



VEREINTE NATIONEN

5|22

70. Jahrgang | Seite 193–240
ISSN 0042-384 X | M 1308 F

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

Völkerrecht unter Druck

**Angriff auf das Völkerrecht:
Russlands Krieg gegen die Ukraine**

Paulina Starski · Friedrich Arndt

Der Kampf gegen Desinformation

Björnstjern Baade

Mit Recht zum Mars

Valeria Eboli

Baustellen des Völkerrechts

Liebe Leserinnen und Leser,

wie stark völkerrechtliche Normen unter Beschuss geraten können, erleben wir seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Wenn UN-Mitgliedstaaten, die ein ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat sind sowie Kernwaffen besitzen, systematisch internationales Recht missachten, wird das Völkerrecht auf die harte Probe gestellt. Dies betrifft die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und zahlreiche weitere Übereinkommen, insbesondere Menschenrechtskonventionen, die ihre Wirksamkeit einmal mehr unter Beweis stellen müssen. Es kommt also maßgeblich darauf an, wie Institutionen und andere Staaten auf Rechtsverletzungen reagieren. Neben der bewussten Verletzung von völkerrechtlichen Normen gibt es jedoch auch noch rechtlich ungeklärte Fragen. Diese Regelungslücken können eine potenzielle Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellen. Um welche völkerrechtlichen Baustellen es sich handelt, die dringend bearbeitet werden müssen, analysieren die Autorinnen und Autoren in dieser Ausgabe.



Paulina Starski und **Friedrich Arndt** zeigen auf, welche Folgen der russische Angriffskrieg auf die Ukraine für das Völkerrecht hat und welche Schritte notwendig sind, um die Völkerrechtsordnung zu bewahren. Der derzeitige Richter am Internationalen Gerichtshof (ICJ), **Georg Nolte**, beantwortet in der Rubrik ›Drei Fragen an‹ die Frage, wie die internationale Gemeinschaft Staaten, die gegen das Völkerrecht verstoßen, davon überzeugen kann, sich an internationale Regeln zu halten. Weitere Baustellen des Völkerrechts: Der technische Fortschritt und das Internet haben dazu geführt, dass das Thema Desinformation wieder bei den Vereinten Nationen im Fokus steht, so **Björnstjern Baade**. Trotz einiger Konventionen zur Eindämmung von Desinformation bleibt die Notwendigkeit, Medienkompetenzen in der Bevölkerung auszubauen und Vertrauen im öffentlichen Diskurs gegenüber repressiven Ansätzen zu stärken, bestehen. Die menschlichen Aktivitäten im Weltraum haben im Laufe der Zeit zugenommen. Aktuell wird an mehreren Projekten zur menschlichen Besiedlung von Mond und Mars gearbeitet. **Valeria Eboli** fragt, ob die gegenwärtigen Rechtsinstrumente geeignet sind, um diese neuen Herausforderungen zu regeln, und welche Rolle die UN dabei spielen sollen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

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

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Völkerrecht unter Druck

- 195 **Angriff auf das Völkerrecht:
Russlands Krieg gegen die Ukraine**
Paulina Starski · Friedrich Arndt
- 196 **Drei Fragen an** | Georg Nolte
- 201 **Der Kampf gegen Desinformation**
Björnstjern Baade
- 206 **Mit Recht zum Mars**
Valeria Eboli

Im Diskurs

- 212 **Standpunkt | Globale Gesundheitsbedrohungen brauchen eine gestärkte WHO**
Anette Christ · Kerstin Leitner
- 213 **UNTätig im Russland-Ukraine-Krieg?**
Manuela Scheuermann
- 219 **Die Wahrung des Welterbes**
Klaus Hüfner

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 225 **Allgemeines**
Generalsekretär | Bericht für die 77. Tagung
Henrike Landré
- 226 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss für die Rechte des Kindes | 2021
Jana Hertwig
- 228 **Frauenrechtsausschuss | 2021**
Corinna Templin
- 230 **Verwaltung und Haushalt**
Beitragsschlüssel für den Haushalt der
Vereinten Nationen 2022 bis 2024
Ronny Patz
- 232 »Wer den Hunger ächten will, der muss Russlands Krieg ächten.«
Rede des Bundeskanzlers Olaf Scholz bei der 77. Generalversammlung der Vereinten Nationen
- 238 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 235 Buchbesprechungen
- 240 Impressum

Angriff auf das Völkerrecht: Russlands Krieg gegen die Ukraine

Der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine markiert einen neuralgischen Punkt der Völkerrechtsgeschichte vor dem Hintergrund des durch die UN-Charta etablierten Friedenssicherungsrechts. Welche Schritte sind notwendig, um die regelbasierte Völkerrechtsordnung angesichts dieser Aggression zu bewahren?



Foto: Svenja Pitz

Prof. Dr. Paulina Starski ist Professorin für deutsches und ausländisches Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

✉ paulina.starski@jura.uni-freiburg.de



Foto: L. S. Ochner

Friedrich Arndt ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht, Abt. 1 (Europa- und Völkerrecht) der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

✉ friedrich.arndt@jura.uni-freiburg.de

In der umfassenden russischen Aggression gegen die Ukraine, der wir seit dem 24. Februar 2022 Gewähr werden, offenbart sich die Reinform eines Konflikts, zu dessen Prävention das durch die Charta der Vereinten Nationen etablierte Friedenssicherungsrecht intendiert war: Der russische Angriffskrieg zielt auf eine Änderung des politischen Systems eines souveränen Staates und die gewaltvolle Einverleibung von dessen Territorium. Er verstößt insofern nicht nur gegen die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine, das Interventionsverbot sowie das Gewaltverbot des Artikels 2,

Absatz 4 der UN-Charta, sondern stellt auch einen »bewaffneten Angriff« im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta dar, der insofern die Möglichkeit einer gewaltvollen Selbstverteidigung eröffnet.

Dennoch bemüht Präsident Wladimir Putin zur Rechtfertigung des russischen Angriffs insbesondere in seinen Reden vom 21.¹ und 24. Februar 2022² – neben Versuchen einer Geschichtsreinterpretation³ – Begrifflichkeiten und Narrative, die mit spezifisch völkerrechtlichen Argumenten resonieren sollen.⁴ Putin beruft sich wiederholt auf das individuelle Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta,⁵ das Russland ausübe, um einer Bedrohung des russischen Staates durch die Ukraine und ihre Ambitionen, Mitglied der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) zu werden, zu begegnen. Zudem scheinen seine Ausführungen ebenfalls eine Berufung auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht zugunsten der sogenannten »Volksrepubliken Lugansk und Donezk« sowie das »Recht auf eine humanitäre Intervention« in Anbetracht eines angeblichen Genozids an den sich als russisch identifizierenden Minderheiten in der Ukraine zu umfassen.

Bedrohung durch die Ukraine und NATO

Russen, Weißrussen und Ukrainer seien – so Putins Lesart der Geschichte – Teil eines historisch »dreieinigten Volkes« und die Ukraine könne »wahre Souveränität« nur zusammen mit Russland erlangen.⁶ Dieses pseudohistorische, teils ethnonationalistische Narrativ geht dabei fließend in den Vor-

¹ Rede von Wladimir Putin v. 24.2.2022, www.en.kremlin.ru/events/president/news/67843

² Rede von Wladimir Putin v. 21.2.2022, www.en.kremlin.ru/events/president/news/67828

³ Wladimir Putin, On the Historical Unity of Russians and Ukrainians, 12.7.2021, www.en.kremlin.ru/events/president/news/66181

⁴ Vgl. zur genauen Analyse der von Putin bemühten Rechtfertigungsnarrative Paulina Starski/Friedrich Arndt, Max Planck Yearbook of United Nations Law (UNYB), 25. Jg., 2022, S. 1ff. (im Erscheinen). Einige hier präsentierte Gedanken finden sich in dem betreffenden Aufsatz wieder.

⁵ Vgl. UN Doc. S/2022/154 v. 24.2.2022.

⁶ Putin, On the Historical Unity of Russians and Ukrainians, a.a.O. (Anm. 3).

Drei Fragen an Georg Nolte

Das Völkerrecht schützt uns vor internationaler Anarchie. Ist das Völkerrecht in der derzeitigen krisengeschüttelten Weltlage noch robust genug?

Das Völkerrecht dient der Wahrung von Frieden und Sicherheit zwischen den Staaten. Aber es kann dieses Ziel nicht ohne die loyale Unterstützung einer großen Mehrheit von Staaten erreichen. Kein Rechtssystem kann allein aus sich heraus vor Anarchie schützen. Selbst die internen Rechtssysteme der Staaten können daran scheitern, vor Anarchie zu schützen, wenn sich eine große Mehrheit der Bürger nicht freiwillig an das Gesetz hält, selbst wenn die Gerichte und Strafverfolgungsbehörden ihr Bestes geben. Das Völkerrecht ist so eindeutig und robust, wie es schon immer war. Und von Zeit zu Zeit steht es vor ernsthaften Herausforderungen.

Wie kann die internationale Gemeinschaft Staaten, die offensichtlich gegen das Völkerrecht verstoßen, davon überzeugen, sich an internationale Regeln zu halten?

Um ihre Streitigkeiten friedlich beizulegen, sollten die Staaten die verschiedenen in Artikel 33 der UN-Charta genannten Verfahren nutzen. Die Staaten sind oft unterschiedlicher Meinung darüber, ob eine Verletzung des Völkerrechts durch einen von ihnen vorliegt, selbst in Fällen, in denen ein Rechtsverstoß offensichtlich erscheint. Solange es keine rechtsverbindliche Entscheidung gibt, mit der festgestellt wird, ob das Völkerrecht tatsächlich gebrochen wurde oder nicht – etwa durch den Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) – oder in der festgelegt wird, was als Reaktion auf eine umstrittene Handlung zu tun ist – etwa durch den Sicherheitsrat –, müssen die Staaten nach Treu und Glauben zusammenarbeiten, um zu bestimmen, was die meisten von ihnen für den rechtlich korrekten Standpunkt halten. Und sie sollten diesen Standpunkt dann mit den Mitteln vertreten, die nach der UN-Charta zulässig sind.

Welche Rolle kann der ICJ bei der Sicherstellung der Einhaltung des Völkerrechts spielen?

Bisher sind die meisten Urteile des ICJ letztlich befolgt worden, wie es der Artikel 94 der UN-Charta fordert. Kommt eine Partei einem Urteil nicht nach, kann sich die andere Partei nach Artikel 94 »an den Sicherheitsrat wenden«. Wird der Sicherheitsrat in einem Fall der Nichtbefolgung nicht tätig, bringt die Entscheidung des ICJ in der Regel Klarheit darüber, was das Völkerrecht verlangt, und unterstützt damit die eingegangene Verpflichtung der Staaten, das Recht einzuhalten.



Georg Nolte

ist seit Februar 2021 Richter am Internationalen Gerichtshof (ICJ) in Den Haag.

FOTO: THOMAS IMO / PHOTOTHEK.NET

wurf über, der Westen und die NATO würden Russland durch die Instrumentalisierung der Ukraine als »Anti-Russland« und die Ausrüstung der Ukraine mit Massenvernichtungswaffen bedrohen. Die Konzeption nur »teilsouveräner« Nachbarstaaten und die Perzeption einer Bedrohung durch deren Annäherung an andere Mächte erinnert an die schmittsche Konzeption von Großräumen unter Vorherrschaft von regionalen Hegemonialmächten als Einheiten einer alternativen Ordnung internationaler Beziehungen.⁷ Die Unvereinbarkeit dieser Konzeption mit der modernen Völkerrechtsordnung auf Grundlage der Charta der Vereinten Nationen und ihrer Grundfesten im Gewaltverbot und im Prinzip souveräner Gleichheit aller Staaten ist offensichtlich.

Für diese moderne Völkerrechtsordnung sind die »putinschen« Versuche einer Geschichtsneuschreibung ebenso irrelevant wie etwa die euphemistische Bezeichnung der Invasion der Ukraine als »militärische Spezialoperation«.⁸ Maßgeblich für deren Bewertung ist stattdessen das durch die UN-Charta normierte Gewaltverbot und die davon anerkannten Ausnahmen. Insofern sich Putin also in seinen Reden auf das Selbstverteidigungsrecht beruft, muss sich dieser Rechtfertigungsversuch an der zentralen Tatbestandsvoraussetzung des »bewaffneten Angriffs« messen lassen.⁹ Ein solcher lag gegen Russland jedoch nach dem klassischen Verständnis¹⁰ weder im Jahr 2014 noch im Vorfeld der Invasion vom 24. Februar 2022 vor. Daher wird auch in den zuvor erwähnten Reden Putins ein eher diffuses Bedrohungsszenario behauptet: Es sei der auf Dauer unvermeidliche Beitritt der Ukraine zur NATO, die damit einhergehende Stationierung von NATO-Einrichtungen in der Ukraine sowie die angebliche Beschaffung von Massenvernichtungswaffen durch die Ukraine mithilfe des »Westens«, die eine permanente und andauernde Bedrohung Russlands bedingen würden. Zwar werden verschiedene Varianten einer temporalen Ausdehnung des »bewaffneten Angriffs« in Völkerrechtswissenschaft und -praxis kontrovers diskutiert;¹¹ Einigkeit herrscht jedoch dahingehend vor, dass Artikel 51 der UN-Charta jedenfalls keine vagen, zukünftig befürchteten Bedrohungen umfasst. Unabhängig von diesem rechtlichen Befund gab und gibt es weder faktische Anhaltspunkte für eine Massierung von NATO-Verbänden an der russischen Grenze noch für die angebliche Ausrüstung der Ukraine mit Massenvernichtungswaffen.¹² Ein möglicher NATO-Beitritt der Ukraine selbst unterfällt zudem dem Recht der freien Bündniswahl als außenpolitisches Korrelat der in Artikel 2, Absatz 1 der UN-Charta festgehaltenen souveränen Gleichheit aller Staaten.

Von Georgien zur Ukraine: Putins ›Drehbuch‹

Betrachtet man die Parallelen der russischen Beteiligung an den Konflikten in den benachbarten Gebieten wie Transnistrien (Republik Moldau), Süd-Ossetien und Abchasien (Georgien) sowie auf der Krim und im Donbas (Ukraine), so scheint sich eine geradezu schematisch eingespielte, geopolitische Strategie zu manifestieren. Diese umfasst die Unterstützung und teilweise Forcierung separatistischer Bewegungen unter der russischsprachigen Bevölkerung in postsowjetischen Nachbarstaaten, das Einfrieren und die taktisch gezielte Re-Eskalation der betreffenden Konflikte.¹³ Auch die Anerkennung der so entstehenden separatistischen Entitäten seitens Russlands als souveräne Staaten scheint, wo opportun, der allgemeinen Strategie zu entsprechen. Erwartungsgemäß bezog sich auch die Rechtfertigung der Invasion vom 24. Februar 2022 auf die Einladung zur Verteidigung der beiden am 21. Februar 2022 anerkannten ›Volksrepubliken‹ gegen die ukrainischen Streitkräfte. Diese Strategie sollte den Weg für eine Berufung auf die kollektive Dimension des Artikels 51 der UN-Charta freimachen:

Grundsätzlich umfasst dieser Artikel auch die Verteidigung eines anderen Staates auf dessen Einladung gegen einen ›bewaffneten Angriff‹ eines Drittstaats. Zwar sind die Voraussetzungen von Staatlichkeit an vielen Stellen hoch umstritten.¹⁴ Gleiches gilt für die Voraussetzungen anerkanntsfähiger Gebietsabspaltungen vor dem Hintergrund des Selbstbestimmungsrechts der Völker.¹⁵ Der Staatlichkeitsanspruch der ›Volksrepubliken‹ scheitert jedoch aus mehreren Gründen: Zunächst fehlt es an der unabhängigen Ausübung



Volodymyr Selenskyj (auf dem Bildschirm), Präsident der Ukraine, spricht während der Generaldebatte der 77. Tagung der Generalversammlung am 21. September 2022 in New York. UN PHOTO: CIA PAK

von effektiver Regierungsgewalt. Die beiden ›Volksrepubliken‹ waren und sind seit ihrem Entstehen militärisch, wirtschaftlich und insbesondere auch politisch vollkommen von der Russischen Föderation abhängig.¹⁶ Zudem wäre eine Sezession der Gebiete völkerrechtlich nicht anerkanntsfähig: Zum einen, weil die Voraussetzungen einer sogenannten ›Abhilfesezession‹,¹⁷ die potenziell dem Schutz der territorialen Integrität der Ukraine entgegengesetzt werden könnte, nicht vorliegen und zum anderen, weil die separatistischen Bestrebungen durch russische Gewaltanwendung befördert werden und den Versuch einer völkerrechtswidrigen Annexion der betreffenden Gebiete darstellen.¹⁸

7 Carl Schmitt, Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte: Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht, Berlin 1941; vgl. Claus Krefß, Der Ukraine-Krieg und das völkerrechtliche Gewaltverbot, Juristische Studiengesellschaft, Jahresband 2021/2022, S. 67, 76f.

8 Rede von Putin v. 24.2.2022, a.a.O. (Anm. 1).

9 Vgl. grundlegend zu den im Einzelnen hochkomplexen und umstrittenen Anforderungen an dessen Voraussetzungen Tom Ruys, ›Armed Attack‹ and Article 51 of the UN Charter, Cambridge 2011.

10 Für eine Zusammenfassung der klassischen Begriffskonzeption vgl. Albrecht Randelzhofer/Georg Nolte, Art. 51, in: Bruno Simma et al. (Eds.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Oxford 2012, Rn. 16–46.

11 Zur Diskussion unterschiedlicher Grade der temporalen Ausdehnung des ›bewaffneten Angriffs‹ unter den Schlagwörtern der ›antizipatorischen‹, ›präemptiven‹ oder ›präventiven‹ Selbstverteidigung siehe Paulina Starski, The US Airstrike Against the Iraqi Intelligence Headquarters – 1993, in: Tom Ruys/Olivier Corten/Alexandra Hofer (Eds.), The Use of Force in International Law: A Case-Based Approach, Oxford 2018, S. 504, 19f.; Ashley Deeks, Taming the Doctrine of Pre-emption, in: Marc Weller (Ed.), The Oxford Handbook on the Use of Force, Oxford 2015, S. 661ff.

12 Vgl. zusätzlich zur russischen Beweislast UN Doc. SC/14827 v. 11.3.2022.

13 Elizabeth C. Dunn/Michael S. Bobick, The Empire Strikes Back, Journal of the American Ethnological Society, 41. Jg., 3/2014, S. 405ff.

14 Für einen Überblick zu den ›klassischen Kriterien‹ und Streitständen, vgl. James Crawford, The Creation of States in International Law, Oxford 2007, S. 37ff.

15 Vgl. unter anderem Artikel 1, Absatz 2 und Artikel 55 der UN-Charta; United Nations Treaty System (UNTS) Nr. 999, S. 171.

16 Vgl. Sabine Fischer, The Donbas Conflict, SWP Research Paper, 5/2019, S. 14ff.; Russia and the Separatists in Eastern Ukraine, Crisis Group Europe and Central Asia Briefing, Nr. 79, 2016, S. 5.

17 Vgl. allgemein Stefan Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel: Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und »vorzeitige« Anerkennung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 52. Jg., 1992, S. 741.

18 Vgl. UN-Doc. A/RES/2625(XV) v. 24.10.1970; Artikel 5, Absatz 3 A/RES/3314(XXIX) v. 14.12.1974.

Dass es sich bei der Anerkennung der ›Volksrepubliken‹ nur um einen zum Anschein der Legalität vorgeschobenen Zwischenschritt handelte, offenbarte letztlich auch die Ankündigung von Referenden zur Eingliederung der beiden ›Volksrepubliken‹ in die Russische Föderation vom 21. September 2022.¹⁹ Folglich besteht kein Selbstverteidigungsrecht Russlands, weder gegen einen gegen sie gerichteten Angriff noch – mangels Staatlichkeit derselben – kollektiv zum Schutz der ›Volksrepubliken‹.

