



VEREINTE NATIONEN

2|20

68. 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

Für den Frieden rüsten

Rüstungskontrolle und Abrüstung in schwierigen Zeiten

Simone Wisotzki

Gedämpfte Erwartungen an die NPT-Überprüfungskonferenz

Oliver Meier

Leichtfertig in den Kampfeinsatz?

Lena Strauß

Die beste Waffe gegen Aufrüstung: Vertrauen

Liebe Leserinnen und Leser,

das Coronavirus (COVID-19) hält uns alle in Atem. Mittlerweile »rüstet« die ganze Welt auf, um die globale Pandemie einzudämmen. In den nächsten Ausgaben werden wir das Thema immer wieder aufgreifen. Es gibt aber auch andere wichtige Entwicklungen, denn im wortwörtlichen Sinne rüsten zahlreiche Staaten militärisch auf: Laut dem Stockholmer Internationalen Friedensforschungsinstitut (SIPRI) betrugen im Jahr 2018 die weltweiten Militärausgaben 1,822 Billionen US-Dollar. Die Gesamtausgaben stiegen im zweiten Jahr in Folge und lagen 2,6 Prozent höher als im Jahr 2017 und sogar 5,4 Prozent höher als im Jahr 2009. Dies ist ein beunruhigender Trend, der die internationale Stabilität gefährden kann. Mit der Frage, wie die Vereinten Nationen eine globale militärische Aufrüstung aufhalten können, beschäftigen sich die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.



Die Krise der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle zwischen Russland und den USA ist ein weiteres Symptom der weltweiten Aufrüstung. Rückschläge bei der Abrüstung gibt es auch insgesamt im UN-System in zahlreichen Gremien und bei multilateralen Abkommen der Rüstungskontrolle und Abrüstung. Die Vereinten Nationen sind bei den Aushandlungsprozessen aber nach wie vor unverzichtbar, argumentiert [Simone Wisotzki](#). Die Direktorin des UN-Büros für Abrüstungsfragen (UNODA) in Genf [Anja Kaspersen](#) stellt in der Rubrik »Drei Fragen an« fest, dass derzeit bei vielen Staaten ein Verständnis dafür fehle, dass Abrüstung und Rüstungskontrolle ja gerade die Sicherheit aller erhöhen sollen. Dazu sollte auch der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) beitragen, der in diesem Jahr sein 50. Jubiläum feiert. [Oliver Meier](#) blickt in die Zukunft des Nichtverbreitungsregimes, das immer mehr unter Druck gerät. Ein noch relativ neues Übereinkommen, der nukleare Verbotsvertrag (TPNW), wurde im Jahr 2017 als Antwort auf die mangelnde Bereitschaft, nuklear abzurüsten, von 122 Staaten angenommen. In einem Pro- und Contra-Standpunkt diskutieren [Philipp Holz](#) und [Jan Techau](#), ob Deutschland diesem Vertrag beitreten sollte. Die Waffensysteme der Zukunft werden Entscheidungen selbstständig treffen können. Das bringt eine Vielzahl an ethischen Fragen, sicherheitspolitischen Aspekten, rechtlichen sowie operativen Problemen mit sich, die [Lena Strauß](#) erörtert.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.
Bleiben Sie gesund.

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-rechtedurchsetzen.dgvn.de, nachhaltig-entwickeln.dgvn.de sowie auf unserem Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte/ zu verschiedenen Schwerpunktthemen.

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Für den Frieden rüsten

- 51 **Rüstungskontrolle und
Abrüstung in schwierigen Zeiten**
Simone Wisotzki
- 54 **Drei Fragen an** | Anja Kaspersen
- 57 **Gedämpfte Erwartungen an die
NPT-Überprüfungskonferenz**
Oliver Meier
- 62 **Standpunkt – Pro | Sollte Deutschland dem
nuklearen Verbotsvertrag beitreten? Ja!**
Philipp Holz
- 63 **Standpunkt – Contra | Sollte Deutschland dem
nuklearen Verbotsvertrag beitreten? Nein!**
Jan Techau
- 64 **Leichtfertig in den Kampfeinsatz?**
Lena Strauß

Im Diskurs

- 70 **Amerikanischer Druck auf die UN-Friedens-
sicherung**
Carina Böttcher
- 76 **Ernährung und Landwirtschaft als Schlüssel
für die SDGs**
Michael Euler

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- Allgemeines**
- 82 Fortsetzung der Untersuchungen zum
Tod von Dag Hammarskjöld
Henning Melber
- 83 **Wirtschaft und Entwicklung**
Internet Governance Forum | 14. Treffen 2019
Wolfgang Kleinwächter
- 84 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss gegen das Verschwindenlassen |
16. und 17. Tagung 2019
Barbara Lochbihler
- 86 **Rechtsfragen**
Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit
2019
Mayeul Hiéramente
- 88 **Verwaltung und Haushalt**
Generalversammlung | 74. Tagung 2019/2020 |
Haushalt
Hans-Christian Mangelsdorf

90 Personalien

94 Dokumente der Vereinten Nationen

Diverses

- 91 Buchbesprechungen
- 96 Impressum

Rüstungskontrolle und Abrüstung in schwierigen Zeiten

Die Krise der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle zwischen Russland und den USA hat auch Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen. Dies zeigt sich etwa in einzelnen Gremien, aber auch bei multilateralen Abkommen der Rüstungskontrolle und Abrüstung.



Dr. Simone Wisotzki, geb. 1968, ist Mitglied des Vorstands und Projektleiterin am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

✉ wisotzki@hsfk.de

cherheit im Oktober 2019 spiegelte die Zerrissenheit der internationalen Staatengemeinschaft wider. Gleiches gilt für die Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD) und die Abrüstungskommission (Disarmament Commission – DC) – beide Institutionen konnten sich im Jahr 2019 nicht auf eine gemeinsame Agenda einigen. Im Fall der CD zieht sich diese Verhandlungsunfähigkeit schon seit Jahrzehnten hin.¹

Die bilateralen Beziehungen zwischen Russland und den USA sind im Hinblick auf die Rüstungskontrolle und Abrüstung an einem neuen Tiefpunkt angekommen. Der Vertrag zwischen den USA und Russland über die Beseitigung ihrer landgestützten Flugkörper mittlerer und kürzerer Reichweite (INF-Vertrag) gilt seit dem Jahr 2019 zwischen Russland und den USA als beendet, der Vertrag zwischen beiden Staaten über Maßnahmen zur weiteren Reduzierung und Begrenzung der strategischen Offensivwaffen (Neuer START-Vertrag) läuft im Jahr 2021 aus. Dies hat auch Auswirkungen auf die multilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung in den Vereinten Nationen. Zentrale Akteure in der Rüstungskontrolle stellen die Nützlichkeit der vorhandenen Abkommen zunehmend infrage oder kehren ihnen, wie im Fall der USA und des Vertrags über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT) gar den Rücken. Die Bemühungen, in der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (Organization for the Prohibition of Chemical Weapons – OPCW) einen gemeinsamen investigativen Mechanismus zu installieren, werden von Russland strikt abgelehnt. Auch die vierwöchige Sitzung des Ersten Ausschusses der UN-Generalversammlung für Abrüstung und internationale Si-

Viel Misstrauen

UN-Generalsekretär António Guterres betonte in einer Rede im Februar 2019 vor der Genfer Abrüstungskonferenz, dass zentrale Eckpfeiler der globalen Architektur für Rüstungskontrolle und Abrüstung zu kollabieren drohen.² Er verwies unter anderem auf die wiederholten Einsätze von geächteten Chemiewaffen in Syrien, die bislang von der internationalen Staatengemeinschaft ungeahndet blieben und die das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Chemical Weapons Convention – CWC) vor große Herausforderungen stellen. Die Abrüstungsmaschinerie der Vereinten Nationen sei ein Spiegel der internationalen Sicherheitsbeziehungen, betonte die Hohe Beauftragte für Abrüstungsfragen Izumi Nakamitsu in ihrer Eröffnungsrede der 74. Sitzung des Ersten Ausschusses der UN-Generalversammlung.³ Zum ersten Mal seit dem Jahr 2005 sei die Abrüstungskonferenz nicht in der Lage gewesen, eine substanzielle Sitzung zu Wege zu bringen. Auch der Erste Ausschuss war zu Beginn seiner letzten Sitzungsperiode mit der Frage

¹ Reaching Critical Will, United Nations Disarmament Commission, www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/others/dc

² António Guterres, Remarks Before the Conference on Disarmament, 25.2.2019, www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-02-25/remarks-the-conference-disarmament

³ Izumi Nakamitsu, Opening Statement to the First Committee of the General Assembly at Its 74th Session, 10.10.2019, www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2019/10/Opening-statement-to-the-First-Committee-74th-General-Assembly.pdf

von nicht genehmigten Einreisevisa für Diplomattinnen und Diplomaten aus Iran und Russland befasst. Staaten der ehemaligen Blockfreienbewegung (Non-Aligned Movement – NAM) forderten deshalb, die Ausschusssitzungen künftig zu verlegen, um nicht länger von den USA und ihren Einreisebestimmungen abhängig zu sein. Russland ließ deshalb auch einen Verhandlungsvorschlag abstimmen, der die Sitzung des Ersten Ausschusses für das Jahr 2020 nach Genf oder Wien verlegen sollte.⁴

Es sind vor allem die Beziehungen zwischen den Großmächten, die von Misstrauen und einem zunehmend offen feindlichem Verhalten geprägt sind. Vor allem das Verhältnis zwischen Russland und den USA ist in Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung auf einem neuen Tiefpunkt angekommen.

Die multilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung hat einen festen Platz in der Sicherheitsarchitektur der UN.

men, sodass nicht nur Guterres bereits von einem neuen »Kalten Krieg« spricht. Dies kommt auch in wachsender Militarisierung und deutlich erhöhten Verteidigungsausgaben dieser Staaten zum Ausdruck.⁵ Gleichzeitig wird die multilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung durch eine qualitativ neuwertige Dimension des Wettrüstens herausgefordert. Dies gilt neben dem Bereich der künstlichen Intelligenz vor allem für die konventionelle Bewaffnung im Bereich der Raketentechnologie mit Überschallgeschwindigkeit (hypersonic weapons) oder auch für das Wettrüsten im Weltraum. In beiden Bereichen hat es schon während des Ost-West-Konflikts Rüstungswettläufe zwischen Russland und den USA gegeben. Inzwischen gibt es eine neue Dimension des Wettrüstens, an der teilweise auch China beteiligt ist.

Die multilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung hat einen festen Platz in der Sicherheitsarchitektur der UN. Sie ist ein zentraler Eckpfeiler des kollektiven Systems für Sicherheit und Frieden. Wichtige Abkommen und Verträge sind im Bereich der Massenvernichtungswaffen in den UN geschlossen worden: Der Vertrag über die Nichtverbreitung

von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) im Jahr 1968, das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung biologischer Waffen und von Toxinwaffen (Biological and Toxin Weapons Convention – BWC) sowie über die Vernichtung solcher Waffen im Jahr 1972 oder das CWC im Jahr 1993. Drei Jahre später wurde der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty – CTBT) abgeschlossen, der allerdings bis heute nicht in Kraft getreten ist. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderte sich das weltweite Konfliktgeschehen, Klein- und Leichtwaffen wurden vor allem in innerstaatlichen Konflikten zum zentralen Gewaltmittel. Im Jahr 2001 haben die UN-Mitgliedstaaten deshalb ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen initiiert, im Jahr 2014 trat der ATT in Kraft. Zwei weitere wichtige Abkommen zur Ächtung von ganzen Waffenkategorien wurden außerhalb der UN geschlossen: Das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung im Jahr 1997 sowie das Übereinkommen über Streumunition (Convention on Cluster Munitions – CCM) im Jahr 2008. Beide Abkommen unterstreichen die Erfolgsgeschichte der multilateralen Rüstungskontrolle in und auch jenseits der UN.

Abrüstungsagenda des UN-Generalsekretärs

Im Jahr 2018 hat UN-Generalsekretär Guterres die vier Pfeiler seiner Abrüstungsagenda für das 21. Jahrhundert vorgestellt, um die Rüstungskontrolle und Abrüstung wieder verstärkt in den Fokus der internationalen Organisation zu stellen.⁶ Rüstungskontrolle und vor allem auch Abrüstung bleiben zentrale Eckpfeiler des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen und sollen gleichzeitig sowohl staatliche als auch menschliche Sicherheit garantieren. Die erste Säule zielt auf die Eliminierung von Kernwaffen und die Verhinderung von Einsätzen von durch die beiden Übereinkommen verbotenen chemischen und biologischen Waffen. Ziel muss es laut Guterres sein, die weitere Erosion

⁴ Ray Acheson, *Through the Smoke, We See the Fire*, First Committee Monitor, 17. Jg., 1/2019, S. 1. Die Entscheidungsvorlage L.57/Rev.1 wurde mit 18 Ja-Stimmen, 69 Nein-Stimmen und 72 Enthaltungen abgelehnt. Siehe dazu Ray Acheson, *Multilateralism*, First Committee Monitor, 17. Jg., 6/2019, S. 24–26.

⁵ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Military Expenditure by Country 1988–2018*, www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932018%20in%20constant%20%282017%29%20USD%20%28pdf%29.pdf

⁶ UN Office for Disarmament Affairs (UNODA), *Securing Our Common Future. An Agenda for Disarmament*, New York 2018, www.un.org/disarmament/publications/more/securing-our-common-future/

der Verbotstatbestände der CWC zu verhindern und stattdessen Mechanismen der Nachverfolgung und Verantwortlichkeit für die Einsätze von Chemiewaffen im Syrienkonflikt im Rahmen der OPCW einzurichten. Die Umsetzung der BWC muss vorangetrieben werden und gleichzeitig gilt es, ein Wett-rüsten im Weltraum auch durch geeignete Formen der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle zu verhindern.

Die zweite Säule will sich dem weltweiten Überangebot an konventionellen Waffen widmen, vor allem Klein- und Leichtwaffen und der dazugehörigen Munition. Hier gilt es, überschüssige Lagerbestände zu identifizieren, abzurüsten und zu zerstören und bestehende Arsenale in Militär und Polizei angemessen zu sichern. Die dritte Säule der Abrüstungsagenda nimmt neue Waffentechnologien in den Blick: Künstliche Intelligenz in der Waffentechnik und Fragen der Cybersicherheit machen neue Formen der Rüstungskontrolle und Abrüstung notwendig. Die Abrüstung für künftige Generationen blickt aber auch auf veränderte Formen der Kriegsführung – dazu gehören Praktiken staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure, den Krieg in Städten auszutragen und zivile Opfer billigend in Kauf zu nehmen. Mit der vierten Säule der Abrüstungsagenda wollen die UN verstärkt die Zusammenarbeit mit Regierungen, der Zivilgesellschaft und dem privaten Sektor suchen.

Erster Ausschuss der UN-Generalversammlung

Die Abrüstungsmaschinerie der UN zeigte sich auch im Jahr 2019 blockiert. Eine Ausnahme bildet der Erste Ausschuss, weil er nach den Abstimmungsmodalitäten der Generalversammlung operiert, nach denen Abstimmungen mit Mehrheitsverhältnissen möglich sind. Im Ersten Ausschuss kamen die unterschiedlichen Prioritäten der Staaten rasch zum Ausdruck. Während für Russland und andere Staaten die Verhinderung des Wetttrüstens im Weltraum ein wichtiges Thema ist, drängen vor allem westliche Staaten darauf, die CWC in ihrer Glaubwürdigkeit zu stärken.

Resolution zum Chemiewaffenübereinkommen

Seit dem Jahr 2014 ist die Resolution zur Umsetzung der CWC umstritten. In den jährlichen Reso-

lutionen des Ersten Ausschusses finden sich die konkreten Vertragsverletzungen, etwa die Einsätze von Chemiewaffen in Syrien. Auch im Jahr 2019 musste über fünf Absätze – die Präambel und vier operative Absätze – gesondert abgestimmt werden.⁷ Die große Mehrheit der Staatengemeinschaft stimmte für die Resolution und die umstrittenen Absätze. Der operative Absatz 2 listet weitere Verdachtsfälle von Chemiewaffeneinsätzen in Irak,

Auch im Jahr 2019 zeigte sich die Abrüstungsmaschinerie der Vereinten Nationen blockiert.

Malaysia und bei den Nowitschok-Anschlägen in Großbritannien auf. Darin werden auch die Berichte des Gemeinsamen Investigativen Mechanismus (Joint Investigative Mechanism – JIM) erwähnt. Drei weitere umstrittene Absätze befassen sich mit den Chemiewaffeneinsätzen in Syrien. Vor allem Russland, Syrien selbst, aber auch zahlreiche andere NAM-Staaten stimmten dagegen. Iran, Nicaragua und Venezuela zweifelten die Unabhängigkeit der Untersuchungskommission an und Malaysia wünschte sich einen zurückhaltenden Umgang mit den Ergebnissen. Zahlreiche Staaten bemängelten die zunehmende Politisierung und Ausdehnung des Mandats der OPCW. China verwies darauf, dass es auch die USA bislang versäumt hätten, ihre Chemiewaffenbestände vollständig zu zerstören.

Verhinderung eines Wetttrüstens im Weltraum

Vielleicht ist gerade dieser Themenbereich der präventiven Rüstungskontrolle paradigmatisch für die Zerstrittenheit der Großmächte. Traditionell haben China, Russland gemeinsam mit den USA eine Resolution zu Transparenz und Vertrauensbildung im Weltraum eingebracht. Im Jahr 2019 haben sowohl die USA zusammen mit Großbritannien als auch China und Russland ihre jeweils eigenen Resolutionen präsentiert. Beide Resolutionen heben die Bedeutung des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – COPUOS) hervor. Während die Resolution von Großbritannien und den USA dem UN-Generalsekretär die Koordinierung der unterschiedlichen Diskussionsforen in den UN

⁷ Allison Pytlak, Chemical Weapons, First Committee Monitor, 17. Jg., 6/2019, S. 8–9.

Drei Fragen an Anja Kaspersen

Warum gibt es bei der Abrüstung kaum Fortschritte?

Bereits während der Vorstellung seiner Abrüstungsagenda im Jahr 2018 verwies UN-Generalsekretär António Guterres auf die Wiederkehr von Spannungen wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts, die wachsende Komplexität des internationalen Systems, langwierige gegenwärtige Konflikte sowie die ständig steigenden Militärausgaben und den Rüstungswettlauf. Der einseitige Rückgriff auf Waffen erhöht die globale Unsicherheit nur noch weiter. Was jetzt fehlt, ist ein Verständnis dafür, dass Abrüstung mehrere Instrumente – einschließlich Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung, Verbote, Beschränkungen, Vertrauensbildung und, wo nötig, die Eliminierung von Waffen – bietet, die die Sicherheit erhöhen sollen. Deshalb versucht der Generalsekretär, die Abrüstung wieder in den Mittelpunkt unserer kollektiven Bemühungen zur Konfliktverhütung und Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit zu stellen.

Können informelle politische Initiativen einzelner Staaten ein Ausweg sein?

Es besteht kein Zweifel, dass informelle Initiativen nützlich sind, da sie Gruppen von Staaten für Themen zusammenbringen, für die es noch keine Maßnahmen auf multilateraler Ebene gibt. Diese Initiativen können Themen auf der Tagesordnung halten und wertvolle Beiträge zu weiter gefassten Zielen leisten. Sie sind jedoch kein Ersatz für rechtsverbindliche Verpflichtungen – insbesondere nicht für solche, die im multilateralen Rahmen eingegangen werden, wie beispielsweise der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT).

Zum ersten Mal leiten neben Ihnen drei weitere Frauen UN-Abrüstungsangelegenheiten. Wie bewerten Sie das?

Um nachhaltigen Frieden und Entwicklung zu erreichen, bedarf es vielfältiger Perspektiven und der sinnvollen Beteiligung und Einbeziehung von Frauen in alle Entscheidungsprozesse zum Thema Abrüstung. Ich stimme mit dem UN-Generalsekretär und der Hohen Beauftragten für Abrüstungsfragen Izumi Nakamitsu überein, dass es wichtig ist, auf den bisherigen Erfahrungen mit der Beteiligung von Frauen an solchen Prozessen – vom Teil-Teststopp-Vertrag im Jahr 1963 bis zum Vertrag über das Verbot von Kernwaffen (TPNW) im Jahr 2017 – aufzubauen. Ebenso von Bedeutung ist es, die Mitgliedstaaten, die Zivilgesellschaft und die UN gleichermaßen dazu zu bewegen, sich erneut für die Förderung der Geschlechterparität und die wirksame Integration der Geschlechterdimension in Abrüstungsdiskussionen einzusetzen.



Anja Kaspersen, geb. 1974, ist die Direktorin des UN-Büros für Abrüstungsfragen (UNODA) in Genf und die stellvertretende Generalsekretärin der Abrüstungskonferenz seit dem Jahr 2017.

überlassen möchte, bedauert die chinesisch-russische Resolution das Unvermögen der Abrüstungskommission, sich auf eine Agenda zu einigen. Russland und China brachten auch eine weitere Resolution in den Ersten Ausschuss ein, die ihr Bedauern über das Scheitern einer gemeinsamen Abschlusserklärung der Regierungssachverständigengruppe zur Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum im Jahr 2019 zum Ausdruck brachte. Zu unterschiedlich sind die politischen Interessen zwischen den Großmächten, vor allem die US-Regierung unter Präsident Donald Trump treibt die Entwicklung zur Bewaffnung im Weltraum voran.⁸

Explosive Waffen in bewohnten Gebieten

Im Mai 2019 veröffentlichte der UN-Generalsekretär seinen Bericht zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten.⁹ Darin bemängelte er, dass in den vergangenen 20 Jahren Zivilpersonen nahezu unverändert die Hauptlast von Gewaltkonflikten zu tragen hätten. Attacken auf medizinisches Personal seien Alltagsgeschehen im Kriegshandeln, genauso wie das gezielte Aushungern der Bevölkerung oder gezielte Luftangriffe auf zivile Infrastruktur.

Das besondere humanitäre Leid verursacht durch Bomben und andere Sprengstoffe hat zur neuen diplomatischen Initiative ›Explosive Waffen in bewohnten Gebieten‹ (EWIPA) von mehr als 70 gleichgesinnten Staaten und dem Netzwerk an nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zu explosiven Waffen (INEW) geführt. Nach einer Auftaktkonferenz in Wien hat es bislang zwei Regierungskonsultationen in Genf und Dublin gegeben.¹⁰ Die Konsultationen sind Teil eines diplomatischen Prozesses unter Federführung Irlands, an dessen Ende die Verabschiedung einer politischen Deklaration stehen soll, die vorhandenes Völkerrecht stärkt, bewährte Verfahrensweisen benennt und humanitäre Hilfe verspricht. Sie folgt dem diplomatischen Modell des Antipersonenminen-Übereinkommens oder des Übereinkommens über Streumunition mit dem Unterschied, dass eine Ächtung von Waffenkategorien nicht das erklärte Ziel sein wird, wohl aber Einsatzempfehlungen und -begrenzungen von explosiven Waffen. Unterschiedslose Bombardements und erst recht der gezielte Beschuss der Zivilbevölkerung in Städten verstoßen gegen das humanitäre Völkerrecht, unter anderem gegen die Genfer Abkommen. Insbesondere in asymmetrischen Konflikten greifen Staaten Städte mit dem Argument an, gegen nichtstaatliche Gruppierungen wie Milizen vorzugehen. In den Konsultationen taten sich schnell Unterschiede zwischen Staaten und NGOs auf. Während für letztere die Auswirkungen, also das

menschliche Leid und humanitäre Anliegen, im Vordergrund stehen sollte, konzentrieren sich Staaten vor allem auf die Frage der Intentionalität. Handelt es sich bei dem Einsatz von Sprengstoffen um einen gezielten Angriff oder um einen »Kollateralschaden«?

Die EWIPA-Initiative war auch im letzten Jahr Thema im Ersten Ausschuss. Zahlreiche Staaten, unter ihnen die Länder der Europäischen Union (EU), aber auch Ecuador, Ghana, Malaysia, Neuseeland und Nigeria, betonten die Notwendigkeit der vollständigen Einhaltung des humanitären Völkerrechts kriegführender Staaten. Russland und die USA äußerten ihre Skepsis gegenüber der neuen diplomatischen Initiative. Die USA argumentierten, dass die Stigmatisierung oder gar ein Verbot von explosiven Waffen in dicht besiedelten Gebieten Kriegsakteure mit schlechten Absichten geradezu einladen würden, Zivilpersonen als »menschliche Schutzschilde« zu missbrauchen.¹¹

Klein- und Leichtwaffen

Im Jahr 2020 steht erneut ein Staatentreffen zur Umsetzung des Aktionsprogramms zur Verhinderung, Bekämpfung und Ausrottung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen in allen seinen Aspekten (UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects – UNPoA) an. Ziel dieses Staatentreffens ist es, die Umsetzung des UNPoA vor allem auf der regionalen, subregionalen, nationalen und lokalen Ebene zu verbessern. Die Frage der Einbeziehung von Munition war bei der Überprüfungskonferenz im Jahr 2018 der große Streitpunkt. Am Ende konnte die gemeinsame Abschlusserklärung nur gerettet werden, indem über die zwei strittigen Absätze getrennt abgestimmt wurde. Damit konnte sich die große Staatenmehrheit gegen den Widerstand von wenigen Ländern, unter ihnen die USA, in ihrem fast 20-jährigen Anliegen durchsetzen, auch die Munition in den Geltungskreis der Rüstungskontrolle, Abrüstung und der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen einzubeziehen.¹² Das

UNPoA war im Jahr 2001 mit dem Ziel verhandelt worden, die illegale Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen zu bekämpfen. Neue Zahlen zeigen allerdings, dass gegenwärtig mehr Kleinwaffen produziert als vernichtet werden.¹³

Die jährliche umfangreiche Resolution zum unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten wurde zwar im Ersten Ausschuss von allen Staaten ohne Abstimmung angenommen, allerdings bestanden einige Länder auf eine getrennte Abstimmung von drei Absätzen. Unter anderem stimmten Israel und die USA gegen eine

Nationale Fortschrittsberichte können sich viel stärker an den unterschiedlichen Problemlagen der illegalen Kleinwaffenverbreitung orientieren.

Formulierung in der Präambel, die die Ergebnisse der dritten Überprüfungskonferenz im Jahr 2018 begrüßt. Auch hier dürfte der Grund in der Einbeziehung von Munition liegen. Die Frustration über die langsamen Umsetzungsfortschritte des UNPoA und des im Jahr 2005 zusätzlich verabschiedeten Instruments zum Markieren und Nachverfolgen von Klein- und Leichtwaffen (International Tracing Instrument – ITI) hat Guterres dazu veranlasst, im Jahr 2019 einen Bericht zur wirkungsvollen Bekämpfung des illegalen Handels mit Klein- und Leichtwaffen zu veröffentlichen, der konkrete Maßnahmen zur nationalen Umsetzung vorsieht. Beispielsweise soll eine Diskussion über freiwillige nationale Zielvorgaben für Rüstungskontrolle und Abrüstung im Juni 2020 in New York fortgesetzt werden.¹⁴ Solche nationalen Fortschrittsberichte, die ähnlich wie die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) wichtige Ziele über einen gewissen Zeitraum festschreiben, können sich viel stärker an den regional sehr unterschiedlichen Problemlagen der illegalen Kleinwaffenverbreitung orientieren.

⁸ Jessica West, Outer Space, First Committee Monitor, 17. Jg., 4/2019, S. 25.

⁹ UN Doc. S/2019/373 v. 7.5.2019.

¹⁰ Reaching Critical Will, Reports From the Political Declaration Process on Explosive Weapons in Populated Areas, reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/ewipa/political-declaration/reports

¹¹ Laura Boillot, Explosive Weapons in Populated Areas, First Committee Monitor, 17. Jg., 4/2019, S. 18.

