



VEREINTE NATIONEN

2|24

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

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

Koloniale Kontinuitäten

**Ralph Bunche und das
Zeitalter der Dekolonisation**

Kal Raustiala

Die UN als ›Geburtshelferin‹ der Dekolonisation

Alanna O'Malley

50 Jahre Rückführung von Kulturgut

Celina S. Lubahn Grepler · Jan Homann

Belastendes Erbe

Liebe Leserinnen und Leser,

mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 verstärkte sich ein Trend, der sich bereits im 19. Jahrhundert andeutete: die Dekolonisation. Zahlreiche ehemalige Kolonien erklärten nach dem Jahr 1945 ihre Unabhängigkeit. Dies zeigte sich auch in der stetig steigenden UN-Mitgliedschaft. Die neue Weltorganisation bot den neuen Staaten mit der Mitgliedschaft das ultimative Ziel, denn nur mit dieser wurde die endgültige Souveränität völkerrechtlich anerkannt. Doch das Thema ist damit nicht abgeschlossen, denn die Konsequenzen wirken bis heute nach: sei es etwa in den Debatten um ein unabhängiges Palästina oder hinsichtlich der Rückgabe von beweglichem Kulturerbe. So vermag es zu Letzterem möglicherweise kein Zufall gewesen sein, dass auf der diesjährigen Berlinale der französische Dokumentarfilm ›Dahomey‹ von Mati Diop gewann, der sich dem Thema koloniale Beutekunst aus dem heutigen Benin widmet.



Foto: Frank Peters

Die Dekolonisation war die bedeutendste und unerwartete politische Revolution des 20. Jahrhunderts, bei der die Vereinten Nationen eine zentrale Rolle einnahmen, so [Kal Raustiala](#). Er befasst sich mit dem Wirken von Ralph Bunche, dem afroamerikanischen Friedensnobelpreisträger und UN-Untergeneralsekretär, der maßgeblich an der Dekolonisation beteiligt war und die Rolle der UN in diesen Fragen stärkte. [Alanna O'Malley](#) zeichnet den langen und verschlungenen Pfad zur Befreiung nach und wirft die Frage auf, ob der Dekolonisationsprozess nun abgeschlossen sei. Der Minister für Sport in der Regionalregierung Neukaledoniens und gleichzeitig Beauftragter für internationale Angelegenheiten, [Mickaël Forrest](#), sieht in der Rubrik ›Drei Fragen an‹ Neukaledonien auf dem Weg zur Emanzipation gegenüber Frankreich und zur kulturellen, sozialen und politischen Souveränität. Die heutige Herausforderung sieht er vor allem in der Geopolitik, die die Pazifikregion nicht verschont. [Celina S. Lubahn Greppler](#) und [Jan Homann](#) befassen sich in ihrem Beitrag mit dem beweglichen Kulturerbe: Nach 50 Jahren Restitutionsverhandlungen in der UN-Generalversammlung zeichnet sich in der Staatenpraxis und der Sprache der Staatengemeinschaft ein neuer Zeitgeist ab. Für die ehemaligen europäischen Kolonialmächte sei es nun an der Zeit, systematische Lösungen zu finden. Die Vereinten Nationen böten hierzu den nötigen Rahmen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

Neben dem Online-Angebot auf der Webseite der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN www.zeitschrift-vereinte-nationen.de finden Sie regelmäßig aktuelle Kurzbeiträge zu UN-Themen auf den Themenportalen der DGVN unter frieden-sichern.dgvn.de, menschen-rechte-durchsetzen.dgvn.de, nachhaltig-entwickeln.dgvn.de sowie auf unserem Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte/ zu verschiedenen Schwerpunktthemen.

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Koloniale Kontinuitäten

- 51 **Ralph Bunche und das Zeitalter der Dekolonisation**
Kal Raustiala
- 57 **Die UN als ›Geburtshelferin‹ der Dekolonisation**
Alanna O'Malley
- 58 **Drei Fragen an | Mickaël Forrest**
- 64 **50 Jahre Rückführung von Kulturgut**
Celina S. Lubahn Greppler · Jan Homann

Im Diskurs

- 70 **Standpunkt | Wer hilft dem Hilfswerk?**
Muriel Asseburg
- 71 **Zurück in die Vergangenheit**
Richard Gowan
- 77 **Im Schatten der Aufmerksamkeit**
Stefan Rother

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 83 **Wirtschaft und Entwicklung**
Internet Governance Forum | 18. Treffen 2023
Wolfgang Kleinwächter
- 84 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss gegen das Verschwindenlassen |
24. und 25. Tagung 2023
Barbara Lochbihler
- 86 **Rechtsfragen**
Internationaler Strafgerichtshof | 2023
Mayeul Hiéramente
- 88 **Verwaltung und Haushalt**
Generalversammlung | 78. Tagung 2023 |
Haushalt
Christoph Deißsenberger
- 90 **Personalien**
- 95 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 91 Buchbesprechungen
- 96 Impressum

Ralph Bunche und das Zeitalter der Dekolonisation

Die Dekolonisation war die bedeutendste und unerwartete politische Revolution des 20. Jahrhunderts. Die UN waren sowohl Schauplatz als auch Akteur in diesem Prozess. Ralph Bunche, der afro-amerikanische Nobelpreisträger und UN-Untergeneralsekretär, war maßgeblich an der Dekolonisation beteiligt und wirkte an der Ausarbeitung der UN-Charta sowie der Arbeit der UN mit.



Foto: UCLA

Prof. Dr. Kal Raustiala ist Professor für Vergleichendes und Internationales Recht und Direktor des Ronald W. Burkle Center for International Relations an der University of California (UCLA).

✉ raustiala@law.ucla.edu

Im Jahr 1947 begannen die neuen Vereinten Nationen in einer stillgelegten Fabrik in der Ortschaft Lake Success auf Long Island mit der Ausarbeitung von Plänen für ein permanentes Amtsgebäude. Nach langen Diskussionen über den Standort wurde ein Gelände am Flussufer in New York ausgewählt. Schnell stellte sich die Frage, wie groß der Campus werden sollte. 50 Staaten hatten im Jahr 1945 in San Francisco die UN-Charta unterzeichnet. Bis zum Jahr 1947 waren sieben neue Mitgliedstaaten hinzugekommen. Als die Charta ausgehandelt wurde, war das europäische Imperium noch immer eine mächtige Kraft; ein Großteil Afrikas und Asiens wurde von Europa beherrscht. Der Bericht des UN-Sekretariats aus dem Jahr 1947 befasste sich mit dieser Angelegenheit und schlug vor, dass der neue UN-Amtssitz Platz für etwa 70 Mitgliedstaaten bieten sollte.¹ Als im Jahr 1949 mit dem Bau des Campus begonnen wurde, gehörten den UN bereits 59 Staaten an. Bis zum Jahr 1955 stieg die Zahl der UN-Mitglieder auf 75, im Jahr 1960 waren es 99 und heute sind es 193 Mitgliedstaaten. Das Tempo der Unabhängigkeitsbewegung, die nach dem Krieg einsetzte, überraschte viele, auch die UN.

Die Dekolonisation war ein geschichtlich bedeutungsvoller und politisch unerwarteter Prozess. Sie

war die wohl wichtigste geopolitische Entwicklung der damaligen Zeit.² Die Gründe für den raschen Verlauf der Dekolonisation sind vielfältig und werfen oft ebenso viele Fragen auf wie sie Antworten geben. Eines kann jedoch mit Sicherheit gesagt werden: Die Vereinten Nationen waren in der Nachkriegszeit ein entscheidender Schauplatz, an dem sich diese komplexen Veränderungen vollzogen. Maßgeblich beteiligt an den Bemühungen der UN, die Entkolonialisierung voranzutreiben, war zweifellos der afroamerikanische Diplomat Ralph J. Bunche. Bunche, der später mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde und ein bedeutender Bürgerrechtler war, verstand die Dekolonisation als ein Projekt für weltweite Gerechtigkeit zwischen den Völkern in einer von weißer Unterdrückung und Rassismus geprägten Welt. Nach einer beruflichen Tätigkeit als Akademiker wurde er zu einer Schlüsselfigur bei der Gründung der Vereinten Nationen sowie der Ausgestaltung ihrer Arbeit. Nach seinem Tod im Jahr 1971 wurde Bunche von der New York Times als die Person gewürdigt, die »die Vereinten Nationen verkörpert«.³ Sein Wirken, das heute vielfach in Vergessenheit geraten ist, verdient größere Aufmerksamkeit, und das gilt insbesondere für seinen Kampf gegen das Imperium.

Die Schaffung des UN-Treuhandsystems

Als Professor für Politikwissenschaft und Afrikanistik an der Howard University hatte sich Bunche schon lange mit ethnischen und weltpolitischen Fragen befasst. In seiner Dissertation führte er eine vergleichende Analyse der französischen Kolonialverwaltung in Französisch-Westafrika durch. Seine Untersuchungen zeigten, dass das Mandatssystem

¹ UN-Doc. A/311, Juli 1947, S. 18. Dieser Beitrag basiert auf Kal Raustiala, *The Absolutely Indispensable Man: Ralph Bunche, the United Nations, and the Fight Against Empire*, New York 2023.

² Mark Mazower, *Governing the World*, New York 2013, S. 244.

³ ... the Faith of Ralph Bunche ..., New York Times, 10.12.1971, S. 42.

des Völkerbunds kaum einen Unterschied machte: Die französischen Mandatsgebiete wurden genauso behandelt wie ihre traditionellen Kolonien.

Bunche gehörte zu den wenigen Amerikanern, die den afrikanischen Kontinent aus erster Hand kannten. Deshalb wurde er im Jahr 1941 von der US-Regierung als Geheimdienstanalyst für die aufkommende Front in Afrika rekrutiert. Als Afrika als Kriegsschauplatz immer mehr an Bedeutung verlor, entschied sich Bunche, in der US-Regierung zu bleiben und wechselte ins US-Außenministerium. Die Idee zur Gründung einer ›Organisation der Vereinten Nationen‹ verwirklichte sich und Bunche war nun maßgeblich an den konzeptionellen Überlegungen der USA zu Kolonialfragen in der Nachkriegszeit beteiligt. Seine erste große Aufgabe bestand darin, ein System zu entwickeln, das die Mandate des Völkerbunds ersetzen sollte. Der Kolonialismus wurde in der Anfangszeit der UN-Planung allerdings nur marginal behandelt. In Dumbarton Oaks, wo im Jahr 1944 die ersten großen multilateralen Treffen stattfanden, war er zwar anwesend, doch wurden dort im Wesentlichen nur die Rolle und die Struktur des Sicherheitsrats diskutiert. Dies beunruhigte Bunche ebenso wie andere, die sich mit den geopolitischen Auswirkungen der anhaltenden Ungleichheit aufgrund von Rassismus in der Welt beschäftigten.⁴

Ralph Bunche war maßgeblich an den Überlegungen der USA zu Kolonialfragen in der Nachkriegszeit beteiligt.

Über die Frage, wie die Vereinten Nationen die europäischen Kolonien behandeln würden, wurde jedoch kontrovers diskutiert. Aus heutiger Sicht erscheint »der Übergang vom Imperium zum Nationalstaat im Laufe des 20. Jahrhunderts als unaufhaltsam«⁵. Im Jahr 1945 war dies jedoch keineswegs so offensichtlich. Fast der gesamte afrikanische Kontinent und große Teile Asiens standen noch unter der Herrschaft fremder Mächte. Bunche, der die rassistischen Elemente in der Außenpolitik erkannte, die viele zu verbergen suchten, sah in der Kolonialherrschaft nicht nur eine Machtfrage, son-

dern auch eine Frage der Moral. In einer Rede in Cleveland, Ohio, kurz vor der Konferenz in San Francisco, erklärte er, die moderne Welt sei »zu der Erkenntnis gelangt, dass die Aufrechterhaltung kolonialer Systeme eine große moralische Frage aufwirft«. Die Frage, die er »kühn stellte«, war, ob irgendein Volk »moralisch so gut ist, dass es dauerhaft über ein anderes herrschen kann«.⁶ Der Kolonialismus habe in vielen nichtwestlichen Gesellschaften zu Veränderungen geführt. Einige dieser Veränderungen seien sogar lobenswert. Das Problem sei jedoch, dass der Kolonialismus ein Fehler gewesen sei. Bunche vertrat daher die Ansicht, dass politischer Druck ausgeübt werden müsse, aber ebenso wichtig seien konkrete Mechanismen, um den ehemals kolonisierten Gesellschaften zu Selbstbestimmung und Staatlichkeit zu verhelfen. Sein Ziel war es, solche Mechanismen innerhalb der UN zu schaffen. Diese sollten die Gesellschaften auf die Selbstverwaltung vorbereiten und gleichzeitig Rechenschaftspflicht sicherstellen.

Bei der Fertigstellung der UN-Charta drängte Bunche die einflussreiche US-Delegation in San Francisco dazu, sich stärker gegen den Kolonialismus auszusprechen und das Wort ›Unabhängigkeit‹ ausdrücklich als Ziel des Treuhandverfahrens zu nennen.⁷ Trotz aller Rhetorik über Dekolonisation und Gleichberechtigung unterstützten die USA gelegentlich ihre kolonialen Verbündeten bei ihren Bemühungen, die UN-Charta zu stärken. Als Ecuador beispielsweise vorschlug, dass die Unabhängigkeit eines Territoriums durch eine Zweidrittelmehrheit der UN-Mitgliedstaaten herbeigeführt werden könne, wurde der Vorschlag abgelehnt.⁸

Dennoch bot die in San Francisco erarbeitete Charta denjenigen, die die Befreiung der kolonialen Welt anstrebten, wertvolle Instrumente und rhetorische Anknüpfungspunkte, und Bunche war einer von vielen, die diese Instrumente später geschickt zu nutzen wussten. Unmittelbar nach dem Krieg trat er in den Dienst der neuen Vereinten Nationen – und blieb dort fast bis zu seinem Tod. Auch wenn es Stimmen gab, die das neue Treuhandsystem kaum als eine Verbesserung gegenüber dem Ansatz des weitgehend zahnlosen Völkerbunds kritisierten, war Bunche stolz auf das Ergebnis, das er und seine Kollegen erzielt hatten. Nach der Verabschiedung der ersten acht Treuhandabkommen wurde Ende des Jahres 1946 schließlich der Treuhandrat (Trusteeship Council) eingerich-

⁴ William Edward Burghardt Du Bois, *Color and Democracy: Colonies and Peace*, New York 1945, S. 6.

⁵ Adom Getachew, *Worldmaking After Empire: The Rise and Fall of Self-Determination*, Princeton/Oxford 2019, S. 1.

⁶ Brian Urquhart, *Ralph Bunche: An American Odyssey*, New York/London 1993, S. 115.

⁷ Raustiala, *The Absolutely Indispensable Man*, a.a.O. (Anm. 1), S. 111.

⁸ Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton, New Jersey 2013, S. 62.

tet. Die acht Gebiete waren Britisch-Togoland, Französisch-Togoland, Britisch-Kamerun, Französisch-Kamerun, Tanganjika, Neuguinea, Ruanda-Urundi und Westsamoa. Bereits in diesen Fällen wiesen die Kolonialmächte auf Hindernisse wie angebliche zivilisatorische Rückständigkeit oder eine mangelnde nationale Identität hin, die sie auf dem Weg zur Unabhängigkeit dieser Gebiete sahen.⁹

Das Problem der fehlenden nationalen Identität ist – insofern es bestand – in vielerlei Hinsicht von den Europäern verursacht worden: Die Grenzen vieler Kolonien wurden Jahrzehnte zuvor in europäischen Palästen gezogen, ohne Rücksicht auf die lokale Bevölkerung, verschiedenen Ethnien oder andere politische Unterschiede. Die Kolonialgebiete umfassten somit oft Völker mit unterschiedlicher Geschichte, religiösen Traditionen und Sprachen. Zusätzlich unterdrückten die europäischen Staaten häufig alle lokalen Bemühungen um eine nationale Politik. Infolgedessen erwies es sich manchmal als schwierig, diese unterschiedlichen Völker zu einer »ideellen Gemeinschaft« zusammenzuführen, noch dazu in sehr kurzer Zeit.¹⁰ Die in den 1940er und 1950er Jahren weit verbreitete Auffassung, koloniale Gesellschaften bräuchten mehr Zeit, um für die Unabhängigkeit bereit zu sein, geriet jedoch bald ins Wanken.¹¹

In diesem Zusammenhang sprach Bunche von dem »Dilemma der Vereinten Nationen« und meinte damit das Spannungsverhältnis zwischen der »Ermutigung zu neuen Nationalismen« und dem Internationalismus, der dem Projekt Vereinte Nationen selbst innewohnt.¹² Für Bunche bestand das Problem weniger darin, dass es den ehemaligen Kolonien an einer kohärenten nationalen Identität fehlte – diesem Punkt stimmte er oft zu – oder dass sie vielleicht mehr Erfahrung in der Regierungsführung oder Kapazitäten benötigten. Er hielt es eher für unerlässlich, im Zuge der Dekolonisation den Respekt vor dem Internationalismus aufrechtzuerhalten. Die Umsetzung der Treuhandschaft war ihm in erster Linie wichtig. In einem Interview im Jahr 1947 äußerte er, er mache sich »keine Illusionen« bezüglich der Fähigkeit der UN, in Afrika und Asien die Selbstverwaltung einzuführen. »Ich bin mir jedoch sicher, dass wir einen Mechanismus schaffen können, der die Selbstverwaltung sehr erleichtern wird.«¹³



Untergeneralsekretär Ralph Bunche (r.) besuchte am 21. Oktober 1962 den Sitz der Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC), um Gespräche mit dem Leiter der Mission Robert Gardiner (l.) und weiteren Personen zu führen. UN PHOTO: BZ

Unabhängigkeit jenseits der Treuhandschaft

Die UN-Treuhandschaft hat letztlich nur einer kleinen Anzahl von Gebieten zur Unabhängigkeit verholfen. Dennoch haben die Regelungen und Verfahren, die im Rahmen der Charta für die »Hochheitsgebiete ohne Selbstregierung« festgelegt wurden, dazu beigetragen, eine Reihe von Normen und Praktiken zu verankern, die über die Grenzen der Treuhandschaft hinauswirkten. Eines der wichtigsten Beispiele ist der schwierige Fall Palästina. Als ehemals osmanisches Gebiet, das unter britischer Kontrolle zum Mandatsgebiet des Völkerbunds erklärt worden war, war Palästina jahrzehntelang Gegenstand sich verschärfender Konflikte gewesen, als die Briten im Jahr 1947 ankündigten, das Gebiet an die UN zu übergeben. Das Vereinigte Königreich wollte Palästina nicht unter UN-Treuhandschaft stellen: Das hätte wahrscheinlich bedeutet, dass es die Mandatsmacht geblieben wäre, und die Briten zogen es vor, sich ganz zurückzuziehen.¹⁴ Für die UN bedeutete dies eine große Chance, gleichzeitig aber auch eine Herausforderung.

⁹ Rede von K. Bailey, Fourth Committee Working Papers, November 1946, Schomburg Center for the Study of Black Culture, Bunche Archives, Box 44/1; Debate, 4.12.1946, Fourth Committee, Schomburg Center for the Study of Black Culture, Bunche Archives, Box 45/8.

¹⁰ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London 1983.

¹¹ UN Doc. A/PV.902 v. 12.10.1960, S. 679.

¹² Ralph Bunche, *The Colonial Issue and the UN*, Fisk Hillman Lecture, Nashville 5.5.1956, Schomburg Archives Box 15/1 A-1.

¹³ Ollie Stewart, *UN Trustees Expect to Help Territories*, *Baltimore Afro-American*, 5.4.1947.

¹⁴ Palästina war eines von zwei Mandaten des Völkerbunds, die nicht unter Treuhänderschaft gestellt wurden; das andere war das sehr umstrittene Gebiet von Südwestafrika, siehe etwa Evan Luard, *A History of the United Nations, Volume 2: The Age of Decolonization*, London 1989, S. 123–125.

Ralph Bunche war Mitglied einer kleinen Gruppe, die Generalsekretär Trygve Lie einberief, um eine Handlungsstrategie für diese Entwicklung zu konzipieren. Lie richtete schließlich den UN-Sonderausschuss für Palästina (United Nations Special Committee on Palestine – UNSCOP) ein, der sich aus elf Diplomaten zusammensetzte und von Bunche geleitet wurde. Im Jahr 1947 reiste der UNSCOP nach Palästina und traf sich sowohl mit führenden Persönlichkeiten als auch mit der Bevölkerung, um einen Vorschlag für die Generalversammlung auszuarbeiten. Bunche war über die Feindseligkeit zwischen der arabischen und der jüdischen Bevöl-

Ralph Bunche unterstützte die neuen Staaten bei einer ihrer ersten Amtshandlungen, dem Beitritt zu den Vereinten Nationen.

kerung erstaunt; die einzige Gemeinsamkeit, so stellte er fest, schien der Hass auf die Briten zu sein. Schockiert war er zudem, als sich mehrere UNSCOP-Mitglieder offen antisemitisch äußerten. Überraschenderweise hatte dies jedoch keinen Einfluss auf ihre Einstellung zur Gründung eines jüdischen Staates. Sie begrüßten die Gründung eines jüdischen Staates als eine Möglichkeit, einen dauerhaften Ort für die Umsiedlung von Jüdinnen und Juden aus ihren eigenen Staaten zu schaffen.¹⁵ Der Wunsch nach einem jüdischen Staat in Palästina fand eine recht breite, wenn auch widersprüchliche politische Unterstützung.

Im Herbst 1947 legte der UNSCOP schließlich seinen Bericht vor, der weitgehend von Bunche verfasst worden war. Die Mehrheit der Mitglieder empfahl die Aufteilung in zwei Staaten, wobei Jerusalem unter »internationaler Treuhandschaft« von den UN selbst verwaltet werden sollte. Die übrigen Mitglieder, die Minderheit, plädierten für einen föderalen binationalen Staat mit einer gerechten Aufteilung der politischen Macht zwischen der arabischen und jüdischen Bevölkerung und Jerusalem als gemeinsamer Hauptstadt.

Die Generalversammlung verabschiedete schließlich im Herbst 1947 die Resolution 181, die den von der Mehrheit der UNSCOP-Mitglieder befürworteten Teilungsplan bestätigte.¹⁶ Wenige Mona-

te später erklärte Israel seine Unabhängigkeit. Der Konflikt verschärfte sich, als die arabischen Staaten Israel sofort angriffen, Israel jedoch Widerstand leistete und im Laufe der Ereignisse sogar Land gewann. Ein weiterer neuer Staat trat nun der internationalen Gemeinschaft bei. Bunche setzte sein Engagement in der Region fort, zunächst als stellvertretender UN-Vermittler, dann als amtierender Vermittler, nachdem eine jüdische Splittergruppe seinen Vorgänger ermordet hatte.¹⁷

Für die Vereinten Nationen begann damit einer der schwierigsten internationalen Konflikte, der – neben der gewaltsamen Teilung Indiens und Pakistans – ein weiteres Beispiel dafür ist, dass die Entstehung neuer Staaten aus ehemals imperialen Territorien nicht immer friedlich verlief.

Das Jahr Afrikas

Gegen Ende der 1950er Jahre beschleunigte sich die Dekolonisation. Im Jahr 1957 reiste Bunche zusammen mit namhaften afroamerikanischen Persönlichkeiten wie Martin Luther King, Jr., zu den Unabhängigkeitsfeiern nach Ghana.¹⁸ In den Folgejahren erlangten fast alle afrikanischen Territorien ihre Unabhängigkeit. Allein im Jahr 1960, das Bunche als das »Jahr Afrikas« bezeichnete, erlangten 17 Staaten ihre Unabhängigkeit. Bunche war bei vielen dieser Unabhängigkeitsfeiern anwesend, vertrat als Gesandter die Vereinten Nationen und unterstützte die neuen Staaten bei einer ihrer ersten Amtshandlungen, dem Beitritt zu den Vereinten Nationen.

Die Geschwindigkeit, mit der die Dekolonisation voranschritt, wurde immer häufiger öffentlich thematisiert. Insbesondere die rasche Unabhängigkeit von Belgisch-Kongo schockierte viele im Westen – selbst Menschenrechtsaktivistinnen wie Eleanor Roosevelt. Roosevelt, die federführend an der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beteiligt war, widmete dem Jahr Afrikas eine Folge ihrer kurzlebigen Fernsehsendung »Perspektiven der Menschheit« (Prospects of Mankind) auf dem Sender PBS. Mit ihr diskutierten im Frühjahr 1960 Julius Nyerere, der spätere Premierminister des unabhängigen Tansania – dem heutigen Tansania –, und Ralph Bunche als Vertreter der Vereinten Nationen. Unter dem Titel »Afrika: Revolution in Eile« gab Roosevelt die Rich-

¹⁵ Ralph Bunche, Diary, 21.8.1947, UCLA Urquhart Archives, Box 5, Folder 4.

¹⁶ UN-Dok. A/RES/181 (II) v. 29.11.1947.

¹⁷ Seine erfolgreiche Vermittlung zwischen Israel und Jordanien, Ägypten und Syrien – die unter anderem zur Entstehung des heutigen Gazastreifens führte – brachte ihm im Jahr 1950 schließlich den Friedensnobelpreis ein.

¹⁸ Raustiala, The Absolutely Indispensable Man, a.a.O. (Anm. 1), S. 317.

tung vor und bezeichnete die Entwicklung Kongos als »stürmisches Streben nach Unabhängigkeit«.¹⁹ Damit drückte Roosevelt eine Sorge aus, die immer häufiger geäußert wurde: Nämlich, dass einige Länder, insbesondere Kongo, einfach zu schnell in die Unabhängigkeit strebten, was mit Sicherheit zu Problemen führen würde.

Bunche war zwar anderer Meinung, aber die Probleme in Kongo begannen unmittelbar danach. Der von Belgien unterstützte Sezessionsversuch der rohstoffreichen Provinz Katanga nur wenige Tage nach der Erlangung der Unabhängigkeit stürzte die Vereinten Nationen in eine politische und moralische Krise. Die verzweifelte Manöver des kongoleischen Premierministers Patrice Lumumba ließen die Befürchtung wachsen, dass der Ost-West-Konflikt nun auch auf Afrika übergreifen würde. Die versuchte Abspaltung Katangas warf eine Reihe kritischer Fragen zum Prinzip der Selbstbestimmung auf. Was bedeutete es für eine abgelegene Provinz in einem riesigen und ethnisch diversen, neuen Staat wie Kongo, sich abspalten zu wollen? Die führenden Politiker Katangas beriefen sich bewusst auf die Sprache der Selbstbestimmung und behaupteten, sie strebten nur das an, was Kongo selbst erreicht habe. Bunche, der verantwortliche UN-Beamte vor Ort, sorgte schließlich für die Aufstellung der größten Friedenstruppe, die die Vereinten Nationen je aufgestellt hatten. Zwar blieb Kongo letztlich unversehrt, doch die anhaltende Krise kostete nicht nur UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld bei einem mysteriösen Flugzeugabsturz auf dem Weg zu den Verhandlungen in Katanga das Leben, sondern beschädigte auch die Glaubwürdigkeit der UN-Friedenssicherung für viele Jahre.

Wenngleich Bunche und das UN-Sekretariat maßgebliche Akteure waren, war es letztlich die Generalversammlung, die zum eigentlichen Zentrum der Dekolonisation wurde.²⁰ Nur wenige, einschließlich Bunche, hatten die Bedeutung der Generalversammlung vorausgesehen. Unter der Leitung von hochmotivierten Akteuren wie Indien zeigte die Generalversammlung jedoch sowohl Kreativität als auch Beharrlichkeit bei der Festlegung der Tagesordnung und der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse. Starken Rückenwind erhielten diese Bemühungen durch die neue Machtkonstellation in der Nachkriegswelt. Sowohl die USA als auch die Sowjetunion betrachteten die traditionellen Kolonien –

die sogenannten »blauen Gewässer« oder Überseegebiete – aus unterschiedlichen Gründen als ein Hindernis für ihre Interessen, obgleich sie an ihren eigenen eroberten und angrenzenden Gebieten festhielten. Der Großmachtstatus beruhte nun zunehmend auf nuklearen Fähigkeiten und weniger auf kolonialen Ressourcen und der Ost-West-Konflikt wirkte sich vielfältig auf die Dekolonisation aus. Dass sich die Supermächte jedoch in vielen Fällen als Verbündete der neuen unabhängigen Staaten präsentierten, begünstigte die Ausbreitung der Unabhängigkeit. Der Aufschwung beziehungsweise die Wiederaufnahme des Freihandels im Westen, der durch die amerikanischen Präferenzen vorangetrieben wurde, sorgte ebenfalls dafür, dass die traditionellen Kolonien an Wert verloren und es sich im Allgemeinen weniger lohnte, um sie zu kämpfen. Einige europäische Mächte, die sich in diesen neuen geopolitischen Gewässern zurechtfinden mussten, gaben ihre letzten Kolonien bereitwillig auf, während andere zumindest an bestimmten Gebieten wie Algerien oder Angola vehement festhielten.²¹

Es war letztlich die Generalversammlung, die zum eigentlichen Zentrum der Dekolonisation wurde.

