.

im Dienst getötet. Einrichtungen, die die Organisation Ärzte ohne Grenzen (MSF) unterstützte, wurden gezielt bombardiert und in ihrer Arbeit umfassend behindert, obwohl MSF so strikt wie kaum eine Organisation die humanitären Prinzipien vertritt und auf seine – auch finanzielle – Unabhängigkeit von allen Konfliktparteien achtet.

Mit der Kontrolle der Assad-Regierung über weite Teile des Landes kommt eine weitere Herausforderung hinzu: Jenseits der Nothilfe stehen Hilfsorganisationen vor dem Dilemma, dass die Menschen in Syrien dringend auf Wiederaufbauhilfe angewiesen sind. Die politischen Bedingungen westlicher Staaten für eine Finanzierung – vor allem ein Verfassungskomitee – sind jedoch weiterhin nicht erfüllt. Westliche Geberstaaten fürchten einen Missbrauch humanitärer Hilfe für Wiederaufbauzwecke in Regierungsgebieten. Eine Abgrenzung von humanitärer Hilfe, Rehabilitation und Wiederaufbau ist jedoch nicht immer möglich, kann doch die beste humanitäre Hilfe zur Trinkwasserversorgung in der Reparatur eines städtischen Trinkwassersystems bestehen.

Die beschriebenen Herausforderungen in Syrien waren zugleich ein Motor für Innovationen: Vor

⁶ UN-Dok. S/RES/2165 v. 14.7.2014.

⁷ OCHA, Whole of Syria Monthly Response, Mai 2018, www.humanitarianresponse.info/en/operations/whole-of-syria/infographic/whole-syria-monthly-humanitarian-response-may-2018

⁸ Esther Meininghaus/Michael Kühn, Syria: Humanitarian Access Dilemmas, Berlin/Bonn 2018, S. 4, abrufbar unter www.bicc.de/publications/publicationpage/publication/syria-humanitarian-access-dilemmas-welthungerhilfe-policy-brief-october-2018-828/

⁹ Eva Svoboda/Louise Redvers, Aid and the Islamic State, IRIN/HPG Brief, Dezember 2014, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9390.pdf

¹⁰ Aid Worker Security Database (AWSDB), Aid Worker Security Report, Figures at a Glance 2018, Humanitarian Outcomes, abrufbar unter aidworkersecurity.org/sites/default/files/AWSR%20Figures%202018.pdf

allem in der grenzüberschreitenden Hilfe spielten syrische Diaspora-Organisationen eine wichtige Rolle. Innerhalb Syriens hatten (auch deutsche) kirchliche beziehungsweise islamische Organisationen aufgrund ihrer lokalen Verankerung und guter Verbindungen zu lokalen Behörden immer wieder bessere Zugangsmöglichkeiten.¹¹ Um Geld in schwer erreichbare Gebiete zu transferieren,

Zugleich steht die Syrien-Krise auch für die Gefahren, die Digitalisierung und technische Neuerungen mit sich bringen können.

nutzten Hilfsorganisationen informelle Systeme (Hawala-Finanzsysteme), da internationale Kanäle nicht zur Verfügung standen.¹²

Internationale Hilfsorganisationen versuchen zudem aus dem Ausland durch sogenannte Fernverwaltung die Umsetzung der Hilfe auf innovative Weise zu begleiten. Viele dieser Informationen dürfen aus Sicherheitsgründen allerdings nicht veröffentlicht werden. Beispielsweise ließen internationale NGOs lokales Personal Hilfsgüter und ihre Verteilung mittels QR-Codes nachverfolgen und per Mobiltelefon bestätigen. Diese Auswertungen erlaubten es, mit Hilfe des Globalen Positionsbestimmungssystems (GPS) aus dem Ausland Befragungen in Echtzeit zu begleiten und zu überprüfen, ob diese wirklich vor Ort und zeitlich angemessen stattfanden. Whatsapp-Gruppen boten verschlüsselte Kommunikationskanäle. Die UN nutzten Webcam-basierte Überwachung aus dem Ausland von Hilfsgüterverteilungen ihrer lokalen Partner. Zusätzlich nahmen Hilfsorganisationen lokale Beraterinnen und Berater oder spezialisierte Organisationen unter Vertrag, die vor Ort die Hilfsleistungen überwachten und direkt an die Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen berichteten.¹³ Das neue Feld der Satellitendaten wurde dagegen bisher nur wenig genutzt.¹⁴

Zugleich steht die Syrien-Krise auch stellvertretend für die Gefahren, die Digitalisierung und technische Neuerungen der humanitären Hilfe mit sich bringen können: Um die Sicherheit der personenbezogenen Daten der Hilfsempfänger zu gewährleisten, mussten Hilfsorganisationen etwa auf getrennte Kommunikationssysteme und Berichterstattung innerhalb und außerhalb Syriens, auf die Trennung von Namen und anderen Daten und auf sichere Nachrichtendienste wie Signal setzen. Bei schnell wechselnden Fronten etwa in Südsyrien, das bis zum Sommer des Jahres 2018 die Opposition kontrollierte, mussten Partner vor Ort Datenträger kurzfristig physisch vernichten, um niemanden in Gefahr zu bringen. Da es zugleich an parallelen Systemen einer geschützten Datensicherung, etwa in einer Cloud, mangelte, war damit auch alles Wissen verloren, wie eine aktuelle Evaluation bemängelt.¹⁵ Praxisorientierte Richtlinien und Erfahrungen bewährter Praktiken sind daher für künftige Einsätze in Konfliktgebieten dringend weiter zu entwickeln.

Innovative und kontroverse Hilfe

Die Syrien-Krise führte zu einer großen Zahl von Flüchtlingen in der Region, die die aufnehmenden Staaten Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon und die Türkei ebenso wie die humanitäre Hilfe vor immense internationale Herausforderungen stellte. Bezogen auf ihre Bevölkerung haben Libanon, Jordanien und die Türkei weltweit die meisten Flüchtlinge aufgenommen. Selbst wenn nur registrierte Flüchtlinge berücksichtigt werden, kommt im ohnehin krisengeschüttelten Libanon heute fast auf jeden sechsten Einwohner ein Flüchtling.¹⁶

Überdies beherbergen Jordanien und Libanon seit vielen Jahrzehnten Hunderttausende palästinensische Flüchtlinge, deren Unterstützung durch einen Kurswechsel der USA heute gefährdeter ist denn je. Diese historische Herausforderung prägt bis heute die Hilfe für die geflohenen Syrerinnen und Syrer vor Ort: Um keine dauerhaften

¹¹ Darcy, Evaluation Synthesis and Gap Analysis, a.a.O. (Anm. 3), S. 49.

¹² Beechwood International, Technical Assessment: Humanitarian use of Hawala in Syria, Prepared for Aid Agencies Conducting Cross-border Operations, 31.7.2015, www.cashlearning.org/downloads/beechnwood-technical-assessment-syria-31-july-15.pdf

¹³ Zu den Vor- und Nachteilen siehe Elias Sagmeister/Julia Steets, The Use of Third-Party Monitoring in Insecure Contexts: Lessons from Afghanistan, Somalia and Syria, SAVE Resource Paper, 2016, www.gppi.net/media/SAVE__2016__The_use_of_third-party_monitoring_in_insecure_contexts.pdf

¹⁴ Building Markets, What is the Point... if Nothing Changes? Current Practices and Future Opportunities to Improve Remote Monitoring and Evaluation in Syria, 2018, www.buildingmarkets.org/sites/default/files/pdm_reports/practices_and_opportunities_to_improve_remote_me_in_syria_2018.pdf

¹⁵ Tamara Marcello, Review of Jordan Cross-Border Operations in Southern Syria 2014-2018.

¹⁶ UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2017, Genf 2018, S. 21, www.unhcr.org/5b27be547.pdf

Strukturen entstehen zu lassen, lehnte Beirut von Anfang an die Errichtung von Flüchtlingslagern ab. Mehr als eine Million Menschen hausen daher weitgehend in selbst errichteten Verschlägen, Zelten und unfertigen Häusern oder zahlen Miete für die einfachsten Unterkünfte.

Auch das Ansinnen der humanitären Gemeinschaft, die reine Nothilfe nach Jahren der Krise in Struktur- und Beschäftigungsprogramme umzuwandeln, stößt bis heute auf große politische Vorbehalte. Groß angelegte und durch die Bundesregierung unterstützte Beschäftigungsprogramme zeigen nur sehr begrenzt nachhaltige Effekte jenseits von kurzfristigen Jobs. Auch der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung ist für Flüchtlinge begrenzt oder unbezahlbar geworden.

Zugleich brachen mit der Syrien- und Irak-Krise für Staaten wie Jordanien, das heute mitten in einer schweren Wirtschaftskrise steckt, entscheidende Handelsmärkte und -routen zusammen. Viele Menschen nehmen die syrischen Flüchtlinge daher vor allem als Konkurrenz wahr.

Nicht zu unterschätzen ist jedoch, dass die sich im Laufe der Syrien-Krise dramatisch wandelnde humanitäre Hilfe zu einem positiven wirtschaftlichen Faktor für die Aufnahmestaaten wurde. Klassischen negativen Effekten großer humanitärer Operationen, wie der Abwerbung von einheimischen Kräften, steigenden Mieten und Preisen, standen dabei umfassende Investitionen in die einheimische Wirtschaft durch milliardenschwere Bargeldprogramme gegenüber. Letztere prägen heute weite Teile der Hilfen in allen syrischen Nachbarstaaten und stehen beispielhaft für den Wandel der humanitären Hilfe, insbesondere in sogenannten Ländern mit mittlerem Einkommen.

Auch in der Syrien-Krise begann die humanitäre Hilfe in klassischer Form: Organisationen verteilten Decken und Essen, Zelte und Trinkwasser. Doch anders als in Syrien wandelte sich die Hilfe in den Nachbarstaaten Schritt für Schritt: Aus meist importierten Sachgütern wurden zunächst Papiergutscheine, zum Beispiel für den Erwerb von Lebensmitteln in Supermärkten. Daraus entwickelten sich Geldkarten im Kreditkartenformat mit monatlich festgelegten Einkaufsbeträgen, die über kommerzielle Banken abgebucht wurden. Heute können die meisten syrischen Flüchtlinge ihre Hilfe als Bargeld am Geldautomaten abheben, teils sogar als eine umfassende Art von Sozialhilfe. Bargeldtransfers haben für die hilfsbedürftigen

Menschen oft große Vorteile.¹⁷ Hilfsorganisationen entwickeln immer komplexere Datensätze und neue technische Verfahren: In Jordanien wird auf der Basis umfangreicher Datenerhebungen bei Flüchtlingen die Bedürftigkeit von Haushalten durch komplexe Berechnungen von Indizes und Algorithmen festgelegt. Zur Identifizierung wird nur noch die zuvor gespeicherte Iris gescannt,

Die reine Nothilfe in Struktur- und Beschäftigungsprogramme umzuwandeln, stößt auf große politische Vorbehalte.

wenn sie Geld abheben möchten. Das WFP verwaltet die Daten und seine Bargeldhilfen im Wert von jährlich über 260 Millionen US-Dollar allein für die etwa 600 000 registrierten Flüchtlinge in Jordanien fast komplett über eine ›Blockchain‹, also eine Kette von sich wechselseitig sichernden Datenblöcken, und eine Kunstwährung nach dem Vorbild des digitalen Zahlungsmittels Bitcoin.

Diese Ansätze bringen große ökonomische Vorteile mit sich: Die milliardenschwere Kaufkraft der von Hilfsprogrammen geförderten 5,6 Millionen Flüchtlinge verschafften den lokalen Wirtschaften vor Ort einen Nachfrageboom, der größtenteils durch lokale Produktion gedeckt werden kann. Allein die Bargeldprogramme der UN haben so bis heute über zwei Milliarden US-Dollar in die benachbarten Volkswirtschaften Syriens fließen lassen. Modernste Technologien der Syrienhilfe ermöglichen zudem eine lückenlose Identitätskontrolle und Innovationen wie ›Blockchains‹ erreichen Einsparungen von 95 Prozent der Bankgebühren. Alle Daten bleiben in den Händen der Hilfsorganisationen und werden externen Dienstleistern nicht zugänglich gemacht.

Dies eröffnet große Chancen aber auch Risiken, die beispielhaft für die fortschreitende Digitalisierung der humanitären Hilfe stehen: Die Fülle von sensiblen Personendaten, Aufenthaltsorten wie auch Kauf- und Konsumgewohnheiten bietet ein immenses Potenzial für eine noch zielgenauere humanitäre Hilfe. Zugleich stehen viele Debatten zu Persönlichkeitsschutz und Datensicherheit in der humanitären Hilfe, auch gegenüber Sicherheitsbehörden, noch am Anfang. Eine aktuelle Studie kommt beispielhaft zu dem Schluss, dass

¹⁷ Overseas Development Institute/Humanitarian Policy Group, A Promise of Tomorrow, The Effects of UNHCR and UNICEF Cash Assistance on Syrian Refugees in Jordan, London 2017, data2.unhcr.org/en/documents/download/60768

Neuerungen wie ›Blockchain‹ die Hilfe deutlich effizienter und transparenter machen können. Bislang stehe aber selten im Vordergrund, die Bedürfnisse und Präferenzen der Betroffenen besser zu berücksichtigen.¹⁸

Welche humanitäre Hilfe ist am effektivsten?

Die Bargeldprogramme in den Nachbarstaaten Syriens stehen zugleich für zwei weitere hoch relevante Fragen zur humanitären Hilfe der Zukunft: Erstens der Frage nach der effektivsten Hilfe. Seit dem Humanitären Weltgipfel im Jahr 2016 in Istanbul gilt das Gebot, stets die Frage zu stellen: »Warum nicht Bargeld?« Im Nahen Osten geht die Frage noch einen Schritt weiter: Warum nicht eine Bargeldpauschale einer einzigen Hilfsorganisation für alle Bedarfe – also eine Art Sozialhilfe für Flüchtlinge und künftig sogar Einheimische zugleich?

Sogenannte Mehrzweck-Bargeldprogramme wurden in der Türkei und in Libanon erstmals im großen Stil eingesetzt. In der Türkei sind sie sogar der Kern des milliardenschweren, politisch hoch umstrittenen EU-Türkei-Abkommens zur Reduzierung der Fluchtbewegungen in die EU. Fast 1,5 Millionen Flüchtlinge erhalten eine monatliche Förderung von gut 20 US-Dollar pro Familienmitglied, in Libanon kommt eine fünfköpfige Familie

auf gut 300 US-Dollar Unterstützung im Monat. Eine solche Hilfe halten Reformbefürworterinnen und -befürworter insbesondere in Schwellenländern mit funktionierenden Märkten für die würdevollste und effektivste Hilfe. Sie unterstreichen zudem Effizienzgewinne, da nur noch eine Hilfsorganisation für die Abwicklung der Hilfe benötigt werde und durch unabhängige Überwachungs- und Bewertungsprozesse Konkurrenzen unter den Hilfsorganisationen verhindert und eine angebliche Inflationierung der Hilfsbedarfe vermieden werden könne.

Allerdings fördert eine großflächige Umstellung von humanitärer Hilfe auf landesweite Bargeldtransferzahlungen vor allem wenige sehr große Akteure wie das UNHCR, WFP, die Weltbank, Banken und Mobilfunkanbieter. Die Rolle kleinerer und lokaler Hilfsorganisationen und das humanitäre ›Machtgefüge‹ stehen dadurch infrage. Widersprüchliche Positionen großer Geberstaaten zu Bargeldprogrammen können zudem zu Blockaden ganzer Hilfsprogramme wie in den Jahren 2017 und 2018 in Libanon führen.

Zweitens ist die Syrienhilfe ein ›Labor‹ für eine bessere Koordination humanitärer und entwicklungsorientierter Hilfe und zugleich der Friedensförderung, die international unter dem ›Nexus‹ aus humanitärer Hilfe, Entwicklung und Frieden diskutiert wird. In den Nachbarstaaten Syriens geht es in diesem Zusammenhang vor allem um die Weiterentwicklung von Bargeldprogrammen für Flüchtlinge und damit weiter Teile der Hilfe vor Ort zu sozialen Sicherungssystemen, die auch Einheimische unterstützen. Auf diesem Weg sollen die Nachbarstaaten stabilisiert, internationale Entwicklungsakteure früher ins Boot geholt und die humanitäre Hilfe entlastet werden.

Würde ein solcher Wandel in den heutigen Großkrisen gelingen, wäre dies zweifellos eine bahnbrechende Reform der humanitären Hilfe. Allerdings stecken auch im Nahen Osten diese Ansätze noch in den Kinderschuhen, ihre internationale Finanzierung ist trotz des großen Engagements der Weltbank nicht gesichert und die Aktivität nationaler Behörden für effektive Sicherungssysteme überschaubar. Die Syrien-Krise ist damit auch ein Lehrbeispiel für die weiterhin großen globalen Herausforderungen, die humanitäre Hilfe noch koordinierter, lokaler und wirksamer zu machen und zugleich ihre Unparteilichkeit und Neutralität zu schützen.

English Abstract

Dr. Martin Quack · Ralf Südhoff

The Innovation of Humanitarian Action in Syria pp. 111–116

Aside from the current war in Yemen, the Syrian conflict that broke out in 2011 is still considered the world's largest humanitarian crisis. In the face of the continuing plight of more than 13 million Syrians, innovative humanitarian action in the region, which is constantly changing, has made the crisis a ›laboratory‹ for the future of humanitarian action from United Nations agencies and civil society. At the same time, in the Syrian conflict humanitarian action has rarely before been so hampered, attacked and disregarded in its principles, which signifies major challenges and conflicting goals worldwide.

Keywords: Flüchtlinge, humanitäre Hilfe, humanitäres Völkerrecht, humanitarian action, Syria

¹⁸ Giulio Coppi/Larissa Fast, Blockchain and Distributed Ledger Technologies in the Humanitarian Sector, HPG Report, Februar 2019, online abrufbar unter www.odi.org/publications/11284-blockchain-and-distributed-ledger-technologies-humanitarian-sector

Große Bühne, glamouröser Auftritt

Hannah Birkenkötter, geb. 1986, ist DGVN-Vorstandsmitglied und Dr. Andrea Liese, geb. 1969, ist Professorin für Internationale Organisationen und Politikfelder an der Universität Potsdam. Beide argumentieren, dass Deutschland im UN-Sicherheitsrat zwar vieles richtig macht, ein Eintreten für den Multilateralismus aber mehr verlangt.