¹² Simone Wisotzki, »Es ist die Munition, die tötet, nicht die Waffe allein«: Zwei Wochen Verhandlungen zur Überprüfung des Kleinwaffenaktionsprogramms, HSKF, 16.7.2018, blog.prif.org/2018/07/16/es-ist-die-munition-die-toetet-nicht-die-waffe-allein-zwei-wochen-verhandlungen-zur-ueberpruefung-des-kleinwaffenaktionsprogramms/

¹³ Aaron Karp, Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers, Small Arms Survey Briefing Paper, Juni 2018.

¹⁴ UN Doc. A/74/187 v. 17.7.2019.

Internationaler Waffenhandel

Izumi Nakamitsu wies in ihrer Begrüßungsrede auf der fünften ATT-Staatenkonferenz im August 2019 in Genf darauf hin, dass sich der weltweite konventionelle Waffenhandel seit Inkrafttreten des ATT weiter intensiviert hätte. Die Hoffnung vieler Staaten, unter anderem afrikanischer Länder, dass der Handel mit konventionellen Waffen weltweit reduziert wird, hat sich bislang nicht erfüllt. Im Jahr Fünf seines Bestehens zeigen sich bereits Ermüdungserscheinungen – diese betreffen vor allem die Berichtspflicht, aber auch die Zahlung der Mitgliedsbeiträge. Den Weg, den europäische Staaten nun befürworten, nämlich Staaten, die nicht kooperieren, von den ATT-Unterstützungsmaßnahmen auszuschließen oder ihnen gar das Stimmrecht zu entziehen, läuft in die falsche Richtung. Der regelmäßige Informationsaustausch auf derartigen Staatenkonferenzen ist gerade für solche Länder wichtig, die Rüstungsgüter importieren oder lediglich als Transitland fungieren. Das globale NGO-Netzwerk ›Control Arms‹ warnt vor einer weiteren Erosion der Glaubwürdigkeit des internationalen Waffenhandelsvertrags. Die Kritik entzündet sich vor allem an westlichen Mitgliedstaaten, die gegen die Normen des ATT verstoßen, indem sie weiterhin Waffen und Rüstungsgüter an Mitgliedstaaten der Koalition in Jemen liefern, die ihrerseits

mit den unterschiedslosen, luftgestützten Bombardements humanitäres Völkerrecht verletzen.¹⁵ NGOs kritisieren, dass Staaten die ATT-Kriterien nur selektiv befolgen würden – langfristig würde dadurch die Effektivität dieses wichtigen globalen Vertrags geschwächt.¹⁶ Bislang haben 104 Staaten den internationalen Waffenhandelsvertrag ratifiziert, 33 haben ihn unterzeichnet. US-Präsident Trump hatte im Mai 2019 angekündigt, den ATT wieder zu verlassen.¹⁷

Ein kleiner Lichtblick

Die Krise der bilateralen nuklearen Abrüstungsbeziehungen zwischen Russland und den USA haben auch Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Institutionen für Rüstungskontrolle und Abrüstung in den UN. Die Trump-Regierung steht der multilateralen Rüstungskontrolle und Abrüstung insgesamt skeptisch gegenüber. Dies offenbart sich auch in der konventionellen Rüstungskontrolle. Der Austritt der USA aus dem ATT ist das wohl sichtbarste Zeichen dafür.

Doch es gibt auch Anlass zur Hoffnung, wenn gleich der Hintergrund der Initiative ein beklagenswerter ist. EWIPA möchte den Einsatz von explosiven Waffen in dicht besiedelten Gebieten wie Städten regulieren und vorhandenes humanitäres Völkerrecht stärken. Gerade die humanitäre Rüstungskontrolle mit der Stigmatisierung von Waffenkategorien wie den Antipersonenminen und der Streumunition hat modellhaft gezeigt, dass es enge thematische Überschneidungen zwischen dem Schutz der Zivilbevölkerung und der Rüstungskontrolle gibt. Allerdings werden vermutlich bestenfalls Einsatzbeschränkungen und -regulierungen zu erwarten sein. Immerhin würde eine solche von zahlreichen Staaten verabschiedete politische Deklaration den NGOs, vor allem den humanitären Hilfsorganisationen in dicht besiedelten Gebieten in Konfliktregionen wie Syrien oder Jemen, die Möglichkeit bieten, noch stärker ein öffentliches Benennen und Verurteilen zu betreiben. Für die multilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung in den Vereinten Nationen zeigt sich mit dieser diplomatischen Initiative, wie wichtig die UN als Forum auch weiterhin bleiben.

English Abstract

Dr. Simone Wisotzki

Arms Control and Disarmament in Difficult Times pp. 51–56

The crisis in bilateral nuclear arms control between Russia and the USA also affects the global governance efforts of the United Nations. This became visible in last year's session of the First Committee of the UN General Assembly which dealt with issues of disarmament and international security. Moreover, other multilateral agreements of arms control and disarmament are experiencing symptoms of crisis. Despite some fundamental disagreement between the major powers, multilateral efforts related to humanitarian arms control show some interesting signs of improvement. In particular, the new diplomatic process to regulate the use of explosive weapons in populated areas should help to protect civilians.

Keywords: Abrüstung, Rüstungskontrolle, Russland, USA, arms control, disarmament, Russia

¹⁵ Simone Wisotzki, Violating the Arms Trade Treaty. Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen, PRIF Spotlight 1/2018, Frankfurt am Main 2018.

¹⁶ Siehe dazu Allison Pytlack, Editorial: From Making it Binding, to Making it Work, ATT Monitor, 12. Jg., 1/2019.

¹⁷ Jeff Abramson/Greg Webb, US to Quit Arms Trade Treaty, Arms Control Today May 2019, www.armscontrol.org/act/2019-05/news/us-quit-arms-trade-treaty

Gedämpfte Erwartungen an die NPT-Überprüfungskonferenz

Die zehnte Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) findet unter schwierigen Voraussetzungen statt. Es sind kaum Fortschritte auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt erkennbar. Für Deutschland wird das Mitwirken in Gruppen gleichgesinnter Staaten wichtig sein.



Dr. Oliver Meier,
geb. 1964, ist Wissenschaftlicher
Mitarbeiter im Berliner Büro des
Instituts für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH).

✉ meier@ifsh.de

Der Verlauf und das Ergebnis der zehnten Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) werden entscheidenden Einfluss darauf haben, wie die internationale Gemeinschaft künftig mit Problemen des Besitzes und der Verbreitung von Atomwaffen umgeht. Die alle fünf Jahre stattfindende Konferenz sollte turnusmäßig vom 27. April bis 22. Mai 2020 in New York stattfinden, wurde aber wegen der COVID-19-Pandemie auf einen unbestimmten Termin vor April 2021 verschoben.¹

NPT-Überprüfungskonferenzen haben die Aufgabe, »die Wirkungsweise [...] des Vertrags zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Ziele der Präambel und die Bestimmungen des Vertrags verwirklicht werden.«² Die Vertragsstaaten nehmen üblicherweise, erstens, eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen in allen drei Pfeilern des NPT vor, also in Bezug auf Verpflichtungen in den Themenbereichen Nichtverbreitung, Abrüstung und friedliche Nutzung der Kernenergie. Die Vertragsstaaten versuchen, zweitens, im Hinblick auf die nächste Überprüfungsperiode, weitere Schritte zur Stärkung des Abkommens zu vereinbaren.

Vier der bisher neun NPT-Überprüfungskonferenzen konnten sich nicht auf ein von allen Vertragsstaaten akzeptiertes Ergebnis einigen. Diese Konferenzen – in den Jahren 1980, 1990, 2005 und 2015 – werden gemeinhin als »gescheitert« betrachtet, ohne dass dadurch die Verbindlichkeit des NPT nachhaltig beschädigt worden wäre. Sollte die zehnte Überprüfungskonferenz scheitern, wäre es allerdings das erste Mal in der 50-jährigen Geschichte des Abkommens, dass die NPT-Mitglieder bei zwei aufeinanderfolgenden Überprüfungen im Dissens auseinandergehen.

Die Hohe Beauftragte für Abrüstungsfragen Izumi Nakamitsu sagte auf einer Sondersitzung des UN-Sicherheitsrats anlässlich des 50. Jahrestags des NPT-Inkrafttretens am 5. März 2020, dass ein Scheitern der Konferenz zwar nicht das Ende des Vertrags oder des Nichtverbreitungsregimes bedeuten würde. Sie mahnte aber, ein Misslingen könnte dazu führen, dass viele UN-Mitgliedstaaten dem Abkommen eine geringere Bedeutung beimessen.³ Die Vertreter der 191 Vertragsstaaten und der designierte Präsident der Konferenz, der argentinische Diplomat Gustavo Zlauvinen, sollten vor allem darauf hinwirken, diesen schleichenden Bedeutungsverlust des Nichtverbreitungsvertrags abzuwenden.

Fragile Fortschritte und Rückschritte

Seit der letzten NPT-Überprüfungskonferenz im Jahr 2015 sind die Vertragsstaaten dem im Vertrag festgeschriebenen Ziel einer atomwaffenfreien Welt nicht nähergekommen. Dabei gab es bei der Umsetzung der in den Artikeln 1 und 2 des NPT fest-

¹ Siehe Büro der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen (United Nations Office for Disarmament Affairs – UNODA), 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), www.un.org/en/conferences/npt2020

² NPT, Artikel 8, Absatz 3.

³ Remarks by Ms. Izumi Nakamitsu, Briefing to the Meeting of the Security Council Nonproliferation: Supporting the Nonproliferation Treaty Ahead of the 2020 Review Conference, UN Security Council, New York, 26.2.2020, unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/02/26-02-2020-HR-statement-to-UNSC-NPT-as-delivered.pdf

geschriebenen Nichtverbreitungsverpflichtungen durchaus Fortschritte. Die Einigung Irans mit Deutschland, der Europäischen Union (EU), Frankreich, Großbritannien sowie China, Russland und den USA (E3/EU+3) auf den Gemeinsamen Umfas-

Eine Lösung des Konflikts um das nordkoreanische Atomwaffenprogramm liegt in weiter Ferne.

senden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) im Juli 2015 schien den Weg für eine politische Lösung des Konflikts um das iranische Atomprogramm geebnet zu haben. Mit der Entscheidung der US-Regierung unter Präsident Donald Trump vom Mai 2018, sich nicht mehr an das JCPOA zu halten, und der darauffolgenden Wiederaufnahme verbotener Atomaktivitäten durch Teheran bleibt die Zukunft der Vereinbarung ungewiss.

Eine Lösung des Konflikts um das nordkoreanische Atomwaffenprogramm liegt in weiter Ferne.

Nuklearwaffenarsenale im Jahr 2019

Land	Stationierte Atomwaffen	Andere Atomwaffen	Gesamt
Unter dem NPT anerkannte Atomwaffenstaaten			
Russland	1 600	4 900	6 500
USA	1 750	4 435	6 185
Frankreich	280	20	300
Großbritannien	120	80	200
China		290	290
Unter dem NPT nicht anerkannte Atomwaffenstaaten			
Pakistan		150–160	150–160
Indien		130–140	130–140
Israel		80–90	80–90
Nordkorea		20–30	20–30
Total	3 750	10 115	13 865

Stationierte Atomwaffen sind solche, bei denen Sprengköpfe und Trägersysteme zusammen unmittelbar einsatzbereit sind. Andere Atomwaffen sind solche, die in Reserve gehalten oder zur Abrüstung vorgesehen sind. Quelle: Hans M. Kristensen/Matt Korda, Status of World Nuclear Forces, Federation of American Scientists, fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces

Im Jahr 2003 hatte Nordkorea als bisher einziger Staat seinen Austritt aus dem NPT erklärt und in der Folge sechs Atomtests durchgeführt. Die von den NPT-Vertragsstaaten geforderte Rückkehr der Regierung in Pyongyang in das Nichtverbreitungsregime ist kaum zu erwarten. Gleichzeitig bleibt eine rechtliche Anerkennung des Atomwaffenbesitzes Nordkoreas ausgeschlossen, weil nach Artikel 9 des NPT nur jene Staaten der Gruppe der Atomwaffenstaaten angehören können, die vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe gezündet haben.

Immerhin: Erstmals seit dem Jahr 1945 gibt es keinen Staat, der verdächtigt wird, ein geheimes Atomwaffenprogramm zu unterhalten. Mindestens ebenso wichtig ist, dass die Internationale Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) wiederholt ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt hat, Regelverletzern auf die Schliche zu kommen.⁴

Schwierig wird es sein, die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten zu überbrücken, wie es mit der nuklearen Abrüstung weitergehen soll. Auf der Überprüfungskonferenz im Jahr 2010 hatten sich die Atomwaffenstaaten zwar zu konkreten Abrüstungs- und Rüstungskontrollschritten verpflichtet. Nur wenige dieser ohnehin schon beschiedenen Maßnahmen haben die im Vertrag anerkannten fünf Atomwaffenstaaten China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA aber bisher tatsächlich umgesetzt.⁵

Rüstungskontrolle führt immer weniger dazu, dass sich die Zahl der stationierten Atomwaffen reduziert. Seit der letzten NPT-Überprüfungskonferenz hat sich die Zahl der Atomwaffen insgesamt zwar um 15 Prozent – das entspricht 3500 Sprengköpfen – verringert, die Zahl der stationierten beziehungsweise einsatzbereiten Kernwaffen aber lediglich um vier Prozent beziehungsweise zehn Prozent. Hinzu kommt: Russland und die USA schreiben Atomwaffen in ihren Sicherheitsdoktrinen wieder eine größere Rolle zu. Und China und Indien sind möglicherweise dabei, ihre Politik des Verzichts auf einen nuklearen Ersteinsatz zu revidieren.

Da der von den Atomwaffenstaaten propagierte ›schrittweise Ansatz‹ einer Reduzierung der Anzahl und der Rolle von Atomwaffen im letzten Jahrzehnt keine signifikanten Fortschritte brachte, beschreiten viele Nichtatomwaffenstaaten andere Wege in der Abrüstung. Im Juli 2017 verabschiedeten 122 Staaten in der UN-Generalversammlung den

⁴ Vgl. Götz Neuneck, 60 Jahre nuklearer Prometheus oder Sisypheus?, Vereinte Nationen (VN), 4/2017, S. 170–176.

⁵ Alicia Sanders-Zakre, Kelsey Davenport, Assessing Progress on Nuclear Nonproliferation and Disarmament. Updated Report Card: 2016–2019, Arms Control Association, July 2019, Washington, D.C., (An Arms Control Association Report), www.armscontrol.org/sites/default/files/files/Reports/Report_2019July_ReportCard_1.pdf; siehe auch Final Document of the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), New York 2010.

Vertrag über das Verbot von Kernwaffen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW). Das neue Instrument verbietet Atomwaffen sowie ihren Einsatz und untersagt den Mitgliedern die Mitwirkung an nuklearer Abschreckung sowie die Unterstützung von Atomwaffenprogrammen.⁶

Die Atomwaffenstaaten und ihre Verbündeten – darunter auch Deutschland – lehnen den TPNW ab. Sie befürchten, dass der Vertrag den NPT beschädigt und konkurrierende völkerrechtliche Normen etabliert. Die westlichen Atomwaffenstaaten und einige Verbündete empfinden es zudem als ungerecht, dass die Internationale Kampagne für ein Verbot von Atomwaffen (ICAN) sie unter Druck setzt, während sich autokratische Staaten einer solchen Debatte entziehen könnten.⁷

Die heftige Abwehrreaktion der Atomwaffenstaaten dürfte aber vor allem darauf zurückzuführen sein, dass der Verbotsvertrag die Dilemmata nuklearer Abschreckung bloßlegt. Wie auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC) feststellt, verletzen Atomwaffeneinsätze das humanitäre Völkerrecht. Die Folgen eines Atomkriegs wären von keiner Gesellschaft zu bewältigen.⁸ Ende März 2020 hatten 35 Staaten den TPNW ratifiziert.⁹ Das Abkommen tritt in Kraft, wenn 50 Staaten es ratifiziert haben. Das könnte möglicherweise vor der Überprüfungskonferenz geschehen. Daher dürfte die Überprüfungskonferenz um eine Würdigung des Abkommens kaum herumkommen.

Welche Themen sind wichtig und konsensfähig?

Mit dem Ende des Vertrags zwischen den USA und Russland über die Beseitigung ihrer landgestützten Flugkörper mittlerer und kürzerer Reichweite (INF-Vertrag) am 2. August 2019 ist der vorletzte nukleare Rüstungskontrollvertrag gescheitert. Für einen Erfolg der Überprüfungskonferenz ist es wichtig, dass es bei der Atomwaffenkontrolle keine weiteren Rückschritte gibt. Der Vertrag über Maßnahmen zur weiteren Reduzierung und Begrenzung der strategischen Offensivwaffen (Neuer START-

Vertrag) zwischen Russland und den USA ist der letzte noch gültige Rüstungskontrollvertrag, der allerdings im Februar 2021 ausläuft. Seine wie im Vertragstext vorgesehene Verlängerung um bis zu fünf Jahre wäre ein notwendiger, aber vermutlich kein ausreichender Schritt, damit sich die Vertragsstaaten auf eine Abrüstungsagenda einigen können. Eine Verlängerung würde auch die von der Trump-Regierung geforderte Einbeziehung Chinas in die nukleare Rüstungskontrolle vereinfachen.¹⁰

Symbolisch wurde kürzlich die sogenannte Weltuntergangs-Uhr auf 100 Sekunden vor Mitternacht vorgerückt. Damit sei die Gefahr eines Atomwaffeneinsatzes größer als während des Ost-West-Konflikts.¹¹ Für dieses dramatisch gewachsene Risiko eines Atomkriegs gibt es viele Gründe: die

Symbolisch wurde die sogenannte Weltuntergangs-Uhr auf 100 Sekunden vor Mitternacht vorgerückt.

zunehmende geopolitische Konkurrenz zwischen China, Russland und den USA; neue, instabile Abschreckungsverhältnisse zwischen mehreren Atomwaffenstaaten; die Vermengung konventioneller und nuklearer Abschreckungspotenziale und die Entwicklung neuartiger Atomwaffen, insbesondere durch Russland. Dass in Moskau, Neu-Delhi und in Washington, D.C., Populisten an der Macht sind, befördert die Kriegsgefahr zusätzlich.

Für eine breite Mehrheit von Staaten ist die Eini-gung auf Maßnahmen zur Reduzierung nuklearer Risiken daher prioritär. Unter der Reduzierung des nuklearen Risikos werden alle Maßnahmen gefasst, die die Gefahr eines gewollten oder unbeabsichtigten Atomwaffeneinsatzes herabsetzen, also zum Beispiel die Reduzierung der Einsatzbereitschaft von Kernwaffen, den Ausbau oder die Schaffung direkter Kommunikationskanäle zwischen

⁶ Vgl. Harald Müller, Der nukleare Verbotsvertrag: ein begrenzter Schritt vorwärts, VN, 5/2018, S. 214–219.

⁷ Siehe dazu auch die Pro- und Contra-Standpunkte von Philipp Holz und Jan Techau in diesem Heft.

⁸ Peter Maurer, Why States Must Sign and Ratify the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: A Plea for Humanity, Speech Given at the Signing Ceremony of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, New York, 26.9.2018, www.icrc.org/en/document/icrc-president-why-states-must-sign-ratify-treaty-prohibition-nuclear-weapons-plea-humanity

⁹ Nuclear Weapons Ban Monitor, Global Status of the TPNW, banmonitor.org/two-year-status

¹⁰ Ulrich Kühn (Hg.), Trilateral Arms Control? Trilateral Arms Control? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH Research Report), 2/2020, ifsh.de/file/publication/Research_Report/002/20200224_IFSH_Research_Report_002_final.pdf

¹¹ Science and Security Board, Bulletin of the Atomic Scientists, Closer Than Ever: It is 100 Seconds to Midnight. 2020 Doomsday Clock Statement, Chicago, 23.1.2020, thebulletin.org/doomsday-clock/current-time



Der Atomwaffensperrvertrag wurde am 20. September 2017 am Rande der Generaldebatte der UN-Generalversammlung zur Unterzeichnung vorgelegt. Luis Guillermo Solís Rivera (rechts), Präsident von Costa Rica, spricht bei der Unterzeichnungszeremonie. An seiner Seite ist UN-Generalsekretär António Guterres. UN PHOTO: K. HAUGHTON

Atomwaffenstaaten und Dialoge über Nukleardoktrinen, um Fehlwahrnehmungen abzubauen.¹²

Breite Unterstützung findet der Vorschlag, dass Russland und die USA, aber möglicherweise auch andere Atomwaffenstaaten, die in den 1980er Jahren von Ronald Reagan und Michail Gorbatschow aufgestellte Maxime bekräftigen, dass »ein Nuklearkrieg nie geführt werden darf und nicht gewonnen werden kann«.¹³

Die Rolle gleichgesinnter Staaten

Ohne die Regierung in Washington, D.C., ist kein Erfolg der Überprüfungskonferenz vorstellbar, zu groß ist die politische und militärische Bedeutung der USA in der nuklearen Ordnung. Die Verschiebung der Tagung kann daher auch eine Chance sein, wenn bis dahin eine US-Regierung im Amt sein sollte, die dem Multilateralismus positiver gegenüber eingestellt ist, als die Trump-Regierung.

Jenseits der USA ist bisher kein Staat erkennbar, der willens und in der Lage wäre, zwischen den politischen Fronten als »ehrlicher Makler« zu agieren. Deutschland verfügt über Glaubwürdigkeit so-

wohl unter Abschreckungs- und Abrüstungsbefürworterstaaten, sieht seine Handlungsspielräume aber begrenzt. Die Bundesregierung agiert in Nuklearfragen eng im Verbund der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) und ist als Stationierungsstaat von US-Atomwaffen operativ in die nukleare Teilhabe der Allianz eingebunden. Die EU hat als Handlungsrahmen an Bedeutung verloren: Brüssel gelang es schon im Vorfeld der letzten Überprüfungskonferenz nicht mehr, die Interessengegensätze zwischen europäischen Atomwaffenstaaten und Abrüstungsbefürwortern zu überbrücken.

Für die Bundesregierung hat daher die Mitwirkung in Gruppen gleichgesinnter Staaten, die das Ziel haben, politische Interessengegensätze zwischen den NPT-Mitgliedern zu überbrücken, an Bedeutung gewonnen. In Antwort auf die schrumpfende politische Mitte im Nichtverbreitungsregime sind im letzten Jahrzehnt vier solche Initiativen entstanden:

- die Initiative für Nichtverbreitung und Abrüstung (Nonproliferation and Disarmament Initiative – NPDI), in der sich seit dem Jahr 2010 zwölf Staaten insbesondere für mehr nukleare Transparenz einsetzen;
- die Internationale Partnerschaft zur Verifikation nuklearer Abrüstung (International Partnership for Disarmament Verification – IPNDV), in der ungefähr 25 Staaten neue Verifikationsmethoden für die Abrüstung nuklearer Sprengköpfe entwickeln wollen;
- die Initiative zur Schaffung eines Umfelds für nukleare Abrüstung (Creating the Environment for Nuclear Disarmament – CEND), in der unter Führung der USA ungefähr 42 Staaten über Schritte nachdenken, wie die Voraussetzungen für nukleare Abrüstung verbessert werden können, sowie
- die Stockholm-Initiative für nukleare Abrüstung (Stockholm Initiative for Nuclear Disarmament), in der 16 Staaten auf hochrangiger Ebene Schritte zur Stärkung des NPT und zur nuklearen Abrüstung diskutieren.

Deutschland ist neben Japan, Kanada und den Niederlanden einer von nur vier Staaten, die in allen vier Gruppen aktiv sind, und hat deren inhaltliche Entwicklung maßgeblich vorangetrieben.¹⁴

¹² Wilfred Wan, Nuclear Risk Reduction: The State of Ideas, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Genf 2019, [unidir.org/files/publications/pdfs/nuclear-risk-reduction-the-state-of-ideas-en-767.pdf](https://www.unidir.org/files/publications/pdfs/nuclear-risk-reduction-the-state-of-ideas-en-767.pdf)

¹³ Lewis Dunn/William Potter, Time to Renew the Reagan-Gorbachev Principle, Arms Control Today, Arms Control Association, März 2020, www.armscontrol.org/act/2020-03/features/time-renew-reagan-gorbachev-principle

¹⁴ Auswärtiges Amt, Internationale Partnerschaft für Verifikation nuklearer Abrüstung, Berlin, www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/nukleare-abruestung-und-nichtverbreitung/ipndv/1050438; IPNDV, www.ipndv.org/about/partners-participants; William C. Potter, Taking the Pulse at the Inaugural Meeting of the CEND Initiative, Middlebury Institute of International Studies at Monterey, CA, 15.7.2019, www.nonproliferation.org/taking-the-pulse-at-the-inaugural-meeting-of-the-cend-initiative

Die Bundesregierung hat zum Beispiel mit Schweden die Gründung der Stockholm-Initiative angestoßen, gemeinsam mit Finnland den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zur nuklearen Risikoreduzierung im Rahmen der CEND-Initiative übernommen und mit Frankreich eine Abrüstungsübung unter der IPNDV durchgeführt.

Für Atomwaffenstaaten allerdings bietet das Mitwirken in diesen Gruppen eine gute Möglichkeit, von fehlenden Abrüstungsschritten abzulenken.¹⁵ Damit Gruppen gleichgesinnter Staaten einen echten politischen Mehrwert haben und nicht nur Feigenblatt sind, könnten folgende Elemente im Rahmen der Überprüfungskonferenz diskutiert und zumindest informell vereinbart werden:

- die Verständigung auf eine klarere inhaltliche Arbeitsteilung zwischen diesen Gruppen mit Themensetzungen wie etwa Verifikation (IPNDV), Transparenz (NPDI), Reduzierung nuklearer Risiken (CEND), Dialog zwischen Verbotsvertragsbefürworterinnen und -befürwortern sowie -kritikern (Stockholm Initiative);
- die gemeinsame Festlegung konkreter Arbeitspläne mit regelmäßiger, transparenter Berichterstattung über konkrete Fortschritte in den einzelnen Gruppen;
- die Rückkoppelung an das Nichtverbreitungsregime durch Berichterstattung an die Vorbereitungstreffen der Mitgliedstaaten des NPT und die Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament – CD).

Durch eine Verstärkung der Arbeit dieser Gruppen könnte selbst im Falle eines Scheiterns der Überprüfungskonferenz bestenfalls ein dichtes Netz von Initiativen entstehen, die arbeitsteilig und nachhaltig wichtige Themen der Abrüstung und Rüstungskontrolle voranbringen.¹⁶ Ein solches Vorgehen wäre im Einklang mit den Zielen der von Frankreich und Deutschland im Jahr 2019 ins Leben gerufenen »Allianz für den Multilateralismus«.

Für ein starkes Ergebnis

Angesichts der schwierigen Ausgangslage plädieren einige dafür, den Erwartungshorizont für die Überprüfungskonferenz zu senken: Statt eines umfänglichen und im Konsens verabschiedeten

Schlussdokuments solle lediglich eine kurze politische Erklärung verabschiedet werden, in der die Vertragsstaaten die Kernziele des Vertrags bekräftigen. Falls nötig, sollte Dissens lediglich dokumentiert, aber nicht notwendigerweise überwunden werden.¹⁷

Ein solches Vorgehen aber droht, Überprüfungskonferenzen zu entwerten. Der NPT ist institutionell schwach. Es gibt noch nicht einmal ein Sekretariat, um Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens zu kommunizieren und zu koordinieren. Konferenzen der Vertragsstaaten sind daher die einzigen Gelegenheiten, das Vertragsregime weiterzuentwickeln. Eine Entkoppelung der für die nukleare Ordnung zentralen Themenfelder – Nichtverbreitung, Abrüstung, friedliche Nutzung der Kernenergie – würde die Bindewirkung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen insgesamt schwächen. Die Einigung der Vertragsstaaten auf ein einheitliches Maßnahmenpaket, das die Welt dem Ziel der Abschaffung von Atomwaffen näherbringt, sollte daher Maßstab für den Erfolg der Überprüfungskonferenz bleiben.