Die Dekolonisation schlug feste Wurzeln und löste einen Ratchet-Effekt aus: Die neuen unabhängigen Staaten traten den Vereinten Nationen eifrig bei, um ihren neu gewonnenen souveränen Status zu festigen. Nach ihrem Beitritt wurden sie Teil des diversen, aber schnell wachsenden Blocks der ehemaligen Kolonien. Die damals sogenannte »Dritte Welt« wuchs an Größe und Macht und nutzte die Generalversammlung mit ihrer »Ein Staat – eine Stimme«-Struktur, um den Kolonialismus weiter zu kritisieren. Auch hier bewirkte der Ost-West-Konflikt einen Wandel: Die ursprüngliche Vision Franklin D. Roosevelts von einer Polizei der Großmächte wurde zunichte gemacht, indem das Ringen der Supermächte im Sicherheitsrat der Generalversammlung mehr Macht verlieh, die in den Worten des ägyptischen Völkerrechtlers George Abi-Saab ausgedrückt »die Festung der kleinen Mächte«²² war.

¹⁹ Africa: Revolution in Haste, Prospects of Mankind with Eleanor Roosevelt, WGBH, 6.3.1960, www.americanarchive.org/catalog/cpb-aacip_15-09w0w2sd

²⁰ Siehe auch Jan Lüdert, Der schwierige Weg in die Unabhängigkeit, VEREINTE NATIONEN (VN), 71. Jg., 6/2023, S. 255–260.

²¹ Hendrik Spruyt, Ending Empire: Contested Sovereignty and Territorial Partition, Ithaca/London 2005.

²² George Abi-Saab, The Newly-Independent States and the Scope of Domestic Jurisdiction, American Journal of International Law (AJIL), 54. Jg., 2/1960, S. 87.

Dennoch verlief der Prozess der Auflösung des europäischen Imperiums nicht reibungslos. Die Fragilität vieler postkolonialer Staaten zeigte sich fast von Anfang an. Einige haben den Übergang gut gemeistert. Andere hingegen entwickelten sich zu Brutstätten innerer Gewalt oder wurden von tyrannischen Regimen ausgebeutet, die ihre Bevölkerung durch Kleptokratie oder schlichtes Missmanagement verarmen ließen. Kongo ist vielleicht das eindrücklichste Beispiel. Nach fast einem Jahrhundert unter entsetzlicher belgischer Herrschaft folgten drei Jahrzehnte der brutalen Diktatur von Joseph Mobutu und der schamlosen Ausplünderung der Reichtümer des Landes. Darauf folgte unmittelbar zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein sich immer weiter ausbreitender Konflikt, der von manchen als der ›Große Krieg Afrikas‹ bezeichnet wird.²³

Dekolonisation nur mit den UN

Zu Beginn seiner akademischen Laufbahn teilte Ralph Bunche die Ansicht der Elite, dass die Unabhängigkeit Afrikas noch in weiter Ferne liege. Als er jedoch in den 1930er Jahren, auf dem Höhepunkt des europäischen Kolonialismus, nach Afrika reiste, fragte er sich, was aus den afrikanischen Völkern werden würde, die seiner Meinung nach unter dem Einfluss westlicher Technologie standen und gleichzeitig an traditionelle politische und soziale Strukturen gebunden waren.²⁴ Im Laufe der Zeit

kam er jedoch zu der Überzeugung, – und dies hatte er einst auch Eleanor Roosevelt gegenüber geäußert –, dass die Forderung, die Kolonien so lange zu halten, bis diese ›reif‹ für die Unabhängigkeit seien, schlichtweg falsch und in jedem Fall unhaltbar sei.

Gleichzeitig war Bunche der Ansicht, dass die Dekolonisation in vielen Fällen behutsam vorangetrieben werden müsse. Vor allem aber sollte sie mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft erfolgen. Es waren die Vereinten Nationen, die die Quadratur des Kreises zwischen der Vision der Unabhängigkeit und den zahlreichen Herausforderungen, mit denen die neuen Staaten in einer feindseligen Welt unweigerlich konfrontiert waren, schafften. Die Krise in Kongo war ein Beispiel dafür, dass die von Bunche geforderte Unterstützung der UN beim Staatsaufbau zuweilen dringend notwendig war. Belgien hatte wenig unternommen, um Kongo auf die Selbstverwaltung vorzubereiten, und stattdessen unermüdlich dafür gesorgt, dass es nur wenige Kongolesen gab, die für die Verwaltung des riesigen neuen Staates ausgebildet waren. Noch zwei Jahre vor der Machtübergabe glaubten viele, dass die Unabhängigkeit noch Jahrzehnte entfernt sei. Bunche erkannte, wie viele Beobachter, dass dieser Mangel an Vorbereitung und Fachwissen ein potenziell ernsthaftes Problem darstellte.

Dennoch sah er darin auch eine große Chance für die Vereinten Nationen. In den Tagen vor der Unabhängigkeit Kongos schrieb Bunche in einem Brief an Hammarskjöld, dass die neue kongolesische Führung den UN gegenüber sehr freundlich eingestellt sei, obwohl sie »wenig oder gar nichts über uns weiß«²⁵. Als Bunche im Sommer 1960, dem großen Jahr Afrikas, in Leopoldville eintraf, sah er seine Aufgabe darin, Premierminister Patrice Lumumba über die Möglichkeiten der Vereinten Nationen aufzuklären und dafür zu sorgen, dass die technische, politische und schließlich auch militärische Hilfe der UN in Anspruch genommen werden konnte, um den Unabhängigkeitsprozess zu erleichtern. Diese Verantwortung sollten die Vereinten Nationen und Ralph Bunche in der Mitte des Jahrhunderts noch oft übernehmen, als Dutzende neuer Staaten darum kämpften, auf dem gefährlichen Terrain der Nachkriegswelt Fuß zu fassen und ihre Freiheit zu erlangen.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann.

English Abstract

Prof. Dr. Kal Raustiala

Ralph Bunche and the Age of Decolonization pp. 51–56

Decolonization was the most significant and unexpected political revolution of the 20th century. The UN was both an important stage and a crucial actor in this process. Ralph Bunche, the Black American Nobel laureate and Under Secretary-General, played a central role in postwar decolonization, shaping not only the Charter itself through his work at the US State Department, but also the UN's work on the ground as decolonization gathered pace.

Keywords: Afrika, Entkolonialismus, Persönlichkeiten der Zeitgeschichte, Ralph Bunche, Selbstbestimmungsrecht/Unabhängigkeit, Africa, decolonization, personalities of contemporary history, Ralph Bunche, right to self-determination/independence

²³ Siehe zum Beispiel David Shearer, *Africa's Great War, Survival*, 41. Jg., 2/1999.

²⁴ Ralph Bunche, *French Educational Policy in Togoland and Dahomey, 1934*, in: Charles P. Henry (Ed.), *Ralph Bunche: Selected Speeches and Writings*, Ann Arbor 1995, S. 116.

²⁵ Brief von Ralph Bunche an Dag Hammarskjöld, 27.6.1960, UN Archives Box 370/3/6.

Die UN als ›Geburtshelferin‹ der Dekolonisation

In den 1960er Jahren erreichte das Ansehen der Vereinten Nationen einen Höhepunkt, als die Organisation maßgeblich die Kampagne zur Dekolonisation vorantrieb. Doch was geschah danach? Dieser Beitrag zeichnet den langen und verschlungenen Pfad zur Befreiung nach und wirft die Frage auf, ob der Dekolonisationsprozess nun abgeschlossen ist.



Prof. Dr. Alanna O'Malley
ist Associate Professor für
Internationale Geschichte an
der Universität Leiden in den
Niederlanden.

✉ a.m.omalley@hum.leidenuniv.nl

Foto: Privat

In seiner Rede vor dem Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) in Den Haag am 20. Februar 2024, im Rahmen des Verfahrens gegen die israelische Besatzung der palästinensischen Gebiete, erklärte der südafrikanische Botschafter in den Niederlanden Vusi Madonsela: »Palästina, das letzte uneingelöste feierliche Versprechen der Zivilisation, für das die internationale Gemeinschaft Verantwortung trägt, muss jetzt erfüllt werden. Das palästinensische Volk muss die Möglichkeit haben, sein unveräußerliches Recht auf Selbstbestimmung auszuüben.«¹ Er bezog sich dabei auf die Verpflichtungen der Vereinten Nationen gegenüber Treuhandgebieten gemäß Kapitel XII der UN-Charta. Diese spezielle Formulierung geht auf die Satzung des Völkerbunds zurück, der Vorgängerorganisation der Vereinten Nationen, in der bestimmten Gebieten ein Mandat über andere Gebiete erteilt wurde, um sie als Teil des ›feierlichen Versprechens‹ der Zivilisation in die Unabhängigkeit zu leiten. Im Laufe dieses Falles waren die Argumente vor dem ICJ, dem höchsten Rechtsorgan der UN, gespickt mit Verweisen auf Dekolonisation und viele verwiesen auf das Selbstbestimmungsrecht, das dem palästinensischen Volk derzeit verweigert wird. Auf einmal standen die UN und ihre Rolle beim Schutz und bei der Förderung von Selbstbestimmung im Fokus und es kam die

generelle Frage auf, wie die Organisation insgesamt mit dem Thema Dekolonisation umgegangen ist.

Neue Herausforderungen für das UN-System

Es waren hauptsächlich Vertreterinnen und Vertreter des Globalen Südens, die die UN von Anfang an dafür nutzten, den Dekolonisationsprozess voranzutreiben. Seit den 1950er Jahren beeinflussten viele neue UN-Mitgliedstaaten aus Afrika, Asien und Lateinamerika Funktionsweise und Strukturen des UN-Systems erheblich. Es handelt sich hierbei um einen geografischen Raum, der als ›Dritte Welt‹ bezeichnet wurde beziehungsweise der aus ›Entwicklungsländern‹ besteht. Akteure, Organisationen und Staaten aus unterschiedlichen Regionen arbeiteten zusammen, um bestehende UN-Ausschüsse zu verändern, die Verfahren der UN anzupassen und Wege zu finden, um die Dekolonisation voranzutreiben. Dabei stützten sie sich auf die UN-Charta und legten bestehende Artikel und Regeln neu und innovativ aus. Um die unterschiedlichen Probleme der Dekolonisation besser bewältigen zu können, arbeiteten die Beteiligten gemeinsam daran, die Rolle der UN bei der Steuerung dieses Prozesses zu stärken. Sie nutzten den Vierten Ausschuss der Generalversammlung für besondere politische Fragen und Entkolonialisierung sowie den Treuhandrat (Trusteeship Council) und schufen weitere, neue Ausschüsse wie den Sonderausschuss für Dekolonisation (Special Committee on Decolonization – C24), um die Unabhängigkeit von noch unter Kolonialherrschaft stehenden Ländern zu beschleunigen und die politische und wirtschaftliche Entwicklung von gerade unabhängigen gewordenen Ländern zu fördern. Um dies zu

¹ ICJ Doc. CR 2024/5 v. 20.2.2024, Para. 10.

Drei Fragen an Mickaël Forrest

Kapitel XI der Charta der Vereinten Nationen definiert nichtautonome Gebiete als Hoheitsgebiete, »deren Völker noch nicht die volle Selbstregierung erreicht haben«. In ihrer Resolution 66 (I) vom 14. Dezember 1946 hat die Generalversammlung eine Liste von 72 Gebieten erstellt, auf die Kapitel XI der Charta Anwendung findet. Strebt Neukaledonien an, seine Unabhängigkeit von Frankreich zu erklären, um von dieser Liste der nichtautonomen Gebiete gestrichen, ein unabhängiger Staat und schließlich ein Mitglied der Vereinten Nationen zu werden?

Die Resolution 1514 (XV) der UN-Generalversammlung vom 14. Dezember 1960 bekräftigt das Recht der Völker auf Selbstbestimmung. Im Rahmen des Abkommens von Nouméa zwischen Frankreich und Neukaledonien wurden im Jahr 1998 bestimmte Kompetenzen auf Neukaledonien übertragen – mit Ausnahme von Verteidigung, Sicherheit, Justiz und Finanzpolitik. Somit hat sich Neukaledonien auf einen Weg der Emanzipation und Dekolonisation sowie der kulturellen, sozialen und politischen Souveränität begeben.

Inwieweit arbeitet Neukaledonien mit den UN zusammen und kann es von den einzelnen UN-Organisationen vor Ort profitieren?

Die Entscheidungen der UN-Generalversammlung bieten Möglichkeiten der Zusammenarbeit für Neukaledonien. Wir haben daher Arbeitsbeziehungen etwa mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) aufgebaut. Darüber hinaus profitieren wir von der Unterstützung der Abteilung Wahlhilfe in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (DPPA) bei der Überprüfung der Wählerlisten.

Wo und wie sehen Sie und die Bevölkerung Neukaledoniens die Zukunft Neukaledoniens?

Der Pazifik ist Gegenstand eines ständigen Einflusskampfes zugunsten der Interessen großer Mächte. Wir müssen unsere regionale Plattform stärken, um den politischen Herausforderungen zu begegnen, wohlwissend, dass die klimatischen Herausforderungen weiterhin auf unsere Bevölkerung einwirken. In dieser globalisierten Geopolitik wird Neukaledonien seine Anstrengungen für einen freien und solidarischen Pazifik fortsetzen.



Mickaël Forrest

ist Minister für Sport in der Regionalregierung Neukaledoniens und gleichzeitig Beauftragter für internationale Angelegenheiten. Neukaledonien ist eine Inselgruppe, die zu Frankreich gehört und sich im Südpazifik in der Nähe Australiens befindet. FOTO: SOUTH PACIFIC ISLANDS TRAVEL

erreichen, bildeten sie zu bestimmten Themen formelle und informelle Interessensgemeinschaften, schalteten UN-Bedienstete ein, schufen neue Regeln und Verfahren und engagierten nichtstaatliche Organisationen (NGOs), um gegen den *Status quo* zu protestieren: das ungleiche Verhältnis zwischen Nord und Süd.

Während die Akteure des Globalen Südens im UN-Umfeld zusammenarbeiteten, vernetzten sie sich immer stärker. Sie verfolgten gemeinsame Ideen zur Dekolonisation, die sie nach und nach auch umsetzen konnten. Dies führte schließlich zu grundlegenden Veränderungen. Durch intensive Kontakte zwischen dem Globalen Süden und Vertreterinnen und Vertretern des Westens veränderte sich die Dekolonisationspolitik in diesen Jahren sehr stark und wirkte sich sowohl positiv als auch negativ auf die UN und auf die afrikanischen Staaten aus. Obwohl die Vereinten Nationen in den Bereichen Dekolonisation, wirtschaftliche Eigenständigkeit und Menschenrechte kompetenter wurden, führte der Kampf um ihre Souveränität viele frisch unabhängig gewordene Staaten direkt in einen Nord-Süd-Konflikt. Es stellte sich die grundlegende Frage, was die UN, die schließlich zum größten Teil von ehemaligen Kolonialmächten dominiert werden, überhaupt tun können und worin die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft besteht, das Thema Kolonialherrschaft endgültig abzuwickeln. Wie die Debatten um die israelische Besatzung der palästinensischen Gebiete und die Gräueltaten am palästinensischen Volk zeigen, bleiben die Fragen, wie und wann die internationale Gemeinschaft handeln sollte, nach wie vor äußerst aktuell. Somit ist dies auch ein guter Zeitpunkt, um das verlockende Versprechen der UN, den Prozess der Dekolonisation zu vollenden, genauer zu untersuchen.

Die UN-Gründungskonferenz und die Ursprünge der Dekolonisation

Zwischen April und Juni 1945 versammelten sich in San Francisco in den USA rund 850 Delegierte, die 50 Nationen vertraten, um auf der Konferenz der Vereinten Nationen eine internationale Organisation zu gründen sowie die UN-Charta und das Statut des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) zu beschließen. Unter den Delegierten befanden sich auch Vertreter asiatischer und lateinamerikanischer Staaten, wie etwa Carlos Rómulo aus den Philippinen, Mahatma Gandhi und Vijaya Lakshmi Pandit aus Indien und Eduardo Zuleta Ángel aus Kolumbien. Afrika war durch Repräsentanten aus Ägypten, Äthiopien, Liberia und Südafrika vertreten, doch die meisten afrikanischen Staaten standen noch unter Kolo-

nialherrschaft. Es gab auch antikoloniale Wortführer wie William Edward Burghardt Du Bois, der das Thema Dekolonisation vorantrieb und in eindringlichen Erklärungen ein Ende des Kolonialismus forderte. Er plädierte dafür, allen Staaten die Unabhängigkeit zu gewähren, und gemäß Artikel 1.2 der UN-Charta »freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen.«

Trotz dieser lautstarken Rufe nach Unabhängigkeit für alle Länder der Welt schien es zunächst so, als würden die UN das koloniale System aufrechterhalten wollen und die europäischen Kolonialmächte und den Imperialismus schützen. Während sich die USA offen für ein Ende des Kolonialismus einsetzten, lehnten europäische Kolonialmächte wie Belgien, Frankreich, Portugal und das Vereinigte Königreich trotz Bestimmungen in der Charta zur Unabhängigkeit aller Kolonien jegliche Einmischung in ihre Kolonialgebiete entschieden ab. Neben Artikel 1.2 verweist insbesondere Artikel 2.1 auf die »souveräne Gleichheit aller ihrer Mitglieder«, und laut Kapitel XI der Erklärung über Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung (Non-Self-Governing Territories – NSGTs) soll die Unabhängigkeit der NSGTs vorangetrieben und den Vereinten Nationen eine Aufsichtsfunktion bei der Überwachung der diesbezüglichen Entwicklungen übertragen werden. NSGTs werden in der Charta als »Hoheitsgebiete [...], deren Völker noch nicht die volle Selbstregierung erreicht haben,« definiert. Die Generalversammlung legte zunächst im Jahr 1946 fest, auf welche Gebiete sich diese Bestimmungen beziehen, und erstellte eine Liste von 72 Territorien, für die Kapitel XI der Charta relevant ist.²

Laut Mary-Ann Heiss fand die »Suche nach internationaler Rechenschaftspflicht« in den Anfangsjahren der UN weitgehend durch den Treuhänder und den Informationsausschuss (Committee on Information) aus den NSGTs statt.³ Dieser Ausschuss verpflichtete die verwaltenden Staaten – Belgien, Frankreich, Portugal, die USA und das Vereinigte Königreich – regelmäßig Berichte über die Lebensbedingungen der Menschen unter ihrer Herrschaft in diesen Gebieten und über die Fortschritte auf dem Weg zur Unabhängigkeit vorzulegen. In den frühen 1950er Jahren verteidigten die europäischen Kolonialmächte ihre Position mit Ar-

tikel 73 (e) der UN-Charta und argumentierten, dass diese Berichterstattung sich lediglich auf »technische« Informationen über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Völker, über die sie herrschten, beschränke und nicht die politische Entwicklung dieser Gebiete betreffe. Die kolonialkritischen Mitglieder des Ausschusses wie Ägypten, Indien, Kuba und die Philippinen wiesen diese Argumentation zurück – die politische Entwicklung dieser Gebiete sei sehr wohl das Anliegen der Verfasser der Charta gewesen.

Trotz lautstarker Rufe nach Unabhängigkeit schien es zunächst so, als würden die UN das koloniale System aufrechterhalten wollen.

Um die Argumente der Kolonialmächte anzufechten, brachten Chile und die Philippinen diese Frage in einer formellen Resolution in die Generalversammlung ein.⁴ Auch die gerade erst geschaffene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in der die grundlegenden Rechte für die gesamte Menschheit definiert werden, sollte laut Menschenrechtsvertretern wie Romulo auch in kolonialen Gebieten umgesetzt werden. Nun sollten die Vereinten Nationen weitere Informationen liefern, die sich nach Ansicht von Akteuren des Globalen Südens eben nicht nur auf die »technische« Entwicklung dieser Gebiete beschränken sollten, sondern auch die Förderung der Menschenrechte und den politischen Fortschritt auf dem Weg zur vollständigen Unabhängigkeit einschließen müssten. Die Debatte wurde vom Vierten Ausschuss der Generalversammlung aufgegriffen. Der Ausschuss änderte nun seine Arbeitsweise und begann, trotz der Einwände der Kolonialmächte und mit Unterstützung von Mitgliedern des Globalen Südens, auch Antragsteller aus den NSGTs anzuhören und ihre Anliegen zu berücksichtigen. Diese enthüllten oft schockierende Details über die Zustände in ihren Gebieten, die in starkem Kontrast zu dem rosigen Bild standen, das in den offiziellen Berichten vermittelt wurde. Die Stärkung des Vierten Ausschusses brachte den NSGTs einen erheblichen Schub in Richtung Unabhängigkeit, da sich die normativen und moralischen Standards nun verschoben hatten.

² UN Doc. A/RES/66(I) v. 14.12.1946.

³ Mary Ann Heiss, *Fulfilling the Sacred Trust. The UN Campaign for International Accountability for Dependent Territories in the Era of Decolonization*, Ithaca/New York, 2020.

⁴ Roger Normand/Sarah Zaidi, *Human Rights at the UN: A Political History of Universal Justice*, Bloomington, Indiana 2008, S. 144.



Der Präsident von Ghana, Kwame Nkrumah, während eines Besuchs am Sitz der Vereinten Nationen in New York im Jahr 1961 im Gespräch mit UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld (r.) und Ralph Bunche (l.). UN PHOTO: MB

Dies war vor allem auf die Initiativen des Globalen Südens zurückzuführen.⁵ In diesem Zusammenhang hatte die Unabhängigkeit Ghanas im Jahr 1957 einen erheblichen Einfluss auf den weltweiten Feldzug gegen alle Formen des Kolonialismus.

Ghana war der erste afrikanische Staat, der vom Vereinigten Königreich unabhängig wurde, und als Premierminister Kwame Nkrumah an die Macht kam, hatte dies Auswirkungen auf den gesamten afrikanischen Kontinent. Nkrumah war ein über-

Im Dezember 1960 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Völker.

zeugter Panafrikanist, der daran glaubte, dass ein geeinter afrikanischer Kontinent der beste Weg sei, um den Imperialismus zu besiegen, unter dem Afrika litt, und um die Befreiung der afrikanischen Staaten herbeizuführen. Er war ein charismatischer und provozierender Redner, der Ghanas Plattform bei den UN nutzte, um das Thema Dekolonisation

voranzutreiben. Gleichzeitig vereinte er hier die antikolonialen Akteure, um ihre Bemühungen zu bündeln.⁶ Sein Ziel eines freien und geeinten Afrikas und dessen Dekolonisation sollte mit Hilfe der UN in der Rolle einer Art ›Geburtshelferin‹ erreicht werden. Ghana und viele weitere Länder des Globalen Südens arbeiteten nicht nur gemeinsam auf dieses Ziel hin, es zeigte sich hier ihre Vision von den UN als Wegbereiterin zu wahrer Unabhängigkeit und Freiheit für die unterdrückten Völker der Welt.

Während Nkrumahs Rhetorik vom UN-Amtsitz in New York bis zu den Dörfern Kongos anti-imperiale Begeisterung auslöste, kam es im Jahr 1960 zu einem Höhepunkt: 17 neue afrikanische Länder erlangten ihre Unabhängigkeit, und die UN erkannte ihre Souveränität offiziell an. Zu diesen gehörten Burkina Faso, Benin, Côte d'Ivoire, die Demokratische Republik Kongo, Gabun, Kamerun, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, die Republik Kongo, Senegal, Somalia, Togo, Tschad und die Zentralafrikanische Republik. Die Länder des Globalen Südens, die nun die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten stellten, verfolgten jetzt mit noch mehr Nachdruck das Ziel einer gerechteren Weltordnung. Großen Einfluss nehmend und die Tagesordnung der Generalversammlung dominierend, begannen Mitglieder wie Chile, Ghana, Guinea, Indien und Indonesien, Resolutionen einzubringen, die sich mit verschiedenen Aspekten der Dekolonisation befassten. Hier ging es um das Streben nach wirtschaftlicher Souveränität, um die Kontrolle von natürlichen Ressourcen bis hin zu Forderungen nach wirtschaftlichen und sozialen Rechten, die in Verbindung mit politischen und bürgerlichen Rechten in der ganzen Welt verwirklicht werden sollten.

Im Dezember 1960 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution in Form der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker.⁷ Darin wurde das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung erklärt und gefordert, dass mit sofortiger Wirkung die Macht an alle noch unter Kolonialherrschaft oder Treuhänderschaft stehenden Gebiete übertragen werden solle. Die Resolution wurde durch den C-24 gestärkt, der mit der Umsetzung der Resolution beauftragt worden war und die kolonialkritischen Mitgliedstaaten kontrollierten. Im Jahr 1962 verabschiedete die Generalversammlung dann mit großer Mehrheit eine weitere Resolution, in der die kürzlich unabhängig gewordenen Länder eine »dau-

⁵ Siehe dazu auch Jan Lüdert, Der schwierige Weg in die Unabhängigkeit, VEREINTE NATIONEN (VN), 71. Jahrgang, 6/2023, S. 255–260.

⁶ Africa Renewal, Visions of Independence, Then and Now, www.un.org/africarenewal/magazine/august-2010/visions-independence-then-and-now

⁷ UN Doc. A/RES/1514 (XV) v. 14.12.1960; siehe dazu auch Martin Pabst, Die UN und die Entkolonialisierung (I), VN, 63. Jg., 5/2015, S. 207–213.

erhafte Kontrolle« über ihre natürlichen Ressourcen zugesichert bekamen – ein Anspruch, den westliche Mächte in den Auseinandersetzungen um wirtschaftliche Hoheiten seit dem Jahr 1945 in den UN immer wieder angefochten hatten.⁸ Diese Resolutionen waren für den Dekolonisationsprozess und für die Rolle der Staaten des Globalen Südens in den UN äußerst bedeutsam. So umfasste die Agenda zur Dekolonisation jetzt auch die wirtschaftliche Eigenständigkeit, Menschenrechte und die soziale und politische Entwicklung in den verbleibenden NSGTs und postkolonialen Gebieten. Gleichzeitig hatten sich Mitglieder des Globalen Südens so gut abgestimmt, dass sie einen Konsens für die Kampagne zur vollständigen Dekolonisation erreichen konnten. Sie hatten durch diesen Prozess aber auch das Wesen und politische Umfeld der Vereinten Nationen dauerhaft verändert.

Der Sonderausschuss für Dekolonisation

Die Resolution 1514 brachte eine wichtige Entwicklung hervor – die Gründung des C-24 im Jahr 1961. Dieser Ausschuss prüft die politische und wirtschaftliche Entwicklung der verbleibenden NSGTs, hört ihre Vertreterinnen und Vertreter an und entsendet Delegationen in die Gebiete. Auf dieser Grundlage kann der 24-köpfige Ausschuss der Generalversammlung Resolutionsentwürfe vorlegen. Er ist dazu da, Möglichkeiten und Methoden für die Dekolonisation zu entwickeln und umzusetzen. Obwohl er von Anfang an hauptsächlich aus Mitgliedstaaten aus dem Globalen Süden bestand, ist er nicht immer erfolgreich gewesen. Das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker, das der Ausschuss schützen sollte, hat sich im Laufe der Zeit allerdings immer weiter aufgespalten. Auf der einen Seite hat der Ausschuss dazu beigetragen, einige erfolgreiche Fälle von Dekolonisation voranzutreiben, wie zum Beispiel bei der Unabhängigkeit Namibias im Jahr 1990. In anderen Fällen, in denen die Souveränität umstritten war, wie in der Biafra-Krise in den Jahren 1967 bis 1970 in Nigeria, dem Streit um Kaschmir, dem Kampf um Nagaland oder dem Rwenzururu-Konflikt in Uganda, blieb der Ausschuss jedoch weitgehend stumm. Obwohl er weiterhin vom Globalen Süden dominiert wurde, versuchten diese Staaten nun, mögliche interne Anfechtungen ihrer Souveränität auszuschließen und schützten ihre eigene Integrität, indem sie separatistische Bewegungen nicht anerkannten oder unterdrückten.