Zieht man eine frühe Bilanz zu Deutschlands aktueller Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, so ist diese auf den ersten Blick sehr positiv. Öffentlichkeitswirksam nutzten Deutschland und Frankreich ihre aufeinanderfolgenden Präsidentschaftsmonate für ein gemeinsames Programm: Stärkung des Multilateralismus, Abrüstung, Konfliktprävention, humanitärer Schutz. Außerdem sollen die Arbeitsmethoden durch einen dynamischeren Austausch während der formellen Debatten und eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure verbessert werden. Das sind kleine, aber wichtige Schritte, um die Effizienz des Sicherheitsrats zu stärken, die von Deutschland auch erwartet werden.

Deutschland ist am East River sehr präsent und legt fast schon einen glamourösen Auftritt hin. Nicht nur der Ständige Vertreter Christoph Heusinger, auch Außenminister Heiko Maas ließ sich oft blicken. Bereits im Januar hielt Maas seine erste Rede zu Klimawandel und Sicherheit. Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen leitete im April eine Sitzung zur Rolle von Frauen in UN-Friedenseinsätzen – eine Premiere für das Wehrressort. Auch den großen medialen Auftritt mit prominenten Persönlichkeiten scheute man nicht.

Deutschland möchte zeigen, dass man sich seiner globalen Verantwortung diesmal stellen will. Auf der Weltbühne gilt es noch immer den Eindruck zu korrigieren, den die letzte Mitgliedschaft hinterließ, vor allem die Enthaltung im Libyen-Konflikt im Jahr 2011. Diese wurde damals von den Medien als »unverantwortlich« kritisiert. Diesmal will Deutschland die Mitgliedschaft im Rat nutzen, um für die Vereinten Nationen zu werben. Und das ist in Zeiten der Krise des Multilateralismus gut und lobenswert.

Für die nachhaltige Unterstützung des Multilateralismus wäre es aber wichtig, dass die Bedeutung der UN für die Politik auch in Deutschland

betont wird. Innen- und Außenpolitik werden nach wie vor als getrennte Sphären betrachtet, obwohl die Mehrzahl globaler Normen innenpolitische Auswirkungen hat. Bestes Beispiel ist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), die auch eine kohärente Abstimmung der Außen- und Innenpolitik fordert. Sie ist aber weder im Sicherheitsrat noch in der deutschen Innenpolitik besonders präsent. Und wie wichtig eine offensive Informationspolitik im Innern ist, zeigte sich zuletzt beim Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration. Deutschland ist angetreten, die regelbasierte internationale Ordnung zu stärken. Dazu gehört, die Relevanz internationaler Normen für das eigene Land hervorzuheben.

Hiervon würde die Glaubwürdigkeit Deutschlands profitieren. Man kann nicht in New York den Musterschüler geben, wenn die eigenen Hausaufgaben nicht gemacht werden. Einige Beispiele: Deutschland setzt sich dafür ein, den Klimawandel als Sicherheitsrisiko ernst zu nehmen – China und Russland, so wird betont, steuern gegen. Kein Wort dazu, dass Deutschland seine Klimaziele für das Jahr 2020 verfehlt. Menschenrechtsverletzungen werden kritisiert, wenn China die Uiguren unterdrückt oder in Istanbul Journalistinnen und Journalisten verhaftet werden. Gegenüber befreundeten Staaten scheut man sich aber, etwa auf die Tötung von Zivilpersonen und andere Menschenrechtsverletzungen hinzuweisen, zu denen europäische Rüstungsexporte indirekt beitragen.

Die durch die Ratsmitgliedschaft generierte, außergewöhnlich hohe Aufmerksamkeit der deutschen Medien und Öffentlichkeit sollte Deutschland nutzen, um den Wert der Vereinten Nationen für Deutschland ebenso zu betonen wie den Wert Deutschlands für die UN – damit von der Ratsmitgliedschaft noch mehr übrig bleibt.



FOTO: FRANK PETERS



FOTO: PRIVAT

Deutschland kann kein Musterschüler sein, wenn die eigenen Hausaufgaben nicht gemacht werden.

Kolumbianischer UN-Frieden?

Das Friedensabkommen zwischen der kolumbianischen Regierung und den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens (FARC-EP) beendete einen 50 Jahre währenden Konflikt. Bei den Verhandlungen spielten die Vereinten Nationen in bestimmten Bereichen eine wichtige Rolle. Daraus können zahlreiche Lehren für künftige UN-Missionen gezogen werden.



Dr. René Fernando Urueña Hernández, geb. 1980, ist Associate Professor für Völkerrecht und Forschungsdirektor an der Universidad de Los Andes in Kolumbien.

Die Unterzeichnung des Friedensabkommens zwischen der kolumbianischen Regierung und den Rebellen der Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee (FARC-EP) war ein historischer Moment. Es setzte einen Schlussstrich unter einen Konflikt, der bis zum Jahr 2016 mehr als 200 000 Menschen – die meisten von ihnen Zivilpersonen – das Leben gekostet und mehr als drei Millionen Menschen in die Flucht getrieben hatte. Etwa 60 000 wurden verschleppt und gelten bis heute als verschwunden.¹ Zur offiziellen Unterzeichnung des Vertrags war der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (2007–2016) anwesend, doch während der Verhandlungen hatten die Vereinten Nationen zumeist auffallend wenig Präsenz gezeigt. Wie war das möglich?

Frühere kolumbianische Friedensprozesse

Schon immer wurde der kolumbianische Konflikt eng mit der Perspektive eines Verhandlungsfriedens verknüpft. Da der endgültige militärische Sieg einer Partei unwahrscheinlich schien, machten alle kämpfenden Fraktionen Friedensverhandlungen zu

einem Teil der Kriegslogik. Seit dem Jahr 1982 wurden mindestens fünf Friedensprozesse geführt: Der erste, der zwischen den Jahren 1982 und 1984 unter anderem mit der FARC-EP und der Nationalen Befreiungsarmee geführt wurde, scheiterte. Eine zweite Verhandlung fand im Zeitraum zwischen 1989 bis 1990 mit der Bewegung 19. April (M-19) statt, einer damals wichtigen Guerilla-Organisation. Die Gespräche führten im Jahr 1991 zu ihrer Demobilisierung und zu einer neuen Verfassung. Ein weiterer Versuch mit den FARC-EP zwischen den Jahren 1999 und 2002 scheiterte erneut. Später, im Jahr 2005, führten Verhandlungen zur Demobilisierung der Paramilitärs. Schließlich endeten die Friedensverhandlungen zwischen den Jahren 2012 und 2016 mit dem Friedensabkommen von Havanna.

Erst Ende der 1990er Jahre begannen die Vereinten Nationen, eine zentrale Rolle in den kolumbianischen Friedensverhandlungen zu spielen. Im Jahr 1997 wurde das erste Büro des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Kolumbien eingerichtet.² Vier Jahre später ernannte UN-Generalsekretär Kofi Annan (1997–2006) den US-Amerikaner James LeMoine zu seinem Sonderberater für Kolumbien.

Die Intervention der Vereinten Nationen war umstritten und verringerte das Bedürfnis der kolumbianischen Regierung nach weiteren Vermittlungen. Der Sonderberater erschien verspätet zu einer Verhandlung, die aufgrund des mangelnden Vertrauens zwischen den Parteien und brutaler Militäraktionen bereits zum Scheitern verurteilt

¹ The Associated Press, Report Puts Colombia Conflict's Death Toll at 260,000-plus, The Seattle Times, 2.8.2018, www.seattletimes.com/nation-world/report-reveals-shocking-death-toll-in-colombias-conflict/; UN News, Venezuelan Refugees Now Number 3.4 million; Humanitarian Implications Massive, UN Warns, 22.2.2019, news.un.org/en/story/2019/02/1033361; Council on Hemispheric Affairs, Forced Disappearances in Colombia, 1.11.2019, www.coha.org/forced-disappearances-in-colombia/

² OHCHR, OHCHR in Colombia (2008-2009), www.ohchr.org/EN/Countries/LACRegion/Pages/COSummary0809.aspx

war.³ Darüber hinaus bedeuteten die Gespräche im Jahr 1999 die Entmilitarisierung eines Gebietes von der Größe der Schweiz im Süden Kolumbiens, das allerdings unter der Kontrolle der FARC-EP verblieb. Letztere war jedoch nie daran interessiert, die massiven Menschenrechtsverletzungen in dem ihrer Kontrolle unterstehenden Gebiet durch die UN untersuchen zu lassen.⁴

Diese strukturellen Einschränkungen machten die Verhandlungen bereits schwierig genug, doch der UN-Sonderberater schaffte es, sie noch komplizierter zu machen. Als die kolumbianische Regierung damit drohte, das entmilitarisierte Gebiet räumen zu lassen und alle Verhandlungen einzustellen, setzte LeMoyne die Verhandlungen mit den FARC-EP parallel fort und zog damit den Zorn des damaligen Präsidenten Andrés Pastrana (1998–2002) auf sich. Dieser rief den UN-Sonderberater sofort nach Bogotá zurück, welcher sich jedoch weigerte, der Aufforderung nachzukommen.⁵ Auch zur kolumbianischen Nachfolgeregierung unter Präsident Álvaro Uribe (2002–2010) hatte der Sonderberater schlechte Beziehungen. Das Verhältnis war so angespannt, dass Uribe in seinem ersten Treffen mit Kofi Annan den Vorschlag machte, LeMoyne zu ersetzen.⁶ Dessen Amtszeit endete im Jahr 2005, ein Nachfolger wurde nie ernannt.

Dieses Verhalten hatte spürbare Auswirkungen auf die Beteiligung der Vereinten Nationen an weiteren Friedensprozessen. So spielten sie bei den Verhandlungen im Jahr 2005 mit den rechten Paramilitärs keine wichtige Rolle. Die Kontrolle ihrer Entwaffnung und Demobilisierung wurde der Organisation der amerikanischen Staaten (Organization of American States – OAS) übertragen. Diese rief die Mission zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien (Mission to Support the Peace Process in Colombia – MAPP/OAS) ins Leben. Das Überwachungsverfahren erwies sich jedoch für die MAPP/OAS als äußerst schwierig. Immer wieder hatte es Beschwerden über arglistige Täuschung bei der Entwaffnung und Demobilisierung gegeben.⁷ Tatsächlich wurde der von der Regierung beauftragte Hohe Kommissar für den

Frieden Kolumbiens Luis Carlos Restrepo Ramírez im Jahr 2012 angeklagt, unter anderem weil er die Demobilisierung des Guerillablocks ›Cacique La Gaitana‹ im Jahr 2006 inszeniert haben soll.⁸ Restrepo Ramírez floh aus Kolumbien, sein Aufenthaltsort ist nach wie vor unbekannt.⁹

Immer wieder hatte es Beschwerden über arglistige Täuschung bei der Entwaffnung und Demobilisierung der FARC-EP gegeben.

Der Skandal um falsche Demobilisierungen beeinträchtigte massiv die Glaubwürdigkeit der kolumbianischen Regierung. Präsident Juan Manuel Santos (2010–2018) und sein Hoher Kommissar für den Frieden Sergio Jaramillo Caro waren sich dessen bewusst. So gab es keine Vertrauensbasis, und weder die Vereinten Nationen noch eine andere internationale Organisation bei den Friedensgesprächen mit den FARC-EP im Jahr 2012 wollten eine Rolle als Vermittler spielen.

Die Stimmen der Opfer

Die UN spielten jedoch eine wichtige Rolle in zwei mit dem Verhandlungsgeschehen verbundenen Bereichen. Zum einen förderten sie, dass sich die Zivilgesellschaft im Allgemeinen und die Opfer im Speziellen an den Verhandlungen beteiligten. Sowohl die Regierung als auch die FARC-EP hatten beschlossen, dass die Zivilgesellschaft bei den Gesprächen eine tragende Rolle spielen sollte. Zwischen den Jahren 2012 und 2014 organisierten die Vereinten Nationen daher eine Reihe von öffentlichen Veranstaltungen, auf denen die Zivilgesellschaft Stellungnahmen zu den Kernthemen der Verhandlungen abgeben konnte. Außerdem richteten sie eine elektronische Plattform ein, auf der Vorschläge der Zivilgesellschaft an die

³ Carlos Nasi, Bye-bye Lemoyne, *Revista Semana*, 30.1.2005, www.semana.com/opinion/articulo/bye-bye-lemoyne/70561-3

⁴ Ebd.

⁵ Sandra Borda Guzmán, *La Internacionalización de la Paz y de la Guerra en Colombia Durante Los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: Búsqueda de Legitimidad Política y Capacidad Militar*, Bogotá 2012, S. 90.

⁶ *El Tiempo*, James LeMoyne, *el Incómodo*, 28.1.2004, www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1535961

⁷ Siehe Enzo Nussio, *Learning From Shortcomings: The Demobilisation of Paramilitaries in Colombia*, *Journal of Peacebuilding & Development*, 6. Jg., 2/2011, S. 88–92; Ralph Rozema, *Urban DDR-Processes: Paramilitaries and Criminal Networks in Medellín, Colombia*, *Journal of Latin American Studies*, 40. Jg., 3/2008, S. 423–452.

⁸ *Revista Semana*, *Desmovilización de Cacica Gaitana Fue un Engaño a la Comunidad Internacional: Biófilo*, *Revista Semana*, 13.2.2012, www.semana.com/nacion/justicia/articulo/desmovilizacion-cacica-gaitana-engano-comunidad-internacional-biofilo/253388-3

⁹ *Colprensa*, *Tribunal Superior de Bogotá Dejó en Firme Proceso Contra Luis Carlos Restrepo*, *El Colombiano*, 5.12.2015, www.elcolombiano.com/colombia/tribunal-superior-de-bogota-dejo-en-firme-proceso-contra-luis-carlos-restrepo-IN1906947

Verhandlungsführer gesammelt wurden. Mehr als 9000 Vorschläge wurden übermittelt.¹⁰ Nach diesem Erfolg baten die Verhandlungspartner die UN und die Nationale Universität von Kolumbien im November 2014, vier Foren zu organisieren, die speziell auf die Erörterung der Opferproblematik im ganzen Land ausgerichtet werden sollten. Auch diese Foren führten die UN mit großem Erfolg durch.

Die Konfliktparteien ersuchten die Vereinten Nationen auch um die direkte Beteiligung der Op-

Dank UN Women und anderen UN-Organisationen gelang es, die Geschlechterperspektive in das Friedensabkommen aufzunehmen.

fer an den Gesprächen in Havanna. Fünf Delegationen mit 60 Opfern sprachen direkt mit den Verhandlungsführern.¹¹ Diese Delegationen hatten enorme Auswirkungen auf die politische Dynamik der Verhandlungen. Die Opfer einzubeziehen war eine entscheidende Neuerung in den jüngsten Friedensverhandlungen, und der Prozess der Auswahl der Opfer, unter Federführung der UN, verschaffte der Bewegung der Opfer große Aufmerksamkeit.¹² Vor allem aber eröffnete diese Beteiligung den Verhandlungsführern auch den politischen Spielraum, einen der umstrittensten Aspekte der Gespräche zu diskutieren: die Mechanismen der juristischen Vergangenheitsarbeit, die für die Opfer zwangsläufig mit einer hohen Belastung verbunden wären.

Der zweite wichtige Beitrag der Vereinten Nationen war ihr Erfolg bei der Berücksichtigung von Geschlechterfragen in den Friedensgesprächen. Die UN und insbesondere die Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Stärkung der Frauen (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women – UN Women) waren maßgeblich an der Organisation eines großen Frauen- und Friedensgipfels im Oktober 2013

beteiligt. Dieser übte Druck aus, Geschlechterfragen in die Gespräche und Frauen als Verhandlungsführerinnen einzubeziehen. Einen Monat später ernannte die kolumbianische Regierung zwei Frauen, die FARC-EP ebenfalls eine Frau für die Verhandlungen. Bezugnehmend auf Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats über Frauen, Frieden und Sicherheit¹³ verlangte UN Women auch, dass mindestens die Hälfte der an den Gesprächen beteiligten Delegationen der Opfer Frauen sein sollten. Auf verstärkten Druck der Frauenbewegung einigten sich die Verhandlungspartner, einen Unterausschuss für Geschlechterfragen einzurichten. Dieser erhielt das Mandat, an den Verhandlungen teilzunehmen und das Abkommen aus geschlechtsspezifischer Sicht zu überprüfen. Der Unterausschuss stützte sich stark auf die Zivilgesellschaft. Dank der intensiven Zusammenarbeit mit UN Women und anderen UN-Organisationen gelang es, die Geschlechterperspektive als Querschnittsthema in das endgültige Abkommen aufzunehmen.¹⁴

Überprüfung und Unterstützung des Friedensabkommens

Nach Abschluss der Verhandlungen übernahmen die UN eine wichtigere Rolle im kolumbianischen Friedensabkommen: mit der Mission zur Überprüfung der Entwaffnung und Demobilisierung (2016–2017) und mit der sich anschließenden Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien (United Nations Verification Mission in Colombia – UNVMC) seit dem Jahr 2017 zur Wiedereingliederung der ehemaligen FARC-EP-Rebellen.

Ein erfolgreiches, aber begrenztes Mandat

Wie bei jeder Friedensverhandlung war eines der zentralen Anliegen des kolumbianischen Prozesses, eine angemessene Lösung für die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der

¹⁰ Roddy Brett, *La Voz de Las Víctimas en la Negociación: Sistematización de Una Experiencia*, UN Development Programme (UNDP), Bogotá 2017, S. 12.

¹¹ Ebd. S. 17.

¹² Natalia Arenas, »El viaje de Las víctimas a La Habana Desnuda el Mayor Problema de la Ley de Víctimas«, *La Silla Vacía*, 14.8.2014, lasillavacia.com/historia/el-viaje-de-las-victimas-en-la-habana-desnuda-el-mayor-problema-de-la-ley-de-victimas-48419. Das Auswahlverfahren war umstritten, da sich die Opfer der Handlungen jedes einzelnen Akteurs im Konflikt nicht unbedingt durch Organisationen vertreten fühlten, die Opfer anderer Akteure vertraten. So standen beispielsweise Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Akteure oft im Widerspruch zu Opfern der FARC-EP. Bei der Auswahl der Opfer für die Havanna-Delegationen gelang es den Vereinten Nationen größtenteils, diese schwierige Konfliktopfersituation erfolgreich zu bewältigen.

¹³ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000.