Missbräuchlicher Vorwurf des Genozids

Der Vorwurf, die Ukraine verfolge die russischsprachige beziehungsweise als russisch identifizierende Bevölkerung, wird bereits seit dem Jahr 2014 zur Rechtfertigung der Unterstützung separatistischer Kräfte im Donbas und auf der Krim angeführt. Im Vorfeld der Invasion vom 24. Februar 2022 erhob Putin gar den Vorwurf des Genozids.²⁰

Das Völkerrecht hält die Möglichkeit bereit, dem zynischen Missbrauch des Genozidvorwurfs entgegenzutreten.

Eine Rechtfertigung der Anwendung militärischer Gewalt vermag hierdurch nur die hoch umstrittene Figur der nicht durch den UN-Sicherheitsrat autorisierten ›humanitären Intervention‹ zu vermitteln. Dass ein ›Recht zur humanitären Intervention‹ völkergewohnheitsrechtlich etabliert sei, lässt sich *de lege lata* nicht belegen.²¹ Selbst wenn man die rechtliche Qualität dieses Konzepts grund-

sätzlich anerkennen würde, lägen die mitunter, beispielsweise im Rahmen des Berichts der Internationalen Kommission für Intervention und staatliche Souveränität (ICISS)²² diskutierten, sehr engen Voraussetzungen einer nicht vom UN-Sicherheitsrat autorisierten Intervention weder im Donbas noch im Rest der von Russland angegriffenen Ukraine vor.

Die seit dem Jahr 2014 in der Ukraine durch den UN-Generalsekretär eingesetzte und unabhängig tätige Menschenrechtsbeobachtungsmission in der Ukraine (Human Rights Monitoring Mission in Ukraine – HRMMU) hat bis dato keine systematische und großflächige Verfolgung russisch-identifizierender Minderheiten in der Ukraine festgestellt.²³ Auch die von Putin oftmals angeführte ukrainische Gesetzgebung zum Sprachgebrauch war zwar unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten revisionsbedürftig, die in den gleichen Berichten begrüßten Nachbesserungsbestrebungen wurden jedoch bereits durch die Krimannexion und Separationsbestrebungen im Jahr 2014 überholt.²⁴ Erst recht fehlen unabhängig bestätigte Anhaltspunkte für mit der Absicht der Auslöschung der russischen Minderheit als Gruppe betriebene Tötungen oder sonstige Genozidhandlungen.²⁵

Wie die Ukraine aktuell unter Beweis stellt, hält das Völkerrecht aber die Möglichkeit bereit, dem zynischen Missbrauch des Genozidvorwurfs im Wege einer unabhängigen gerichtlichen Kontrolle entgegenzutreten. Im vor dem Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) anhängigen Verfahren der Ukraine gegen Russland auf Grundlage der Jurisdiktionsklausel des Artikel IX des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide – CPPCG) argumentiert die Ukraine kreativ, aber durchaus vertretbar, dass Russland das Recht der Ukraine verletze, nicht Opfer ungerechtfertigter Gewaltanwendung unter dem unbelegten Vorwand der Verhütung oder Bestrafung eines an-

¹⁹ Rede von Wladimir Putin v. 21.9.2022, www.en.kremlin.ru/events/president/news/69390, S. 3ff; Anton Troianovski, Russia Signals Annexation of Parts of Ukraine, Raising Stakes in Fighting, New York Times v. 20.9.2022, www.nytimes.com/2022/09/20/world/europe/russia-annex-ukraine-referendum.html

²⁰ Rede von Putin v. 24.2.2022, a.a.O. (Anm. 1).

²¹ Vgl. UN-Doc. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, para. 138, 139; Albrecht Randelzhofer/Oliver Dörr, Art. 2 (4), in: Simma et al. (Eds.), The Charter of the United Nations, a.a.O. (Anm. 10), Rn. 57.

²² ICISS, The Responsibility to Protect, Report, 2001, insbesondere Rn. 4.20 in Verbindung mit Rn. 6.39, Rn. 6.40.

²³ Vgl. das Fehlen entsprechender Feststellungen in den regelmäßigen HRMMU-Berichten: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Report on the Human Rights Situation in Ukraine November 2013–March 2014, 15.4.2014; Report on the Human Rights Situation in Ukraine, 2.4.–6.5.2014, 15.5.2014; Report on the Human Rights Situation in Ukraine, 16.7.–17.8.2014, 29.8.2014, Report on the Human Rights Situation in Ukraine, 1.8.2021–31.1.2022, 28.3.2022.

²⁴ Council of Europe, Venice Commission, Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language, CDL-AD(2019)032, Rn. 137f.

²⁵ UN-Doc. A/RES/3/260 v. 9.12.1948, Annex, Artikel II.

geblichen Völkermords zu werden.²⁶ Kern des Jurisdiktionsarguments ist also gerade die unlautere Anschuldigung des Genozids.

Einen ersten Erfolg errang die Ukraine bereits vor dem ICJ: Dieser ordnete vorläufige Maßnahmen an, zu deren Begründung er die grundsätzliche Plausibilität des seitens der Ukraine geltend gemachten Rechts bestätigte. In diesem Rahmen verfügte der ICJ unter anderem die unmittelbare Einstellung der militärischen Operationen Russlands in der Ukraine.²⁷ Allein der seit dem Beschluss vom 16. März 2022 andauernde Verstoß gegen diese Anordnung, die selbstständige völkerrechtliche Pflichten begründet, macht die russische Invasion der Ukraine bereits völkerrechtswidrig.

breche es, wo andere Eigeninteressen das Interesse an ebendieser internationalen Ordnung zu überwiegen scheinen.

Die Frage der Völkerrechtswidrigkeit der von Putin hervorgehobenen westlichen Interventionen wurde anderenorts bereits ausführlich erörtert und ist für die von Putin erwähnten Vorgänge differenziert zu betrachten.³⁰ Weder in westlichen Verstößen gegen das Völkerrecht noch in Putins Aggression gegen die Ukraine manifestiert sich indes die Nicht-Existenz einer verbindlichen Völkerrechtsordnung. Im Gegenteil zeigt die breite Kritik und teilweise Aufarbeitung der Völkerrechtsverstöße des ›Westens‹ sowie die Bemühung um ihre rechtliche Rechtfertigung gerade die Macht einhegende Qualität des Völkerrechts.

Recht, Macht und die internationale Ordnung

Neben den bereits diskutierten Rechtfertigungsnarrativen gibt vor allem ein Aspekt in den Reden Putins Anlass zur Sorge: Mit der Auflistung westlicher Interventionen – erwähnt werden Kosovo, Serbien, Irak, Libyen und Syrien – wirft Putin dem ›Westen‹ Doppelmoral vor:²⁸ Russlands Invasion in der Ukraine – so suggeriert Putin – unterscheide sich nicht substantiell von den völkerrechtswidrigen Interventionen des ›Westens‹.

Auf der formaljuristischen Ebene vermag dieses Argument keine Rechtfertigung des russischen Angriffskriegs zu bedingen. Das umfassende Gewaltverbot, das zwingendes Völkerrecht darstellt,²⁹ schließt Gewalt als Mittel von Gegenmaßnahmen gerade aus: Nur die Abwehr eines ›bewaffneten Angriffs‹, der innerhalb der engen zeitlichen Dimensionen des Artikels 51 der UN-Charta verbleibt, nicht jedoch vergangenes oder andauerndes rechtswidriges Verhalten einer ›Gegenseite‹, kann den Einsatz bewaffneter Gewalt rechtfertigen.

Der Verweis Putins auf illegales Handeln des ›Westens‹ scheint jedoch auf einer abstrakteren Ebene die Existenz der um das Gewaltverbot zentrierten internationalen Ordnung selbst zu negieren: Macht und Gewalt, so lässt Putin durchblicken, wurden noch nie durch Recht gezähmt. Auch der ›Westen‹ setze das Völkerrecht als Instrument machtpolitisch motivierter Beschränkung ein und

Eigene völkerrechtliche Verpflichtungen dürfen nicht unter Verweis auf politische Opportunitätserwägungen ignoriert werden.

Was können die Völkerrechtsordnung und die sie tragenden Institutionen und Staaten aber einem geopolitischen Akteur, der bereits die Grundkonzeption der modernen Völkerrechtsordnung und gar die regulierende Wirkung des Rechts als solche zu negieren scheint, entgegenzusetzen?

Wenn Bundeskanzler Olaf Scholz fordert, »In unserer Welt muss das Recht über die Gewalt siegen. Die Gewalt kann nicht stärker sein als das Recht!«³¹, dann erfordert dies unter anderem zwei Dinge: Zum einen dürfen eigene völkerrechtliche Verpflichtungen nicht unter Verweis auf politische Opportunitätserwägungen ignoriert werden. So ist die Absage an ›gesichtswahrende Lösungen‹ und Zugeständnisse nicht nur geopolitisch sinnvoll, um blanke Aggression nicht nach symbolischer Verurteilung langfristig zu belohnen, sie ist auch völkerrechtlich zwingend vorgeschrieben. Und die Pflicht zur Nichtanerkennung durch die Gewaltanwendung erzwungener Zustände bildet eine der zentralen sekundärrechtlichen Absicherungen des Ge-

²⁶ ICJ, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation) [im Folgenden ›Allegations of Genocide‹], Allegations Instituting Proceedings, filed 26.2.2022, General List No. 182.

²⁷ Allegations of Genocide, Order of 16.3.2022, General List No. 182.

²⁸ Hierzu Starski/Arndt, a.a.O. (Anm. 4).

²⁹ Vgl. International Law Commission (ILC), Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries (1966), YBILC II, 1966, S. 187, 247.

³⁰ Siehe hierzu insbesondere Ruys/Corten/Hofer (Eds.), The Use of Force in International Law, a.a.O. (Anm. 11).

³¹ Bundeskanzler Olaf Scholz, Twitter, 21.9.2022, www.twitter.com/Bundeskanzler/status/1572568821617283072

waltverbotsregimes. Sie verpflichtet nicht nur zur Nichtanerkennung der Annexion der Krim und der Staatlichkeit der sogenannten ›Volksrepubliken‹, sondern auch zur Absage an eine die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit der Ukraine aufgebende ›Verhandlungslösung‹. Zum anderen erscheint es zwingend geboten, dem Unrecht mit den rechtmäßig zur Verfügung stehenden Mitteln entgegenzutreten und denen beizustehen, die dies seit Monaten unter Einsatz ihres eigenen Lebens tun. Deutschland ist berechtigt, der Ukraine in kollektiver Selbstverteidigung³² – und somit erst recht auch mit Waffenlieferungen – zu Hilfe zu eilen. Dem stünde auch das Neutralitätsrecht nicht entgegen.³³

Selbstverständlich befreit dies nicht von der Erforderlichkeit einer hochkomplexen politischen Abwägung zwischen der bestmöglichen Unterstützung der Ukraine einerseits und dem Risiko einer nuklearen Eskalation einer immer stärker in Bedrängnis geratenen Russischen Föderation andererseits. Wie so oft besteht ein Unterschied zwischen dem, was rechtlich möglich ist, und dem, was politisch opportun ist. Es wäre jedoch verfehlt, sich dieser Abwägung unter Verweis auf das Völkerrecht zu entziehen.

Die Verteidigung des Rechts und der regelbasierten Völkerrechtsordnung erfordert des Weiteren mutiges Engagement: Die UN-Generalversammlung hat im Jahr 2022 bisher drei Resolutionen zur Lage in der Ukraine verabschiedet,³⁴ keine davon ruft zur Bildung einer breiteren, den Globalen Süden einbeziehenden Koalition zur Unterstützung des Aggressionsopfers oder Sanktionierung des Aggressors auf. Eine Präzedenz für Resolutionen der Generalversammlung, die auch Staaten außerhalb des ›Westens‹ zur Unterstützung des Aggressionsopfers und Sanktion des Aggressors auffordern, besteht.³⁵ Zudem zeigt die gerade auch im Vergleich zur im Jahr 2014 vor dem Hintergrund der Krim-Annexion verabschiedeten Resolution vergleichsweise große Einigkeit der UN-Generalversammlung bei den bisherigen Resolutionen zur Ukraine,³⁶ dass im Wege einer engagierten, wertebasierten Diplomatie eine möglichst geschlossene, globale Verurteilung der Aggression und Isolation des Aggressors sichergestellt werden kann.

Zudem besteht mit den – ebenfalls bisher ausschließlich ›westlichen‹³⁷ – Interventionen in das Verfahren vor dem ICJ die Möglichkeit, durch juristisch-argumentatives Engagement im Rahmen der eigenen Prozessintervention intensiv an der Bewahrung der völkerrechtsbasierten internationalen Ordnung mitzuwirken. Auch dies ist ein wichtiger Weg für Deutschland, um seinem Anspruch als führende Friedensmacht gerecht zu werden, ohne in der Frage robusterer materieller Unterstützung aus dem vielbeschworenen Gleichschritt mit Verbündeten auszuscheren.

Zwar beseitigen eklatante Rechtsbrüche wie die russische Aggression formaljuristisch das Gewaltverbot und die regelbasierte Völkerrechtsordnung nicht. Dass diese Völkerrechtsordnung jedoch realpolitisch nicht zu einer bloßen Makulatur wird, erfordert eine Bemühung sämtlicher Reaktionsmöglichkeiten, die die Völkerrechtsordnung zulässt. Wir stehen an einem neuralgischen Punkt der Völkerrechtsgeschichte.

English Abstract

Prof. Dr. Paulina Starski · Friedrich Arndt

Attack on International Law: Russia's War on Ukraine pp. 195–200

The Russian Federation's war of aggression against Ukraine marks a neuralgic point in the history of the international law against the backdrop of the right to secure peace established by the Charter of the United Nations. Which measures are necessary to preserve the rules-based international legal order in light of this aggression?

Keywords: Krieg, Russland, Sicherheitsrat, Ukraine, Völkerrecht, war of aggression, Russia, Security Council, Ukraine, international law

³² Vgl. hierzu André de Hoogh, The Elephant in the Room: Invoking and Exercising the Right of Collective Self-Defence in Support of Ukraine against Russian Aggression, *Opinio Juris* v. 7.3.2022, www.opiniojuris.org/2022/03/07/the-elephant-in-the-room-invoking-and-exercising-the-right-of-collective-self-defence-in-support-of-ukraine-against-russian-aggression/ Zur umstrittenen Frage der Qualität von Waffenlieferungen als Gewalt Kreß (Anm. 7), S. 82. Zur ›Kriegsparteieigenschaft‹ Alexander Wentker, At War: When Do States Supporting Ukraine or Russia become Parties to the Conflict and What Would that Mean?, *EJIL:Talk!*, 14.03.2022.

³³ Vgl. Stefan Talmon, The Provision of Arms to the Victim of Armed Aggression: The Case of Ukraine, *Bonn Research Papers on Public International Law*, Paper Nr. 20/2022, 6.4.2022, S. 8ff.

³⁴ UN-Doc. A/RES/ES-11/1 v. 2.3.2022; A/RES/ES-11/2 v. 24.3.2022; A/RES/ES-11/3 v. 7.4.2022.

³⁵ Zu den Präzedenzfällen, Handlungsmöglichkeiten und -rationalen der UN-Generalversammlung siehe Rebecca Barber, What can the UN General Assembly do about Russian Aggression in Ukraine?, *EJIL: Talk!* (Blog of the European Journal of International Law), www.ejiltalk.org/what-can-the-un-general-assembly-do-about-russian-aggression-in-ukraine/

³⁶ Vgl. UN-Doc. A/RES/68/262 v. 27.3.2014; A/RES/ES-11/1 v. 2.3.2022. Nicht außer Acht bleiben sollte die Tatsache, dass die 35 sich enthaltenden und 12 abwesenden Staaten überwiegend dem Globalen Süden zuzuordnen sind. Siehe auch den Beitrag von Manuela Scheuermann in diesem Heft.

³⁷ Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Neuseeland, Polen, Rumänien, Schweden, USA und das Vereinigte Königreich haben zugunsten der Ukraine in dem Verfahren interveniert (Stand: 29.9.2022), www.icj-cij.org/en/case/182

Der Kampf gegen Desinformation

Den Gefahren der Desinformation widmeten sich die Vereinten Nationen schon im Ost-West-Konflikt. Seit dem Jahr 2020 steht die Problematik wieder im Fokus verschiedener UN-Organe. Dabei betonen sie Öffentlichkeitsarbeit, die Notwendigkeit von Medienkompetenzen und die Rolle von Vertrauen im öffentlichen Diskurs gegenüber repressiven Ansätzen.



PD Dr. Björnstjern Baade
ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin. Zuletzt vertrat er die Professur für Völkerrecht und Europarecht mit öffentlichem Recht an der Philipps-Universität Marburg.

✉ b.baade@fu-berlin.de

Der Kampf gegen Desinformation ist mittlerweile allgegenwärtig. Nicht nur viele Staaten und zivilgesellschaftliche Akteure haben sich ihm verschrieben. Seit dem Jahr 2020 engagieren sich auch die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen gegen eine »Infodemie«¹. Ein Überfluss an falschen und irreführenden Informationen gefährde nämlich nicht nur die Pandemiebekämpfung, sondern auch die Demokratie und den sozialen Zusammenhalt. Falsche und verzerrte Tatsachenbehauptungen standen jedoch schon einmal auf der Agenda der UN, kurz nach Gründung der Weltorganisation.

Begriff und Problematik der Desinformation

Der Begriff Desinformation (disinformation) hat sich mittlerweile etabliert, um die absichtliche Verbreitung falscher oder irreführender Tatsachenbehauptungen zu bezeichnen. Komplementär wird die unabsichtliche Verbreitung als Fehlinformation (misinformation) bezeichnet. Dieser Kern des Begriffsverständnisses wird oft noch weiter qualifi-

ziert: Der Des- und Fehlinformation muss hiernach etwa ein bestimmtes Schadenspotenzial innewohnen oder ihre Verbreiterinnen und Verbreiter müssen mit Schädigungs- oder Gewinnerzielungsabsicht handeln.²

Schon einzelne Des- und Fehlinformationen können erhebliche Schäden bewirken, etwa indem sie demokratische Prozesse verzerren, Schutzmaßnahmen gegen ein Virus unterminieren oder zu ganz konkreter Gewalt beitragen. Selbst wenn es Desinformationen nicht gelingt, Menschen von bestimmten falschen Tatsachenbehauptungen zu überzeugen, kann es genügen, dass Zweifel gesät wurden, die ihr Handeln beeinflussen. Besonders deutlich wurde dies zuletzt hinsichtlich der Wirksamkeit und Risiken von Impfstoffen.³ Der Sicherheitsrat hat kürzlich in einer präsidentiellen Erklärung die Gefährdung von UN-Friedenssicherungseinsätzen durch Desinformation hervorgehoben.⁴

Aktivitäten der UN während des Ost-West-Konflikts

Das Gefahrenpotenzial der Des- und Fehlinformation ist im Zuge der Digitalisierung und der Pandemiebekämpfung stark in den Vordergrund gerückt. Bekannt ist die Problematik aber wesentlich länger. Die UN beschäftigt dieses Thema seit ihren Anfängen.⁵ So wurde im Jahr 1946 auf Initiative der Generalversammlung begonnen, eine Konvention über Informationsfreiheit auszuarbeiten. Dabei war die Generalversammlung nicht nur vom Bewusstsein um die große Bedeutung dieser Freiheit für Demokratie und Weltfrieden geprägt. Schon damals stand ihr die Möglichkeit eines Missbrauchs dieses Rechts vor Augen und sie erwog die Not-

¹ UN Doc. WHA73.1 v. 19.5.2020, Para. 7, Abs. 6; The Secretary-General, Message on COVID-19 and Misinformation, 14.4.2020, www.unodc.org/unodc/press/releases/2020/April/message-on-covid-19-and-misinformation.html

² UN Doc. A/HRC/RES/49/21 v. 1.4.2022, Präambel; UN Doc. A/HRC/47/25 v. 13.4.2021, Para. 15.