English Abstract

Dr. Oliver Meier

Dim Expectations on the NPT Review Conference pp. 57–61

Prospects for success at the Tenth Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) are dim. However, there have been some successes on the non-proliferation of nuclear weapons. Securing existing arms control treaties like the New START Treaty will be key. The new Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons has revived nuclear disarmament discussions. Groups of like-minded states will play an important role in discussing specific arms control measures. The 191 NPT states parties should aim for a comprehensive and binding agreement that balances different pillars: non-proliferation, disarmament and peaceful use of nuclear energy.

Keywords: Atomwaffen, NPT, Proliferation, Rüstungskontrolle, arms control, nuclear weapons

¹⁵ Siehe dazu Lyndon Burford/Oliver Meier/Nick Ritchie, Sidetrack or Kickstart? How to Respond to the US Proposal on Nuclear Disarmament, Bulletin of the Atomic Scientists, 19.4.2019, thebulletin.org/2019/04/sidetrack-or-kickstart-how-to-respond-to-the-us-proposal-on-nuclear-disarmament

¹⁶ Siehe Oliver Meier/Heather Williams, Conclusions, in: Lyndon Burford et al. (Eds.), Meeting in the Middle. Opportunities for Progress on Disarmament in the NPT, King's College London, Centre for Science Security Studies/Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), London/Berlin, 2019, S. 56–61, www.kcl.ac.uk/csss/assets/meeting-in-the-middle.pdf

¹⁷ Robert Einhorn, The NPT Review Process: The Need for a More Productive Approach, Arms Control Today, September 2016, www.armscontrol.org/ACT/2016_09/Features/The-NPT-Review-Process-The-Need-for-a-More-Productive-Approach

Sollte Deutschland dem nuklearen Verbotsvertrag beitreten? Ja!

Philipp Holz, geb. 1994, ist im Vorstand von ICAN Deutschland aktiv, der deutschen Sektion der Internationalen Kampagne zur Abschaffung von Atomwaffen. Er fordert die Bundesregierung auf, unmittelbare Konsequenzen aus den katastrophalen humanitären Folgen von Kernwaffen zu ziehen.



FOTO: PRIVAT

Mit der internationalen Ächtung werden Arsenale von Kernwaffen kleiner und die Hemmschwelle zum Einsatz steigt.

Die vermeintliche Unfehlbarkeit nuklearer Abschreckung wird nur selten hinterfragt. Oft werden Einwände als »luftiger Pazifismus« abgetan. Dabei hat uns gleich mehrmals nur Glück vor einem Atomkrieg bewahrt. Die Kubakrise im Jahr 1962 ist das bekannteste Beispiel.

Für gegenwärtige Regierungen sind Kernwaffen eine willkommene Gelegenheit, wie Dompteure im Tigerkäfig ihre eigene Stärke oder aber ihre Bündnistreue zu unterstreichen. Sie benutzen diese Waffen, um zu zeigen, dass sie außenpolitisch kompromisslos, technologisch fortschrittlich oder eben bereit sind, sich auch weiterhin mit Steuergeldern an der nuklearen »Monstrositätenschau« zu beteiligen.

Klar ist, dass die Bundesregierung eine kernwaffenfreie Welt will. Aber offensichtlich fehlen seit Jahrzehnten der Wille und der Mut, die richtigen Schritte zu gehen. Außenminister Heiko Maas wirbt für Abrüstungspolitische Maßnahmen, die bereits seit über zwei Jahrzehnten von den Kernwaffenstaaten blockiert werden.

Der im Jahr 2017 verabschiedete Vertrag über das Verbot von Kernwaffen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW) funktioniert hingegen schon jetzt als Mittel einer Diskursänderung. Kernwaffen werden nicht mehr als die sauberen, unfehlbaren Waffen angesehen, die sie nie waren. Allein im Jahr 2019 haben deshalb neun Finanzinstitute umfassende Strategien zum Ausschluss von Investitionen in Kernwaffen beschlossen. Mit der internationalen Ächtung einer bestimmten Waffenkategorie werden deren Arsenale kleiner und die Hemmschwelle zum Einsatz der Waffen steigt. Das haben die Übereinkommen über die Verbote von Chemiewaffen, Antipersonenminen und Streumunition gezeigt. Inzwischen haben 81 Staaten den TPNW unterschrieben und 35 ratifiziert.

Eine oft geäußerte Kritik ist, dass der TPNW den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons

– NPT) unterlaufen würde. Der Eindruck trügt, denn schon in der Präambel des Vertrags wird ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer wirksamen und vollständigen Umsetzung des NPT hingewiesen. Dieses Verständnis erstreckt sich auch auf die Überprüfungsmechanismen. Staaten sind im TPNW dazu verpflichtet, alle zuvor getroffenen Vereinbarungen mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) beizubehalten. Mit einem Beitritt zum TPNW wird deshalb für 136 Staaten auch das Zusatzprotokoll zu einem Übereinkommen über Schutzmaßnahmen verpflichtend, das sie zuvor nur freiwillig abgeschlossen hatten. Dies bedeutet eine Stärkung der Überprüfungsmechanismen gegenüber dem NPT.

Somit ist der TPNW nicht nur die richtige Konsequenz aus der Inhumanität von Kernwaffen. Er ist auch eine Chance für die Bundesregierung. Deutschland ist den nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat mit dem Vorhaben angetreten, »als glaubwürdiger Akteur für die Stärkung der internationalen Ordnung aufzutreten [und] noch sichtbarer Verantwortung im multilateralen System zu übernehmen«. Mit dem Abzug der US-amerikanischen Kernwaffen aus dem rheinlandpfälzischen Büchel und einem deutschen Beitritt zum TPNW könnte die Bundesrepublik diesem Versprechen gegenüber der Weltgemeinschaft Folge leisten und dem fortschreitenden Vertrauensverlust in den NPT und in die sicherheitspolitische Wirkmacht der Vereinten Nationen entgegenwirken.

In der Bevölkerung Deutschlands sind Kernwaffen jedenfalls extrem unbeliebt. Laut einer repräsentativen Greenpeace-Umfrage aus dem Jahr 2019 sprechen sich 82 Prozent der Bevölkerung gegen das Weiterbestehen von Kernwaffen aus. Der TPNW dreht die Stimmen all jener Staaten lauter, deren Interessen zuvor von den Kernwaffenstaaten ignoriert wurden. Es gibt also keinen besseren Zeitpunkt, als jetzt beizutreten.

Sollte Deutschland dem nuklearen Verbotsvertrag beitreten? Nein!

Jan Techau, geb. 1972, ist Senior Fellow und Direktor des Europaprogramms beim German Marshall Fund of the United States. Er plädiert gegen einen Beitritt Deutschlands zum Vertrag über das Verbot von Kernwaffen.

Deutschland sollte dem Vertrag über das Verbot von Kernwaffen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW) nicht beitreten. Es gibt keinen einleuchtenden politischen oder militärischen Grund, warum das Land ein Instrument verbieten sollte, das für seine eigene Sicherheit und seinen Schutz vor politischer Erpressung von Bedeutung ist. Der nukleare Schutzschirm der USA ist der entscheidende Grund dafür, dass Deutschland seine Außenpolitik an jener seiner demokratischen, westlichen Bündnispartner ausrichten kann, statt dauerhaft in den Einflussbereich Russlands oder Chinas oder anderer, nicht-freiheitlicher Kernwaffenstaaten zu fallen.

Solange Mächte über Kernwaffen verfügen, deren Ziel die Einschränkung der Handlungsfähigkeit Deutschlands ist, hat Deutschland ein Interesse am Schutz durch Kernwaffen seiner Alliierten. Es kann sich deshalb auch nicht mit seinen Partnern in der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO), die auch ein Nuklearbündnis ist, überwerfen.

Ein Verbot hätte nur dann Sinn, wenn auch Staaten, denen Verbote dieser Art gleichgültig sind, zur Einhaltung gezwungen werden könnten. Es gibt jedoch keine Instanz, die dauerhaft dazu in der Lage ist, die Durchsetzung des Rechts zu erzwingen. Staaten mandatieren und kontrollieren sich fallweise selbst, wie die Praxis der Vereinten Nationen eindrucksvoll beweist.

In einer solchen Rechtsrealität ist es nicht zielführend, ein nicht durchsetzbares Vertragswerk, das noch dazu den eigenen Interessen abträglich ist, zu unterstützen. Ein Verbot, das nicht durchsetzbar ist, unterminiert Geltung und Strahlkraft des Rechts. Das Verbot von Kernwaffen ist daher nicht nur politisch und militärisch abwegig, es schadet auch dem Ansehen des Völkerrechts insgesamt.

Nun ist es rechtstheoretisch und auch moralisch unbefriedigend, die Sinnhaftigkeit eines Verbots allein von der Möglichkeit seiner Durchsetzung

abhängig zu machen. Noch unmoralischer aber wäre es, das Land durch einen Akt reiner Gesinnungsethik, bei dem also die »richtige« Haltung wichtiger ist als das tatsächliche Ergebnis, in sicherheitspolitisch unwägbares Terrain zu lotsen. In einer unsicheren Welt, in der Sicherheit nicht auf dem Rechtsweg, sondern zuvorderst über eigene Stärke zu haben ist, werden die pragmatischen Erwägungen die theoretischen stets ausstechen. Für eine verantwortungsvoll handelnde Politikerin oder einen Politiker müssen sie das auch.

Die Kampagne zum Verbot von Kernwaffen weiß all dies und versucht deshalb, den moralischen Druck auf Regierungen zu verstärken. Ziel ist es, den innenpolitischen Preis für das Festhalten an nuklearer Abschreckung so zu erhöhen, dass Politikerinnen und Politiker nicht standhaft bleiben können. Das Fatale an dieser Strategie ist, dass sich dieser moralische Druck nur in offenen und demokratischen Gesellschaften aufbauen lässt, in denen Regierende sich der Wählerschaft stellen müssen. Autoritäre und diktatorische Regime kümmert diese Form der politischen Kosten-Nutzen-Rechnung nicht. So schwächt die Kampagne im globalen Ringen um Einfluss und Widerstandsfähigkeit die freiheitlichen Demokratien, also gerade jene Akteure, die noch am ehesten universelle Werte und Rechte gegen die Anfeindungen und Übergriffe autoritärer Regime verteidigen. Die tragische Ironie der Verbotskampagne ist es, dass sie das, was sie letztlich zu schützen vorgibt, am Ende schwächt.

Die eigene Position zum TPNW hängt im Kern davon ab, ob man zur Erlangung von Sicherheit in einer unsicheren Welt die Logik der Abschreckung, also von Macht und Gegenmacht, für legitim und ausschlaggebend hält oder nicht. Wer die Welt durch diese eher nüchterne, illusionslose Brille betrachtet, wird pragmatisch handeln. Das Verbot von Kernwaffen gehört nicht dazu.



FOTO: PRIVAT

Solange Mächte über Kernwaffen verfügen, hat Deutschland ein Interesse am Schutz durch Kernwaffen seiner Alliierten.

Leichtfertig in den Kampfeinsatz?

Die Waffensysteme der Zukunft werden weitgehend autonom sein und Entscheidungen selbstständig treffen können. Das bringt Chancen, aber auch eine Vielzahl an ethischen Fragen, sicherheitspolitischen Aspekten sowie rechtlichen und operativen Problemen mit sich.



Lena Strauß,
geb. 1990, hat in den Jahren
2017 bis 2019 als Forschungs-
assistentin im Projekt ›Internation-
al Panel on the Regulation of
Autonomous Weapons‹ (IPRAW)
bei der Stiftung Wissenschaft
und Politik (SWP) gearbeitet.

✉ lena.strauss@gmail.com

to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects – CCW).¹ Bereits seit dem Jahr 2014 wird über diese neue Technologie beraten.

Definition und Begrifflichkeiten

Doch genau bei der Frage nach der Definition dieser Systeme wurde offensichtlich, dass dieser Ansatz wenig zielführend ist. Denn wie soll man etwas regulieren, wenn man nicht genau weiß, wie der Regulierungsgegenstand aussehen wird und welche Fähigkeiten dieser haben wird? Nicht nur das physische Erscheinungsbild, sondern vielmehr die Fähigkeiten und Aufgaben dieser Systeme stellen Diplomatinen und Diplomaten sowie Fachleute vor eine Vielzahl an Fragen.

Schon vor den informellen Treffen und der sogenannten Gruppe von Regierungssachverständigen (Group of Governmental Experts – GGE)² wurde durch Initiativen aus der Zivilgesellschaft deutlich, dass die Verschiebung des Fokus von der Technologie hin zum Menschen vielsprechender sein könnte. So rückte etwa die Definition des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) die kritischen Funktionen eines Waffensystems, das heißt die Suche, Auswahl und den Angriff eines Zieles, in den Mittelpunkt.³ Mit dem Fokus auf die Rolle des Menschen kamen weitere Begrifflichkeiten, wie menschliches Urteil (human judgement) oder menschliche Beteiligung (human involvement) in den Dis-

Viele Letale Autonome Waffensysteme (Lethal Autonomous Weapon Systems – LAWS), Killerroboter oder Waffensysteme mit autonomen Funktionen sind unterschiedliche Bezeichnungen für unbemannte militärische Systeme, bei denen der Mensch nicht über Zielauswahl und -bekämpfung entscheidet. Diese unterschiedlichen Begriffe und die damit einhergehende Semantik für diese neue Waffentechnologie zeigen bereits auf, wie komplex und weitreichend diese junge Thematik in der Rüstungskontrolle ist. Deutlich wurden diese Herausforderungen im Laufe der Verhandlungen bei den Vereinten Nationen in Genf im Rahmen des Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed

¹ Aktuell sind 125 Staaten Vertragsparteien der CCW und somit Teilnehmer bei den Treffen der CCW. Hinzu kommen noch Staaten mit Beobachterstatus, zivilgesellschaftliche Akteure von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie aus der Wissenschaft und Forschung.

² In der GGE sind die Staatenvertreterinnen und -vertreter, also Diplomaten sowie Vertreter aus den Ministerien, versammelt, aber auch weitere Sachverständige, die durch die Staaten nominiert werden, und die Zivilgesellschaft können sich in dem Forum äußern.

³ Siehe International Committee of the Red Cross (ICRC), Autonomous Weapon Systems, Implications of Increasing Autonomy in the Critical Functions of Weapons, Expert Meeting, 15.–16.3.2016, Versoix, Schweiz, hier ab S. 71.

kurs, um die Mensch-Maschine-Interaktion zu beschreiben.⁴ Die Art und Weise der menschlichen Kontrolle über diese Systeme erwies sich als aussichtsreicher und greifbarer Ansatz im Gegensatz zu Autonomie. Insbesondere die einflussreiche Rolle der Kampagne zum Stopp von Killerrobotern⁵, ein Zusammenschluss zahlreicher engagierter nicht-staatlicher Organisationen (NGOs), sowie von Fachleuten aus Wissenschaft und Forschung wurde deutlich, als sie das Konzept der ›bedeutenden menschlichen Kontrolle‹ (meaningful human control) in die Diskussion einbrachten.⁶

Chancen und Möglichkeiten von Autonomie

In dieser Diskussion müssen auch die positiven Seiten von wenig bis gar keiner menschlichen Kontrolle über diese Waffensysteme und die Folgen ihres Einsatzes betrachtet werden. Von militärischer Seite wird wiederholt das Argument ins Feld geführt, dass LAWS bessere und genauere Entscheidungen treffen und somit die Zivilbevölkerung schonen könnten.⁷ Präzisere Zielerfassung und gezielter Einsatz von Munition und Waffentypen, die eine Reduzierung von Kollateralschäden zur Folge hätten, würden auch militärische Vorteile mit sich bringen.

Da diese Systeme auf Software und Algorithmen basieren, haben und kennen sie keine Emotionen. Komplexe Gefühle wie Angst, Unsicherheit und Furcht, die eine Mission negativ beeinflussen können, sind ausschließlich menschlicher Natur und nicht programmierbar.⁸ Diese fehlende emotionale Komponente im Entscheidungsprozess eines Waffensystems mit autonomen Funktionen könnten Entscheidungen ermöglichen, die auf operativer Ebene vorteilhaft wären.

Doch nicht nur bessere, sondern vor allem schnellere Entscheidungen könnten von diesen Systemen getroffen werden, was im Kampfgeschehen entscheidend ist. Durch die stetige Weiterentwicklung von Prozessoren und Sensoren können Daten und Informationen zunehmend in kürzerer Zeit und in größeren Mengen verarbeitet werden. Diese Fähigkeiten eröffnen eine große Unabhängigkeit vom menschlichen Operateur, sodass LAWS auch in ab-

Es wird oft argumentiert, dass LAWS genauere Entscheidungen treffen und somit die Zivilbevölkerung schonen könnten.

gelegenen Einsatzgebieten, wie Unterwasser, ohne stetige Kommunikationsverbindung ihre Aufträge erfüllen werden können.⁹

Waffensysteme mit autonomen Funktionen wären in der Lage, schneller als ein Mensch zu reagieren. Dies ist ein entscheidender Vorteil bei der zunehmenden Geschwindigkeit in kriegerischen Auseinandersetzungen und macht diese Systeme vor allem als Abwehrsysteme interessant.

Auch in Sachen Ausdauer und Konzentrationsfähigkeit sind Maschinen dem Menschen überlegen, insbesondere dann, wenn es sich um wiederholende Vorgänge handelt. Bei Menschen kann die Aufmerksamkeit sinken und Fehler können aufgrund von Ermüdung und Unkonzentriertheit auftreten. Software hingegen ermüdet nicht und kann simple Aktionen ohne Konzentrationsverlust und mit gleichbleibender Genauigkeit ausführen.

⁴ Siehe iPRAW, Focus on the Human-Machine Relation in LAWS, ›Focus on‹ Report, 3/2018, www.ipraw.org/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-29_iPRAW_Focus-On-Report-3.pdf

⁵ ›The Campaign to Stop Killer Robots‹ ist der Verbund, der auf der internationalen Ebene tätig ist. Die ›Tochterkampagne‹ in Deutschland heißt ›Killer Roboter stoppen!‹, www.killer-roboter-stoppen.de. Mitglieder der Kampagne zum Stopp von Killerrobotern sind unter anderem ›Article 36‹, eine britische NGO mit dem Fokus auf Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nicht-Weiterverbreitungsthemen, siehe www.article36.org, sowie International Committee for Robot Arms Control (ICRAC), eine NGO, die von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gegründet wurde und sich mit den Auswirkungen von militärischer Robotik beschäftigt, siehe www.icrac.net

⁶ Siehe Article 36, Key Elements of Meaningful Human Control, Background Paper, April 2016, www.article36.org/wp-content/uploads/2016/04/MHC-2016-FINAL.pdf; Heather M. Roff/Richard Moyes, Meaningful Human Control, Artificial Intelligence and Autonomous Weapons, Briefing Paper Prepared for the Informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, UN Convention on Certain Conventional Weapons, April 2016, www.article36.org/wp-content/uploads/2016/04/MHC-AI-and-AWS-FINAL.pdf

⁷ CCW, Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems, CCW/GGE.1/2018/WP.4 v. 28.3.2018: Humanitarian Benefits of Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapon Systems, Working Paper Submitted by the United States of America.

⁸ Siehe Colin Roberts, Killer Robots: Moral Concerns vs. Military Advantages, The National Interest, 3.11.2016, nationalinterest.org/blog/the-buzz/killer-robots-moral-concerns-vs-military-advantages-18277

⁹ Siehe iPRAW, Focus in Technology and Application of Autonomous Weapons, ›Focus On‹ Report, 1/2017, www.ipraw.org/wp-content/uploads/2017/08/2017-08-17_iPRAW_Focus-On-Report-1.pdf

Hinzu kommt, dass autonome Funktionen eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Gegner haben, da diese wissen, dass autonome Systeme ihren menschlichen Fähigkeiten – womöglich auch ihren Waffensystemen – überlegen sind. Damit wären sogenannte ›rote Linien‹ wesentlich glaubwürdiger, da keine Autorisierung durch einen Menschen, der

Autonome Funktionen haben eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Gegner.

möglicherweise aus emotionalen Gründen den Gegenschlag oder die Abwehrreaktion abbrechen könnte, zwischengeschaltet wäre.¹⁰

Waffensysteme mit autonomen Funktionen besitzen keine menschlichen Emotionen, wie beispielsweise Angst. Dies kann aus einer Perspektive des Konsequentialismus auch sinnvoll sein, da bei diesem ethischen Denkansatz der moralische Wert einer Handlung auf der Basis des Ergebnisses und seiner Konsequenzen zu bewerten ist. So steht nicht der Weg zum Ziel im Fokus des Ansatzes, sondern die Folgen der Handlung.

Probleme und Herausforderungen

LAWS bringen nicht nur positive oder vereinfachende Aspekte mit sich, sondern vielmehr auch ein breites Spektrum an Problemen und Herausforderungen, was militärische Operationen angeht. Aber auch ethische Implikationen, sicherheitspolitisch-strategische Herausforderungen sowie rechtliche Fragen müssen berücksichtigt werden.

Operative Folgen

Militärische Entscheidungsträgerinnen und -träger möchten jederzeit Kontrolle über ihre Waffensysteme und somit über taktische Flexibilität verfügen. So besteht die reale Gefahr, dass die eigenen Trup-

pen durch LAWS beschossen werden, weil ein System mangelhafte und unvorhersehbare Entscheidungen getroffen hat. Ein zusätzlicher, erschwerender Faktor ist die zunehmende Geschwindigkeit, die die Eingriffsmöglichkeiten beschränkt und somit menschliche Kontrolle limitiert. Diese Schnelligkeit auf operativer Ebene erhöht die Eskalationsgefahr von Konflikt dynamiken und kriegesischen Auseinandersetzungen.¹¹

In militärischen Operationen müssen Aktionen und Reaktionen von diesen Systemen – aber auch deren Interaktion mit gegnerischen LAWS – antizipierbar sein. Ihre Angriffe müssen präzise und wirksam sein. Menschliche Kontrolle kann diese Herausforderungen, die aufgrund extremer Geschwindigkeit und fehlendem menschlichen situativen Einschätzungsvermögen auftreten, deutlich abschwächen und mithin deeskalierend und entschleunigend wirken.¹²

Innerhalb des dynamischen Zielzyklus (dynamic targeting cycle)¹³ des amerikanischen Militärs, der aus den sechs Schritten ›find‹, ›fix‹, ›track‹, ›target‹, ›engage‹ und ›assess‹ (F2T2EA) besteht, werden zahlreiche und sich unter Umständen wiederholende Entscheidungen getroffen:

- Suchen und Finden des Zielobjekts (find);
- Identifikation, Lokalisierung und Klassifizierung des Zielobjekts (fix);
- kontinuierliche Verfolgung des Zielobjekts (track);
- Entscheidung über den Waffen- und Munitionseinsatz, Autorisierung, Überprüfung und Einbezug aller Richtlinien, unter anderem der Einsatzregeln (target);
- Ausführung des Angriffs (engage) sowie
- Auswertung des Angriffs (assess).

Dieser schematische Ablauf einer Zielerfassung und -auswahl ist ein sich wiederholender Prozess, der je nach Daten- und Informationslage abgebrochen und erneut begonnen wird. Der ›target‹-Schritt enthält ein Konglomerat an komplexen Entscheidungen, bei denen unterschiedliche Informationen wie Kollateralschäden, Gefährdung der Zivilbevölkerung und rechtliche Rahmenbedingungen, wie beispielsweise das Völkerrecht und Einsatzregeln einfließen müssen, um die legale Anwendung von Gewalt zu autorisieren.¹⁴ In diesem mehrstufigem

¹⁰ Siehe Amitai Etzioni/Oren Etzioni, Pros and Cons of Autonomous Weapons Systems, Military Review, Mai-Juni 2017, S. 72–81.

¹¹ Siehe Jürgen Altmann/Frank Sauer, Autonomous Weapon Systems and Strategic Stability, Survival, 59. Jg., 5/2017, S. 117–142.

¹² iPRAW, Focus on the Human-Machine Relation in LAWS, ›Focus on‹ Report, 3/2018, www.ipraw.org/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-29_iPRAW_Focus-On-Report-3.pdf

¹³ Siehe U.S. Air Force Doctrine/Curtis E. Lemay Center, Dynamic Targeting and the Tasking Process, Annex 3–60 Targeting, 15.3.2019, www.dctrine.af.mil/Portals/61/documents/Annex_3-60/3-60-D17-Target-Dynamic-Task.pdf

¹⁴ Merel A.C. Ekelhof, Lifting the Fog of Targeting: ›Autonomous Weapons‹ and Human Control Through the Lens of Military Targeting, Naval War College Review, 71. Jg., 3/2018, Artikel 6.

Prozess muss menschliche Kontrolle an unterschiedlichen Stellen mit variierender Ausprägung sichergestellt werden, da hier Fehler den Unterschied von Leben und Tod bedeuten.

Ethische Implikationen

Software hat keine menschlichen Emotionen und demnach keine Empathiefähigkeit, was im Kontext von Entscheidungen über Leben und Tod aus ethischer und moralischer Sicht notwendig ist.

Trifft ein autonomes Waffensystem solch eine Entscheidung, besteht die Gefahr, dass die Würde eines Menschen verletzt wird, da eine Maschine den Wert eines menschlichen Lebens nicht reflektieren kann. Der Mensch wird als solcher nicht vom System erkannt, sondern lediglich als zu bekämpfender Datenpunkt. Dementgegen steht der ethische und rechtliche Standard der Menschenwürde, der vor allem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Zivil- und Sozialpakt und auch im deutschen Grundgesetz in Artikel 1 fest verankert ist.

Diese Objektivierung des Menschen führt zur Verletzung seiner Menschenwürde, da das Verständnis über die Würde des Menschen und den Wert des menschlichen Lebens fehlt. Ein Mensch hingegen ist in der Lage, sein Handeln zu reflektieren und die nachfolgenden Konsequenzen für ein Menschenleben zu erfassen und abzuwägen. Dieser entscheidende Unterschied liegt in der moralischen Handlungsweise (moral agency), das heißt im ethisch verantwortlichen Handeln, zu dem Maschinen nicht in der Lage sind und infolgedessen sie keine Entscheidungen über menschliches Leben und Tod treffen dürfen sollten.¹⁵

Rechtliche Fragen

Waffensysteme mit autonomen Funktionen müssen so eingesetzt werden, dass der Mensch allen rechtlichen Bestimmungen, insbesondere denen des humanitären Völkerrechts, Folge leistet. Dies umfasst beispielsweise das Unterscheidungsgebot zwischen Kombattantinnen und Kombattanten sowie der Zivilbevölkerung, dem Prinzip der militärischen Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit des Angriffs. Diese Grundsätze müssen bei jedem Angriff berücksichtigt und immer wieder von Neuem



Menschen nehmen am 21. März 2019 vor dem Brandenburger Tor in Berlin an einer Kampagne des Vereins ›Facing Finance‹ zum Verbot von Killerrobotern teil.