¹⁴ Zur Geschlechterdimension im Friedensabkommen und zur anschließenden Debatte über die Rechte von Lesben, Schwulen, bi-, trans- und intersexuellen Menschen (LGBTIs) siehe Lina M. Céspedes-Báez, *Gender Panic and the Failure of a Peace Agreement*, *American Society of International Law (AJIL)*, 110. Jg., 2016, S. 183–187.

Rebellen in den zivilen Alltag zu finden. Zu diesem Zweck richtete das Verhandlungsgremium in Havanna Anfang des Jahres 2014 einen technischen Unterausschuss zur Beilegung des Konflikts ein. Dieser setzte sich hauptsächlich aus Militärsachverständigen beider Seiten zusammen. Schließlich wurde mit dem Friedensabkommen ein Überwachungs- und Verifikationsmechanismus (Monitoring and Verification Mechanism – MMV) eingerichtet, der für die Umsetzung des Waffenstillstands und der -niederlegung zuständig war. Der Mechanismus setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der FARC, der Regierung und der Vereinten Nationen zusammen. Er bestand »aus einer politischen Mission unbewaffneter UN-Beobachter, die hauptsächlich aus Mitgliedstaaten der Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten kamen«.¹⁵ Auf Grundlage dieses Abkommens ersuchten die Verhandlungsparteien den UN-Sicherheitsrat im Januar 2016, die erste Mission einzurichten.¹⁶

Diese war etwa 18 Monate lang aktiv und erfolgreich. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte den Franzosen Jean Arnault zu seinem Sonderbeauftragten. Arnault gelang es, klare Grenzen für die Mission zu definieren – sowohl in Bezug auf die Konfliktparteien als auch auf die anderen kolumbianischen UN-Länderprogramme, die ein Interesse an dem Friedensabkommen hatten.¹⁷ Die Aufgabe der Mission bestand im Wesentlichen darin, die Waffenniederlegung zu überwachen, das heißt die Waffenvernichtung zu überprüfen, Waffen von den FARC-EP einzuziehen, den Waffenstillstand zu beobachten und den MMV zu koordinieren – einschließlich der Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Parteien. Die Mission bestand aus etwa 450 Beobachterinnen und -beobachtern sowie 150 Zivilpersonen und verfügte über ein nationales Büro in Bogotá, acht Regionalbüros und 26 lokale Überwachungsstellen.¹⁸

In diesem Zusammenhang ergaben sich für die Vereinten Nationen zwei zentrale Aufgaben: die Überprüfung der Entwaffnung und die Überwachung der Rebellen, die kurz vor der Demobilisierung standen. Gemäß dem im Abkommen festgelegten System mussten die FARC-EP-Rebellen



Mit Unterstützung der kolumbianischen Streitkräfte und von Mitgliedern der FARC-EP räumen Mitarbeiter der Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien (UNVMC) im Juli 2017 eines von 998 Waffenlagern.

UN PHOTO: HECTOR LATORRE

in zuvor vereinbarte Sonderzonen (Transitional Rural Normalization Zones) umsiedeln, in denen der eigentliche Demobilisierungsprozess beginnen sollte. Dort blieben sie einige Monate, bis sie ins zivile Leben zurückkehrten. In den Sonderzonen ließen sich die Rebellen mit ihren Waffen bei der UN-Mission zur Überprüfung der Entwaffnung und Demobilisierung registrieren. Bis Juni 2017 wurden alle 7132 registrierten Waffen an die Vereinten Nationen abgegeben. Aus den eingeschmolzenen Waffen sollen drei Friedensdenkmäler entstehen. Das erste in Kolumbien wurde bereits im Jahr 2018 eingeweiht, zwei weitere, eins am Sitz der Vereinten Nationen in New York und eins in Havanna, folgen.¹⁹

Trotz einiger logistischer Rückschläge verlief dieser Prozess ohne größere Komplikationen. Seine uneingeschränkte Glaubwürdigkeit – in starkem Gegensatz zum vorherigen Prozess mit den Paramilitärs, bei dem ein Teil der Abrüstung eine Farce war – ist vielleicht der wichtigste Beitrag der UN-Mission zum kolumbianischen Friedensprozess.

Die zweite wichtige Aufgabe der Vereinten Nationen war die Überwachung der Sicherheit in

¹⁵ Alto Comisionado Para la Paz, Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace, 24.11.2016, S. 61–62, www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01/N01.pdf

¹⁶ UN-Dok. S/RES/2261 v. 25.1.2016.

¹⁷ Pilar Domingo et al., The Capacities of UN Agencies, Funds and Programmes to Sustain Peace, London 2018, S. 47.

¹⁸ UN Doc. S/2017/252 v. 24.3.2017.

¹⁹ Siehe UN News, Colombia: UN Mission Collects Nearly All Remaining Weapons from FARC-EP, 27.6.2017, news.un.org/en/story/2017/06/560442-colombia-un-mission-collects-nearly-all-remaining-weapons-farc-ep; Este Lunes Será la Entrega Del Primer Monumento Construido Con Armas de Farc, Nodal Cultura, 10.12.2018, www.nodalcultura.am/2018/12/colombia-inauguran-primer-monumento-a-la-paz-realizado-con-armas-fundidas/

den Sonderzonen mit etwa 6900 Rebellen. Die kolumbianischen Streitkräfte, die sich außerhalb dieser Zonen aufhielten, sorgten für die äußere Sicherheit in einem Schutzring, der um eine ein Kilometer lange Pufferzone angelegt wurde. Die Sicherheit innerhalb der Sonderzonen wurde von den FARC-EP gewährleistet. Nach fünf Jahrzehnten ›schmutzigen Krieges‹ in Kolumbien, in denen Massaker und geheime paramilitärische Aktivitäten die Regel waren, war das ein echter Vertrau-

persönlichen und kollektiven Sicherheitsgarantien und umfassende Sicherheits- und Schutzmaßnahmen für Gemeinschaften und Organisationen in den Gebieten.

Die zweite Mission begann ihre Tätigkeit im September 2017. Ihr Mandat wurde durch Resolution 2435 des UN-Sicherheitsrats bis zum September 2019 verlängert.²² Sie besteht aus 120 internationalen Beobachterinnen und Beobachtern, die als Zivilisten auftreten, sowie aus etwa 230 nationalen und internationalen Zivilpersonen. Die Mission ist in 26 Territorialzonen für die Ausbildung und Wiedereingliederung ehemaliger FARC-EP-Rebellen zuständig. Sie arbeitet eng mit dem UN-Landesteam, der kolumbianischen Zivilgesellschaft und nationalen Menschenrechtsinstitutionen zusammen.

Das Mandat und damit das Ziel der zweiten Mission ist breiter gefasst. Sie ist mit einem völlig anderen lokalen politischen Kontext konfrontiert als die erste. Mit Iván Duque ist seit August 2018 ein neuer kolumbianischer Präsident im Amt. Duque, politischer Erbe des ehemaligen Präsidenten Álvaro Uribe Vélez, war einer der führenden Gegner des Friedensabkommens. Im Rahmen des nationalen Referendums im Jahr 2016 sprach sich auch die kolumbianische Bevölkerung mit 50,23 Prozent gegen den Friedensvertrag aus. Die Ablehnung des Abkommens war eines von Duques zentralen Wahlkampfthemen. Seit seinem Amtsantritt übt er offen Kritik an mehreren der von der vorherigen Regierung eingegangenen Verpflichtungen, insbesondere in Bezug auf die juristische Vergangenheitsarbeit.²³ Trotz anhaltender zivilgesellschaftlicher Unterstützung für das Friedensabkommen arbeitet die zweite Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Kolumbien nun in einem Kontext, der der Aufrechterhaltung des Friedensabkommens äußerst abträglich ist.

Zudem haben die Morde an gesellschaftlichen Führungspersonlichkeiten und ehemaligen FARC-EP-Kämpfern trotz eines allgemeinen Rückgangs der Gewalt in Kolumbien erheblich zugenommen.²⁴ Obwohl die Duque-Regierung zunächst argumentierte, dass es nicht viele oder keine systematischen Morde gab²⁵, entwickelte sie später unter

Die UNVMC ist mittlerweile in einem Umfeld voller Spannungen und Konfliktpotenziale tätig.

ensvorschuss seitens der Rebellen. Und das war nur durch die Anwesenheit der UN-Mission möglich. Der MMV untersuchte glaubhaft Vorfälle in den Sonderzonen. Dabei ging es beispielsweise um das unbefugte Verlassen von Lagern durch FARC-EP-Mitglieder, das Eindringen kolumbianischer Sicherheitskräfte in Gebiete in der Nähe von FARC-EP-Lagern, die Ermordung von Deserteuren, Proteste lokaler Gemeinschaften gegen die Anwesenheit von Rebellen in ihren Territorien und einige Fälle sexueller Gewalt in den Lagern.²⁰

Ein anspruchsvolles, umfassenderes Mandat

Die Niederlegung der Waffen war im Juni 2017 abgeschlossen, die letzten Sonderzonen wurden im August aufgelöst. Im selben Monat hatte der kolumbianische Präsident die Vereinten Nationen um die Einrichtung einer zweiten UN-Verifikationsmission gebeten, wie im Friedensabkommen gefordert. Die UNVMC wurde im Jahr 2017 mit den Resolutionen 2366 und 2377 des UN-Sicherheitsrats genehmigt²¹ und beinhaltete ein einjähriges Mandat zur Überprüfung des Prozesses der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wiedereingliederung der FARC-EP, die Gewährleistung von

²⁰ Siehe beispielsweise UN-Dok. S/2017/252 v. 24.3.2017.

²¹ UN-Dok. S/RES/2366 v. 10.7.2017 und S/RES/2377 v. 14.9.2017.

²² UN-Dok. S/RES/2435 v. 13.9.2018.

²³ Revista Semana, »Colombia Dividida: Las Objeciones de Duque Agudizaron La Polarización«, Revista Semana, 17.3.2019, www.semana.com/nacion/articulo/las-objeciones-de-duque-a-la-jurisdiccion-especial-de-paz-agudizaron-la-polarizacion/605790

²⁴ Siehe Cesar Rodríguez-Garavito/Patrick Ball/Valentina Roza, Asesinatos de Líderes Sociales En Colombia En 2016–2017: Una Estimación Del Universo, Human Rights Data Analysis Group/DeJusticia, Bogotá 2018.

²⁵ Valentina Obando, Francisco Barbosa: Desvincular el Narcotráfico de Violencia Contra Líderes Sería Irreal, El Tiempo, 14.9.2018, www.eltiempo.com/politica/gobierno/entrevista-con-francisco-barbosa-sobre-lideres-sociales-268756

dem Druck der Zivilgesellschaft und der Vereinten Nationen²⁶ spezielle Programme zum Schutz von Führungspersonlichkeiten. Die Gründe für die Morde sind vielfältig, stehen aber letztlich im Zusammenhang mit der Neuverteilung der Macht, die der Friedensprozess mit sich bringt. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Zahl der Morde abnimmt. Das Mandat der zweiten Mission der Vereinten Nationen in Kolumbien ist infolgedessen viel schwieriger zu erfüllen als das der ersten.

Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück?

Die Vereinten Nationen sind in Kolumbien seit Jahrzehnten präsent. Ihr Landesteam ist besonders stark aufgestellt. Es ist das größte Landesteam in Lateinamerika mit 21 residierenden und fünf nicht ortsansässigen Organisationen und 2330 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.²⁷ Darüber hinaus sind auch andere internationale Akteure wie die Internationale Organisation für Migration (International Organisation for Migration – IOM), die OAS und unzählige nationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der kolumbianischen Friedensbemühungen aktiv.

Die erste UN-Mission zur Überprüfung der Entwaffnung und Demobilisierung betrat damit ein dicht besiedeltes institutionelles System und es gelang ihr, sich auf der Grundlage eines maßgeschneiderten Mandats des Sicherheitsrats Spielraum zu verschaffen. Dadurch spielte sie eine entscheidende Rolle für den Erfolg der frühen Phasen des Friedensprozesses. Die Mission stellte ihr Fachwissen im Bereich Abrüstung zur Verfügung und genoss die politische Legitimität eines einstimmigen Votums im Sicherheitsrat. Damit gelang es ihr, in Bereichen erfolgreich zu sein, wo vorherige Bemühungen gescheitert waren. Aus der Idee des umfassenden Überwachungsmechanismus, der politischen Führung und der logistischen Rolle der UN in der frühen Phase nach dem Abkommen lassen sich somit zahlreiche Lehren ziehen, die für künftige UN-Einsätze von Nutzen sein können.

Das Mandat der zweiten Mission UNVMC scheint sich eher mit der Arbeit des kolumbianischen UN-Landesteams zu überschneiden. In diesem Zusammenhang hat sich das Landesteam um die Verwaltung der finanziellen Mittel für die Umsetzung des Friedensabkommens bemüht,

insbesondere durch die Einrichtung eines Multi-Partner-Treuhandfonds der Vereinten Nationen. Über diesen Fonds werden 56 Millionen US-Dollar von den sieben Geberstaaten Deutschland, Großbritannien, Irland, Kanada, Norwegen, Schweden und der Schweiz bereitgestellt, ebenso des Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund – PBF) und des Globalen Instruments für beschleunigte Maßnahmen im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit und humanitäre Maßnahmen (Global Acceleration Instrument for Women, Peace and Security and Humanitarian Action – GAI).²⁸ Dieser finanzielle Hebel ermöglichte es den UN, Grundpfeiler der Umsetzung des Friedensabkommens zu unterstützen, beispielsweise den Mechanismus der juristischen Vergangenheitsarbeit, das Sondergericht für den Frieden.

Es bleibt abzuwarten, ob die zweite Mission formal oder faktisch von der jahrzehntelangen Arbeit des Landesteams absorbiert wird. Diese Herausforderung ergibt sich nicht nur aus der Rolle der UN in Kolumbien, sondern auch aus der aktuellen Situation, in der sich die kolumbianische Gesellschaft befindet – in der das Neuartige des Friedensabkommens seinen Glanz verliert und zum politischen Alltag wird. Letztendlich muss der politische Zustand des Übergangs zu einer regulären Regierungsführung werden. Die Rolle der Vereinten Nationen in diesem Prozess bleibt jedoch offen.

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Dr. René Fernando Urueña Hernández
Colombian UN Peace? pp. 118–123

The UN played a crucial, if narrow, role in the Colombian peace negotiations of 2012–2016. The role of the UN during the 2012–2016 talks was instrumental in opening spaces for the participation of victims at the negotiation table. In addition, the two Security Council mandated missions played a key role in the successful early implementation of the Havana Peace Agreement. However, the future of the second UN Mission, the United Nations Verification Mission in Colombia (UNVMC), is unclear in the context of a rapidly changing Colombian political landscape.

Keywords: Kolumbien, Krisenmanagement, Havana Peace Agreement, Juan Manuel Santos, Revolutionary Armed Forces of Colombia – People's Army (FARC-EP), United Nations Verification Mission in Colombia (UNVMC)

²⁶ Javier Barragan, ONU Llama a «Acelerar Esfuerzos» Ante Asesinato de Líderes Sociales, RCN Radio, 15.1.2019, www.rcnradio.com/colombia/onu-llama-acelerar-esfuerzos-ante-asesinato-de-lideres-sociales

²⁷ Sara Pantuliano et al., An Independent Review, Overseas Development Institute, August 2017, S. 48, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12064.pdf

²⁸ Ebd.

Die Entwicklung des UNDP

Anlässlich des 75-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen im Jahr 2020 stellen einige die Fähigkeit der UN infrage, sich an die heutigen Gegebenheiten anzupassen. Allerdings zeigt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), dass Veränderungen und viele, nicht messbare Beiträge zum globalen Regieren möglich sind.



Dr. Alynna J. Lyon, geboren 1969, ist Professorin für Politikwissenschaft an der University of New Hampshire, USA.

Das bevorstehende 75-jährige Bestehen der UN ist ein geeigneter – vielleicht entscheidender – Anlass, auf ihre Erfolge zurückzublicken und vorausschauend zu fragen: Werden die Vereinten Nationen ihrer Charta gerecht? Können sie ihr auch zukünftig gerecht werden?¹ Auf den ersten Blick ist die Frage zu bejahen, denn die UN halfen, »nachfolgende Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren«. Die Wissenschaft konstatiert einen Rückgang von Kriegen und Konflikten.² Der ehemalige Leiter der Unterabteilung Konventionelle Waffen des Büros der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen (United Nations Office for Disarmament Affairs – UNODA) behauptet, dass »es ohne die Vereinten Nationen wahrscheinlich mehr Kriege gegeben hätte, die wahrscheinlich länger gedauert und mehr Opfer gefordert hätten.«³ Dennoch leiden die Vereinten Nationen unter einer Diskrepanz zwischen Erwartungen und Leistungsfähigkeit, denn

es fehlt an Kapazitäten und Unterstützung für die UN.⁴ Dies stellt die Organisation vor große Herausforderungen.⁵ Manche fragen sogar, ob es der Welt ohne die UN nicht besser ginge.⁶ Trotz aller Kritik: Können die Vereinten Nationen als eine Erfindung des 20. Jahrhunderts in einer Welt des 21. Jahrhunderts funktionieren? Verfügen sie über die notwendigen Kapazitäten zur Anpassung und Weiterentwicklung?

Trotz des Vorwurfs, irrelevant, veraltet, unbeholfen und ineffizient zu sein, ist es der Weltorganisation gelungen, weit über das hinauszuwachsen, was auf der Konferenz von San Francisco im Jahr 1945 als ihre Zielsetzung formuliert wurde. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) ist eine solche Organisation, die Entwicklung, Anpassung und viele, nicht messbare Beiträge zum globalen Regieren (global governance) widerspiegelt. Das Programm wurde zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ins Leben gerufen und hat sich in den letzten sieben Jahrzehnten grundlegend verändert. Es trug entscheidend dazu bei, den Entwicklungsbegriff weiterzuentwickeln, weg von einem Fokus auf Staaten und ihre Volkswirtschaften hin zu einer ganzheitlichen Sichtweise, die der Förderung von Menschen und der Schaffung nachhaltiger Gemeinschaften Vorrang einräumt. Darüber

¹ Stephen Schlesinger, Has the UN Lived up to Its Charter?, in: Ian Shapiro/Joseph Lampert (Eds.), Charter of the United Nations: Together with Scholarly Commentaries and Essential Historical Documents, New Haven 2014, S. 107–120.

² John Mueller, War Has Almost Ceased to Exist: An Assessment, Political Science Quarterly, 124. Jg., 2/2009, S. 297–321.