³ Siehe zu alldem etwa UN Doc. A/HRC/47/25, a.a.o (Anm. 2), Para. 2.

⁴ UN-Dok. S/PRST/2022/5 v. 12.7.2022.

⁵ Sie knüpfen damit an Aktivitäten des Völkerbunds an: Björnstjern Baade, Fake News and International Law, *European Journal of International Law (EJIL)*, 29. Jg., 4/2018, S. 1357–1376, hier: S. 1357.

wendigkeit von Beschränkungen.⁶ Im Jahr 1947 verurteilte die Generalversammlung friedensgefährdende Propaganda und rief Mitgliedstaaten auf, im Rahmen ihres Verfassungsrechts die Verbreitung falscher oder verzerrter Nachrichten (false or distorted reports) zu bekämpfen, die die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten gefährden könnten.⁷ Von drei Konventionsentwürfen, die bis zum Jahr 1948 erarbeitet wurden, trat letztlich nur die Konvention über den internationalen Anspruch auf Richtigstellung (Convention on the International Right of Correction) in Kraft, die ein besonderes Gegendarstellungsrecht für Staaten verbürgt.⁸ Eine Konvention über das Sammeln und die internationale Übermittlung von Nachrichten (Convention on the Gathering and International Transmission of News), die Auslandskorrespondenten schützen sollte, sowie eine umfassende Konvention über die Informationsfreiheit (Convention on Freedom of Information) kamen nie über einen Entwurf hinaus. Noch bis zum Jahr 1980 wurde die Informationsfreiheitskonvention immer wieder auf die Agenda gesetzt, jedoch nie abgeschlossen.⁹

Im UN-Menschenrechtssystem lag der Fokus darauf, bestehende Beschränkungen der Meinungs- und Informationsfreiheit abzubauen.

Grund für das Scheitern der Informationsfreiheitskonvention war einerseits, dass das Verhältnis zum späteren Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) unklar war. Es zeigten sich aber auch, oft entlang der Konfrontationslinien des Ost-West-Konflikts, stark divergierende Vorstellungen darüber, welche Beschränkungen der Informationsfreiheit wirklich notwendig und mit menschen- und verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar seien.¹⁰ Der von westlichen Staa-

ten propagierte ›freie Informationsfluss‹ galt sozialistischen Staaten als kapitalistische Propaganda, das sozialistische Beharren auf den Grenzen der Meinungsfreiheit hingegen galt im Westen zu Recht als kaum verbrämter Versuch, die Bestrafung Andersdenkender zu legitimieren. Eine von Jugoslawien vorgeschlagene und auch von der Sowjetunion unterstützte Klausel der Informationsfreiheitskonvention, die Beschränkungen der Informationsfreiheit für falsche oder verzerrte Nachrichten vorsah, die die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten untergraben, scheiterte knapp.¹¹

Aktivitäten der UN-Menschenrechtsorgane

Im UN-Menschenrechtssystem, das seither errichtet wurde, lag der Fokus klar darauf, bestehende Beschränkungen der Meinungs- und Informationsfreiheit abzubauen, auch und gerade soweit sie der Bekämpfung von Desinformation dienen. UN-Sonderberichterstatterinnen und -berichterstatter forderten immer wieder die Abschaffung äußerungsrechtlicher Straftatbestände, die falsche Tatsachenbehauptungen betreffen, teilweise sogar die Abschaffung zivilrechtlicher Ansprüche gegen Verletzungen von Persönlichkeitsrechten.¹² Der UN-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) setzte sich im Jahr 2011 in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 zu Artikel 19 des ICCPR ebenso für Zurückhaltung und Entkriminalisierung ein.¹³

Das Jahr 2016 gilt allgemein als Zäsur im Desinformationsdiskurs. Die Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der USA und die Referendumsentscheidung für den ›Brexit‹ haben wohl so deutlich wie lange nichts das große Schadenspotenzial falscher und verzerrter Tatsachenbehauptungen vor Augen geführt. Seither und noch verstärkt seit Beginn der COVID-19-Pandemie beschäftigen sich auch die UN wieder intensiver mit der Thematik.

Im Jahr 2017 hoben die für Meinungsfreiheit zuständigen (Sonder-)Berichterstatterinnen und -berichterstatter der Vereinten Nationen, der Orga-

⁶ UN-Dok. A/RES/59(I) v. 14.12.1946; A/RES/634(VII) v. 16.12.1952.

⁷ UN-Dok. A/RES/110(III) v. 3.11.1947; A/RES/127(II) v. 15.11.1947.

⁸ Convention on the International Right of Correction, United Nations Treaty System (UNTS) Nr. 435, S. 191; hierzu: Baade, Fake News and International Law, a.a.o. (Anm. 5), S. 1369f.

⁹ Siehe unter anderem UN-Dok. A/RES/840(IX) v. 17.12.1954.

¹⁰ Hierzu Gilbert H. Gornig, Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit, Berlin 1988, S. 268–272. Zur maßgeblich vom Globalen Süden initiierten neuen internationalen Informationsordnung siehe Wolfgang Kleinwächter, Verkehrsregeln für die »elektronische Autobahn«, VN, 39. Jg., 3/1991, S. 88–93, hier: S. 88.

¹¹ UN Doc. A/AC.42/7 v. 7.2.1951, Para. 101, 269f.

¹² UN Doc. E/CN.4/2005/64 v. 17.12.2004, Para. 69.

¹³ UN Doc. CCPR/C/GC/34 v. 12.11.2011, Para. 38, 47.

nisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) sowie der Afrikanischen Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker der Afrikanischen Union (AU) in einer gemeinsamen Erklärung die wachsende Problematik der Desinformation in traditionellen und neuen sozialen Medien hervor. Gleichzeitig betonten sie, dass nicht nur korrekte Äußerungen von der Meinungsfreiheit geschützt seien und ein Verbot der Desinformation gegen menschenrechtliche Standards verstoßen könne.¹⁴ Die Erklärung erkennt die Herausforderung an, sieht aber im Wesentlichen noch keinen Bedarf für zusätzliche rechtliche Maßnahmen. Sie fordert nach wie vor die Abschaffung einschlägiger Straftatbestände und bedauert den Druck, der auf die neuen Intermediäre der sozialen Medien, also etwa das Unternehmen Meta mit seinen Plattformen wie Facebook, ausgeübt wird, um diese zu einer stärkeren Regulierung von Inhalten beziehungsweise zu mehr inhaltsbezogener Moderation anzuhalten.

Zuletzt bestätigte im Jahr 2021 die Sonderberichterstatterin über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, Irene Khan, die Gefahren der Desinformation, hielt aber ebenso daran fest, dass strafrechtliche Äußerungsdelikte für falsche Tatsachenbehauptungen abzuschaffen seien. Als koloniales Überbleibsel hätten diese in demokratischen Gesellschaften grundsätzlich keinen Platz. In schwersten Fällen der Hassrede und bei Gewaltaufrufen sieht sie hingegen Raum für strafrechtliche Reaktionen.¹⁵

Der UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) forderte im April 2022 auf eine Initiative der Ukraine hin, dass Staaten die Verbreitung von Desinformation nicht nur selbst unterlassen, sondern auch aktiv gegen sie vorgehen sollen. Es soll auf Intermediäre eingewirkt werden, die insbesondere ihre Algorithmen und Ranking-Systeme unter Beachtung menschenrechtlicher Anforderungen überprüfen sollen. Die Missbrauchsanfälligkeit äusserungsrechtlicher Straftatbestände erkennt der HRC an, eine Entkriminalisierung des Äußerungsrechts fordert er indes nicht. Stattdessen

wird auf Artikel 20 Absatz 2 des ICCPR verwiesen, der Hassrede und Gewaltaufrufe untersagt. Im Rahmen seiner 50. Sitzung wird der Menschenrechtsrat eine Hochrangige Gruppe organisieren, um Herausforderungen zu identifizieren, beste Verfahrensweisen auszutauschen und Lehren aus den bisherigen Bemühungen zu ziehen.¹⁶

Aktivitäten der Generalversammlung und des Sicherheitsrats

Seit dem Jahr 2021 erkennt der Sicherheitsrat die Gefährdung des Mandats verschiedener Friedenssicherungsmissionen durch Des- und Fehlinformationen an. Als Antwort sieht er eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit, aber auch etwaige Möglichkeiten, Urheber zur Verantwortung zu ziehen.¹⁷

Der Sicherheitsrat erkennt die Gefährdung des Mandats von Friedenssicherungsmissionen durch Des- und Fehlinformationen an.

Die UN-Generalversammlung beschäftigte sich im Jahr 2021 das erste Mal seit dem Ost-West-Konflikt wieder näher mit den Gefahren der Des- und Fehlinformation.¹⁸ Sie rief eine globale Medien- und Informationskompetenzwoche ins Leben, die Problembewusstsein schaffen und Bildungsangebote bereitstellen soll.¹⁹ In den Vereinten Nationen organisiert maßgeblich die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) entsprechende Veranstaltungen: im Jahr 2021 in Südafrika und im Jahr 2022 in Nigeria. Über dieses Programm hinaus unterstützt die UNESCO Journalistinnen und Journalisten, die aus der Ukraine berichten, mit Schutzausrüstung und einer Sicherheitsausbildung.²⁰

¹⁴ OAS, OHCHR, OSCE, AU, Joint Declaration on Freedom of Expression and »Fake News«, Disinformation and Propaganda, FOM.GAL/3/17 v. 3.3.2017, Präambel.

¹⁵ UN Doc. A/HRC/47/25, a.a.O. (Anm. 2), Para. 89.

¹⁶ UN Doc. A/HRC/RES/49/21 v. 1.4.2022, Para. 4, 5, 7 sowie die Präambel.

¹⁷ UN Dok. S/RES/2640 v. 29.7.2022, Para. 6, 57; S/RES/2630 v. 12.5.2022, Para. 5; S/RES/2605 v. 12.11.2021, Präambel und Para. 3, 58.

¹⁸ Im Jahr 2020 wurde eher beiläufig die Legitimität des Vorgehens gegen falsche und verzerrte Nachrichten bestätigt, die eine Einmischung in innere Angelegenheiten darstellen oder dem Frieden und den freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten schaden, siehe UN-Dok. A/RES/75/240 v. 31.12.2020, Präambel.

¹⁹ UN-Dok. A/RES/75/267 v. 25.3.2021, Para. 1.

²⁰ UNESCO, Pressemitteilung v. 17.3.2022.

Die Generalversammlung verabschiedete im Jahr 2021 noch eine weitere Resolution, in der zum Kampf gegen Desinformation aufgerufen wird, um Grund- und Menschenrechte zu schützen. Diese Resolution betont die Gefahr der Desinformation insbesondere für das Recht auf körperliche Unversehrtheit und Leben sowie für Persönlichkeitsrechte. Denn Personen, die sich öffentlich engagieren, insbesondere Frauen, werden immer mehr durch Desinformationskampagnen bedroht. Die Intermediäre des Internets ruft die Generalversammlung dazu auf, ihr Geschäftsmodell zu überprüfen und dabei die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu beachten. Die Bedeutung von Medienkompetenzen und die Rolle, die Journalistinnen und Journalisten sowie die Zivilgesellschaft insbesondere auch mit Faktenchecks spielen, wird hervorgehoben. Der Generalsekretär António Guterres wurde aufgefordert, der Generalversammlung im September 2022 über bewährte Verfahren gegen Desinformation Bericht zu erstatten.²¹

Des- und Fehlinformation wird heute als eine Bedrohung für bedeutende öffentliche Interessen oder gar für den Weltfrieden anerkannt.

Auf Initiative der Generalversammlung wird gegenwärtig der Entwurf einer umfassenden internationalen Konvention zur Bekämpfung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien für kriminelle Zwecke (Comprehensive International Convention on Countering the Use of Information and Communications Technologies for Criminal Purposes) erarbeitet.²² Vereinzelt schlagen beteiligte Staaten vor, bestimmte Arten von Desinformation unter Strafe zu stellen.²³ Bislang scheint dies aber kein Mehrheitsanliegen zu sein. Ob solch eine Vorschrift letztlich in den Entwurf aufgenommen wird, ist ungewiss. Ihre genaue Ausrichtung und die Frage, ob eine solche Konvention überhaupt notwendig ist, sind Gegenstand fortlaufender Kontroversen zwischen den beteiligten Staaten und in der Zivilgesellschaft.

Aktivitäten des Sekretariats

Seit dem Jahr 2020 begannen zudem umfassendere Aktivitäten des UN-Sekretariats. Die UN-Hauptabteilung für Globale Kommunikation spielte in der Pandemie eine bedeutende Rolle als Ko-Leiterin des Krisenkommunikationsteams, in dem alle UN-Organisationen ihre Kommunikation zur Pandemie koordinierten.²⁴ Flaggschiffprojekt der Hauptabteilung war die Kampagne ›Verified‹, die weltweit über eine Milliarde Menschen mit lokal angepassten, zielgruppen-adäquaten Inhalten in über 60 Sprachen erreichte, welche Fehlinformationen über COVID-19 entgegenwirken und Vertrauen in Impfstoffe erhöhen sollte. Dazu wurden Memes, Podcasts und Musikvideos eingesetzt und die Zusammenarbeit mit Intermediären wie Meta und Twitter gesucht.²⁵ Ein zentraler Baustein der ›Verified‹-Kampagne war der ›Pledge to Pause‹, der Nutzerinnen und Nutzer von sozialen Medien auffordert, vor dem Teilen von Inhalten innezuhalten, um die Glaubwürdigkeit der Quelle und die Glaubhaftigkeit des Inhalts zu überdenken. Diese Kampagnen waren wohl schwerpunktmäßig im Globalen Süden aktiv und erfolgreich. ›Pledge to Pause‹-Videos hatten etwa in Brasilien, dem Nahen Osten und Nordafrika die größte Reichweite. Die regionalen Informationszentren der UN unterstützten die Hauptabteilung, indem sie lokale Erkenntnisse weitergaben und die Kampagnen vor Ort führten. So warb das Informationszentrum in Mexiko im Radio und auf Werbeplakaten und arbeitete mit Prominenten zusammen, die sich für die Kampagne einsetzten. In Südafrika wurden in mehreren Provinzen von lokalen Künstlerinnen und Künstlern Wandbilder gemalt und online beworben. In Indien lag der Fokus darauf, Menschen zu informieren, die klassische behördliche Gesundheitsinformationen nicht erreichen. Mittlerweile hat die Hauptabteilung ihre Aktivitäten auch auf den Kampf gegen Klimawandel-Fehlinformationen ausgeweitet.

Veränderte Rahmenbedingungen durch die Digitalisierung

Die Bedrohung, die von Des- und Fehlinformation für bedeutende öffentliche Interessen oder gar den Weltfrieden ausgehen kann, und die Bedeutung des

²¹ UN-Dok. A/RES/76/227 v. 24.12.2021, Para. 6f., 11f., 16 sowie die Präambel; siehe auch UN-Dok. A/RES/75/309 v. 21.7.2021.

²² UN-Dok. A/RES/74/247 v. 27.12.2019.

²³ Siehe etwa den Vorschlag Indiens: Zusammenstellung von Entwurfsartikeln im UN Doc. A/AC.291/CRP.11 v. 23.5.2022, S. 40.

²⁴ UN Doc. A/AC.198/2021/2, Para. 5.

²⁵ Ebd., Para. 12ff.; UN Doc. A/AC.198/2022/2 v. 7.2.2022, Para. 15ff.

technischen Fortschritts in der Kommunikation wird heute allseits anerkannt. Die Problematik an sich ist seit langem bekannt. Nicht erst seit dem Ost-West-Konflikt weiß man um die Bedrohung durch Desinformation.²⁶ Schon der Telegraf und das Radio, die als erste technische Mittel sofortige Kommunikation über Grenzen hinweg ermöglichten, wurden im Jahr 1925 als Verschärfung des Problems wahrgenommen.²⁷

Die Herausforderung, die Desinformation heute darstellt, kann und soll dies nicht relativieren, aber in Perspektive setzen. Die Gefahr, die Desinformation schon immer darstellte, gilt es zu erkennen, die veränderten Rahmenbedingungen der Digitalisierung zu beachten.²⁸ Dazu gehören insbesondere ein gewisser Bedeutungsverlust von »Gatekeepern«, wie etwa Verlagen und Redaktionen, und die noch umfassendere Ökonomisierung von Aufmerksamkeit. Eine wesentliche Rolle in der Verbreitung von Fehl- und Desinformation spielt im Internet zudem das technische Design von Plattformen, insbesondere algorithmische Entscheidungen, welche Inhalte wem angezeigt werden. Darüber hinaus gelten kognitive Verzerrungen (bias), denen jede Person unterliegt, als bedeutender Faktor.

Hyperbolischen Gefahrenbeschreibungen wie dem Heraufbeschwören einer »Infokalypse«²⁹ ist aber entgegenzutreten. Auch die in den Vereinten Nationen genutzte Metapher der »Infodemie« ist insofern nicht unproblematisch. Wenn dies auch nicht intendiert ist, neigen solche Beschreibungen nämlich dazu, exzessive Eingriffe in die Meinungs- und Pressefreiheit zu legitimieren.

Soweit neue Straftatbestände angedacht werden, müssen diese jedenfalls den menschenrechtlichen Anforderungen der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit gerecht werden.³⁰ Insbesondere dürften keine unzumutbaren Abschreckungseffekte entstehen, etwa durch drastische Strafandrohungen oder unklare Tatbestandsmerkmale. Auch die wesentliche Unterscheidung zwischen wertender Meinung und deskriptiver Tatsachenbehauptung darf nicht – wie es gegenwärtig zu oft vorkommt – missachtet werden. Ein Missbrauchspotenzial repressiver Regelungen besteht wohlgerne im Einzelfall selbst dann noch, wenn die Norm an sich unproblematisch ist. Dies gilt vor allem, aber nicht nur, wenn die Vorschrift nicht innerhalb hinreichend gefestigter rechtsstaatlicher Strukturen Anwendung findet.

Die Vereinten Nationen haben sich bislang im Ergebnis stets für Zurückhaltung entschieden, wenn ein repressives Vorgehen gegen Desinformation zur Debatte stand. Auch heute noch setzen die UN im Schwerpunkt auf Kommunikation und Bildung. Daran sollten sie im Prinzip festhalten. Generalsekretär Guterres ist vorbehaltlos zuzustimmen, wenn er Vertrauen als das wichtigste Mittel gegen Des- und Fehlinformation ansieht.³¹ Vertrauen in Wissenschaft, Medien und andere öffentliche Institutionen ist notwendig, wenn wir uns individuell und als Gesellschaften ein zutreffendes Bild der Wirklichkeit verschaffen wollen, auf dem wir wesentliche Entscheidungen gründen können. Es gilt, die guten Gründe hervorzuheben, weshalb wir in Medien, Wissenschaft und Institutionen demokratischer Rechtsstaaten Vertrauen setzen sollten. So sich Zweifel ergeben, ob dieses Vertrauen gerechtfertigt ist, müssen diese kritisch reflektiert und nachhaltig geklärt werden. Repressive Maßnahmen haben in Extremfällen auch in demokratischen Rechtsstaaten ihren Platz. Ihre Rolle kann aber stets nur eine eng umgrenzte sein. Vertrauen kann nicht verordnet werden. Letztlich muss es darauf ankommen, dass Menschen sich dafür entscheiden, Quellen zu vertrauen, die dieses Vertrauen auch verdienen.