FOTO: PICTURE ALLIANCE/WOLFGANG KUMM/DPA

in der spezifischen Situation bewertet werden, wofür aktuell noch menschliche Unterstützung aufgrund des situativen Verständnisses gebraucht wird. Jedoch ist menschliche Kontrolle über die Anwendung von Gewalt nicht als Voraussetzung im humanitären Völkerrecht ausdrücklich definiert. Auch hier gibt es eine Diskussion, ob menschliche Kontrolle dort nicht bereits indirekt angelegt ist.¹⁶

Zwei weitere Aspekte, Zurechenbarkeit und Haftbarkeit bei Fehlern, sind bisher auch noch nicht ausreichend geklärt. So ist offen, wer für mögliche Verstöße haftbar gemacht werden kann, also Angehörige des Militärs oder Softwareentwicklerinnen und -entwickler. Eine Maschine kann nicht zur Verantwortung gezogen werden, sollte ihr ein tödlicher Fehler unterlaufen. Auch hier ist das Verständnis über das System und seine Fähigkeiten sowie den spezifischen Einsatzkontext unerlässlich, um die Handlungen eines Systems überhaupt nachvollziehen zu können.¹⁷

Sicherheitspolitisch-strategische Folgen

Wie bereits bei den operativen Folgen des Einsatzes von Waffensystemen mit autonomen Funktionen erwähnt, besteht die Gefahr einer Eskalation, zu der auch ein mögliches Wettrüsten qualitativer Natur gehört. So ist nicht die Anzahl der Waffen entscheidend, sondern die Fähigkeiten eines Systems. Die stetige Verbesserung der Technik führt dazu, dass bessere Sensoren und Prozessoren die Gefähr-

¹⁵ iPRAW, Focus on Ethical Implications for a Regulation of LAWS, ›Focus on‹ Report 4/2018, www.ipraw.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-08-17_iPRAW_Focus-On-Report-4.pdf

¹⁶ iPRAW, Focus on Human Control, Focus on Report, 5/2019, www.ipraw.org/wp-content/uploads/2019/08/2019-08-09_iPRAW_HumanControl.pdf

¹⁷ Siehe Human Rights Watch/IHRC, Mind the Gap, The Lack of Accountability for Killer Robots, April 2015.

lichkeit und das Einsatzspektrum dieser Systeme potenziell vergrößern.¹⁸

Hinzu kommt der doppelte Verwendungszweck (dual-use) vieler Komponenten, die aus der Forschung für zivile Anwendungen hervorgehen. Sensoren für die Analyse und Auswertung der Umgebung eines Objekts werden beispielsweise für die Automobilindustrie produziert, können jedoch auch bei Waffensystemen als autonome Fähigkeit eingesetzt werden. Viele dieser Komponenten aus kommerzieller Produktion sind käuflich problemlos zu erwerben und können so ungebremsst auch an nicht-staatliche Akteure weiterverbreitet werden. Trotzdem ist immer noch eine sehr besondere Expertise für die Entwicklung eines funktionsfähigen Waffensystems mit autonomen Fähigkeiten aus den unterschiedlichen Komponenten nötig. Das Risiko

rateurin oder der Operateur – basierend auf seinem situativen Verständnis des operativen Umfelds und Kontexts sowie des eingesetzten Systems – in der Lage sein, eine fundierte Entscheidung über den Einsatz von Gewalt zu treffen und Möglichkeiten zur Intervention haben. Dies umfasst auch die Interaktion des Menschen mit der Maschine – zum Beispiel die Kommunikationsverbindung oder Bedienoberflächen – und insbesondere die stete Eingriffsmöglichkeit des Menschen in jedem Schritt des Zielzyklus, womit eine dauerhafte Kontrolle gegeben wäre.

Der Grad der menschlichen Kontrolle ist natürlich auch vom Einsatzumfeld abhängig, muss kontextabhängig sein und ausgeübt werden. In unübersichtlichen Einsatzkontexten, die sich schnell ändern und in denen sich die Zivilbevölkerung aufhält, ist mehr menschliche Kontrolle nötig als in übersichtlichen und klar abgegrenzten Kontexten.²⁰

Um negative Konsequenzen abzumildern, ist für den Einsatz von LAWS menschliche Kontrolle unabdingbar.

der Proliferation von LAWS kann deutlich gemindert werden, wenn sie weder entwickelt noch gebaut werden.

Um diese mehrdimensionalen Konsequenzen abzumildern beziehungsweise gänzlich zu verhindern, ist menschliche Kontrolle eine unabdingbare Voraussetzung für den Einsatz von Waffensystemen mit autonomen Funktionen.

Menschliche Kontrolle

Bis jetzt ist menschliche Kontrolle nicht definiert, jedoch gibt es Ansatzpunkte, was das Konzept im Kontext von Waffensystemen enthalten soll.

Seitens des Internationalen Gremiums zur Regelung autonomer Waffen (iPRAW)¹⁹ wurden dafür Mindestanforderungen definiert. So muss die Ope-

Regulierungsmöglichkeiten

Im Laufe der Diskussion bei den GGE-Treffen wurde deutlich, dass menschliche Kontrolle über die Anwendung von Gewalt immer mehr in den Fokus trat. Ob und wie sie als internationale Norm kodifiziert werden soll, darüber besteht kein Konsens zwischen den Vertragsstaaten der CCW.²¹ Für eine Regulierung gibt es mehrere Möglichkeiten, die von einem umfassenden Verbot bis lediglich der Überprüfung von Waffensystemen auf nationaler Ebene reichen. Letztere könnte beispielsweise nach Artikel 36 des ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte erfolgen.

Bereits im Jahr 2018 konnte sich die GGE auf Leitprinzipien einigen, die als Orientierungsgrundlage für die Beratungen der GGE dienen. Im Jahr 2019 wurde ein weiteres zu den nun insgesamt elf Prinzipien hinzugefügt.²² In diesem Katalog wird die Gültigkeit von humanitärem Völkerrecht in Bezug auf LAWS bekräftigt und ihre ethischen sowie rechtlichen Herausforderungen betont. Auch wird

¹⁸ Siehe Jürgen Altmann/Frank Sauer, Autonomous Weapon Systems and Strategic Stability, Survival, 59. Jg., 5/2017, S. 117–142.

¹⁹ Das »International Panel on the Regulation of Autonomous Weapons« (iPRAW) bestehend aus Wissenschaftlern aus der ganzen Welt und arbeitet interdisziplinär. Es hat den Prozess in Genf mit wissenschaftlicher Politikberatung und Berichten zu unterschiedlichen Aspekten zu LAWS begleitet, siehe auch www.ipraw.org

²⁰ iPRAW, Focus on Human Control, »Focus on« Report, 5/2019, www.ipraw.org/wp-content/uploads/2019/08/2019-08-09_iPRAW_HumanControl.pdf

²¹ Siehe Elvira Rosert, How to Regulate Autonomous Weapons, Steps to Codify Meaningful Human Control as a Principle of International Humanitarian Law, PRIF Spotlight, 6/2017, www.hsfr.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/Spotlight0617.pdf

²² Siehe CCW, Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems, Report of the 2019 Session of the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems, CCW/GGE.1/2019/3 v. 25.9.2019.

dem Menschen die Verantwortung und Haftbarkeit bei der Gewaltanwendung zugeschrieben und die Gefahr der Weiterverbreitung dieser Technologie erwähnt. Jedoch wird auch die friedliche Nutzung von intelligenten Systemen hervorgehoben und vor einer Vermenschlichung (Anthropomorphisierung) dieser Systeme gewarnt. Der operative Kontext, die Charakteristika und Fähigkeiten des gesamten Waffensystems werden angeführt, wenn die Qualität und der Umfang der Mensch-Maschine-Interaktion bestimmt werden soll.²³ Diese elf Prinzipien stellen eine Art von ›Soft Law‹ mit keinerlei rechtlicher Bindung dar. Sie können jedoch eine normative Wirkung entfalten, da sie im Konsens durch die Staatenvertreterinnen und -vertreter verabschiedet wurden.

Rechtlich bindende regulative Möglichkeiten in Form eines zusätzlichen Protokolls wären:

- erstens, ein umfassendes Verbot von Entwicklung und Einsatz von Waffensystemen, die über keine oder nicht ausreichende menschliche Kontrolle in den kritischen Funktionen verfügen;
- zweitens, das Einsatzverbot in international bewaffneten Konflikten, das jedoch die Entwicklung, Lagerung und möglicherweise den Einsatz im eignen Land erlaubt; oder
- drittens, die Verpflichtung eines Staates, die menschliche Kontrolle dieser Systeme bei der Anwendung von Gewalt sicherzustellen.²⁴

Sowohl den ethischen als auch den rechtlichen Herausforderungen könnte mit allen drei Optionen begegnet werden, jedoch würden die Gefahren einer Konflikteskalation oder eines Wettrüstens nur durch ein umfassendes Verbot gehemmt werden.

Wegweisende Treffen im Sommer

Zu Beginn der GGE-Treffen warb Deutschland für die im Koalitionsvertrag vereinbarte Ächtung, jedoch war auf diplomatischer Ebene schnell klar, dass diese nicht konsensfähig war. Dies führte in den Jahren 2017 und 2018 zur deutsch-französischen Initiative einer politischen Erklärung. In diesen Rahmen passen auch die im Jahr 2019 beschlossenen elf Leitprinzipien, die einen politischen Wegbereiter in die Richtung eines verbindlichen Übereinkommens darstellen könnten. Dabei besteht die große Herausforderung vor allem darin, die Delegationen aus Russland und den USA, die sich ei-

nem Abkommen verschließen, von einer Regulierung zu überzeugen und menschliche Kontrolle über Waffensysteme mit autonomen Funktionen zu kodifizieren.

Im Sommer 2020 treffen sich die Staatenvertreterinnen und -vertreter in Genf wieder, um über das weitere Vorgehen und eine mögliche Regulierung von Waffensystemen mit autonomen Funktionen zu beraten. Dort wird sich entscheiden, ob die UN weiterhin das Forum für dieses Thema sein werden. So könnten in Genf weitere Prinzipien oder sogar ein Verhandlungsmandat²⁵ für das Jahr 2021 verabschiedet werden. Möglich ist auch, dass engagierte Staaten außerhalb der CCW ein Übereinkommen erarbeiten, wie bereits in der Vergangenheit bei anderen Rüstungskontrollthemen – zum Beispiel Antipersonenminen – geschehen, sollte sich innerhalb der Vereinten Nationen weder ein Fortschritt noch eine Einigung andeuten.

Schlussendlich sollte menschliche Kontrolle über Waffensysteme mit autonomen Funktionen als Norm weiter etabliert werden und eine bindende Wirkung entfalten.

English Abstract

Lena Strauß

Engaging too Carelessly into Combat? pp. 64–69

Weapon systems with autonomous functions need to remain under human control. Despite the fact that technological innovations can improve procedures and enhance the processing of information, they cannot replace, among other things, human judgement and moral agency. Significant ethical, security, legal and operational concerns need to be addressed and taken into consideration during the informal meetings at United Nations. Eventually, the multidimensional risks call for a legally binding regulation that enshrines the norm of human control over the use of force in international law.

Keywords: Deutschland, moderne Waffen, Rüstungskontrolle, arms control, Germany, modern weapons

²³ Ebd.

²⁴ Siehe Statement of the ICRC Under Agenda Item 6(d), CCW, GGE on LAWS, 27–31.8.2018, Genf, bit.ly/2VOrxce

²⁵ Ein Verhandlungsmandat ist nötig, um ein völkerrechtlich bindendes Abkommen auszuhandeln.

Amerikanischer Druck auf die UN-Friedenssicherung

Die US-Regierung unter Präsident Donald Trump stellt die Leistungen der UN-Friedenssicherung infrage und hat Reformen beschleunigt. Finanzieller Druck und gestiegene Erwartungen kurzfristiger Erfolge bergen aber große Risiken für das System.



Carina Böttcher,
geb. 1991, ist Research Fellow
bei der Deutschen Gesellschaft
für Auswärtige Politik (DGAP).

✉ boettcher@dgap.org

Als Donald Trump Anfang des Jahres 2017 sein Amt als US-Präsident antrat, verhiieß dies schwierige Zeiten für das sichtbarste Instrument der Vereinten Nationen, die Friedenssicherung.¹ Trump bezeichnete bereits vor seinem Amtsantritt die UN als einen »Club, in dem sich die Leute treffen, reden und Spaß haben können.«² Besonders kritisierte er zu hohe finanzielle Beiträge der USA.³ Einige Wochen nach der Aufnahme der Amtsgeschäfte verkündete die Ständige Vertreterin der USA bei den UN Nikki Haley, die USA wollten alle Friedensmissionen grundsätzlich auf ihre Effizienz und Effektivität bei der Mandatsumsetzung überprüfen.⁴

Dies war zumindest rhetorisch ein Bruch mit der Vorgänger-Regierung. Unter Präsident Barack Obama zeigten die USA eine starke Unterstützung für die UN-Friedenssicherung, wie beispielsweise durch die Ausrichtung eines Truppensteller-Gipfels und die Steigerung der US-Beiträge in Form von Personal, Logistik und Training. Diese Unterstützung war jedoch historisch gesehen eine Ausnahme: US-Regierungen standen in den letzten Jahrzehnten der UN-Friedenssicherung oft kritisch gegenüber, besonders bezüglich des amerikanischen Anteils am Budget der UN-Friedenssicherung.

Nach fast drei Jahren lässt sich eine vorläufige Bilanz der Politik der Trump-Regierung in der UN-Friedenssicherung ziehen. Dazu eignen sich drei Bereiche, die die aktuelle US-Regierung zu politischen Prioritäten gemacht hat: Budgets, Leistungsbewertung von Friedenssicherungseinsätzen und die Reform der Friedens- und Sicherheitsarchitektur.

Ein genauer Blick auf diese Bereiche zeigt, dass UN-Generalsekretär António Guterres es schaffte, den politischen und finanziellen Druck der USA zu nutzen, um notwendige Reformen zu beschleunigen. Die US-Regierung konnte diese innenpolitisch als Erfolge ihrer Rhetorik verkaufen, auch wenn sie in einigen Bereichen Forderungen der Obama-Regierung fortführte, wie beispielsweise die Strukturreform zu unterstützen und auf mehr Leistungsbewertung zu drängen. Allerdings gefährdet die US-Regierung durch ihren rigorosen Kürzungsansatz im Budget die Handlungsfähigkeit der UN in gewaltsamen Konflikten.

Starke Kürzungen im Budget für Friedenssicherung

Die plakativen Forderungen nach Budgetkürzungen der Trump-Regierung in der UN-Friedenssicherung haben in den letzten Jahren ihr Engagement in anderen Bereichen überlagert. Bereits Anfang des Jahres 2017 kündigte sie an, ihren Beitrag zum Budget für UN-Friedenssicherung um 40 Prozent verringern zu wollen. Da die USA mit Abstand der größte Beitragszahler sind – im Jahr 2017 mit einem Anteil von 28,46 Prozent des Gesamtbudgets für Friedenssicherung –, hätte dies gravierende Folgen für die Zahlungsfähigkeit der UN gehabt.

¹ Der Artikel beruht auf einer Analyse der Autorin für eine Studie der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Budgetkrise und weniger Verlässlichkeit. Die USA setzen die UN-Friedensmissionen unter Druck, 28.11.2019, abrufbar unter [dgap.org/de/forschung/publikationen/budgetkrise-und-weniger-verlaesslichkeit](https://www.dgap.org/de/forschung/publikationen/budgetkrise-und-weniger-verlaesslichkeit); siehe auch Vereinte Nationen (VN), 1/2018 zum Thema Weltmacht gegen Weltorganisation.

² Donald Trump, Twitter, 26.12.2016, [www.twitter.com/realdonaldtrump/status/813500123053490176](https://twitter.com/realdonaldtrump/status/813500123053490176)

³ Vgl. Sebastian von Einsiedel/Cale Salih, The UN in the Era of Trump, www.cpr.unu.edu/the-un-in-the-era-of-trump.html

⁴ Nikki Haley, Remarks at a UN Security Council Thematic Briefing on UN Peacekeeping Operations, United States Mission to the United Nations (USUN), 6.4.2017, usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-meeting-on-the-situation-in-mali/

Allerdings werden die Beiträge der UN-Mitgliedstaaten zum Budget für Friedenssicherung auf der Grundlage eines Schlüssels berechnet, der sich unter anderem an ihrer Wirtschaftskraft bemisst. Der jeweilige Beitrag eines Mitgliedstaats wird als prozentualer Anteil am Gesamtbudget festgesetzt. Daher strebten die USA eine Reduktion des Gesamtbudgets an, um ihre eigenen Beiträge entsprechend zu reduzieren.

Seitdem hat sich vor allem auf Druck der USA das Friedenssicherungsbudget jedes Jahr verringert. Dieser Abwärtstrend begann bereits mit dem Haushaltsjahr 2014 (siehe Tabelle). Dies hatte zunächst vor allem mit der Verkleinerung und Schließung großer Friedensmissionen in den letzten Jahren zu tun. Mit dem starken Druck der Trump-Regierung hat sich der Trend allerdings verstärkt. Die USA setzen nun Reduktionen auch ohne die Bindung an sachliche Erwägungen durch. Dies wird am Beispiel der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO) deutlich: Das Budget von MONUSCO wurde im Jahr 2017 um acht Prozent gekürzt – das entspricht etwa 100 Millionen US-Dollar⁵ –, obwohl der UN-Sicherheitsrat mit der Stimme der USA kurz vorher ihre Mandatsaufgaben ausgeweitet hatte. Das Ergebnis einer laufenden strategischen Überprüfung der Mission wurde bei der Entscheidung nicht abgewartet.

Nach weiteren Reduktionen im zweiten und dritten Jahr der Trump-Regierung beläuft sich das Budget für die UN-Friedenssicherung im Haushaltsjahr 2019 bis 2020 auf 6,65 Milliarden US-Dollar. Auffällig ist, dass die Haushaltsverhandlungen der Mitgliedstaaten bereits das zweite Jahr in Folge erst nach dem Stichtag für das neue Budget am 1. Juli erfolgreich beendet werden konnten. Dies deutet darauf hin, dass die Verhandlungen zäher und konfrontativer geworden sind.

Neben den Kürzungen des Gesamtbudgets wurde unter Präsident Trump die sogenannte ›Peacekeeping Cap‹, eine vom US-Kongress im Jahr 1994 eingeführte Obergrenze von 25 Prozent für die US-Beiträge zur UN-Friedenssicherung, wieder konsequent angewandt. Gemäß dieser Regelung muss der Kongress jährlich entscheiden, die Obergrenze auszusetzen und weitere Mittel bereitzustellen. Wäh-

rend diese Ausnahme unter Präsident Obama jährlich vom Kongress gewährt wurde – wenn auch nicht immer bis zur vollen Höhe der Beiträge (Abbildung 1, S. 72) –, ersucht die aktuelle US-Regierung den Kongress nicht um Anhebung. Damit kann sie ihren verpflichtenden Beitrag in Höhe von 27,89 Prozent für 2019 bis 2020 am Budget für UN-Friedenssicherung nicht vollständig begleichen. Die USA häufen allein damit in jedem Haushaltsjahr etwa 200 Millionen US-Dollar Schulden gegenüber den

Die USA setzen nun Reduktionen auch ohne die Bindung an sachliche Erwägungen durch.

UN an. Beim letzten Bericht über die finanzielle Situation der Vereinten Nationen am 30. April 2019 waren die US-Beiträge mit insgesamt 1,087 Milliarden US-Dollar im Verzug.⁶ Somit offenbart sich eine Doppelstrategie der US-Regierung: Auf multilateraler Ebene wirkt sie auf Budgetkürzungen in der Friedenssicherung hin, gleichzeitig begleicht sie ihre Beiträge ohnehin nicht in voller veranschlagter Höhe.

Indem die US-Regierung die von der UN veranschlagten finanziellen Beiträge eigenmächtig kappt,

Tabelle 1: Gesamtbudget für die UN-Friedenssicherung in den Jahren 2014 bis 2020

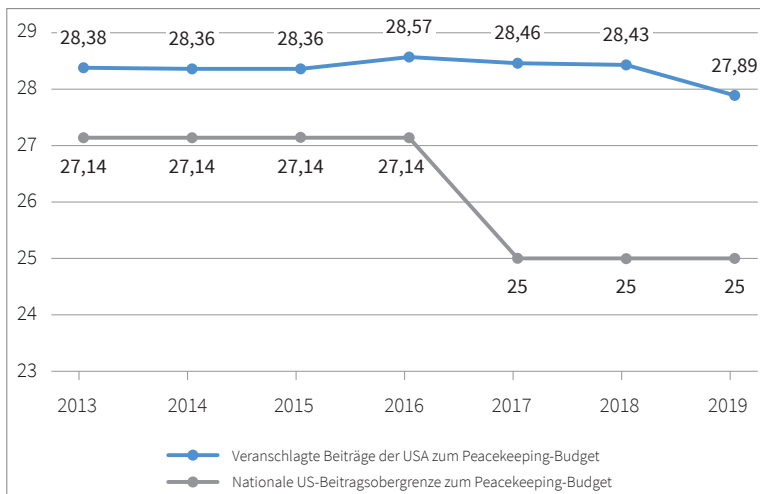
Haushaltsjahr (1. Juli bis 30. Juni)	Gesamtbudget der UN-Friedenssicherung (in Milliarden US-Dollar)
2014–15	8,46
2015–16	8,30
2016–17	7,86
2017–18	7,30
2018–19	7,02
2019–20	6,51

Quellen: UN-Dok. A/70/331/Add.1 v. 28.12.2015; UN-Dok. A/73/350/Add.1 v. 24.12.2018; Congressional Research Service, U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues, 25.4.2018, www.everycrsreport.com/reports/R45206.html#_Toc524537687

⁵ Katharina P. Coleman, The Dynamics of Peacekeeping Budget Cuts: The Case of MONUSCO, IPI Global Observatory, 10.7.2017, www.theglobalobservatory.org/2017/07/monusco-drc-peacekeeping-budget-cuts/

⁶ Financial Situation of the United Nations Statement by Jan Beagle, Under-Secretary-General Management Strategy, Policy and Compliance, Fifth Committee of the General Assembly at Its 73rd session, 7.5.2019, www.un.org/en/ga/fifth/73/statements/138.%20Financial%20Situation/C5_73_2r_ST_2019_05_07_Item_138_Financial%20Situation_USG%20MSPC.pdf

Abbildung 1: Verpflichtende US-Beiträge in Prozent zum UN-Friedenssicherungsbudget und nationale US-Beitragsobergrenze in den Jahren 2013 bis 2019



Quellen: UN-Dok. A/70/331/Add.1 v. 28.12.2015; UN-Dok. A/73/350/Add.1 v. 24.12.2018; Congressional Research Service, U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues, 25.4.2018, www.everycrsreport.com/reports/R45206.html#_Toc524537687

verletzt sie vertragliche Verpflichtungen gegenüber den UN. Diese Zahlungsmoral ist problematisch für die Organisation. Anfang des Jahres 2019 schlug Guterres angesichts einer sich verschärfenden Budget-Krise der UN Alarm. Das UN-Sekretariat kann laufende Kosten für die Friedensmissionen derzeit nur notdürftig decken, weil es Kompensationszahlungen für Blauhelmsoldaten an Staaten wie Äthiopien, Bangladesch, Ghana und Indien temporär aufschiebt.⁷ Damit geht das Risiko einher, dass Truppenstellerstaaten Kontingente aus wirtschaftlichen Gründen abziehen müssen.⁸ Gleichzeitig dürfte es den UN mit diesem Ausblick schwerer fallen, Truppen für Friedensmissionen von Mitgliedstaaten anzuwerben. Dies ist angesichts der gefährlichen Einsätze auf dem afrikanischen Kontinent ohnehin ein oft langwieriger Prozess.

Zudem dürften Rechenspiele langfristig nicht ausreichen, um die Missionen am Laufen zu halten. Zugunsten von mehr Handlungsspielraum bei finanziellen Engpässen hat der UN-Generalsekretär

Vorschläge gemacht, die Budgetregeln anzupassen. So beschlossen die Mitgliedstaaten im Jahr 2019, dass das UN-Sekretariat testweise für ein Jahr Gelder zwischen den einzelnen Missionen verschieben darf.⁹ Außerdem schlägt Guterres vor, Restmittel nicht mehr an die Mitgliedstaaten zurückzahlen, sondern daraus Rücklagen zu bilden. Beides kann jedoch nicht das grundlegende Problem der UN beheben, von wenigen großen Zahlerstaaten abhängig zu sein.

Die USA erhöhen den Leistungsdruck

Bereits unter Präsident Obama war es eine Priorität der USA, die Leistungen der Truppen in der Friedenssicherung überprüfbar zu machen, ihre Rechenschaftspflicht zu stärken und die Effizienz der Missionen zu steigern. Die aktuelle Regierung übernahm diese Priorität mit einer konfrontativeren Grundhaltung: Schon wenige Wochen nach ihrem Amtsantritt erklärte die Ständige US-Vertreterin Haley, die USA wollten sämtliche laufenden Friedensmissionen strategischen Überprüfungen unterziehen, um Möglichkeiten für mehr Effizienz und Effektivität auszuloten. Während der Sicherheitsratspräsidentschaft der USA im April 2017 unterstrich Haley die Bereitschaft, Friedensmissionen und ihren jeweiligen Beitrag zur Unterstützung der Situation im Einsatzgebiet und zur Erreichung der politischen Ziele des Sicherheitsrats auf den Prüfstand zu stellen.¹⁰

Auf US-Initiative beschloss der Sicherheitsrat im September 2018 eine Resolution zur Verbesserung und Evaluation der Leistungen von UN-Blauhelmen in der Friedenssicherung.¹¹ So soll ein umfassendes Evaluierungssystem eingeführt werden, durch das Fehlverhalten einzelner Personen in Missionen bewertet werden kann. Eine Forderung dieser Resolution ist es, Truppen leistungsgerecht zu bezahlen und Kompensationszahlungen an Truppenstellerstaaten im Fall von Fehlverhalten des Personals im Einsatz zu verringern. Letzteres hat die Kritik einer breiten Gruppe von Mitgliedstaaten, darunter viele große Truppenstellerstaaten, auf sich gezogen. Mit der Forderung nach Kürzungen der Kompensations-

⁷ Truppenstellerstaaten erhalten für jede Soldatin und jeden Soldaten, die oder der in UN-Einsätze entsandt wird, von den UN eine monatliche finanzielle Kompensation. Vgl. Wasim Mir, The UN's Precarious Financial Situation Places Missions and People at Risk, IPI Global Observatory, 26.4.2019, www.theglobalobservatory.org/2019/04/un-precarious-financial-situation-places-missions-people-at-risk/

⁸ Paul D. Williams, In US Failure to Pay Peacekeeping Bills, Larger UN Financing Questions Raised, IPI Global Observatory, 23.10.2018, www.theglobalobservatory.org/2018/10/in-us-failure-pay-peacekeeping-bills-larger-financing-questions-raised/

⁹ UN Doc. A/C.5/73/L.36 v. 3.7.2019.

¹⁰ USUN, Remarks at a UN Security Council Thematic Briefing on UN Peacekeeping Operations, 6.4.2017, usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-meeting-on-the-situation-in-mali

¹¹ UN-Dok. S/RES/2436 v. 21.9.2018.

zahlungen in der Friedenssicherung stellen die USA und andere einen langjährigen Pakt in Frage: Westliche Industriestaaten zahlen den Löwenanteil für die Friedenssicherung und kompensieren damit indirekt ärmere Staaten dafür, dass ihre Soldatinnen und Soldaten die gefährlichen Einsätze auf sich nehmen. Derzeit zahlen die UN für jede Soldatin und jeden Soldaten in UN-Missionen monatlich einen Beitrag von 1428 US-Dollar an den Entsendestaat.