³ Tom Price, Assessing the United Nations, CQ Global Researcher, 6/2012, S. 129–152, siehe auch library.cqpress.com/cqresearcher/document.php?id=cqrglobal2012032000

⁴ Christopher Hill, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, Journal of Common Market Studies, 31. Jg., 3/1993, S. 305–328.

⁵ Ernst B. Hass, When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations, Berkeley 1990, S. 2; Cristián Gimenez Corte, Shake It Up: The Case for Reforming the United Nations (a Real Global Governance Model), Global Challenges Foundation, Stockholm 2018, abrufbar unter globalchallenges.org/new-shape-library/59c0136714145b4f97113403/intro

⁶ Price, Assessing the United Nations, a.a.O. (Anm. 3).

hinaus ist das UNDP eine ›Inkubatororganisation‹, die andere Organisationen unterstützt und Ideen fördert, die für die Arbeit vieler anderer internationaler Organisationen von zentraler Bedeutung sind. Doch das UNDP hat die globale Armut nicht beseitigt. Wie soll folglich eine Organisation bewertet werden, die ihren Auftrag nicht erfüllt hat und dennoch einen entscheidenden Mehrwert generiert?

Die Arbeit der Vereinten Nationen bewerten

Sollte das Hauptaugenmerk auf den Anpassungen der Institution selbst liegen – auf der Anzahl ihrer Bediensteten, der Berichte, auf der Anzahl der Webseiten oder Tweets? Ein gängiger Ansatz für das Bewerten von Organisationen hebt Effizienzsteigerungen, politische Wirkung und Ergebnisse hervor.⁷ Dabei kann man sich auf Form, Funktionen, Finanzierung und Standort konzentrieren oder die Zielerreichung, Problemlösung und Fortschritte für eine optimale Lösung berücksichtigen.⁸ Das Netzwerk zur Leistungsbeurteilung Multilateraler Organisationen (Multilateral Organisation Performance Assessment Network – MOPAN) evaluiert fünf Bewertungsbereiche: strategisches Management, operatives Management, Beziehungsmanagement, Leistungssteuerung und Ergebnisse. Der von Großbritannien veröffentlichte Bericht zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (Multilateral Aid Review) enthält ähnliche Elemente.⁹ Es gibt jedoch Mängel bei diesen Ansätzen. Erstens sind die Vereinten Nationen mit den Herausforderungen hoher Erwartungen konfrontiert: Wir erwarten, dass sie die globale Armut bekämpfen, die Flüchtlingsproblematik lösen und Kriege verhindern. Die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten der UN sind jedoch sehr begrenzt. So hat beispielsweise das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (United Nations Human Settlements Programme –



Achim Steiner, UNDP-Administrator seit dem Jahr 2017, ist der ranghöchste deutsche UN-Bedienstete. Seine Aufgabe ist es, das UNDP vor dem Hintergrund neuer Akteure und weniger finanzieller Mittel zu reformieren.

UN PHOTO: RICK BAJORNAS

UN-Habitat) die Aufgabe, Städte bei der Schaffung angemessener Unterkünfte zu beraten, Projekte für die Abfallbewirtschaftung, Slumbeseitigung und nachhaltige Entwicklung umzusetzen. Dies alles muss jedoch mit einem spärlichen Budget bewältigt werden. Darüber hinaus fehlen bei den Bewertungselementen die vielen Ziele, die die Vereinten Nationen nicht erreicht haben, und oft werden Veränderungen in diesen Bereichen nicht ausreichend dokumentiert.

Organisationen sind dynamisch und interagieren mit ihrer Umgebung – sie wachsen und zerfallen.¹⁰ Es gibt einige wenige Sichtweisen, die dies dokumentieren. Netzwerkanalysen und Wissenschaftler verfolgen einen dynamischen Ansatz.¹¹ Darauf aufbauend legt ein weiterer Ansatz nahe, dass Organisationen als kulturelle Einheiten betrachtet werden sollten, in denen Interessen, Ideen

⁷ Gareth Morgan, *Images De L'Organisation*, Québec 1999.

⁸ Maria Ivanova, UNEP in *Global Environmental Governance: Design, Leadership, Location*, *Global Environmental Politics*, 10. Jg., 1/2010, S. 30–59, hier: S. 37; Ronald Mitchell, *Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate It?*, in: Oran Young/Leslie King/Heike Schroeder (Eds.), *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*, Cambridge, MA 2008, S. 79–114.

⁹ UK Government, *Multilateral Aid Review*, 1.10.2013, online abrufbar unter www.gov.uk/government/collections/multilateral-aid-review

¹⁰ Hass, *When Knowledge Is Power*, a.a.O. (Anm. 5), S. 22.

¹¹ Ebd. Bernd Siebenhüner, *Learning in International Organizations in Global Environmental Governance*, *Global Environmental Politics*, 8. Jg., 4/2008, S. 92–116; Michael Barnett/Liv Coleman, *Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations*, *International Studies Quarterly*, 49. Jg., 4/2005, S. 593–619; Thomas G. Weiss/Peter J. Hoffman, *The Fog of Humanitarianism: Collective Action Problems and Learning-Challenged Organizations*, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1. Jg., 1/2007, S. 47–65; Emilie M. Hafner-Burton/Alexander H. Montgomery, *Power Positions: International Organizations, Social Networks, and Conflict*, *Journal of Conflict Resolution*, 50. Jg., 1/2006, S. 3–27.

UN-Bewertungsansätze und -kriterien

Bewertungskriterien	Beurteilt anhand von
Materielle Ausstattung	Finanzierung, politische Vorgaben, Personal, Ziele, Effizienz, politische Wirkung, Rechenschaftspflicht
Anpassungsfähigkeit	Entwicklung/Wandel
Soziologisch	Einbeziehung anderer Akteure, Hub-/Vernetzungskapazitäten, Partnerschaften
Normativ/Ideell	Festlegung der Agenda und Gestaltung der Debatte, Wertegenerierung
Ausweitung des Mandats	Organisatorische Veränderungen, Ausweitung des Arbeitsumfangs
Agenda	Konsens/Kontroversen
Erwartung	hoch, mittel, niedrig

Quelle: eigene Zusammenstellung.

und Normen geschaffen, diskutiert und kommuniziert werden.¹² Diese Sichtweise verdeutlicht, wie Fachleute unsere Sichtweisen darüber, was die globalen Herausforderungen sind, prägen und beeinflussen. Die Evaluierungsgruppe der Vereinten Nationen (UN Evaluation Group – UNEG) bezieht normative Ergebnisse ein. Diese definiert sie als »Unterstützung bei der Entwicklung von Normen und Standards in Übereinkommen, Erklärungen, Resolutionen, Rechtsrahmen, Abkommen, Leitlinien, Verhaltenskodizes und anderen Instrumenten zur Festlegung von Normen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene.«¹³ Die Berücksichtigung der Anpassungsfähigkeit der Vereinten Nationen, ihrer Rolle als Kooperationszentrum und ihrer Fähigkeit, normative Werte zu formulieren, ist für die Beurteilung ihrer zukünftigen Relevanz von entscheidender Bedeutung.¹⁴ Die seriöse Beurteilung einer Organisation wie UNDP gleicht hingegen einer Jagd auf Chamäleons: »Jeder realistische Ansatz bei der Organisationsanalyse muss von der Annahme ausgehen, dass Organisationen viele Dinge gleichzeitig sein können.«¹⁵

Sollen also die Funktion, die politischen Leistungen und Ergebnisse oder die normative Rolle untersucht werden? Die aufgeführte Tabelle enthält eine

Liste von Ansätzen und Kriterien für die Organisationsbewertung. Darin werden zunächst konkrete Handlungsfelder wie Finanzierung, Mitarbeiter-effizienz, Zielerreichung und Maßnahmen im Rahmen der Rechenschaftspflicht aufgeführt. Auch die Notwendigkeit, die organisatorischen Entwicklungen im Laufe der Zeit zu bewerten, wird berücksichtigt. Eine dritte Kategorie befasst sich mit der Vernetzung und der ›Hub-Funktion‹ von Organisationen sowie deren Einbeziehung anderer Akteure. Das vierte Kriterium umfasst normative Beiträge wie die Festlegung und Gestaltung der Agenda, die Fähigkeit, politische Gespräche zu gestalten und die Schaffung von Normen. Ein letztes Bewertungskriterium, das sich den meisten Kategorien nicht zuordnen lässt, ist die Wahrnehmung und Erwartung. Diese Kriterien bieten einen Rahmen, in dem die organisatorische Entwicklung des UNDP als Test für seine zukünftige Leistungsfähigkeit betrachtet werden soll.

Das UNDP: Netzwerke, Normen und ›Hubs‹

Das UNDP ist eine ideale Organisation, wenn es darum geht, Innovation und Anpassungsfähigkeit zu analysieren, aber auch hinsichtlich der Notwendigkeit, über die materielle Beurteilung von UN-Organisationen und -Programmen hinauszugehen. Bei der Gründung der Vereinten Nationen waren viele der Meinung, dass die Förderung ökonomischer Sicherheit für die Wahrung des Weltfriedens unerlässlich ist. So enthält Artikel 55 der UN-Charta die Verpflichtung, »die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg« zu fördern. Die UN-Generalversammlung rief im Jahr 1949 das erweiterte Programm für Technische Hilfe (Expanded Programme of Technical Assistance – EPTA) ins Leben, um diese Ziele zu erreichen, die Bemühungen von sechs UN-Organisationen zu koordinieren und Staaten bei der Umsetzung von Plänen zur wirtschaftlichen Entwicklung und bei Ausbildungs- und Förderprogrammen zu unterstützen. Ende des Jahres 1958 gründete die Generalversammlung den UN-Sonderfonds (UN Special

¹² Michael Barnett/Martha Finnemore, *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, *International Organization*, 53. Jg., 4/1999, S. 699–732; Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1998.

¹³ UNEG, *Impact Evaluation in UN Agency Evaluation Systems: Guidance on Selection, Planning and Management*, S. 29, online abrufbar unter www.uneval.org/document/download/1880

¹⁴ Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass jede Bewertung von Organisationen diese auch als Instrumente der Macht, Herrschaft und sogar Ausbeutung analysieren kann.

¹⁵ Morgan, *Images De L'Organisation*, a.a.O. (Anm. 7).

Fund) zur Förderung von Finanzierungsmaßnahmen und technischen Hilfsprogrammen für »investitionsvorbereitende« Projekte, um große Entwicklungsprojekte zu akquirieren.¹⁶ Im Jahr 1965 legte die Generalversammlung die beiden Programme zusammen und gründete das UNDP.¹⁷ Dieser Wandel stellt die beiden ersten Innovationen dar: aus einem Fonds wurde eine Organisation, und die EPTA-Idee etablierte »sich schnell als ganz natürliche Grundlage für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit«.¹⁸

Zu Beginn seiner Arbeit ermittelte UNDP den Entwicklungsbedarf eines Landes, setzte Prioritäten und erarbeitete Programme. In den jeweiligen Staaten nutzt UNDP ein System Residierender Koordinatorinnen und Koordinatoren (Resident Coordinator System – RCS) und verwaltet rund 4000 Entwicklungsprojekte in 170 verschiedenen Ländern. Zu den Maßnahmen gehört beispielsweise die Entwicklung von Postsystemen und Modellen zur sanitären Versorgung für Gesundheitsministerien. Nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) im Jahr 1992 in Rio de Janeiro expandierte das UNDP, um die Bemühungen mehrerer anderer UN-Organisationen im Bereich nachhaltiger Entwicklung zu koordinieren, darunter die der Weltbank-Gruppe und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP). Die Aufgabenstellung wurde in den 1990er Jahren um soziale Entwicklung, Stärkung der Eigenverantwortung der Menschen und humanitäre Hilfe erweitert. Im Jahr 2000 wurden die Zielvorgaben des UNDP durch die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) neu definiert und umfassten nun auch Armutsbekämpfung, Entwicklung alternativer Energiesysteme, Verbesserung der lokalen Gesundheitssysteme und Förderung der Geschlechtergleichstellung.

Das UNDP betreibt eigene politische Initiativen und Programme, fungiert aber gleichzeitig auch als zentrales Netzwerk, das die Arbeit des gesamten UN-Systems koordiniert: Es verwaltet 32 UN-Fonds, Programme, Sonderorganisationen und andere Büros. In dieser Funktion als »Dachorganisation« unterstützt das UNDP die Arbeit des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen

(United Nations Volunteers Programme – UNV), des Fonds für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (United Nations Fund for Science and Technology for Development – UNFSTD), des Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Capital Development Fund – UNCDF) sowie der Ernährungs- und

Das UNDP betreibt eigene politische Initiativen und Programme, fungiert aber gleichzeitig auch als zentrales Netzwerk.

Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization – FAO), der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) und des Welternährungsprogramms (World Food Programme – WFP). Das UNDP hat einerseits Koordinatorfunktion, andererseits fungiert es auch als Inkubatororganisation, die neue Organisationen wie den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA) und den Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (United Nations Development Fund for Women – UNIFEM) fördert, die sich zu eigenständigen Organisationen entwickelt haben.

Unabhängig von seinem Mandat änderte sich das UNDP selbst, nachdem im Jahr 1969 eine Programmüberprüfung im Rahmen des »Jackson Report« stattgefunden hatte. Darin wurden mehr Koordination und Kohärenz gefordert.¹⁹ Im Oktober 2014 fand erneut eine Umstrukturierung des UNDP statt, bei der das Personal um zehn Prozent reduziert und die Organisationsstruktur reformiert wurde. Vor diesen Reformen arbeiteten 60 Prozent der Bediensteten am Hauptsitz des UNDP in New York und 40 Prozent in Regionalbüros. Nach der Umstrukturierung arbeiten 44 Prozent in New York und 56 Prozent in den Regionalbüros.

Im Hinblick auf konkrete Bewertungen gibt der Aid Transparency Index dem UNDP mit 95,4 Punkten eine sehr gute Platzierung und bewertet es mit dem Prädikat »sehr gut«.²⁰ In einer anderen Quelle wird der Personalbestand mit »sehr

¹⁶ UN-Dok. A/RES/1240 (XIII) v. 14.10.1958.

¹⁷ UN-Dok. A/RES/2029 (XX) v. 22.11.1965.

¹⁸ Stephen Browne, *The United Nations Development Programme and System*, Routledge 2011.

¹⁹ UN Doc. DP/5 v. 30.9.1969.

²⁰ UNDP, *UNDP Again Ranked as One of World's Most Transparent Development Aid Organizations*, 20.6.2019, www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2018/UNDP-again-ranked-as-one-of-worlds-most-transparent-development-aid-organizations.html

gut« und die Ressourcen werden mit »ziemlich gut« bewertet. Die Anpassungsfähigkeit und die Förderung normativer Zielvorgaben wie der Geschlechtergleichstellung werden unterschiedlich bewertet.²¹ Am überzeugendsten sind jedoch die ideellen Beiträge. Das UNDP ist bekannt für die Erstellung jährlicher Berichte über die menschliche Entwicklung (Human Development Reports – HDR).²² Diese Publikation, die im Jahr 1990 erstmals veröffentlicht wurde, hat den dominierenden

Das UNDP hat zwar die Agenda geprägt, sein Einfluss auf die Entwicklungsergebnisse ist jedoch nicht so klar zu erkennen.

Entwicklungsansatz durch die Einbeziehung sozialer, politischer und schließlich auch ökologischer Elemente neu definiert. Dieser wurde später durch das Konzept der menschlichen Sicherheit ergänzt, das auf den Überlegungen des indischen Wirtschaftswissenschaftlers und Philosophen Amartya Sen basiert. Der Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index – HDI) ist eine weitere Innovation, da er den Menschen bei der Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt stellt.²³ Mit diesen Initiativen leitete das UNDP eine bemerkenswerte Veränderung der Einstellung der internationalen Gemeinschaft zur Entwicklung ein. Murphy und Browne schreiben: »Das Paradigma der menschlichen Entwicklung war wahrscheinlich der innovativste intellektuelle Beitrag der Vereinten Nationen zur Entwicklung.«²⁴ Dieser Wandel hat auch das Denken über die Entwicklung auf lokaler Ebene beeinflusst, da viele Länder begannen, ihre eigenen Berichte über die menschliche Entwicklung zu verfassen. Dieser Beitrag hat nicht nur die menschliche Entwicklung gefördert, sondern die Staaten auch bei der Bewertung ihrer Stärken,

Kapazitäten und Herausforderungen unterstützt. Tatsächlich wurden diese »Ideen weltweit gefördert und aufgegriffen. Dies wurde durch ein breit angelegtes Programm von Lobbyarbeit und Aufklärung ermöglicht.«²⁵ Das UNDP hat das Problem nicht nur neu definiert, sondern auch einen Lösungsansatz geliefert. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Entwicklungsziele nicht auf arme Menschen ausgerichtet. Die Politik konzentrierte sich auf die staatliche Entwicklung und war oft auf die Entwicklung der Infrastruktur und die Industrialisierung fixiert. Einige bezeichnen die Priorisierung der Armutsbekämpfung als »Supernorm« oder »Cluster von miteinander verbundenen Normen, die zu einem einheitlichen und kohärenten Rahmen zusammengefasst sind.«²⁶ Tatsächlich wurde der zuvor beschriebene Beitrag des UNDP bei der Verabschiedung der MDGs institutionalisiert und im Jahr 2015 erneut in die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) aufgenommen.

Das UNDP hat zwar den Diskurs und die Agenda geprägt, sein Einfluss auf die Entwicklungsergebnisse ist jedoch nicht so klar zu erkennen. Wie ein Beobachter beschreibt, erfolgt der Fortschritt »nicht stetig, sondern in Sprüngen« und bleibt ohne ein »integriertes theoretisches Gesamtkonzept«.²⁷ Einige kritisieren das Ziel der Entwicklung selbst als ethnozentrisch und immer noch zu sehr auf ein industrielles Modell ausgerichtet. Darüber hinaus gibt es Kritikerinnen und Kritiker des UNDP, die der Meinung sind, dass finanzielle Hilfe nicht immer zu Entwicklung führt. Armutszyklen werden möglicherweise durch internationale Kredite aufrechterhalten. Andere stellen die Frage, ob die Agenda der menschlichen Sicherheit zur eigentlichen Aufgabe des UNDP gehört. Einige behaupten, dass die Bemühungen des UNDP um mehr Ressourcen die Organisation dazu gebracht haben, mehr Kompromisse einzugehen. So haben beispielsweise die Beiträge der Europäischen Kommission sowie des Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria eine

²¹ Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), MOPAN 2015-16 Assessments. United Nations Development Programme (UNDP). Institutional Assessment Report, S. 15, abrufbar unter www.mopanonline.org/assessments/undp2015-16/Mopan%20UNDP%20report%20final%20interactive.pdf

²² UNDP, Human Development Reports, hdr.undp.org/. Eine Auswahl der deutschen Übersetzungen sind auf der Webseite der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) zu finden: dgvn.de/un-berichte/

²³ UNDP, Human Development Reports, Human Development Index (HDI), hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi

²⁴ Craig N. Murphy/Stephen Browne, UNDP: Reviving a Practical Human Development Organization, Governance and Sustainability Issue Brief Series, 9/2014.