Während der 1960er Jahre blieben die neuen Mitglieder sehr aktiv.⁹ Die Solidarität der Antikolonialisten, die den Globalen Süden als Gruppe zusammengeführt hatte, half dabei, den Konsens in zentralen Fragen aufrechtzuerhalten. Die Debatten um Dekolonisation wandten sich Fragen der wirt-

In der ersten Hälfte der 1960er Jahre, dem ›Entwicklungsjahrzehnt‹, erreichten die G77 eine bemerkenswerte Einigkeit.

schaftlichen und sozialen Entwicklung zu und beschäftigten sich damit, wie neue Ideen am besten gefördert werden könnten. Wie konnte postkolonialen und kürzlich unabhängig gewordenen Staaten am besten geholfen werden, von denen viele durch die Ausbeutung während des Kolonialismus stark unterentwickelt waren? Um diese Probleme anzugehen, brachte der Globale Süden verschiedene Mitglieder des afro-asiatischen Blocks, des afrikanischen Blocks, der asiatischen Gruppe und der lateinamerikanischen Gruppe zu einer formlosen Gruppierung zusammen, die als Gruppe der 77 (G77) bekannt wurde. Dieser Block vereinte verschiedene antiimperiale und antikoloniale Akteure bei den Vereinten Nationen, um dort die gemeinsame Agenda zu koordinieren, Themen in verschiedenen UNAusschüssen und -Foren voranzubringen und um eine strategische Abstimmung und Zusammenarbeit bei Resolutionen und Handlungsaufträgen zu organisieren.

In der ersten Hälfte der 1960er Jahre, dem ›Entwicklungsjahrzehnt‹, erreichten die G77 eine bemerkenswerte Einigkeit zwischen ihren doch sehr unterschiedlichen Mitgliedern. Diese waren zwar alle kolonialkritisch eingestellt, hatten aber zum Teil sehr unterschiedliche Interessen, länderspezifische Eigenheiten und gegensätzliche Ansichten darüber, wie die Dekolonisation am besten zu verwirklichen sei. Indem die G77 es schafften, ihre Uneinigkeiten zu überdecken – etwa ob es lieber eine bedarfsorientierte oder eine auf Rechten basierte Entwicklung geben soll – boten sie den unterschiedlichen Akteuren einen Rahmen und eine Struktur, was deren Handlungsfähigkeit erhöhte. Konkrete Fortschritte zeigten sich dann zum Beispiel in der Gründung der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (United

⁸ UN Doc. A/RES/1803 (XVII) v. 14.12.1962.

⁹ Siehe auch Martin Pabst, Die UN und die Entkolonialisierung (II), VN, 64. Jg., 1/2016, S. 14–19.

Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) und der Zusammenlegung des Sonderfonds der Vereinten Nationen für die wirtschaftliche Entwicklung (Special United Nations Fund for Economic Development – SUNFED) und des Rates für technische Hilfe (Technical Assistance Board) zum Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP).

Dekolonisation erneut fester Bestandteil der Tagesordnung

Die Dynamik und Energie der 1960er und 1970er Jahre geriet in den 1980er Jahren ins Stocken, als eine weltweite Wirtschaftsrezession die Volkswirtschaften des Globalen Südens fast komplett ruinierte. Während sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts Anfang der 1990er Jahre ein neuer internationaler Frieden abzuzeichnen begann, schienen die Vereinten Nationen als Reaktion auf die massiven Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die Völkermorde in Bosnien und Ruanda jedoch zu scheitern. Der Fokus der UN richtete sich nun darauf, Konflikte zu lösen, die Themen Selbstbestim-

138 Ja-Stimmen weiter an Boden, auch wenn es sich als zunehmend schwierig erwies, eine Resolution im Sicherheitsrat zu verabschieden.¹¹

Die palästinensische Frage und fortdauernde Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts des palästinensischen Volkes waren und sind ein Dreh- und Angelpunkt, um den herum der Globale Süden seine Solidarität in Form von konkreten Aktionen ausdrückt. Als Nelson Mandela erklärte: »Wir wissen nur zu gut, dass unsere Freiheit ohne die Freiheit der Palästinenser unvollständig ist«,¹² wollte er damit auch die Verbindungen zwischen der südafrikanischen Bevölkerung und den arabischen Nationen betonen. In dieser Angelegenheit haben die Akteure des Globalen Südens immer öfter den ICJ angerufen, um den Dekolonisationsprozess zu vollenden und die Bestimmungen des Völkerrechts zu nutzen, um die Unterdrückung des palästinensischen Volkes zu beenden. Gemäß Artikel 96 der UN-Charta können die Generalversammlung und der Sicherheitsrat den Gerichtshof um ein Gutachten ersuchen. Alle UN-Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die Entscheidungen des ICJ zu befolgen, die ein rechtliches Gewicht und eine moralische Autorität haben.

Im Jahr 2019 wurden mit dem Fall des Chagos-Archipels einige der wichtigsten Fragen der Dekolonisation vor dem Gerichtshof verhandelt. Mit Gewalt vertrieben hier im Jahr 1960 das Vereinigte Königreich und die USA die Bevölkerung des Archipels, um dort den Militärstützpunkt Diego Garcia zu errichten. Da es sich hier um eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts handelte, stimmte Jahrzehnte später die Generalversammlung mit einer überwältigenden Mehrheit von 94 Ja- und 15 Nein-Stimmen dafür, den Streit zwischen Mauritius und dem Vereinigten Königreich an den ICJ zu verweisen. Bei der Anhörung des Falles im Den Haager Friedenspalast im Jahr 2018 argumentierten die Anwälte von Mauritius, dass der Prozess der Dekolonisation unvollständig sei, solange das Vereinigte Königreich das Chagos-Archipel besetzt halte. In seiner Verteidigung behauptete das britische Anwaltsteam, es handele sich um einen ›bilateralen Hoheitsdisput‹, für den der Gerichtshof nicht zuständig sei. Der Gerichtshof sah dies jedoch anders. Zwar sei die Resolution 1514 der Generalversammlung nicht bindend, sie habe aber einen ›normativen Wert‹. Er verurteilte die anhaltende britische Kontrolle über das Gebiet als unrecht-

Für viele Akteure des Globalen Südens war klar, dass es einen Zusammenhang zwischen den Konflikten und dem Erbe der Dekolonisation gab.

mung und Dekolonisation traten in den Hintergrund. Dabei war für viele Akteure des Globalen Südens klar, dass es einen Zusammenhang zwischen den Konflikten und dem Erbe der Dekolonisation gab. Ein Selbstbestimmungsthema, das weiter auf der Tagesordnung blieb, war das Problem des israelisch-palästinensischen Konflikts. Als Reaktion auf diese anhaltende Krise wurde verstärkt auf die Generalversammlung zurückgegriffen. Im Jahr 2012 erhielt das palästinensische Streben nach einem eigenen Staat einen bedeutenden Impuls, als die Generalversammlung beschloss, Palästina den Status eines ›Nichtmitgliedstaats mit Beobachterstatus‹ zu verleihen.¹⁰ Trotz der Einwände der USA und Israels gewann die politische Kampagne mit

¹⁰ UN-Dok. A/RES/67/19 v. 29.11.2012.

¹¹ Siehe dazu auch den Hauptbeitrag von Richard Gowan in diesem Heft.

¹² Address by President Nelson Mandela at International Day of Solidarity with Palestinian People, Pretoria, 4.12.1997, www.mandela.gov.za/mandela_speeches/1997/971204_palestinian.htm

mäßig und forderte das Vereinigte Königreich auf, seine Präsenz dort ›so schnell wie möglich‹ zu beenden. Damit stellte der Gerichtshof unmissverständlich fest, dass er für Fälle von anhaltender Dekolonisation zuständig ist und unterstrich erneut die Bedeutung des Völkerrechts, um den Dekolonisationsprozess zu vollenden.

Macht der UN wird auf die Probe gestellt

Der durch das Chagos-Archipel geschaffene Präzedenzfall wurde in letzter Zeit öfter im Zusammenhang mit Fällen zur Situation in Gaza und den besetzten Gebieten zitiert. Bei seiner Klage gegen Israel im Januar 2024 argumentierte das südafrikanische Anwaltsteam, dass Israel als Vertragspartei des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords des Jahres 1947 gegen seine Verpflichtungen verstoße angesichts der derzeitigen Militäraktionen in Gaza. In seiner Forderung an den Gerichtshof, vorläufige Maßnahmen zu erlassen, argumentierte Südafrika, dass es Beweise für eine Genozidabsicht bei Israels Militäraktionen gegen den Gazastreifen gäbe, nach dem Angriff der Hamas auf sein Gebiet am 7. Oktober 2023. Der ICJ forderte zwar kein Ende der israelischen Militäraktionen, ordnete aber in einer Eilentscheidung an, dass Israel sich jeglicher Handlungen enthalten müsse, die als Völkermord gegen die palästinensische Bevölkerung angesehen werden könnten. Er wird nun in der Hauptsache prüfen, ob ein Völkermord vorliegt.

Parallel dazu wird in der ›Großen Halle der Justiz‹ des Gerichts ein weiterer, im Jahr 2022 ebenfalls von der Generalversammlung an den ICJ verwiesener Fall verhandelt, in dem die israelische Besatzung des Westjordanlands und Ostjerusalems als illegal bezeichnet wird. Aufgrund einer Resolution des Vierten Ausschusses, der sich mit 98 Stimmen für die Anrufung des Gerichtshofs aussprach, wundert es kaum, dass eine Rekordzahl von Eingaben aus 52 Staaten und drei internationalen Organisationen angehört wurde. Die Vorwürfe gegen Israel lauten, dass die Besatzung der Palästinensischen Gebiete seit dem Jahr 1967 illegal sei, ebenso wie das Apartheidregime, das das Land in diesen Gebieten errichtet habe. Dies stelle eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des palästinensischen Volkes dar. Der südafrikanische Botschafter bezeichnete das Selbstbestimmungsrecht als die ›Magna Charta‹ der Dekolonisation und verwies auf den Präzedenzfall des Chagos-Archipels, mit dem die Resolution 1514 zum Wohnheitsrecht wurde. Er verurteilte den ›Siedlerkolonialismus‹ der israelischen Besatzung und verwies auf das Rechtsgutachten des Gerichts-

hofs im Völkermordprozess. Er forderte, dass alle Siedlungen aufgelöst werden sollten und allen Flüchtlingen das Recht auf Rückkehr gewährt werden sollte.

Neben den anderen Anträgen, in denen es hieß, dass Israel mit seiner illegalen Besatzung die internationalen Menschenrechte verletzt, gegen zwingendes Recht oder die Gesetze zum Einsatz von Gewalt verstoßen habe – einschließlich des Verbots der gewaltsamen Aneignung von Gebieten – zog sich die Sprache der Dekolonisation wie ein roter Faden durch die Erklärungen. Auch wenn der Ausgang der beiden laufenden Fälle noch nicht feststeht, so lautet der Tenor der Debatte eindeutig, dass die internationale Gemeinschaft und die UN die Verantwortung für den Dekolonisationsprozess übernehmen und ihn fortsetzen sollten.

Die Fälle der Chagos-Inselgruppe oder Palästina haben der Dekolonisationsdebatte und vor allem der Rolle der UN, den Weg zur Selbstbestimmung für alle Völker und Gebiete zu ebnen, neues Leben eingehaucht. Die emanzipatorische Rhetorik der Dekolonisation wirkt sich nicht nur weiterhin auf das Völkerrecht aus, sondern hat nun auch im internationalen Diskurs wieder an Bedeutung gewonnen. Wir sind an einem Punkt angekommen, der die rechtliche und moralische Macht der UN auf die Probe stellt. Die bisherige Bilanz der Dekolonisation sollte die UN dazu veranlassen, das Völkerrecht herauszufordern, um auf die Verletzung einiger seiner Grundprinzipien zu reagieren. Die Dekolonisation ist bisher alles andere als abgeschlossen, sie ist ein kontinuierlicher und kontroverser Prozess, der an die schlimmsten Verstöße gegen die Grundwerte der Menschheit und gleichzeitig an das hoffnungsvollste Versprechen auf zukünftige Freiheit erinnert.

Aus dem Englischen von Regine Eickhoff.

English Abstract

Alanna O'Malley

The UN – the ›Midwife‹ of Decolonization pp. 57–63

The prestige of the United Nations was considered to have reached its zenith during the 1960s when the organization spearheaded the campaign for decolonization. But what happened after these dynamic years of activity when the nations of the Global South rose in prominence in the pursuit of freedom from imperialism and colonialism? This article traces the long and winding road to liberation and asks whether the decolonization process has now been completed.

Keywords: Afrika, Dekolonisation, Selbstbestimmungsrecht/Unabhängigkeit, Africa, decolonization, right to self-determination/independence

50 Jahre Rückführung von Kulturgut

Das bewegliche Kulturerbe wird dekolonialisiert. Nach 50 Jahren Restitutionsverhandlungen in der Generalversammlung zeichnet sich in der Staatenpraxis und der Sprache der Staatengemeinschaft ein neuer Zeitgeist ab. Für die ehemaligen europäischen Kolonialmächte ist es nun an der Zeit, systematische Lösungen zu finden. Die Vereinten Nationen böten hierzu den nötigen Rahmen.



Foto: Thomas Arntz

Celina S. Lubahn Greppler ist Doktorandin und Schmittmann-Wahlen-Stipendiatin am Institut für Friedenssicherungsrecht an der Universität zu Köln.

✉ cgrepple@smail.uni-koeln.de



Foto: Privat

Jan Homann studiert Rechtswissenschaften und arbeitet als wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Friedenssicherungsrecht an der Universität zu Köln.

✉ homannjan@web.de

Scheitern oder Wendepunkt?

Zum 30-jährigen Jubiläum der Generalversammlungsresolution endete Thomas Fitschens Analyse in dieser Zeitschrift mit dem nüchternen Fazit, dass der Versuch, ein Recht auf Rückführung von Kulturgut zu reklamieren, gescheitert sei.² Daran konnte auch ein sprachliches Entgegenkommen während der Anfangsjahre nichts ändern: Statt der Bezeichnung »Opfer von Enteignungen«, die im Jahr 1973 Eingang in die Resolution fand, wurden im Jahr 1979 die Anspruchssteller nur noch als »Ursprungsländer« erwähnt, die der Rückgabe von Kulturgütern »hohen Wert« beimessen. Der geltend gemachte Anspruch auf Rückgabe und Restitution wurde so innerhalb weniger Jahre durch die ehemaligen europäischen Kolonialmächte vom historischen Kontext gewaltsamer Aneignungen losgelöst. Bemerkenswerterweise erinnerte sich die Bundesrepublik Deutschland weder an die schmerzhaften Enteignungen, die sie selbst während der napoleonischen Kriegszüge erlitten hatte,³ etwa im Jahr 1806 die Quadriga des Brandenburger Tors, noch daran, dass Kaiser Wilhelm II. Plünderungen in den deutschen Kolonien bereits Ende des 19. Jahrhunderts unter Strafe stellte. Den europäischen Staaten stand die Tür weit offen, an ihre eigenen Grundsätze anzuschließen:⁴ an die bereits im Jahr 1815 auf dem Wiener Kongress geächtete Wegnahme von Kulturgütern, an das Verbot der Plünderung der Haager Landkriegsordnung aus den Jahren 1899 und 1907, an völkerrechtlich verankerte Restitutionen von gewaltsam genommenen Kulturobjekten etwa im Versailler Vertrag im Jahr 1919. Stattdessen entschied sich die deutsche

Die Generalversammlungsresolution mit dem Titel »Restitution von Kunstwerken an Länder, die Opfer von Enteignungen wurden«,¹ jährte sich im Jahr 2023 zum 50. Mal. Zeitgleich kristallisiert sich ein gewandelter Umgang europäischer Staaten mit an sie adressierten Rückgabeersuchen postkolonialer Nationen heraus. Das Jubiläum und die aktuellen Entwicklungen geben Anlass, die Rolle der Vereinten Nationen im Bestreben afrikanischer, pazifischer, lateinamerikanischer und spezifisch indigener Initiativen nach Rückgabe von Kulturgütern nachzuzeichnen. Diesen gelingt es zunehmend, rechtliche Grundlagen für ihre Rückgabeforderungen durchzusetzen und Objekte zurückzuerhalten. Doch der Weg dahin war lang.

¹ UN Doc. A/RES/3187 (XXVIII) v. 18.12.1973.

² Thomas Fitschen, 30 Jahre Rückführung von Kulturgut – Wie der Generalversammlung ihr Gegenstand abhandeln kam, VEREINTE NATIONEN (VN), 52. Jg., 2/2004, S. 46–51. Die Resolution wird seit einigen Jahren alle drei Jahre verhandelt. In den 1980ern waren es noch alle zwei Jahre.

³ Dazu ausführlich: Bénédicte Savoy, Kunstraub – Napoleons Konfiszierungen in Deutschland und die europäischen Folgen, Wien 2010.

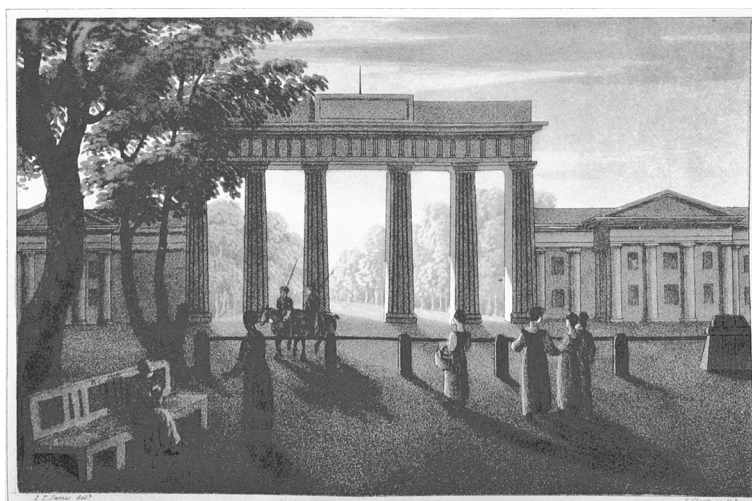
⁴ Bernhard Walter, Rückführung von Kulturgut im internationalen Recht, Bremen 1988.

Regierung, ebenso wie ihre europäischen Nachbarn, weiter mit zweierlei Maß zu messen. Die neuen unabhängigen Staaten strebten zwar als formal gleichberechtigte Souveräne in die Vereinten Nationen, schafften es jedoch nicht, ihrer Forderung Gehör zu verschaffen.

Nach ernüchternden 25 Jahren übernahm im Jahr 1999 schließlich Griechenland als einbringende Nation die Resolution in der Generalversammlung. Es hatte durch den Streit um die Parthenon-Marmore ein begründetes Interesse an der Resolution, setzte aber vor allem auf eine einstimmige Verabschiedung. So kam es, dass die Generalversammlung zur Jahrtausendwende zwar vorbehaltlos eine kulturereberrichtliche Resolution verabschiedete. Den anfänglichen Geist einer postkolonialen Wiedergutmachung für die erlittenen gewaltsamen Aneignungen hatte sie jedoch über die Jahre fast bis zur Unkenntlichkeit verloren. Stattdessen thematisierte die Resolution unter der Überschrift »Rückführung von Kulturgut« den (gegenwärtigen) illegalen Handel mit Kulturgütern sowie den Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten – beides ab dem Jahr 1999 – und die Förderung des Weltkulturerbes gemäß der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) ab dem Jahr 2001. Fitschen folgte im Jahr 2004, dass es nunmehr konsequent sei, auch den Titel dem neuen Inhalt anzupassen.⁵ Doch zwei Jahrzehnte nach seinem Aufsatz hat sich die ursprünglich eine halbe Seite umfassende Resolution nicht nur zu einem weitreichenden Konsens der Staatengemeinschaft über einen umfassenden Kulturerbeschutz fortentwickelt, vielmehr erleben auch die postkolonialen Rückgabeforderungen eine Renaissance.

Neues Hintergrundrauschen, neue Dynamiken

Die Resolution der Generalversammlung im Jahr 2006⁶ zeugt noch nicht von einem neuen Anlauf. Die Rückgabe von Kulturgütern wird nur beiläufig thematisiert, etwa durch die Würdigung bilateraler Einigungen unter Mitwirkung der UNESCO und dem im Jahr 1978 gegründeten Zwischenstaatlichen Ausschuss zur Förderung der Rückgabe von Kulturgut an die Ursprungsländer oder dessen Restitution im Falle eines illegalen Erwerbs (In-



Gemälde des Brandenburger Tors ohne Quadriga aus der Zeit 1813 aus dem ›Journal of a tour in Germany, Sweden, Russia, Poland, during ... 1813 und 1814‹ von John Thomas James, Bischof von Kalkutta.

WWW.FLICKR.COM/PHOTOS/BRTISHLIBRARY/11003539704

tergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation – ICPRCP). Doch ganz verschwunden war die Restitution von Kulturgütern nicht. Schließlich gab es auch andere Staaten, die in der Generalversammlungsdebatte die Rückgabe von Objekten verlangten. So forderte Russland die während des Zweiten Weltkrieges geraubten Kunstwerke und Griechenland weiterhin die Parthenon-Marmore. Diese in-nereuropäischen Forderungen hatten zu dieser Zeit selbst kaum Durchschlagskraft, noch merkliche Auswirkungen auf die koloniale Restitutionsdebatte. Doch während in der Generalversammlung weithin Stillstand herrschte, trat ein Hintergrundrauschen hinzu. Wissenschaften, Museen und Zivilgesellschaft traten (erneut) auf den Plan: Im Jahr 2001 veröffentlicht Achille Mbembes sein Werk ›On the Postcolony‹, dass sich zu einem der meist zitierten Werke der postkolonialen Theorie entwickeln wird.⁷ Im Jahr 2007 nimmt die ›Benin Dialogue Group‹, eine Initiative von Museumsdirektoren aus Europa, der nationalen Museumskommission Nigerias sowie der Edo-Bundestaatsregierung in Nigeria und dem Beniner Königshaus, ihre Arbeit auf. Ziel war es, eine gemeinsame Lösung für die im Jahr 1897 durch die Briten erbeuteten Skulpturen und Reliefs aus dem Beniner Königspalast

⁵ Fitschen, 30 Jahre Rückführung von Kulturgut, a.a.O. (Anm. 2), S. 51.

⁶ UN-Dok. A/RES/61/52 v. 4.12.2006.

⁷ Achille Mbembe, On the Postcolony, Berkeley u.a. 2001. Laut Google Scholar wurde es bis Februar 2024 über 8400 Mal zitiert.

(im Folgenden ›Benin-Bronzen‹) zu finden. Hinzu kam, dass die Generalversammlung mit großer Mehrheit im Jahr 2007 die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker verabschiedete. Sie betont das Selbstbestimmungsrecht indigener Menschen und Völker und fordert die Staaten auf, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Ausübung der Rechte auf Erhaltung, Kontrolle, Schutz und Entwicklung ihres kulturellen Erbes anzuerkennen und zu schützen. Dieses Rauschen erreicht auch die internationale Ebene, als im Jahr 2008 das ICPRCP zum 30-jährigen Be-

Lange ›tänzelt‹ die Staatengemeinschaft um die eigentliche Frage der Restitution von kolonialer Beutekunst herum.

stehen neue Handlungsempfehlungen zu Restitutionsfällen erarbeitet. Griechenland schließt mit einer eigenen internationalen Konferenz zur Rückgabe von Kulturgut an ihre Herkunftsstaaten im selben Jahr an. Schließlich zeigt sich ein neuer Zeitgeist auch im Völkerrecht: Ehemalige Kolonialmächte wie das Vereinigte Königreich (2002), Deutschland (2007) und Belgien (2009) ratifizieren das UNESCO-Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut von 1970 (1970er-Konvention).⁸ Der Vertrag lässt die Frage der Restitution von Objekten aus der Kolonialzeit zwar weitgehend ungeklärt, zugleich geht der Vertrag davon aus, dass es grundsätzlich eine nicht auflösende Verbindung zwischen einem kulturellen Objekt und seinem Herkunftsort gibt. In diesem Geist erscheinen die ersten erwähnenswerten Rückgaben: Die Bundesrepublik Deutschland übergibt im Jahr 2004 den unteren Teil des steinernen Nationalvogels an Simbabwe, der Obelisk von Aksum erreicht im Jahr 2005 Äthiopien aus Italien, die Niederlande übergaben über 70 Objekte an Indonesien, Suriname und Ägypten, das Vereinigte Königreich übergibt im Jahr 2008 unter anderem die Königsmütze und ein Silbersiegel aus Tewodros' Palast an Äthiopien.

Alle Staaten bemessen der Herkunft der Objekte Bedeutung zu

Euphorie zeichnet sich im Wortlaut der Resolutionen weiterhin nicht ab: Die Konferenzen zum 30-jährigen Jubiläum des Rückgabeausschusses ICPRCP werden in den Präambeln der Generalversammlungsresolution im Jahr 2009⁹ lediglich zur Kenntnis genommen. Ausdrücklich aber begrüßt die Generalversammlung alle Initiativen zur freiwilligen Rückgabe von illegal angeeigneten Kulturgütern. Zudem ist bemerkenswert, dass nun auch nichtstaatliche Akteure wie Museen als völkerrechtlich ernstzunehmende Akteure in die Resolution einfließen.

Thematisch entwickelt sich die Resolution in den Jahren 2009 und 2012¹⁰ weiter, indem sie die internationale Zusammenarbeit in der Strafverfolgung und Auslieferung von Personen hervorhebt, die an illegaler Mitnahme und illegalem Handel beteiligt sind. Darüber hinaus ›tänzelt‹ die Staatengemeinschaft um die eigentliche Frage der Restitution von kolonialer Beutekunst herum und findet dabei Antworten auf immer kreativer wirkende rechtliche Sachverhalte: So werden im Jahr 2012 etwa die Vorschläge der UNESCO und des Internationalen Instituts für die Vereinheitlichung des Privatrechts (Institut International Pour l'Unification du Droit Privé – UNIDROIT) für Regeln für unentdecktes nationales Kulturgut begrüßt, um deren Rückführung im Falle unrechtmäßiger Entfernung zu ermöglichen.¹¹ Immerhin, nachdem im Jahr 2001 die traditionelle Formel über den Wert der Verortung der Kulturgüter subtil, aber deutlich abgewertet worden war, findet sie im Jahr 2012 schließlich wieder ihren alten Ausdruck. Fortan bemessen wieder alle, nicht nur »bestimmte Staaten«,¹² der Frage der Restitution von Kulturgütern hohe Bedeutung zu: Sie sind »[...] sich dessen bewusst, für wie wichtig es die Ursprungsländer erachten, dass Kulturgut, das für sie von grundlegendem geistigem, historischem und kulturellem Wert ist, an sie zurückgegeben wird, damit sie repräsentative Sammlungen ihres kulturellen Erbes zusammenstellen können.«¹³

In diesem Konsens der nationalen Regierungen schwingt zugleich der Anspruch mit, ›ihr‹ kulturelles Erbe zurückzuerhalten. Anstelle des gewaltsamen historischen Kontexts erlangt die ambivalente

⁸ UN Doc. 823 U.N.T.S. 231 v. 14.11.1970. 143 Staaten haben das Übereinkommen bis Februar 2024 unterzeichnet.

⁹ UN-Dok. A/RES/64/78 v. 7.12.2009.

¹⁰ UN-Dok. A/RES/67/80 v. 12.12.2012.

¹¹ UN-Dok. A/RES/67/80 v. 12.12.2012, Para. 19.

¹² UN-Dok. A/RES/56/97 v. 14.12.2001, Para. 11.

¹³ UN-Dok. A/RES/67/80 v. 12.12.2012, Para. 13.

Idee einer nationalen oder kulturellen Zugehörigkeit von Objekten damit neue Aufmerksamkeit.

Die Rückgaben von vor dem Jahr 1970 ausgeführten Kulturobjekten bleiben trotz der möglichen Mediation durch das ICPRCP auf bilateraler Ebene: Frankreich übergibt Ägypten im Jahr 2009 Fresken einer Grabstätte, die Niederlande restituiert Indonesien 33 »ethnographische Objekte« und Irak 70 Tontafeln in den Jahren 2009 und 2010. Suriname und Guyana erhalten bedeutende Archive und Register von den Niederlanden, Frankreich übergibt Südkorea fast 300 Manuskripte der Joseon-Dynastie. Auch aus Staaten, die keine kolonialen Territorien aufwiesen, kommt es nunmehr zu Rückgaben: So übergibt die Schweiz im Jahr 2010 etwa eine Makonde-Maske an Tansania.