Dass das Drängen der USA auf eine bessere Leistungsevaluation Früchte trägt, zeigt ein umfassendes Paket von Reformen, das derzeit durch das UN-Sekretariat umgesetzt wird oder bereits umgesetzt wurde: Es hat die geforderten, unabhängigen Überprüfungen aller Missionen durchgeführt und ein datenbasiertes System zur Evaluation der Leistungen von Friedensmissionen eingeführt. Bedienstete der Hauptabteilung Friedensmissionen (Department of Peace Operations – DPO) führen inzwischen Vorabprüfungen von Truppen- und Polizeikontingenten vor deren Entsendung durch. Außerdem überprüfen sie regelmäßig die Leistungen einzelner UN-Blauhelme im Einsatz, um Verantwortung und Rechenschaftspflicht zu stärken. Verfehlungen sollen unabhängige und schnelle Untersuchungen nach sich ziehen, deren Ergebnisse auch mit den Entsendestaaten aufgearbeitet werden sollen. Außerdem hat UN-Generalsekretär Guterres gleich zu Beginn seiner Amtszeit Maßnahmen ergriffen, um die Prävention weiterer Fälle von sexueller Ausbeutung, die Aufklärung entsprechender Verfehlungen und den Opferschutz im UN-System zu verbessern. Die US-Regierung hatte die Missbrauchsskandale als einen Grund für eine verschärfte Politik in der Friedenssicherung und Skepsis gegenüber der Leistung von Blauhelmen genannt.

Viele der Reformen werden unter Guterres' Initiative ›Action 4 Peacekeeping‹ (A4P) durchgeführt, zu deren Zielen sich bereits über 150 Mitgliedstaaten durch eine freiwillige Erklärung bekannt haben.¹² Dies zeigt, dass viele Staaten Neuerungen in der Friedenssicherung befürworten, die die Leistung stärker in den Blick nehmen und befördern. Druck und schwebende Drohungen der USA haben jedoch eine schnelle Umsetzung einiger Neuerungen veranlasst.

Die genannten Maßnahmen zur Stärkung der Rechenschaftspflicht von UN-Blauhelmen und der besseren Evaluierung ihrer Leistungen waren notwendig. Blauhelme sind vor Ort in Krisengebieten

das sichtbarste Zeichen des UN-Engagements. Ihr Verhalten hat daher große Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Organisation und ihrer Maßnahmen sowie ihrer Akzeptanz durch die lokale Bevölkerung. Indem der UN-Generalsekretär die A4P ins Leben rief, konnte er auch konfrontative Forderungen der USA in ein inklusives Format überführen und die inhaltliche Hoheit über Reformen gewinnen. So können die Maßnahmen von einer breiten Anzahl der UN-Mitgliedstaaten unterstützt werden.

Andere von den USA geforderte Maßnahmen liefen jedoch nach anfänglich plakativen Forderungen

Andere von den USA geforderte Maßnahmen liefen jedoch nach anfänglich plakativen Forderungen ins Leere.

rungen eher ins Leere. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass die Ergebnisse der im Jahr 2017 durchgeführten strategischen Überprüfungen von Missionen nicht grundsätzlich den Ausschlag für Anpassungen in den Mandaten von Friedensmissionen gaben. Darin zeigt sich, dass die Überprüfungen zunächst vor allem auch dazu gedient haben, Druck aufzubauen und Drohungen zu untermauern.

USA als Reformtreiber der UN-Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Eine weitere langfristige Priorität der USA, die die aktuelle Regierung übernahm, war die Reform der Friedens- und Sicherheitsarchitektur der UN. Aus Sicht der Trump-Regierung ging es dabei um die Verschlinkung multilateraler Strukturen und den Abbau von Bürokratie. Auch Guterres sah einen Bedarf für grundlegende Reformen und hatte bereits in seiner Bewerbung im Jahr 2016 angekündigt, die Friedens- und Sicherheitsarchitektur in den Blick zu nehmen.¹³ Bereits kurz nach seinem Amtsantritt legte er umfassende Reformvorschläge vor. Damit kam er der reformorientierten US-Politik auch unter der Trump-Regierung zupass.

Die wichtigste Neuerung der im Januar 2019 in Kraft getretenen Reform ist die Zusammenlegung der Steuerung von Friedenssicherungseinsätzen

¹² United Nations, Action For Peacekeeping – Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations, peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf

¹³ The President of the General Assembly, Secretary-General Election, Vision Statement Portugal, António Guterres, 4.4.2016, www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April_Secretary-General-Election-Vision-Statement_Portugal-4-April-20161.pdf



UN-Friedenstruppen sind oftmals die einzige Möglichkeit, um einen Konflikt zu beruhigen: Sambische Friedenstruppen der Mission der Vereinten Nationen im Sudan (UNMIS) patrouillieren in Abyei an der Grenze zu Sudan und Südsudan.

UN PHOTO: STUART PRICE

und Politischen Missionen in einer neuen Hauptabteilung Friedensmissionen (Department of Peace Operations – DPO), die die bisherigen doppelten Regionalstrukturen in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) und Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) ersetzt. Zudem haben die UN mehr Entscheidungskompetenzen für die Friedensmissionen vom Sekretariat ins Feld zu den Missionsleiterinnen und -leitern verlagert und geeignete Stellen dezentralisiert. Dadurch wurde Bürokratie im UN-Sekretariat abgebaut.

Während Guterres selbst dringenden Reformbedarf in den UN sah, nutzte er die Reformmaßnahmen

Während Guterres selbst dringenden Reformbedarf sah, nutzte er die Reformmaßnahmen auch, um mit den USA zu kooperieren.

men auch, um mit den USA zu kooperieren und diese in ihrer konfrontativen Position gegenüber der Organisation mitzunehmen. Es gelang ihm so, eine solide Arbeitsbeziehung zur Ständigen Vertreterin Haley aufzubauen, ohne die er als neuer Generalsekretär massiv geschwächt gewesen wäre. Die

USA konnten sich durch die Unterstützung dieser Reformen wiederum auf die Fahnen schreiben, im UN-Sekretariat für mehr Effizienz gesorgt zu haben. Während es den USA unter Trump auch bei der Reform vor allem um Einsparungen und weniger Bürokratie ging, musste Guterres dafür sorgen, dass daraus auch funktionale Verbesserungen für die Arbeit der Organisation entstehen konnten. Erste Bewertungen aus dem Umfeld des UN-Sekretariats deuten darauf hin, dass dies gelungen ist. Vor allem die Verschiebung von mehr Entscheidungskompetenzen in die Feldmissionen wird als sinnvoll hervorgehoben.

Gemischte Bilanz, Gefahren für die Friedenssicherung

Trotz harscher Rhetorik aus der Trump-Regierung besteht derzeit die Ansicht fort, dass die UN-Friedenssicherung durch die Stabilisierung von Konflikttherden auch im nationalen Interesse der USA liegt. Aber die Verunsicherung in den UN und die Furcht vor weiteren finanziellen Einschnitten ist groß. Die Verlässlichkeit des größten Beitragszahlers ist rapide gesunken, Verhandlungen sind zäh und werden von Drohungen der USA untermauert.

Die aktuelle US-Politik in der Friedenssicherung wird von einem übergreifenden Narrativ der Verschlinkung und Effizienz dominiert. Finanzielle Einsparungen haben für die Trump-Regierung die höchste Priorität und werden gegen Widerstände in den UN durchgesetzt. Anvisierte Kürzungen sind nicht grundsätzlich mit sachpolitischen Zielen hinterlegt und gefährden so die Verlässlichkeit der UN als Sicherheitsgarant und schützende Instanz in Krisengebieten. Die aktuell dramatische finanzielle Lage der Vereinten Nationen, zu einem großen Teil mit verursacht durch das Zurückhalten von US-Beiträgen, gefährdet die Funktionsfähigkeit von Missionen. So musste beispielsweise Ruanda ein bereits zugesagtes Truppen-Kontingent für die Mission in der Zentralafrikanischen Republik zurückziehen.¹⁴

Gleichzeitig hat die Trump-Regierung den Leistungsdruck für die UN in der Friedenssicherung erhöht. Sie fordert schnelle Resultate in der Umsetzung von Mandaten. Es fehlt die Geduld für langfristiges Engagement durch Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung. Die Arbeit der Missionen in komplexen Krisen braucht jedoch Zeit und schreitet nicht linear voran.

¹⁴ Wasim Mir, Strengthening UN Finances to Avoid Crisis for Missions and People, UN Foundation, 29.4.2019, unfoundation.org/blog/post/strengthening-un-finances-to-avoid-crisis-for-missions-and-people/

Es gibt aber auch positive Nebeneffekte des hohen Reformdrucks: Weil António Guterres in der Umsetzung seiner Pläne für die Friedens- und Sicherheitsarchitektur und die A4P eines der mächtigsten Mitglieder einbinden musste, konnte er in einer großen Bürokratie wie dem UN-System ambitionierte Reformen durchsetzen. Bürokratieabbau und Initiativen zur Leistungsverbesserung und der Rechenschaftspflicht von UN-Blauhelmen waren notwendig und können langfristig positive Effekte in den UN haben. Zweischneidig ist hierbei allein die skeptische amerikanische Grundhaltung und schwebende Drohungen: Sie befördern die schnelle Umsetzung von Initiativen, können aber den UN auch schaden. Zum Beispiel, wenn die Reformen die Konflikte zwischen Truppenstellerstaaten und großen Zahlerstaaten in der Friedenssicherung vertiefen. Um diese Konflikte zu vermeiden, braucht Guterres verlässliche Partner, die vermitteln. Hier sind Deutschland und andere Unterstützer der UN-Friedenssicherung gefragt. Anstatt Kompensationen an Leistung zu koppeln, sollten die USA und andere westliche Staaten weiterhin auf die Unterstützung von Truppenstellerstaaten setzen, zum Beispiel durch mehr ergänzendes Training. Hierfür gibt es bereits gute Angebote, die es weiter auszubauen gilt.

Zudem ist abseits der großen politischen Prioritäten der US-Regierung weiter Raum für konstruktives Engagement in der Friedenssicherung: Wie bereits unter der Obama-Regierung nimmt die Unterstützung der USA im Bereich Training stetig zu. Über freiwillige Beiträge stellen sie unter anderem Expertise und Trainingsmaterialien für Trainingskurse am UN-Regionalservicezentrum in Entebbe, Uganda, zur Verfügung. Durch die Trainings werden Kommandostrukturen, Disziplin und die interne Aufsicht gestärkt. Darüber hinaus gibt es Trainingsinitiativen der USA, bei denen die Vereinten Nationen nicht Leistungsempfänger sind, aber indirekt profitieren: So führt das US-Kommando für Afrika regelmäßige Trainings und Übungen mit den Armeen afrikanischer Truppenstellerstaaten für Friedenseinsätze durch. Auch in der Ausbildung von Polizeikräften für Friedenseinsätze sind die USA sehr aktiv.

In der aktuellen Situation gilt es für Deutschland und gleichgesinnte Unterstützerstaaten, gerade solche niederschweligen Möglichkeiten zur Kooperation mit den USA zu identifizieren und zu nutzen. Sie sollten auch die Reformbestrebungen des UN-Generalsekretärs für Leistungen und Finanzierung unterstützen. In Bezug auf die Finanzierung bleibt zu hoffen, dass eine mögliche neue US-Regierung ab dem Jahr 2021 den Kurs abmildert und Schulden tilgt, wie es die Obama-Regierung nach der Amtszeit von Präsident George W. Bush

tat. Dennoch sollten Gespräche über mögliche andere Finanzierungsmodelle aufgenommen werden. Die UN-Friedenssicherung ist zu abhängig von wenigen großen Zahlerstaaten.

Es gibt weitere Maßnahmen, die Deutschland zusammen mit Gleichgesinnten zur Stärkung der UN-Friedenssicherung vorantreiben kann: Strategische Überprüfungen sollten in Zukunft durch unabhängige Sachverständige außerhalb des UN-Systems durchgeführt und rechtzeitig vor Mandats-

Anstatt Kompensationen an Leistung zu koppeln, sollten die USA auf die Unterstützung von Truppenstellerstaaten setzen.

verlängerungen vorgelegt werden. Unter dem Druck, Missionen zu verkleinern, sollten sich Deutschland und andere außerdem dafür einsetzen, dass Übergangsprozesse besser gestaltet werden. Beispielsweise können viele Aufgaben der UN-Friedenssicherung auch an politische Missionen übergeben werden. Diese sind kleiner und günstiger, können aber auch am Schutz der Zivilbevölkerung mitwirken. Auf diese Weise können die Vereinten Nationen trotz geringerer finanzieller Mittel ein Garant von Menschenrechten und Sicherheit bleiben.

English Abstract

Carina Böttcher

American Pressure on UN Peacekeeping pp. 70–75

The US administration under President Donald Trump has started its term with strong rhetoric against the UN. It announced budget cuts and reviews of peacekeeping operations. After three years, the results of its policies are more ambivalent: The US demands for a better peacekeeping performance and the reform of the peace and security architecture have led to positive effects. However, the non-negotiable US positions on performance also threaten to deepen conflicts between the large troop contributor countries. Furthermore, the US government's continuous pressure to cut peacekeeping budgets risks the UN's capacity to act as a security provider in areas of conflict.

Keywords: Finanzierungsfragen, Friedenssicherung, USA, budget, peacekeeping operations

Ernährung und Landwirtschaft als Schlüssel für die SDGs

Die Welt verfehlt die Erreichung ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Der Ansatz des Ernährungssystems und dessen Integration in internationale Entwicklungsagenden ermöglicht die Identifizierung von Entwicklungspfaden. Sie können Synergien zwischen den SDGs fördern und Zielkonflikte minimieren.



Dr. Michael Euler, geb. 1982, ist Associate Professional Officer im Büro des stellvertretenden Generaldirektors für Klima und natürliche Ressourcen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO).

✉ michael.euler@fao.org

Im September 2019 versammelten sich die Staatsoberhäupter der Welt zum Hochrangigen politischen Forum über nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF), um den Fortschritt hinsichtlich der Erreichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) zu diskutieren.¹ Im vierten Jahr der Umsetzung der Agenda 2030 zeichnet die Sonderausgabe des jährlichen Fortschrittsberichts des Generalsekretärs der Vereinten Nationen António Guterres ein düsteres Bild. Zwar hat die internationale Staatengemeinschaft Erfolge bei der Reduzierung extremer Armut, der Reduzierung der Kindersterblichkeitsrate sowie dem Zugang zu Elektrizität und zu sicherem Trinkwasser ausgeweitet, doch das Tempo dieses

Fortschritts ist nicht ausreichend, um die Ziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen.² Kein Staat ist auf dem Weg, die Zielvorgaben der SDGs zu erfüllen.³

Rückschritte bei der Hungerbekämpfung

Ein Bereich, in dem sogar Rückschritte zu verzeichnen sind, ist das Ziel 2 der SDGs. Während das Ziel hauptsächlich mit der Beendigung des Hungers und der Mangelernährung assoziiert wird, beinhalten seine Unterziele auch die Steigerung der Produktivität und der Einkommen von Kleinbäuerinnen und -bauern, die Sicherstellung nachhaltiger landwirtschaftlicher Produktionssysteme sowie den Erhalt der genetischen Vielfalt von Pflanzen und Tieren. Neueste Daten belegen, dass die Staatengemeinschaft keines dieser Unterziele erreicht beziehungsweise die Datenlage keine seriöse Schätzung über den Status der Zielerreichung zulässt.⁴ Die Zahl der weltweit unterernährten Menschen lag im Jahr 2019 bei 821 Millionen (Abbildung 1, S. 77). Gleichzeitig litten geschätzt etwa zwei Milliarden Menschen an moderater oder schwerer Ernährungsunsicherheit, 149 Millionen Kinder waren für ihr Alter zu klein und über zwei Milliarden Menschen waren übergewichtig oder fettleibig.⁵

¹ Die hier zum Ausdruck gebrachten Standpunkte sind die des Autors und spiegeln nicht die der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) wider.

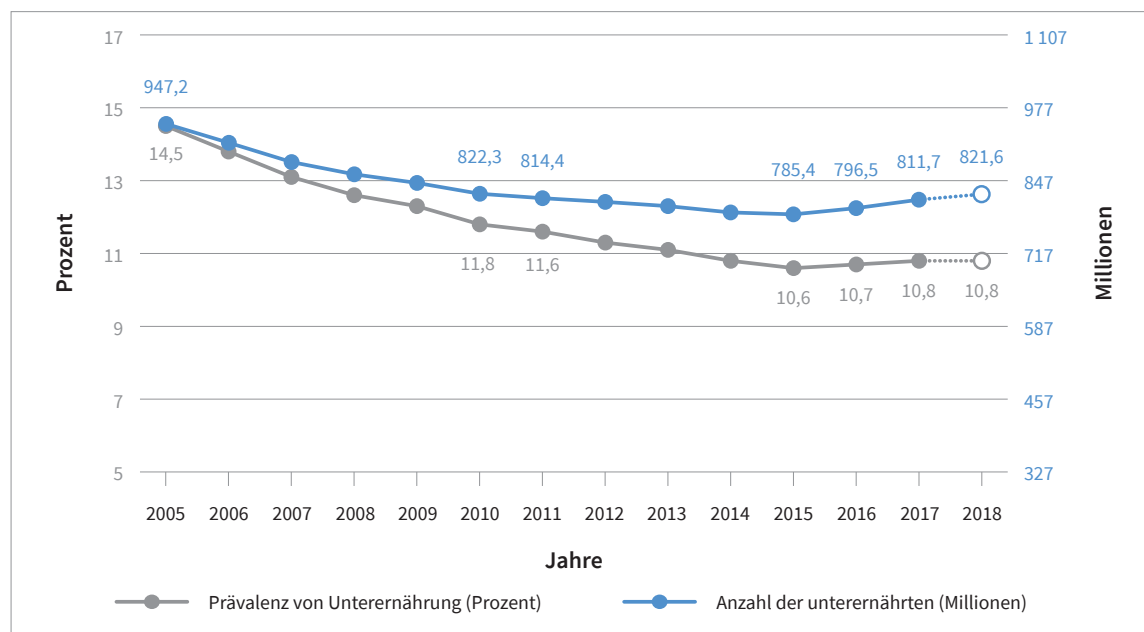
² Vereinte Nationen, Ziele für Nachhaltige Entwicklung, Bericht 2019, New York 2019, www.un.org/Depts/german/pdf/SDG%20Bericht%20aktuell.pdf

³ Sustainable Development Report 2019, Transformation to Achieve the Sustainable Development Goals, Bertelsmann Stiftung und Sustainable Development Solutions Network, New York 2019, s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_sustainable_development_report.pdf

⁴ FAO, Tracking Progress on Food and Agriculture-Related SDG Indicators, Rom 2019, www.fao.org/sdg-progress-report/en/

⁵ FAO et al., The State of Food Security and Nutrition in the World 2019: Safeguarding Against Economic Slowdowns and Downturns, Rom 2019, www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf

Abbildung 1: Anzahl und Anteil weltweit unterernährter Menschen



Quelle: FAO/IFAD/UNICEF/WFP/WHO, The State of Food Security and Nutrition in the World 2019 (SOFI), Rom 2019, siehe auch www.fao.org/sdg-progress-report/en/#sdg-2

Während diese Zahlen inakzeptabel hoch sind, sind sie doch nur ein Symptom globaler Ernährungsmuster und landwirtschaftlicher Praktiken⁶, die das Gleichgewicht zwischen Menschen und dem Planeten gefährden. Die gegenwärtige Form der Produktion, Aggregation, Verarbeitung, Verteilung, des Konsums und der Entsorgung von Nahrungsmitteln und anderen Agrarprodukten führt nicht nur zu Hunger, anderen Formen der Fehlernährung und assoziierten Gesundheitsproblemen, sie verfehlt den Anstoß inklusiver sozio-ökonomischer Entwicklung, übersteigt die ökologische Tragfähigkeit der Erde und ist ein Hauptverursacher des Klimawandels (Abbildung 2, S. 78).

Die ökologischen Auswirkungen der Erweiterung landwirtschaftlicher Flächen beinhalten die Degradierung natürlicher Ressourcen, den Verlust von Biodiversität und die Übernutzung von Ökosystemleistungen.⁷ Die Konzentration der Nahrungsmittelproduktion auf eine geringe Anzahl von

Nutzpflanzen und -tieren, beschleunigt das Verschwinden lokaler Arten domestizierter Pflanzen sowie Tiere und untergräbt die Widerstandsfähigkeit landwirtschaftlicher Systeme.⁸ Die Landwirtschaft nutzt rund 70 Prozent des globalen Frischwassers,⁹ verschmutzt Böden und Luft durch übermäßige Stickstoff- und Phosphordüngung¹⁰ und emittiert rund ein Viertel aller globalen Treibhausgasemissionen.¹¹ Weltweit gehen rund 14 Prozent aller Nahrungsmittel zwischen Nachernte bis zum Handel verloren.¹²

Globale Schätzungen gehen davon aus, dass Übergewicht und Fettleibigkeit gesamtgesellschaftliche Kosten von rund 500 Milliarden US-Dollar im Jahr verursachen. Die Kosten aller Formen der Mangelernährung werden auf bis zu 3,5 Billionen US-Dollar beziffert.¹³ Ernährung und Landwirtschaft schaffen oftmals keine ausreichende Lebensgrundlage für Kleinbäuerinnen und -bauern. Rund 80 Prozent aller armen Menschen weltweit leben

⁶ In diesem Artikel beinhaltet der Begriff Landwirtschaft auch Forstwirtschaft, Fischerei und Aquakultur.

⁷ UN Doc. IPBES/7/10/Add.1 v. 29.5.2019.

⁸ Ebd.

⁹ Bruce Campbell et al., Agriculture Production as a Major Driver of the Earth System Exceeding Planetary Boundaries, Ecology and Society (ECOL SOC), 22. Jg., 4/2017, S. 8.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems, Summary for Policymakers, www.ipcc.ch/srccl/chapter/summary-for-policymakers/

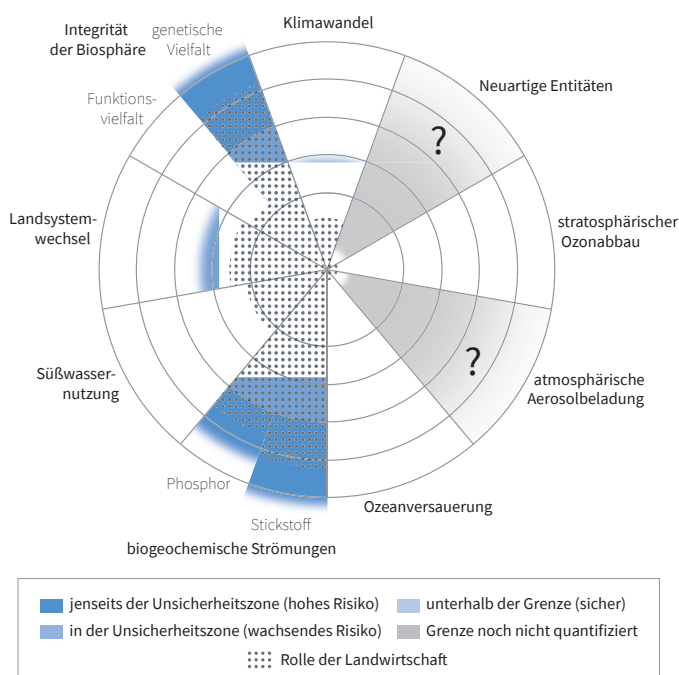
¹² Die Verluste im Handel sind nicht enthalten. FAO, The State of Food and Agriculture 2019: Moving Forward on Food Loss and Waste Reduction, Rom 2019, www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf

¹³ FAO, The State of Food and Agriculture 2013: Food Systems for Better Nutrition, Rom 2013, www.fao.org/3/i3300e/i3300e.pdf

im ländlichen Raum und die Landwirtschaft bildet die Lebensgrundlage des überwiegenden Teiles dieser Menschen.¹⁴

Der Druck auf die Landwirtschaft wächst. Schätzungen gehen davon aus, dass die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2050 auf 9,7 Milliarden Menschen anwachsen wird. Diese werden im Vergleich zu heute etwa 56 Prozent mehr Kalorien benötigen.¹⁵ Auch die Folgen des Klimawandels werden zunehmend spürbar. Klimatische Veränderungen fördern die Verbreitung von Schädlingen und Krankheiten. Das häufigere Auftreten von Extremwetterereignissen wie Dürren und Überschwemmungen hat negative Folgen für Ernteerträge.¹⁶ Bereits heute sind Milliarden Hektar landwirtschaftlicher Böden degradiert. Jährlich kommen weitere zwölf Millionen Hektar hinzu.¹⁷

Abbildung 2: Planetarische Grenzen und Einfluss der Landwirtschaft



Status von neun planetarischen Grenzen, sowie des geschätzten Einflusses der Landwirtschaft auf den Status dieser Grenzen. Die planetarische Grenze liegt zwischen dem sicheren Bereich und jenem mit wachsendem Risiko. Quelle: Bruce Campbell et al., Agriculture Production as a Major Driver of the Earth System Exceeding Planetary Boundaries, Ecology and Society (ECOL SOC), 22. Jg., 4/2017, S. 8.

Wechselwirkungen zwischen den SDGs nutzen

In ihrer Gesamtheit erscheinen diese Probleme zu komplex und überwältigend, um sie zu lösen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und die SDGs bieten einen Rahmen zur Abbildung komplexer Entwicklungsprobleme. Dieser Rahmen erleichtert den Fokus auf bestehende Verbindungen zwischen den einzelnen SDGs sowie zwischen den Dimensionen nachhaltiger Entwicklung. Sie unterstreicht dabei gleichzeitig die Bedeutung von Synergien und Wechselwirkungen. Auch die politische Erklärung des HLPF erkennt das Potenzial holistischer Ansätze und damit die Förderung nachhaltiger Entwicklung.¹⁸ Eine Analyse der Wechselwirkungen zwischen den einzelnen SDGs zeigt, dass die Zahl existierender Synergien die Zahl der Zielkonflikte deutlich übersteigt.

Ein Blick auf die Wechselwirkungen zwischen Ziel 2 und den anderen SDGs macht deutlich, dass insbesondere mit dem Unterziel 2.3 die Verdoppelung landwirtschaftlicher Produktivität und der Einkommen von Kleinbäuerinnen und -bauern eine Vielzahl an Zielkonflikten enthält. Der Weg hin zu einer nachhaltigen Ernährung und Landwirtschaft kann somit nicht über die Verfolgung einzelner Ziele beschränkt werden. Vielmehr müssen Ansätze verfolgt werden, die bestehende Synergien unter den SDGs nutzen und Zielkonflikte minimieren. Das Konzept des Ernährungssystems ist ein solcher Ansatz und ein Instrument, um nachhaltige Entwicklungspfade zu gehen.

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) beschreibt Ernährungssysteme (food systems) als Gesamtheit aller Akteure und Aktivitäten im Zusammenhang mit der Produktion, der Aggregation, der Verarbeitung, der Verteilung, des Konsums und der Entsorgung von Produkten mit Ursprung in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft oder der Fischerei sowie Teile des ökonomischen, sozialen und ökologischen Umfelds, in dem diese eingebettet sind. Das Ernährungssystem besteht aus mehreren Teilsystemen – beispielsweise dem Produktionssystem oder dem Abfallwirtschaftssystem – und interagiert mit anderen Systemen, so zum Beispiel mit

¹⁴ Andrés Castañeda et al., A New Profile of the Rural Poor, World Development (WORLD DEV), 101. Jg., 1/2018, S. 250–267.

¹⁵ World Resources Institute, World Resources Report: Creating a Sustainable Food Future, Washington, D.C., 2019, [wrr-food.wri.org/sites/default/files/2019-07/WRR_Food_Full_Report_4.pdf](https://www.wri.org/sites/default/files/2019-07/WRR_Food_Full_Report_4.pdf)

¹⁶ Vgl. IPCC, Climate Change and Land, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ UN-Dok. A/RES/74/4 v. 21.10.2019.

dem Energiesystem, dem Handelssystem oder dem Gesundheitssystem.¹⁹ Der Wandel zu nachhaltigen Ernährungssystemen hat das Potenzial, über ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen zur Erreichung einer Vielzahl von SDGs beizutragen.