²⁵ Richard Jolly/Louis Emmerij/Thomas G. Weiss, UN Ideas That Changed the World, Bloomington 2009, S. 191.

²⁶ Sakiko Fukuda-Parr/David Hulme, International Norm Dynamics and the »End of Poverty«: Understanding the Millennium Development Goals, Global Governance, 17. Jg., 1/2011, S. 17–36, hier: S. 18.

²⁷ Jolly/Emmerij/Weiss, UN Ideas That Changed the World, a.a.O. (Anm. 25), S. 186.

institutionelle Anpassung hin zu einer verstärkten Länderarbeit erforderlich gemacht. Ein Bericht verdeutlicht: »Das heutige UNDP hat eine variable Struktur: teils UN-Fonds, teils Entwicklungsorganisation, teils Länderkoordinator und teils Durchführungsorganisation.«²⁸

Anpassung, aber zum Aussterben verurteilt?

Vor dem Hintergrund der Eingangsfrage, ob eine Erfindung des 20. Jahrhunderts in einer Welt des 21. Jahrhunderts funktionieren kann, ist im Fall von UNDP klar, dass sich die Organisation weiterentwickelt hat. Diese Anpassungen stimmen optimistisch, dass das UNDP das Potenzial hat, auch in den nächsten 75 Jahren leistungsfähig und relevant zu bleiben. Angesichts vieler organisatorischer Erweiterungen gibt es jedoch Befürchtungen, dass Kapazität, Personal, Budget und Fokus verwässert werden. Eine ständige Herausforderung für viele UN-Fonds ist die Finanzierung. Im UNDP-Haushalt sind die Ausgaben in den letzten zehn Jahren gestiegen – allerdings gibt es in jüngster Zeit einen Rückgang, und wie bei vielen UN-Organisationen wächst die Sorge um die langfristige Existenz.²⁹ UN-Programme und -Fonds sind in ihrer Grundstruktur defizitär, denn sie wurden »eingesetzt, um einem hochtrabenden Zweck zu dienen, und sie kosten nicht so viel.«³⁰ Ein ehrgeiziges Mandat geht oft mit einem Mangel an strategischen Zielen und zu geringen Ressourcen einher. Zwei Beobachter des UNDP äußern Frustration über vage Mandate und Direktiven. Sie kritisieren, »während das UNDP herumfummelt, brennt das System längst«³¹. Zunehmend anspruchsvolle Mandate werden bei gleichzeitig abnehmender Kapazität immer enttäuschend sein. Insgesamt gesehen ist das UNDP trotz seiner Initiativen eine relativ schwache Organisation. Veränderungsfähigkeit und die Fähigkeit, Ergebnisse zu erzielen, sind zweierlei Dinge. Die Vereinten Nationen sind eine weit verzweigte Organisation mit hoher Komplexität. In mancher

Hinsicht wird jede Beurteilung der Parabel »von den Blinden und dem Elefanten« ähneln, da Bewertungen auf organisatorischer Ebene zwangsläufig nicht das Gesamtbild wiedergeben. Denjenigen, die die UN als veraltet kritisieren, sollte man jedoch entgegenhalten, dass die Organisation über die Fähigkeit zur Weiterentwicklung verfügt. Außerdem werden die Vereinten Nationen immer wichtiger, denn viele Herausforderungen machen nicht an Staatsgrenzen halt, und souveräne Staaten stoßen angesichts von Ebola, Cyberkriminalität, grenzüberschreitendem Terrorismus und des Klimawandels an ihre Grenzen. Mit immer knapper werdenden Ressourcen und Verpflichtungen gegenüber dem UN-System wird jedoch die Kapazität von Organisationen wie UNDP, ihre multidimensionale Arbeit fortzusetzen, immer geringer. Vielleicht gelten die Worte des zweiten UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld auch heute noch: »Wir sollten das Wetter und nicht das Schiff für die Stürme verantwortlich machen.«³²

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Dr. Alynna J. Lyon

The Evolution of the UNDP pp. 124–129

Can the UN, a 20th century invention, function in a 21st century world? Does the UN have capacities to adapt and evolve? The United Nations Development Programme (UNDP) is an organization within the UN system that can evolve, adapt many immeasurable contributions that add to global governance. It was central to move the idea of development away from a focus on states and their economies, towards a view that prioritizes people and creating sustainable communities. While questions remain about its impact, it presents a strong example of an organization with the capacity to adapt in a dynamic global environment.

Keywords: Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Entwicklungszusammenarbeit, UN-Reform, Global Governance, United Nations Development Programme (UNDP)

²⁸ Murphy/Browne, UNDP, a.a.O. (Anm. 24), S. 3.

²⁹ Global Policy Organization, www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/the-financing-of-the-un-programmes-funds-and-specialized-agencies.html

³⁰ Craig N. Murphy, *The United Nations Development Programme: A Better Way?* Cambridge 2006, S. 17.

³¹ Murphy/Browne, UNDP, a.a.O. (Anm. 24), S. 4.

³² Dag Hammarskjöld, *Together in Our Concern, Our Hopes, and Our Determination*, Address by the Secretary-General at a Dinner in His Honor Given by the American Association for the United Nations in Co-Operation with the New York University Institute for Review of United Nations Affairs, 14.9.1953.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2018

- Erhebliche Differenzen zwischen den ständigen Mitgliedern
- Sicherheitsrat bleibt in einigen Fragen paralyisiert
- Länderschwerpunkte in Afrika und im Nahen Osten

Der **Sicherheitsrat der Vereinten Nationen** setzte sich im Jahr 2018 neben den fünf ständigen aus den nichtständigen Mitgliedern Äquatorialguinea, Äthiopien, Bolivien, Côte d'Ivoire, Kasachstan, Kuwait, Niederlande, Peru, Polen und Schweden zusammen. Es fanden 288 Sitzungen statt, davon 275 öffentlich. Der Rat verabschiedete 54 Resolutionen, 21 präsidientielle Erklärungen, 32 Briefe des Präsidenten sowie 87 Presseerklärungen. Daran gemessen war es das zweit-arbeitsreichste Jahr in der Geschichte des Rates. Durch eine größere Uneinigkeit unter den Mitgliedern wurde das Prinzip des Multilateralismus zunehmend auf die Probe gestellt.

Abstimmungsverhalten

Die Zahl der verabschiedeten Resolutionen sank im Jahr 2018 auf 54 im Vergleich zum Vorjahr mit 61 Resolutionen. Von diesen Resolutionen wurden 45 im Konsens beschlossen. In sieben Abstimmungen gab es Enthaltungen; drei Entwürfe scheiterten an Vetos ständiger Mitglieder, vier Entwürfe an der erforderlichen Mindeststimmzahl. Insgesamt wurde eine größere Zahl von Resolutionen nicht einstimmig verabschiedet. Dies entspricht der Tendenz

der letzten acht Jahre. Zudem gab es vier prozedurale Abstimmungen – eine Zahl, die seit den frühen 1990er Jahren nicht mehr erreicht wurde.

Gescheiterte Resolutionsentwürfe

Bolivien und Russland stimmten gegen den Entwurf S/2018/156 zu Jemen; China und Kasachstan enthielten sich. Der Entwurf war auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta verfasst worden. Im Anschluss wurde Resolution 2402 verabschiedet, die sich ebenfalls mit Jemen befasste und das Sanktionsregime verlängerte.

Der Entwurf S/2018/321 hatte den Einsatz chemischer Waffen in Duma in Syrien zum Gegenstand. Bolivien und Russland stimmten dagegen, China enthielt sich. Russland wandte ein, die USA versuchten mit der Resolution, den ehemaligen Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW) und der UN wieder einzurichten und bezeichnete dies als provokativ.

Gegen den am gleichen Tag eingebrachten russischen Entwurf zu Syrien S/2018/175 stimmten Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Peru, Polen, Schweden und die USA. Côte d'Ivoire und Kuwait enthielten sich. Die Reso-

lution fördere den politischen Prozess in keiner Weise, und Russland sei nicht an Einigkeit und Kompromissen interessiert, so die Gegner. Ebenso scheiterte der russische Entwurf S/2018/322 an den Gegenstimmen Frankreichs, Großbritanniens, Polens und der USA. Äquatorialguinea, Côte d'Ivoire, Kuwait, Niederlande, Peru und Schweden enthielten sich. Hauptkritikpunkt war, dass mit dem Entwurf kein professioneller, unabhängiger und unparteilicher Mechanismus betreffend die Verantwortlichkeit für den Einsatz von chemischen Waffen in Duma etabliert worden wäre. Für den Entwurf S/2018/355 stimmten lediglich Bolivien, China und Russland. Die Resolution befasste sich mit den Luftangriffen auf Syrien im April durch die USA unter Beteiligung von Frankreich und Großbritannien. Es handelte sich um einen Entwurf Russlands, der die Aggression der USA und seiner Verbündeten gegen Syrien verurteilte.

Der Entwurf S/2018/516 zum Konflikt zwischen Israel und Palästina scheiterte am Veto der USA. Äthiopien, Großbritannien, die Niederlande und Polen enthielten sich. Die USA bezeichneten den Entwurf als einseitig gegen Israel gerichtet. Sodann scheiterte auch der zum gleichen Thema eingebrachte Entwurf der USA, die als einzige dafür stimmten.

Enthaltungen

China und Russland enthielten sich bei Resolution 2449, mit der das Mandat zur grenzüberschreitenden Leistung von humanitärer Hilfe in Syrien verlängert wurde. China betonte, dass sich internationale Hilfsmechanismen an die Prinzipien der Neutralität, Unparteilichkeit und Nichtpolitisierung sowie das

einschlägige Völkerrecht halten sollten. Russland kritisierte den Mechanismus als selektiv und intransparent.

China und Russland enthielten sich ferner bei Resolution 2448 zur Zentralafrikanischen Republik, die das Mandat der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA) verlängerte. Russland war mit dem aus seiner Sicht Mangel an Respekt im Rat unzufrieden. China betonte, man müsse die Belange aller relevanten Parteien in den Diskussionsprozess einbeziehen.

Enthaltungen gab es zudem bei der Abstimmung zu Resolution 2441 zu Libyen. Russland kritisierte die Aufnahme von sexueller und geschlechtsbezogener Gewalt als ein separates Kriterium zur Verhängung von Sanktionen.

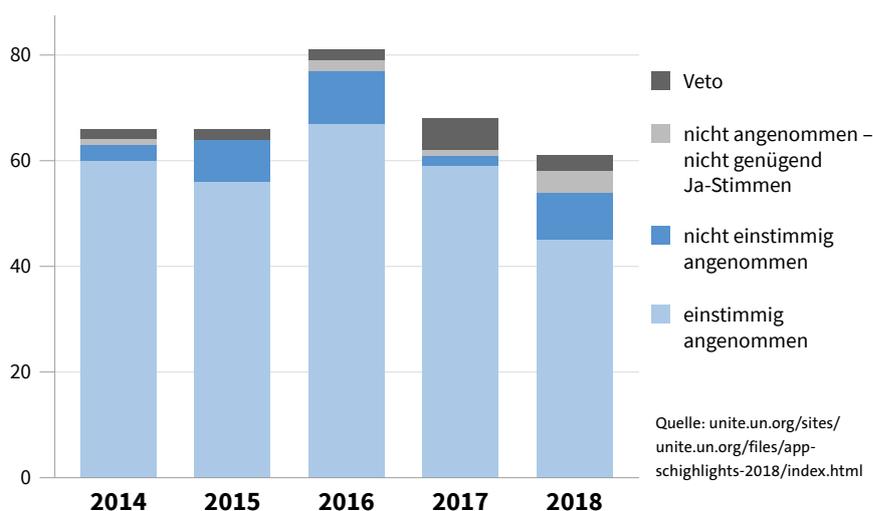
Äthiopien, Bolivien und Russland enthielten sich bei den Resolutionen 2414 und 2440. Diese verlängerten das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO). Resolution 2414 wurde insbesondere eine mangelnde Transparenz und Ausgewogenheit vorgeworfen. In Bezug auf Resolution 2440 sei das Selbstbestimmungsrecht der westsaharischen Bevölkerung nicht hinreichend berücksichtigt worden.

Sechs Enthaltungen gab es jeweils zu den Resolutionen 2418 und 2428. Beide erweiterten die Sanktionen gegen Südsudan. Es enthielten sich Äquatorialguinea, Äthiopien, Bolivien, China, Kasachstan und Russland.

Russland enthielt sich auch bei der Abstimmung zu Resolution 2422, die sich mit dem Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe (Mechanism for International Criminal Tribunals – MICT) befasst.

Resolution 2410 verlängerte das Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Justiz in Haiti (United Nations Mission for Justice Support in Haiti – MINUJUSTH). China und Russland enthielten sich. Russland kritisierte, dass die Resolution

Abstimmungen über die Resolutionsentwürfe des Sicherheitsrats 2014–2018



auf Kapitel VII basiere, obwohl sie primär ein Mandat zur Kapazitätsbildung und der Überwachung der Menschenrechte habe.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Die Sitzungen des Rates umfassten zu 72 Prozent länderspezifische und zu 28 Prozent thematische Aspekte. Der Einsatz von Nervengas in Großbritannien wurde als zusätzliches Thema auf die Agenda des Rates gesetzt. Die Situation in Sierra Leone wurde dagegen von der Agenda gestrichen. Zwei Abstimmungen zur Agenda – Syrien sowie Spannungen im Asowschen Meer – verfehlten die erforderliche Stimmzahl.

Länderspezifische Aspekte

50 Prozent der länder- und regionenspezifischen Sitzungen widmeten sich Afrika; 32,5 Prozent dem Nahen Osten; 7,8 Prozent Europa; 5,3 Prozent Asien und 4,4 Prozent den amerikanischen Staaten. Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, die Demokratische Republik Kongo, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kolumbien, Libanon, Libyen, Mali, Nordkorea, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Westsahara, die Zentralafrikanische Republik sowie Zypern waren Gegenstand von Resolutionen.

Bereits das Abstimmungsverhalten zeigte, dass in Bezug auf Syrien weiter

erhebliche Uneinigkeit herrscht. Insgesamt fanden 30 Treffen statt, nur drei Resolutionen wurden verabschiedet (2401, 2426, 2449). Bezüglich des Einsatzes chemischer Waffen in Ost-Ghuta im Januar waren sich die Staaten zwar einig, dass der Einsatz zu verurteilen sei, allerdings wichen die Meinungen über die Glaubwürdigkeit der Vorwürfe, die Identifizierung der Urheber und die Reaktion erheblich voneinander ab. Im Februar wurde Resolution 2401 verabschiedet, mit der der Rat verlangte, die Feindseligkeiten in Syrien für 30 Tage einzustellen, um humanitäre Hilfe zu ermöglichen. Die Kampfhandlungen in Ost-Ghuta dauerten jedoch an, dringend benötigte Konvois erreichten nicht ihr Ziel. Auch nachdem im April in Duma chemische Waffen eingesetzt worden waren, waren die Mitgliedstaaten nicht in der Lage, eine gemeinsame Resolution zu verabschieden. In Bezug auf die militärischen Einsätze der USA und ihrer Verbündeter offenbarten sich ebenso die Spannungen im Rat. In der zweiten Jahreshälfte fand die Syrien-Konferenz in Astana statt. Iran, Russland und die Türkei bekräftigten ihren Willen, Terroristen zu bekämpfen, die Zivilbevölkerung zu schützen, Syrien wiederaufzubauen und den politischen Prozess voranzutreiben. Auch dies brachte keinen Durchbruch, zugleich legte der UN-Sondergesandte für Syrien Staffan de Mistura sein Amt zum Ende des Jahres nieder. Im Dezember

verabschiedete der Rat Resolution 2449 und verlängerte das Mandat zur Bereitstellung humanitärer Hilfe.

Auch in Bezug auf den Konflikt zwischen Israel und Palästina blieb der Sicherheitsrat gespalten. Es fanden 17 Treffen statt, eine Resolution wurde nicht verabschiedet. Nach der Entscheidung der USA im Jahr 2017, Jerusalem als die Hauptstadt Israels anzuerkennen, kam es Anfang des Jahres 2018 zu massiven Ausschreitungen im Westjordanland und im Gazastreifen.

Bezüglich Jemen wurden neun Sitzungen abgehalten. Der Konflikt zwischen der Regierung und den Huthi-Rebellen dauert bereits seit dem Jahr 2015 an. Angesichts der verheerenden humanitären Versorgungslage konnten die Staaten immerhin zwei Resolutionen verabschieden. Mit Resolution 2402 verlängerte der Rat Sanktionen gegen Jemen, nachdem Russland ein Veto gegen einen Alternativentwurf eingelegt hatte. Im Dezember verabschiedeten die Staaten Resolution 2451, die die Errichtung und Entsendung eines für 30 Tage tätigen Vorausteams vorsah, um die Stockholmer Vereinbarung umzusetzen und zu überwachen (S/2018/1134).

In 29 Sitzungen und elf Resolutionen (2400, 2406, 2411, 2412, 2416, 2418, 2425, 2428, 2429, 2438, 2445) widmete sich der Rat Sudan und Südsudan. Bereits im Januar war es in Südsudan zu Verletzungen der Waffenstillstandsvereinbarung von Dezember 2017 gekommen. Im März forderte der Rat daher ein Ende der Kämpfe und signalisierte den Einsatz aller Mittel, um der Gewalt Einhalt zu gebieten. Mit den Resolutionen 2418 und 2428 verschärfte der Rat Sanktionen gegen Personen, die den Frieden blockierten. Allerdings bestand Uneinigkeit, ob schärfere Sanktionen das richtige Mittel seien. Im September wurde schließlich die wiederbelebte Friedensvereinbarung unterzeichnet.