Ein neuer Zeitgeist entfaltet sich

Noch bevor der französische Präsident Emmanuel Macron im Jahr 2017 seine berühmte Rede an der Universität Ouagadougou in Burkina Faso hielt, in der er innerhalb von fünf Jahren die Bedingungen für Rückgaben geschaffen haben will, hatte die Afrikanische Union (AU) im Jahr 2015 ihre Agenda 2063 verabschiedet. Eines der 15 Flaggschiffe ist die Gründung eines Großen Afrikanischen Museums (GMA) zur Bewahrung des afrikanischen Kulturerbes und zur Förderung des Panafrikanismus.¹⁴ Etwa 90 Prozent des afrikanischen Kulturerbes befinden sich außerhalb Afrikas.¹⁵ Eine starke Argumentationshilfe liefert schließlich die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), auf die die Staatengemeinschaft in der Resolution aus dem Jahr 2015 Bezug nimmt.¹⁶ Alle Zivilisationen könnten danach zur nachhaltigen Entwicklung, zum Schutz und zur Restitution von Kulturgut beitragen.¹⁷ Auch die erstarkte Präsenz indigener Völker auf der Ebene der UN bringt weiteren Wind: Im Jahr 2016 fordert das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten (UN Permanent Forum on Indigenous Issues – UNPFII) die UNESCO auf, in Zusammenarbeit mit dem Expertenmechanismus für die Rechte indigener Völker,

dem Beratungsgremium des UN-Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC), einen neuen Mechanismus zur Repatriierung von zeremoniellen Objekten und menschlichen Überresten zu entwickeln.¹⁸ Die Debatte erreicht über die menschenrechtliche Perspektive das internationale Parkett. Zur selben Zeit werden auch die operativen Richtlinien zur Umsetzung der 1970er-Konvention auf der dritten Versammlung der Vertragsstaaten angenommen. Sie spezifizieren die Regeln über die Rückgabe und Restitution von Kulturgütern, die illegal den Herkunftsort verlassen haben. Zur weiteren Dekolonisation der kulturellen Beziehungen wäre es geboten, analoge Prozesse für jene Restitutionsforderungen zu entwickeln, die nicht in den Anwendungsbereich der Deklaration fallen. Anstelle dessen verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) im Jahr 2014 lediglich untereinander einen weitergehenden Restitutionsanspruch. Die EU-Richtlinie¹⁹ entspricht weitgehend der UNIDROIT-Konvention aus dem Jahr 1995, die nahezu kein EU-Staat unterzeichnet hat.

Der Fokus in den Generalversammlungsresolutionen der Jahre 2015 und 2018²⁰ bleibt weiter auf anderen Themen, zunehmend auf der Bedrohung

Die Rückgaben von vor dem Jahr 1970 ausgeführten Kulturobjekten bleiben auf bilateraler Ebene.

des Kulturerbes durch transnationale organisierte Kriminalität und bewaffnete Angriffe. Auch der Kunstmarkt rückt als Regelungsgebiet weiter in den Vordergrund. Es zeigt sich, dass die internationale Gemeinschaft sich jedenfalls darauf einigen kann, dass Dritte eine Bedrohung für das menschliche Kulturerbe darstellen. Gleichzeitig reißen bilateral verhandelte Rückgaben nicht ab: China erhält im Jahr 2014 sieben Marmorsäulen aus dem Sommerpalast von Peking von Norwegen, Spanien

¹⁴ Die Afrikanische Union hat die Initiative für dieses 50-Jahre-Rahmenwerk zu ihrem 50-jährigen Bestehen gefasst, siehe 50th Anniversary Solemn Declaration v. 26.5.2023, lit. H. Abs. 2. Zum Stand der Umsetzung siehe Second Continental Progress Report on the Implementation of Agenda 2063 v. Februar 2022.

¹⁵ Felwine Sarr/Bénédicte Savoy, Zurückgeben – Über die Restitution afrikanischer Kulturgüter, Berlin 2019, S. 17f.

¹⁶ UN-Dok. A/RES/70/76 v. 9.12.2015.

¹⁷ Ebd., Para. 10.

¹⁸ UN Doc. E 2016/43-E/C.19/2016/11, Para. 47. Das Forum ist eine seit dem Jahr 2000 bestehende Einrichtung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (Economic and Social Council – ECOSOC).

¹⁹ EU-Richtlinie 2014/60/EU v. 15.5.2014.

²⁰ UN-Dok. A/RES/73/130 v. 13.12.2018.

restituiert im Jahr 2016 über 100 Objekte an Ecuador, Deutschland übergibt im Jahr 2018 neun Grabbeilagen an die USA nach Alaska. Hinzu kommt die Aufarbeitung der Beziehung des finnischen Staates zu den als indigen anerkannten Sámi, in deren Zuge Finnland vollständige Sammlungen mit über 2500 Objekten übergab. Ende der 2010er Jahre schließlich ändert sich die Semantik der Re-

Alle Vertragsstaaten sollen die notwendigen Mittel ergreifen, um die Restitution oder Rückgabe zu ermöglichen.

gierungserklärungen, die fortan auf »vergangenes Unrecht« als Grund für die Rückgabe abstellen.²¹ Auf diese ausdrückliche Verknüpfung der Rückgabe zur »unrechten« Aneignung hatten die europäischen Staaten bis dahin verzichtet.

Die Renaissance der Restitution

»Seit 2018 hat [...] die Frage der Rückgabe und Restitution von Kulturgütern eine noch nie dagewesene Sichtbarkeit erlangt«²², schlussfolgerte UN-Generalsekretär António Guterres in seinem Bericht zur Resolution der Generalversammlung im Jahr 2021. Der Hauptunterstützer Griechenland eröffnete die Debatte mit der Feststellung, dass die Rückgabe und Restitution von Kulturgütern, die für ihre »Herkunftsländer von grundlegendem geistigem, historischem und kulturellem Wert« sind, eines »der Hauptziele« des Entwurfs sei.²³ Die Generalversammlung hatte ihren Gegenstand, die Rückgabe von Kulturgütern, wiedergefunden. In der letzten Resolution, die Fischen zum 30-jährigen Jubiläum auswerten konnte, tauchten die Begriffe Rückgabe oder Restitution neben der Überschrift fünf Mal auf, davon einmal im letzten

operativen Absatz, der den Tagesordnungspunkt für die turnusgemäße nächste Sitzung vorsah. In der Resolution aus dem Jahr 2021 schlägt sich die Rückgabe nunmehr 20 Mal²⁴ im Text nieder.²⁵ Dabei hat eine Rekordanzahl von 111 Staaten die Resolution als Unterstützer mitgetragen, darunter ein Drittel der afrikanischen Staaten, aber auch die Niederlande, Spanien und Portugal. Die Generalversammlungsdebatte wird ebenfalls von der neuen Dynamik geprägt: Iran betont, dass die 1970er-Konvention keinesfalls frühere Wegnahmen von Kulturobjekten rechtfertige oder Staaten von der Restitution dieser entlaste. Vielmehr müsse die Anerkennung des Besitzes insbesondere von jenen Objekten überdacht werden, die während der Kolonialzeit und Fremdbestimmung entzogen wurden.²⁶ Mit dieser weitreichend erscheinenden Forderung gelangt die Debatte nunmehr an ihre Ursprünge. 113 Staaten drückten im Jahr 1973 ihr Bedauern über »den Abtransport von Kunstwerken« als Ergebnis kolonialer oder fremder Besetzung« aus und forderten ihre Rückführung. Hierzu gibt es auch im Jahr 2021 keine Einigkeit. Bemerkenswert aber ist immerhin der neue operative Absatz 11. In diesem heißt die Staatengemeinschaft einstimmig die Aufrufe der siebten Sitzung des Zwischenstaatlichen Ausschusses der 1970er-Konvention willkommen. Alle Vertragsstaaten sollen danach die notwendigen Mittel im Einklang mit dem Recht des jeweiligen Staates ergreifen, um die Restitution oder Rückgabe zu ermöglichen und ihre Zusammenarbeit mit dem ICPRC zu verstärken. Im selben Absatz wird ausdrücklich auf die Artikel 13 und 15 der 1970er-Konvention Bezug genommen. Artikel 13 verpflichtet die Vertragsstaaten allgemein dazu, Verfahren zur Wiedererlangung verloren gegangener oder gestohlener Kulturgüter zu erlassen sowie das unantastbare Recht jedes Vertragsstaats anzuerkennen, bestimmtes Kulturgut als unveräußerlich einzustufen und die Wiedererlangung solchen Gutes durch den betreffenden Staat zu erleichtern. Artikel 15 betont, dass die 1970er-Konvention die Vertragsstaaten nicht daran hindern solle, untereinander Sonderabkommen

21 Exemplarisch: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg, Umgang mit kolonialen Kulturgütern: Der baden-württembergische Weg, online abrufbar unter mwk.baden-wuerttemberg.de/de/kunst-kultur/umgang-mit-kolonialen-kulturguern; Rede von Außenministerin Annalena Baerbock anlässlich der Übergabe der Benin-Bronzen v. 20.12.2022, www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-uebergabe-benin-bronzen-an-nigeria/2570312

22 UN Doc. A/76/321, v. 13.9.2021, S. 11.

23 UN Doc. A/76/PV.44 v. 6.12.2021, S. 3.

24 Berücksichtigt wurden dabei die Begriffe »return or restitution« (13 Mal), »return and restitution«, »return and/or restitution«, »return, restitution, and repatriation«, »voluntary return«, »safe return«, »forums on the return« und »fund for the return« (jeweils einmal) in den präambulatorischen und operativen Ausführungen.

25 UN Doc. A/RES/76/16 v. 6.12.2021.

26 UN Doc. A/76/PV.44, a.a.O. (Anm. 23), S. 4.

zu schließen, die die Rückgabe von Kulturgut zum Inhalt haben, das »aus irgendwelchen Gründen« vor Inkrafttreten dieses Übereinkommens aus dem Ursprungsland entfernt worden ist. Die Generalversammlung hat sich den Aufruf einstimmig zu eigen gemacht, auch jene Rückführungsfragen ernst zu nehmen, die Kulturgüter betreffen, die vor Inkrafttreten der 1970er-Konvention gewaltsam angeeignet wurden.

Tatsächlich schlägt sich der Konsens, auch diese Objekte in den Blick zu nehmen, in der Staatenpraxis nieder. Nicht nur wird die Kreuzkapsäule im Jahr 2019 von Deutschland an Namibia übergeben, es rücken weitere bedeutsame Objekte ins Zentrum der Restitutionsverhandlungen. Dazu gehören symbolträchtige Objekte, die mit dem Widerstand gegen die Kolonialtruppen in Verbindung gebracht werden, wie beispielsweise eine Peitsche und eine Bibel von Hendrik Witbooi (Baden-Württemberg an Namibia im Jahr 2019), der Säbel von El Hadj Omar Tall (Frankreich an Senegal im Jahr 2020) und der goldene Dolch von Prinz Diponegoro (Niederlande an Indonesien im Jahr 2020). Ebenso zählen dazu nunmehr auch überaus wertvolle Objekte wie 26 Werke des königlichen Schatzes von Abomey (Frankreich an Benin im Jahr 2020), die Krone von Königin Ranavalona III. (Frankreich an Madagaskar im Jahr 2020) sowie die Kakungu-Maske von Belgien an die Demokratische Republik Kongo im Jahr 2022. Das britische Horniman Museum übergibt im selben Jahr über 70 Objekte aus dem Palast des Oba von Benin an Nigeria. Schließlich endet die Arbeit der ›Benin Dialogue Group‹ im Jahr 2022 in einer präzedenzlosen Gemeinsamen Erklärung Nigerias und Deutschlands,²⁷ in der Deutschland die Absicht erklärt, dass alle ›Benin-Bronzen‹ aus öffentlichen Sammlungen, etwa 1130 Objekte, durch die Träger der Institutionen an Nigeria übereignet werden. Allein die Stiftung Preußischer Kulturbesitz übereignet noch im selben Jahr über 500 ›Benin-Bronzen‹.

Aufarbeitung notwendig

Die Renaissance der Debatte um die Rückgabe von während kolonialer Herrschaft angeeigneter Objekte ist uneingeschränkt zu begrüßen. Die Staatengemeinschaft konnte sich weder in der 1970er-Konvention noch in den Generalversammlungsresolutionen der letzten 50 Jahre auf einen Restitu-

tionsprozess einigen. Währenddessen entwickelte sie den Grundsatz, dass ein Objekt einen bedeutsamen Bezug zu seinem Herkunftsort hat, immer deutlicher als Prinzip des Kulturerbegriffs heraus. Vorsicht ist nunmehr geboten, nicht in kulturellen Essentialismus zu verfallen, sondern die kolonialen und postkolonialen Beziehungen zu ergründen. Europäischen Staaten war das Verbot der Plünderung und Beuteaufnahme von Kulturobjekten bereits im 19. Jahrhundert nicht fremd, ebenso die Restitution bedeutender Objekte nach einem bewaffneten Konflikt. In innereuropäischen Konflikten waren es regelmäßig die siegreichen Staaten, die Rückgaben in Post-Konflikt-Situationen durchzusetzen vermochten. Diesen Siegeszug der kolonialisierten Staaten gegen die ehemaligen Kolonialstaaten haben die europäischen Staaten bislang zu verhindern gewusst. Nicht zuletzt ihrer eigenen Glaubwürdigkeit wegen täten diese Staaten gut daran, diese Vergangenheit aufzuarbeiten. Die Generalversammlung und die UNESCO – insbesondere das ICPRCP – böten den notwendigen Rahmen.

English Abstract

Celina S. Lubahn Greppler · Jan Homann

50 years of Restitution of Cultural Property pp. 64–69

The resolution on the return and restitution of cultural property celebrated its 50th anniversary in December 2023. After a disappointing first 30 years, restitution concerns are regaining strength. European states are overcoming their reprehensible blockade vis-à-vis demands from former colonies and beginning to return significant cultural objects from the colonial context to their countries of origin. Despite this practice of states as well as significant semantic and institutional developments at the United Nations, no systematic approach to this process has yet been agreed upon. European states should take advantage of this precious moment to further decolonize their relations and strengthen their partnerships.

Keywords: Deutschland, Kultur/Kunst/Architektur, Kolonialismus/Kolonialpolitik/Dekolonisation, Welterbe, Germany, culture/art/architecture, colonialism/colonial policy/decolonization, World Heritage

²⁷ Joint Declaration on the Return of Benin Bronzes and Bilateral Museum Cooperation Between The Federal Republic of Germany and The Federal Republic of Nigeria v. 1.7.2022, www.auswaertiges-amt.de/blob/2540404/8a42afe8f5d79683391f8188ee9ee016/220701-benin-bronzen-polerkl-data.pdf

Wer hilft dem Hilfswerk?

Dr. Muriel Asseburg ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Sie fordert unter anderem, Deutschland solle zeitnah seine finanzielle Unterstützung für das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) in Gaza wieder aufnehmen.



Muriel Asseburg
Foto: SWP

Keine andere Organisation kann die langjährige Erfahrung und Infrastruktur aufbieten.

Schon lange ist das im Jahr 1949 gegründete Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA) denjenigen ein Dorn im Auge, die bestreiten, dass palästinensische Flüchtlinge ein Recht auf Rückkehr hätten, oder die dieses Recht nach über 75 Jahren endlich *ad acta* legen wollen.

Doch noch nie waren die Vorwürfe gegen das UNRWA so bedrohlich wie seit den Terroranschlägen der Hamas vom 7. Oktober 2023 und dem durch sie ausgelösten Krieg im Gazastreifen. Die israelische Regierung warf der Organisation Ende Januar 2024 vor, dass zwölf Angestellte an den Gräueltaten des 7. Oktober beteiligt gewesen wären und dass ein substanzieller Teil der Belegschaft in bewaffneten Gruppen aktiv sei. Im Februar 2024 kam die Anschuldigung hinzu, dass es unter dem UNRWA-Hauptsitz in Gaza-Stadt ein Datenzentrum der Hamas gegeben habe, das mit dem Strom- und IT-Netz des Hilfswerks verbunden gewesen sei.

Stichfeste Beweise präsentierte Israel für die Anschuldigungen gegen die Angestellten des Hilfswerks nach Aussagen von UNRWA-Verantwortlichen und Gebern bislang nicht. Unklar bleibt auch, warum Israel nicht bereits früher Einspruch gegenüber terrorverdächtigen Angestellten eingelegt hatte. Schließlich legt das Hilfswerk die Listen der Mitarbeitenden in Gaza regelmäßig Israel vor. Die Vorwürfe müssen selbstverständlich lückenlos aufgeklärt und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden.

Noch nie war die Arbeit des Hilfswerks für die Bevölkerung des Gazastreifens so überlebenswichtig wie angesichts des aktuellen Krieges. Keine andere Organisation kann die langjährige Erfahrung und die Infrastruktur aufbieten, die es braucht, um angesichts einer sich abzeichnenden Hungersnot

und des Zusammenbruchs der öffentlichen Ordnung überlebenswichtige humanitäre Nothilfe zu leisten. Und es gilt als Stabilitätsanker für die gesamte Region.

Dennoch setzten 16 Länder infolge der israelischen Anschuldigungen ihre Zahlungen an das UNRWA (teilweise) aus, darunter auch die größten bilateralen Geber, die USA und Deutschland. Damit stürzten sie das Hilfswerk gerade dann, wenn es am meisten gebraucht wird, in eine existenzielle Krise – und dies, obwohl der Internationale Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) in einer einstweiligen Verfügung am 26. Januar unter anderem angeordnet hatte, humanitäre Hilfe sicherzustellen. Dass es auch anders ging, zeigten Norwegen, Spanien und weitere Staaten, die zwar eine gründliche Untersuchung forderten, aber ihre Unterstützung für das UNRWA bis auf Weiteres fortsetzten beziehungsweise sogar ausweiteten. Das Hilfswerk selbst entließ in Reaktion auf die israelischen Vorwürfe bereits zehn der beschuldigten Mitarbeiter (zwei weitere waren ums Leben gekommen) und leitete eine interne und eine externe Untersuchung ein, deren Abschlussberichte im April vorliegen sollen.

Um das Hilfswerk künftig noch besser gegen Unterminierung seitens der israelischen Regierung abzusichern, sollte Deutschland es dabei unterstützen, die Handlungsempfehlungen der erwarteten Abschlussberichte umzusetzen. Prioritär ist jetzt aber, dass die Bundesregierung zeitnah ihre finanzielle Unterstützung für das Hilfswerk in Gaza wieder aufnimmt und auf Israel einwirkt, die Arbeit der Organisation nicht zu blockieren. Ein Waffenstillstand, umfassender humanitärer Zugang und der effektive Schutz der Nothelferinnen und Nothelfer sind Voraussetzungen, um das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern und eine Hungerkatastrophe zu verhindern.

Zurück in die Vergangenheit

Die Debatten über den Krieg zwischen der Hamas und Israel sorgen für große Verärgerung bei den UN. Sie beschäftigen sich seit den 1940er Jahren mit der israelisch-palästinensischen Frage. Israel und die USA versuchen, die UN bei diesem Konflikt politisch ins Abseits zu drängen, die Weltorganisation wird jedoch wahrscheinlich noch jahrelang darüber diskutieren.



Richard Gowan
ist Leiter für UN-Angelegenheiten bei der International Crisis Group (ICG) in New York.

✉ rgowan@crisisgroup.org

Foto: Privat

In den letzten Jahren haben sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen mit vielen unterschiedlichen Konflikten befasst – vom russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine bis hin zu den Bürgerkriegen in Äthiopien, Myanmar und Sudan. Jeder dieser Konflikte hat auch zu Spannungen zwischen den Großmächten geführt, die die UN-Diplomatie dominieren. Der Krieg nach dem Angriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 hat allerdings ein bisher einzigartiges Ausmaß an Spaltung und Wut in den Vereinten Nationen ausgelöst.

Diplomatinnen und Diplomaten in New York und Genf berichten, dass die Auseinandersetzungen über den Krieg die Beziehungen zwischen zuvor freundschaftlich verbundenen Kolleginnen und Kollegen vergiftet haben. Nichtwestliche UN-Mitgliedstaaten werfen den USA und den europäischen Staaten vor, dass sie dem Leiden der ukrainischen Bevölkerung mehr Bedeutung beimessen als dem Leid des palästinensischen Volkes. Im letzten Quartal des Jahres 2023 debattierte der Sicherheitsrat ständig über den Krieg zwischen Israel und der Hamas. Während die USA mit ihrem Veto jede Forderung des Rates nach einem Waffenstillstand blockierten, verabschiedete die Generalversammlung mit sehr großer Mehrheit zwei Resolutionen, in denen ein Ende der Kampfhandlungen gefordert wurde.¹ UN-Generalsekretär António Guterres hat

sich mit seiner Forderung nach einem Waffenstillstand sehr deutlich positioniert. Israelische Vertreter haben wütend auf Guterres reagiert, ihn zum Rücktritt aufgefordert und die UN als parteiische und irrelevante Institution abqualifiziert.

Die starken Emotionen im Zusammenhang mit dem Krieg sind verständlich. Die Gräueltaten der Hamas im Oktober – sie tötete über 1100 Israelis und nahm Hunderte weitere als Geiseln – haben auch die Diplomatinen und Diplomaten zutiefst entsetzt.² Die militärische Reaktion Israels, die in den ersten fünf Monaten der Kampfhandlungen schätzungsweise über 30 000 Tote forderte, hat bei vielen Delegationen noch größere Bestürzung ausgelöst. Dennoch haben selbst Diplomatinen und Diplomaten aus Ländern, die Israel sehr kritisch gegenüberstehen, sich gefragt, warum gerade dieser Krieg so viel Emotionen auslöst. Die Zahl der Todesopfer allein kann dieses Phänomen nicht erklären. Der jüngste Krieg in Äthiopien hat nach allgemeinen Schätzungen zwischen 200 000 und 600 000 Menschenleben gefordert, wobei die genauen Zahlen äußerst unklar sind. Bei den Kämpfen in Sudan im vergangenen Jahr wurden etwa sechs Millionen Menschen vertrieben. Und trotzdem wurden beide Krisen im Sicherheitsrat nur sporadisch erörtert und die Generalversammlung verabschiedete zu keiner der beiden Krisen eine Resolution. Es stimmt, dass sowohl der Rat als auch die Generalversammlung ausführlich über den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine debattiert haben. Der Rat hat seit dem Jahr 2022 mehr als 100 Sitzungen dazu abgehalten. Viele nichtwestliche Diplomatinen und Diplomaten beschwerten sich jedoch, dass dies übertrieben sei, und bestehen gleichzeitig darauf, dass man sich unbedingt mit dem Gazastreifen befassen müsse.

Die kollektive Reaktion der UN auf den israelisch-palästinensischen Konflikt unterscheidet sich

¹ UN-Dok. A/RES/ES-10/21 v. 27.10.2023 und A/RES/ES-10/22 v. 12.12.2023.

² UN News, »Clear and Convincing Information« That Hostages Held in Gaza Subjected to Sexual Violence, Says UN Special Representative, 4.3.2024, news.un.org/en/story/2024/03/1147217

offenbar qualitativ von ihrem Umgang mit den meisten anderen Krisen und Kriegen. Warum ist dies der Fall? Die Antwort liegt zum Teil in der Geschichte der Vereinten Nationen und Israels.

Die historische Rolle der UN

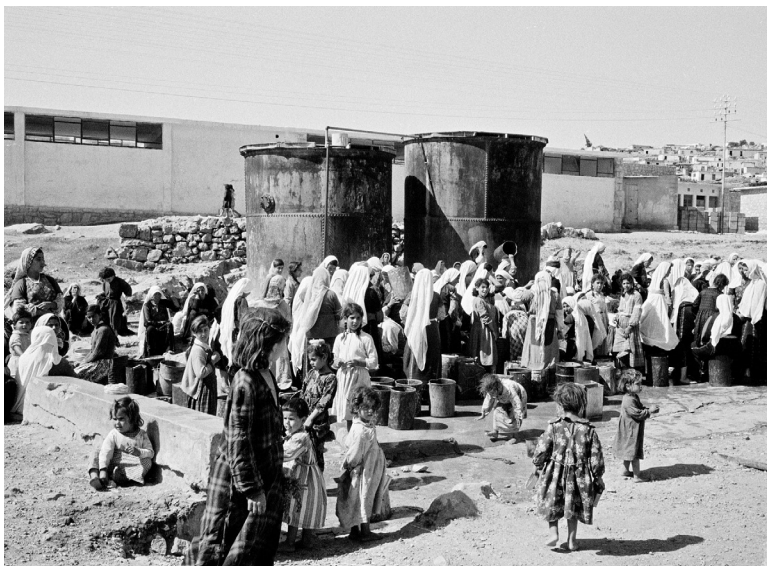
Um zu verstehen, warum der israelisch-palästinensische Konflikt die UN so stark belastet, ist es erforderlich, zwei Dimensionen in der Geschichte der Organisation zu betrachten. Die erste betrifft das operative Engagement der UN im Nahen Osten. Seit den 1940er Jahren haben die Vereinten Nationen ein komplexes Geflecht aus diplomatischen, friedenserhaltenden und humanitären Bemühungen in der Region überwacht. Auf diese Weise haben sie einer krisengeschüttelten Region zu einer gewissen Stabilität verholfen. Politisch gesehen haben die UN jedoch auch als Bühne für die palästinensische Bevölkerung und ihre Verbündeten gedient, um den öffentlichen Druck auf Israel aufrechtzuerhalten – eine Strategie, die viele UN-Mitglieder immer noch mit ihrer eigenen antikolonialen Geschichte in Verbindung bringen.

Es ist unmöglich, die historische Entwicklung der UN-Rolle für den internationalen Frieden und die Sicherheit zu beschreiben, ohne auf die Kriege Israels mit seinen arabischen Nachbarn einzuge-

hen.³ Der erste UN-Vermittler, Graf Folke Bernadotte aus Schweden, reiste in die Region, um im Jahr 1948 den ersten arabisch-israelischen Krieg zu beenden. Obwohl eine zionistische paramilitärische Gruppe Bernadotte ermordete, führte der legendäre amerikanische UN-Beauftragte Ralph Bunche die Vermittlungsbemühungen zu Ende. Die UN-Organisation zur Überwachung des Waffenstillstands (UN Truce Supervision Organization – UNTSO), die zur Beobachtung des Endes der Feindseligkeiten im Jahr 1948 eingerichtet wurde, ist auch heute noch in der Region tätig. Die erste umfassende UN-Friedenssicherungsmission wurde im Jahr 1956 in den Sinai entsandt, um die Suez-Krise zu beenden, bei der Israel im Rahmen einer Verschwörung mit dem Vereinigten Königreich und Frankreich in Ägypten einmarschierte. In den 1960er und 1970er Jahren entsandte der Sicherheitsrat weitere Friedenstruppen zur Überwachung des Sinai, der Golanhöhen und Südlibanons. Die UN betreuen noch immer mehr als 10 000 Angehörige der Streitkräfte und Militärbeobachter, die an den Grenzen Israels stationiert sind.

Seit ihrer Gründung sind die Vereinten Nationen auch im Bereich der humanitären Hilfe und der Alltagsversorgung der palästinensischen Bevölkerung tätig. Die Generalversammlung erteilte im Jahr 1949 das Mandat zur Gründung des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency – UNRWA), um Palästinenserinnen und Palästinenser zu unterstützen, die während des Krieges im Jahr 1948 aus ihrer Heimat geflohen waren. Auch dieses Hilfswerk ist zu einem festen Bestandteil der internationalen Architektur zur Bewältigung der Spannungen im Nahen Osten geworden und verfügt über insgesamt 30 000 Beschäftigte, davon 13 000 in Gaza. Es ist durchaus »als Ersatz für einen Staat zu verstehen«, da es für die Schulbildung zuständig und der größte Arbeitgeber im Gazastreifen ist.

Israelische Regierungsvertreterinnen und -vertreter haben zuweilen die Nützlichkeit der friedenserhaltenden und humanitären Arbeit der UN anerkannt. Sie lehnen jedoch auch einige der Mandate ab, die den operativen Aktivitäten der UN zugrunde liegen. Das Mandat der Generalversammlung für das UNRWA beispielsweise geht auf eine Resolution aus dem Jahr 1947 zurück, in der bekräftigt wird, dass palästinensische Flüchtlinge, die in ihre Heimat zurückkehren möchten, »zum frühestmög-



Frauen holen Wasser aus den mobilen Wassertanks im UNRWA-Flüchtlingslager Dheisheh in der Nähe von Bethlehem. 38 Prozent der Palästinaflüchtlinge waren im Jahr 1961 in 57 UNRWA-Lagern in Jordanien, Gaza, Libanon und Syrien untergebracht. UN PHOTO: PB

³ Siehe Bruce D. Jones, *The Security Council and the Arab-Israeli Wars: Responsibility Without Power*, in: Vaughan Lowe et al. (Eds.), *The Security Council and War*, Oxford 2008.