Das Konzept des Ernährungssystems erscheint zunächst sehr abstrakt, jedoch steigt die Akzeptanz und Relevanz ganzheitlicher Ansätze im Hinblick auf Ernährung und Landwirtschaft. Ein vom World Resources Institute herausgegebener Bericht beschreibt ein Paket von Maßnahmen, mit denen die steigende Nachfrage nach Kalorien ohne eine weitere Expansion von Acker- und Grasland sowie mit einem gleichzeitigen Rückgang landwirtschaftlicher Emissionen erreicht werden kann.²⁰ Demnach muss zukünftig unter anderem die Produktivität landwirtschaftlicher Nutzpflanzen stärker als in der Vergangenheit wachsen. Ebenso muss die Produktivität von Fleisch und Milch pro Tier, Flächeneinheit und Kilogramm Düngemittel dramatisch erhöht werden. Eine von der EAT-Lancet Commission erstellte Studie etabliert das Konzept des sicheren Handlungsraums für Ernährungssysteme, das gesunde menschliche Ernährung mit nachhaltiger Nahrungsmittelproduktion verbindet.²¹ Nach Angaben der Autoren erfordert der Wandel zu gesunder Ernährung eine 50 prozentige Reduzierung des globalen Konsums ungesunder Lebensmittel, zum Beispiel von rotem Fleisch und Zucker sowie die Verdopplung der Aufnahme gesunder Lebensmittel, wie etwa Nüsse, Früchte, Gemüse und Leguminosen. Der Ansatz des Ernährungssystems ist auch im internationalen Diskurs angekommen. Der während des HLPF vorgestellte Bericht zu globaler nachhaltiger Entwicklung identifiziert Ernährungssysteme und Ernährungsmuster als einen von sechs kritischen Bereichen, die das Potenzial besitzen, eine systemweite Transformation zu beschleunigen.²²

Nachhaltige Ernährungssysteme

Obwohl sich mit dem Ansatz der Ernährungssysteme eine Vielzahl von Verbindungen zu den SDGs ableiten lassen, enthält die Agenda 2030 keine konkreten Handlungsempfehlungen für deren Transformation. Eine wichtige Maßnahme wäre, den Nachfrageanstieg, insbesondere nach ressourcenintensiven landwirtschaftlichen Produkten, zu ver-

langsamen. Dies kann beispielsweise durch die Bepreisung der ökologischen Kosten der Nahrungsmittelproduktion geschehen. Ein gesteigertes Bewusstsein für eine gesunde Ernährung als auch dafür, weniger Nahrungsmittel zu verschwenden, kann zu einer ressourcenschonenderen Nachfrage führen. Auf Seiten der landwirtschaftlichen Produktion

Eine wichtige Maßnahme ist, die Nutzung ressourcenintensiver landwirtschaftlicher Produkte zu reduzieren.

muss die effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen sichergestellt und stärker auf ressourcenschonende Praktiken zurückgegriffen werden. Dies bedarf technologischen Fortschritts und somit umfangreicher Investitionen in Forschung und Entwicklung. Die genannten Maßnahmen sind nicht neu. Der Ansatz des Ernährungssystems erkennt jedoch ausdrücklich an, dass umgesetzte Maßnahmen komplexe Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen und den Zielen dahinter enthalten. Dies lässt sich anhand einiger Beispiele verdeutlichen.

Um eine Reduktion der Treibhausgasemissionen des Ernährungssystems zu erreichen, müssen unter anderem Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten, Maßnahmen gegen die Ausbreitung landwirtschaftlicher Nutzflächen sowie Maßnahmen zum Schutz und der Restaurierung natürlicher Ökosysteme getroffen werden. Der Ansatz des Ernährungssystems erlaubt die Untersuchung möglicher Wechselwirkungen zwischen den angewandten Maßnahmen sowie zwischen dem verfolgten Ziel und anderer SDGs. So kann der Austausch tierischer durch pflanzenbasierte Nahrungsmittel zur Reduktion von Treibhausgasen beitragen. Gleichzeitig könnte eine stärker pflanzenbasierte Ernährung auch positive gesundheitliche Auswirkungen haben, insbesondere innerhalb solcher Bevölkerungsgruppen, die gegenwärtig mehr tierische Produkte als empfohlen konsumieren. Weniger Nahrungsmittel zu verschwenden und zu verlieren, kann ebenfalls Treibhausgasemissionen reduzieren. Allerdings kann eine

¹⁹ FAO, Sustainable Food Systems: Concept and Framework, Rome 2018, www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf

²⁰ World Resources Institute, World Resources Report, a.a.O. (Anm. 15).

²¹ Walter Willett et al., Food in the Anthropocene: EAT-Lancet Commission on Healthy Diets Form Sustainable Food Systems, The Lancet (LANCET), 393. Jg., 2019, S. 447–492.

²² United Nations, Global Sustainable Development Report 2019, The Future is Now, Science for Achieving Sustainable Development, Independent Group of Scientists Appointed by the Secretary-General, New York 2019, sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

solche Reduktion auch zu einer geringeren Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten führen und somit unter bestimmten Voraussetzungen das Einkommen von Kleinbäuerinnen und -bauern negativ beeinflussen.²³

Um natürliche Ressourcen zu schützen, können Regierungen Anreize für die Umsetzung biodiversitätsfreundlicher landwirtschaftlicher Praktiken setzen. Solche Praktiken beinhalten einen integrierten Pflanzenschutz, Maßnahmen zur Konservierung von Böden und Wasser, Agroforstsysteme sowie die Etablierung unterstützender legaler und regulatorischer Rahmenbedingungen. Der Ansatz des Ernährungssystems erlaubt eine ganzheitliche Analyse der angewandten Instrumente. So kann beispielsweise ein verbessertes Management organischer Bodensubstanz die Diversität von mikrobiologischen Organismen im Boden erhöhen. Gleichzeitig kann ein verbessertes Management der organischen Bodensubstanz den Kohlenstoffgehalt im Boden erhöhen und somit zum Klimaschutz beitragen. Der Ansatz eines verbesserten Managements der organischen Bodensubstanz ist allerdings sehr wissensintensiv und entfaltet seine Vorzüge erst nach zeitlicher Verzögerung. Somit könnte er – zumindest auf kurze Sicht – zu einem Rückgang der Produktivität und des Einkommens der Kleinbäuerinnen und -bauern führen und negative Effekte auf den Lebensstandard und die Ernährungssituation dieser Berufsgruppe haben.

Um den zukünftigen Bedarf an Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Produkten zu decken, bedarf es unter anderem einer Produkti-

natürlicher Ressourcen kann die Produktion oder der ökonomische Profit pro Flächeneinheit erhöht werden. Dies könnte jedoch auch dazu führen, dass ökonomische Anreize für eine Flächenexpansion geschaffen werden, die wiederum Entwaldung und den Verlust von Biodiversität mit sich bringen. Dieses Risiko ist besonders in der Abwesenheit wirkungsvoller rechtlicher Rahmenbedingungen hoch.

Rolle der FAO, des WFP und des IFAD

Der Wandel zu nachhaltigen Ernährungssystemen verlangt die Entwirrung dieser komplexen Mechanismen. Besonders jene Organisationen des UN-Entwicklungssystems (United Nations Development System – UNDS) mit dem Mandat für nachhaltige Ernährung und Landwirtschaft – die FAO, das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) und der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development – IFAD) – haben die technische Expertise, die für die Unterstützung eines solchen Wandels nötig ist.

Auf globaler Ebene müssen diese Organisationen auf ihre Unparteilichkeit und Reichweite setzen, um die Entwicklung eines gemeinsamen Narrativs des Ernährungssystems zu unterstützen. Der für das Jahr 2021 geplante Gipfel für Ernährungssysteme, der während des diesjährigen Welternährungstags durch den UN-Generalsekretär angekündigt wurde, bietet die Möglichkeit, ein gemeinsames Verständnis in der internationalen Gemeinschaft zu etablieren. Hierbei geht es vor allem darum, dass die Ernährungs- und Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag leisten können, um globale Rahmenvereinbarungen wie die Agenda 2030, das Übereinkommen von Paris über Klimaänderungen sowie den Rahmen für die biologische Vielfalt nach dem Jahr 2020 umzusetzen.

Dass eine solche Integration gelingen kann, zeigte die 23. Vertragsstaatenkonferenz in Bonn (Conference of the Parties – COP-23). Diese verabschiedete die Vereinbarung über die Gemeinsame Arbeit von Koronivia in der Landwirtschaft (Koronivia Joint Work on Agriculture – KJWA), die die Relevanz der Landwirtschaft im Kampf gegen den Klimawandel ausdrücklich anerkennt. Die FAO, das WFP und der IFAD unterstützen die Umsetzung des KJWA durch die Entwicklung naturbasierter Lösungsansätze, wie beispielsweise die Wiederherstellung degradierter Böden. Solche Ansätze haben ein großes Potenzial zur Bekämpfung des Klima-

Regierungen müssen Anreize für die Umsetzung biodiversitätsfreundlicher landwirtschaftlicher Praktiken setzen.

vitätssteigerung der Landwirtschaft. Diese kann durch verbesserten Zugang zu Produktionsmitteln und Technologien, den Transfer von Wissen, gesteigerte Effizienz bei der Land- und Wassernutzung sowie durch die Etablierung starker Institutionen erreicht werden. Auch hier erlaubt es der Ansatz des Ernährungssystems, die Aus- und Wechselwirkungen einzelner Maßnahmen zu beleuchten. Bei gesteigerter Effizienz in der Nutzung

²³ FAO, The State of Food and Agriculture 2019, a.a.O. (Anm. 12).

wandels und können gleichzeitig die landwirtschaftliche Produktivität verbessern und ein nachhaltiges Ressourcenmanagement fördern. Neben der KJWA fördert die FAO verschiedene Staaten bei der Integration von Ernährung und Landwirtschaft in nationale Umsetzungspläne sowie in ihre nationalen Klimaschutzbeiträge im Rahmen des Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen.

Die FAO, das WFP und der IFAD engagieren sich ebenfalls in einer Reihe von UN-Dekaden, die holistische Ansätze zu Ernährung und Landwirtschaft fördern. So unterstützen sie die Aktionsdekade der Vereinten Nationen für Ernährung (2016–2025) mit Maßnahmen, Programmen und Investitionen zur Beendigung von Mangelernährung. Die Dekade für familienbetriebene Landwirtschaft (2019–2028) bildet einen Rahmen für Staaten, um die Gesetzgebung und Investitionen im Sektor der Familienlandwirtschaft zu unterstützen. Die Dekade zur Wiederherstellung von Ökosystemen (2021–2030) zielt darauf ab, den Klimawandel zu bekämpfen, Ernährungssicherheit herzustellen und Wasserverfügbarkeit und Biodiversität zu erhalten.

Obwohl solche Initiativen sehr wichtig sind, müssen die FAO, das WFP und der IFAD gleichermaßen einzelne Staaten bei der Umsetzung der Agenda 2030 und insbesondere bei der Ernährung und Landwirtschaft unterstützen. Für viele Länder sind die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Zielen und Unterzielen eine enorme Herausforderung. Auch die Abstimmung zwischen verschiedenen Sektoren und Regierungsebenen sowie die Mobilisierung finanzieller Mittel zur Erreichung der SDGs bedürfen der Unterstützung durch die UN. Die UN-Organisationen müssen an nationale Entwicklungspläne angepasste Investitionen und Partnerschaften fördern. Schätzungen gehen davon aus, dass bei derzeitigem Investitionsniveau für die Erreichung der SDGs eine jährliche Investitionslücke von bis zu 2,5 Billionen US-Dollar klafft.²⁴

Eine umfangreiche Reaktion auf die Verabschiedung der Agenda 2030 ist die von den UN-Mitgliedstaaten beschlossene Reform des UNDS.²⁵ Dessen Herzstück ist der Kooperationsrahmen der Vereinten Nationen für die nachhaltige Entwicklung (United Nations Sustainable Development Cooperation Framework – UNSDCF), der die Zusammenarbeit des UNDS mit der Regierung des Partnerlands formalisiert, alle Aktivitäten der UN auf Landesebene in ein gemeinsames Programm bündelt, auf die Bedürfnisse der Staaten zuge-

schnitten ist, Partner einbezieht und auf strukturelle Transformation abzielt. Die FAO, das WFP und der IFAD müssen sicherstellen, dass das Potenzial von Ernährung und Landwirtschaft als Motor nachhaltiger Entwicklung im Kooperationsrahmen berücksichtigt wird. Dies bedarf der engen Abstimmung sowohl innerhalb dieser drei UN-Organisationen, als auch zwischen ihnen und des UN-Entwicklungssystems.

Wandel zu nachhaltigen Ernährungssystemen möglich

Ernährungssysteme sind unabdingbar für das Erreichen der SDGs. Neben ihrem Beitrag zur Beendigung von Hunger und aller Formen der Fehlernährung (Ziel 2), haben sie das Potenzial, insbesondere zum Ende von Armut (Ziel 1), zur Verbesserung menschlicher Gesundheit (Ziel 3), zum Schutz von Trinkwasser (Ziel 6), zur Förderung von Wirtschaftswachstum (Ziel 8), zur Erreichung von nachhaltiger Produktion und Konsum (Ziel 12), zum Klimaschutz (Ziel 13), zum Erhalt der Vielfalt des Lebens unter Wasser (Ziel 14) sowie zum Erhalt der Vielfalt des Lebens an Land (Ziel 15) beizutragen. Trotz des Wissens um dieses Potenzial, befindet sich die internationale Gemeinschaft noch nicht auf dem Weg hin zu nachhaltigen Ernährungssystemen. Wollen wir diese erreichen, muss die globale Gemeinschaft ihre Anstrengungen intensivieren und ausweiten. Noch ist es nicht zu spät.

English Abstract

Dr. Michael Euler

Food and Agriculture as Keys to SDGs pp. 76–81

Current systems of food production have failed to provide nutrition to the global population, depleted ecosystem services and biodiversity, contributed to climate change, and have been unable to trigger inclusive economic growth. If the world remains on this path, it will not achieve sustained development as envisioned in the 2030 Agenda. The food systems approach is a powerful tool to identify pathways towards sustainable food and agriculture sectors that capitalize on synergies between the Sustainable Development Goals (SDGs). Most importantly, the UN system needs to advocate for sustainable food systems to reach the benchmarks of the 2030 Agenda and meet commitments made under the Paris Agreement on Climate Change.

Keywords: Ernährung, Landwirtschaft, Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), food, agriculture, Sustainable Development Goals (SDGs)

²⁴ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Investment Report 2014, Investing in the SDGs: An Action Plan, New York/Genf 2014, unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf

²⁵ UN-Dok. A/RES/72/279 v. 1.6.2018.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Fortsetzung der Untersuchungen zum Tod von Dag Hammarskjöld

- Ermittler legt Bericht vor
- Generalversammlung verlängert Mandat

Die Umstände des Flugzeugabsturzes, bei dem der zweite UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld und die 15 Menschen in seiner Begleitung ums Leben kamen, beschäftigen weiterhin die UN. In der Nacht vom 17. zum 18. September 1961 zerschellte die Maschine beim Anflug auf Ndola in Nordrhodesien, dem heutigen Sambia. Im Jahr 2015 wurden aufgrund neuer Hinweise auf eine mögliche Fremdeinwirkung offizielle Untersuchungen zur Klärung des Hergangs erneut aufgenommen.

Seit dem 8. Februar 2017 ermittelte im Auftrag der UN der frühere tansanische Generalstaatsanwalt Mohamed Chande Othman. Dessen erster Bericht führte am 24. Dezember 2017 zur Verabschiedung von Resolution 72/252 der UN-Generalversammlung, die ihn mit der Fortführung der Untersuchungen beauftragte.

Am 31. Juli 2019 legte Othman seinen zweiten Bericht vor. Dieser konnte sich teilweise auf Berichte der von Mitgliedstaaten ernannten Persönlichkeiten und weitere Erkenntnisse unabhängiger privater Recherchen stützen. Allerdings blieb Othman die Unterstützung der wichtigsten Staaten USA, Großbritannien und Südafrika weitgehend verwehrt. Neue Erkenntnisse belegen, so Othman, dass es weit mehr Söldner – einschließlich Piloten – in und um Katanga herum gab,

als vorherige Untersuchungen annahmen. Diese hätten in Form geeigneten Fluggeräts wie auch Landepisten die logistischen Voraussetzungen gehabt, um den Anflug einer Maschine im Luftraum von Ndola stören zu können. Für Othman bleibt es deshalb plausibel, dass äußere Fremdeinwirkung die Absturzursache gewesen sein könnte.

Neue Informationen bestätigten den Verdacht, dass die Absturzstelle sehr viel früher als offiziell gemeldet entdeckt worden war. Der Sicherheitsbeamte Harold Julien starb erst mehrere Tage danach – auch durch eine unzureichende Behandlung seiner Verletzungen. Seine Zeugenaussage wurde nie berücksichtigt. Othman merkt an, dies schüre Zweifel an der Handlungsweise verschiedener Regierungen unmittelbar nach dem Absturz und lasse die Frage unbeantwortet, weshalb der frühere Zeitpunkt der Entdeckung des Wracks nicht gemeldet wurde. Er empfiehlt, dass eine unabhängige Person mit der weiteren Arbeit betraut wird; dass Mitgliedstaaten in damaligen Schlüsselrollen erneut gedrängt werden, unabhängige hochrangige Persönlichkeiten mit der Erforschung zu betrauen, ob es relevante Informationen in deren Sicherheits-, Nachrichtendienst- und Verteidigungsarchiven gibt; dass beurteilt wird, ob Mitgliedstaaten diesem

Vorgehen entsprochen haben und dass schließlich Kerndokumente öffentlich gemacht werden.

Am 12. September 2019 leitete UN-Generalsekretär António Guterres den Bericht an den Präsidenten der Generalversammlung (A/73/973). In seinem Begleitschreiben übernimmt er weitgehend Othmans Empfehlungen. Ein daraufhin eingereichter schwedischer Resolutionsentwurf wurde mit einer Rekordzahl von 128 Mitgliedstaaten unterstützt und am 27. Dezember 2019 unverändert und ohne Abstimmung von der Generalversammlung angenommen (A/RES/74/248). Erneut gehörten die USA und Großbritannien nicht zu den Unterstützern. Othmans Mandat wurde um weitere zwei Jahre verlängert. Das Budget wurde für die Laufzeit aufgrund der UN-Liquiditätskrise auf 350 000 US-Dollar begrenzt. Angesichts der ungewöhnlich hohen Zahl unterstützender Mitgliedstaaten und der Bewilligung von Geldern trotz enormer finanzieller Engpässe, wurde dies als weiterer – wenn auch nur moralischer – Druck auf die Staaten interpretiert, die bislang den Bemühungen ihre Unterstützung versagt haben.

Es bleibt unsere gemeinsame Verantwortung, so Guterres in seinem Brief am 12. September 2019 an den Präsidenten der UN-Generalversammlung, die volle Wahrheit zu ergründen, was in dieser Schicksalsnacht im Jahr 1961 passierte.

Henning Melber

(Dieser Bericht setzt den Bericht von Henning Melber, Fortsetzung der Untersuchungen zum Tod von Dag Hammarskjöld, VN, 1/2018, S. 31, fort.)

Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum | 14. Treffen 2019

- Bislang erfolgreichste Konferenz
- Bericht der Hochrangigen Gruppe für digitale Zusammenarbeit
- Verabschiedung zahlreicher Ergebnisse

Das 14. **Internet Governance Forum (IGF)** fand vom 24. bis 29. November 2019 in Berlin statt und war das bislang erfolgreichste seit seiner Gründung im Jahr 2006. 7000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 111 Staaten, davon die Hälfte online, diskutierten in über 200 Sitzungen unter dem Motto ›One World. One Vision. One Net‹ drei Schwerpunkte: die politische Steuerung von Daten, digitale Inklusion und Cybersicherheit. Die Eröffnungsreden hielten UN-Generalsekretär António Guterres und Bundeskanzlerin Angela Merkel.

Guterres forderte, die Entwicklung des Internets stärker mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) zu verbinden. Auch 15 Jahre nach dem Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society – WSIS) sei die Welt digital immer noch gespalten. Dazu kämen neue Herausforderungen wie das Internet der Dinge oder künstliche Intelligenz, die die Disparitäten noch verstärkten. Guterres unterstützte das Multi-Akteurs-Prinzip und warnte vor einer Fragmentierung des Internets. Das IGF könne bei all den Problemen eine konstruktive Rolle spielen.

Merkel rückte die Frage von Freiheit und Souveränität im Internet ins Zentrum. Cybersouveränität sei ein schwieriges Thema und könne leicht missbraucht werden. Ihrer Auffassung nach bedeute »digitale Souveränität nicht Protektionismus oder Zensur«, sondern beschreibe »die Fähigkeit, die digitale Transformation selbstbestimmt gestalten zu können«. Merkel plädierte daher für ›Leitplanken‹, die die technische Entwicklung und die Aktivitäten von Unternehmen im Interesse der Gemeinschaft einhegen.

Die IGF-Plenarsitzung zum Bericht der von Guterres eingesetzten Hochrangigen Gruppe für digitale Zusammenar-

beit wurde vom Sonderberater des UN-Generalsekretärs für die internationale digitale Zusammenarbeit Fabrizio Hochschild geleitet. Dabei ging es um neue Mechanismen für Internet Governance. Der Vorschlag der Hochrangigen Gruppe, das IGF zu einem ›IGF+‹ zu erweitern, fand viel Zuspruch. Damit könnte es gelingen, eine Brücke zwischen den IGF-Diskussionen und den zwischenstaatlichen Verhandlungen in verschiedenen UN-Gremien zu schlagen. Unterstützt wurde die Idee, ein globales Bekenntnis für digitale Zusammenarbeit zum 75. Jahrestag der Vereinten Nationen zu verabschieden.

Diskutiert wurden unter anderem all jene internetrelevanten Themen, die gegenwärtig von internationalen Organisationen verhandelt werden. Dazu gehören Verhandlungen zu Cybersicherheit im Ersten Ausschuss der Generalversammlung für Abrüstung und internationale Sicherheit, zu Meinungsäußerungsfreiheit und Datenschutz im Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) und im Dritten Ausschuss für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen, zu digitalem Handel und Digitalsteuer in der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO), der Gruppe der 20 (G20) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie zu künstlicher Intelligenz in der OECD, der G20 und der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO). Dabei zeigte sich, dass das Multi-Akteurs-Format des IGF einen substanziellen Mehrwert für diplomatische Verhandlungen produzieren kann, wenn es eine Bereitschaft für einen offenen und transparenten Dialog gibt.

Der jahrelangen Kritik am IGF, dass es zu wenig zählbare Ergebnisse produ-

ziere, begegnete das Forum mit den IGF-Botschaften sowie der Verabschiedung einer Digitalcharter für klein- und mittelständische Unternehmen und zahlreichen Sitzungsberichten. Erstmals wurde ein Parlamentariertreffen organisiert, an dem 160 Vertreterinnen und Vertreter aus 70 Staaten teilnahmen. Die Abgeordneten wollen diese Treffen fortführen und bildeten eine ›IGF-Parlamentariergruppe‹. Angenommen wurde eine Erklärung, der ›Jimmy Schulz Call‹, mit dem an dem am Vorabend des IGF verstorbenen Bundestagsabgeordneten Jimmy Schulz erinnert wurde. Schulz hatte als erster deutscher Abgeordneter im Jahr 2011 in Nairobi an einem IGF teilgenommen und sich dafür eingesetzt, das IGF nach Deutschland zu holen. Er war bis zu seinem Tode Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Digitalpolitik.

Die politische Bedeutung des IGF wuchs auch durch die Rahmenveranstaltungen: Die Münchner Sicherheitskonferenz (MSC) veranstaltete am Vorabend des IGF ihren jährlichen Cybersecurity-Gipfel. Das World-Wide-Web-Konsortium (W3C) unterzeichnete den ›Vertrag für das Internet‹. Die globale Kommission für Stabilität im Cyberspace (GCSC) präsentierte ihren Abschlussbericht. Da sich im Jahr 2019 die Erfindung des Internets zum 50. Mal und die des World Wide Web zum 30. Mal jährte, gaben die Auftritte von zwei Vätern dieser Erfindungen – Vint Cerf and Sir Tim Berners-Lee – dem IGF eine zusätzliche Bedeutung.

Am Rande des Forums wurde bekanntgegeben, dass Anriette Esterhuysen von der Vereinigung für progressive Kommunikation (APC) vom UN-Generalsekretär zur neuen Vorsitzenden der Multi-Akteurs-Beratergruppe (Multistakeholder Advisory Group – MAG) berufen wurde. Sie folgt Lyn. St. Armour, die nach drei Jahren aus dem Amt ausscheidet. Das 15. Internet Governance Forum findet vom 2. bis 6. November 2020 im polnischen Katowice statt.

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 13. Treffen 2018, VN 5/2019, S. 226, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen das Verschwindenlassen |

16. und 17. Tagung 2019

- Erstmals ›konstruktiver Dialog‹ über Videokonferenz
- Anstieg von Dringlichkeitsaktionen
- Leitprinzipien für Suche nach Verschwundenen angenommen

Der **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED)** überprüft die Einhaltung des **Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance; Verschwundenen-Konvention)**. Dieses ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten und wurde von 62 Staaten ratifiziert. Die Dominikanische Republik, Fidschi und Norwegen sind im Jahr 2019 zu den Vertragsstaaten hinzugekommen. Dazu gehören fast alle lateinamerikanischen Staaten, während es nur wenige asiatische Vertragsstaaten gibt. Von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben lediglich zwölf das Übereinkommen ratifiziert, 13 weitere haben es unterzeichnet.

Mit zehn Mitgliedern gehört der CED zu den kleineren der insgesamt zehn Menschenrechtsvertragsorganen. Die Sachverständigen sollen unabhängig von den Regierungen ihrer Herkunftsländer sein, leisten ihre Arbeit ehrenamtlich und werden für vier Jahre gewählt mit der Option einer einmaligen Wiederwahl. Im Sommer 2019 sind fünf der bisherigen Ausschussmitglieder ausgeschieden, fünf neue wurden von der Vertragsstaatenversammlung gewählt. Der CED besteht derzeit aus vier europäischen Mitgliedern (Deutschland, Frankreich, Serbien, Spanien), zwei aus Lateinamerika (Argentinien, Peru), zwei aus dem Maghreb (Marokko, Tunesien), einem aus Afrika südlich der Sahara (Senegal) und einem aus Asien (Japan). Im Berichtszeitraum tagte der Ausschuss zweimal für jeweils zwei Wochen in Genf (16. Tagung: 8.–18.4.; 17. Tagung: 30.9.–11.10.2019). Eine fünfte dem Ausschuss eigentlich zugestandene Sitzungswoche konnte mangels finanzieller und perso-

neller Ressourcen des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) nicht abgehalten werden.

Staatenberichte

Die Verschwundenen-Konvention sieht einen umfassenden Bericht vor, der zwei Jahre nach der Ratifizierung des Übereinkommens vorzulegen ist. Ausschussmitglieder, die als Berichterstatterinnen oder Berichterstatter für den jeweiligen Staat benannt werden, erstellen daraufhin eine Fragenliste (list of issues), die der Staat nochmals beantworten kann. Auf dieser Grundlage sowie weiteren Informationen etwa von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) erfolgt dann der sogenannte mündliche ›konstruktive Dialog‹ zwischen dem Staat und dem Ausschuss. Das vorläufige Ende dieses Verfahrens bilden die Abschlüssenden Bemerkungen (concluding observations) des Ausschusses mit Fristen für deren Umsetzung.