Darüber hinaus wurde die Lage in Darfur und Abyei diskutiert. Im Rahmen der Verlängerung des Mandats des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) konnten einige Fragen zwischen den Staaten nicht geklärt werden, sodass

mit Resolution 2425 die Verlängerung des Mandats hinausgeschoben wurde. Resolution 2429 holte dies nach und machte den Abzug von spezifischen Indikatoren und Richtwerten abhängig.

In Bezug auf die Demokratische Republik Kongo fanden zehn Treffen des Rates statt, drei Resolutionen wurden verabschiedet (2409, 2424, 2439). Die für Ende des Jahres 2017 angesetzten Wahlen mussten mehrfach verschoben werden, sodass sie schließlich erst in den letzten Tagen des Jahres 2018 stattfanden. Die Verschiebungen waren von erheblichen Protesten begleitet. Mit Resolution 2409 verlängerte der Rat das Mandat der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO) und fokussierte dieses auf den Schutz der Zivilbevölkerung, die Vorbereitung der Wahlen sowie die Umsetzung der Vereinbarungen. Resolution 2439 verurteilte Angriffe bewaffneter Gruppen und deren Rolle bei der Verschärfung des fortwährenden Ebola-Ausbruchs.

Thematische Aspekte

Der Sicherheitsrat beschäftigte sich mit den Themen internationaler Terrorismus; Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen; Friedenssicherung und -konsolidierung; Friedensmissionen der UN; Frauen, Frieden und Sicherheit; Kinder in bewaffneten Konflikten; Kooperation mit nationalen Organisationen; Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten; internationale Strafgerichtsbarkeit; Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit; Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit sowie mit seinen Arbeitsmethoden.

Zum Thema Nichtverbreitung wurden in erster Linie Fragen der Prävention diskutiert. Auch der Vorwurf Großbritanniens gegen Russland stand im Raum, das Nervengas Nowitschok in Salisbury eingesetzt zu haben, um zwei Menschen zu töten. Der russische Delegierte wies die Vorwürfe zurück. Die einstimmig verabschiedete Resolution 2417 verurteilt den Einsatz von Hunger als ein Mittel der Kriegsführung.

Resolution 2419 beinhaltet Aspekte zur Rolle der Jugend bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit.

Resolutionen nach Kapitel VII der UN-Charta

27 der 54 verabschiedeten Resolutionen wurden auf Grundlage von Kapitel VII erlassen. 21 betrafen Afrika. Die Resolutionen zu Südsudan (2418) und zur Nichtverbreitung von Kernwaffen (2407) nehmen direkten Bezug auf Artikel 41 der UN-Charta. 20 der 27 Resolutionen beschäftigten sich mit der Verlängerung oder Änderung von Mandaten von Friedensoperationen und Sanktionsregimen.

Friedensmissionen und sonstige Einsätze

Der Rat fasste Beschlüsse zu elf der 15 Friedensmissionen sowie zu sechs der zehn politischen Missionen. In den meisten Fällen wurden Mandate verlängert. Die Missionen MINUJUSTH, UNAMID und die Interims-Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (United Nations Interim Security Force for Abyei – UNISFA) wurden in ihrer Truppen- und Polizeistärke verkleinert. Die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) wurde neu angeordnet, die Zusammensetzung jedoch nicht verändert. Die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL) wurde zum 30. März 2018 nach 14 Jahren beendet.

Länderbesuche

Die Mitglieder des Rates unternahmen drei Länderbesuche: im Januar nach Afghanistan, im Mai nach Bangladesch und Myanmar sowie im Oktober in die Demokratische Republik Kongo.

Judith Thorn

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Judith Thorn, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2017, VN, 3/2018, S. 130ff., fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat | Tagungen 2018

- Sondertagung zur Lage der Menschenrechte im Gazastreifen
- Neues Untersuchungsformat ›IIIM‹
- Rückzug der USA

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (Human Rights Council – HRC) hielt im Jahr 2018 drei reguläre Tagungen (37. Tagung: 26.2.–23.3.; 38. Tagung: 18.6.–6.7.; 39. Tagung: 10.–28.9.) und eine Sondertagung (18.5.) ab. Diese befasste sich mit der Menschenrechtslage im Zuge der Proteste ab März 2018 im Gazastreifen. Die Anzahl der Resolutionen verringerte sich deutlich, von 113 im Jahr 2017 auf 86 im Berichtszeitraum. Dies wird als erster Erfolg der Effizienzinitiative gewertet, die im Jahr 2015 der damalige deutsche UN-Botschafter Joachim Rucker in Genf in seiner Tätigkeit als Ratspräsident in die Wege geleitet hatte.

Neuland beschrift der HRC in Bezug auf Myanmar. Mittels Resolution 39/2 wurde ein zeitlich unbegrenzter Untersuchungsausschuss eingerichtet, um schwerwiegende Verletzungen des Völkerrechts seit dem Jahr 2011 zu ermitteln sowie Anklageschriften für potenzielle Strafverfahren auszuarbeiten. Es wurde der Internationale, unparteiische und unabhängige Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die in Myanmar begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung eingerichtet (International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons responsible for the Most Serious Crimes under International Law – IIIM). Hier werden nicht nur Fakten gesammelt, sondern Personen namhaft gemacht. Die Feststellungen müssen allerdings gerichts-fest sein. Interessant war außerdem, dass dieses Mandat in einer Kooperation von Europäischer Union (EU) und Pakistan im Namen der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) auf den Weg gebracht worden war.

Der scheidende Hohe Kommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al-Hussein stellte in der 38. Tagung die Gefahren von Extremistinnen und Extremisten und autoritären Führungspersonen für die universalen Menschenrechte in den Vordergrund. Er ließ es sich nicht nehmen, in seinem Vortrag ausdrücklich Ungarn und dessen Gesetzesinitiative zu erwähnen, die Menschenrechtsüberwachung durch nichtstaatliche Organisationen (NGOs) zu Migration an der Grenze zukünftig unter Strafe zu stellen. In Bezug auf die Arbeit der Mandatsträgerinnen und -träger der Sonderverfahren (special procedures) stellte der Hohe Kommissar fest, dass rund 40 Staaten in den fünf Jahren seiner Amtszeit keine einzige Visite zugelassen hätten, darunter Ägypten, Bahrain, Belarus, Bolivien, die Demokratische Republik Kongo, Iran, Jamaika, Jemen, Kolumbien, Nicaragua, Pakistan, Simbabwe, Turkmenistan und Uganda.

Die neue Hohe Kommissarin für Menschenrechte Michelle Bachelet sagte in ihrer ersten Stellungnahme zur 39. Tagung zu, im Sinne ihres Vorgängers schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen weiterhin öffentlich zu benennen und Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger tatkräftig zu unterstützen. Sie unterstrich ihr Engagement zugunsten multilateraler Problemlösungen und sagte zu, in die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) Menschenrechte prominenter einzubringen.

Sondertagung

Die Resolution S-28/1 beauftragte eine zu berufende Untersuchungskommission, die Lage der Menschenrechte nach den Protesten im Gazastreifen ab

März 2018 gemäß den internationalen Menschenrechten wie auch dem humanitären Völkerrecht zu untersuchen. Die Protestaktionen und die robuste Antwort der israelischen Sicherheitskräfte waren der Sondertagung vorausgegangen. Die Resolution weist die Kommission an, ihre Ergebnisse mündlich zur 39. und schriftlich zur 40. Tagung im März 2019 vorzulegen. Die Resolution wurde mit 29 Stimmen dafür, zwei dagegen – Australien, USA – und 14 Enthaltungen verabschiedet.

37. Tagung

Unruhe verbreitete China mit seinem Resolutionsentwurf 37/L.36 zur Förderung der internationalen Menschenrechte im Rahmen einer ›Win-win‹-Zusammenarbeit. Das Denken in diesem Format im Kontext der Menschenrechte war ungewöhnlich. In der Präambel zum Resolutionsentwurf wollte China solche ›Win-win‹-Situationen als einzig mögliche Option der Zusammenarbeit festschreiben. Demnach wären die Souveränität und territoriale Integrität des Staates unabdingbare Voraussetzung für eine Beurteilung der Menschenrechtslage geworden. Das ist eine alte Argumentation im neuen Gewand, um sich der kritischen Bewertung durch internationale Mechanismen wie den UN-Menschenrechtsvertragsorganen, der UN-Sonderverfahren oder im Rahmen des Verfahrens der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) zu entziehen.

Nach mehreren Verhandlungsrunden hatte sich nicht nur der Titel geändert: Aus dem ›Win-win‹-Ansatz war eine gegenseitige nutzenbringende Zusammenarbeit geworden, dessen Begriffe und Verständnis zwar immer noch vage blieben, aber eher im Rahmen der Gründungsresolution A/RES/60/251 zum HRC im Jahr 2006 verortet werden konnten. Darin beauftragt die UN-Generalversammlung den Rat unter anderem, Menschenrechte im Rahmen gegenseitiger Kooperation durchzusetzen. Es blieb ein Unbehagen. War dieser Vorstoß Chinas doch Teil einer seit dem Jahr 2016 im Rat zu beobachtenden Dynamik, Entwürfe für Resolutionen



Michelle Bachelet, Hohe Kommissarin für Menschenrechte, äußert sich anlässlich der Eröffnung der 39. ordentlichen Sitzung des Menschenrechtsrats am 10. September 2018.

UN PHOTO: JEAN-MARC FERRÉ

und Erklärungen des HRC-Präsidenten vorzulegen, in denen Chinas staatszentrierte Sicht auf die Menschenrechte legitimiert werden sollte. Die USA beantragten eine Abstimmung und lehnten die Resolution 37/23 ab. 17 Mitgliedsstaaten, darunter alle westlichen Ratsmitglieder, enthielten sich, 28 stimmten dafür. Tunesien hatte an der Abstimmung nicht teilgenommen.

Die Lage der Menschenrechte in Syrien, insbesondere in Ghuta, wurde in einer Dringlichkeitsdebatte erörtert. Die Unabhängige internationale Untersuchungskommission für die Arabische Republik Syrien wurde mittels Resolution 37/29 ermächtigt, Ergebnisse der Untersuchung bei der UN-Generalversammlung mit auswerten zu dürfen. Dabei können Personen namhaft gemacht werden, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind.

Kein Ruhmesblatt stellte für die Mitglieder der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG) die Diskussion und Abstimmung über die von Russland eingebrachte Resolution 37/3 zur Integrität des Justizwesens dar. Dahinter verbargen sich Fälle wie das US-Gefangenenlager in der Bucht von Guantánamo, das Abu-Ghraib-Gefängnis in Irak oder

frühere geheime Haftzentren in Polen. Der Resolutionstext forderte ein Recht aller auf einen fairen Prozess. Natürlich war diese Resolution gegen alle in dieses System verwickelte Staaten und deren Vertuschungsbemühungen gerichtet. Die USA warfen Russland vor, selbst rechtstaatliche Normen mit Füßen zu treten und insofern nicht legitimiert zu sein, die Verletzung von Rechten bei anderen anzuklagen. Dies ist eine zweischneidige Argumentation, da es zahlreiche Staaten, auch die USA, selbst betrifft. Die EU hatte einige Änderungen des Textentwurfs verhandelt, entschied sich bei der Abstimmung aber für eine Enthaltung. Die Resolution 37/3 wurde mit 23 Stimmen dafür, zwei dagegen – Georgien und die USA – und 22 Enthaltungen angenommen.

Die Bundesregierung fiel an drei Stellen positiv auf. Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe Bärbel Kofler stellte einen freiwilligen Beitrag Deutschlands für das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Höhe von 2,7 Millionen Euro für das Jahr 2018 in Aussicht. Deutschland gehörte zusammen mit Brasilien, Liechtenstein,

Mexiko und Österreich zu den Hauptunterstützern für die Resolutionen zum Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter (37/2) und zum Recht auf angemessenes Wohnen (37/4), zusammen mit Brasilien, Finnland und Namibia. Beide Resolutionen wurden im Konsens verabschiedet.

38. Tagung

Den Paukenschlag bei der 38. Tagung setzten die USA, die ihren Rückzug aus dem HRC unter anderem mit Verweis auf die systematisch betriebene, unfaire Behandlung Israels durch den Rat verkündeten. Zum ersten Mal in der Geschichte des HRC schied ein Land vor Ende seiner Mitgliedschaft freiwillig aus. Island wurde ersatzweise als Mitglied bis zum Ende des Jahres 2019 gewählt. Die USA waren an vielen wichtigen Weichenstellungen im Rat maßgeblich beteiligt. Diese Dynamik zu Länder- und zu thematischen Resolutionen ist nicht leicht zu ersetzen. Die USA hatten sich unter anderem für die Länderresolution zu Sri Lanka wie zur Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit stark gemacht und dabei Ägypten und Pakistan dazu bewegt, die entsprechenden Resolutionstexte an den normativen Wortlaut der universalen Menschenrechte anzupassen.

In seinem Bericht zur Meinungsfreiheit im Internet (A/HRC/38/35) nahm der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung David Kaye die Staaten und Unternehmen in die Pflicht und verwies auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Es sei eine Gratwanderung, wenn Regierungen Maßnahmen gegen Drohungen und Missbrauch ergreifen, die unter gegebenen Umständen jedoch als Zensur unliebsamer Meinungen genutzt werden. Das Gesetz in China zur Cybersicherheit im Jahr 2016 oder die Einrichtung der ›Großen Firewall‹ seien dafür exemplarisch. Da in China keine unabhängige Justiz existiere, könnten missbräuchliche Anwendungen von Sicherheitsregeln auch nirgends unparteiisch überprüft werden.

Interessanter als sonst war die Debatte zum sechsten Tagesordnungspunkt, dem UPR. Togo schlug im Namen der Gruppe der afrikanischen Staaten vor, zukünftig nur noch solche Empfehlungen an den zu überprüfenden Staat zu richten, die dieser realistisch umsetzen könne. Dabei müssten die vorhandenen nationalen Strukturen berücksichtigt und insgesamt ein inklusiver Ansatz gewählt werden. Kurzum: Die Staaten sollten nicht mit normativen Ansprüchen überfordert werden. Paraguay und 27 andere Staaten verwiesen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme darauf, dass es eine ausdrückliche Hilfestellung durch die Vereinten Nationen bei der Umsetzung von Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage gebe und kein Grund bestehe, auf dem Status quo zu verharren. Russland wiederum kritisierte zusammen mit 21 anderen Staaten die jüngste Praxis des OHCHR, nach Abschluss des UPR-Verfahrens die Regierung anzuschreiben und Empfehlungen hervorzuheben, die als besonders dringlich eingestuft werden. Eine derartige Qualifizierung der Empfehlungen durch das OHCHR sei nicht akzeptabel und in den Regularien zum UPR nicht vorgesehen. Letzteres ist korrekt, doch das OHCHR ist frei, zu Menschenrechtssagen Stellung zu beziehen, wann immer das Amt dies als notwendig und der Lage angemessen erachtet.

39. Tagung

Neben dem Untersuchungsmechanismus IIIM zu Myanmar war die Resolution zur Menschenrechtslage in Venezuela ein weiteres Novum. Die Resolution 39/1 war von der Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (Group of Latin American and Caribbean States – GRULAC) eingebracht worden. Hauptsächlich legte in der Vergangenheit die WEOG eine länderbezogene Resolution vor, wenngleich es sich hier nicht um ein Ländermandat handelte. Die Resolution beauftragte das OHCHR, zur 41. Ratssitzung im Juni 2019 einen schriftlichen Bericht vorzulegen. Venezuela war im September 2018 noch Ratsmitglied.

Der Sprecher der Untersuchungskommission zu Burundi legte die Auswertung von 400 Zeugenbefragungen vor (A/HRC/39/63 und A/HRC/39/CRP.1). Die Kommission bewertete einzelne Ereignisse als Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die im Jahr 2017 zusätzlich etablierte Expertenkommission zu Burundi bezweifelte unter anderem die Unabhängigkeit der Justiz und befürwortete die Vorlage der Ergebnisse vor dem Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC). Eine Empfehlung, die der Resolutionstext (39/14) nicht ausdrücklich übernahm, aber mit dem Hinweis auf die Eröffnung eines Verfahrensvorgangs beim ICC diplomatisch verbrämt erwähnte.

Der HRC nahm den Text einer Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbäuerinnen und -bauern und anderen Menschen an, die in ländlichen Regionen arbeiten (39/12). Endgültig muss die Erklärung von der UN-Generalversammlung verabschiedet werden. Von den westlichen Staaten ergriff in der Aussprache allein die Schweiz das Wort, um sich zwar kritisch zum Inhalt, aber lobend zum Diskussionsprozess zu äußern. Andere westliche Staaten, einschließlich Deutschland, blieben stumm und stimmten mit Enthaltung oder dagegen.

Erstmals gab es eine Debatte zum Bericht über Repressalien und Einschüchterung von zivilgesellschaftlichen Akteuren aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit UN-Einrichtungen (A/HRC/39/41). Der Beigeordnete Generalsekretär für Menschenrechte Andrew Gilmour listete in seinem Bericht 45 Fälle von Repression auf. Dies betraf auch Staaten, die entweder Mitglieder des Rates sind oder für dessen Mitgliedschaft kandidiert haben, so Ägypten, Bahrain, Burundi, China, die Demokratische Republik Kongo, Irak, Japan, Kuba, Mexiko, Pakistan, die Philippinen, Saudi-Arabien, Ungarn und Venezuela.

Resümee

Auch im Jahr 2018 entwickelte der HRC sein Instrumentarium weiter fort. Der IIIM knüpft an die Entwicklung der

Untersuchungskommissionen (Commissions of Inquiry – COI) an, deren Untersuchungsauftrag und -umfang signifikant erweitert wurden. Gemessen an dem, was dem HRC möglich ist, liegen mittlerweile nicht nur umfassend ausgewertete Dokumente zur Menschenrechtslage weltweit vor. Auch das Instrumentarium der öffentlichen und kontinuierlichen Überwachung wird differenzierter. Das daraus ableitbare Handeln müssen die Staaten allerdings nach wie vor selbst in die Hand nehmen, durch Mehrheitsbildung im Rat und Verwendung der Daten in anderen Kontexten.

Unbeschadet der fortbestehenden Konflikte zwischen Staatengruppen festigte sich die Bereitschaft im Rat, bei themenähnlichen Resolutionen Kooperationen einzugehen. So legten Ägypten und Mexiko jeweils eine gemeinsame Fassung zu den vormals miteinander konkurrierenden Themen Terrorismusbekämpfung und Agenda 2030 vor. Gemessen an den bisherigen politischen Vorbehalten und angesichts der Diplomatie als ein Grundpfeiler der Aktivität des Rates kann von einer Veränderung mit praktischem Wert gesprochen werden.