English Abstract

PD Dr. Björnstjern Baade

The Struggle Against Disinformation pp. 201–205

The United Nations has dealt with the topic of disinformation since its founding. It always recognized the dangers of false and distorted reports and tried to counter them. An early result of its endeavors is the 1952 Convention on the International Right of Correction. Since the advent of the UN human rights system, the UN has consistently advocated against repressive action, calling for the abolition of defamation laws. Since 2020, the General Assembly, the Security Council, the Human Rights Council and the Secretariat have all acknowledged the challenge disinformation poses today, rightly emphasizing communication campaigns, the need for media literacy and the role of trust.

Keywords: Demokratie, Informationsfragen, Kommunikation, Menschenrechte, Sicherheitsrat, Sonderberichterstatter, democracy, information issues, communication, human rights, Security Council, special rapporteur

²⁶ Ladislav Bittman, *Deception Game*, Syracuse 1972, S. ix-x, 16.

²⁷ Edward McKernon, *Fake News and the Public*, *Harper's Monthly Magazine*, October 1925, S. 528–536, hier: S. 529.

²⁸ Siehe Thomas Schuler, *Neue Informationsmedien: UN und Internet*, VN, 45. Jg., 5/1997, S. 182–185, hier: S. 184.

²⁹ Nina Schick, *Deep Fakes and the Infocalypse*, London 2020, S. 9f.

³⁰ Siehe hierzu etwa UN Doc. A/HRC/47/25, a.a.O. (Anm. 2), Para. 39ff.

³¹ Secretary-General, *Message on COVID-19*, a.a.O. (Anm. 1).

Mit Recht zum Mars

Die menschlichen Aktivitäten im Weltraum haben im Laufe der Zeit zugenommen. Derzeit gibt es mehrere Projekte zur menschlichen Besiedlung von Mond und Mars. Sind die gegenwärtigen Rechtsinstrumente geeignet, um solche neuen Herausforderungen zu regeln? Welche Maßnahmen sind erforderlich und welche Rolle sollen die UN dabei spielen?



Prof. Dr. Valeria Eboli
ist Professorin für internationales Recht an der italienischen Marineakademie und der Universität von Pisa.
✉ eboli.valeria@ddp.unipi.it

Heute ist der Mars nicht mehr so unerreichbar, wie er es in der Vergangenheit war. Die Nutzung des Weltraums hat in den letzten Jahren aufgrund des technologischen Fortschritts zugenommen. Zudem verfügt der Weltraum über immense Ressourcen, die immer leichter zugänglich werden und die für die menschliche Forschung und Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. Die Weltraumressourcen sind für die verschiedensten Aktivitäten unerlässlich, angefangen von der Kommunikation bis hin zu Finanzgeschäften, von der Landwirtschaft bis hin zur Wettervorhersage, von der Umweltüberwachung bis hin zur Navigation.

Daneben kann der Weltraum auch als potenzielle Ressource für saubere Energie erachtet werden. So sind mehrere Staaten an der Rohstoffförderung auf dem Mond und auf Asteroiden interessiert.¹ Dies wäre nicht nur für kommerzielle Zwecke, sondern vor allem auch für die Ansiedlung von Menschen im Weltraum ein entscheidendes Kriterium. Derzeit gibt es bereits zwei Raumstationen, die Internationale Raumstation (ISS) und die chinesische Tiangong-Raumstation, auf denen Astronauten für längere Zeit im Einsatz sind.

Der Mars gewinnt an Attraktivität

Ein weiteres Novum im Wettlauf um den Weltraum ist die wachsende Zahl der beteiligten Akteure. Der

Raum in der Erdumlaufbahn stellt eine begrenzte Ressource dar, die von einer zunehmenden Zahl von Staaten sowie internationalen zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) genutzt wird. Mittlerweile wird der Weltraum insbesondere im Hinblick auf seine wirtschaftliche Nutzung sowohl von privaten Einrichtungen als auch von nationalen Raumfahrtbehörden erschlossen.

Einige Projekte konzentrieren sich auf den Mars, wobei kurzfristig die wissenschaftliche Forschung im Mittelpunkt steht, mittelfristig die erste bemannte Mission und langfristig eine mögliche dauerhafte menschliche Besiedlung des Mars geplant wird. Seit den 1960er Jahren erforscht die Wissenschaft diesen Planeten, sammelt und analysiert Daten. Mehrere Sonden wurden dazu entsandt. Neben denen, die von der Erdumlaufbahn Daten übermitteln, erkunden wiederum verschiedene Raumfahrzeuge die Marsoberfläche. Bisher konnten die Nationale Luft- und Raumfahrtbehörde der USA (NASA), die Russische Weltraumorganisation (ROSCOSMOS), die Europäische Weltraumorganisation (ESA), die Indische Weltraumforschungsorganisation (ISRO) und in jüngster Zeit auch China und die Vereinigten Arabischen Emirate erfolgreiche Landungen durchführen.²

Die erfolgreich durchgeführten Missionen lieferten der Wissenschaft Hinweise darüber, dass der Mars reich an den für das Leben notwendigen Elementen wie Wasser, organischem Kohlenstoff und eine Energiequelle ist. Untersucht wird gegenwärtig, ob der Mars jemals Leben beherbergt hat – die Hinweise verdichten sich³ –, und ob Menschen dort überleben könnten. Insbesondere plant die NASA, bis zum Jahr 2030 eine bemannte Mission zum Mars zu schicken. Gleichzeitig entwickelt die NASA eine Raumkapsel namens Orion, die Menschen zum Mond und darüber hinaus befördern soll. Doch auch private Raumfahrtunternehmen

¹ Siehe auch Stephan Hobe, Zur Zukunft des Weltraumbergbaus, VEREINTE NATIONEN (VN), 67. Jg., 4/2019, S. 160–163.

² Nadia Drake, Why We Explore Mars – And What Decades of Missions Have Revealed, National Geographic, www.nationalgeographic.com/science/article/mars-exploration-article

³ NASA Science Mars Exploration Program, Sample Collection and Rock Analysis at Wildcat Ridge, 15.9.2022, mars.nasa.gov/resources/26988/sample-collection-and-rock-analysis-at-wildcat-ridge/

wie SpaceX blicken mit Interesse auf den Mars.⁴ Und kürzlich haben China und die Vereinigten Arabischen Emirate mit dem Start ihrer Missionen Tianwen-1⁵ und Hope konkrete Schritte in Richtung dieses ehrgeizigen Zieles unternommen, in Zukunft temporäre oder dauerhafte menschliche Siedlungen auf dem Mars zu errichten.

Völkerrechtliche Regelungen zu Weltraumfragen

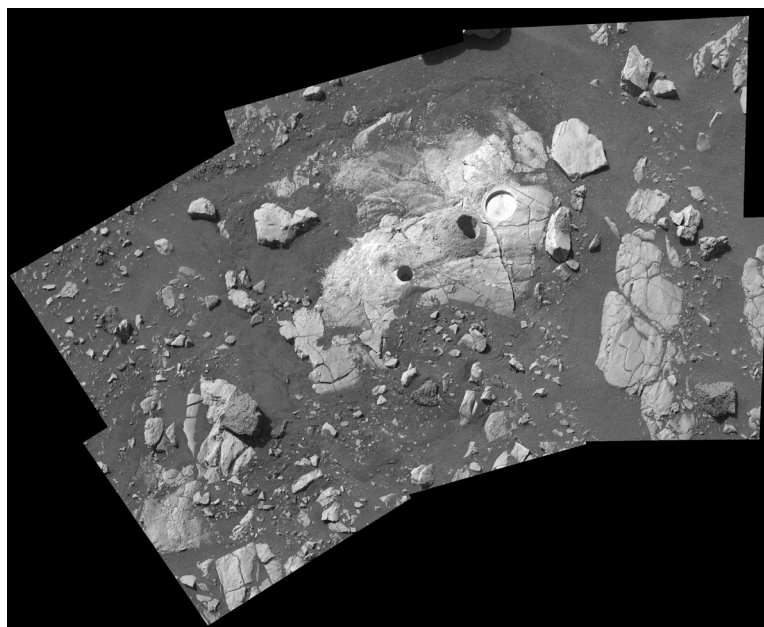
Mit Blick auf die zukünftige Erforschung und Besiedlung des Mars durch den Menschen muss der Rechtsrahmen eruiert werden, um etwaige rechtliche Lücken zu identifizieren und diese zu schließen. Sollten neue Bestimmungen erforderlich sein, könnten die UN bei der Weltraumverwaltung und der Rechtsetzung eine wichtige Rolle einnehmen.

Mindestens zwei verschiedene rechtliche Fragen müssen geklärt werden: Die erste betrifft die Rechtsordnung des Weltraums und insbesondere der Himmelskörper, wie beispielsweise der Planeten, zu denen auch der Mars gehört. Die andere bezieht sich auf das für menschliche Aktivitäten relevante Recht, das private Beziehungen und den Schutz der Rechte von Einzelpersonen im Weltraum reguliert. Wichtig ist es, zu klären, unter wessen Rechtsprechung Personen fallen, wenn sie sich im Weltraum und insbesondere auf dem Mars aufhalten.

Rechtliche Regelung von Himmelskörpern

Der Weltraum ist kein Niemandsland. Das Recht greift in gewissem, aber zunehmendem Maße auch in den Weltraum vor. Seitdem die Technologie die Möglichkeit bietet, den Weltraum zu erforschen, ist die Gesetzgebung für Weltraumaktivitäten eine Herausforderung.⁶ Anfangs fand der Gesetzgebungsprozess vor allem im Rahmen der UN statt, die auch eine politische Funktion ausübten: Einige Spannungen zwischen den geopolitischen Hauptakteuren wurden damals durch solche Regeln entschärft. Ein Beispiel dafür sind die Bemühungen, das Wettrennen im Weltraum zu verlangsamen.

Die UN-Generalversammlung setzte im Jahr 1958, kurz nach dem Start des ersten von Menschen ge-



Mosaik aus Bildern des NASA-Rovers ›Perseverance‹ vom 4. August 2022. Es zeigt einen Felsvorsprung namens ›Wildcat Ridge‹. Der Rover hat zwei Gesteinskerne entnommen und eine kreisförmige etwa fünf Zentimeter große Fläche (rechts) abgeschliffen, um das Gestein auf mikrobielles Leben zu untersuchen. Die Stelle befindet sich in einem Delta, in dem vor Milliarden von Jahren ein Fluss in einen See im Jezero-Krater floss. FOTO: NASA/JPL-CALTECH/ASU/MSSS

fertigten Weltraumobjekts, einen *Ad-hoc*-Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums ein. Dieser Ausschuss bestand aus 18 Mitgliedern und hatte den Auftrag, die technischen, rechtlichen und sonstigen Aspekte vor dem Hintergrund der ersten Satelliten zu untersuchen. Es wurden zwei Unterausschüsse gebildet: ein wissenschaftlich-technischer und ein rechtlicher. Der *Ad-hoc*-Ausschuss wurde von der Generalversammlung im Jahr 1959 in ein ständiges Gremium umgewandelt.⁷ Anfangs boykottierte die Sowjetunion den Ausschuss, weil sie ihn für nicht repräsentativ genug hielt, und forderte, dass die Entscheidungen im Konsens und nicht, wie vom Westen vorgeschlagen, durch Mehrheitsbeschluss getroffen werden sollten. Schließlich einigte man sich auf die Einsetzung eines Ausschusses mit 24 Mitgliedern, der als Nebenorgan der Generalversammlung eingerichtet wurde, wodurch sein politischer Charakter unterstrichen wurde.

Den Vorsitz des Ausschusses für die friedliche Nutzung des Weltraums (Committee on the Peace-

⁴ Nadia Drake/Elon Musk: A Million Humans Could Live on Mars By the 2060s, National Geographic, 28.9.2016, www.nationalgeographic.com/science/article/elon-musk-spacex-exploring-mars-planets-space-science

⁵ Michael Roston/Steven Lee Myers, China's Mars Mission, Tianwen-1, Begins Its Monthslong Journey, The New York Times, 22.7.2020, www.nytimes.com/2020/07/22/science/mars-china-launch.html

⁶ Bin Cheng, The Legal Status of Outer Space and Relevant Issues: Delimitation of Outer Space and Definition of Peaceful use, Journal of Space Law, 11. Jg., 1 & 2/1983, S. 89–106.

⁷ UN Doc. A/RES/1472(XIV) A and B v. 12.12.1959.

ful Uses of Outer Space – COPUOS; Weltraumausschuss) übernahm zunächst Österreich als neutrales Land. Die damalige Republik China weigerte sich zu Beginn, dem Ausschuss beizutreten. Sie war der Ansicht, der Ausschuss würde zu stark von den beiden Supermächten des Ost-West-Konflikts dominiert. Die Volksrepublik China, die die UN-Mitgliedschaft der Republik China im Jahr 1971 »ersetzte«, baute jedoch immer weiter ihr eigenes Raumfahrtprogramm aus, sodass sie im Jahr 1980 im Ausschuss aufgenommen wurde. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde ein Rotationsystem für den Vorsitz eingeführt.

Dieses System war das Ergebnis multilateraler Verhandlungen zwischen den Raumfahrtstaaten und den Staaten, die keine Raumfahrt betreiben. Was den institutionellen Rahmen betrifft, so muss auch das Büro der Vereinten Nationen für Weltraumfragen (Office for Outer Space Affairs – UNOOSA) erwähnt werden. Es stellt das Sekretariat des COPUOS und seines Wissenschaftlich-technischen Unterausschusses sowie seines Rechtsunterausschusses; es koordiniert die Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen innerhalb der UN bei der Nutzung der Weltraumtechnologie (UN Space)

Alle Nationen haben das Recht auf Zugang zum Weltraum, der ausschließlich für friedliche Zwecke zu nutzen ist.

und pflegt die Zusammenarbeit mit Raumfahrtbehörden sowie entsprechenden zwischenstaatlichen Organisationen und NGOs. Alle weltraumrechtlichen Vereinbarungen wurden im Rahmen des Rechtsunterausschusses ausgearbeitet und im Konsens angenommen. Der wichtigste Rechtsrahmen für den Weltraum wird derzeit von fünf Gründungsverträgen gebildet.⁸

Darin festgelegt wurden die Grundlagen für die Nutzung des Weltraums. Demnach kann keine Nation territoriale Ansprüche auf den Weltraum und

die Himmelskörper erheben. Der Zugang zum Weltraum steht allen offen. Darüber hinaus steht es allen Nationen frei, wissenschaftliche Untersuchungen im Weltraum durchzuführen. Auch die nationalen Rechte an den von ihnen gestarteten Weltraumobjekten werden gewahrt und die Nationen werden zusammenarbeiten, wenn Raumfahrzeuge und ihre Besatzung in Not geraten.⁹

Die wichtigste völkerrechtliche Vereinbarung des Weltraumrechts ist der Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper (Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies), besser bekannt als Weltraumvertrag aus dem Jahr 1967.¹⁰ Seine Bestimmungen beruhen auf dem Grundsatz, dass alle Nationen das Recht auf Zugang zum Weltraum und den darin enthaltenen Ressourcen haben und dass der Weltraum ausschließlich für »friedliche Zwecke« zu nutzen ist.

Weitere Verträge wurden ausgehandelt

Das Übereinkommen über die Rettung und Rückführung von Raumfahrern sowie die Rückgabe von in den Weltraum gestarteten Gegenständen (Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space; Weltraumrettungsübereinkommen) ergänzt die mit dem Weltraumvertrag eingeführten Pflichten zur Hilfeleistung für Raumfahrer in Not.¹¹ Das Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände (Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects; Weltraumhaftungsübereinkommen) aus dem Jahr 1972¹² erweitert die mit dem Weltraumvertrag eingeführten Grundsätze der Haftung für durch Weltraumobjekte verursachte Schäden. Das Übereinkommen schreibt eine uneingeschränkte Haftung für den Staat vor, der den Start vornimmt.¹³ Ein weiterer wichtiger Vertrag ist das Übereinkommen über die Registrierung von in den Weltraum gestarteten Gegenständen (Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space; Weltraumregistrie-

⁸ Siehe dazu auch Kai-Uwe Schrogl, 60 Jahre Weltraumrecht, VN, 67. Jg., 4/2019, S. 147–153.

⁹ Necia Apfel, Space Law, New York 1988.

¹⁰ UNOOSA, Outer Space Treaty, www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspacetreaty.html

¹¹ UNOOSA, Rescue Agreement, www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introrescueagreement.html

¹² UNOOSA, Introliability Convention, www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introliability-convention.html

¹³ Vladimir Kopal, Origins of Space Law and the Role of the United Nations, in: Christian Brünner/Alexander Soucek (Eds.), Outer Space in Society, Politics and Law, Wien 2011.

rungsübereinkommen), aus dem Jahr 1976.¹⁴ Die Registrierung ist eine Maßnahme, um festzustellen, welcher Staat die internationale Verantwortung und Haftung für Weltraumobjekte trägt.

Das Übereinkommen zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten auf dem Mond und anderen Himmelskörpern (Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies; Mondvertrag) aus dem Jahr 1979¹⁵ ist das innovativste und zugleich umstrittenste Übereinkommen. Darin wird das Konzept des gemeinsamen Erbes der gesamten Menschheit verankert. Es definiert den Mond und andere Himmelskörper sowie deren natürliche Ressourcen als »gemeinsames Erbe der Menschheit«. Artikel 11 sieht vor, dass ein internationales System zur Nutzungsregelung dieser Ressourcen geschaffen werden soll, sobald der Abbau dieser Ressourcen möglich wird. Der Mondvertrag beinhaltet das Konzept der Nichtaneignung durch Staaten und hindert private Einrichtungen daran, Ansprüche auf den Mond oder andere Himmelskörper zu erheben, bei gleichzeitiger Ausweitung dieses Verbots auf Ressourcen. Er verbietet jedoch nicht die Gewinnung von Rohstoffen aus dem Weltall. Vielmehr werden der Abbau und die Verteilung dieser Ressourcen im Rahmen des Rechts des gemeinsamen Erbes der Menschheit überwacht, was darauf hindeutet, dass diese Ressourcen der gesamten Menschheit gehören.

Die Verabschiedung eines solchen Rechtssystems beruht auf der Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen Raumfahrtnationen und Nichtraumfahrtnationen herzustellen. Einige Staaten haben diese rechtlichen Normen zum gemeinsamen Erbe der Menschheit nicht ohne Weiteres akzeptiert. Hintergrund sind die enormen wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich daraus zukünftig ergeben könnten, wenn neue Technologien die Gewinnung natürlicher Ressourcen von Himmelskörpern leicht ermöglichen. Der Mondvertrag ist der Vertrag mit der geringsten Akzeptanz und nur wenige Ratifizierungen sind erfolgt.¹⁶ Aus diesem Grund ist es fraglich, ob Rohstoffförderung, die Ausbeutung von Ressourcen und andere kommerzielle Aktivitäten, die auf Himmelskörpern ausgeübt werden, unter das rechtliche Regime des gemeinsamen Erbes der Menschheit fallen können. Dies hat relevante Auswirkungen auf zukünftige Marsmissionen, da in diesem Fall die Ressourcen des Roten Planeten von jedem Staat oder jeder privaten Einrichtung im

eigenen Interesse und ohne Vorteilsausgleich genutzt werden könnten.