In seiner 16. Sitzung hat der Ausschuss den konstruktiven Dialog mit Chile, Italien und Peru geführt und jeweils Abschlüssende Bemerkungen angenommen. Fragenlisten wurden für Bolivien und die Slowakei beschlossen, mit denen die Dialoge in der 17. Sitzung geführt wurden. Im Falle Boliviens wurde erstmals der Dialog per Videokonferenz bei gleichzeitiger Anwesenheit im Ausschuss des bolivianischen Botschafters in Genf durchgeführt. Nur wenige Tage vor der Sitzung hatte Boliviens Regierung um eine Verschiebung gebeten, weil man einen anstehenden Bericht der nationalen Wahrheitskommission in den Dialog einfließen lassen wollte. Der Aus-

schuss lehnte dies ab, um keinen Präzedenzfall zu schaffen und weil die äußerst knappen Ressourcen diese Flexibilität nicht erlauben. Nach Prüfung verschiedener Optionen wurde der Dialog schließlich mit der Delegation in La Paz per Videokonferenz geführt.

Beschlossen wurden zudem die Fragenlisten für die Schweiz, die Mongolei und Nigeria, die in der 18. Sitzung zum Dialog mit dem Ausschuss gebeten werden. Im Falle Nigerias musste die Fragenliste erarbeitet werden, ohne dass der Staat bisher seinen obligatorischen Bericht eingereicht hatte. Hier soll auch das Verschwindenlassen im Kontext von Menschenhandel thematisiert werden.

Eilaktionen

Eine Aufgabe, die den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen von den übrigen Vertragsausschüssen unterscheidet, sind die in Artikel 30 der Konvention vorgesehenen Eilaktionen (urgent actions). Jede Person oder Organisation mit einem ›berechtigten Interesse‹ kann sich mit der Bitte an den Ausschuss 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. Dies wird entsprechend des Übereinkommens so lange nachgehalten, bis der Verbleib der verschwundenen Person geklärt ist.

Bis heute hat der Ausschuss fast 900 solcher Eilaktionen bearbeitet. Einen gravierenden Anstieg gab es im Jahr 2019 mit 250 neuen Anträgen, davon 228 aus Irak und zumeist im Zusammenhang mit Demonstrationen. In den Jahren davor gab es die meisten Dringlichkeitsfälle in Mexiko. In fast allen anderen Staaten sind die Zahlen einstellig. Auch wenn nur in weniger als zehn Prozent der Fälle die verschwundene Person lebend oder tot gefunden werden konnte, ist die Ausschussaktivität gegenüber den betreffenden Staaten und den antragstellenden Angehörigen ein wichtiges Signal, dass diese Menschenrechtsverletzungen nicht folgenlos bleiben.

Die Eilaktionen haben sich zum wichtigsten, aber auch arbeitsaufwändigsten

Instrument entwickelt. Die vier bis fünf zuständigen Ausschussmitglieder und insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Petitionsabteilung des OHCHR müssen auf Antrag binnen 48 Stunden die Informationen prüfen, über die Handlungsoptionen entscheiden und diese auf den Weg bringen. Hier zeigt sich die chronische und zunehmende Unterfinanzierung des Hohen Kommissariats besonders, denn die Personalressourcen können nicht an die exponentiell steigende Zahl von Eilaktionen angepasst werden.

Flucht und Migration

Noch genauer wird sich der CED zukünftig mit der Problematik des Verschwindenlassens im Kontext von Flucht und Migration befassen müssen. Einige der offenen Eilaktionen betreffen Verschwundene entlang der Migrationsroute zwischen Honduras und den USA, doch in aller Welt sind solche Fälle bekannt und die Zahlen dürften steigen. Die vom Ausschuss im Jahr 2019 verabschiedeten Leitprinzipien für die Suche nach Verschwundenen sehen deshalb ausdrücklich vor, dass die betroffenen Staaten Maßnahmen ergreifen, um das Verschwinden von Personen in solchen Situationen zu verhindern. Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden soll gewährleistet werden und zur Ermittlung des Aufenthaltsorts verschwundener Personen im Transit- oder Zielland beitragen (Prinzip 9).

Auch im Gespräch mit NGOs in der 17. Sitzung wurde dem Ausschuss deutlich gemacht, dass Verschwindenlassen im Kontext von Flucht und Migration ein wachsendes Problem darstellt. Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) betonten, dass Menschen auf der Flucht sowie Migrantinnen und Migranten besonders gefährdet sind, Opfer von Menschenrechtsverletzungen einschließlich Verschwindenlassen zu werden. Zunehmende Restriktionen in Asylverfahren, Einwanderungshaft, mehr Abschiebungen und andere Abschreckungsmaßnahmen würden das Problem noch verschärfen.



Irakische Studentinnen und Studenten schwenken eine UN-Flagge während einer Demonstration auf dem Tahrir-Platz im Februar 2020. Der Protest richtete sich gegen den neu ernannten designierten Ministerpräsidenten Iyad Allawi. FOTO: PICTURE ALLIANCE/AMEER AL MOHAMMEDAW/DPA

Entscheidungen

Im Gegensatz zur hohen Zahl an Eilaktionen hat der Ausschuss bisher erst über eine Individualbeschwerde im Jahr 2016 entscheiden müssen. Dies liegt zum großen Teil darin begründet, dass bisher nur rund ein Drittel der Vertragsstaaten dieses Verfahren nach Artikel 31 der Verschwundenen-Konvention anerkannt haben. Mexiko hat das Individualbeschwerdeverfahren des Übereinkommens gegen das Verschwindenlassen bisher und trotz der mündlichen Ankündigung im letzten Jahr nicht akzeptiert. Gleichwohl hat der Staat sich im Jahr 2019 in solch einem Verfahren verurteilen lassen müssen: Der Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) stellte eine Verletzung des Internationalen Übereinkommens für bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR; Zivilpakt) fest, weil die mexikanischen Behörden in einem Fall von Verschwindenlassen nicht ausreichend ermittelt und die Verantwortlichen nicht zur Verantwortung gezogen hätten.

Die wichtigste Entscheidung des Ausschusses im Jahr 2019 war die Annahme der Leitprinzipien für die Suche nach verschwundenen Personen. Auf Grundlage der Erfahrungen des Ausschusses wurden sie erarbeitet, um nicht nur den Vertragsstaaten Richtlinien und Grund-

sätze für die wirkungsvolle Suche nach Verschwundenen zu bieten, sondern auch dem CED selbst.

Ausblick

Die im Jahr 2020 anstehende Staatenüberprüfung Iraks wird die erste sein, die der Ausschuss ohne einen vorliegenden Staatenbericht durchführen wird. Den Beratungen werden jedoch andere Informationen der irakischen Regierung zugrunde gelegt werden können. Mexiko wird den CED weiter beschäftigen. Die erwähnte, von der mexikanischen Regierung im August 2019 angekündigten Anerkennung der Individualbeschwerde nach Artikel 31 und der Einladung des Ausschusses zu dem seit langem angefragten Besuch sind bis-lang keinerlei konkrete Taten gefolgt. Deutschland wird dem CED berichten müssen, wie und wann man dessen Aufforderung zur Einführung eines spezifischen Straftatbestands des Verschwindenlassens nachkommen will.

Barbara Lochbihler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Rainer Huhle über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen: 14. und 15. Tagung 2018, VN, 2/2019, S. 85f., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit 2019

- Aktuelle Fälle
- Ermittlungen zu Myanmar und Bangladesch
- Streit um Afghanistan-Ermittlungen

Die Arbeit des **Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court – ICC)** hat im Jahr 2019 erneut Fahrt aufgenommen. Ganz offensichtlich hat sich die Chefanklägerin Fatou Bensouda entschlossen, dass die internationale Strafjustiz nicht mehr Spielball machtpolitischer Interessen sein darf und auch Ermittlungen forciert werden sollen, die das Gericht auf Konfrontationskurs mit weltpolitisch bedeutenden Akteuren bringt.

Aktuelle Fälle

Im Jahr 2019 haben einige der von dem Gericht anhängigen Fälle Fortschritte gemacht. Am 8. Juli 2019 hat die Verfahrenskammer VI den kongolesischen Kriegsherren Bosco Ntaganda in 18 Fällen von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gesprochen. Am 7. November 2019 folgte der Strafausspruch: 30 Jahre Haft;

eine für die internationale Strafjustiz äußerst hohe Strafe.

Bereits zu Jahresanfang hatte ein weiteres prominentes Verfahren vor dem ICC ein Ende gefunden. Der ehemalige ivorische Präsident Laurent Gbagbo wurde von der zuständigen Verfahrenskammer am 15. Januar 2019 freigesprochen. Da die Anklagebehörde gegen die Entscheidung Berufung eingelegt hat, haben die Richterinnen und Richter an die Freilassung von Gbagbo allerdings bestimmte Bedingungen geknüpft. Dies hat unter anderem zur Folge, dass er derzeit nicht befugt ist, in sein Heimatland Côte d'Ivoire zurückzukehren.

Ein baldiges Ende ist im Verfahren gegen Dominic Ongwen zu erwarten. Dem ehemaligen Kindersoldaten, der in der berüchtigten Widerstandsarmee des Herrn (LRA) von Joseph Kony Karriere gemacht hat, werden zahlreiche Straftaten im Norden Ugandas zur Last gelegt. Am 12. Dezember 2019 wurde die Beweisaufnahme geschlossen. Im Früh-

ling 2020 stehen die Plädoyers an. Noch am Anfang stehen hingegen die Verfahren gegen Al-Hassan Ag Abdoul Aziz (Mali), der als Mitglied der islamistischen Gruppe Ansar Eddine an zahlreichen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beteiligt gewesen sein soll, sowie Alfred Yekatom und Patrice-Edouard Ngaïssona (Zentralafrikanische Republik). Gegen alle drei haben die zuständigen Vorverfahrenskammern die Anklage zugelassen und das Verfahren eröffnet.

Die Erfahrungen am ICC zeigen, dass diese Hürde in der Praxis durchaus hoch ist. Dies zeigt sich exemplarisch am Beispiel des ehemaligen sudanesischen Präsidenten Omar Al-Bashir, der über Jahre hinweg weitgehend ungehindert durch die Welt reisen konnte und trotz ausstehendem Haftbefehl nicht festgenommen wurde.

Dies hat am 6. Mai 2019 zu einer vielbeachteten Entscheidung der Berufungskammer des ICC geführt, nämlich, dass Jordanien gegen die Kooperationspflichten aus dem Römischen Statut verstoßen hat, weil es den ehemaligen sudanesischen Präsidenten nicht festgenommen und nach Den Haag überstellt hat als er an einer Konferenz der Arabischen Liga in Amman teilnahm. Dabei hat der ICC in Anlehnung an und Fortführung von einer Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) klargestellt, dass die Immunität von Staatsoberhäuptern – auch von Drittstaaten des Römischen Statuts – bei einem Festnahmeersuchen an einen Mitgliedstaat des ICC unbeachtlich ist.

Ermittlungen zu Myanmar und Bangladesch

Mit Beschluss der Vorverfahrenskammer III vom 14. November 2019 sind formale Ermittlungen der Anklagebehörde im Hinblick auf mögliche Straftaten zu Lasten der Rohingya-Minderheit in Myanmar zugelassen worden. Die Richterschaft ist damit dem Antrag der Chefanklägerin gefolgt, die – obwohl Myanmar nicht Mitgliedstaat des Römischen Statuts ist – eine Zuständigkeit als begründet erachtet hat. Dies liegt da-



Am 8. Juli 2019 wurde die Anhörung zur Bestätigung der Anklage im Fall Al-Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud (Mitte) vor der Vorverfahrenskammer I des ICC eröffnet.

FOTO: FLICKR/ICC-CPI

ran, dass die Vertreibungshandlungen, die den Tatbestand von Verbrechen gegen die Menschlichkeit erfüllen, der Natur nach grenzüberschreitenden Charakter hätten. Die territoriale Zuständigkeit des Gerichts leite sich daher aus der Mitgliedschaft des Nachbarstaats Bangladesch ab, das ein Mitgliedstaat des Römischen Statuts ist. Die Vorverfahrenskammer hat in der Entscheidung darüber hinaus klargestellt, dass die Ermittlungen sich auch auf andere Verbrechenstatbestände nach dem Römischen Statut erstrecken dürften, sofern es eine Verbindung zu den grenzüberschreitenden Vertreibungshandlungen gebe. Damit gibt die Richterschaft der Anklagebehörde einen relativ weiten Spielraum für die nun anstehenden Ermittlungen.

Diese Entwicklungen am Strafgerichtshof sind auch deshalb von welt- und rechtspolitischem Interesse, weil parallel zu den ICC-Ermittlungen gegen Einzelpersonen von Gambia ein Verfahren gegen Myanmar vor dem ICJ auf Grundlage des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords angestrengt wurde. Am 23. Januar 2020 hat der ICJ vorläufige Maßnahmen ergriffen und Myanmar ausdrücklich zur Verhinderung von Völkermordtaten aufgefordert. Damit befassen sich derzeit zwei internationale Gerichte mit der Verfolgung der Rohingya.

Ermittlungen zu Palästina und Israel?

Ähnlich komplex sind die rechtlichen Bedeutungen der (Vor-)Ermittlungen der Anklagebehörde zur Situation in Palästina. Der ICC erkennt Palästina als Staat an und hat ihn als Mitgliedstaat aufgenommen. Er kann ferner die Chefanklägerin formal um Einleitung von Ermittlungen ersuchen. Sofern ein Mitgliedstaat ein derartiges Ersuchen stellt, ist die Anklagebehörde zur Einleitung von formalen Ermittlungen befugt. Damit geht einher, dass sämtliche Mitgliedstaaten zur vollständigen Kooperation verpflichtet sind. Der Schritt von Vorermittlungen zu Ermittlungen ist demnach aus Rechtsgründen äußerst beachtlich.

Am 20. Dezember 2019 hat Fatou Bensouda erklärt, dass die Vorermit-

lungen abgeschlossen seien. Sie hat ihre Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass im Westjordanland einschließlich Ost-Jerusalem und dem Gazastreifen Kriegsverbrechen begangen wurden und werden. Damit seien, so die Chefanklägerin, die Voraussetzungen für formale Ermittlungen erfüllt. Einer richterlichen Erlaubnis bedürfe es insoweit nicht. Allerdings hat sich die Chefanklägerin entschlossen, bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens die Richterschaft einzubinden und diese um Klarstellung hinsichtlich der territorialen Zuständigkeit ersucht. Hintergrund ist, dass der ICC zwar grundsätzlich für die Ahndung von Verbrechen auf dem Territorium Palästinas zuständig ist, aber grundsätzlich über keine Zuständigkeit für die Ahndung von Verbrechen im Staat Israel verfügt. Dementsprechend ist die Richterschaft des ICC nunmehr aufgefordert, den derzeitigen völkerrechtlichen Status des Westjordanlands, Ost-Jerusalems und des Gazastreifens festzulegen. Offensichtlich geht die Chefanklägerin im Grundsatz davon aus, dass die relevanten Gebiete völkerrechtlich bereits jetzt dem Staat Palästina zuzuordnen sind. Andernfalls wäre auch die Durchführung von Vorermittlungen nicht opportun gewesen.

Es war zu erwarten, dass der Antrag nach Artikel 19, Absatz 3 des Römischen Statuts Wellen schlagen wird. Dies gilt insbesondere im Lichte der fragwürdigen Entscheidung der US-Regierung unter Präsident Donald Trump, Jerusalem als Hauptstadt Israels anzuerkennen und eine ›Legalisierung‹ der von der internationalen Gemeinschaft kritisierten Siedlungspolitik in den Raum zu stellen. Es bleibt abzuwarten, wie lange die zuständigen Richter nunmehr für eine Entscheidung benötigen werden.

Streit um Afghanistan-Ermittlungen

Kontrovers sind auch die Entwicklungen im Zusammenhang mit den Vorermittlungen in Afghanistan. Die Chefanklägerin hatte selbstständig Vorermittlungen zu Geschehnissen im Mitgliedstaat Afghanistan aufgenommen und dabei neben den afghanischen Akteuren

auch den Zentralen Nachrichtendienst (CIA) und das amerikanische Militär ins Visier genommen. Mangels Ersuchen eines Mitgliedstaats war sie für die Einleitung formaler Ermittlungen allerdings auf die Zustimmung der Vorverfahrenskammer angewiesen. Am 12. April 2019 verweigerte die Vorverfahrenskammer II die Zustimmung. Zwar gebe es ausreichend Anhaltspunkte dafür, dass Straftaten, die in die Zuständigkeit des Gerichts fallen, begangen wurden und diese auch nicht ausreichend durch nationale Gerichte aufgearbeitet werden. Auch sei es so, dass die afghanischen Opfer sich für Ermittlungen ausgesprochen hätten. Da man angesichts der politischen Rahmenbedingungen allerdings nicht mit einem Erfolg der Ermittlungen rechne, sei es nicht im Interesse der Gerechtigkeit und der Opfer, ein Verfahren zu beginnen, das man nicht erfolgreich beenden könne. Die Anklagebehörde hat gegen diese Entscheidung die Berufungskammer angerufen, die im Dezember 2019 eine mündliche Anhörung anberaumt hat.

Ausblick

All dies lässt für das Jahr 2020 einige spannende Entwicklungen erwarten. Hinzu kommt, dass die sudanesishe Übergangsregierung im Februar 2020 hat verlauten lassen, dass Sudan eine Überstellung des mittlerweile abgesetzten Präsidenten Al-Bashir nach Den Haag erwäge. Damit könnte einer der prominentesten Angeklagten, dem unter anderem Völkermord in Darfur zur Last gelegt wird, nach langer Zeit vor Gericht gestellt werden. Die internationale Justiz könnte den Beweis erbringen, dass ihre Mühlen zwar langsam mahlen, aber dass sie im Kampf gegen die Strafflosigkeit einen langen Atem hat.

Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeit 2018, VN, 2/2019, S. 87f., fort.)

Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung | 74. Tagung 2019/2020 | Haushalt

- Einführung eines Jahreshaushalts ab 2020
- Ordentlicher Haushalt über 3,074 Milliarden US-Dollar
- Kontroverse Entscheidung zum ACABQ

Die probeweise Rückkehr zu einem System von Jahreshaushalten als Ergebnis der Managementreform unter UN-Generalsekretär António Guterres ist geglückt. Ein solider **Haushalt für das Jahr 2020** (A/RES/74/264) ist beschlossen. Die Entscheidung wurde jedoch erst spät und nach Abstimmungen über die strittige Aufnahme der Ausgaben für den Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in 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) in den regulären Haushalt beschlossen. Der Beschluss liegt nur knapp unter dem Vorschlag des UN-Generalsekretärs. Größte Posten bleiben die Ausgaben für besondere politische Missionen (Special Political Missions – SPMs) mit 712 Millionen US-Dollar (rund 23 Prozent des Gesamthaushalts) sowie die Ausgaben für die Generalversammlung und allgemeine Verwaltungsaufgaben an den diversen UN-Standorten. Die Stellenaussstattung des UN-Sekretariats bleibt mit knapp unter 10 000 Stellen weitgehend unverändert. Der Haushalt des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für Ruanda und das ehemalige Jugoslawien wurde mit 96 Millionen US-Dollar beschlossen. Der Hybride Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) wurde zunächst für Januar bis März 2020 mit 130 Millionen US-Dollar und damit auf konstantem Niveau beschlos-

sen. Für die auslaufende Mission der UN zur Unterstützung der Justiz in Haiti (United Nations Mission for Justice Support in Haiti – MINUJUSTH) wurde der bereits im Juni 2019 beschlossene Haushalt im Hinblick auf die laufende Abwicklung und Überführung in eine SPM in Form eines Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Integrated Office in Haiti – BINUH) leicht auf 49 Millionen US-Dollar abgesenkt. Über Baumaßnahmen an den UN-Amtssitzen Genf und Nairobi sowie UN-Standorten Addis Abeba, Bangkok und Santiago de Chile konnte zügig Einvernehmen erzielt werden. Für den sogenannten Strategischen Kulturerbeplan (Strategic Heritage Plan – SHP), der die Sanierung und Erweiterung des Büros der Vereinten Nationen in Genf (United Nations Office at Geneva – UNOG) vorsieht, bleibt es bei einer jährlichen Veranlagung.

Personalfragen

Einmal mehr wurden personalwirtschaftliche Fragen nicht besprochen. Die überfällige Modernisierung der Personalverwaltungsregeln sowie die Frage des Umgangs mit gesteuerter Personalrotation bleiben damit vorerst offen. Der gesamte Themenkomplex ist für die erste wiederaufgenommene Sitzung des Fünften Ausschusses im März 2020 vorgesehen. Eine Resolution konnte hingegen im Bereich eines gemeinsamen Systems (common system) der UN verabschiedet werden (A/RES/74/255). Dabei geht es im Kern um Standards, Methoden und Vereinbarungen, die auf Gehälter, Zulagen und Leistungen für die UN-Besoldeten sowie jener Sonderorganisationen angewendet werden, die eine Beziehung mit den Vereinten Nationen und einer Reihe anderer internationaler

Organisationen eingegangen sind. Das gemeinsame System soll Unterschiede in den Beschäftigungsbedingungen vermeiden, den Wettbewerb bei der Personalrekrutierung vermeiden und den Austausch von Personal erleichtern. Nachdem das Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation Administrative Tribunal – ILOAT) im Jahr 2019 im Zusammenhang mit einer Klage gegen die Festsetzung des Kaufkraftausgleichs für den Standort Genf im Jahr 2019 die Autorität der Internationalen Kommission für den öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC) eingeschränkt hat, herrscht derzeit Rechtsunsicherheit. Weitere Klagen sind vor dem Gericht der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten (United Nations Dispute Tribunal) in erster Instanz anhängig. Ob die klarstellende und den Status quo bestätigende Resolution ausreichend ist oder ob es einer aufwändigen Novelle der Statuten der ICSC bedarf, bleibt abzuwarten. Kern des Streits ist die Frage, ob der Kaufkraftausgleich durch die Kommission in eigener Zuständigkeit oder nur durch die UN-Generalversammlung beschlossen werden darf. Die tatsächliche und durch die UN-Mitgliedstaaten anerkannte Praxis, die von der ICSC festgelegt ist, erklärt sich aus einer methodischen Umstellung in den 1980er und 1990er Jahren. In dieser Frage wird auch deutlich, dass die Dualität zwischen den »Anbietern« von Verwaltungsgerichtsbarkeit – der ILO einerseits, der UN andererseits – für das UN-System eine Herausforderung ist und die Gefahr einer divergierenden Rechtsprechung birgt.

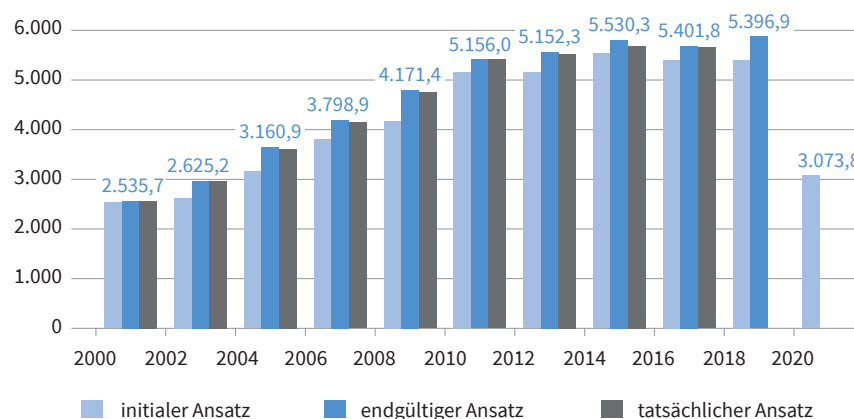
Haushaltsaufstellungsverfahren

Breiten Raum nahm die Debatte über die Art des Haushaltsaufstellungsverfahrens im Nachgang der Managementreformresolution A/RES/72/266 ein. Eine nennenswerte Gruppe von Staaten – vorwiegend Mitglieder der Gruppe der 77 (G77) sowie China und Russland – stellte und stellt weiterhin die jetzige Sequenzierung des Haushaltsverfahrens infrage. Im Zentrum steht dabei der Wegfall des vormals praktizierten separaten Be-

schlusses über die Programmübersicht oder den Programmentwurf vor Aufstellung des eigentlichen Haushalts. Maßgebliche Regelungen sind in den Regeln und Ausführungsbestimmungen für die Programmplanung, die Programmaspekte des Haushalts, die Überwachung der Programmdurchführung und die Evaluierungsmethoden (ST/SGB/2018/3) enthalten. Diese Debatte hatte bereits die Sitzung des Programm- und Koordinierungsausschusses (Committee for Programme and Coordination – CPC) im Juni 2019 zum Scheitern gebracht. Der von Kritikerinnen und Kritikern des neuen Verfahrens vorgebrachte Einwand, der UN-Generalsekretär würde sich nicht an die Vorgaben zur Programmplanung halten, ist auf den ersten Blick hin nachvollziehbar, jedoch letztlich im Lichte der Managementreformresolution nicht haltbar. Den Haushalt erst nach Feststellung des Programmplans zu erstellen, ist zeitlich bei jährlichen Haushalten nicht darstellbar. Auch im laufenden Jahr werden sich CPC, der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ) und der Fünfte Ausschuss mit dieser Fragestellung vermutlich beschäftigen müssen. Der UN-Generalsekretär ist bereits aufgefordert, eine Analyse als Diskussionsgrundlage vorzulegen. Daneben wurde die Form der Haushaltsdokumente kontrovers diskutiert. Äußerlich unterscheiden sich die Unterlagen für das Jahr 2020 durch neue Elemente wie Grafiken, Bilder, Vorworte deutlich von früheren Dokumenten. Inhaltlich ist der Unterschied vergleichsweise gering. Die Reduzierung des Detaillierungsgrads im Bereich der Unterprogramme eines Titels wurde zu Recht kritisiert. Das Sekretariat hat für das Jahr 2021 Verbesserungen bereits avisiert, die entsprechende Resolution gibt darüber hinaus konkrete Vorgaben (A/RES/74/251).

Größere Aufmerksamkeit verursacht weiterhin die andauernde Reform der Kontroll- und Aufsichtsstrukturen des inzwischen mit mehr als 60 Milliarden US-Dollar dotierten Pensionsfonds des UN-Systems. Die beschlossene Einrichtung eines Sekretariats für dessen Aufsichtsgremium, den Gemeinsamen Rat

Abbildung 1: Entwicklung des ordentlichen UN-Haushalts in Millionen US-Dollar



Quelle: UN-Sekretariat/Hauptabteilung Managementstrategie, Grundsatzpolitik und Regeleinhaltung (Department of Management Strategy, Policy and Compliance – DMSPC).

für das Pensionswesen (Pension Board), steigert dessen Unabhängigkeit gegenüber der Pensionsverwaltung unter Leitung der nunmehr als Hauptgeschäftsführer der Pensionsverwaltung bezeichneten Führung des Fonds und dem vom UN-Generalsekretär kontrollierten Leiter der Vermögensverwaltung des Fonds. Hier stehen auch im Jahr 2020 weitere Veränderungen an. Mit der Resolution A/RES/74/263 haben die UN-Mitgliedstaaten eine nochmalige externe Überprüfung der Aufsichtsstruktur des Fonds in Auftrag gegeben.

Zusammenfassend ist die Hauptsitzung des Fünften Ausschusses erfolgreich zu Ende gegangen. Die Einigung auf ein angemessenes Budget kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Art der Verhandlung mit zum Teil wochenlangem Stillstand, spät vorgelegten Berichten und schließlich weihnachtlichen Sitzungen nicht effizient ist.