Ohne Zweifel sind die Bemühungen Chinas, den Menschenrechtsbereich zu reformieren, ernst zu nehmen. Die chinesische Diplomatie beharrt nicht nur den HRC, sondern setzt UN-Menschenrechtsmechanismen unverhohlen unter Druck und drängt auf Kürzungen im ordentlichen UN-Haushalt, die gezielt die Menschenrechtsinstitutionen betreffen.

Die neu ins Amt berufene Hohe Kommissarin für Menschenrechte setzt auf mehr Dialog zwischen den Staaten, um konkrete Ergebnisse zu erzielen. Menschenrechte sollen in den UN-Organen ein größeres Gewicht erhalten und zentrales Instrument zur Konfliktprävention werden.

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2017, VN, 3/2018, S. 133ff. fort.)

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission | 70. Tagung 2018

- Zwei Themen abgeschlossen
- Erster Bericht zu Umweltschutz und bewaffneten Konflikten
- Neuer Berichterstatter zu allgemeinen Rechtsgrundsätzen

Die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** ist als Unterorgan der Generalversammlung mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts beauftragt. Im Jahr 2018 trafen sich die 34 Mitglieder zu ihrer 70. Tagung (30.4.–1.6. und 2.7.–10.8.2018), die mit Gedenkfeierlichkeiten eingeleitet wurde.

Interpretation von Verträgen

Nach zehn Jahren schloss die Kommission ihre Arbeit zum Gebrauch nachfolgender Vereinbarungen und Praxis als Mittel der Interpretation von Verträgen durch Annahme in zweiter Lesung von 13 Entwurfsschlussfolgerungen samt Kommentierung ab. Diese wurden der Generalversammlung zur Kenntnisnahme vorgelegt. Es erfolgte auf der Grundlage der Stellungnahmen von Staaten und internationalen Organisationen sowie eines fünften Berichts des deutschen Berichterstatters Georg Nolte eine geringfügige Überarbeitung der zwei Jahre zuvor in erster Lesung angenommenen Entwurfsschlussfolgerungen. Erwähnenswert ist, dass Titel und Absatz 1 der Entwurfsschlussfolgerung 5 geändert wurden, um auszuschließen, dass *ultra-vires*-Akte, also getroffene Entscheidungen außerhalb der Kompetenzen der entscheidenden Stelle, als nachfolgende Praxis berücksichtigt werden. Ein Änderungsvorschlag des Sonderberichterstatters betreffend die Entwurfsschlussfolgerung 13 zu Äußerungen von Sachverständigengremien für Verträge wurde nicht angenommen. Der Vorschlag sah eine ausdrückliche Anerkennung vor, dass solche Äußerungen im Rahmen von Artikel 31 Absatz 1 und von Artikel 32 des Wiener Übereinkommens über das

Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties – VCLT) zur Interpretation der jeweiligen Verträge beitragen können.

Völkergewohnheitsrecht

Ebenfalls abgeschlossen hat die ILC ihre sechsjährige Arbeit zur Identifikation von Völkergewohnheitsrecht mit der Annahme in zweiter Lesung von 16 Entwurfsschlussfolgerungen samt Kommentierung. Sie wurden der Generalversammlung zur Kenntnisnahme vorgelegt. Auch hier erfolgte auf der Grundlage von Stellungnahmen von Staaten und internationalen Organisationen sowie eines fünften Berichts des Berichterstatters eine geringfügige Überarbeitung der zwei Jahre zuvor in erster Lesung angenommenen Entwurfsschlussfolgerungen. Die einzige nennenswerte Änderung ist, dass der Entwurfsschlussfolgerung 15 betreffend die Regel für Völkergewohnheitsrechtverweigerer (*persistent objector*) ein Absatz 3 hinzugefügt wurde, demzufolge diese keinen Einfluss auf Regeln zwingenden Völkerrechts habe. Demgegenüber wurden größere Änderungen in den Kommentaren vorgenommen, um insbesondere Bedenken aus den Stellungnahmen der Staaten zu begegnen. So wurde etwa in den Kommentar zu Entwurfsschlussfolgerung 8 aufgenommen, dass in bestimmten Situationen der Praxis besonders betroffener Staaten ein größeres Gewicht zukommen kann. Auffallend ist ferner, dass einige Änderungsvorschläge des Berichterstatters nicht übernommen wurden, aus Sorge, sie erschwerten die Identifikation von Völkergewohnheitsrecht. Dies betrifft den Vorschlag zur Entwurfsschlussfolgerung 6, Absatz 1, dass Unfähigkeit vorsätzlich geschehen müsse,

um als Staatenpraxis gewertet werden zu können.

Schutz der Atmosphäre

Zum Thema Schutz der Atmosphäre legte der Berichterstatter seinen fünften Bericht vor, der die Umsetzung, Einhaltung und Beilegung von Streitigkeiten thematisierte und diesbezüglich drei neue Entwurfsrichtlinien vorschlug. Entwurfsrichtlinie 10 zur Umsetzung von Streitigkeiten adressiert in Absatz 1 die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten, darunter die in den Entwurfsrichtlinien 3 (Schutz der Atmosphäre), 4 (Umweltverträglichkeitsprüfung) und 8 (internationale Kooperation) formulierten Pflichten, und in Absatz 2 die in den Entwurfsrichtlinien enthaltenen Empfehlungen. Entwurfsrichtlinie 11 zur Einhaltung greift unter anderem Verfahren zur Unterstützung und Durchsetzung gegenüber anderen Staaten auf. Entwurfsrichtlinie 12 zur Beilegung von Streitigkeiten empfiehlt zur Vermittlung den Einsatz technischer und wissenschaftlicher Fachleute. Die insgesamt zwölf Entwurfsrichtlinien und eine Entwurfspräambel samt Kommentierung wurden in erster Lesung angenommen und an Regierungen und internationale Organisationen übermittelt, deren Kommentare bis Ende des Jahres 2019 erwartet werden.

Vorläufige Anwendung von Verträgen

Der Berichterstatter legte seinen fünften Bericht vor, der sich insbesondere mit der Beendigung und Aussetzung der vorläufigen Anwendbarkeit von Verträgen infolge eines Vertragsbruchs sowie mit der Formulierung von Vorbehalten und Änderungen befasste. Zudem schlug er eine Reihe von Musterklauseln vor, die von Staaten beim Abschluss eines Abkommens über die vorläufige Anwendung eines Vertrags verwendet werden können. Auf Grundlage des Berichts nahm die Kommission zwei neue Entwurfsrichtlinien auf. Entwurfsrichtlinie 7 sieht die Möglichkeit vor, Vorbehalte für den Ausschluss oder die

Änderung von Rechtswirkungen zu formulieren, die von der vorläufigen Anwendbarkeit von Verträgen ausgehen. Entwurfsrichtlinie 9 zur Beendigung und Aussetzung der vorläufigen Anwendbarkeit erklärt in Absatz 1 als Ergänzung zu Artikel 25 der VCLT, dass die vorläufige Anwendbarkeit mit dem Inkrafttreten eines Vertrages im Verhältnis zu den betroffenen Staaten und internationalen Organisationen endet. Die Kommission nahm die insgesamt zwölf Entwurfsrichtlinien samt Kommentierung in erster Lesung als Leitfaden für die vorläufige Anwendung der Verträge an. Diesen Leitfaden sowie die vom Berichterstatter vorgeschlagenen Musterklauseln wurden ebenfalls an Regierungen und internationale Organisationen übermittelt, deren Kommentare bis Ende des Jahres 2019 erwartet werden.

Zwingendes Recht

In seinem dritten Bericht schlug der Berichterstatter 14 neue Entwurfsschlussfolgerungen vor, die die Kommission an den Redaktionsausschuss verwies. Dieser konnte die Arbeit zu allen vorgeschlagenen Entwurfsschlussfolgerungen nicht rechtzeitig beenden, nahm aber sieben neue Entschlussfolgerungen vorläufig an. Darunter sind zwei Entwurfsschlussfolgerungen, die auf dem zweiten Bericht des Berichterstatters aus dem Vorjahr basieren. Diese Entwurfsschlussfolgerungen wurden jedoch nicht von der Kommission angenommen, da der Berichterstatter erst die Arbeit des Redaktionsausschusses zu allen Entwurfsschlussfolgerungen abwartet, bevor er den Kommentar zu diesen ausarbeitet. Entwurfsschlussfolgerung 8 gibt vor, worin ein Nachweis für die Akzeptanz und Anerkennung einer Norm zwingenden Rechts (*ius cogens*) gesehen werden kann. Entwurfsschlussfolgerung 9 legt die subsidiären Mittel zur Bestimmung des *ius-cogens*-Charakters einer Norm fest. Entwurfsschlussfolgerungen 10 und 11 präzisieren die Artikel 53 und 64 der VCLT bezüglich der Frage, wann Verträge, die mit einer bereits existierenden oder neu entstandenen *ius-cogens*-Norm in Konflikt stehen, ganz oder

teilweise ungültig und beendet werden. Entwurfsschlussfolgerung 12 erklärt die Konsequenzen für die Vertragsparteien, die sich aus der Ungültigkeit und Beendigung ergeben. Nach Entwurfsschlussfolgerung 13 haben Vorbehalte zu Vertragsvorschriften mit *ius-cogens*-Charakter keinen Effekt. Entwurfsschlussfolgerung 14 beschreibt die prozeduralen Anforderungen für die Geltendmachung einer *ius-cogens*-Norm als Grund für die Ungültigkeit oder Beendigung einer Vertragsvorschrift.

Umweltschutz und bewaffnete Konflikte

Zum Thema Umweltschutz und bewaffnete Konflikte legte die im Jahr 2017 neu ernannte Berichterstatterin ihren ersten Bericht vor. Dieser behandelt den Schutz der Umwelt in Situationen von Besatzungen. Er führt in die Rechtsvorschriften für den Umweltschutz unter Besatzungsrecht ein und adressiert dessen Komplementarität mit Menschenrechten und internationalem Umweltrecht. Auf der Grundlage des Berichts wurden im Redaktionsausschuss drei neue Entwurfsprinzipien erarbeitet und vorläufig angenommen. Entwurfsprinzip 19 hält die generellen Verpflichtungen einer Besatzungsmacht zum Umweltschutz fest. Nach Entwurfsprinzip 20 muss die Nutzung natürlicher Ressourcen durch eine Besatzungsmacht nachhaltig erfolgen. Nach Entwurfsprinzip 21 hat eine Besatzungsmacht sicherzustellen, dass Tätigkeiten im besetzten Gebiet und in Gebieten außerhalb des besetzten Gebiets der Umwelt keine erheblichen Schäden zufügen. Zudem bereitete die Berichterstatterin die Kommentare zu acht Entwurfsprinzipien vor, die bereits im Vorjahr vom Redaktionsausschuss vorläufig angenommen worden waren. Das ermöglichte der Kommission, diese Entwurfsprinzipien auf der 70. Tagung anzunehmen.

Staatennachfolge und -verantwortlichkeit

Der Berichterstatter legte seinen zweiten Bericht vor, in dem er von seinem ersten

Bericht abrückte. Dieser hatte eine allgemeine Regel der Nachfolge staatlicher Verantwortung mit Ausnahmen vorgesehen. Der zweite Bericht beinhaltet stattdessen eine Regel des Ausbleibens der Nachfolge staatlicher Verantwortung, wenn der Vorgängerstaat weiter besteht, in einigen Fällen jedoch mit Ausnahmen oder Sonderregeln. Der Bericht empfiehlt sieben Entwurfsartikel, die von der Kommission auf der 70. Tagung an den Redaktionsausschuss verwiesen wurden. Dieser nahm neben einem neuen Absatz in Entwurfsartikel 1 vorläufig zwei Entwurfsartikel an. Nach Entwurfsartikel 5 gelten Entwurfsartikel nur für solche Fälle der Staatennachfolge, die sich im Einklang mit dem Völkerrecht befinden. Damit verfolgt die Kommission den Ansatz des Wiener Übereinkommens über die Staatennachfolge in völkerrechtlichen Verträgen. Nach Entwurfsartikel 6 hat eine Staatennachfolge keine Auswirkung auf die Zurechnung völkerrechtswidriger Handlungen, die vom Vorgängerstaat begangen wurden.

Sonstiges

Keinen substanziellen Fortschritt gab es beim Thema Immunität staatlicher Amtsträgerinnen und Amtsträger. Nachdem das Thema allgemeine Rechtsgrundsätze im Jahr 2017 Eingang in das Langzeitprogramm der Kommission gefunden hatte, wurde es nun im Berichtszeitraum konkret mit einem zuständigen Berichterstatter auf die Agenda gesetzt. Als Berichterstatter wurde der Ecuadorianer Marcelo Vázquez-Bermúdez ernannt. Die Themen universelle Strafgerichtsbarkeit und Meeresspiegelanstieg mit Bezug zum Völkerrecht wurden dem Langzeitprogramm hinzugefügt.

Linus Mührel

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anton O. Petrov, Völkerrechtskommission: 69. Tagung 2017, VN, 3/2018, S. 136f., fort.)

Personalien

Digitalisierung

Die US-Amerikanerin **Lynn St. Amour** übernimmt ein weiteres Mal den Vorsitz der ›Multi-stakeholder‹-Beratergruppe des Internet Governance Forums (IGF). UN-Generalsekretär António Guterres berief sie erneut. Amour, die das IGF-Lenkungsgremium bereits seit dem Jahr 2016 leitet, ist Präsidentin des Beratungsunternehmens Internet Matters und ehemalige Präsidentin der Internet Society (ISOC). Die Beratergruppe unterstützt den UN-Generalsekretär bei der Erstellung des Programms der IGF-Jahrestreffen. Es besteht aus 52 Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Das diesjährige Treffen findet vom 25. bis 29. November 2019 in Berlin statt.

Friedenssicherung

Am 17. Januar 2019 ernannte der UN-Generalsekretär neue Mitglieder des Beirats auf hoher Ebene für Vermittlung (High-level Advisory Board on Mediation) (vgl. Personalien, VN, 5/2017, S. 235). **Sima Samar** aus Afghanistan und **Juan Gabriel Valdés** aus Chile (vgl. Personalien

6/2004, S. 223; VN, 4/2006, S. 169) folgen auf die Chilenin Michelle Bachelet, die im September 2018 das Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte übernahm (vgl. Personalien, unter anderem VN, 5/2018, S. 235) und den aus Timor-Leste stammenden José Ramos-Horta (vgl. Personalien, VN, 2/2013, S. 83; VN, 1/2015, S. 38). Der im September 2017 gegründete Beirat berät den UN-Generalsekretär zu Vermittlungsinitiativen und unterstützt ihn bei weltweiten Mediationsinitiativen.

Sekretariat

Am 10. Dezember 2018 wurde die Ghanaerin **Hannah S. Tetteh** zur Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die Afrikanische Union sowie zur Leiterin des Büros der Vereinten Nationen bei

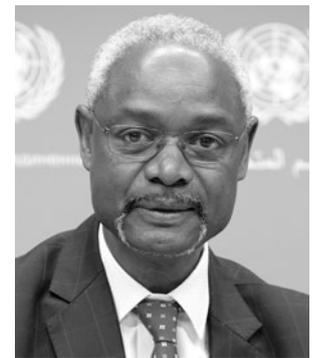


Hannah S. Tetteh
UN PHOTO: MARK GARTEN

der Afrikanischen Union (UNOAU) ernannt. Tetteh hatte im Juli 2018 bereits die Leitung des Büros der Vereinten Nationen in Nairobi (UNON) übernommen (vgl. Personalien, VN, 5/2018, S. 235). Sie folgt auf Sahle-Work Zewde, die im Oktober 2018 als erste Frau zur Präsidentin Äthiopiens gewählt wurde (vgl. Personalien, VN, 4/2009, S. 182; VN, 2/2011, S. 84). Tetteh war zwischen den Jahren 2013 und 2017 Ghanas Außenministerin sowie von 2009 bis 2013 Ministerin für Handel und Industrie.

Rola Dashti aus Kuwait ist neue Exekutivsekretärin der Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien (ESCWA). Sie folgt auf den Iraker Mohamed Ali Alhakim. Dashti war in den Jahren 2012 bis 2014 Ministerin für Planung und Entwicklung sowie Staatsministerin für parlamentarische Angelegenheiten. Die Ökonomin und jahrelange Verfechterin von Frauenrechten und Geschlechtergleichheit spielte eine zentrale Rolle bei der Verabschiedung des Dekrets, das es Frauen erlaubt, zu wählen und für Parlamentswahlen zu kandidieren. Im Mai 2009 wurde sie mit drei weiteren als erste Frau ins kuwaitische Parlament gewählt.

Umwelt



Ibrahim Thiaw UN PHOTO: M. ELIAS

Der Mauretanier **Ibrahim Thiaw** folgt auf die Französin Monique Barbot (vgl. Personalien, VN, 1/2014, S. 33) im Amt des Exekutivsekretärs der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens der UN zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD). António Guterres gab die Ernennung am 31. Januar 2019 bekannt. Thiaw verfügt über fast 40 Jahre Erfahrung in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Umweltpolitik und Management natürlicher Ressourcen. Vor seiner derzeitigen Tätigkeit als Sonderberater des Generalsekretärs für die Sahelregion war er stellvertretender Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP).

Zusammengestellt von
Juliane Pfordte und Leander Trost.

Jetzt aber wirklich

Friederike Bauer

Eigentlich müsste ›Reform‹ im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen zum Unwort der letzten 30 Jahre gewählt werden. Seit Ende des Ost-West-Konflikts beschäftigt die Politik, Wissenschaft und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) die Frage, wie die Weltorganisation schlagkräftiger, effizienter, effektiver, aber auch schlanker, kostengünstiger und gerechter gestaltet werden kann. Auch keiner der UN-Generalsekretäre konnte sich diesen Fragen seither verschließen. Und doch ist trotz aller Reformrhetorik bisher wenig Entscheidendes geschehen.

Das bleibt nicht ohne Folgen für eine Weltorganisation, die in die Jahre gekommen ist und massiv gegen Bedeutungsverlust kämpft; gerade in einer Zeit, in der mehr und mehr Politikerinnen und Politiker nationalistische Töne anschlagen und sich von der Idee internationaler Zusammenarbeit abwenden. Insofern ist der Wunsch nach Reformen auch Ausdruck eines realen Mangels, der angesichts von populistischen Führern wie US-Präsident Donald Trump und dem brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro vielleicht schmerzlicher zu spüren ist als je zuvor.