Rechtliche Regelungen für die im Weltraum agierenden Subjekte

Der zweite rechtliche Problembereich, der zu lösen ist, betrifft die Rechtslage der Menschen. Es muss untersucht werden, welche Normen geeignet sind, die Rechte des Einzelnen zu wahren sowie private Aktivitäten, zwischenmenschliche Beziehungen und Fragen der Strafgerichtsbarkeit zu regeln.

Die Ressourcen des Mars könnten von jedem Staat oder jeder privaten Einrichtung im eigenen Interesse genutzt werden.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben private Akteure, wie etwa Newspace oder SpaceX, in die Raumfahrt investiert. Es scheint, als würde sich das bisher von staatlichen Stellen dominierte Unternehmensmodell in diesem Sektor verändern. Diese zunehmende Kommerzialisierung von Weltraumaktivitäten hat Auswirkungen auf das Völkerrecht im Weltraum. Fragestellungen im Zusammenhang mit privaten Raumfahrtaktivitäten wie etwa Eigentumsrechte, Rechte an geistigem Eigentum, Haftung nichtstaatlicher Einrichtungen, Versicherungsansprüche, Rechtsstatus von Weltraumtouristen und andere erfordern eine angemessene Rechtsprechung, insbesondere im Hinblick auf neue Entwicklungen in der Raumfahrttechnologie.

Seit den 1990er Jahren wurden mit einer Vielzahl bilateraler Verträge zur Regelung der weltraumbezogenen Zusammenarbeit zwischen Staaten und staatlichen Raumfahrtbehörden neue Normen für dieses Ziel eingeführt. In den vergangenen drei Jahrzehnten wurden mehrere technische und wissenschaftliche Abkommen ausgehandelt, an denen etwa 100 Staaten und internationale Organisationen beteiligt waren. Zudem lenkt die verstärkte menschliche Präsenz im Weltraum die Aufmerksamkeit auch auf kriminelle Aktivitäten. So wurde

¹⁴ UNOOSA, Registration Convention, www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introregistration-convention.html

¹⁵ UNOOSA, Moon Agreement, www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/moon-agreement.html

¹⁶ UNOOSA, Status of International Agreements relating to Activities in Outer Space, www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html

im August 2019 etwa berichtet, dass die NASA eine Anschuldigung im Zusammenhang mit einer Straftat untersucht, die eine Astronautin an Bord der ISS begangen hat.¹⁷ Erstmals musste also geklärt werden, welches Strafrecht im Weltraum gilt.¹⁸

Handlungen, die außerhalb einer Raumstation an verschiedenen Orten stattfinden, können in die Zuständigkeit verschiedener Staaten fallen oder außerhalb der Zuständigkeit eines Staates liegen. In diesem Fall gibt es noch keine spezifischen Bestimmungen, die die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit regeln. Im Falle einer Besiedlung des Mars müsste geklärt werden, auf welche spezifische staatliche Gerichtsbarkeit zurückgegriffen werden kann – etwa auf den Staat, dessen Staatsangehörigkeit die Astronautin oder der Astronaut besitzt, dessen Staatsangehörigkeit das Opfer besitzt, unter dessen Gerichtsbarkeit die Mission durchgeführt wird oder auf den Startstaat.

Die gleichen Bedenken ergeben sich aus den aktuellen bilateralen oder multilateralen Abkommen, die zur Regelung bestimmter Raumfahrtaktivitäten ausgehandelt wurden. Einige der jüngsten Initiativen beruhen auf einer rein zwischenstaatlichen

glied am 13. November 2020 bei.¹⁹ Das Artemis-Abkommen enthält zehn unverbindliche Grundsätze, die das Verhalten der an der Erforschung des Weltraums, insbesondere des Mondes und anderer Himmelskörper, beteiligten Staaten regeln sollen. Die Beschlüsse verkörpern ein politisches Bekenntnis zu diesen Grundsätzen, die vor allem die operative Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Weltraumvertrag und anderen rechtsverbindlichen Instrumenten vorsehen. Sie stehen im Zusammenhang mit dem Artemis-Programm der NASA, das darauf abzielt, bis zum Jahr 2025 wieder Menschen auf den Mond zu entsenden, wobei die durch die Artemis-Missionen gewonnenen Erkenntnisse genutzt werden sollen, um in Zukunft Menschen auf den Mars zu schicken. Ziel dieses Abkommens ist es, ein einheitliches Konzept für eine verbesserte Regelung der zivilen Erforschung und Nutzung des Weltraums zu schaffen.

Russland und China sind keine Vertragsparteien und lehnen das Vorhaben der USA ab, die das Recht auf Ausbeutung der Ressourcen von Himmelskörpern damit bekräftigen.²⁰ Dennoch unterzeichneten die Nationale Raumfahrtbehörde Chinas (CNSA) und ROSCOSMOS am 9. März 2021 eine Vereinbarung über den gemeinsamen Bau einer autonomen permanenten Mondforschungsstation namens International Lunar Research Station (ILRS). Darin werden wissenschaftliche Forschungsarbeiten sowie die Nutzung des Mondgeländes festgelegt.²¹

Das Engagement privater Akteure lenkte den Gesetzgebungsprozess vom institutionellen Rahmen der Vereinten Nationen, in dem die fünf großen Weltraumverträge diskutiert und verabschiedet wurden, zu zwischenstaatlichen Verhandlungen. Das Ergebnis ist ein Rechtsrahmen, der uneinheitlich ist und unterschiedliche, auf die einzelnen Akteure zugeschnittene Regeln vorsieht. Es wäre wichtig, bestimmte Regeln auf zentraler Ebene zu klären und die UN könnten das bevorzugte Forum für diese Debatte sein. Eine Wiederaufnahme der Verhandlungen in diesem Zusammenhang ist dringend erforderlich, um neue völkerrechtliche Normen auszuhandeln, die den veränderten und immer stärker frequentierten Weltraum regeln können.

Verhandlungen sind erforderlich, um völkerrechtliche Normen auszuhandeln, die den immer stärker frequentierten Weltraum regeln.

Zusammenarbeit außerhalb des institutionellen Rahmens einer internationalen Organisation. Die aktuellen Grundsätze für die Zusammenarbeit bei der zivilen Erforschung und Nutzung von Mond, Mars, Kometen und Asteroiden zu friedlichen Zwecken (Artemis-Abkommen), die am 13. Oktober 2020 unterzeichnet wurden, sind hierfür ein Beispiel.

Die acht Gründungsmitglieder waren Australien, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, die USA, die Vereinigten Arabischen Emirate und das Vereinigte Königreich; die Ukraine trat als neuntes Mit-

¹⁷ Mike Baker, NASA Astronaut Anne McClain Accused by Spouse of Crime in Space, The New York Times, 23.8.2019, www.nytimes.com/2019/08/23/us/astronaut-space-investigation.html

¹⁸ Siehe Danielle Ireland-Piper/Steven Freeland, Star Laws: Criminal Jurisdiction in Outer Space, Journal of Space Law, 44. Jg., 1/2020, S. 44–75.

¹⁹ Almudena Azcárate Ortega, Artemis Accords: A Step Toward International Cooperation or Further Competition?, Lawfare, 15.12.2020, www.lawfareblog.com/artemis-accords-step-toward-international-cooperation-or-further-competition

²⁰ Namrata Goswami, The Strategic Implications of the China-Russia Lunar Base Cooperation Agreement, The Diplomat, 19.3.2021, thediplomat.com/2021/03/the-strategic-implications-of-the-china-russia-lunar-base-cooperation-agreement/

²¹ Tanmay Kadam, Lunar Research Station: Russia, China Almost Ready To Ink Pact On Moon Base That Will Rival Artemis Accords – Rogozin, The Eurasian Times, 1.6.2022, eurasian-times.com/russia-china-almost-ready-to-ink-pact-on-moon-base/

Neubelebung der UN-Rolle

Mit Blick auf die Zukunft ist es notwendig, einen geeigneten völkerrechtlichen Rahmen für die Ansiedlung von Menschen, beispielsweise in Kolonien auf dem Mars oder anderen Himmelskörpern, zu finden oder zu schaffen. Zusätzlich zu den Gründungsverträgen konzentrieren sich die Diskussionen im Bereich der Weltraumpolitik derzeit auf die Festlegung neuer Verhaltensnormen und nicht auf neue völkerrechtlich verbindliche Abkommen. Angesichts des Widerstands mehrerer großer Weltraummächte gegen jede Diskussion über verbindliche Abkommen wird es immer schwieriger, einen globalen Konsens über neue Verträge zu erzielen.

Im Jahr 2013 verabschiedete die Generalversammlung im Konsensverfahren eine von einer Gruppe Sachverständiger vorgestellten Studie zur Transparenz im Weltraum und zu vertrauensbildenden Maßnahmen.²² Danach erfordert die weltweit wachsende Nachfrage nach weltraumgestützten Systemen und Technologien und den von ihnen bereitgestellten Informationen gemeinsame Anstrengungen, um die Gefahren für die Nachhaltigkeit und Sicherheit von Weltraumaktivitäten zu bekämpfen. Der Verweis auf diese Kooperationsmaßnahmen unterstreicht die Notwendigkeit, einen gemeinsamen Rahmen zu schaffen und möglichst viele Akteure auch in den Rechtsetzungsprozess einzubeziehen. Ein weiteres wichtiges unverbindliches Instrument, der Entwurf eines internationalen Verhaltenskodex für Weltraumaktivitäten, muss ebenfalls erwähnt werden.²³ Die UN haben sich lange Zeit auf die Rolle beschränkt, bestimmte Formen der unabhängigen Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu fördern und diese anzuregen, ohne direkt in die Problemlösung einzugreifen.

Trendwende

Die UN-Generalversammlung hat einige Resolutionen zum Thema Waffen im Weltraum verabschiedet: Die erste war eine Resolution im Jahr 2014²⁴, gefolgt von einer Resolution im Jahr 2020 über die Eindämmung von Bedrohungen aus dem Weltraum durch Normen, Regeln und Grundsätze für verantwortungsbewusstes Verhalten sowie einer Resolution im Jahr 2021²⁵ über die Einsetzung einer Of-

fenen Arbeitsgruppe, die in den Jahren 2022 und 2023 viermal zusammentreten soll, um Empfehlungen zu möglichen Normen, Regeln und Grundsätzen für verantwortungsbewusstes Verhalten in Bezug auf Bedrohungen von Weltraumsystemen durch Staaten zu erarbeiten. Nun scheinen die Vereinten Nationen wieder entschlossen zu sein, sich dieses Themas anzunehmen – nicht zuletzt aufgrund ihres Ziels, den internationalen Frieden und die Sicherheit zu wahren. Einige dieser Aktivitäten können grundlegende Interessen der internationalen Gemeinschaft oder einige Prioritäten der Vereinten Nationen beeinträchtigen, da Weltraumaktivitäten auch für die Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) von wesentlicher Bedeutung sind.²⁶

Die UN sind also auch im Hinblick auf Marsmissionen von Bedeutung, beispielsweise in den Bereichen Energie, Innovation und vor allem bei der Verringerung von Ungleichheiten, etwa indem sie allen Ländern das Recht auf Zugang zu ihren Ressourcen gewähren. Aus diesem Grund sollten die UN eine führende Rolle bei der Förderung neuer Regeln spielen, um die derzeitige Fragmentierung zu überwinden und den Staaten die Möglichkeit zu geben, in einem multilateralen Forum einen gemeinsamen Konsens zu finden. Die aktuellen Entwicklungen erfordern ein stärkeres rechtliches und politisches UN-Engagement in Bezug auf die neuen konkurrierenden Interessen im Weltraumbereich.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann.

English Abstract

Prof. Dr. Valeria Eboli

The Legal Path to Mars pp. 206–211

Human activities in outer space have been increasing since the 1950s. Currently, there are several futuristic projects related to human settlements on the Moon or Mars. This analysis focuses on whether current international legal instruments are appropriate to regulate such new challenges, which efforts are needed in a *de iure condendo* perspective, what role the United Nations will play in such a context.

Keywords: Nachhaltige Entwicklung, Rohstoffe, Völkerrecht, Weltraum, sustainable development, natural resources, international law, space

²² UN Doc. A/Res 65/68 v. 11.1.2011.

²³ Michael J. Listner, The International Code of Conduct: Comments on Changes in the Latest Draft and Post-Mortem Thoughts, The Space Review, 26.10.2015, www.thespacereview.com/article/2851/1

²⁴ UN Doc. A/RES/69/32 v. 11.12.2014.

²⁵ UN Doc. A/RES/75/36 v. 16.12.2020; A/RES/76/231 v. 30.12.2021.

²⁶ UN Doc. A/RES/70/1 v. 21.10.2005; siehe auch Franziska Knur/Markus Woltran, Raumfahrt für nachhaltige Entwicklung, VN, 67. Jg., 4/2019, S. 154–159.

Globale Gesundheitsbedrohungen brauchen eine gestärkte WHO

Anette Christ ist Wissenschaftlerin im Bereich Öffentliche Gesundheit beim Gesunde-Städte-Netzwerk Deutschland der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Kerstin Leitner ist DGVN-Präsidiumsmitglied und ehemalige Beigeordnete Generaldirektorin der WHO in Genf. Sie fordern schnelle und innovative multilaterale Aktionen, um die COVID-19-Pandemie einzudämmen.



Foto: privat



Foto: B. Wannemacher

Pandemische Notlagen machen nicht an nationalen Grenzen halt.

Die COVID-19-Pandemie verändert sich. Obwohl die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) die Pandemie noch nicht für beendet erklärt hat, empfiehlt sie den Mitgliedstaaten inzwischen den Übergang zu nationalen epidemischen Maßnahmen. Welche Rolle kann und muss die WHO nun global spielen?

- Bisher beschränkt sich die öffentlich erkennbare Kommunikation der WHO darauf, Maßnahmen in einzelnen Staaten zu benennen. Stattdessen sollte sie einen Katalog über die effektivsten Maßnahmen erarbeiten, damit die Gesundheitsbehörden in den Mitgliedsländern daraus die für sie am besten geeigneten anwenden können.
- Im Interesse einer internationalen Impfkampagne unterstützte die WHO die Forderung nach einem Verzicht auf bestimmte handelsbezogene Aspekte des entsprechenden Übereinkommens über die Rechte des geistigen Eigentums (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS) für die Patente der entwickelten COVID-19-Impfstoffe (TRIPS Waiver). Der Widerspruch der Europäischen Union (EU), insbesondere Deutschlands, verhinderte diesen bisher. Damit sind der dezentralen weltweiten Herstellung von Impfstoffen enge Grenzen gesetzt. Nach wie vor ist es wichtig, eine konzertierte multilaterale Aktion zwischen Weltbank, WHO und den impfstoffproduzierenden Staaten herbeizuführen und damit nationale Impfdiplomatie zu ersetzen.
- Es gibt zwar die internationalen Gesundheitsregeln (International Health Regulations – IHR), aber keine Durchsetzungsmechanismen. Deshalb beschloss eine Sondersitzung der Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly – WHA) Ende des Jahres 2021 einstimmig, eine entsprechende Konvention auf den Weg zu bringen.

- Um bestehende Schwächen zu überwinden, verändert die WHO ihr globales Überwachungssystem. Sie eröffnete ein Büro in Berlin, das – unterstützt mit 100 Millionen Euro von der Bundesregierung – weltweite Informationen für alle Mitgliedstaaten sammeln soll, damit diese dann entsprechende Vorsichtsmaßnahmen ergreifen können. Der Schwachpunkt des globalen WHO-Überwachungssystems ist allerdings, dass es nationalstaatlich basiert ist. Pandemische Notlagen machen jedoch nicht an nationalen Grenzen halt. Daher sollte ein demografiebasiertes globales Überwachungssystem dem bestehenden zur Seite gestellt werden. Ein virtuelles Netz mit Einheiten von jeweils 50 Millionen Menschen könnte so weltumspannend öffentlichen Zugang zu gesundheitsrelevanter Information geben.
- Der Internationale Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) sollte bei der Überprüfung von Staatsbudgets darauf achten, dass diese für das Gesundheitswesen ausreichend sind. Dies ist ein innovativer Ansatz, das öffentliche Gesundheitswesen zu schützen und zu stärken. Ebenso würde die Erhöhung der ungebundenen Mittel im WHO-Haushalt, wie sie zurzeit diskutiert wird, den Spielraum und die Autorität der Organisation stärken.

Ende März 2022 hat die WHO eine globale Strategie vorgelegt, die, falls auf nationaler, regionaler und globaler Ebene umgesetzt, zu einem Ende der akuten Pandemie führen soll. Ob die WHO die Pandemie Anfang des Jahres 2023 für beendet erklären kann, wird sich zeigen.

Diese Forderungen sind im Namen des DGVN-Arbeitskreises ›Globale Gesundheit & WHO‹ verfasst worden.

UNtätig im Russland-Ukraine-Krieg?

Im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine sind die Vereinten Nationen eine unersetzliche Plattform zwischenstaatlichen Austauschs sowie ein wichtiger Akteur in der Krisenkommunikation, Mediation und humanitären Unterstützung. Es lohnt sich daher ein genauerer Blick auf die aktuelle und mögliche künftige politische Rolle der Weltorganisation.



Prof. Dr. Manuela Scheuermann ist Vertreterin des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen und Europaforschung an der Universität Würzburg, Mitglied im geschäftsführenden Bundesvorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) sowie im DGVN-Forschungsrat.

✉ m.scheuermann@uni-wuerzburg.de

Es gehört zum ›Schicksal‹ der Vereinten Nationen, in Situationen weltpolitischer Spannungen wahlweise als Sündenbock für die Unzulänglichkeiten der Mitgliedstaaten herhalten zu müssen oder mit Narrativen der Ohnmacht und Irrelevanz überschüttet zu werden. Im Lichte des Irak-Kriegs im Jahr 2003 wurde vom »Bankrott« der UN gesprochen.¹ Seit der großangelegten russischen Invasion in die Ukraine am 24. Februar 2022 wird die Weltorganisation als ohnmächtige Zuschauerin charakterisiert.² Der Weltorganisation drohe sogar das Schicksal des Völkerbunds, der angesichts seiner Unzulänglichkeiten als Konflikt-

vermittler lange vor seiner Auflösung bedeutungslos geworden war. Der Vergleich der UN mit dem Völkerbund entstammt einem offenen Brief an UN-Generalsekretär António Guterres, den 208 ehemalige UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter im April 2022 verfasst haben.³ Sie mahnten darin an, würden die Vereinten Nationen, jenseits aller humanitären Hilfen, die sie ohne Zweifel in der Ukraine leisteten, nicht auch in eine tragende politische Rolle finden, würden sie mehr und mehr irrelevant werden. Eine solch harsche Kritik aus beufenem Munde ist in der UN-Geschichte selten. Die Befürchtung der Irrelevanz steht aber nicht so sehr aufgrund einer zumindest wahrgenommenen Passivität der UN im Raum, sondern vielmehr, weil mit diesem Krieg erneut die normativen Grundfesten der UN ins Wanken geraten.⁴ Russland hat durch seinen Angriffskrieg gegen ein souveränes Nachbarland die fundamentalen Normen und Prinzipien des Völkerrechts verletzt.⁵ Es verübt Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung und führt Angriffe gegen zivile Einrichtungen, die in den Genfer Abkommen geächtet worden waren. Mit der Besetzung des ukrainischen Kernkraftwerks Saporischja verletzt Russland die Zusatzprotokolle I und II aus dem Jahr 1977 eben dieser Konvention.⁶ Die großflächige russische Invasion in die Ukraine mar-

¹ Mats Berdal, The UN after Iraq, *Survival*, 46. Jg., 3/2004, S. 83–102.