Entscheidung zum ACABQ

Eine völlig neue Dynamik könnten zukünftige UN-Haushaltsverhandlungen hingegen durch eine am 14. Januar 2020 getroffene Entscheidung der UN-Generalversammlung erhalten. Auf Initiative der G77 und China wurde unter Missachtung des sonst üblichen Konsensprinzips bei Haushalts- und Managemententscheidungen (A/RES/41/213) im Wege der Abstimmung mit 120 Stim-

men dafür, 48 dagegen und vier Enthaltungen (A/RES/74/267) eine Vergrößerung des ACABQ um fünf auf nunmehr 21 Mitglieder sowie die ausdrückliche Festlegung eines regionalen Proporz mit je fünf Sitzen für die afrikanische und die asiatisch-pazifische Gruppe, je vier Sitze für die Gruppe der latein-amerikanischen und karibischen Staaten (Latin American and Caribbean Group – GRULAC) und die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG) sowie drei Sitze für die Gruppe der osteuropäischen Staaten beschlossen. Diese Abstimmung fand ohne vorherige Verhandlungen im Fünften Ausschuss statt. Neben der Tatsache, dass damit die WEOG als wichtigster Beitragszahler numerisch deutlich unterrepräsentiert ist, droht eine Erosion der bewährten Verfahren in Haushaltsfragen. Auch wird sich zeigen, ob ein ab dem 1. Januar 2021 größerer ACABQ bessere oder nicht eher schlechtere Berichte produzieren wird. Eine grundlegende und dringend nötige Diskussion über die Arbeitsmethoden, Qualifikationsanforderungen und Aufsichtsfragen des ACABQ steht weiterhin aus.

Hans-Christian Mangelsdorf

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans-Christian Mangelsdorf, Generalversammlung: 72. Tagung 2017/2018, Haushalt, VN, 1/2018, S. 34f., fort.)

Personalien

Deutschland



Marlies Wulf FOTO: PRIVAT

Neue Leiterin des Deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen in New York ist **Marlies Wulf**. Die deutsche Diplom-Übersetzerin beherrscht die Sprachen Englisch, Französisch, Spanisch sowie Italienisch. Wulf wurde am 6. März 2020 zur Nachfolgerin von Armin Banis ernannt. Seit Januar 2012 bis zur ihrer Entsendung an den UN-Amtssitz war sie für den Aufbau und die Leitung des Sprachendienstes im Bundesamt für Justiz in Bonn verantwortlich. Bereits während des Studiums übernahm Wulf Übersetzungstätigkeiten und war für verschiedene Institutionen tätig.

Flüchtlinge

Das Hilfswerk der UN für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) hat einen neuen Generalkommissar. Der Schweizer **Philippe Lazzarini** wurde am 18. März 2020 als Nachfolger von Pierre Krähenbühl ernannt (vgl. Personalien, VN, 1/2014, S. 32).

Der Diplomat bringt mehr als dreißig Jahre Erfahrung in der humanitären Hilfe und internationalen Koordination in Konflikt- und Post-Konfliktgebieten bei den UN, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie im Privatsektor ins Amt. Seit dem Jahr 2015 hatte Lazzarini die Position des Stellvertretenden Sonderkoordinators sowie Residierenden und humanitären Koordinators für Libanon im Büro des UN-Sonderkoordinators für Libanon (UNSCOL) inne. Zuvor war er stellvertretender Sonderbeauftragter des Generalsekretärs und Koordinator für humanitäre Hilfe für Somalia (2013–2015).

Lazzarinis Vorgänger, der Schweizer **Pierre Krähenbühl**, gab im November 2019 nach schweren Vorwürfen wegen seines Führungsstils den Rücktritt von der Spitze des UNRWA bekannt. UN-Generalsekretär António Guterres hatte den seit dem Jahr 2014 amtierenden Krähenbühl kurz zuvor in einen Zwangsurlaub entsandt. Sein Stellvertreter Christian Saunders übernahm bis zur Ernennung Lazzarinis die UNRWA-Gesamtverantwortung kommissarisch.

Friedenssicherung

UN-Generalsekretär António Guterres ernannte am 24. März 2020 die Kanadierin **Deborah Lyons** zu seiner

Sonderbeauftragten für die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA). Sie löst damit nach vier Jahren im Amt Tadamichi Yamamoto aus Japan ab (vgl. Personalien, VN, 4/2016, S. 182). Die Diplomatin ist seit über 21 Jahren mit politischen Angelegenheiten, internationaler Zusammenarbeit und wirtschaftlicher Entwicklung befasst. Vor Amtsantritt war sie Botschafterin Kanadas in Israel und in den Jahren 2013 bis 2016 Botschafterin in Afghanistan.

Klima

Am 4. Februar 2020 wurde **Selwin Hart** aus Barbados vom UN-Generalsekretär zum Sonderberater und Beigeordneten Generalsekretär für das Team Klimaschutzmaßnahmen ernannt. Der Klimawandel ist eine der Kernprioritäten der Aktionsdekade zur Verwirklichung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung. Hart war in verschiedenen Führungspositionen in der Bekämpfung des Klimawandels tätig, unter anderem als Klimaberater für die Karibische Entwicklungsbank, als Chefunterhändler für den Klimawandel auf Barbados sowie als Koordinator und Hauptverhandlungsführer für die Finanzen der Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS). Darüber hinaus gehörte er dem Vorstand des Anpassungsfonds des Kyoto-Protokolls an und leitete das Engagement des UN-Generalsekretärs in dem Prozess, der zur Unterzeichnung des Pariser Abkommens über den Klimawandel führte.

ralsekretärs in dem Prozess, der zur Unterzeichnung des Pariser Abkommens über den Klimawandel führte.

Nachruf



Javier Pérez de Cuéllar
UN PHOTO: EVAN SCHEIDER

Javier Pérez de Cuéllar, der fünfte Generalsekretär der Vereinten Nationen, ist am 4. März 2020 im Alter von 100 Jahren verstorben. In seinen zwei Amtsperioden als Generalsekretär (1982 bis 1991) hat der Peruaner die UN durch eine angespannte Haushaltslage und ein turbulentes Jahrzehnt geführt. In bestimmten Konflikten gelang es den UN unter seiner Leitung, erfolgreich Frieden zu stiften, etwa bei der Unabhängigkeit Namibias, bei der Beilegung des Iran-Irak-Konflikts und der Beendigung des Bürgerkriegs in Kambodscha. Diese Erfolge waren richtungsweisend für die spätere Definition der Rolle der UN in der Welt. Zeitlebens setzte er sich für Frieden, Gerechtigkeit und die Menschenrechte ein.

Zusammengestellt von
Monique Lehmann.

Das letzte Wort ist noch nicht gesprochen

Thomas Nehls

Das kürzeste Fazit dieses Buches ist die Erinnerung an den allseits bekannten Ausspruch, nach dem die Vereinten Nationen nur so stark sein können, wie es ihre Mitglieder zulassen. Insofern ist der Untertitel des Werkes von Carla Del Ponte zur Hälfte nicht zutreffend. Die UN können Fehlschläge nur erleiden, wenn ihre Mitgliedstaaten Erfolge verhindern. Wie vom UN-System, einschließlich des Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC), und der Staatengemeinschaft seit dem Jahr 2011 die Tyrannei in Syrien hingenommen wird, beschreibt die einstige Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY) fast ohne jeden persönlichen Vorwurf. Sie lässt die Opfer sprechen, wenn sie es noch können. Sie gibt Schilderungen der Angehörigen und anderer Zeugen wieder. Sie gestattet Einblick in die Ermittlungsarbeit der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission für die Arabische Republik Syrien, die vom Menschenrechtsrats eingerichtet wurde und der Del Ponte bis zu ihrer spektakulären Selbstkündigung im Jahr 2017 angehörte.

Die fast 200 Seiten sind ein Sammelurium des Schreckens. Die Leserschaft ist gezwungen, es immer wieder zur Seite zu legen – so brennen sich die detailliert beschriebenen Gräueltaten ins Vorstellungsvermögen ein. Über das ganze Land verteilt ist von Fallstudien die Rede, von Einzeltaten, Massakern und staatlichen Flächenangriffen, die allen – auch von Syrien – verabschiedeten internationalen Konventionen widersprechen: Willkürliche Entführungen, Übergriffe, Festnahmen bar jedweder juristischen Begründung, der Beschuss von Schulen und Krankenhäusern, spezifische Foltermethoden und andere menschenverachtende Handlungen bis hin zu bestialischen

Hinrichtungen gehen zurück auf etwa 5000 Zeugenaussagen und füllen 600 Berichtsseiten, die dann in UN-Ablagen zu Verschlussachen erklärt und eben nicht zur Anklage gebracht wurden. Zu den Schuldigen zählen das Regime in Damaskus und dessen Unterstützer in Moskau und Teheran ebenso wie die Rebellen-Milizen und deren Verbündete in arabischen Staaten, der Türkei und anderswo.

Carla Del Ponte schildert nicht den geopolitischen Hintergrund der Grausamkeiten. Die Darstellung des seit neun Jahren tobenden Stellvertreterkriegs in dieser Region überlässt sie anderen. Allenfalls geht sie auf unterschiedliche Einschätzungen innerhalb der Vereinten Nationen ein – aus der Perspektive des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) oder des Menschenrechtsrats, die mit Grausamkeiten direkt konfrontiert werden.

Dennoch: Die im Jahr 1947 geborene Juristin und internationale Beamtin mahnt sogar zu Zuversicht. Justiz sei zwar nicht möglich, wenn der politische Wille fehle, stellt sie fest. Sie verbindet die Einsicht mit einem Quäntchen Hoffnung auf einen Waffenstillstand, der Bestand hat. Und: Sie erwartet den Tag, an dem Baschar Al-Assad ein Haftbefehl ausgestellt wird. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien habe gezeigt, dass ein Präsident politisch praktisch bewegungsunfähig wird, wenn er seine Ergreifung fürchten muss. Sie lässt die Leserschaft wissen: »Früher oder später greifen wir zu. Ob ich dabei eine Rolle spielen würde, wenn der Teufelskreis der Straflosigkeit durchbrochen wird, das hat man mich seit dem Rücktritt mehrfach gefragt. Meine Antwort lautete stets: Ja, aber ich werde auch nicht jünger.«



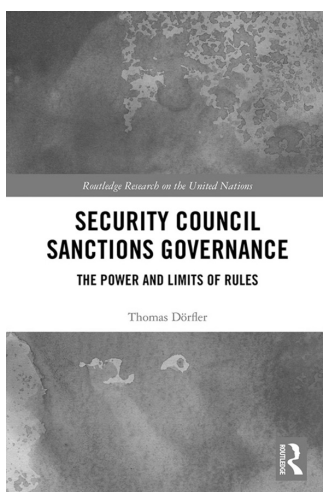
Carla Del Ponte

**Im Namen der Opfer:
Das Versagen der UNO
und der internationalen
Politik in Syrien**

Altendorf, Schweiz:
Giger 2018, 189 S.,
23,90 CHF

Blackbox Sanktionsausschüsse

Sascha Werthes



Thomas Dörfler

**Security Council
Sanctions Governance. The Power
and Limits of Rules**

Abingdon, New York:
Routledge 2019, 240 S.,
120,00 Brit. Pfund

Die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen hat sich entlang eines schrittweisen Pragmatismus erheblich weiterentwickelt. Einige Studien zeichnen bereits den Wandel der Sanktionspraxis empirisch nach. Im Fokus steht dabei zumeist die Frage nach den Hintergründen für die quantitative Zunahme von Sanktionsbeschlüssen und den Kontexten, die eine qualitative Veränderung des Designs von Sanktionsregimen ermöglichten. Die Blackbox der Verwaltung von Sanktionsregimen wird in diesen Studien nicht geöffnet – ebenso wenig wie in den Studien, die sich mit der politischen Wirksamkeit oder dem Erfolg einer Sanktionspolitik auseinandersetzen.

Wie gewinnbringend ein solcher Blick sein kann, zeigt die Studie von Thomas Dörfler. Sie basiert auf seiner Dissertation an der Universität Bamberg. Entlang von fünf Fallstudien – Irak, Al-Qaida/Taliban, Demokratische Republik Kongo, Sudan und Iran – geht Dörfler der wichtigen Frage nach, ob und wie durch die Delegation von Entscheidungsbefugnissen eine andersartige Entscheidungsfindungspraxis entstehen kann. Es geht um das Zustandekommen alternativer Entscheidungsfindungspraktiken jenseits einer eher üblichen machtorientierten Entscheidungslogik. In den Fallstudien stehen die Einzelfallentscheidungen der Ausschüsse im Fokus, die die Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrats umsetzen.

In den UN hat sich die Praxis durchgesetzt, die mit der Verwaltung von Sanktionen verbundenen Detailfragen – beispielsweise Exporte sogenannter Güter mit doppeltem Verwendungszweck

(dual-use) zu genehmigen – an Ausschüsse zu überweisen. Dörfler erklärt anschaulich, wie sich durch die Institutionalisierung eines zweistufigen Entscheidungsverfahrens zur Entlastung des Rates eine regelbasierte Entscheidungsfindungspraxis herausbilden kann. Sie beruht auf überprüfbaren Kriterien oder Präzedenzfällen. Dabei führt der Zwang zum Konsens in den Ausschüssen durchaus zu diesen regelgeleiteten Entscheidungen. Dies gilt auch für Fälle, in denen Ausschussmitglieder eine andere Präferenz haben. Voraussetzung ist, dass alle Beteiligten ein grundsätzliches Interesse an der Durchsetzung der Sanktionspolitik haben und regelmäßig über gleichgeartete Einzelfälle entschieden werden muss.

Als Einstiegslektüre zur Beschäftigung mit der Sanktionspolitik der Vereinten Nationen ist dieses Buch nicht zu empfehlen. Auch setzt die theoriegeleitete empirische Untersuchung ein gewisses politikwissenschaftliches Hintergrundwissen voraus. Der Detailreichtum der Fallstudien sowie die Überlegungen zu den Implikationen der Befunde machen das Buch jedoch für all diejenigen zu einer lohnenswerten Lektüre, die sich aus institutionentheoretischer oder organisationssoziologischer Perspektive für das Zustandekommen von regelgebundenen Entscheidungsfindungen in internationalen Organisationen interessieren. Die Studie offeriert spannende Erkenntnisse über das Vorhandensein und Zustandekommen einer regelbasierten Entscheidungspraxis in der Verwaltung von Sanktionsregimen durch UN-Sanktionsausschüsse.

Pragmatische Reformen

Helmut Volger

Handbücher über die Vereinten Nationen haben gegenüber Monografien den Vorteil, dass sie einen besseren Überblick über das komplexe System der Weltorganisation zu geben vermögen. Die zweite Auflage des Oxford Handbook on the United Nations, die wie die erste Auflage von Thomas G. Weiss und Sam Daws herausgegeben wird, bietet ein gutes Beispiel für diese Tatsache. Erneut konnten die Herausgeber für das Buchprojekt zahlreiche renommierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gewinnen, von denen sich viele neben ihrer fachlichen Arbeit auch auf Erfahrungen aus ihrer Tätigkeit in UN-Gremien oder als UN-Diplomatinnen oder -Diplomaten stützen können.

Nach einer Einleitung der Herausgeber behandeln die Autorinnen und Autoren in den mehr als vierzig Beiträgen die gesamte Breite des UN-Systems. Beginnend mit den historischen Wurzeln der Weltorganisation und dem theoretischen Bezugsrahmen für deren Analyse befasst sich das Buch in seinem Hauptteil mit den UN-Hauptorganen und ihren Beziehungen zu anderen Akteuren im UN-System sowie mit den UN-Aufgabenbereichen Weltfrieden und Sicherheit, Menschenrechtsschutz und Entwicklungszusammenarbeit und im abschließenden Kapitel mit einem Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Weltorganisation in einem sich wandelnden internationalen System.

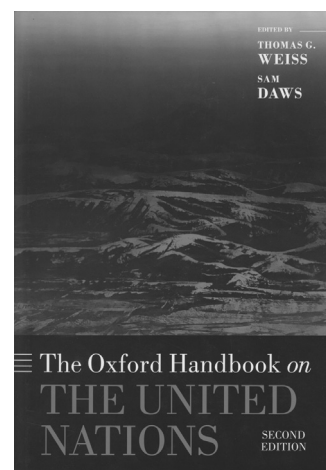
Die einzelnen Beiträge bieten umfassende Analysen, die in einer konzisen, gut verständlichen Sprache – ohne Fachjargon – geschrieben sind und von kurzen Literaturverzeichnissen ergänzt werden, die als Einstieg in das jeweilige Thema gedacht sind. Die Beiträge machen deutlich, dass die UN – wieder einmal – vor gewaltigen Herausforderungen stehen, die nach wirksamen und zugleich realisierbaren Lösungen verlangen.

Durch wichtige Reformen in vielen Bereichen sind zwar neue zwischenstaatliche Initiativen und Institutionen geschaffen sowie neue internationale Abkommen verabschiedet worden, die neue globale Normen etabliert haben. Zugleich mangelt es den UN in der gegenwärtigen Situation aber oft an der erforderlichen politischen Bereitschaft wichtiger Mitgliedstaaten, im Konsens zur Lösung der Probleme beizutragen.

Im Gegenteil – nach einer Phase einer stärkeren Hinwendung zum Multilateralismus in den 1990er Jahren und in der ersten Dekade des neuen Millenniums ist nun in der zweiten Dekade eine stärkere Betonung nationaler Interessen in den UN-Gremien festzustellen, nicht nur bei den Großmächten, sondern auch bei der wichtigen Gruppe der Schwellenländer. Dadurch wird die Fähigkeit der Vereinten Nationen, zur Schlichtung internationaler Konflikte und zur Lösung globaler Probleme beizutragen, erheblich verringert.

Das zeigt sich besonders deutlich im UN-Sicherheitsrat: Dort ist zwar ein Zugewinn an Transparenz und an Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtratsmitglieder durch eine schrittweise Reform der Arbeitsmethoden erreicht worden. Was die politischen Entscheidungen des Rates jedoch angeht, sind die ständigen Ratsmitglieder von einem eher konsensorientierten Verhalten untereinander in den beiden vorangegangenen Dekaden in den 2010er Jahren zu einem stärker konfrontativen Verhalten übergegangen.

Das Buch macht deutlich, dass es angesichts der großen Herausforderungen für die Weltorganisation darum geht, mit politischer Unterstützung aus den Mitgliedstaaten und pragmatischen Reformschritten ihre Rolle als Konflikt-schlichter zu erhalten und ihre Fähigkeit zur globalen Normsetzung zu stärken.



Thomas G. Weiss/
Sam Daws (Eds.)

**The Oxford Handbook
on the United Nations,
2. Aufl.**

Oxford: Oxford
University Press 2018,
1024 S.,
110,00 Brit. Pfund

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Januar bis März 2020 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Die Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/2513(2020), Anlagen A, B	10.3.2020	Der Sicherheitsrat begrüßt die bedeutenden Schritte in Richtung auf die Beendigung des Krieges und die Bereitung des Weges für innerafghanische Verhandlungen, die durch die Gemeinsame Erklärung der Islamischen Republik Afghanistan und der Vereinigten Staaten von Amerika zur Befriedung Afghanistans (S/2020/185) sowie das Abkommen für die Befriedung Afghanistans zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und den Taliban (S/2020/184) möglich wurden. Er fordert die Regierung Afghanistans und die Taliban auf, zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen zu verfolgen, um förderliche Bedingungen für die rasche Aufnahme und den Erfolg innerafghanischer Verhandlungen sowie für dauerhaften Frieden zu schaffen.	einstimmige Annahme
Guinea-Bissau	S/RES/2512(2020)	28.2.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) bis zum 31. Dezember 2020 zu verlängern. Der Rat würdigt den erfolgreichen Abschluss der Phase I und die Schließung aller Regionalbüros des UNIOGBIS bis 31. Dezember 2019 als Teil der Phase II gemäß Resolution 2458(2019) und billigt die Neuordnung der Prioritäten des Büros und die Planung für die stufenweise Verringerung seiner Personalstärke, so auch durch die Durchführung gemeinsamer Programmaktivitäten mit nationalen Partnern und dem Landesteam der Vereinten Nationen.	einstimmige Annahme
Kinder	S/PRST/2020/3	12.2.2020	Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig es ist, eine breit angelegte Strategie der Konfliktprevention zu verfolgen, die die tieferen Ursachen bewaffneter Konflikte in umfassender Weise angeht, um den Schutz von Kindern auf lange Sicht zu verbessern. Er fordert die Staaten und die Vereinten Nationen erneut auf, den Kinderschutz durchgängig in alle einschlägigen Aktivitäten in Konfliktpreventions-, Konflikt- und Postkonfliktsituationen einzubinden, um den Frieden aufrechtzuerhalten und Konflikte zu verhüten.	
Libyen	S/RES/2509(2020)	11.2.2020	Der Sicherheitsrat verurteilt Versuche, unerlaubt Erdöl, darunter Rohöl und Erdölfertigprodukte, aus Libyen auszuführen. Er beschließt, die mit Resolution 2146(2014) erteilten Genehmigungen und verhängten Maßnahmen bis zum 30. April 2021 zu verlängern. Er beschließt ferner, das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 15. Mai 2021 zu verlängern. Der Rat verurteilt, dass das Ausmaß der Gewalt in jüngster Zeit zugenommen hat, und verlangt, dass sich die Parteien auf eine dauerhafte Waffenruhe gemäß den von der Gemeinsamen Militärkommission vereinbarten Modalitäten verpflichten.	+14; -0; =1 (Russland)
	S/RES/2510(2020)	12.2.2020	Der Sicherheitsrat billigt die Schlussfolgerungen der am 19. Januar 2020 einberufenen Berliner Konferenz, die in dem als Dokument S/2020/63 verteilten Schreiben enthalten sind. Er stellt fest, dass diese Schlussfolgerungen ein wichtiges Element einer umfassenden Lösung für die Situation in Libyen darstellen.	+14; -0; =1 (Russland)
Naher Osten	S/RES/2511(2020)	25.2.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit den Ziffern 11 und 15 der Resolution 2140(2014) verhängten Maßnahmen gegen diejenigen, die die Sicherheit und die Stabilität in Jemen bedrohen, bis zum 26. Februar 2021 zu verlängern.	+13; -0; =2 (China, Russland)

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Strafgerichtshöfe	S/PRST/2020/4	28.2.2020	Der Sicherheitsrat ersucht die Informelle Arbeitsgruppe für die internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshöfe, den Bericht des Mechanismus sowie den bis zum 31. März 2020 dem Sicherheitsrat vorzulegenden Bericht des Amtes für interne Aufsichtsdienste (AIAD) über die Bewertung der Methoden und der Arbeit des Mechanismus eingehend zu prüfen und ihre Auffassungen und etwaigen Feststellungen oder Empfehlungen vorzulegen. Der Rat wird diese bei seiner Überprüfung der Arbeit des Mechanismus behandeln. Diese Überprüfung wird bis zum 15. Mai 2020 abgeschlossen.	
Sudan	S/RES/2508(2020)	11.2.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe für Sudan bis zum 12. März 2021 zu verlängern. Der Rat bekundet seine Absicht, die Maßnahmen betreffend Darfur, auf die in Ziffer 1 verwiesen wird, regelmäßig im Lichte der sich wandelnden Lage vor Ort zu überprüfen, dies in Kenntnis des Berichts und der Empfehlungen des Vorsitzes des Ausschusses und im Lichte des bis zum 12. August 2020 vorzulegenden Zwischenberichts sowie des bis zum 13. Januar 2021 vorzulegenden Schlussberichts der Sachverständigengruppe und unter Berücksichtigung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats.	einstimmige Annahme
Südsudan	S/RES/2514(2020)	12.3.2020	Der Sicherheitsrat verlangt, dass die Regierung Südsudans die in dem Abkommen über die Rechtsstellung der Truppen zwischen der Regierung Südsudans und den Vereinten Nationen festgelegten Verpflichtungen einhält und umgehend aufhört, die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS) bei der Durchführung ihres Mandats zu behindern. Er verlangt ferner, dass die Regierung sofort damit aufhört, internationale und nationale humanitäre Akteure daran zu hindern, Zivilpersonen zu helfen, und die Bewegungsfreiheit für den Mechanismus zur Überwachung und Verifikation der Waffenruhe und der Einhaltung der Übergangs-Sicherheitsbestimmungen ermöglicht. Der Rat beschließt, das Mandat der UNMISS bis zum 15. März 2021 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2020/5	11.3.2020	Der Sicherheitsrat fordert die Mitgliedstaaten und das System der Vereinten Nationen nachdrücklich auf, völkerrechtskonforme Maßnahmen zu ergreifen, um auf ausgewogene Weise gemäß der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus gegen alle internen und externen Triebkräfte des den Terrorismus begünstigenden Gewaltextremismus vorzugehen.	
Westafrika	S/PRST/2020/2	11.2.2020	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe Besorgnis über die anhaltende Verschlechterung der Sicherheits- und humanitären Lage in der Sahel-Region und im Tschadseebecken sowie über die problematische Sicherheitslage in Westafrika, geschürt unter anderem durch Terrorismus und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Er fordert ein fortlaufendes nationales, regionales und internationales Engagement, um diesen Ländern bei der Bewältigung der sich ihnen stellenden Herausforderungen für den Frieden und die Sicherheit behilflich zu sein.	
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2507(2020)	31.1.2020	Der Sicherheitsrat beschließt, die Sanktionsregime gegen die Zentralafrikanische Republik bis zum 31. Juli 2020 und das Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 31. August 2020 zu verlängern.	+13; –0; =2 (China, Russland)
Zypern	S/RES/2506(2020)	30.1.2020	Der Sicherheitsrat begrüßt das Dreiertreffen der Regierung Zyperns und der Regierung Griechenlands sowie des UN-Generalsekretärs am 25. November 2019 in Berlin. Beide Parteien bekräftigten ihr Bekenntnis zu einer beide Volksgruppen einschließenden, bizonalen Föderation mit politischer Gleichberechtigung, wie nach den Resolutionen des Sicherheitsrats, der Gemeinsamen Erklärung vom 11. Februar 2014 und dem vom Generalsekretär am 30. Juni 2017 auf der Zypern-Konferenz vorgelegten Sechs-Punkte-Rahmen vorgesehen. Der Rat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Juli 2020 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
Generalsekretärin: Dr. Lisa Heemann

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

Druck und Verlag:

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

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

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 67,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 67,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Privat, 89,- Euro*
Jahresabonnement Printausgabe, Institutionen, 73,70 Euro*
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe, Institutionen, 129,60 Euro*
Einzelheft 13,60 Euro*
*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Für Mitglieder der DGVN ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Bestellungen nehmen entgegen:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

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

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



Gefördert durch das Auswärtige Amt.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Vorstand

Detlef Dzembitzki (Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep (Stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Sven Simon (Stv. Vorsitzender)
Hannah Birkenkötter (Schatzmeisterin)
Isabelle Beaucamp
Carolin Maluck
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Miriam Mona Müller
Winfried Nachtwei
Tim Richter
Dr. Manuela Scheuermann
Max Zuber
Dr. Viviane Brunne (kooptiert)
Inga Christina Müller (kooptiert)

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Dr. Martin Dutzmann
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Manfred Eisele
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Inge Kaul
Karin Kortmann
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Thomas Matussek
Karin Nordmeyer
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Prof. Dr. Beate Rudolf
Dr. Michael Schaefer
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Peter Schumann
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Prof. Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

Dr. Manuela Scheuermann (Sprecherin)
Dr. Marianne Beisheim
Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Thomas Kleinlein
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Cornelia Ulbert
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

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

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

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

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

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

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

Vorschau

Die nächste Ausgabe Heft 3/2020 erscheint im Juni 2020 zum Thema ›Konfliktprävention‹.

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