⁴ Daniel Forti, *Why Donors Should Not Suspend Aid to UNRWA*, International Crisis Group, 7.2.2024, www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/israelpalestine/why-donors-should-not-suspend-aid

lichen Zeitpunkt die Erlaubnis dazu erhalten sollten.⁵ Aus diesem Grund »glauben die Palästinenserinnen und Palästinenser, dass die Existenz des UNRWA eine Zusicherung für das Recht auf Rückkehr in ihre verlorene Heimat ist, bis eine politische Einigung die Zweistaatenlösung bringt, die ihnen seit langem versprochen wurde.«⁶ Viele israelische Entscheidungsträgerinnen und -träger lehnen das UNRWA aus demselben symbolischen Grund ab.

Auch wenn sich die Vereinten Nationen seit den 1940er Jahren mit der israelisch-palästinensischen Situation befassen, haben die Ereignisse in den 1960er und 1970er Jahren die Haltung der Organisation zu diesem Konflikt verändert. In dieser Zeit nahmen die UN eine große Zahl neu unabhängig gewordener, ehemaliger Kolonien auf, die sich lose unter dem Banner der Bewegung der Blockfreien Staaten (Non-Aligned Movement – NAM) zusammenschlossen und die Institution nutzten, um sich für die Völker einzusetzen, die noch keine Selbstbestimmung erlangt hatten. Die wichtigsten gemeinsamen Anliegen der NAM in dieser Zeit waren der Kampf gegen die Apartheid in Südafrika – verbunden mit dem Widerstand gegen den südafrikanischen Einfluss in »Frontstaaten« wie Namibia – und die Gründung eines palästinensischen Staates. Als die nichtwestlichen Länder in der Generalversammlung eine Mehrheit bildeten, sahen sie in ihr eine Plattform, um die palästinensische Sache voranzubringen. Im Jahr 1974 wurde der palästinensische Führer Jassir Arafat eingeladen, zum ersten Mal vor der Generalversammlung zu sprechen, wo er den Zionismus als »imperialistisch« und »rassistisch« angriff. Die New York Times bezeichnete dies als »einen der dramatischsten und spannungsgeladensten Tage in der Geschichte der Weltorganisation«.⁷ Im Jahr darauf verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution, in der sie den Zionismus als »eine Form von Rassismus und rassistischer Diskriminierung« verurteilte.⁸

Für die israelischen Diplomaten jener Zeit waren die Vereinten Nationen feindliches Territorium. Ein Funktionsträger, der mit diesen Vorwürfen umgehen musste, war Benjamin Netanjahu, der Mitte der 1980er Jahre Ständiger Vertreter Israels in New York war. In einem Interview bezeichnete

er die UN als »etwas Neues in der Geschichte des Antisemitismus« und als »einen globalen Apparat zur Verbreitung« antisemitischer Ideen.⁹ Die Generalversammlung widerrief die »Zionismus ist Rassismus«-Resolution im Jahr 1991 – unter der Führung von US-Präsident George H.W. Bush, der sich auf diplomatischem Wege für die Streichung der Resolution einsetzte. Doch die vergiftete Diplomatie der 1970er und 1980er Jahre wirkt sich noch immer darauf aus, wie Netanjahu und viele Israelis die Vereinten Nationen heute sehen.

Andererseits bleiben die Bemühungen um einen palästinensischen Staat für viele Mitgliedstaaten der NAM eine unerledigte Angelegenheit aus der Zeit des Ost-West-Konflikts. In den Jahrzehnten nach dessen Ende hat die Generalversammlung die Kritik an Israel und die Forderung nach einer Zwei-Staaten-Lösung aufrechterhalten. Viele nichtwestliche Staaten haben sich zwar im Laufe der Zeit stärker an Israel angenähert, die meisten von ihnen sind jedoch in den UN bei ihren bisherigen Positionen in der Palästina-Frage geblieben, vor allem wenn es zu Auseinandersetzungen kam.

Die Generalversammlung hat die Kritik an Israel und die Forderung nach einer Zwei-Staaten-Lösung aufrechterhalten.

Der israelisch-palästinensische Konflikt ist daher aus zwei Gründen mit keinem anderen Konflikt vergleichbar, mit dem sich die Vereinten Nationen befassen: Erstens hat die Organisation in keinem anderen Fall über einen so langen Zeitraum eine wichtige friedenserhaltende Rolle gespielt – obwohl es seit dem Jahr 1949 eine UN-Beobachtermission in Kaschmir (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan – UNMOGIP) gibt, ist diese klein und wird im Sicherheitsrat kaum diskutiert. Zweitens hat seit dem Ende des Apartheidregimes in Südafrika kein anderer Konflikt die Mitglieder der NAM so sehr geeint wie der Konflikt um Palästina. In den letzten Jahren wurde viel

⁵ Siehe UN-Dok. A/RES/194 (III) v. 11.12.1948 und A/RES/302 (IV) v. 8.12.1949.

⁶ Forti, Why Donors Should Not Suspend Aid to UNRWA, a.a.O. (Anm. 4).

⁷ Paul Hofmann, U.N. Assembly Hears Arafat Urge Palestinian State Including Jews; Israel Sees Plan to Destroy Them, The New York Times, 14.11.1974, S. 1.

⁸ UN-Dok. A/RES/3379 v. 10.11.1975.

⁹ Hershel Shanks, From 1988 – An Interview with UN Ambassador Benjamin Netanyahu, Moment, 13.3.2023, momentmag.com/1988-netanyahu-interview/

darüber geredet, dass sich der sogenannte ›Globale Süden‹ in den UN zu Wirtschafts- und Umweltfragen zusammenschließt. Bemerkenswert ist jedoch, dass die NAM in der Frage, wie sie mit vielen politischen Krisen, nicht zuletzt dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, umgehen soll, gespalten bleibt. Wie im Folgenden festzustellen ist, war sich die NAM auch in der Frage des Gazastreifens nicht zu 100 Prozent einig. Die Mehrheit der nichtwestlichen UN-Mitglieder unterstützt konsequent die palästinensische Bevölkerung.

Die heftige Reaktion auf den Krieg in Gaza lässt sich nicht allein mit historischen Aspekten erklären.

Die heftige Reaktion vieler UN-Mitgliedstaaten auf den Krieg in Gaza lässt sich nicht allein mit diesen historischen Aspekten erklären. Andere Faktoren, wie etwa die starke innenpolitische Sympathie für die palästinensische Bevölkerung in vielen Ländern, spielen sicherlich auch eine Rolle. Aber die Gründe für die Uneinigkeit der Staaten in der israelisch-palästinensischen Frage – und die Art und Weise, wie sie sich in dieser Angelegenheit an die Generalversammlung wenden – liegen in der Geschichte der Organisation und dem Erbe der antikolonialen Politik während des Ost-West-Konflikts.

Wird die Rolle der UN zunehmend schwächer?

Zwar lassen sich die Hintergründe der jüngsten UN-Debatten über den Gazastreifen bis in die Zeit des Ost-West-Konflikts zurückverfolgen, es sollten jedoch auch einige neuere Entwicklungen zur Kenntnis genommen werden. In der Zeit nach dem Jahr 1990 haben die Vereinten Nationen bei den israelisch-palästinensischen Friedensbemühungen eine geringere Rolle gespielt – auch vor dem Hintergrund der Osloer Verträge im Jahr 1993 unter Führung der USA. Gleichzeitig haben die USA Israel im

Allgemeinen vor Kritik im Sicherheitsrat geschützt. Dies hat jene UN-Mitglieder – insbesondere in der NAM – frustriert, die erkannt haben, dass sie im Rahmen der UN wenig Konkretes gegen den Konflikt unternehmen können. Die Palästinensische Autonomiebehörde hat die UN weiterhin als Forum genutzt, um ihre Legitimität auf der Weltbühne zu demonstrieren – als einen Raum, in dem sie trotz ihrer allgemein schwachen Position Einfluss ausüben kann. Israel hingegen ist bestrebt, der UN eine geringere Rolle in seinen Angelegenheiten zuzugestehen.

Die UN hatten immer noch einen gewissen Einfluss, wie der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 2002 deutlich machte, als er das Nahost-Quartett – bestehend aus der Europäischen Union (EU), Russland, den USA und den Vereinten Nationen – einberief, um die Gewalt zwischen den Palästinensern und den Israelis zu unterbinden. Im Jahr 2009 jedoch kam eine Studie des Center on International Cooperation zu dem Schluss, dass »die primäre Rolle der UN im israelisch-palästinensischen Konflikt von den anderen beteiligten Parteien zunehmend als humanitär und nicht als politisch verstanden wird«.¹⁰ In New York wissen die Diplomatinen und Diplomaten im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung, dass ihre Debatten über den israelisch-palästinensischen Konflikt kaum direkte Auswirkungen haben.

Die Palästinensische Autonomiebehörde hat jedoch weiterhin auf die Vereinten Nationen als Plattform gesetzt, um sich dort als glaubwürdiger Staat in Warteposition zu präsentieren. Im Jahr 2012 erhielt sie von der Generalversammlung mit einer Mehrheit von 138 Stimmen den Status eines Nichtmitgliedstaats mit Beobachterstatus – zuvor war sie als nichtstaatlicher Beobachter registriert.¹¹ Im eigenen Land hat die Palästinensische Autonomiebehörde Schwierigkeiten, glaubwürdig zu bleiben. Aufgrund des Ausmaßes an Korruption und schlechter Regierungsführung hat sie die öffentliche Unterstützung verloren und ist seit dem Jahr 2006 nicht in der Lage, der Hamas die Kontrolle über den Gazastreifen streitig zu machen.¹² Sie war auch nicht imstande, die Expansion der israelischen Siedlungen im Westjordanland zu stoppen. Sie konnte diese Schwächen jedoch durch Diplomatie bei den UN kompensieren und sich dabei auf die anhaltende Unterstützung der NAM verlassen.

¹⁰ Elizabeth Sellwood, *The Role of the United Nations in Middle East Conflict Prevention*, NYU Center on International Cooperation, 2009, S. 7; Alvaro de Soto, *End of Mission Report*, May 2007, *Leaked Version of Confidential UN Document*, [image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf](https://www.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf)

¹¹ UN-Dok. A/RES/67/19 v. 29.11.2012.

¹² Siehe International Crisis Group *Middle East and North Africa Report*, *Managing Palestine's Looming Leadership Transition*, 1.2.2023, www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/israelpalestine/238-managing-palestines-looming-leadership-transition

Im Gegenzug hat Israel versucht, den Einfluss der UN auf seine Angelegenheiten zu begrenzen, und die verschiedenen US-Regierungen haben diesen Ansatz im Großen und Ganzen unterstützt. Israel hat sich auf die Entwicklung bilateraler Beziehungen mit arabischen Staaten konzentriert – die sogenannten ›Abraham-Abkommen‹ – und sich so bemüht, die Bedeutung der palästinensischen Frage und den UN gleichzeitig zurückzudrängen. Im Jahr 2020 veröffentlichte die US-Regierung unter Präsident Donald Trump eine Vision für den Frieden im Nahen Osten, in der sie diese Marginalisierung der UN faktisch bestätigte und feststellte, dass die Resolutionen der Organisation »es den politisch Verantwortlichen ermöglicht haben, die Komplexität dieses Konflikts zu ignorieren, anstatt einen realistischen Weg zum Frieden zu ermöglichen.«¹³ Außerdem entzog Trump dem UNRWA die Mittel und schlug vor, dass palästinensische Flüchtlinge in andere islamische Länder ziehen sollten, anstatt nach Israel zurückzukehren. Die US-Regierung unter Joe Biden unterstützt die Pläne seines Vorgängers nicht. Sie bemüht sich jedoch, Israel dabei zu helfen, seine bilateralen Beziehungen weiter auszubauen – mit dem letztendlichen Ziel einer Normalisierung der Beziehungen zu Saudi-Arabien. Gleichzeitig spielt sie die Bedeutung der UN bei der Bewältigung der israelisch-palästinensischen Spannungen herunter.

Schon vor dem 7. Oktober 2023 stand daher die Frage nach der künftigen Rolle der UN im israelisch-palästinensischen Konflikt im Raum. Das UNRWA war ein Opfer dieser Ungewissheit, und die Geber haben die Mittel für das Hilfswerk in den letzten Jahren gekürzt. Diese Kürzungen ergaben sich zum Teil aus der Notwendigkeit, Gelder für andere Krisensituationen wie in der Ukraine bereitzustellen, aber auch aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Kontakte des UNRWA zur Hamas im Gazastreifen – die allerdings für seine Arbeit dort notwendig sind. In einer im September 2023 veröffentlichten Studie wurde jedoch darauf hingewiesen, dass auch bedeutendere politische Faktoren im Spiel waren. Angesichts des ungelösten israelisch-palästinensischen Konflikts »stellen sich Diplomaten und andere Geber unweigerlich die Frage, warum Staaten in eine Organisation investieren sollten, die faktisch einem sich auflösenden Status quo in einem denkbar ungünstigen Umfeld dient.«¹⁴

Der 7. Oktober und die Zeit danach

Der Krieg zwischen der Hamas und Israel hat für die Vereinten Nationen kurzfristig große Risiken und Schocks mit sich gebracht. Die Organisation hat durch den Konflikt direkte menschliche Verluste erlitten. In den ersten fünf Monaten des Krieges starben 162 UNRWA-Bedienstete in Gaza. UN-Vertreterinnen und -Vertreter befürchteten, dass ein Wiederaufflammen der Kämpfe zwischen Israel und der Hisbollah auch die UN-Friedenstruppen in Südlibanon gefährden könnte. Als der Krieg weiterging, warnten Generalsekretär Guterres und die UNRWA-Führung vor einer humanitären Katastrophe im Gazastreifen. Erschwerend kam hinzu, dass Israel behauptete, einige wenige UNRWA-Bedienstete seien in die Ereignisse vom 7. Oktober 2023 verwickelt gewesen, was viele Geber veranlasste, ihre Hilfe vorübergehend einzustellen.

Viele Debatten in den UN waren allerdings vorhersehbar. In den ersten Wochen des Konflikts versuchten einige Mitgliedstaaten, ein diplomatisches Scheitern aufgrund der israelischen Kampagne zu verhindern. Brasilien, das im Oktober den Vorsitz

Schon vor dem 7. Oktober 2023 stand die Frage nach der künftigen Rolle der UN im israelisch-palästinensischen Konflikt im Raum.

im Sicherheitsrat innehatte, entwarf eine Resolution, die eine Verurteilung der Hamas enthielt. Die USA legten jedoch ihr Veto ein, mit der Begründung, dass die Resolution Israel nicht ausreichend unterstütze.¹⁵ Von diesem Moment an folgten die meisten UN-Mitglieder den bewährten Verhaltensmustern. Ende Oktober brachte Jordanien einen Resolutionsentwurf in die Generalversammlung ein, in der ein Waffenstillstand gefordert wurde, und der mit 121 zu 14 Stimmen angenommen wurde.¹⁶ Einige wenige NAM-Staaten unterstützten dies nicht. Indien, einst ein Verfechter der Politik der NAM-Staaten, das inzwischen jedoch Israel immer nähersteht, enthielt sich der Stimme. Äthiopien, das ebenfalls Sicherheitsbeziehungen zu Israel unterhält, unterstützte die Resolution ebenfalls

¹³ US Government Document, Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People, Januar 2020, S. 5.

¹⁴ International Crisis Group, UNRWA's Reckoning: Preserving the UN Agency Serving Palestinian Refugees, 15.9.2023, www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/israel-palestine/242-unrwa-s-reckoning-preserving-un-agency-serving-palestinian-refugees

¹⁵ Siehe UN Doc. S/2023/773 v. 18.10.2023.

¹⁶ Siehe UN Doc. A/ES-10/L.25 v. 26.10.2023.

nicht. Die Mehrheit der NAM-Mitgliedstaaten stellte sich jedoch auf die Seite der palästinensischen Bevölkerung, während die USA die Resolution ablehnten und die Mitgliedstaaten der EU in der Frage gespalten waren. Wieder einmal folgten die UN-Mitgliedstaaten einem Muster, das bis in die Zeit des Ost-West-Konflikts zurückreicht.

Wie bereits an anderer Stelle dargelegt wurde, sind der Bereitschaft der NAM-Mitglieder, viel politisches Kapital in die palästinensische Sache zu investieren, Grenzen gesetzt.¹⁷ Nichtwestliche Staaten haben trotz ihrer gemeinsamen Frustration über den Gazastreifen mit den USA über Themen wie die Friedenssicherung und die UN-Reform verhandelt. Es handelt sich um ein gewisses Ritual, wenn sich UN-Mitglieder an die Generalversammlung wenden, um ihren Ansichten über die palästinensische Frage Gehör zu verschaffen. Dies unterstreicht jedoch nur, wie sehr ihre diplomatischen Verhaltensmuster in Bezug auf den israelisch-palästinensischen Konflikt ›festgefahren‹ sind.

Die USA und Israel haben ihrerseits ihre Strategie fortgesetzt, die UN im Zusammenhang mit dem Krieg politisch ins Abseits zu stellen. US-Vertreterinnen und -Vertreter erklärten, dass diplomatisches Gehabe bei den UN irrelevant sei und die USA die Krise über eigene diplomatische Kanäle lösen müsse. Israel nahm eine konfrontative Haltung ein, wies die Kritik anderer Staaten zurück und schränkte die Zusammenarbeit mit UN-Vertreterinnen und -Vertretern ein, nachdem diese die

Forderung nach einem Waffenstillstand unterstützt hatten. Zwischen den USA und Israel haben sich einige Gräben aufgetan, da die US-Regierung zugesagt hat, die UN-Hilfsbemühungen zu unterstützen. Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Beitrags ist noch nicht klar, wie der Krieg enden wird, und es könnten sich weitere Differenzen zwischen den USA und Israel ergeben.

Es ist allerdings schon jetzt offensichtlich, dass Israel die Krise als Gelegenheit nutzen will, die Unterstützung der UN für die palästinensische Bevölkerung neu zu gestalten. Premierminister Netanjahu hat die Auflösung des UNRWA gefordert und vorgeschlagen, dass andere UN-Organisationen einen Teil seiner Aufgaben übernehmen könnten.¹⁸ Damit würde symbolisch die Verbindung zwischen der UN-Präsenz und dem Anspruch der Palästinenserinnen und Palästinenser auf ein ›Recht auf Rückkehr‹ gekappt. Fachleute für humanitäre Hilfe warnen, dass dieser Vorschlag nicht umsetzbar ist: Das UNRWA ist derzeit das einzige Hilfswerk, das über die nötige Präsenz und die erforderlichen Mechanismen verfügt, um den Gazastreifen zu unterstützen, obwohl es aufgrund von Haushaltskürzungen extrem geschwächt ist.

Wie auch immer die gegenwärtigen Feindseligkeiten enden werden: Es scheint unvermeidlich, dass die Debatten darüber, welche Rolle die Vereinten Nationen nun in der israelisch-palästinensischen Frage spielen sollten, weitergehen werden. Selbst wenn sich die Rolle der UN im Nahen Osten grundlegend verändern sollte, wird die Organisation weiterhin eine wichtige Rolle bei der praktischen Unterstützung der palästinensischen Bevölkerung spielen – während viele UN-Mitgliedstaaten die Generalversammlung und andere multilaterale Foren weiterhin nutzen werden, um Israel zu kritisieren. Nur eine sehr einschneidende und derzeit unwahrscheinliche Veränderung, wie etwa positive Schritte Israels in Richtung einer Zweistaatenlösung, könnte diese Dynamik ins Wanken bringen. Vorerst jedoch dürfte der israelisch-palästinensische Konflikt auch weiterhin seine einzigartige Rolle in UN-Angelegenheiten spielen, und die Mitgliedstaaten werden dabei Positionen vertreten, die weit in die Geschichte der Organisation zurückreichen.

Aus dem Englischen von Angela Großmann.

English Abstract

Richard Gowan

Back to the Past pp. 71–76

Debates over the Hamas-Israel war create a unique level of anger at the UN. The UN has been dealing with the Israeli-Palestinian question since the 1940s, and many members of the Non-Aligned Movement (NAM) in particular link it to their own anti-colonial struggles. The UN has an essential role to play in providing humanitarian relief to the Palestinians, and the world organization will likely debate it for years to come, even if all sides understand these debates have little impact.

Keywords: Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge (UNRWA), Israel, Konflikt/Krieg, Naher Osten, Palästina, USA, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA), Israel, Conflict/War, Middle East, Palestine, USA

¹⁷ Richard Gowan, The Debate Over Double Standards at the UN, International Crisis Group, 7.3.2024, www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/israelpalestine/double-standards-debate-un

¹⁸ Jonathan Lis/Ben Samuels, Netanyahu Unveils Israel's Plan for Post-War Gaza: Full Demilitarization and Closing UNRWA, 23.2.2023, www.haaretz.com/israel-news/2024-02-23/netanyahu-unveils-israels-plan-for-postwar-gaza-full-demilitarization-and-closing-unrwa/0000018d-d348-df79-a5cd-f37edde10000

Im Schatten der Aufmerksamkeit

Vor fünf Jahren sorgte der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration der Vereinten Nationen für innenpolitische und internationale politische Verwerfungen und war Ziel orchestrierter Kampagnen. Aus der öffentlichen Debatte ist er längst wieder verschwunden – doch die Arbeit an der globalen Governance von Migration und Flucht geht weiter.



PD Dr. Stefan Rother
ist Gastwissenschaftler an der
Professur für Politikwissen-
schaft, insbesondere Internatio-
nale Beziehungen, der Univer-
sität Hamburg.

✉ stefan.rother@uni-hamburg.de

Die belgische Regierung zerbrach. Die USA unter Präsident Donald Trump sowie Viktor Orbans Ungarn zogen sich schon im Vorfeld unter großem Getöse aus dem Prozess zurück. Die Schweiz, neben Mexiko der führende Staat bei den Verhandlungen, musste nach innenpolitischen Debatten bei der abschließenden intergouvernementalen Konferenz außen vor bleiben. Und auch in Deutschland wackelte die Zustimmung, bis Bundeskanzlerin Angela Merkel nach Marrakesch reiste, um die Verabschiedung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) – hierzulande kurz und missverständlich¹ »Migrationspakt« genannt – persönlich zu unterstützen.

Wenn man ein gutes Beispiel für die kurze Aufmerksamkeitsspanne des Politik- und Mediengeschäfts sucht, bietet der GCM ein so anschauliches wie mahnendes Beispiel. Wurde im »heißen Herbst« im Jahr 2018 etwa in der »Welt am Sonntag« der Untergang des Abendlands beschworen und von

Politikern wie Peter Ramsauer vor »Geheimdiplomatie« gewarnt,² ebte trotz Verabschiedung schon nach wenigen Monaten das öffentliche Interesse ab. Und auch die Politik der Staaten, die der Vereinbarung zugestimmt hatten, schienen den »Migrationspakt« teils vergessen zu haben: Als zu Beginn des Jahres 2020 die eskalierende COVID-19-Pandemie auch erkennbare Auswirkungen auf Migrantinnen und Migranten hatte, wurde nicht etwa auf die Leitlinien des GCM zurückgegriffen, die hier durchaus hätten Hilfe bieten können,³ sondern die Grenzen wurden zunächst reflexartig geschlossen.⁴

Aber die Herausforderungen bleiben und die Arbeit auf der globalen Ebene geht weiter. Es wurden feste Strukturen geschaffen, die sich mit der Umsetzung globaler Migrationspolitik befassen. Wie der derzeitige Stand der globalen Governance von Migration und Flucht ist, ließ sich auf zwei Foren beobachten, die binnen eines Monats in Genf stattfanden: Das Globale Forum für Flüchtlinge (Global Refugee Forum – GRF) im Dezember 2023 und das Globale Forum für Migration und Entwicklung (Global Forum on Migration and Development – GFMD) im Januar 2024. Beide Veranstaltungen brachten einen erheblichen Teil der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, internationale Organisationen, Vertreterinnen und Vertreter von Privatwirtschaft, Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft zusammen – und fanden weitgehend unbemerkt von einer größeren Öffentlichkeit statt. Die Aufmerksamkeit für Migration und Flucht konzentriert sich erkennbar weiterhin vor allem auf die nationale und regionale Ebene, ins-

¹ Ein »Pakt« suggeriert ein bindendes Übereinkommen, tatsächlich aber handelt es sich bei den beiden Pakten zu Migration und Flucht um unverbindliche Übereinkommen.

² Stefan Rother, Deutschlands Ko-Vorsitz im Globalen Forum für Migration und Entwicklung, VEREINTE NATIONEN (VN), 67. Jg., 2/2019, S. 77–82.

³ Kathleen Newland, Will International Migration Governance Survive the COVID-19 Pandemic?, Migration Policy Institute, Oktober 2020, www.migrationpolicy.org/research/international-migration-governance-covid-19-pandemic

⁴ Felix Braunsdorf/Stefan Rother, Migrants Deserve Better Protection, International Politics and Society (IPS Journal), 14.7.2020, www.ips-journal.eu/regions/global/migrants-deserve-better-protection-4497/

Tabelle 1: Die unterschiedlichen Foren zu Flucht und Migration			
	Globales Forum für Migration und Entwicklung (GFMD)	Globales Forum für Flüchtlinge (GRF)	Überprüfungsforum Internationale Migration (IMRF)
Erstmals abgehalten im Jahr	2007	2019	2022
Anzahl der bisherigen Treffen	14	2	1
Organisator	Gastgeberland; GFMD-Unterstützungseinheit	Hohes Flüchtlingskommissariat der UN (UNHCR)	UN-Generalversammlung; unterstützt vom UN-Migrationsnetzwerk
Veranstaltungsort	im jeweiligen Gastgeberland	Genf	New York
Themenschwerpunkt	Migration und Entwicklung	Umsetzung des ›Flüchtlingspakts‹	Umsetzung des ›Migrationspakts‹

besondere die der Europäischen Union (EU). Dabei gibt es auf der globalen Ebene zwar keine neuen verbindlichen Übereinkommen, aber dennoch zahlreiche konkrete Initiativen, relevante Themen sowie die Erkenntnis, dass Migration und Flucht weitgehend als getrennte Politikwelten gesehen werden.

Welches Forum für welches Thema?

Eines der bezeichnenden Missverständnisse in der Diskussion um den GCM war, dass sich diese vor allem um Geflüchtete drehte, die dort allerdings eine allenfalls untergeordnete Rolle spielen. Der separate Globale Pakt für Flüchtlinge (Global Compact on Refugees – GCR), der genau diese Menschen in den Mittelpunkt stellt, wurde dagegen weitgehend außer Acht gelassen. Angesichts solcher verzerrten Betrachtungen empfiehlt es sich, zunächst einmal die institutionelle Landschaft, die relevanten Vereinbarungen und Foren in diesen Politikfeldern zu skizzieren.

Im September 2016 wurde, auch als Reaktion auf die sogenannte europäische Flüchtlingskrise, in New York ein vom damaligen US-Präsidenten Barack Obama initiiertes Gipfeltreffen zu Flucht und Migration abgehalten.⁵ In dessen Rahmen verabschiedete die UN-Generalversammlung die New

Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten – ein Bekenntnis zu mehr Schutzmaßnahmen und Kooperation in diesen Politikfeldern mit der konkreten Maßgabe, binnen zwei Jahren zwei Globale Pakte zu entwickeln und zu verabschieden: einen zu Migration, einen zu Flucht.⁶ Trotz der oben erwähnten Widerstände wurden beide Übereinkommen Ende des Jahres 2018 von einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten angenommen.

Nach der Ratifizierung geht es um die Umsetzung – so lässt sich die nächste Herausforderung für erfolgreich verabschiedete Übereinkommen auf den Punkt bringen. Im Falle der Pakte ist die Formulierung zwar unpräzise, denn als nichtbindende Übereinkommen wurden sie nicht ratifiziert, nicht einmal unterzeichnet. Die Konsequenz ist aber auch hier die gleiche: Wie lassen sich die zahlreichen Ziele aus den Dokumenten in konkrete Politik umsetzen? Um diese Vorhaben zu unterstützen, wurden neue Prozesse und teils auch neue Zuständigkeiten geschaffen.