² Jan Dirk Herbermann, Die späte Mission des UN-Generalsekretärs, *Handelsblatt*, 26.4.2022; Aishwarya Machani, The U.N. is in Danger of Becoming Irrelevant, *World Politics Review*, 1.3.2022, www.worldpoliticsreview.com/repeated-failures-call-into-question-the-united-nations-purpose/

³ Der Brief ist abrufbar unter www.passblue.com/wp-content/uploads/2022/04/Letter-to-UNSG-on-Ukraine-with-signatures-of-former-UN-staff-as-of-18Apr2022-08h00-NY-Time.pdf

⁴ Siehe dazu auch den Beitrag von Paulina Starski und Friedrich Arndt in diesem Heft.

⁵ Christian Tomuschat, Russlands Überfall auf die Ukraine. Der Krieg und die Grundfragen des Rechts, *Osteuropa*, 72 Jg., 1–3/2022, S. 33–50.

⁶ Auch dann, wenn Russland das Protokoll schon im Jahr 1919 verließ. Kelsey Davenport, Russia Attacks Test International Norms, *Arms Control Today*, Juni 2022, www.armscontrol.org/act/2022-06/news/russian-attacks-test-international-norms.



UN-Generalsekretär António Guterres beaufsichtigte im August 2022 in Istanbul das Auslaufen von zwei Schiffen, die an der ›Schwarzmeer-Getreide-Initiative‹ beteiligt waren, einer von den UN vermittelten Hilfsoperation, die dringend benötigte Nahrungsmittel an das Horn von Afrika brachte. UN PHOTO: MARK GARTEN

kiert die Fortsetzung eines beunruhigenden Musters, das die Vereinten Nationen zusätzlich erschüttern: Eine Atommacht greift eine Nicht-Atommacht an, der sie Sicherheitsunterstützung zugesagt hatte.⁷ Auf welche normative Basis kann sich die Weltgemeinschaft noch verlassen? Im Folgenden sollen vor allem die großen Linien des politischen UN-Wirkens entlang organisationstheoretischer Rollen- und Funktionszuschreibungen nachgezeichnet werden.⁸ Beispiele illustrieren die Handlungsmöglichkeiten der UN.

Fest steht: Die Vereinten Nationen waren zu keiner Zeit des Krieges bedeutungslos – auch politisch nicht.⁹ Trotz der Blockade des Sicherheitsrats durch die Vetopolitik Russlands und trotz der anfänglich zögerlichen Haltung des UN-Generalsekretärs spielen die Vereinten Nationen auf vielen verschiedenen Ebenen ihres weitreichenden (sicherheits-) politischen, humanitären und menschenrechtlichen Systems eine wichtige, wenn auch manchmal nicht weltpolitisch maßgebliche, Rolle. Vor allem in der Zukunft – nach Beendigung dieses Krieges – werden die Vereinten Nationen mit ihren organisationsspezifischen Funktionen eine zentrale Bedeutung haben.

Mögliche Rollen der UN

Um die Rolle der UN im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine systematisch zu erfassen, bedient sich die Politikwissenschaft des Modells der Rollenbilder, die Clive Archer in seinem Standardwerk zu internationalen Organisationen entworfen hat.¹⁰ Die Rollen aller internationalen Organisationen und so auch der UN können in drei Kategorien unterteilt werden: die des Instruments, des Forums und des Akteurs. Wo eine Organisation als Instrument vor allem als Bühne machtpolitischen Gebahrens der Staaten genutzt wird, dient ein Forum als Möglichkeit internationalen Austauschs. Gerade in Krisenzeiten ist die Rolle eines Forums ein nicht zu unterschätzender Mehrwert der UN. Als Akteur ist eine Organisation eigenständig politisch wirksam. Diese sichtbare Wirksamkeit ist das, was die 208 ehemaligen UN-Bediensteten im offenen Brief an den UN-Generalsekretär gefordert haben und was implizit mitschwingt, wenn nach der ›Rolle der UN‹ im Krieg gefragt wird. Aus diesen Rollen leiten sich die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Organisationen ab. Ist die Organisation als Akteur teilweise autonom handelnd, so ist sie als Arena Ausdruck der mitgliedstaatlichen Kooperation oder Nicht-Kooperation. Als Instrument ist die Organisation ein Mittel staatlicher Politik, nicht selten eines dominierenden Einzelstaats.

Instrument russischer Machtpolitik

Die Rolle der UN als Instrument der mitgliedstaatlichen Interessens-, ja Machtpolitik symbolisiert zumeist der UN-Sicherheitsrat. Aktuell ist er Schauplatz russischer Blockadepolitik und wird durch russisches Machtgebahren vorgeführt. Während Guterres in einer Sitzung des Sicherheitsrats zum Russland-Ukraine-Krieg noch am 24. Februar 2022 an Russland appellierte, keinen Angriff gegen das Nachbarland zu führen, erklärte Russland den Krieg. Die Ständige Vertreterin der USA, Linda Thomas-Greenfield, bewertete diesen russischen Schachzug als völlige Verachtung für die Verantwortung des Rates.¹¹ Der Vorwurf der Irrelevanz

⁷ Alexander K. Bollfrass/Stephen Herzog, *The War in Ukraine and Global Nuclear Order*, Survival, 64. Jg., 4/2022, S. 11.

⁸ Für die unterschiedlichen Tätigkeiten der UN im russischen Krieg gegen die Ukraine siehe unter anderem das DGVN-Debattenportal unter dgvn.de/un-debatte#c24542

⁹ Siehe dazu auch UNhörbar, Podcast der DGVN-Mitteldeutschland, 2.4.2022, UNhörbar #26 - Der »UN-Maschinenraum« und die russische Aggression, anchor.fm/dgvn-mitteldeutschland/episodes/UNhrbar-26---Der-UN-Maschinenraum-und-die-russische-Aggression---Welche-Zahnrdere-greifen-und-welche-nicht-e1gjev2

¹⁰ Clive Archer, *International Organizations*, Routledge, 4. Aufl., London/New York 2015.

¹¹ Antje Passenheim, »Sie fahren direkt zur Hölle, Botschafter«, Tagesschau, 24.2.2022, www.tagesschau.de/ausland/amerika/un-sicherheitsrat-russland-ukraine-101.html

der UN erwächst zweifelsohne aus der russischen Instrumentalisierung des Sicherheitsrats. Aber sie gründet stärker in der Tatsache, dass das Organ seiner Hauptverantwortung für Frieden und Sicherheit nach Artikel 24 der UN-Charta aufgrund des russischen Vetos nicht nachkommen konnte und kann. Die dem historischen Gründungskontext geschuldete Vorrechtskultur des Vetos drängt den an sich mächtigen Sicherheitsrat aktuell an die Seitenlinie. An der augenscheinlichen Passivität des UN-Sicherheitsrats im Angesicht der russischen Invasion entzündet sich auch die Kritik an der Relevanz der Weltorganisation. Welche Rolle kann ein Sicherheitsrat spielen, der ganz in den Händen eines egoistischen und widerrechtlich handelnden Staates zu sein scheint?

Allerdings – und das muss bei einer Rollendiskussion auch bedacht werden – tagte und tagt der Rat regelmäßig unterhalb der Schwelle einer Abstimmung zu einer substanziellen Frage zum russisch-ukrainischen Krieg. Gerade in diesem Konflikt war der Sicherheitsrat ein Seismograf der Weltpolitik, wurde er doch früh zum Instrument für politische Zuspitzung des Konflikts. Eine Reihe von einschneidenden Sitzungen, wie beispielsweise jene am 31. Januar 2022, demonstrierten der internationalen Öffentlichkeit, dass eine Invasion unmittelbar bevorstand, wurden die russischen Drohungen doch zusehends aggressiver und unverhohlener.¹² Auch Schlichtungsversuche wie am 17. Februar 2022 durch US-Außenminister Antony Blinken fanden im Sicherheitsrat statt, als dieser Russland vor den Folgen einer Invasion warnte. Vielleicht ist es überzeichnet, die UN in diesem Krieg als Frühwarnsystem identifizieren zu wollen; ein Schauplatz für die Zuspitzung der Spannungen bis hin zur Eskalation war der Sicherheitsrat aufgrund seiner Rolle als Instrument jedoch allemal.

Seit Beginn des Krieges fällt dem Sicherheitsrat eine problematisierende, aufklärende und mahnende Rolle zu. Er wird zum Gefechtsstand des Rechts, wenn er beispielsweise unter dem Titel ›Aufstachelung zur Gewalt, die zu grausamen Verbrechen führt‹ im Juni im Beisein Russlands die Rolle von Hassreden und Desinformation im russischen An-

griffskrieg gegen die Ukraine behandelt, die Lage im Atomkraftwerk Saporischschja im August thematisiert oder dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj wiederholt die Möglichkeit eröffnet, im Sicherheitsrat zu sprechen.¹³ Besonders in den öffentlichen Sitzungen des UN-Sicherheitsrats wird deutlich, dass die Rolle des Instruments von beiden Konfliktparteien verstanden und genutzt wird. Während Russland wiederholt Sicherheitsratssitzungen über die angebliche Existenz von US-Laboren für biologische Kriegsführung in der Ukraine einberufen hat, haben die Ukraine und ihre Verbündeten die Vereinten Nationen genutzt, um zu zeigen, dass Moskaus Krieg und seine Erzählungen im Rest der Welt wenig Unterstützung finden.¹⁴

Aus dem so offenkundigen Machtmissbrauch des Sicherheitsrats erwuchs jüngst der Impuls zur Reform.

Aus dem so offenkundigen Machtmissbrauch des Gremiums erwuchs – wie so oft in der UN-Geschichte – jüngst auch der Impuls zur Reform. Liechtensteins sogenannte Veto-Initiative oder Initiative zur Rechenschaftspflicht aus dem Jahr 2020 wurde am 26. April 2022 von der Generalversammlung verabschiedet.¹⁵ Die Versammlung beschloss, dass ihr Präsident innerhalb von zehn Arbeitstagen nach der Einlegung eines Vetos durch ein oder mehrere ständige Mitglieder des Rates eine formelle Sitzung der Generalversammlung einberuft und eine Aussprache über die Situation führt, gegen die das Veto eingelegt wurde, sofern die Versammlung nicht zu einer Dringlichkeitssondersitzung über dieselbe Situation zusammentritt.¹⁶ Aber sicherlich darf die Reformdiskussion nicht bei der Nabelschau der Hauptorgane stehen bleiben. Es muss auch die Rolle der Vereinten Natio-

¹² Dulcie Leimbach, At the UN, the US Lays Out Russia's Scenarios to Invade Ukraine, PassBlue, 17.2.2022, www.passblue.com/2022/02/17/at-the-un-the-us-lays-out-russias-scenario-to-invade-ukraine/

¹³ Alle den russischen Angriffskrieg und dessen Folgen betreffenden Sitzungen des UN-Sicherheitsrats sind aufgelistet unter Security Council Report, Ukraine, www.securitycouncilreport.org/ukraine/

¹⁴ Richard Gowan, The United Nations hasn't been Useless on Ukraine, War on the Rocks, 21.6.2022, warontherocks.com/2022/07/the-united-nations-hasnt-been-useless-on-ukraine/

¹⁵ UN-Dok. A/RES/76/262 v. 28.4.2022.

¹⁶ UN Doc. GA/12417 v. 26.4.2022. Ein erster Test erfolgte am 21. Juli 2022, in dem es um die Themen Nordkorea und Syrien ging, siehe Adrian Steube, The Veto Initiative's First Tests: Is the Step Toward Reform Working?, PassBlue, 2.8.2022, www.passblue.com/2022/08/02/the-veto-initiatives-first-tests-is-the-step-toward-reform-working/

nen sein, das offensichtliche Scheitern der UN-Architektur angesichts des Angriffskriegs einer Vetomacht zum Anlass zu nehmen, um eine politische Diskussion fundamentaler Regeln, Normen und Prinzipien des Völkerrechts sowie der UN-Charta einzuleiten.

Forum der Mitgliedstaaten für Meinungsbildung zum Krieg

Als Forum zwischenstaatlichen Austauschs bietet die Weltorganisation den Mitgliedstaaten eine einzigartige globale Begegnungsstätte und eröffnet formelle und informelle Kommunikationskanäle. Das Zentrum dieser Rolle ist die UN-Generalversammlung. Staaten interagieren nach bestimmten Verhaltensregeln, in einer gewissen Erwartungsverlässlichkeit und zumeist auf Basis geteilter Probleme, konfligierender oder kongruenter Interessen

Als Forum zwischenstaatlichen Austauschs bietet die Weltorganisation den Mitgliedstaaten eine einzigartige globale Begegnungsstätte.

und Ziele. Die Plattform hat keinen großen sanktionsbewährten Charakter. Sie besitzt allerdings enorme appellative und normative Kraft. Dazu gehört auch die Beschämung und Schuldzuweisung mitgliedstaatlichen Verhaltens. Das ist im Falle Russlands bereits ab März 2022 geschehen. In den Notstandssondertagungen der Generalversammlung unter der ›Vereint für den Frieden‹-Regel sandte die Mehrheit von 141 beziehungsweise 140 Stimmen der insgesamt 193 UN-Mitgliedstaaten mittels zweier Resolutionen¹⁷ ein starkes moralisches Signal gegen Russland und verurteilte dessen Angriffskrieg öffentlich.¹⁸ Dabei zeigte sich auch die ordnungsstiftende Funktion der Generalver-

sammlung, die die globalen Normen und Regeln zur Diskussion stellt und diese mittels Mehrheitsentscheid stärkt und verteidigt. Diese fast globale Meinungsbildung kann weltpolitische Allianzkonstellationen darstellen. Das Abstimmungsbild der Notstandssondertagungen im Falle des russischen Angriffs zeigte weltpolitische Implikationen auf, die manch einer als Blockbildung verstehen möchte. So zeichnete sich ein Block von 141 beziehungsweise 140 Staaten ab, die die Normen der UN verteidigten und den russischen Angriffskrieg verurteilten.¹⁹ Dazu gehörten die Staaten der Europäischen Union (EU) und deren Verbündete. China und Indien hingegen enthielten sich der Stimme, stärkten also weder Russland noch der Mehrheit in der Generalversammlung den Rücken, wohingegen Staaten wie Syrien oder Jemen offen mit Russland stimmten. Einige interpretierten die Abstimmungsergebnisse auch so, dass der Krieg vor allem ein Krieg »des Westens« sei und die meisten afrikanische Staaten völlig unterschiedliche Lesarten und Positionen zum Krieg hätten.²⁰ Auch der Ausschluss Russlands aus dem Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) – eine öffentliche Ächtung par excellence – wurde in der UN-Generalversammlung debattiert und entschieden. Allerdings ist es seit einigen Monaten merklich ruhiger um die UN-Generalversammlung geworden. Richard Gowan mutmaßt, die Folgen des Krieges in Bezug auf die Nahrungsmittel- und Energiepreise seien Ursache dieser »Ukraine-Müdigkeit«.²¹ Angesichts der zahlreichen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die Russland in der Ukraine verübt, wäre eine erneute Notstandssondersitzung ein wichtiges Signal für das humanitäre Völkerrecht. Allerdings nahm in der Zwischenzeit ein anderes UN-Forum die Funktion der Mahnerin wahr, als sich im Juni 2022 die Mitgliedstaaten des Atomwaffenverbotsvertrags (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW) trafen. Dass der Vertrag nun mittels konkreter Schritte umgesetzt wird, ist sicherlich auch auf die unmittelbare Bedrohung durch die Atommacht Russland zurückzuführen und ein starkes Signal gegen die russischen Drohgebärden.²²

¹⁷ UN Doc. A/RES/ES-11/1 v. 2.3.2022; A/RES/ES-11/2 v. 24.3.2022.

¹⁸ Siehe dazu den Blogbeitrag von Elvira Rosert, Die Möglichkeiten der UN im Ukraine-Krieg, DGVN, 31.3.2022 dgvn.de/meldung/die-moeglichkeiten-der-un-im-ukraine-krieg

¹⁹ United Nations Digital Library, Aggression against Ukraine: Resolution, adopted by the General Assembly, 2.3.2022, digitallibrary.un.org/record/3959039

²⁰ Hannah Ryder, Why African Countries Had Different Views on the UNGA Ukraine Resolution, and Why This Matters, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 15.3.2022, www.csis.org/analysis/why-african-countries-had-different-views-unga-ukraine-resolution-and-why-matters

²¹ Gowan, The United Nations hasn't been Useless on Ukraine, a.a.O. (Anm. 14).

²² Anila Fischer, Ein weiterer Meilenstein auf dem Weg in eine atomwaffenfreie Welt, DGVN, 30.6.2022, dgvn.de/meldung/ein-weiterer-meilenstein-auf-dem-weg-in-eine-atomwaffenfreie-welt

Die politische und humanitäre Akteursrolle

Tritt der UN-Generalsekretär als Vermittler in Erscheinung, so wird den Vereinten Nationen mitunter die Akteursrolle zugeschrieben. Die Weltorganisation verfügt dann über einen gewissen Grad an politischer Autonomie, über Handlungs- und Gestaltungsmacht. Das ist auch der Fall, wenn die UN-Bürokratie, allen voran das UN-Sekretariat, als Organisatorin von Vermittlermissionen oder durch andere UN-Organen von Untersuchungsmissionen agiert. Der HRC beschloss beispielsweise bereits am 4. März mit einer Stimmenmehrheit von 32 aus 47 Staaten die Einsetzung einer Untersuchungskommission zur Aufklärung der russischen Verbrechen. Das Hohe Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) untersucht die Verbrechen von Botschaftern und anderen Orten und die Internationale Atomenergiebehörde (International Atomic Energy Agency – IAEA) beurteilt vor Ort die Lage im Kernkraftwerk Saporischschja. Diese und weitere zahlreiche Aktionen der UN-Programme, -Fonds und -Nebenorgane oder auch des Internationalen Gerichtshofs (International Court of Justice – ICJ) im Streitfall Ukraine-Russland werden interessanterweise meist weniger den Vereinten Nationen zugeschrieben. Die Rolle der UN als maßgeblicher Akteur wird öffentlich selten wahrgenommen. So auch im humanitären Bereich, in dem die UN seit Beginn des Krieges an der maßgebliche Akteur ist. Um nur einige von vielen proaktiven Maßnahmen der UN zu nennen: Am 24. Februar 2022 stellte Guterres während seines flammenden Appells, den Krieg zu stoppen, 20 Millionen US-Dollar für die Priorität Nummer eins, den Schutz der Zivilbevölkerung, zur Verfügung; zeitgleich befasste sich das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) mit den Folgen des Krieges auf die weltweite Versorgung mit Getreide. Das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) wies bereits im März darauf hin, dass sich in der Ukraine eine Flüchtlingskrise der Stufe drei und damit der höchsten Stufe ereigne und leitete umfangreiche Maßnahmen ein. Am 1. März 2022 starteten die Vereinten Nationen und ihre humanitären Partner koordinierte Soforthilfeaufrufe in Höhe von insgesamt 1,7 Milliarden US-Dollar, um den Menschen in der Ukraine und den Flüchtlingen in den Nachbarländern dringende humanitäre Hilfe zukommen zu lassen. Auch Organisationen wie das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United

Nations Children's Fund – UNICEF), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) oder das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) und die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) gehören zu den Ersthelfern vor Ort in der Ukraine. Die Diskrepanz zwischen Sein und Schein führt mitunter zur Zuschreibung von ›Irrelevanz‹ bei gleichzeitiger Präsenz der UN mit (fast) allen Kräften des UN-Systems.

Die Akteursrolle der UN wird öffentlich selten wahrgenommen, etwa im humanitären Bereich.