Deshalb kommt dieses Buch trotz allem zur rechten Zeit. Neben einer gründlichen Analyse der UN-Historie beschäftigen sich die Autoren mit den aus ihrer Sicht dringendsten Reformanliegen. Dabei präsentieren sie ein kühnes Neun-Punkte-Programm für eine Transformation des UN-Systems. Kühn deshalb, weil sie im ersten Schritt nicht so sehr auf Durchsetzbarkeit achten, sondern darauf, was notwendig wäre, um die UN wiederzubeleben und sie in eine Ära der ›Renaissance‹ zu schicken.

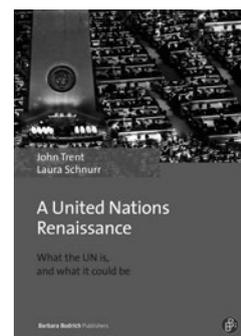
Von den neun Punkten sind die wenigsten neu, doch die Art der Reform,

für die beide jeweils eintreten, ist spannend. Beim Sicherheitsrat zum Beispiel plädieren sie für ein ›Drei-Schichten-Modell‹: Nicht einzelne Staaten sollten dort repräsentiert werden, sondern zwölf Weltregionen, die eigene Kandidaten bestimmen. Die Generalversammlung wählt daraus jeweils einen Staat für einen Sitz im wichtigsten UN-Gremium. Zweitens wären die Stimmanteile im Rat gewichtet, etwa nach Bevölkerung. Und drittens müssten die fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five – P5) ihr Vetorecht zugunsten eines neuen Wahlsystems abgeben.

Zu den anderen Punkten gehören der Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC), der Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC), eine veränderte Personalpolitik in den UN, eine schnelle Eingreiftruppe, das Beitragssystem der UN, die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) und die Macht der UN im internationalen Gefüge.

Um derart weitreichende Veränderungen durchzusetzen, brauche es eine Koalition der Reformwilligen, sprich: den Druck von unten, so wie es zum Beispiel beim Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) der Fall war oder bei der letzten Wahl zum UN-Generalsekretär, als sich die Bewegung ›1 for 7 billion‹ formierte und mehr Transparenz bei der Auswahl bewirkte. Von innen wird sich das System vermutlich nicht reformieren lassen.

Das Buch ist ein Plädoyer für einen forschenden Blick nach vorn und dabei zugleich bodenständig gehalten: gut lesbar, logisch aufgebaut und sehr kompakt – ganz im Sinne des ehemaligen UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon, den die Autoren im Buch auch zitieren: »Träume groß, aber denke praktisch.«



John Trent/
Laura Schnurr

**A United Nations
Renaissance. What
the UN is, and what
it could be**

Opladen/Berlin/
Toronto: Barbara
Budrich Publishers
2018, 166 S.,
19,90 Euro

Moral und Machtpolitik

Ingvild Bode



Manuel Fröhlich/
Abiodun Williams
(Eds.)

**The UN Secretary-
General and the
Security Council.
A Dynamic
Relationship**

Oxford/New York:
Oxford University
Press 2018, 288 S.,
60,00 brit. Pfund

Trygve Lie, der erste Generalsekretär der Vereinten Nationen, beschrieb sein Amt als »den unmöglichsten Job der Welt«. Obwohl sich die Welt und die Vereinten Nationen in den fast 75 Jahren ihres Bestehens drastisch verändert haben, findet Lies Beschreibung immer noch breite Zustimmung. Zuletzt wurde sie im Zusammenhang mit dem Beginn der ersten Amtszeit von UN-Generalsekretär António Guterres in etlichen Schlagzeilen erwähnt. Insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsrat ist für die erfolgreiche Ausübung des Amtes von großer Bedeutung und stellt gleichzeitig eine dieser fast unmöglichen Herausforderungen dar. Denn hier muss der Generalsekretär in einem andauernden Balanceakt das Vertrauen der Mitgliedstaaten, insbesondere der fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five – P5), gewinnen und gleichzeitig seine eigene moralische Stimme finden.

Der von Manuel Fröhlich und Abiodun Williams herausgegebene Sammelband liefert hierzu die erste wissenschaftliche Auseinandersetzung in Buchlänge. Die von den Herausgebern verfasste Einführung liefert einen Analyse-rahmen für die folgenden acht Kapitel, in denen sich unterschiedliche Autorinnen und Autoren den acht bisherigen Amtsinhabern widmen. Fröhlich und Williams beschreiben das Zusammenspiel zwischen Generalsekretär und Sicherheitsrat treffend als auf der UN-Charta beruhend, aber gleichwohl als dynamisch und flexibel. Diese Dynamik liegt nicht zuletzt darin begründet, dass sich die Ausübung des Amtes und das wechselnde Verhältnis zwischen Generalsekretär und Sicherheitsrat im-

mer erst in der Praxis erschließt. Um eine vergleichende Analyse zu erleichtern, führen Fröhlich und Williams sechs Aspekte an, die dieses Verhältnis wesentlich beeinflussen: der Ernennungsprozess, der internationale Kontext zur Amtszeit, die Persönlichkeit des Generalsekretärs, die Agenda und Zusammenstellung des Sicherheitsrats, die Art des Zusammenspiels zwischen Generalsekretär und Sicherheitsrat sowie die Herausforderungen für den internationalen Frieden und die Sicherheit, die Verwaltung und Normen. Die Kapitel zu den Amtsinhabern sind sehr informativ und zeigen dabei die unterschiedlichen Herangehensweisen ihrer Verfasserinnen und Verfasser, die sich durch eine Diversität von wissenschaftlichen und praktischen Sichtweisen auszeichnen. Allerdings hätten die Herausgeber bei der Auswahl zusätzlich auf eine ausgewogenere Repräsentation von Autorinnen achten können – insbesondere, da Rufe nach einer ersten Generalsekretärin im letzten Ernennungsprozess im Jahr 2016 besonders laut geworden sind.

Insgesamt liefert dieser ausgewogene Sammelband einen exzellenten und bisher nicht gewagten Einblick in die bewegte Geschichte der Vereinten Nationen auf Grundlage einer Auseinandersetzung mit deren bekanntesten Hauptorganen. Dabei ist insbesondere hervorzuheben, dass das Werk sowohl als Einführung zu diesem Thema dient als auch diejenigen Leserinnen und Leser anspricht und ihnen neue Einsichten zu vermitteln vermag, die bereits sehr vertraut mit der Arbeit des Generalsekretärs und des Sicherheitsrats sind.

Utopist von heute, Realist von morgen?

Klaus Hübner

Der Autor Joseph E. Schwartzberg, im September 2018 im Alter von 90 Jahren verstorben, reiht sich ein in die Riege der Weltbürger und Friedensaktivisten, die sich in den letzten Jahrzehnten für eine Reform des UN-Systems einschließlich einer zumindest teilweisen Revision der UN-Charta engagiert haben. Mit Hilfe der Bewegung der Weltföderalisten konnte sein englischsprachiger Originalband inzwischen in sechs Übersetzungen erscheinen, darunter auch auf Deutsch.

In den 15 Kapiteln des Buches entwickelt Schwartzberg die Vision eines reformierten UN-Systems. Besondere Aufmerksamkeit richtet er auf Reformen der drei Hauptorgane Sicherheitsrat, Generalversammlung und einen um Umweltfragen erweiterten Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC). Ferner plädiert er für einen gestärkten Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC), eine weltweite Parlamentarierversammlung, neue Koordinierungsräte der Zivilgesellschaft und eine ständige UN-Friedenstruppe. Für deren Umsetzung schlägt er einen schrittweisen Ansatz vor, der ihm vielversprechender erscheint als die Durchführung einer umfassenden Konferenz zur Revision nach Artikel 109 der UN-Charta.

Der Autor kritisiert die enormen Ungleichgewichte: Die 128 bevölkerungsärmsten Mitgliedstaaten in der UN-Generalversammlung besitzen theoretisch eine Zweidrittelmehrheit, obwohl sie nur 8,5 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen und einen Pflichtbeitragsanteil zum ordentlichen UN-Haushalt von insgesamt nur 1,27 Prozent leisten. Er plädiert für die Einführung gewichteter Stimmrechte. Dabei sei die Kombination von drei Prinzipien zu berücksichtigen: erstens die Bevölkerungszahl, zweitens der Beitrag zum ordentlichen

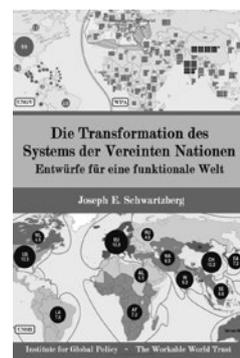
UN-Haushalt beziehungsweise der Anteil am Weltbruttonationaleinkommen und drittens das rechtlich fundierte Gleichheitsprinzip. Der Autor führt auf dieser Grundlage detaillierte Berechnungen durch.

Beim Vorschlag, eine weltweite Parlamentarierversammlung nach Artikel 22 der Charta als Nebenorgan der Generalversammlung einzurichten, verwendet der Autor eine andere Methode unter Berücksichtigung von Mindest- und Höchstgrenzen. Dies entspricht dem Verfahren zur Zusammensetzung der Sitze im Europäischen Parlament.

Beim Sicherheitsrat fordert Schwartzberg eine schrittweise Abschaffung des Vetorechts zugunsten einer regionalen Aufteilung der Sitze, wobei entsprechend der Gewichtung lediglich China, Indien und die USA als Einzelstaaten Mitglieder wären. Hinzu kämen zwölf Regionen, wobei die Region Europa mit 41 Staaten 15,86 Prozent der Stimmrechte erhalte.

Der ECOSOC sollte seiner Auffassung nach im Rahmen von neun Regionen, die insgesamt über 43 Sitze verfügen, und von 17 Staaten, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen und demografischen Bedeutung führend sind, aus insgesamt 60 Mitgliedstaaten bestehen.

Neben konkreten Vorschlägen für neue Strukturen innerhalb des UN-Systems einschließlich gewichteter Stimmrechte auch in den Sonderorganisationen setzt sich Schwartzberg in seinem idealistischen Ansatz für weitere Reformen ein. Sicher ist die Realpolitik für eine solche Diskussion nicht zugänglich. Aber zum 75. Jahrestag der Vereinten Nationen im Jahr 2020 ist mit weiteren Reformdiskussionen zu rechnen, und eine intensive Beschäftigung mit den in diesem Buch vorgetragenen Argumenten ist hierzu ein hilfreicher Einstieg.



Joseph E.
Schwartzberg

**Die Transformation
des Systems der
Vereinten Nationen.
Entwürfe für eine
funktionale Welt**

New York/Den Haag:
Institute for Global
Policy/The Workable
World Trust 2018,
434 S., 15,00 US-Dollar

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von März bis Mai 2019 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Demokratische Republik Kongo	S/RES/2463(2019)	29.3.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmision der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO), einschließlich ihrer Interventionsbrigade, ausnahmsweise und ohne einen Präzedenzfall zu schaffen oder dass dadurch die einvernehmlichen Grundsätze der Friedenssicherung berührt werden, bis zum 20. Dezember 2019 zu verlängern. Der Rat unterstreicht, dass die Aufgaben der MONUSCO schrittweise auf die Regierung der Demokratischen Republik Kongo, das UN-Landesteam und andere maßgebliche Interessenträger übertragen werden müssen.	einstimmige Annahme
Demokratische Volksrepublik Korea	S/RES/2464(2019)	10.4.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Ziffer 26 der Resolution 1874(2009) festgelegte und in Ziffer 29 der Resolution 2094(2013) geänderte Mandat der Sachverständigengruppe zur Unterstützung des Sanktionsausschusses für die Demokratische Volksrepublik Korea bis zum 24. April 2020 zu verlängern. Der Rat bekundet seine Absicht, das Mandat zu überprüfen und spätestens am 27. März 2020 einen entsprechenden Beschluss hinsichtlich einer weiteren Verlängerung zu fassen.	einstimmige Annahme
Frauen	S/RES/2467(2019)	23.4.2019	Der Sicherheitsrat wiederholt seine Forderung, dass alle an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien alle sexuellen Gewalttaten mit sofortiger Wirkung vollständig einstellen und konkrete, fristgebundene Verpflichtungen zur Bekämpfung sexueller Gewalt eingehen und umsetzen. Dazu gehört unter anderem der Erlass klarer, über die Befehlskette erfolgender Anordnungen zum Verbot sexueller Gewalt und die Ausarbeitung entsprechender Verhaltenskodizes.	+13; -0; =2 (China, Russland)
Friedenssicherung	S/PRST/2019/4	7.5.2019	Der Sicherheitsrat unterstreicht die Bedeutung der Friedenssicherung als eines der wirksamsten Mittel, das den Vereinten Nationen für die Förderung und Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zur Verfügung steht. Der Rat bekräftigt die Grundprinzipien der Friedenssicherung, darunter die Zustimmung der Parteien, die Unparteilichkeit und die Nichtanwendung von Gewalt außer zur Selbstverteidigung und zur Verteidigung des Mandats.	
Haiti	S/RES/2466(2019)	12.4.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Justiz in Haiti (MINUJUSTH) abschließend bis zum 15. Oktober 2019 zu verlängern. Der Rat ersucht den Generalsekretär um die Einleitung der notwendigen Planung für eine angemessene integrierte Präsenz des UN-Systems, einschließlich einer besonderen politischen Mission, die am 16. Oktober 2019 beginnen soll und über die notwendige Kapazität und Sachkompetenz verfügt, um nach Abzug der MINUJUSTH die Tätigkeiten der Organisationen, Fonds und Programme der UN zu koordinieren.	+13; -0; =2 (Dominikanische Republik, Russland)
Irak	S/RES/2470(2019)	21.5.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmision der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 31. Mai 2020 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI unter anderem der Bereitstellung von Rat, Unterstützung und Hilfe für die Regierung und das irakische Volk bei der Förderung eines inklusiven politischen Dialogs und der Aussöhnung auf nationaler und lokaler Ebene Vorrang einräumen werden.	einstimmige Annahme

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Mali	S/PRST/2019/2	3.4.2019	Der Sicherheitsrat erinnert an die Bestimmungen der Resolution 2423(2018), mit denen die Regierung Malis und die bewaffneten Gruppen ›Plateforme‹ und ›Coordination‹ nachdrücklich aufgefordert werden, sofortige und konkrete Maßnahmen zur Durchführung der in dem am 22. März 2018 angenommenen Fahrplan genannten wichtigen Bestimmungen über einen Zeitraum von sechs Monaten hinweg zu ergreifen. Der Rat vermerkt positiv, dass seit der Amtseinführung von Präsident Ibrahim Boubacar Keita am 4. September 2018 bei der Durchführung des Abkommens für Frieden und Aussöhnung in Mali gewisse Fortschritte erzielt wurden.	
Sudan/Südsudan	S/RES/2465(2019)	12.4.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Resolution 2024(2011) und Ziffer 1 der Resolution 2075(2012) geänderte Mandat der Interims-Sicherheitsgruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA) bis zum 15. Oktober 2019 zu verlängern und die genehmigte Truppenstärke um 557 uniformierte Kräfte zu verringern. Er beschließt ferner, dass dies die letztmalige Verlängerung des Mandats ist, sofern nicht die Parteien die in Ziffer 3 beschriebenen konkreten Maßnahmen treffen (betreffend unter anderem die Patrouillen der UNISFA und des Gemeinsamen Mechanismus zur Verifikation und Überwachung der Grenze).	einstimmige Annahme
	S/RES/2469(2019)	14.5.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das in Ziffer 2 der Resolution 1990(2011) festgelegte Mandat der UNISFA und, tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, die in Ziffer 3 der Resolution 1990(2011) festgelegten Aufgaben der UNISFA bis zum 15. November 2019 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, die genehmigte Truppenstärke auf 3.550 Soldatinnen und Soldaten zu verringern, und diese ab dem 15. Oktober 2019 um weitere 585 zu reduzieren.	einstimmige Annahme
Terrorismus	S/RES/2462(2019)	28.3.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Staaten auf eine mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht im Einklang stehende Weise sicherstellen werden, dass ihre innerstaatlichen Rechts- und sonstigen Vorschriften schwere Straftaten ausreichend umschreiben, damit die vorsätzliche direkte oder indirekte Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie zugunsten terroristischer Organisationen oder einzelner Terroristen zu jedem Zweck verwendet werden, in einer der Schwere der Straftat angemessenen Weise strafrechtlich verfolgt und bestraft werden kann.	einstimmige Annahme
Westsahara	S/RES/2468(2019)	30.4.2019	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 31. Oktober 2019 zu verlängern. Der Rat fordert die Parteien auf, die Verhandlungen unter der Schirmherrschaft des Generalsekretärs ohne Vorbedingungen und in redlicher Absicht unter Berücksichtigung der seit 2006 unternommenen Anstrengungen und der späteren Entwicklungen wiederaufzunehmen mit dem Ziel, eine gerechte, dauerhafte und für beide Seiten annehmbare politische Lösung herbeizuführen, die die Selbstbestimmung des Volkes von Westsahara im Rahmen von Regelungen vorsieht, die mit den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen im Einklang stehen.	+13; -0; =2 (Russland, Südafrika)
Zentralafrikanische Republik	S/PRST/2019/3	9.4.2019	Der Sicherheitsrat bekundet seine Bereitschaft, die Waffenembargomaßnahmen gegen die Regierung der Zentralafrikanischen Republik nach wesentlichen Kriterien zu überprüfen, auch im Hinblick auf eine Aussetzung oder schrittweise Aufhebung dieser Maßnahmen. Zu den Kriterien zählen unter anderem Fortschritte bei der wirksamen Umsetzung des Nationalen Entwaffnungs-, Demobilisierungs-, Wiedereingliederungs- und Repatriierungsprogramms durch die Regierung sowie die Erstellung eines Planungsdokuments zum Bedarf an Waffen- und Munitionslagern sowie im Hinblick auf die Ausbildung und Überprüfung von Angehörigen der Verteidigungs- und Sicherheitskräfte.	

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 120,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

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

Präsidium

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

Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

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

Landesverbände

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

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

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

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

Landesverband Norddeutschland
Vorsitzender: Fabian Beigang
fabian.beigang@dgvn-nord.de

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender:
Thomas Weiler
kontakt@dgvn-nrw.de

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

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