Für den GCR ist somit das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) zuständig. Das zentrale Forum, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens und damit verbundene politische Fragen zu diskutieren, ist das GRF, das alle vier Jahre in Genf stattfindet⁷ – im Jahr 2019 zum ersten, im Dezember 2023 zum zweiten Mal. Ein Kernstück des Forums sind sogenannte Versprechen (pledges), also Zusagen der Staaten für politische Maßnahmen oder die Bereitstellung finanzieller Mittel.

Das Äquivalent für den GCM ist das Überprüfungsforum Internationale Migration (International Migration Review Forum – IMRF), das ebenfalls in einem Vierjahresrhythmus abgehalten wird und im Mai 2022 erstmals in New York stattfand. Auch hier gibt es Zusagen, die sich auf eines oder mehrere der 23 Ziele des GCM beziehen. Hinzu kommen die Berichte der Mitgliedstaaten über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Ziele – im Gegensatz zu bindenden Übereinkommen mit ihren verpflichtenden Berichtsmechanismen geschieht dies beim GCM aber auf freiwilliger Basis. Während dieses Forum formal von der UN-Generalversammlung veranstaltet wird, wurde für die Umsetzung und Überprüfung des GCM eine neue Struktur begründet: das Migrationsnetzwerk der Vereinten Nationen (›das Netzwerk‹).⁸ Dieses um-

⁵ Siehe dazu auch VN, Menschen auf der Flucht, 65. Jg., 5/2017.
⁶ Nicholas R. Micinski, UN Global Compacts: Governing Migrants and Refugees, Global Institutions, Abingdon/Oxon/New York 2021.
⁷ Gillian D. Triggs/Patrick C. J. Wall, ›The Makings of a Success‹: The Global Compact on Refugees and the Inaugural Global Refugee Forum, International Journal of Refugee Law, 32. Jg., 2/2020, S. 283–339.
⁸ UN Network on Migration, The Migration Network Hub, migrationnetwork.un.org/

fasst mehr als 40 Mitgliedsorganisationen und ist Nachfolger der Globalen Gruppe für Migrationsfragen. Diese war im Jahr 2006 gegründet worden, um die Koordination von mit Migration befassten UN-Organisationen besser zu koordinieren, erwies sich aber als wenig effektiv.⁹ Während bei der Globalen Gruppe für Migrationsfragen der Vorsitz in Rotation wechselte, hat das Netzwerk einen ständigen Koordinator: die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM). Diese einflussreiche Aufgabe geht mit dem neuen Status der Organisation einher: Die IOM ist seit dem New Yorker Gipfel im Jahr 2016 eine »verwandte Organisation« (related organization) der UN und damit deutlich näher an das UN-System gerückt, ohne ein vollständiges Mitglied zu sein.

Während die globalen Foren die Aufmerksamkeit bündeln, wird in den Jahren dazwischen kontinuierlich gearbeitet. Es gibt regelmäßige Informationsveranstaltungen, Arbeits- und Koordinierungsgruppen treffen sich. Beim GCM ist das Netz dabei noch enger gespannt: Zwischen den IMRFs gibt es regionale Überprüfungsforen, die von den fünf regionalen UN-Wirtschaftskommissionen organisiert werden. Das Netzwerk unterstützt die Kommissionen bei deren Organisation und veranstaltet mit großer Regelmäßigkeit offene Konsultationen. Eine besondere Rolle nahmen diese online abgehaltenen Treffen während der COVID-19-Pandemie ein: In Anhörungssitzungen konnten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die jeweilige Situation vor Ort austauschen und es wurden Empfehlungen erarbeitet.¹⁰ Zudem verwaltet das Netzwerk mit dem Multi-Partner-Treuhandfonds einen Fonds, über den Pilotprojekte bei der Umsetzung des GCM finanziert werden.¹¹

Und das GFMD? Das ist älter als die beiden Pakte und kann als ein indirekter Vorläufer eingestuft werden. Ins Leben gerufen wurde es im Jahr 2007, nachdem sich im Jahr davor die Mitgliedstaaten bei einem Hochrangigen Dialog zu Migration und Entwicklung nicht darauf einigen konnten, das Thema innerhalb der UN anzusiedeln. So einigten sie sich zunächst darauf, die betont informellen Gespräche des Forums jeweils von einem Mitgliedstaat organisieren zu lassen, der sich dazu

bereit erklärte. Auch Deutschland hatte schon einmal in den Jahren 2017 bis 2018 gemeinsam mit Marokko den Vorsitz inne. Somit war dies in einer zentralen Phase der Verhandlungen zu den beiden Pakten, wodurch das Forum eine wichtige Funktion als Zwischenstopp für den informellen Austausch und die Strategiebildung einnahm.¹²

Das GFMD bringt neben Staaten zahlreiche Akteure zusammen und kann als eine vertrauensbildende Maßnahme gesehen werden, die die Verhandlungen zu den Pakten erst ermöglichte.¹³ Allerdings geriet es nach deren Verabschiedung in eine Art Sinnkrise und das ohnehin sehr schlank besetzte Sekretariat, angesiedelt bei der IOM, wurde noch einmal reduziert. Nach einer »Übergangsphase« sollte ein doppelter Vorsitz von Frankreich und Senegal sowie der Fokus auf Klimawandel und Mobilität neuen Schwung bringen. Allerdings verabschiedete sich Senegal ohne offizielle Begründung – möglicherweise aus innenpolitischen Gründen – aus dem Prozess. Und auch bei Frankreich war eine zunehmende Distanz zu verzeichnen. Konnten die vorherigen GFMDs oft dazu dienen, die migrationspolitische Situation im Gastgeberland zu beleuchten und die dortigen Akteure zu-

Während die globalen Foren die Aufmerksamkeit bündeln, wird in den Jahren dazwischen kontinuierlich gearbeitet.

sammenzubringen, verlegte Frankreich es nach Genf. Nur zwei kleinere Vorabtermine fanden in Paris statt. Als Begründung wurden die anstehende Olympiade in diesem Jahr genannt, wobei diese erst im Sommer stattfinden wird. Aufgrund von Renovierungsarbeiten im Palast der Nationen konnte das GFMD wie auch das GRF dort nicht stattfinden, sondern musste auf Konferenzzentren mit weniger Kapazitäten ausweichen. Weitaus wahrscheinlicher ist, dass die französische Regierung davon ausging, mit einem solchen Forum innenpolitisch nicht punkten zu können. Tatsächlich fand

⁹ Antoine Pécoud, »Suddenly, Migration Was Everywhere«: The Conception and Future Prospects of the Global Migration Group, Migration Policy Institute (MPI), 5.2.2013, www.migrationpolicy.org/print/4220#.Xuas27xxdhE

¹⁰ Stefan Rother, Global Migration Governance from Below in Times of COVID-19 and »Zoomification«: Civil Society in »Invited« and »Invented« Spaces, Comparative Migration Studies, 10. Jg., 1/2022, comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-021-00275-9

¹¹ UN Network on Migration, Migration Multi-Partner Trust Fund, migrationnetwork.un.org/mpmf

¹² Rother, Deutschlands Ko-Vorsitz, a.a.O. (Anm. 2).

¹³ Stefan Rother, The Global Forum on Migration and Development (GFMD) as A Venue of State Socialization: A Stepping Stone for Multi-level Migration Governance?, Journal of Ethnic and Migration Studies, 45. Jg., 8/2019, S. 1258–1274.

just am Sonntag vor der GFMD-Woche in Paris eine große Demonstration gegen ein neues rigides Immigrationsgesetz statt und viele der Delegierten von Zivilgesellschaft und Gewerkschaften hätten sich mit den Demonstrantinnen und Demonstranten wohl solidarisiert.¹⁴ Zeitweise Prognosen, das diesjährige GFMD könnte das letzte sein, bestätigten sich dagegen nicht: Kolumbien hat den Vorsitz übernommen und wird das nächste Forum veranstalten.

Was wurde besprochen?

Bei allem Fokus auf die Strukturen von Global Governance sollten die Inhalte nicht vergessen werden. Beide Pakte haben den Anspruch, ihren jeweiligen Politikbereich umfassend abzudecken. Der GCM verwendet dafür prägnante Begriffe wie eine ›360-Grad-Vision‹ und ganzheitliche Ansätze für die Regierungsarbeit und die Beteiligung der

Gesellschaft. Positiv gesehen versuchen die Pakte damit, den Politikfeldern in ihrer ganzen Breite gerecht zu werden. In der konkreten Umsetzung suchen sich Regierungen vorzugsweise die Bereiche heraus, die für sie relevant sind, oder sie rühmen sich in ihren Fortschrittsberichten für Maßnahmen, die sie ohnehin geplant hatten. Auch solche nationalen Schritte können zur Etablierung der Pakte beitragen, allerdings geht dadurch die Verzahnung der vielfältigen Bereiche verloren. Einige Staaten zeigen, dass sie die Umsetzung wesentlich ambitionierter angehen: Portugal legte als erstes Land einen nationalen Umsetzungsplan für alle 23 Ziele des GCM vor¹⁵ und in den Philippinen wurde er Grundlage der nationalen Gesetzgebung; zudem bezog sich das Land bei der Schaffung einer neuen Behörde für Übersee-Filipinos ausdrücklich auf die Prinzipien des GCM.¹⁶

Doch auch bei den Foren ist eine Schwerpunktsetzung für einen effektiven Ablauf notwendig. Eines der offensichtlicheren Leistungen des IMRF besteht darin, dass es überhaupt in dieser Form stattgefunden hat. Nach den Querelen um den GCM erschwerte die COVID-19-Pandemie die weitere Umsetzung und erst einige Monate vor dem Mai 2023 stand endgültig fest, dass das Forum *in personam* in New York abgehalten werden konnte – eine Online- oder hybride Teilnahme wurde nicht vorgesehen. Damit wurde der Überprüfungsprozess endgültig institutionalisiert und der Fortschrittsbericht von einer großen Mehrheit der Staaten unterstützt. Unter den zahlreichen Zusagen fand vor allem eine von Deutschland großen Zuspruch unter Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten: Bis Ende des Jahres 2024 sollen keine Kinder mehr in Abschiebehaft genommen werden. Das ist ein beachtlicher Fortschritt, allerdings geht der Trend nicht nur bei der im Dezember 2023 beschlossenen Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU¹⁷ in die gegenteilige Richtung;¹⁸ auch in Deutschland selbst gefährdet das im Januar 2024 beschlossene Rückführungsverbesserungsgesetz laut der Organisation Terre des Hommes das



Vorstellung des Auftaktprogramms für die Zivilgesellschaft auf dem Globalen Forum für Migration und Entwicklung (GFMD) im Januar 2024 in Genf. FOTO: STEFAN ROTHER

¹⁴ Noch während des GFMD wurden substantielle Aspekte des Gesetzes vom französischen Verfassungsrat verworfen, siehe Oliver Meiler, Das Verfassungsgericht demontiert das harte Immigrationsgesetz, Süddeutsche Zeitung, 25.1.2024, www.sueddeutsche.de/politik/frankreich-verfassungsgericht-immigrationsgesetz-1.6338997

¹⁵ Permanent Mission of Portugal, Portugal's Contribution to the IOM Regional Review Report, Genf, 19.10.2020, migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/oim-portugal-contribution_global_compact_migration-nv_400-2020.pdf

¹⁶ Stefan Rother, The ›Gold Standard‹ for Labour Export? The Role of Civil Society in Shaping Multi-level Philippine Migration Policies, Third World Quarterly, 43. Jg., 7/2022, S. 1607–1626.

¹⁷ Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU: Rat und Europäisches Parlament erzielen Durchbruch, 20.12.2023, www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/

¹⁸ Judith Sunderland, EU's Migration Pact Is A Disaster for Migrants and Asylum Seekers, Human Rights Watch, 21.12.2023, www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers

Wohl geflüchteter Kinder.¹⁹ Solche Widersprüche zwischen Zusagen und kooperativen Diskursen auf der globalen Ebene und einer zunehmend restriktiven Migrationspolitik auf der nationalen und regionalen Ebene sind wohl die größte Schwachstelle bei der derzeitigen globalen Governance von Migration und Flucht.

Während das IMRF sich im Jahr 2023 noch endgültig etablieren musste, konnte das GRF bereits zum zweiten Mal stattfinden und eine Bilanz der Arbeit seit dem ersten Forum ziehen. Die Ergebnisse umfassen laut UNHCR Zusagen in Höhe von 2,2 Milliarden US-Dollar für Programme zur Umsetzung des GCR sowie die Zusage, bis zum Jahr 2030 eine Million besonders gefährdete und schutzbedürftige Flüchtlinge umzusiedeln.²⁰ Deutschland machte 35 Zusagen, darunter die Ankündigung, anderen Zielländern zu folgen und ein Beratungsgremium für Flüchtlinge einzurichten.²¹ Zudem sollen neu geschaffene Multi-Akteurs-Zusagen eine Vielzahl von Akteuren zusammenbringen, um etwa den digitalen Schutz vor Hassrede und Desinformation zu verstärken.²²

Das diesjährige GFMD erarbeitete in einem 19-monatigen Konsultationsprozess seine Schwerpunkte, die dann die zentralen Diskussionen des Programms prägten. Zu den sechs Schwerpunkten zählten der Einfluss von Klimawandel auf Migration; die Rechte von Migrantinnen und Migranten; die Rolle von Diaspora für Entwicklung; Arbeitsmigration; Kultur und Narrative von Migration sowie schließlich die Bedeutung eines Multi-Level-Governance-Ansatzes zur Bewältigung von Migrationsproblemen. Der künftige Vorsitz Kolumbien will im Einklang mit seiner feministischen Außenpolitik Frauenrechte und Geschlechtergerechtigkeit priorisieren.²³ Der Austausch zu den Schwerpunktthemen fand nach einleitenden Panel-Diskussionen an Runden Tischen statt, an denen sich höhere Regierungsbeamte sowie Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft, Kommunen, Wissenschaft, internationalen Organisationen, Ju-

gendorganisationen und Wirtschaft einfanden. Solche Dialoge führen nicht nur zur weiteren Vernetzung, sondern können insbesondere bei der Verwaltungsebene der Ministerien zu einer tieferen Verankerung oder zumindest einem stärkeren Bewusstsein für die Themen führen.

Wer sitzt am Tisch?

Diese Zusammensetzung musste allerdings erkämpft werden, denn die französische Regierung handhabte die Beteiligung der Zivilgesellschaft unerwartet restriktiv – ein klarer Rückschritt gegenüber früheren GFMDs. So waren ursprünglich nur je zwei Vertreter für die Runden Tische vorgesehen; wohlgemerkt nicht pro Tisch, sondern pro Raum. Erst als erkennbar Sitze freibleiben, durften Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft nachrücken. Zivilgesellschaftliche Akteure drohten mit Protesten bis hin zu Boykott. Sie empfanden die Behandlung als herablassend und als einen wei-

Widersprüche zwischen Zusagen auf globaler Ebene und einer restriktiven Migrationspolitik auf nationaler Ebene sind problematisch.

teren Indikator für den schrumpfenden Raum, der der Zivilgesellschaft in den Strukturen der globalen Migrations-Governance eingeräumt wird.²⁴ Dies wirft die Frage auf, wer in welcher Form eigentlich einen Platz am Tisch bekommt und in den Prozessen aktiv wird. So gibt es regionale Unterschiede, beispielsweise ist Osteuropa oft unterrepräsentiert. Markant war beim GFMD, dass sich China erstmals sehr sichtbar einbrachte. Ebenfalls fiel auf, dass die Internationale Arbeitsorganisation

¹⁹ Terre des Hommes, Rückführungsverbesserungsgesetz gefährdet das Wohl geflüchteter Kinder, 17.1.2024, www.tdh.de/public-relations/pressemitteilungen/detaildarstellung/rueckfuehrungsverbesserungsgesetz-gefaehrdet-das-wohl-gefluechteter-kinder/

²⁰ UNHCR, Global Forum Closes With Over \$2.2bn in Pledges to Improve Lives of Refugees and Hosts, 15.12.2023, www.unhcr.org/news/press-releases/global-forum-closes-over-2-2bn-pledges-improve-lives-refugees-and-hosts

²¹ Ulrike Krause, Unser verzerrter Blick auf die Flüchtlingsdebatte, Migazin, 17.12.2023, www.migazin.de/2023/12/17/globales-fluechtlingsforum2023-unser-blick-fluechtlingsdebatte/

²² UNHCR, Global Compact on Refugees, Multistakeholder Pledge: Digital Protection – Prevention of the Harmful Impact of Hate Speech, Misinformation, and Disinformation, globalcompactrefugees.org/pledges-contributions/multistakeholder-pledges-2023/multistakeholder-pledge-digital-protection

²³ Global Forum on Migration & Development, Passing the Baton: GFMD's Transition to Colombia's Chair Role, 22.2.2024, www.gfmd.org/news/passing-baton-gfmds-transition-colombias-chair-role

²⁴ Stefan Rother, Sisyphus Keeps on Rolling: Migrant Civil Society and Global Migration Governance After the 1st International Migration Review Forum, Forum on the Partnership Approaches in the UN Global Compacts on Refugees and Migration, ASILE, 12.5.2023, www.asileproject.eu/sisyphus-keeps-on-rolling/

(International Labour Organization – ILO) in diesen Prozessen zunehmend marginalisiert erscheint. Beim GRF saß bei einem Panel zu Flucht und Arbeit kein Vertreter auf dem Podium, lediglich ein einminütiger Kommentar aus dem Plenum war vorgesehen. Auch beim GFMD hatte die ILO trotz ihres Arbeitsschwerpunkts keinen Platz in der umfassend besetzten Eröffnungssitzung, konnte sich aber immerhin im weiteren Programm etwas einbringen.

Zivilgesellschaftliche Akteure drohten mit Protesten bis hin zu Boykott.

Auf der nichtstaatlichen Ebene gilt das GFMD als vorbildlich. Über die Jahre wurden eigene Mechanismen für die Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Jugend und die kommunale Ebene etabliert. Der französische Vorsitz hat jedoch einmal mehr gezeigt, dass die Veranstaltungsdurchführung sehr viel im Ermessen des ausrichtenden Staates liegt. Als Reaktion darauf organisierten zahlreiche Organisationen kurzfristig eine eigenständige und inklusive Parallelveranstaltung, das Graswurzelfo-

rum zur Governance der globalen Migration – eine Form von Migrationsgovernance »von unten«²⁵.

Bei der Entwicklung des GCR war die Beteiligung von direkt betroffenen Akteuren stark eingeschränkt.²⁶ Dies spiegelte sich auch im GRF wider – bei der zweiten Ausrichtung war eine Teilnahme gar nur auf Einladung möglich. Zwar stieg die Zahl der eingeladenen Flüchtlinge gegenüber dem ersten Forum von 70 auf 300, von diesen konnte aber ein Teil nicht teilnehmen, weil sie kein Visum bekommen hatten. Das lässt die vielfach beschworene bedeutsame Beteiligung der Betroffenen in einem kritischen Licht erscheinen.²⁷ Positiv zu vermerken ist, dass die Kritik an solchen Missständen und die Perspektive der Flüchtlinge selbst nun einen eigenen Raum bekommen hat: Das Globale von Flüchtlingen geführte Netzwerk (Global Refugee-led Network – GRN) etablierte parallel zum GRF den sogenannten ›R-Space‹, einen viertägigen von Flüchtlingen geführten Raum.²⁸ Shaza Alrihawi, eine der Gründerinnen des GRN, sieht beim diesjährigen GRF positive Entwicklungen. So wurden Zusagen im Bereich Neuansiedlung und zur finanziellen Unterstützung von Menschen, die geflüchtet sind, gemacht. Frustration sieht sie dagegen »im Fehlen konkreter Pläne, diese Versprechen auch in messbare Verbesserungen für Flüchtlinge umzusetzen, in der unzureichenden Repräsentation dieser Menschen im Forum und in der zu engen Fokussierung auf Neuansiedlung.«²⁹ Hier lassen sich zahlreiche Parallelen zu den Initiativen und Kämpfen der Migrantinnen- und Migrantenrechtsbewegung erkennen. Ein nennenswerter Austausch findet trotz ähnlicher Herausforderungen bislang aber nicht statt. Die getrennten Welten in der Governance von Flüchtlingen sowie Migrantinnen und Migranten sollten daher auch gemeinsam von unten adressiert werden. Zudem sollte auch zwischen den Organisatoren von GRF, IMRF und GFMD ein größerer Austausch stattfinden, um Synergien zu finden, Doppelstrukturen zu vermeiden und neben den zweifelsohne relevanten Strukturen genügend Ressourcen für das zentrale Ziel zu finden: den Schritt von der globalen Ebene in eine bessere, konkrete Politik vor Ort.

English Abstract

PD Dr. Stefan Rother

In the Shadows of Attention pp. 77–82

After initial domestic and international controversy, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) and Global Compact on Refugees (GCR) have all but disappeared from the wider public discourse. This lack of attention notwithstanding, notable progress has been made in the institutionalization of the global governance of migration and refugees. The recent gatherings of the Global Refugee Forum (GRF) and the Global Forum on Migration and Development (GFMD) in Geneva provide an opportunity for reflection.

Keywords: Deutschland, Flüchtlinge, Globaler Pakt, Migration, Germany, refugees, Global Compact, migration

²⁵ Stefan Rother, *Global Migration Governance from Below: Actors, Spaces, Discourses*, 2022, doi.org/10.1007/978-3-031-06984-0

²⁶ Stefan Rother/Elias Steinhilper, *Tokens or Stakeholders in Global Migration Governance? The Role of Affected Communities and Civil Society in the Global Compacts on Migration and Refugees*, *International Migration*, 57. Jg., 6/2019, S. 243–257.

²⁷ UNHRC France, *Meaningful Refugee Participation as Transformative Leadership: Guidelines for Concrete Action*, 2019, www.unhcr.org/fr-fr/en/media/meaningful-refugee-participation-transformative-leadership-guidelines-concrete-action

²⁸ UNHCR, *Global Refugee Forum 2023, R-Space*, www.unhcr.org/sites/default/files/2023-12/RSspace%20Agenda.pdf

²⁹ Interview des Autors mit Shaza Alrihawi im Nachgang des GRF.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum | 18. Treffen 2023

- Verabschiedung von 89 Mitteilungen
- Vorbereitungen auf den Globalen Digitalpakt
- Potenzial des IGF noch nicht ausgeschöpft

Vom 8. bis 12. Oktober 2023 fand das 18. **Internet Governance Forum (IGF)** in Kyoto, Japan, statt. Mit über 12 000 registrierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern war es das größte IGF seit seiner Gründung im Jahr 2006. UN-Generalsekretär António Guterres und Japans Premierminister Fumio Kishida eröffneten das Treffen. Das Konferenzergebnis umfasst 89 Mitteilungen, vier umfangreiche Berichte mit Empfehlungen von Politiknetzwerken (PN) für künstliche Intelligenz (KI), Internetfragmentierung, Internetzugang und Cybersicherheit, die Empfehlungen hochrangiger Regierungs- und der Parlamentsvertreterinnen und -vertreter sowie die Transkripte von mehr als 300 Sitzungen.

Das neu formierte Führungsgremium (LP) präsentierte sein Papier ›Das Internet, das wir wollen‹. Es formuliert fünf Grundsätze, wie das Internet sich weiter entwickeln sollte: ganzheitlich und offen; universell und inklusiv; frei und vertrauenswürdig; sicher und geschützt und schließlich die Rechte achtend. Bis zum nächsten IGF soll daraus eine Art ›Charta‹ werden, die einige als das ›Kyoto-Protokoll für das digitale Zeitalter‹ bezeichneten.

Im Zentrum der Diskussion stand vor allem der Globale Digitalpakt (Glo-

bal Digital Compact – GDC), der beim UN-Zukunftsgipfel im September 2024 verabschiedet werden soll. Er soll Ziele und Leitlinien für die digitale Zukunft formulieren. Dabei geht es sowohl um die Überwindung der digitalen Spaltung, die Rolle der Digitalisierung bei der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), den Schutz der Menschenrechte im digitalen Raum, um Cybersicherheit und KI. Das alles ist nicht neu. Beim GDC kommt es daher darauf an, die Programme des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society – WSIS) in den Jahren 2003 und 2005 auf den neusten Stand zu bringen und identifizierte Schwachstellen zu beseitigen. Im Jahr 2025 steht eine WSIS-Überprüfungskonferenz an, bei der auch neu über das Mandat des IGF verhandelt werden muss. Das LP empfahl in einem Brief an Guterres, dass der GDC das IGF stärken und mit der Umsetzung möglicher GDC-Empfehlungen beauftragen solle.

Die im Jahr 2019 in Berlin erstmals vorgesehene parlamentarische Beteiligung ist etabliert, offen ist aber, ob die regulären parlamentarischen Rundtischgespräche eine Rolle bei der Verabschiedung von Internet-Gesetzen in na-

tionalen Parlamenten spielen. Das LP hat verstanden, dass es Teil seiner Aufgabe ist, bei Verhandlungen in den UN zu Themen wie KI, Plattformregulierung, Cybersicherheit, Cyberkriminalität, digitaler Handel, digitale Menschenrechte und Infrastrukturentwicklung die Stimme zu erheben. Bei diesen Verhandlungen aber schauen Regierungen noch selten in Richtung IGF. Das sind verpasste Gelegenheiten und hier hat das IGF noch Potenzial. In einer multipolaren Welt, in der geostrategische Konflikte zu verstärkter Konfrontation führen, können genau die informellen IGF-Diskussionen helfen, Bereiche für Kooperation und damit auch Möglichkeiten für Kompromisse zu identifizieren.

In Kyoto wurde routinemäßig das IGF-Leitungsgremium – die Multi-Akteurs-Beratergruppe (Multistakeholder Advisory Group – MAG) – neu besetzt. Die neue Vorsitzende ist Carol Roach aus dem Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten der Bahamas. Sie löst Paul Mitchel von Microsoft ab. Als ehemaliger Gastgeber hat Deutschland einen permanenten MAG-Sitz. Für die Jahre 2023 und 2024 ist Philipp Schulte vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) MAG-Mitglied. Das 19. IGF findet vom 16. bis 20. Dezember 2024 in Riad, Saudi-Arabien statt.

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 17. Treffen 2022, VN 2/2023, S. 82, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 24. und 25. Tagung 2023

- Umsetzung in Deutschland überprüft
- Verspätete Staatenberichte
- Erste Allgemeine Bemerkung angenommen

Nunmehr haben 72 Staaten das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das gewaltsame Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – Verschwindenen-Konvention)** ratifiziert, das am 23. Dezember 2010 in Kraft trat. Im Jahr 2023 sind Südkorea und die Malediven beigetreten. Die Umsetzung der Verpflichtungen überprüft der **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED)**, dessen zehn Mitglieder als unabhängige Sachverständige von den Vertragsparteien gewählt werden. Zum neuen Vorsitzenden wurde im September für zwei Jahre Olivier de Frouville aus Frankreich gewählt. Der Ausschuss tagt im Frühjahr und Herbst für jeweils zwei Wochen in Genf, doch zahlreiche Aufgaben werden auch zwischen den formalen Sitzungen bearbeitet. Im März 2023 ermöglichte die finanzielle Unterstützung durch die

Schweiz dem CED eine zusätzliche Sitzungswoche, die vor allem für die intensive Arbeit an der Allgemeinen Bemerkung zum Verschwindenlassen im Kontext von Migration genutzt wurde.

Staatenüberprüfungen

Die Überprüfung beziehungsweise der Dialog mit den Vertragsstaaten erfolgt auf Basis eines umfassenden Berichts, den diese gemäß Artikel 29, Absatz 1 des Übereinkommens zwei Jahre nach Ratifikation vorlegen müssen, sowie von Fragenlisten (List of Issues), die vorab vom Ausschuss zur Vorbereitung des Dialogs übersandt werden. Nach dieser grundlegenden Überprüfung kann der CED nach Artikel 29, Absatz 4 zusätzliche Informationen anfordern und erneut mit dem Vertragsstaat in einen kürzeren Dialog treten.