Jenseits der humanitären und (mensen-)rechtlichen Akteursrolle ist es in diesem Krieg essenziell, dass sich die UN als diplomatisch und politisch erfahrene und vernetzte Organisation in den Verhandlungen rund um die Konfliktschlichtung tongebend und lenkend, aber immer vermittelnd einbringt. Gefahrenabwehr durch vertrauensbasierte Kommunikation ist schließlich eine Kernkompetenz der UN. Die Durchführung von Verhandlungen, die Motivation dazu und auch die Absicherung dieser ist die Aufgabe des UN-Generalsekretärs. Er kann durch diplomatische Netzwerke eine vertrauensbasierte Kommunikation schaffen, auf deren Basis ein Konflikt geschlichtet werden kann. Das anfängliche Zögern des UN-Generalsekretärs ist der Rolle eines Vermittlers und Beobachters in den Dreiergesprächen zwischen Russland, der Ukraine und der Türkei gewichen. Aus dem Schwarzmeerabkommen über die Ausfuhr von Getreide und dem Gemeinsamen Koordinierungszentrum zu dessen Umsetzung und Überwachung erwuchs in den Vereinten Nationen die 32 Personen umfassende Globale Krisenreaktionsgruppe für Ernährung, Energie und Finanzen, zu deren sechs politischen Führungspersonlichkeiten der deutsche Bundeskanzler Olaf Scholz gehört. Allerdings: Vergleicht man das kommunikative Wirken Guterres' mit Amtsvorgängern wie Sithu U Thant im Angesicht der Kuba-Krise oder Perez de Cuellar während der Verhandlungen zwischen Irak und USA, so hat Guterres das Potenzial, den UN eine klare Stimme zu geben und Gesicht zu zeigen, bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Die frühen Appelle des UN-Generalsekretärs zum humanitären Waffenstillstand, der Einsatz eines Sondergesandten, die

Besuche vor Ort und in der Dreiergruppe werden erst dann wahrgenommen, wenn die Rolle des Mediators konflikt-schlichtend wirkt, wenn Guterres nicht mehr nur Zeuge von Gesprächen, sondern Gesprächsorganisator ist.

Mit ihren Beobachtungs- und Untersuchungsaufträgen, den Diskussionen in den Hauptorganen und den Tätigkeiten aller humanitären UN-Institutionen wie auch der IAEA, dem ICJ und dem Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) sind die UN ein globaler Informationsknotenpunkt in diesem Konflikt. Sie und insbesondere auch die Mitgliedstaaten beschaffen verlässliche Informationen, bündeln sie, verteilen sie und klären über Falschinformationen auf. Gerade in zukünftigen Verhandlungen um die Nachkriegsordnung nehmen die Vereinten Nationen als diplomatische Kraft, als Beobachter, Mahner und untersuchende Berichtersteller eine wichtige Akteursrolle ein.

Rollen in einer Nachkriegsordnung

Jenseits der skizzierten normativen und programmatischen, reformorientierenden und informierenden Aufgaben, die die Vereinten Nationen bereits

wahrnehmen und im Falle eines Kriegsendes intensivieren müssten, sollte die Weltorganisation zur dauerhaften Konfliktlösung einen maßgeblichen politischen Beitrag leisten.²³ Dabei würden die aktuell dominierenden programmatischen und kommunikativen Vereinten Nationen in den Hintergrund treten und die operativen Vereinten Nationen – die Akteursrolle – die Federführung übernehmen. Über Möglichkeiten einer klassischen Beobachtermission als Puffer zwischen den Konfliktparteien wird bereits seit der Invasion Russlands in den Donbass im Jahr 2014 nachgedacht.²⁴ Auch Wiederaufbaupläne unter Federführung der UN werden diskutiert.²⁵ Sollten Gebiete der Ukraine in den Status einer Neutralität übergehen, wäre es an den UN, eine Art Treuhandschaft für diese Gebiete zu übernehmen.²⁶ Zusammen mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wäre es die UN-Aufgabe, Volksentscheide über den Verbleib dieser neutralen Gebiete zu organisieren und zu überwachen. Es läge in der Verantwortung des Generalsekretärs, parallel zu den operativen Tätigkeiten der UN vor Ort, die politischen Verhandlungen über die Nachkriegsordnung zu organisieren, zu leiten und zu protokollieren. Die Vereinten Nationen übernehmen eine maßgebliche Akteursrolle in einer hoch volatilen Postkonflikt-Situation mit weltpolitischer Relevanz. Und zugleich müssen sie ihre eigenen Hausaufgaben erledigen, die der Generalsekretär den Vereinten Nationen mit dem Bericht über ›Unsere gemeinsame Agenda‹ und dem ›Zukunftsgipfel‹ eingeschrieben hat. Eine weltpolitisch tragende Rolle können die UN nämlich nur dann übernehmen, wenn sie sich institutionell, programmatisch und operativ dem Zeitalter der »praktischen Problemlösung«²⁷ anpassen und politisch wirken.

English Abstract

Prof. Dr. Manuela Scheuermann
UNactive in the Russia-Ukraine War? pp. 213–218

Based on the criticism of the UN's irrelevance in the face of the Russian war of aggression, this article discusses the current and possible future political role of the United Nations in the Russian war against Ukraine from the perspective of political science. In doing so, the main features of the UN's political action are traced along the organization-theoretical attributions of roles and functions and illustrated with examples from the UN's engagement with respect to the war. Through this analysis, it becomes clear that the United Nations is an irreplaceable forum of intergovernmental exchange and an important actor in crisis communication, mediation, and humanitarian assistance.

Keywords: Krieg, Russland, Sicherheitsrat, Ukraine, Völkerrecht, war of aggression, Russia, Security Council, Ukraine, international law

²³ William B. Taylor/Francis Rupert, The Russian War Escalates Demands to Reform the United Nations, United States Institute of Peace, 29.4.2022, www.usip.org/publications/2022/04/ukraine-war-escalates-demands-reform-united-nations

²⁴ Richard Gowan, Ukraine Options Paper: Peace Operations, www.lcil.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.lcil.cam.ac.uk/ukraine/gowan_international_peace_operations.pdf

²⁵ Daniel F. Runde, Outlook for a Possible Reconstruction Plan for Ukraine, CSIS, www.csis.org/node/65960

²⁶ Interessante Ausführungen dazu von Volker Weyel, Leserbrief, Bonner Generalanzeiger, 2.8.2022, S. 24.

²⁷ Philip Zelikow, The Hollow Order: Rebuilding an International System that Works, Foreign Affairs, 101. Jg, 4/2022, S. 107–119.

Die Wahrung des Welterbes

Das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt hat sich in der Arbeit der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) als ein erfolgreiches Instrumentarium erwiesen. Allerdings gibt es eine Reihe von Schwachstellen in der bisherigen Entwicklung, die es zu reformieren gilt.



Foto: F. Peters

Prof. Dr. Klaus Hüfner ist Mitglied des DGVN-Präsidiums, Ehrenmitglied der Deutschen UNESCO-Kommission e.V. und war Professor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin.

✉ khuefner@t-online.de

Das 50-jährige Bestehen des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (Welterbekonvention) der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) gibt Anlass sowohl für einen Rückblick auf das bisher Geleistete als auch für einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung. Die folgende Zwischenbilanzierung konzentriert sich auf Problembereiche, mit denen sich zahlreiche Akteure auf internationaler und nationaler Ebene beschäftigen. Es handelt sich neben der UNESCO in Deutschland um staatliche Institutionen auf Bundes- und Länderebene und um nichtstaatliche Institutionen höchst unterschiedlicher Art, die teils *ad hoc* auf lokaler Ebene, teils formal organisiert sind. Sie alle widmen sich der Umsetzung der im Jahr 1972 verabschiedeten und im Jahr 1975 in Kraft getretenen UNESCO-Welterbekonvention.

Ohne Zweifel gibt es gute Gründe zum Feiern, denn die Welterbekonvention hat sich zu einem erfolgreichen Instrumentarium der Organisation entwickelt. Kein anderes Tätigkeitsfeld der UNESCO hat diesen Grad an öffentlicher Interessiertheit erzielt. Mit 194 Vertragsstaaten hat das Übereinkommen eine universelle Gültigkeit erreicht. Gegenwärtig stehen weltweit 1154 Stätten auf der

Liste des Kultur- und Naturerbes (siehe Tabelle 1, S. 221). Seit dem Jahr 1978 erfolgten im Durchschnitt jährlich 26 neue Einträge. Beachtlich ist ferner, dass 167 der Vertragsstaaten, also 86 Prozent aller Vertragsstaaten, auf der Welterbeliste vertreten sind. Fünf Staaten haben bisher jeweils 49 und mehr Welterbestätten eintragen lassen. Es handelt sich neben Deutschland (51) um Italien (58), China (56), Spanien (49) und Frankreich (49). Allein diese fünf Staaten verzeichnen rund 23 Prozent aller Einträge.

Gegenwärtig stehen auf der Vorschlagsliste für weitere Eintragungen (Tentativliste) insgesamt 1737 Vorschläge von 179 Vertragsstaaten. China meldete 61, Indien 49 und Frankreich 34 weitere Vorschläge an. Auf der deutschen Vorschlagsliste stehen noch acht Stätten. 21 Neuanträge aus 13 Bundesländern erfolgten bis zum 31. Oktober 2021 an das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK).¹

Soweit einige quantitative Angaben zur Entwicklung dieses UNESCO-Programms. Soll und kann die Arbeit in dieser Form in den kommenden 50 Jahren fortgesetzt werden? Im Folgenden sollen einige der Schwachstellen diskutiert werden.

Umsetzung des UNESCO-Friedensauftrags

Die Kernfrage lautet, ob das Programm dem Friedensauftrag der Organisation dient, wie bereits in der Präambel zur Verfassung postuliert wird: »Ein ausschließlich auf politischen und wirtschaftlichen Abmachungen von Regierungen beruhender Friede kann die einmütige, dauernde und aufrichtige Zustimmung der Völker der Welt nicht finden. Friede muss – wenn er nicht scheitern soll – in der geistigen und moralischen Solidarität der Menschheit verankert werden.«²

¹ Ein Fachbeirat soll bis zum Herbst 2023 ein Votum abgeben; eine Fortschreibung der Tentativliste wird zum Herbst 2024 erwartet. Damit bleibt die KMK erfreulicherweise bei dem neuen Verfahren, für die Auswahl einen unabhängigen Fachbeirat einzuschalten.

² Verfassung der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), in: Klaus Hüfner/Wolfgang Reuther (Hrsg.), UNESCO-Handbuch, Bonn 2005, S. 400.

UNESCO-Welterbestätten weisen daher ein besonderes Merkmal auf: Sie gehören nicht mehr nur ›uns‹, sondern auch den ›anderen‹. Das bedeutet, dass keinesfalls eine geografische Vernetzung lediglich innerhalb eines Landes der Bundesrepublik Deutschland oder ausschließlich im nationalen Kontext erfolgen sollte. Anderenfalls würden nicht nur die neun Nachbarstaaten Deutschlands mit ihren UNESCO-Welterbestätten ignoriert werden, sondern auch die Welterbestätten in allen anderen Staaten Europas und in der Welt. Daher besteht eine besondere Verantwortung aller Welterbestätten nicht nur in Deutschland, sich weltweit zu solidarisieren, Völkerverständigung und Friedensarbeit in das Zentrum ihrer Arbeit zu stellen – ein Auftrag, der bisher nur ansatzweise angenommen und weder ideell noch materiell in ausreichendem Maße umgesetzt wurde.

UNESCO-Welterbestätten gehören nicht mehr nur ›uns‹, sondern auch den ›anderen‹.

Eine Ausnahme bildet in Deutschland die ›Deutsche Stiftung Welterbe‹, eine Stiftung zur Unterstützung des Welterbgedankens, die im Jahr 2001 durch die Bürgermeister der Hansestädte Stralsund und Wismar gegründet wurde, um gefährdete Welterbestätten und potenzielle Antragsteller materiell zu unterstützen. Sie sollte viele Nachahmer in Deutschland dadurch finden, dass alle deutschen Welterbestätten ihr finanzielles Engagement für ›die anderen‹ solidarisch bündeln würden.

Das Postulat der Nachhaltigkeit

Bereits im Jahr 1972 rückte die weltweite Umweltproblematik in den Mittelpunkt des Interesses. Anfang März 1972 wurde der Bericht ›Die Grenzen des Wachstums‹ des ›Club of Rome‹ zur Lage der

Menschheit veröffentlicht.³ Im Juni 1972 fand in Stockholm die UN-Weltkonferenz über die menschliche Umwelt statt, die dazu führte, dass nicht nur das Kulturerbe, sondern auch das Naturerbe Eingang in die UNESCO-Welterbekonvention fand. Mit ihrer Verabschiedung im November 1972 wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die zunehmende Gefährdung der Umwelt alle Lebensbereiche berührt.

Die Welterbekonvention befasst sich ausführlich mit den Problemen der Nachhaltigkeit, ohne dass im Jahr 1972 dieser Begriff bereits Eingang in die öffentlichen Debatten gefunden hat.⁴ Die Präambel zur Welterbekonvention verdeutlicht ihr Anliegen »im Hinblick darauf, dass das Kulturerbe und das Naturerbe zunehmend von Zerstörung bedroht sind, nicht nur durch die herkömmlichen Verfallsursachen, sondern auch durch den Wandel der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse, der durch noch verhängnisvollere Formen der Beschädigung oder Zerstörung die Lage verschlimmert«.⁵

Zu den größten Problemen gehört ohne Zweifel der Massentourismus, der in vielen Welterbestätten deutlich macht, dass die Forderung nach einem ›nachhaltigen Tourismus‹ konkret eine Leerformel geblieben ist. Es bedarf vielmehr eines vorausschauend geplanten Tourismus, um den Erhalt der Welterbestätten angesichts der weltweiten Klimakrise sichern zu können.

Probleme der Umsetzung

Im Mittelpunkt aller Entscheidungsprozesse steht das aus 21 staatlichen Mitgliedern bestehende Welterbekomitee, das mindestens einmal jährlich im Juni beziehungsweise Juli tagt.⁶ Ihm zur Seite steht als Sekretariat seit dem Jahr 1992 das Welterbezentrums, das integraler Bestandteil des UNESCO-Sekretariats ist. Das Zentrum arbeitet sehr eng mit den Vertragsstaaten und den Fachgremien zusammen, vor allem mit dem Internationalen Rat für Denkmalpflege (ICOMOS) und der Internationalen Union zur Erhaltung der Natur (IUCN).⁷

³ Dennis Meadows et al., Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Reinbek 1973.

⁴ Dieser Begriff wurde erst im Jahr 1987 eingeführt; vgl. Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford 1987 (›Brundtland Report‹).

⁵ Marie-Theres Albert/Birgitta Ringbeck, Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, 40 Jahre Welterbekonvention. Zur Popularisierung eines Schutzkonzeptes für Kultur- und Naturgüter, Berlin 2015, S. 238.

⁶ Im Jahr 2022 musste die für im russischen Kasan vorgesehene Jahrestagung aufgrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine verlagert werden.

⁷ Die Webseite des UNESCO-Welterbezentrums ist hervorragend aufgebaut, siehe whc.unesco.org/

Jede Einschreibung in die Liste der UNESCO-Welterbestätten ist mit der Umsetzung der sogenannten fünf Cs verbunden, die als Budapester Erklärung zum 30-jährigen Bestehen der Konvention am 28. Juni 2002 vom UNESCO-Welterbekomitee verabschiedet wurden.⁸ Es handelt sich:

- erstens um die Stärkung der Glaubwürdigkeit (Credibility; Stärkung der Welterbeliste durch den Abbau der Ungleichgewichte zwischen Kultur- und Naturerbe und in der regionalen Verteilung),
- zweitens um die Erhaltung (Effective Conservation) von Welterbegütern,
- drittens um den wirksamen Aufbau der Fähigkeit zur Selbsthilfe (Capacity Building),
- viertens um verstärkte Sensibilisierung, Beteiligung und Unterstützung für das Welterbe (Communication) und schließlich
- fünftens um die Beteiligung auf lokaler Ebene und den Ausgleich von Interessenkonflikten (Community Involvement).⁹

Auch zum 50-jährigen Jubiläum müssen deutliche Zweifel angemeldet werden, wenn es vor allem um den Abbau der Ungleichgewichte zwischen Kultur- und Naturerbe geht. Derzeit befinden sich 897 Kultur- und 218 Naturerbestätten auf der Welterbeliste (siehe Tabelle 1). Auch kann von einer rechtlich institutionalisierten und entsprechend praktizierten Teilhabe der Zivilgesellschaft sowohl in den meisten Vertragsstaaten als auch im Welterbekomitee selbst noch keine Rede sein.

Zunehmende Politisierung im Welterbekomitee

Bei der Auswahl und Anerkennung von Welterbestätten werden beratende Fachgremien, wie der ICOMOS und die IUCN, herangezogen. Deren Empfehlungen werden oftmals von den Vertragsstaaten überstimmt. Im Jahr 2021 war es ein Drittel aller Bewerbungen, das trotz fachlicher Ablehnungen angenommen wurde. In vorhergehenden Jahren ist der Anteil der Ablehnungen von Fachgutachten sogar deutlich höher gewesen. Leider ist eine zunehmende Politisierung der Entscheidungsprozesse im Welterbekomitee zu beobachten, die

Tabelle 1: Anzahl der UNESCO-Welterbestätten nach Regionen (Stand: Oktober 2022)

Regionen	Kultur	Natur	Gemischt	Insgesamt	Anteil in Prozent
Afrika	54	39	5	98	8
Arabische Staaten	80	5	3	88	8
Asien und Pazifik	195	70	12	277	24
Europa und Nordamerika	468	66	11	545	47
Lateinamerika und Karibik	100	38	8	146	13
Insgesamt	897	218	39	1154	100

Quelle: UNESCO-Welterbe-Zentrum, Paris.

mit dem Anliegen der Welterbekonvention nicht verträglich ist.

Vertragsstaaten, die sich im Welterbekomitee befinden, sollten nur in Ausnahmefällen Neuansträge stellen dürfen. Die Anerkennungsverfahren bedürfen einer strengeren Akzeptanz der Fachurteile; bei vorhandenem Dissens sollte die Entscheidung um mindestens ein Jahr vertagt werden. Politische Kompromisse dürfen nicht zur Messlatte zukünftiger Entscheidungen werden. Idealerweise sollte das Gremium ausschließlich aus staatlich legitimierten Vertretungen bestehen, die mit fachlichen Kompetenzen ausgestattet sind.

In Tabelle 1 spiegeln sich die Ungleichgewichte wider, die Ergebnisse bisheriger politischer Entscheidungsprozesse sind. Das europäische Engagement führte zu 545 Stätten, was einem Anteil von über 47 Prozent aller Einschreibungen entspricht. Dem gegenüber beträgt der Anteil Afrikas lediglich acht Prozent.

Auch die Vertretung im Welterbekomitee weist deutliche Ungleichgewichte auf. Während Frankreich bereits insgesamt 25 Jahre im Komitee vertreten war, waren 95 der 194 Vertragsstaaten bisher niemals vertreten, darunter 26 afrikanische Staaten.¹⁰

Die ›Rote Liste‹

Oftmals wird argumentiert, dass es sich bei der Welterbekonvention keinesfalls um einen ›zahnlosen Tiger‹ handelt, denn mit der ›Liste des Welter-

⁸ Es handelte sich ursprünglich um vier Cs, die im Jahr 2007 auf Initiative Neuseelands um ein fünftes C ergänzt wurden.

⁹ Vgl. Marie-Theres Albert, Perspectives of World Heritage: Towards Future-oriented Strategies with the five ›Cs‹, UNESCO World Heritage Papers 31, 2012.