Mauretanien legte seinen ersten Staatenbericht mit sieben Jahren Verspätung

vor. Ein Thema des Dialogs war die Aufarbeitung der ›humanitären Verbindlichkeiten‹ (passif humanitaire) Ende der 1980er Jahre. In dieser Zeit wurden zehntausende afro-mauretanische Menschen Opfer von Vertreibungen nach Mali oder Senegal, von willkürlichen Verhaftungen, Hinrichtungen, Folter und Verschwindenlassen. Nach Genf gereiste Überlebende und zivilgesellschaftliche Aktivistinnen und Aktivisten hatten dem Ausschuss zuvor geschildert, wie Amnestiegesetze die Aufklärung dieser Menschenrechtsverletzungen verhindern und Verantwortliche ungestraft bleiben. Der Ausschuss forderte die mauretanische Delegation auf, die noch unzureichenden Bemühungen um Wahrheit und Versöhnung zu intensivieren, das Schicksal aller Verschwindenen aufzuklären und sicherzustellen, dass vom Verschwinden Angehöriger betroffene Frauen und Mädchen ihre Rechte auf soziale Sicherung, Erbschaften oder Sorgerecht für Kinder uneingeschränkt gewährt werden. Der CED begrüßte das angekündigte Gesetz, mit dem das Verschwindenlassen im nationalen Recht möglichst bald unter Strafe gestellt werden soll.

Im Dialog mit **Nigeria**, wo die Zahl der gewaltsam Verschwindenen gestiegen ist, bedauerte der Ausschuss die fehlenden Informationen über die Suche nach verschwundenen Personen und die strafrechtliche Verfolgung der Täter. Der CED forderte von Nigeria verstärkte Anstrengungen, um jede Verheimlichung einer Form des Freiheitsentzugs durch Staatsbedienstete oder mit staatlicher Genehmigung unverzüglich zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen. Der CED empfahl den staatlichen Behörden, für eine verbesserte Suche und Prävention genaue und aktuelle statistische Informationen über verschwundene Personen zu erstellen und eine landesweite Datenbank einzurichten.

Nachdem die Regierung **Sambias** den seit dem Jahr 2013 fälligen Staatenbericht trotz mehrfacher Erinnerung nicht eingereicht hatte, wurde dieser Staaten-dialog nur auf Basis der vorab erstellten Themenliste durchgeführt. Der Ausschuss sprach konkrete Fälle von mutmaßlichem Verschwindenlassen an und drängte auf unverzügliche, wirksame und unparteiische Ermittlungen. Er



Angehörige von mauretanischen Verschwindenen sagen vor dem Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (CED) im September 2023 in Genf aus. FOTO: ANJA OKSALAMPI

sprach zudem Empfehlungen zur Prävention von illegalen internationalen Adoptionen aus.

Im Dialog mit **Costa Rica** forderte der CED die Einführung eines spezifischen Tatbestands des Verschwindenlassens in das nationale Recht, der der Schwere des Verbrechens entspricht. Im Hinblick auf mögliches Verschwindenlassen im Kontext von Migration empfahl der CED, die Anstrengungen zu verstärken, um das Verschwinden von Migrantinnen und Migranten zu verhindern, Verantwortliche zu ermitteln und die Kooperation mit Staaten der Region zu intensivieren.

Die Defizite des nationalen Registers sowie die fortbestehende, nahezu absolute Straflosigkeit bei Fällen von Verschwindenlassen waren Gegenstand eines erneuten Dialogs mit **Mexiko**. Auch **Argentinien** musste dem Ausschuss zusätzliche Fragen beantworten, etwa in Bezug auf lange Verzögerungen in Gerichtsverfahren oder Strafvergünstigungen für Personen, die wegen Verschwindenlassens verurteilt wurden. Von den **Niederlanden** hatte der CED zwar zusätzliche Informationen erhalten, musste aber in Abwesenheit der Delegation beraten, etwa über Berichte von mutmaßlich verschwundenen Migrantinnen und Migranten in den niederländischen Gebieten in der Karibik sowie von unbegleiteten Minderjährigen, die in größerer Zahl aus Asylaufnahmезentren verschwunden sind.

Deutschland musste sich im Ausschuss erklären

Im März 2023 musste sich auch **Deutschland** erneut vor dem Ausschuss erklären, wie es seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen umsetzt. Schon bei der ersten Überprüfung im Jahr 2014 hatte der Ausschuss kritisiert, dass Deutschland keinen eigenen Straftatbestand eingeführt hatte, wie es Artikel 4 des Übereinkommens verlangt. Dem wiederholten Verweis des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) auf bestehende Tatbestände im Strafgesetzbuch (StGB) wie etwa Freiheitsberaubung, Geiselnahme oder erpresserischer Menschenraub entgegnete der Ausschuss ebenso beharrlich,

dass die angeführten Einzelstraftatbestände und Rechtsnormen dem spezifischen Unrechtsgehalt des gewaltsamen Verschwindenlassens und den Vorgaben der Konvention bezüglich Strafdrohungen und Verjährungsfristen nicht gerecht würden. Widersprüchlich argumentierte die deutsche Delegation auch in Bezug auf das Völkerstrafgesetzbuch, in dem das gewaltsame Verschwindenlassen zu Lasten der Opfer noch enger definiert ist als in Artikel 2 des Übereinkommens. Der CED forderte Deutschland auf, seine nationalen Gesetze unverzüglich den Vorgaben des Übereinkommens anzupassen.

14 Jahre nach Ratifizierung ist die Bundesregierung dieser Verpflichtung nun nachgekommen. Als Teil des im November 2023 vorgelegten Regierungsentwurfs für ein ›Gesetz zur Fortentwicklung des Völkerstrafrechts‹ soll mit dem Paragraphen 234b ein eigener Straftatbestand des Verschwindenlassens in das Strafgesetzbuch eingefügt werden.

Dringlichkeitsaktionen

Gemäß Artikel 30 der Verschwundenen-Konvention können sich Personen oder Organisationen an den Ausschuss mit der Bitte wenden, bei der Suche nach einer verschwundenen Person mitzuwirken und den betreffenden Vertragsstaat aufzufordern, Auskunft zu geben beziehungsweise konkrete Maßnahmen zum Auffinden der Person zu ergreifen. Es gingen 123 neue Dringlichkeitsaktionen im Jahr 2023 beim Ausschuss ein. Der im September turnusgemäß verabschiedete Ausschussbericht zu diesen Maßnahmen dokumentierte 1633 Dringlichkeitsaktionen seit Bestehen des CED und in 484 Fällen das Wiederauffinden verschwundener Personen, davon 438 lebend.

Allgemeine Bemerkung im Kontext von Migration

Am 18. September 2023 verabschiedete der Ausschuss seine erste Allgemeine Bemerkung, mit der die rechtlichen Bestimmungen des Übereinkommens in Bezug auf das Verschwindenlassen im

Kontext von Migration interpretiert und präzisiert werden. Drei Jahre hatte der Ausschuss beraten, Stellungnahmen von zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), wissenschaftlichen Expertinnen und Experten, internationalen und regionalen Organisationen eingeholt und vier regionale Konsultationen für Afrika, Asien, Europa und Lateinamerika durchgeführt. Dabei wurde die Dimension des Problems und die Relevanz der Konventionsbestimmungen im Migrationskontext von nahezu allen Beteiligten unterstrichen. Der Hohe Kommissar für Menschenrechte, Volker Türk, ermutigte bei der öffentlichen Vorstellung der Allgemeinen Bemerkung die Staaten, die Empfehlungen des Ausschusses schnellstens umzusetzen.

Weitere Aktivitäten

Auch mit der Rolle und Verantwortung nichtstaatlicher Akteure im Kontext des Übereinkommens gegen das Verschwindenlassen hatte sich der Ausschuss mehr als ein Jahr intensiv befasst und NGOs, Wissenschaft, UN-Gremien und andere Akteure konsultiert. Die im März 2023 angenommene Stellungnahme präzisiert die Geltung des Übereinkommens für Taten durch nichtstaatliche Akteure und die entsprechenden Verpflichtungen für die Vertragsstaaten.

Der Ausschuss entschied über die Individualbeschwerde einer Mutter aus Mexiko, deren Sohn vor über neun Jahren als 17-jähriger gewaltsam verschwunden war. Die staatlichen Behörden, so der Ausschuss, hätten nur *pro forma*, aber nicht ernsthaft gesucht und ermittelt, sodass bis heute weder die genauen Umstände noch die Verantwortlichen für das Verschwindenlassen bekannt seien. Statt des Rechts auf Wahrheit für die Angehörigen bediene die Vertragspartei Straflosigkeit für die Täter.

Barbara Lochbihler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Barbara Lochbihler über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen: 22. und 23. Tagung 2022, VN, 2/2023, S. 83f., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit 2023

- Haftbefehl gegen Wladimir Putin
- Gaza-Krieg im Fokus
- Bestätigung der Anklage in Abwesenheit?

Der Chefankläger des **Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC)**, derzeit Karim Khan, ist wohl in kaum einem Jahr medial so präsent gewesen wie im Jahr 2023. Hintergrund sind die beunruhigenden Entwicklungen in verschiedenen Konfliktherden weltweit und die damit einhergehende Frage nach der Bedeutung des Völkerstrafrechts in bewaffneten Konflikten.

Haftbefehl gegen Wladimir Putin

Die wohl prominenteste Entwicklung ist die Entscheidung des Chefanklägers, einen Haftbefehl gegen den amtierenden russischen Präsidenten, Wladimir Putin, und die russische Kinderrechtsbeauftragte, Marija Lwowa-Bełowa, zu beantragen. Die Haftbefehle wurden am 17. März 2023 erlassen und haben den Vorwurf illegaler Deportationen ukrainischer Kinder auf russisches Staatsgebiet zum Gegenstand. Die Haftentscheidungen, die noch nicht öffentlich zugänglich sind, dürften den ICC vor praktische und rechtliche Herausforderungen stellen. Zum ersten Mal richten sich strafrechtliche Ermittlungen des ICC-Chefanklägers offiziell gegen einen hochrangigen Entscheidungsträger eines ständigen Mitglieds des UN-Sicherheitsrats. Hinzu kommt, dass Russland nicht Mitglied des Römischen Statuts ist und seine frühere Unterschrift im Jahr 2016 zurückgezogen hat. Rechtlich wird unter anderem die Frage zu klären sein, ob der ICC die Immunität des amtierenden Staatsoberhauptes zu berücksichtigen hat. Angesichts des klaren Wortlauts von Artikel 27, Absatz 2 des Römischen Statuts dürfte der ICC sich insoweit nicht in seiner Strafgewalt beschränkt sehen.

Die Entscheidung der ICC-Berufungskammer im Omar-al-Bashir-Verfahren, benannt nach dem ehemaligen sudanesischen Präsidenten, aus dem Jahr 2019, verneinte zudem eine solche Immunität auch für Staatsoberhäupter von Nichtmitgliedstaaten. Der ICC dürfte daher den Standpunkt vertreten, dass alle Mitgliedstaaten des ICC zur Festnahme Putins berechtigt und verpflichtet sind. Ob die Staaten dieser Pflicht nachkommen werden, steht angesichts einer realpolitisch komplexen Situation auf einem anderen Blatt. Die Absage einiger Konferenzen im Ausland beziehungsweise eine Teilnahme Putins via Video-Konferenz lässt zumindest erahnen, dass Russland das Risiko einer solchen Festnahme nicht eingehen möchte.

Der Gaza-Krieg im Fokus der Weltöffentlichkeit

Ebenfalls heikel ist der Umgang des ICC mit der Situation im Gaza-Streifen und der Rolle der Hamas sowie Israels. Palästina ist seit dem Jahr 2015 Mitglied des Römischen Statuts. Die Vorverfahrenskammer I hat im Jahr 2021 im Grundsatz eine territoriale Zuständigkeit des ICC, unter anderem für das Westjordanland und Gaza, bejaht. Damit können Straftaten nach dem Römischen Statut, die auf dem Gebiet Palästinas oder durch dessen Staatsangehörige begangen wurden, durch den ICC strafrechtlich geahndet werden. Die bereits seit einigen Jahren andauernden (Vor-)Ermittlungen wurden durch eine erneute Überweisung der Mitgliedstaaten Bangladesch, Bolivien, Djibouti, Komoren und Südafrika noch einmal in den Fokus gerückt und erstrecken sich nach Bekunden des Chefanklägers auch auf die Geschehnisse ab dem 7. Oktober 2023.

In öffentlichen Erklärungen hat der Chefankläger klargestellt, dass er die aktuellen Geschehnisse verfolgen und sowohl Straftaten, die sich unmittelbar gegen Zivilpersonen richten, als auch Handlungen, die gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen, untersuchen werde. Damit geraten neben den Gräueltaten der Hamas und Racheakten von Siedlern im Westjordanland auch Angriffe der israelischen Armee in den Fokus der Ermittlung. Es wird im Einzelfall geprüft, ob die Vorgaben der Genfer Abkommen respektiert wurden. Den Äußerungen des Chefanklägers nach zu urteilen, scheinen die Geschehnisse vor allem unter dem Blickwinkel der Tatbestände der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen betrachtet zu werden.

Ermittlungszulässigkeit in Venezuela und den Philippinen

Im Juni 2023 hat die Vorverfahrenskammer I der Anklagebehörde gestattet, die Ermittlungen in der Venezuela-Situation fortzusetzen. Venezuela hatte argumentiert, die eigenen Behörden würden etwaige Straftaten eigenständig ermitteln und ahnden. Der Grundsatz der Komplementarität greife. Dieser Grundsatz, der vor allem in Artikel 17 des Römischen Statuts niedergelegt ist, soll Sorge dafür tragen, dass eine staatliche Aufarbeitung, die sich ernsthaft zum Ziel setzt, Gerechtigkeit zu schaffen, Ermittlungen des ICC obsolet oder gar unzulässig machen kann. Die Richter der Vorverfahrenskammer I hielten die Ermittlungen der venezolanischen Behörden indes für unzureichend, da diese sich nicht ausreichend mit der strukturellen Dimension der Taten unter Präsident Nicolás Maduro befassten und auch nicht die Entscheidungsträger in den Blick nahmen.

Im Juli 2023 hat die Berufungskammer entschieden, dass auch die Ermittlungen zur Situation in den Philippinen fortgesetzt werden dürfen. Die Philippinen hatten argumentiert, der Austritt des Landes aus dem Römischen Statut habe zu einem Wegfall der Zuständigkeit geführt. Zwei der fünf Richter folgten der Argumentation, da aus ihrer



Armenien wurde am 8. Februar 2024 in einer Zeremonie am Sitz des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) in Den Haag als 124. Vertragsstaat des Römischen Statuts begrüßt.

FOTO: FLICKR/ [HTTPS://WWW.FLICKR.COM/PHOTOS/ICC-CPI/53516945160/](https://www.flickr.com/photos/ICC-CPI/53516945160/)

Sicht der Rücktritt wirksam geworden sei, bevor der Chefankläger die Vorverfahrenskammer um Aufnahme von Ermittlungen ersucht habe. Die Mehrheit der Berufungskammer hielt eine Fortsetzung der Ermittlungen für zulässig.

Abschluss von Alt-Ermittlungen

Angesichts der zahlreichen neuen Herausforderungen für den ICC hat der Chefankläger sich dazu entschlossen, einen Schlussstrich unter ausgewählte Alt-Ermittlungen zu ziehen und die Ermittlungen in einigen Situationen auf die bereits ausermittelten Einzelfälle zu konzentrieren. So hat er im Dezember 2023 bekannt gegeben, dass er in der Uganda-Situation keine neuen Ermittlungsstränge verfolgen und sich insoweit einzig auf das noch offene Verfahren gegen Joseph Kony beschränken werde. Eine vergleichbare Entscheidung ist im November 2023 in der Kenia-Situation verkündet worden. Im Oktober 2023 zog die Anklagebehörde auch die Vorwürfe gegen Maxime Jeoffroy Eli Mokom Gawaka aus der Zentralafrikanischen Republik zurück, da sie eine strafrechtliche Verfolgung nicht mehr für erfolgversprechend hielt. Einen Abschluss gefunden haben auch die (Vor-)Ermittlungen bezüglich Kolumbien.

Bestätigung der Anklage in Abwesenheit?

Das Römische Statut sieht laut Artikel 61 vor, dass die Anklagebehörde nach Durchführung der Ermittlung die Vorwürfe gegen den Beschuldigten in einem Dokument zusammenzufassen hat und die Vorverfahrenskammer die Vorwürfe bestätigen muss. Da die Durchführung der Hauptverhandlung beim ICC die Anwesenheit des Angeklagten fordert und – anders als etwa beim Libanon-Tribunal – keine *In-absentia*-Verfahren stattfinden, ist es beim ICC üblich, dass auch bei der Bestätigung der Anklage eine mündliche Verhandlung stattfindet, bei der der Angeklagte anwesend ist. Im Fall des seit Jahrzehnten flüchtigen Kommandeurs der Widerstandsarmee des Herrn (Lord's Resistance Army – LRA), Joseph Kony, hat sich die Anklagebehörde im Zuge der Beendigung der Uganda-Ermittlungen dazu entschieden, eine Bestätigung der Anklage in Abwesenheit zu beantragen. Für ein solches Vorgehen hat die Vorverfahrenskammer II im November 2023 verfahrensrechtliche Vorgaben gemacht. Insbesondere müsse die Anklagebehörde darlegen, dass alle angemessenen Maßnahmen ergriffen worden sind, um den Angeklagten über Anklagepunkte und die bevorstehende Verhandlung betref-

fend deren Bestätigung zu unterrichten. Danach wolle die Vorverfahrenskammer II entscheiden, ob sie bereit ist, den Schritt einer Bestätigung der Anklagepunkte in Abwesenheit mitzugehen.

Beitritt Armeniens

Am 14. November 2023 hat Armenien als 124. Staat die Ratifikationsurkunde zum Römischen Statut hinterlegt. Darüber hinaus hat Armenien die Zuständigkeit des ICC rückwirkend zum 10. Mai 2021 anerkannt. Damit wäre der ICC auch für die Ahndung etwaiger Straftaten im armenisch-aserbaidshanischen Grenzkonflikt im Jahr 2021 zuständig, sofern diese auf dem Territorium Armeniens oder durch armenische Staatsangehörige begangen wurden. Armenien dürfte damit vor allem das Ziel verfolgen, etwaige Kriegsverbrechen der aserbaidshanischen Armee durch ein internationales Strafgericht verfolgen zu lassen.

Personalentscheidungen

Im Februar 2023 ist Osvaldo Zavala Giler aus Ecuador zum Kanzler und damit Chef der ICC-Verwaltung gewählt worden. Dieser folgt dem Briten Peter Lewis. Zum anderen erfolgte im Dezember 2023 die Wahl von sechs neuen Richterinnen und Richtern, die für neun Jahre gewählt wurden. Die deutsche Kandidatin, Ute Hohoff, konnte sich nicht durchsetzen, sodass Deutschland erstmalig nicht mehr in der Richterschaft des ICC vertreten ist. Der deutsche Richter am ICC, Bertram Schmitt, schied im März 2024 aus. Trotz Ablauf seines Mandats wird er weiterhin im Verfahren zu Alfred Yekatom aus der Zentralafrikanischen Republik den Vorsitz führen.

Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeit 2022, VN, 2/2023, S. 85f., fort.)

Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung | 78. Tagung 2023 | Haushalt

- Rechtzeitiger Abschluss trotz fortbestehender Politisierung
- Finanzierung des UN-Menschenrechtsschutzes gestärkt
- Pflichtbeitragsfinanzierung des Friedenskonsolidierungsfonds

Anders als im Jahr 2022, als erst am 30. Dezember der ordentliche Haushalt für das Jahr 2023 beschlossen werden konnte, einigte sich der Fünfte Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der UN-Generalversammlung dieses Mal innerhalb der vorgesehenen Verhandlungsfrist kurz vor Weihnachten am 22. Dezember 2023. Damit steht der **ordentliche Haushalt für das Jahr 2024 (A/RES/78/254 A-C)** bei 3,59 Milliarden US-Dollar. Eine vergleichsweise große Zahl an den Themen, zu denen der Ausschuss keine Einigung erzielen konnte, sowie eine Reihe an Abstimmungen – beziehungsweise Androhung derselben – zeigt aber die fortgesetzte Schwierigkeit im Fünften Ausschuss, einen übergreifenden Konsens zu finden.

In den letzten vier Jahren scheint sich so etwas wie ein Muster eingependelt zu haben: Verhandelt der Fünfte Ausschuss in einem Jahr bis Silvester, gelingt es ihm im Folgejahr bis Weihnachten zu einem Abschluss zu kommen. Interessante Dynamiken zeigen sich in dem traditionellen Verhandlungsverbund der Gruppe der 77 (G77) und China. China sieht sich weiterhin als großer G77-Fürsprecher. Seine Rolle als zweitgrößter Pflichtbeitragszahler mit perspektivisch weiter steigendem Anteil bedeutet aber zunehmende Divergenzen zu Positionen der G77, da China nun stärker als früher Geberinteressen vertritt.

Politische Missionen und Friedenseinsätze

Wie üblich machen die 38 Besonderen Politischen Missionen (Special Political Missions – SPMs) mit 741 Millionen US-Dollar und 21 Prozent den größten Anteil am Haushalt aus. Das Mandat

der SPM in Sudan, der Integrierten Hilfsmision der Vereinten Nationen für den Übergang in Sudan (United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan – UNITAMS), wurde während der laufenden Sitzung des Fünften Ausschusses durch den Sicherheitsrat beendet, weshalb für diese Mission kein ganzjähriger Haushalt mehr beschlossen wurde, sondern eine auf vier Monate begrenzte Finanzierung des Abzugs.

Für den Haushalt des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe (International Residual Mechanism for Criminal Tribunals – IRMCT), Rechtsnachfolger der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, wurden 65 Millionen US-Dollar bewilligt.

Die Finanzierung für die UN-Friedensmissionen wird erst Mitte des Jahres verhandelt, da deren Haushaltsjahr vom 1. Juli bis 30. Juni des Folgejahrs läuft. Aktuell beträgt ihr Haushalt 6,6 Milliarden US-Dollar. Derzeit abgewickelt wird die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA). Aufgrund der schnellen politischen Entwicklung hatte sich der Fünfte Ausschuss im Sommer zunächst auf eine Finanzierung über sechs Monate verständigt, weshalb nun die weitere Finanzierung bis Ende Juni dieses Jahres beschlossen werden musste. Bis Juni 2025 soll die Abwicklung der Mission in Mali dann abgeschlossen sein.

Menschenrechtsmandate besser aufgestellt

Ein großer Erfolg für die Arbeit des Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) konnte durch eine neue

Form der Finanzierung seiner Mandate errungen werden. Bisher erfolgte sie für die Dauer der Mandatslaufzeit, die nicht zwingend mit dem Haushaltsjahr übereinstimmen muss. Für unterjährig auslaufende Mandate bedeutet dies, dass bei einer politischen Mandatsverlängerung das Büro des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) erneut Finanzierungsanträge stellen muss. Dieses Verfahren sorgt dafür, dass sich die Arbeitslast des OHCHR erhöht, denn separate Anträge müssen unterjährig gestellt werden. Gleichzeitig reduziert sich die Planbarkeit, denn Stellen können nur für die Dauer der Finanzierungen gewährt werden, Teams müssen aufgelöst und ein paar Wochen später wieder eingestellt werden. Zudem werden entsprechende unterjährige Anträge nicht durch den Fünften Ausschuss und die Generalversammlung diskutiert und bewilligt, sondern durch den Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Administrative and Budgetary Committee – ACABQ). Damit fehlt jenen UN-Mitgliedstaaten an dieser Stelle die Mitwirkungsmöglichkeit, die in ihrer Außenpolitik den Menschenrechtsbereich als prioritär erachten.

Bereits während der Verhandlungen des Fünften Ausschusses im Jahr 2022 legte UN-Generalsekretär António Guterres einen Entwurf vor. Dieser sieht vor, dass Mandate des HRC, die von ihrer Definition her weiter fortgeführt werden oder bereits zweimal verlängert wurden, ab dem Haushalt für das Jahr 2023 eine Finanzierung für das ganze Haushaltsjahr erhalten. Sollte ein Mandat doch nicht verlängert werden, würden die Minderausgaben an die Mitgliedstaaten zurückerstattet. Dieser auch von Deutschland unterstützte Vorschlag konnte sich damals im Fünften Ausschuss nicht durchsetzen. Ein im letzten Herbst vorgelegter, nur leicht abgewandelter Vorschlag, der eine Umsetzung erst ab dem Haushaltsjahr 2025 vorsieht, konnte im Fünften Ausschuss nun letztlich vereinbart werden.

Ein weiterer Erfolg der zurückliegenden Sitzung ist die Einigung auf eine teilweise Pflichtbeitragsfinanzierung des Friedenskonsolidierungsfonds (Peace-

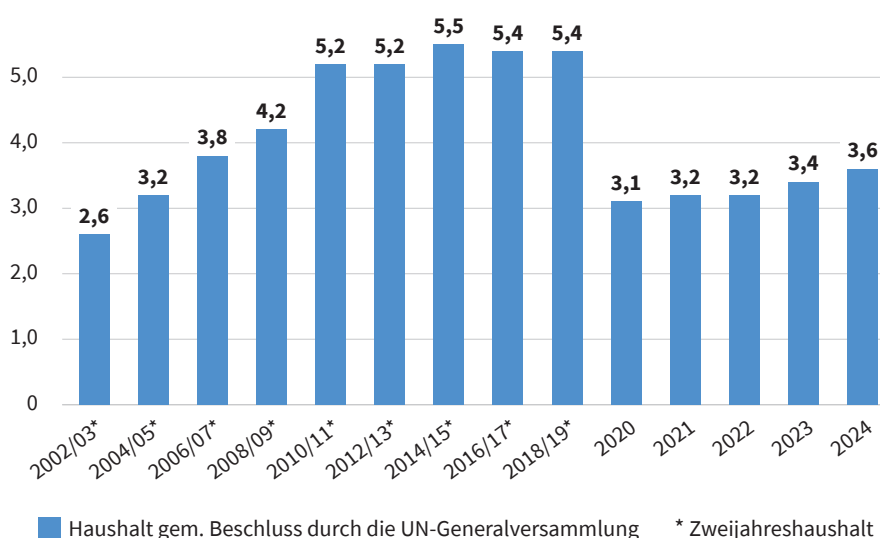
building Fund – PBF). Nach 20-monatigen Verhandlungen im Fünften Ausschuss werden nun ab dem Jahr 2025 jährlich 50 Millionen US-Dollar aus dem ordentlichen Haushalt in den PBF fließen. Seine Finanzierung ist damit nachhaltig, planbar und auf mehrere Schultern verteilt: Aktuell sind Deutschland, die Niederlande, Schweden und Kanada die größten Geber. Im Jahr 2023 betrug das Fondsvolumen über 130 Millionen US-Dollar. Der PBF gilt als wichtiges Instrument für die Umsetzung der Agenda zur Aufrechterhaltung des Friedens (Sustaining Peace Agenda) wie auch der Neuen Agenda für den Frieden (New Agenda for Peace) sowie des Schwerpunkts des UN-Generalsekretärs auf Krisenprävention und Friedenskonsolidierung. Über den Fonds werden Projekte als zivile Friedensmaßnahmen gefördert, die insbesondere Konfliktursachen adressieren sollen.

Seit vier Jahren fester Bestandteil der Verhandlungen ist die immer von Russland eingebrachte Abstimmung mit der Forderung nach völliger Streichung der Mittel für 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 (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). Wie üblich lehnte die Mehrheit der Mitgliedstaaten dieses Ansinnen ab. Im Jahr 2019 wurde die Finanzierung des IIIM erstmalig in den ordentlichen Haushalt aufgenommen.

Fortgesetzte Uneinigkeit

Der Programm- und Koordinierungsausschuss (Committee for Programme and Coordination – CPC) diskutiert und beschließt jeweils im Sommer vor der Herbstsitzung des Fünften Ausschusses die Programmpläne, die als Arbeitsprogramm die Grundlage für den Haushalt darstellen. Seit der Umstellung von ei-

Abbildung 1: Entwicklung des ordentlichen Haushalts 2002 bis 2024 (Angaben in Milliarden US-Dollar)



nem Zwei- auf einen Einjahreshaushalt gelingt es dem CPC nicht mehr, sämtliche Programmpläne im Konsens anzunehmen. Nachdem dies im Jahr 2023 nun bereits zum fünften Mal in Folge der Fall war – nur bei 18 von 28 Programmplänen konnte eine Einigung erzielt werden –, ist wohl leider davon auszugehen, dass die frühere Konsensfähigkeit nicht mehr erreicht werden kann. Auch die Verlängerung der Sitzungsdauer des CPC von vier auf fünf Wochen – im Jahr 2022 im Fünften Ausschuss von China und Russland im Gegenzug für ihre Zustimmung zum Einjahreshaushalt gefordert – hatte diesbezüglich noch keinen positiven Effekt.

Die Relevanz des ACABQ-Ausschusses

Es gab eine relativ große Zahl an Themen, zu denen sich der Fünfte Ausschuss zu keiner Entscheidung durchringen konnte oder zwecks Kompromissfindung komplett auf die Empfehlungen des ACABQ zurückgriff.

Der ACABQ besteht aus 21 formal unabhängigen Mitgliedern, von denen mindestens drei Finanzsachverständige von anerkanntem Ruf sein sollen. Die Mitgliedschaft ist nach Regionalgruppen aufgeteilt: So stellen die afrikanische sowie die asiatische Gruppe jeweils fünf Mitglieder, die Gruppe der westeuropäi-

schen und anderen Staaten vier. Gewählt werden die Mitglieder in ihrer persönlichen Kapazität und nicht als Vertreter der Mitgliedstaaten für eine Amtszeit von drei Jahren. Aktuell ist aus Deutschland Udo Fenchel Mitglied im ACABQ.

Sämtliche Haushaltsentwürfe des Generalsekretärs werden, bevor sie im Fünften Ausschuss verhandelt werden, dem ACABQ vorgelegt, der in einem Bericht Empfehlungen zu den Entwürfen abgibt. In ihrer Bedeutung für die Verhandlungsdynamik sind diese ACABQ-Berichte nicht zu unterschätzen, bilden sie doch neben dem Entwurf des Generalsekretärs den zweiten Referenzpunkt für die Mitgliedstaaten. So muss einer ACABQ-Empfehlung ausdrücklich widersprochen werden, wenn diese nicht umgesetzt werden soll. Kommt es zwischen den Delegationen im Fünften Ausschuss zu keiner Einigung, sind oft die Empfehlungen des ACABQ die Kompromisslösung. Wenn auch kein Thema in dieser Herbstsitzung so bleibt eine Reform der Arbeitsmethoden dieses Gremiums, um Transparenz und Effizienz zu erhöhen, eines der dicken Bretter, das im Fünften Ausschuss zu bohren ist.

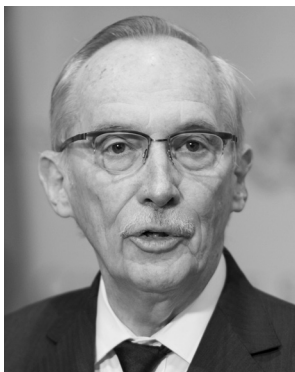
Christoph Deißberger

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christoph Deißberger, Generalversammlung: 77. Tagung 2022, Haushalt, VN, 2/2023, S. 87f., fort.)

Personalien

Friedenssicherung

Edmond Mulet aus Guatemala ist am 26. Februar 2024 zum Leiter der unabhängigen strategischen Überprüfung der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (MINUSCA) ernannt worden. Zuletzt war Mulet als Leiter des Gemeinsamen Untersuchungsausschusses der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) in Syrien im Jahr 2017 tätig (vgl. Personalien, VN, 3/2017, S. 137). Davor bekleidete er zwischen den Jahren 2011 bis 2015 die Position des Beigeordneten Generalsekretärs für Friedenseinsätze und in den Jahren 2015 bis 2016 diente er als Kabinettschef des ehemaligen UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon. Darüber hinaus war er Sonderbeauftragter des Generalsekretärs und Leiter der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH). Neben seinem Engagement innerhalb der UN war Mulet zwölf Jahre lang Mitglied



Edmond Mulet UN PHOTO: MARK GARTEN

des guatemaltekischen Nationalkongresses, wovon er eine Amtszeit als Präsident innehatte.

Humanitäre Hilfe

Zur Aufklärung der Anschuldigungen Israels, zwölf UNRWA-Mitarbeiter wären an den Anschlägen der Hamas vom 7. Oktober 2023 auf Israel beteiligt gewesen, haben der Generalkommissar des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA), Philippe Lazzarini, und UN-Generalsekretär António Guterres am 5. Februar 2024 eine **Unabhängige Überprüfungsgruppe zur Bewertung des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge (UNRWA)** ins Leben gerufen. Sie soll beurteilen, ob das UNRWA seine Neutralität gewährleistet. Unter der Leitung von **Catherine Colonna**, der ehemaligen französischen Außenministerin, erstellt diese Gruppe bis Ende April einen umfassenden Bericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der bestehenden Mechanismen und Verfahren. Die Untersuchungen finden parallel zur internen Untersuchung des UN-Amtes für interne Aufsichtsdienste (OIOS) zu den Vorfällen statt. Die Arbeit des UNRWA ist von entscheidender Bedeutung für das Überleben von zwei Millionen Menschen im Gazastreifen, das im Jahr



Catherine Colonna
UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

1949 mit dem Auftrag gegründet wurde, humanitäre Hilfe zu leisten, bis eine gerechte und dauerhafte Lösung für ihre Notlage gefunden ist.

Menschenrechte

António Guterres ernannte am 5. März 2024 **Mô Bleeker** aus der Schweiz zur nächsten Sonderberaterin für die Schutzverantwortung. Sie tritt die Nachfolge für George William Okoth-Obbo (vgl. Personalien, VN, 1/2022, S. 39) aus Uganda an. Ihre neue Position soll die Kluft zwischen den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des internationalen humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte und der Realität der von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bedrohten Bevölkerungsgruppen verringern. Bleeker hatte zuletzt die Position der Sondergesandten für Vergangenheitsbewältigung

und Verhinderung von Gräueltaten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten der Schweiz inne, wo sie seit dem Jahr 2003 in verschiedenen Positionen arbeitete. Ebenso war sie in Kolumbien als Sonderbeauftragte für den Friedensprozess zwischen der Nationalen Befreiungsarmee und der kolumbianischen Regierung tätig.

Am 4. März 2024 ernannte UN-Generalsekretär António Guterres die Brasilianerin **Najla Nassif Palma** zur neuen Anwältin für die Rechte der Opfer für die Vereinten Nationen, die damit die Nachfolge von Jane Connors aus Australien antritt. Sie wird die Bemühungen fördern, die Rechte und Würde von Opfern sexueller Ausbeutung und Missbrauch an die Spitze der Präventions- und Reaktionsbemühungen der UN zu stellen. Nassif Palma bringt eine über 25-jährige Erfahrung als zivile Bundesstaatsanwältin mit und war maßgeblich an der Zusammenarbeit zwischen dem militärischen und zivilen Justizsystem, der Umsetzung des humanitären Völkerrechts und dem Erstellen eines umfassenden Ansatzes zur Bekämpfung sexueller Ausbeutung beteiligt. Im Laufe ihrer Karriere hatte sie beratende Funktionen als Ombudsperson, Koordinatorin für Frauenrechte und Kommissarin für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht inne.

Zusammengestellt von Leon Wilke.

Postkoloniale Perspektiven

Celina S. Lubahn Greppler

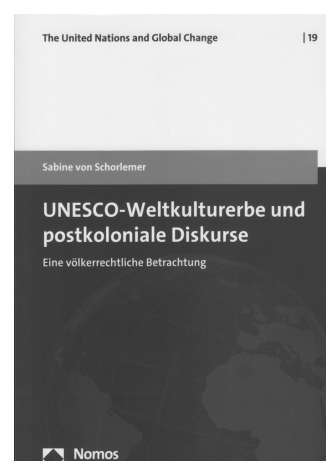
Zum 50. Geburtstag des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) blickt Sabine von Schorlemer detailreich auf die Entwicklungen des Weltkulturerberechts zurück, das sich einer zunehmenden Anzahl Postkolonialer Kritiken gegenüberübersieht. Sie widmet sich dabei der drängenden Frage, welche konkreten Schritte für eine Welterbekonzeption notwendig sind, die postkoloniale Diskurse reflektiert.

Die anwendungsbezogene Analyse von Schorlemers umfasst insbesondere den Nominierungsprozess sowie die Verwaltung des UNESCO-Weltkulturerbes. Dabei führt die Autorin durch den institutionellen Rahmen der UNESCO mit detailliertem Hintergrundwissen, anschaulichen Beispielen und persönlichen Einblicken aus ihrer Tätigkeit in den Kulturerbeausschüssen der International Law Association (ILA). Der in den letzten Jahrzehnten zunehmend in den Vordergrund gerückten menschenrechtlichen Perspektive auf kulturelles Erbe wird ein wichtiges eigenes Kapitel gewidmet, in welchem die Ausführungen zu postkolonialen Versöhnungsprozessen besonders hervorzuheben sind.

Im Jahr 1972 wurde die Errichtung des UNESCO-Komitees für das Erbe der Welt beschlossen. Es sollte eine ›Liste des Erbes der Welt‹ und Maßstäbe zur Aufnahme von Kultur- und Naturerbe aufstellen. Zur gleichen Zeit befand sich die formale Dekolonisation auf einem Höhepunkt, ebenso die intellektuelle Auseinandersetzung mit (post-)kolonialer Herrschaft politischer, diskursiver und epistemischer Art. So überrascht es, dass in dem 700 Seiten umfassenden

Werk bedeutsame Stimmen der Zeit wie Aimé Césaire und Frantz Fanon nicht zu Wort kommen. Trotz der Bündelung einer beachtlichen Anzahl an aktuellen Positionen, hätte auch die Auseinandersetzung mit Klassikern der Postkolonialen Theorie etwa von Homi K. Bhabha, Dipesh Chakrabarty, Paul Gilroy, Stuart Hall, Bell Hooks und Chandra T. Mohanty dem grundlegenden Kapitel ein Fundament für noch tiefergehende Kritik geben können.

Die Autorin zieht nach 50 Jahren Weltkulturerbeübereinkommen ein positives Fazit. Sie tritt damit den von ihr deutlich herausgearbeiteten innersystemischen Kritikpunkten entgegen: fehlende Präsenz postkolonialer Staaten, mangelnde Akzeptanz von Fachbeiräten, eine ungleiche Verteilung von Wohlfahrtseffekten, das vorherrschende Primat eines konservatorischen Denkmalschutzes monumentaler Bauten zu Lasten gelebter, kultureller Praxis sowie die Entfremdung von ansässigen Gemeinschaften. Die Stärkung partizipatorischer und kultureller Teilhabe nichtstaatlicher Akteure, die Entwicklung des Kulturerbeverständnisses zu einem Diversität und Immaterialität reflektierenden Begriff und entsprechende Revisionen der operativen Leitlinien zeigten die stetig zunehmende Berücksichtigung bedeutsamer postkolonialer Diskurse. Zu der Frage, ob diese Reformen 50 Jahre nach Beginn Postkolonialer Kritik durch Fanon und Césaire sowie in Anbetracht fortdauernder, grundlegender Kritik nunmehr tatsächlich einen ›postkolonialen Emanzipationsprozess‹ in der UNESCO-Weltkulturerbekonzeption in Gang gesetzt haben, wie die Autorin resümiert, dazu liefert dieses Buch eine überaus reichhaltige Diskussionsgrundlage.



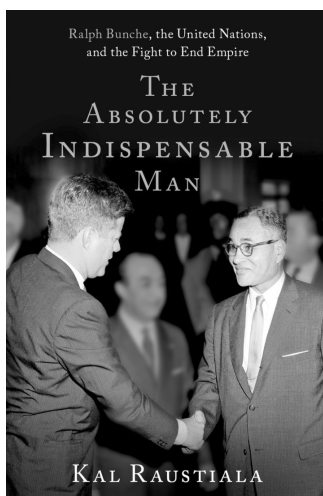
Sabine von Schorlemer

UNESCO-Weltkulturerbe und postkoloniale Diskurse

Baden-Baden: Nomos
2022, 698 S.,
149,00 Euro

Der in Vergessenheit Geratene

John Torpey



Kal Raustiala

The Absolutely Indispensable Man: Ralph Bunche, the United Nations, and the Fight to End Empire

Oxford: Oxford University Press 2023, 688 S., 30,49 Brit. Pfund

Die Biografie von Kal Raustiala über Ralph Bunche bietet ein eindringliches Porträt des prominenten Diplomaten und internationalen Bediensteten. Seit seinem Tod sind 50 Jahre vergangen, und angesichts seiner Berühmtheit und Bedeutung zu seinen Lebzeiten ist es bemerkenswert, wie wenig heute an Bunche erinnert wird.

Um Bunches Bedeutung zu verstehen, muss bedacht werden, dass er in die Zeit der Jim-Crow-Ära der amerikanischen Geschichte hineingeboren wurde – eine Zeit der legalisierten Segregation, die erst mit den Erfolgen der Bürgerrechtsbewegung Mitte der 1960er Jahre überwunden wurde. Als Bunche unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen wurde, gab es unter den führenden Politikern des afroamerikanischen ›Establishments‹ niemanden, der ihm ebenbürtig gewesen wäre. Zu lesen ist von Bunches ungewöhnlichem Weg zu internationaler Bedeutung und dem Ruf, den er sich im Laufe der Zeit als der nachdenklichste und effektivste Vermittler seiner Zeit erworben hat. Seine Fähigkeiten und Begabungen führten ihn auf die höchsten Ebenen der internationalen Diplomatie und er war maßgeblich an den Friedensbemühungen im israelisch-arabischen Konflikt der frühen Nachkriegszeit beteiligt. Für seine Bemühungen um eine friedliche Beilegung dieses Konflikts erhielt er im Jahr 1950 den Friedensnobelpreis, den ersten, der jemals an einen Schwarzen Menschen verliehen wurde.

Die Leserschaft erfährt auch, dass Bunche eng mit dem nächsten Schwar-

zen Amerikaner verbunden war, der den Nobelpreis für Frieden erhielt: Martin Luther King Jr. Bunches Beziehung zu King war ein Zeichen für sein Engagement für rationale, disziplinierte und dennoch tiefgreifende Veränderungen in der politischen Position der nichtweißen Völker der Welt. Wie der ältere und vielleicht bekanntere W.E.B. Dubois sah Bunche politischen Fortschritt für Schwarze Amerikaner als internen Teil eines größeren emanzipatorischen Prozesses. Der externe Teil war der Prozess der Dekolonisation, der die Welt im mittleren Drittel des 20. Jahrhunderts erfasste und dem Bunche zutiefst verpflichtet war.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Bunche war eine außergewöhnliche, aber vielleicht schwer zu verortende Persönlichkeit – ein wichtiger Beamter in einer damals noch jungen internationalen Organisation, den Vereinten Nationen, ein hoch angesehener Politikwissenschaftler, der nur eine flüchtige Berührung mit dem akademischen Leben hatte, ein internationaler Politiker, der sich mit Angelegenheiten beschäftigte, die für die afroamerikanischen Massen in der damaligen Zeit von relativ geringem Interesse waren, als diese immer zentraler für das amerikanische Leben wurden. Raustiala leistet eine hervorragende Arbeit, indem er das bemerkenswerte Leben von Bunche chronologisch nachzeichnet, aber auch indem er verdeutlicht, warum er weitgehend in Vergessenheit geraten ist. Dieses ausgezeichnete Buch trägt sicherlich dazu bei, diesen bedauerlichen, aber nicht ganz überraschenden Zustand zu ändern.

Unvermeidbare Konflikte

Ekkehard Strauß

Viele kennen es aus dem Feldeinsatz: Konflikte zwischen Mitarbeiterinnen beziehungsweise Mitarbeitern internationaler Organisationen um Koordinationsrollen und Sichtbarkeit. Häufig werden diese Konflikte auf die handelnden Personen zurückgeführt. Dass es sich bei den Auseinandersetzungen zwischen der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) und dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) um sehr viel tiefer reichende Gründe im Zusammenhang mit der Fragmentierung des Völkerrechts handelt, zeigt Nina Hadorn in ihrer Dissertation.

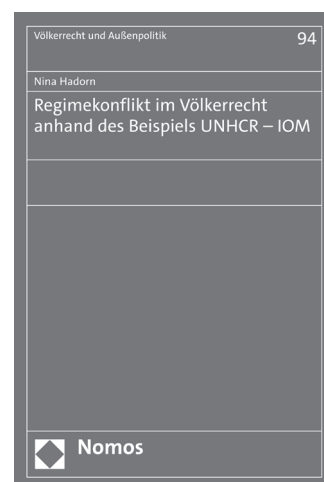
Die Autorin untersucht in einer detaillierten Fallstudie das Verhältnis zwischen der IOM und dem UNHCR auf der Grundlage des Konzepts der Regime, das heißt als zwei Teilrechtsordnungen des Völkerrechts. Diese Teilrechtsordnungen sind durch die Gründungsdokumente beider Organisationen entstanden und haben sich seitdem durch die Ausgestaltung der Mandate weiterentwickelt.

In einer für sich lesenswerten, chronologischen Zusammenfassung der parallelen Entwicklung der Organisationen seit dem Völkerbund zeigt Hadorn, wie die Fragmentierung im Bereich Migration durch die Trennung von Flüchtlingen und Migrantinnen beziehungsweise Migranten bereits nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte. Dies geschah, indem für jede Kategorie eigene Institutionen in Form der Vorläuferorganisationen der heutigen IOM und des UNHCR gegründet wurden. Heute ist das UNHCR ein

Nebenorgan der UN-Generalversammlung. Die IOM wurde als Gegenentwurf zum UNHCR als amerikanisch dominierte Organisation außerhalb der UN gegründet. Sie sollte Ziele der Migration als wirtschaftliches Mittel verwirklichen, die ihre Mitgliedstaaten als innerhalb der UN nicht umsetzbar ansahen. Seit dem Jahr 2016 ist die IOM eine verwandte Organisation der UN.

Als Hauptkonfliktpunkt zwischen der IOM und dem UNHCR identifiziert die Autorin die unterschiedlichen Auffassungen, ob Flüchtlinge als eine besonders schutzwürdige Gruppe von Migrantinnen und Migranten oder als getrennte Gruppe anzusehen sind. Daraus ergibt sich für Hadorn die Notwendigkeit, den Beitrag beider Organisationen zur Entstehung und Weiterentwicklung des Völkerrechts im Bereich des ›Soft Law‹ näher darzustellen. Zur Lösung der Konflikte wurden Ansätze in den Bereich der Kooperation verlagert. Die IOM erhielt einen UN-Beobachterstatus und wurde durch eine Vereinbarung mit dem UNHCR eingebunden. Die Autorin beschreibt auch Beispiele gelungener Kooperation.

Durch die Verabschiedung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration und des Globalen Pakts für Flüchtlinge im Jahr 2018 und die zentrale Rolle der IOM und des UNHCR bei ihrer jeweiligen Umsetzung sieht die Autorin die Möglichkeit einer weiteren Ausprägung der Konkurrenz, die nur durch eine Harmonisierung durch die Mitgliedstaaten gelöst werden könnte. Diese erscheint der Autorin aber weder realistisch noch unbedingt wünschenswert.



Nina Hadorn

**Regimekonflikt im
Völkerrecht anhand
des Beispiels UNHCR
– IOM**

Baden-Baden: Nomos
2023, 310 S.,
94,00 Euro

Keine ökologische Nische

Franka Bernreiter



Friederike Bauer/
Katrin Böhning-Gaese

**Vom Verschwinden
der Arten. Der Kampf
um die Zukunft der
Menschheit**

Stuttgart: Klett-Cotta:
2023, 255 S.,
22,00 Euro

Bei den Vereinten Nationen ist um den Begriff der dreifachen planetaren Krise (triple planetary crisis) heute nicht mehr herumzukommen. Verschmutzungs-, Klima- und Biodiversitätskrise werden damit zusammengefasst und zusammengedacht. In unserer Gesellschaft ist zwar die Klimakrise fast jedem ein Begriff, aber oftmals wird eine weitere bedrohliche Krise unserer Zeit vergessen: der rasant wachsende Biodiversitätsverlust. Im Bericht über Globale Risiken des Weltwirtschaftsforums der letzten zehn Jahre belegt der Verlust an Biodiversität einen traurigen vierten Platz unter den zehn größten Problemen weltweit. Zwischen dem Stellenwert des Themas in der öffentlichen Debatte und seiner tatsächlichen Relevanz für die Menschheit als Ganzes, lässt sich also eine deutliche Diskrepanz feststellen. Die Autorinnen Friederike Bauer und Katrin Böhning-Gaese wollen mehr Bewusstsein für dieses essenzielle Thema schaffen und nennen dies als Motivation für ihr Buch.

In einfacher Sprache setzen sie ganz vorne an, um verständlich zu machen, wie es zum rasanten Schwund der Arten und Lebensräume kommt und welche entscheidende Rolle der Mensch darin spielt. Die Autorinnen erläutern neben den Ursachen auch die Folgen, die das menschengemachte Artensterben für eben diesen mit sich bringen könnte.

Das Werk eignet sich als Einstieg in ein hochkomplexes Thema, schafft es jedoch, dieses in seiner ganzen Breite anzugehen. Gerade dieser Spagat ist wesentlich, um ein wirkliches Verständnis für die Problematik zu entwickeln. Dafür müssen die Verflechtungen zwischen Biodiversitätsverlust und anderen ökologischen Krisen sowie die Verbundenheit des Artensterbens mit sozialen und ökonomischen Problemen deutlich werden. Die Natur und damit gleichzeitig der Verlust ihres Reichtums

hängt mit all unseren Lebensbereichen zusammen: beispielsweise unsere Gesundheit und Ernährung, die Frage nach sozialer Gerechtigkeit sowie die Resilienz unserer Wirtschaft.

Eine große Stärke des Buches ist, dass es Maßnahmen anführt, die getätigt werden müssen, um den Verlust von Biodiversität aufzuhalten oder sogar rückgängig zu machen. Darüber hinaus zeigt es mögliche Lösungen und positive Beispiele auf.

Es ist jedoch noch nicht zu spät, das Artensterben aufzuhalten und damit ein Massenaussterben zu verhindern. Wichtig ist, dass uns die Dringlichkeit zu handeln klar wird, ohne uns fälschlicherweise das Gefühl zu vermitteln, dass ein Richtungswechsel nicht mehr möglich wäre.

Dafür wurde im letzten Jahr ein wichtiger Schritt gegangen: In Montreal, Kanada, verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten einen Globalen Biodiversitätsrahmen mit 23 Zielen zum Schutz der Natur. Dass auf die Einigung mit letztendlich unverbindlichen Zielen nicht immer eine ambitionierte Umsetzung durch die Nationalstaaten folgt, ist weitestgehend bekannt. Auf das Bestehen des Rahmenwerks allein kommt es also nicht an, auch wenn damit zweifelsohne eine notwendige Grundlage geschaffen wurde. Der Frage, welche Voraussetzungen für eine Umsetzung gegeben sein müssen, aber auch eine Einordnung der Rahmenübereinkunft mitsamt ihren Stärken und Schwächen, nehmen sich die Autorinnen an.

Biodiversität und wie wir sie schützen ist ein Thema, dass uns als Gesellschaft, sogar als Menschheit, alle angeht, denn der Handlungsbedarf ist groß und wir verlieren wertvolle Zeit. Dafür muss dieses Thema schleunigst aus seiner Nische gezerrt werden und ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gelangen. Werke wie dieses eignen sich, um einen Anfang zu machen.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Dezember 2023 bis März 2024 aufgeführt. Die Auflistung erfolgt chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2721(2023)	29.12.2023	Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, zeitnah eine Sondergesandte oder einen Sondergesandten für Afghanistan zu ernennen und ihr oder ihm robustes Fachwissen in den Bereichen Menschenrechte und Geschlechtergleichstellung bereitzustellen.	angenommen 13; –0; =2 (China, Russland)
	S/RES/2727(2024)	15.3.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 17. März 2025 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Friedenssicherung	S/RES/2722(2024)	10.1.2024	Der Sicherheitsrat verurteilt die Angriffe der Huthi auf Handelsschiffe seit dem 19. November 2023 im Roten Meer und verlangt, dass sie diese unverzüglich einstellen.	angenommen 14; –0; =1 (Russland)
Internationaler Strafgerichtshof	S/PRST/2024/1	4.3.2024	Der Sicherheitsrat betont seine stete Entschlossenheit, die Straflosigkeit derer, die für schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich sind, zu bekämpfen.	
Naher Osten	S/2024/173	20.2.2024	Der von Algerien vorgelegte Resolutionsentwurf wurde aufgrund der Gegenstimme eines ständigen Mitglieds nicht verabschiedet. Im Falle seiner Annahme hätte die Resolution die sofortige humanitäre Waffenruhe gefordert, die von allen Parteien zu achten ist.	Veto +13; –1 (USA); =1 (Vereinigtes Königreich)
	S/2024/239	22.3.2024	Der von den USA vorgelegte Resolutionsentwurf wurde aufgrund der Gegenstimmen von zwei ständigen Mitgliedern nicht verabschiedet. Mit der Resolution hätte der Sicherheitsrat unter anderem verlangt, dass alle Konfliktparteien die sofortige, sichere, anhaltende und ungehinderte Erbringung umfangreicher humanitärer Hilfe direkt an die palästinensische Zivilbevölkerung im gesamten Gazastreifen ermöglichen. Darüber hinaus hätte der Rat die Forderungen von Regierungsmitgliedern nach der Umsiedlung Gazas verurteilt und jeglichen Versuch einer demografischen oder territorialen Veränderung in Gaza abgelehnt.	Veto +11; –3 (Algerien, China, Russland); =1 (Guyana)
	S/RES/2728(2024)	25.3.2024	Der Sicherheitsrat verlangt in Bezug auf Gaza eine sofortige Waffenruhe für den Fastenmonat Ramadan, die von allen Parteien eingehalten wird und zu einer andauernden tragfähigen Waffenruhe führt, die sofortige und bedingungslose Freilassung aller Geiseln sowie die Gewährleistung des humanitären Zugangs.	angenommen 14; –0; =1 (USA)
Sudan/Südsudan	S/RES/2724(2024)	8.3.2024	Der Sicherheitsrat fordert die sofortige Einstellung der Feindseligkeiten während des Fastenmonats Ramadan und dass alle Konfliktparteien eine tragfähige Lösung des Konflikts im Wege des Dialogs anstreben.	angenommen 14; –0; =1 (Russland)
	S/RES/2725(2024)	8.3.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der ursprünglich gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe zur Überwachung des Sanktionsregimes in Sudan bis zum 12. März 2025 zu verlängern.	angenommen 13; –0; =2 (China, Russland)
	S/RES/2726(2024)	14.3.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) bis zum 30. April 2024 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/2723(2024)	30.1.2024	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Januar 2025 zu verlängern.	einstimmige Annahme

VEREINTE NATIONEN

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

Herausgeber:

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

Leitung der Redaktion:

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

Druck und Verlag:

Berliner Wissenschafts-Verlag
Ein Imprint der Franz Steiner Verlag GmbH, Stuttgart
Birkenwaldstraße 44, 70191 Stuttgart
Telefon: +49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
E-Mail: service@steiner-verlag.de
Internet: www.steiner-verlag.de

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

Bezugsbedingungen:

Die aktuellen Abonnement-Angebote und
Bezugsbedingungen können über die Internetseite
www.steiner-verlag.de/brand/Vereinte-Nationen aufgerufen werden.
Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im
Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

E-Mail: service@steiner-verlag.de
Telefon: + 49 (0)711 | 2582-204
Telefax: +49 (0)711 | 2582-390
sowie der Buchhandel.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Ann-Kristin Harder (verantwortlich)
marketing@steiner-verlag.de
Die Mediadata sind abrufbar unter
www.steiner-verlag.de

© 2024

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

Dr. Ekkehard Griep (Vorsitzender)
Karin Kortmann (stv. Vorsitzende)
Carolin Maluck (stv. Vorsitzende)
Prof. Dr. Ekkehard Strauß (stv.
Vorsitzender)
Katharina Borchardt
Dr. Martin Kilgus
Sara Nanni, MdB
Anne Schilling
Timo Vogler
Vanessa Vohs
Dr. Thomas Weiler
Max Zuber

Ehrevorsitzender

Detlef Dzembitzki

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Detlef Dzembitzki
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Barbara Hendricks
Dr. Christoph Heusgen
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Silvie Kreibihl
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Barbara Lochbihler
Winfried Nachtwei
Karin Nordmeyer
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl †
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
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
Claudia Ehrenstein
Prof. Dr. Michael-Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Annette Hornung-Pickert
Dr. Gerrit Kurtz
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Teresa Pfützner
Prof. Dr. Ekkehard Strauß

Forschungsrat

Dr. Steffen Bauer
Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Ronny Patz
Prof. Dr. Manuela Scheuermann
Prof. Dr. Dominik Steiger
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

Landesverband Bayern
Vorsitzende: Carolin Maluck
info@dgvn-bayern.de

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

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Matthias Eiles
info@dgvn-hessen.org

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

Landesverband
Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Tobias Fuchs
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzende: Sarah Duryea
info@dgvn-sachsen.de

Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 3/2024,
zum Thema »Finanzfragen«
erscheint im Juni 2024.

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