¹⁰ Birgitta Ringbeck, 50 Years World Heritage Convention: Founding Idea(s) and Implementation – Reflections on Important Developments over Time, in: Marie-Theres Albert et al. (Eds.), 50 Years World Heritage Convention: Shared Responsibility – Conflict & Reconciliation, Cham/Schweiz 2022 (im Erscheinen).

**Tabelle 2: Gefährdete UNESCO-Welterbestätten
(Stand: Oktober 2022)**

Regionen	Kultur	Natur	Gemischt	Insgesamt	Anteil in Prozent
Afrika	4	11	0	15	30
Arabische Staaten	21	0	0	21	41
Asien und Pazifik	4	2	0	6	11
Europa und Nordamerika	3	1	0	4	7
Lateinamerika und Karibik	4	2	0	6	11
Insgesamt	36	16	0	52	100

Quelle: UNESCO-Welterbe-Zentrum, Paris.

bes in Gefahr, der ›Roten Liste‹, wurde von Anfang an ein Instrument geschaffen, um Gefährdungen rechtzeitig zu verhindern. Gegenwärtig stehen insgesamt 52 Stätten auf dieser Roten Liste (siehe Tabelle 2).

Oftmals handelt es sich um Vertragsstaaten, in denen kriegerische Auseinandersetzungen stattfinden, wie unter anderem in Jemen, Libyen, Mali und Syrien, wo die Gefährdungen besonders groß sind. Eigentlich müsste die Liste deutlich länger sein. Einige Vertragsstaaten empfinden die Eintragung in die Liste bereits als Sanktion und Schande. Gedacht ist die Liste jedoch als ein Aufruf an die Gemeinschaft der Vertragsstaaten, sich am Schutz und an der Rettung der betroffenen Stätten zu beteiligen.

Zu endgültigen Streichungen ist es bisher nur in drei Fällen gekommen.

Zu endgültigen Streichungen ist es bisher nur in drei Fällen gekommen. Bei der ersten Entscheidung handelte es sich um ein Wildschutzgebiet in Oman. Die Regierung hat den Status selbst aufgegeben, weil sie Erdöl fördern wollte. Im Jahr 2009 wurde der Kulturlandschaft Dresdner Elbtal wegen der geplanten und dann auch gebauten Waldschlößchenbrücke der Status aberkannt. Die his-

torische Hafenstadt von Liverpool verlor wegen eines geplanten Neubauprojekts im Jahr 2021 den Status.

Koordinierungsprobleme in Deutschland

Die Verfahren für die staatlichen Verantwortlichkeiten sind in einem föderativen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland außerordentlich kompliziert. Dies gilt insbesondere für die auswärtige Kulturpolitik. Während für die Kulturpolitik die einzelnen 16 Bundesländer zuständig sind, ist es der Bund für die Außenpolitik. Auf der Bundesebene ist das Auswärtige Amt federführend für die Zusammenarbeit mit der UNESCO zuständig, wobei die von der KMK verabschiedete Vorschlagsliste die Grundlage für zukünftige Nominierungen bildet.

Auch die Zahl der Akteure auf der Bundesebene hat inzwischen deutlich zugenommen und umfasst neben dem Auswärtigen Amt unter anderem die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV).

In einer Stellungnahme zur Bindungswirkung der UNESCO-Konvention hat die KMK im Jahr 2007 erklärt, dass sie den Erlass eines Vertragsgesetzes zur Umsetzung der UNESCO-Konvention in nationales Recht befürwortet, um gegebenenfalls aufgetretene Rechtsunsicherheit zu beseitigen.¹¹ Weitere konkrete Schritte wurden jedoch nicht unternommen.

Welterbeforschung und -bildung

Welterbeforschung und -bildung gewinnen in Deutschland zunehmend an Bedeutung, was zu begrüßen ist. Seit dem Jahr 2003 gibt es den UNESCO-Lehrstuhl für Kulturerbeforschung an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg mit einem Masterstudiengang und einem Graduiertenprogramm. Hervorzuheben sind auch das Schulprogramm ›denkmal aktiv – Kulturerbe macht Schule‹ der Deutschen Stiftung Denkmalschutz, das Schülerprojekt ›Welterbe für junge Menschen‹ im Rahmen des Netzwerks der UNESCO-Projektschulen und die Aktivitäten des

¹¹ Vgl. Philip Seifert, Das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt und die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2016.

Fachbereichs Kunst der Universität Paderborn sowie die Vielfalt von pädagogischen Initiativen, die an einzelnen UNESCO-Welterbestätten direkt entwickelt und erprobt werden. Inzwischen ist die Zahl der universitären Projekte zum UNESCO-Welterbe mit unterschiedlichen Schwerpunkten deutlich angestiegen. Was noch fehlt, ist ein zentrales Dokumentationszentrum in Deutschland, in dem sämtliche Dokumente zu den deutschen Anträgen, einschließlich etwa der Bewerbungsergebnisse und Fachgutachten, archiviert werden und der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Gefahr einer Inflationierung

Mit Recht werden die Stimmen der Kritikerinnen und Kritiker immer lauter, dass tendenziell ein Prozess der Inflation vorliege. Ob man dann noch weiterhin von ›Leuchttürmen‹, vom außergewöhnlichen, universellen Wert der Welterbestätten selbst bei einem breit gefächerten Kulturbegriff reden kann, erscheint sehr fraglich. Ein Blick auf die Tentativlisten mit gegenwärtig über 1700 Vorschlägen verstärkt diesen Eindruck einer andauernden Expansion, die darüber hinaus regionale Ungleichgewichte verstärken wird.

Die Probleme, einen Konsens über einen allgemein akzeptierten Katalog von Merkmalen für die Aufnahme in die UNESCO-Welterbeliste zu erzielen, werden weiterhin diskutiert. Immer intensiver wird gefordert, Kriegsschauplätze zum Beispiel seit dem Ersten Weltkrieg in die Welterbeliste einzutragen. Viele Stimmen sind der Meinung, dass diese Forderung gegen den Geist der UNESCO als Friedensorganisation verstößt, zumal hier ein Prozess eingeleitet wird, in dem jeder Staat seinen ›historisch einzigartigen‹ Kriegsschauplatz vorschlagen könnte.

Im Zusammenhang mit einer weiteren Expansion muss auch auf die bereits deutlich zugenommenen Probleme der Verwaltung und der Überwachung hingewiesen werden, für die das Welterbezentrum im UNESCO-Sekretariat eine übergreifende Verantwortung trägt, aber ebenfalls von der durch den Austritt der USA aus der UNESCO verursachten Finanzkrise betroffen ist. Der Anteil von einem Prozent des Pflichtbeitrags zum UNESCO-Haushalt, der von den Vertragsstaaten der Konvention zu zahlen ist, reicht bereits heute nicht mehr aus. Eine freiwillige Erhöhung auf zwei Prozent hat bisher überhaupt keine Mehrheit gefunden, wird aber von einzelnen Vertragsstaaten bereits freiwillig praktiziert. Auch sollte eine Eigenbeteiligung der Vertragsstaaten bei der Überwachung und für neue Projekte eingeführt werden, wobei die Finanzbeiträge sich am Bei-

tragsschlüssel zum ordentlichen UNESCO-Haushalt orientieren sollten.

Mehr Transparenz für und durch die Zivilgesellschaft

Alle Bemühungen können nur erfolgreich sein, wenn die Zivilgesellschaft ein stärkeres Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht auf allen Ebenen erhält. Dies sollte in allen Phasen erfolgen, das heißt bei den Prozessen der Vorschläge, wie zum Beispiel bei der gegenwärtigen Erstellung und Bewertung einer neuen Tentativliste durch den Fachbeirat in Deutschland, der Umsetzung und der Überwachung. Dies setzt einen höheren Grad an garantierter Transparenz auf allen nationalen und internationalen Ebenen voraus, um diese Partizipation zu ermöglichen. Zu begrüßen ist daher, dass seit dem Jahr 2012 die Sitzungen des Welterbekomitees live im Internet verfolgt werden können und dass Journalistinnen und Journalisten zu den Sitzungen zugelassen werden.

Im Jahr 2014 wurde in Berlin seitens der Zivilgesellschaft eine internationale Organisation namens World Heritage Watch (WHW) gegründet, die sich inzwischen aus über 200 nationalen Organisationen zusammensetzt, die ihrerseits lokale und regionale Zweige aufweisen. Regelmäßig finden vor den Tagungen des UNESCO-Welterbekomitees Foren nichtstaatlicher Organisationen (NGOs)



Ruinen des antiken Tempels des Apollon in Delphi mit Blick auf das Tal von Phokis. In der Antike galt er als der Ort, an dem sich der Omphalos befand, also der Nabel des Universums, der Mittelpunkt der Erde. Das Ausgrabungsgelände von Delphi liegt im Osten der Kleinstadt Delphi. FOTO: CC BY-SA 4.0/ SKYRING

statt, auf denen die WHW-Jahresberichte öffentlich diskutiert werden.¹² Zum 50-Jährigen Bestehen hat die Organisation eine Konsultation mit ›Welterbe-Pionieren‹ durchgeführt, deren Ergebnisse anlässlich der Feierlichkeiten im November 2022 in Delphi, Griechenland, zur Diskussion gestellt werden.¹³

Die Zukunft bleibt ungewiss

Bisher erwies sich die Welterbekonvention als ein herausragend erfolgreiches Aushängeschild der UNESCO. Aber es zeigt sich die Gefahr, dass die Konvention zunehmend Opfer ihres eigenen Erfolges zu werden droht. Es gilt, die Glaubwürdigkeit der Aktivitäten auf der Grundlage der Welterbekonvention zu wahren und in jeder Hinsicht transparente, fachlich nachvollziehbare Entscheidungsprozesse zu realisieren.

Neben der Forderung nach einer möglichst globalen Vernetzung geht es auch um die historisch-inhaltliche Dimension. Konkret bedeutet dies, dass die nähere Umgebung einzelner Welterbestätten mit anderen Orten, die nicht zum UNESCO-Welterbe gehören, aber eine gemeinsame Geschichte aufweisen, zu berücksichtigen sind. Es geht daher zugleich

um eine Erweiterung und Vertiefung bei der Würdigung einzelner Welterbestätten.

Dies gilt nicht nur für das Innen-, sondern auch für das Außenverhältnis. Das Kriterium des außergewöhnlichen Wertes als entscheidende Voraussetzung für die Aufnahme in die UNESCO-Welterbeliste darf nicht nur im nationalen, sondern muss insbesondere im globalen Kontext herangezogen werden. Denn dieses Kriterium bedeutet, dass die Welterbestätte über nationale Grenzen hinaus von gemeinsamer Bedeutung für heutige und zukünftige Generationen der gesamten Menschheit ist.

Neben der Welterbekonvention gibt es unter anderem noch das UNESCO-Übereinkommen zur Erhaltung des immateriellen Kulturerbes (2003) und das Weltdokumentenerbe (1992). Diese Trias führt in der Öffentlichkeit zu erheblichen Konfusionen. Insofern ist noch viel Arbeit zu leisten, bis »die Wechselwirkungen und vielfältigen Bezüge zwischen immateriellem Kulturerbe, Dokumentenerbe und Kultur- und Naturerbe sowie Kulturlandschaften zu einem umfassenderen Verständnis der Bedeutung des kulturellen Erbes für die menschliche Entwicklung beitragen«, wie in der Stralsunder Resolution der Deutschen UNESCO-Kommission vom 22. Juni 2012 gefordert wurde.¹⁴

Die Aufgabe sollte daher darin bestehen, die Welterbestätten mit den Gütern des immateriellen Kulturguts und des Weltdokumentenerbes aufs Engste zu verknüpfen. Es gilt, zu integrieren anstatt zu konkurrieren und auf diese Art das Verständnis für das Weltkulturerbe zu erweitern und zu vertiefen.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Zukunft der UNESCO-Welterbekonvention keinesfalls gesichert ist. Die bisherige Erfolgsgeschichte fordert alle Beteiligten heraus, angesichts der zahlreichen Probleme ernsthaft über die weitere Entwicklung nachzudenken. Dabei erscheint besonders wichtig, die weitere Entwicklung nicht unter nationalen Gesichtspunkten zu planen, sondern den Versuch zu unternehmen, eine globale Perspektive im Sinne des Friedensauftrags der UNESCO zu formulieren und darüber auf allen Ebenen, das heißt von der örtlichen Ebene bis zum Welterbekomitee, einen Konsens herbeizuführen.

English Abstract

Prof. Dr. Klaus Hübner

The Preservation of World Heritage pp. 219–224

This article focuses on selected problems to be taken into account after 50 years of successful implementation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization's (UNESCO) World Heritage Convention. The main task of UNESCO, namely creating peace through world-wide moral solidarity, has not been taken into due account as a major basis of related activities. The unequal regional distribution of world heritage sites, their inflationary rate of expansion, the increasing politicization of the work of the World Heritage Committee, as well as the low degree of transparency in and for the engagement of the Civil Society are critically reviewed.

Keywords: Deutschland, Frieden, Konvention/Übereinkommen, Kultur/Kunst/Architektur, Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur – UNESCO, Nachhaltigkeit, Welterbe, Germany, peace, convention/agreement, culture/art/architecture, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO, sustainability, world heritage

¹² World Heritage Watch, World Heritage Watch Report 2021, Berlin 2021.

¹³ ARGUS Potsdam e.V./World Heritage Watch, The Potsdam Papers. Results of the Potsdam Consultation for the Future of World Heritage, Potsdam 2021.

¹⁴ Stralsunder Resolution ›40 Jahre UNESCO-Welterbe: Deutschlands Beitrag zum Erhalt des Kultur- und Naturerbes der Welt stärken‹. Resolution der 72. Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission, Stralsund, 22.6.2012.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär | Bericht für die 77. Tagung

- Auf dem Weg zur Erholung von der COVID-19-Pandemie
- Russischer Angriffskrieg auf die Ukraine
- Bedarf an humanitärer Hilfe so hoch wie nie

In seinem sechsten **Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen** kommt Generalsekretär António Guterres gleich zu Beginn auf die »katastrophalen« Folgen der COVID-19-Pandemie zu sprechen (Abs. 17). Wie schon im Vorjahr steht die Förderung von Resilienz und Erholung im Kontext von COVID-19 an vorderster Stelle (Abs. 19).

In Bezug auf die Bekämpfung des Klimawandels drängt Guterres auf die Einhaltung neuer Verpflichtungen, denen die Regierungen und der Privatsektor im Rahmen der Klimakonferenz in Glasgow 2021 zugestimmt hatten (Abs. 33). Ergänzend verweist er auf den ersten Gipfel zu Ernährungssystemen und den Energiedialog auf hoher Ebene, die beide im September 2021 stattfanden (Abs. 36 und 38).

Guterres zufolge hat der Krieg in der Ukraine eine ohnehin schon angespannte Bedrohungslage und die Folgen der Pandemie noch weiter verschärft (Abs. 54). Mit 38 Besonderen Politischen Missionen (Special Political Missions – SPMs) und Büros sowie zwölf Friedenssicherungseinsätzen bewegt sich das Engagement auf dem Niveau der Vorjahre (Abs. 56). Positives kann er auf einem verwandten Gebiet verkünden: So bewilligte der Friedenskonsolidierungsfonds

(Peacebuilding Fund – PBF) im Jahr 2021 die Rekordsumme von 195 Millionen US-Dollar (Abs. 70).

Alle Menschenrechtsorgane nahmen laut Guterres ihre gewohnte Arbeit wieder auf. Dem engen Zusammenhang zwischen Klimawandel und Menschenrechten wurde zweifach Sorge getragen: in Gestalt einer Resolution, in der das Menschenrecht auf eine nachhaltige Umwelt grundlegend anerkannt wird, und durch die Einberufung eines neuen Sonderberichterstatters.

Die Corona-Pandemie, Konflikte, Gewalt und Klimakrise ließen den Bedarf an humanitärer Hilfe in dem Berichtsjahr in neue Höhen schnellen: Hilfsbedürftig waren 174 Millionen Menschen weltweit (Abs. 99). Daneben zählte man 100 Millionen Vertriebene (Abs. 97) und 193 Millionen Menschen, die Nahrungsmittelhilfe benötigten (Abs. 100).

Neben der kontinuierlich steigenden Zahl von Staaten, die völkerrechtliche Verträge unterzeichnet haben (Abs. 109), möchte der Generalsekretär den Blick auf zwei neue Fälle des Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice – ICJ) gelenkt wissen: Armenien gegen Aserbaidschan sowie Ukraine gegen Russland (Abs. 110).

Die Zunahme an Konflikten und Gewalt ging einher mit einem Anstieg der

weltweiten Militärausgaben auf 2,1 Billionen US-Dollar – dem höchsten Stand seit Ende des Ost-West-Konflikts (Abs. 112). Guterres identifiziert den Einsatz neuer Technologien als zentrale Herausforderung (ebd.). Aktiv geworden seien die UN in den Bereichen Cyber- und Weltraum (Abs. 115); ferner haben sie die Kapazitäten zur Untersuchung des Einsatzes von chemischen und biologischen Waffen (Abs. 116) sowie zur Verwaltung von Waffen- und Munitionsbeständen (Abs. 117) ausgeweitet.

Ein Schwerpunkt im Jahr 2021 war der Kampf gegen den Handel mit synthetischen Drogen (Abs. 125); ein weiterer das neu eingerichtete weltweite Netz von Ermittlungsbehörden gegen Korruption (neben Abs. 124).

Erneut vermeldet der Generalsekretär zahlreiche Fortschritte in der Stärkung der Organisation, so etwa im Personalwesen, bei elektronischen Vergabeprozessen oder dem Management uniformierter Einsatzkräfte (Abs. 134). Um Fehl- und Desinformationen über die Pandemie entgegenzuwirken, wurde die »Verified«-Initiative ins Leben gerufen (Abs. 135). Zum Thema Geschlechterparität geht es unterhalb der oberen Führungsebenen »schleppender« voran, wie Guterres zugeben muss: Sowohl auf D-1- wie auch auf P-5-Besoldungsebene liege der Frauenanteil bei 43 und 42 Prozent (Abs. 142).

Henrike Landré

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Henrike Landré, Bericht des Generalsekretärs für die 76. Generalversammlung, VN, 5/2021, S. 226 fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss für die Rechte des Kindes | 86. bis 88. Tagung 2021

- Rechte von Kindern im digitalen Umfeld
- Kinderrechte, Umwelt und Klimawandel
- Schutz von Mädchen nach der Machtübernahme der Taliban

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child – CRC)

ist das wichtigste internationale Menschenrechtsinstrument für Kinder. Bis auf die USA haben es 196 Staaten ratifiziert. Erfreulich ist der Zuwachs an Vertragsstaaten bei allen drei Fakultativprotokollen zum CRC. Die ersten beiden Protokolle betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten (Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict – OPAC) und betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie (Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography – OPSC) verfügen mittlerweile über 172 beziehungsweise 177 Vertragsstaaten. Die Zahl der Vertragsstaaten beim dritten und jüngsten Protokoll betreffend ein Mitteilungsverfahren (Optional Protocol on a Communications Procedure – OPIC) liegt derzeit bei 47 Vertragsstaaten.

Allgemeine Bemerkungen

Zwei Jahre hatten die Arbeiten am Text für die Allgemeine Bemerkung Nr. 25 zu den Rechten von Kindern im digitalen Umfeld gedauert. Während der 86. Sitzung verabschiedete der **Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child)** dieses wichtige Dokument und setzte den Schwerpunkt auf vier Bereiche: Nichtdiskriminierung, Kindeswohl, Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung sowie die Berücksichtigung der Kinderperspektive. Diese vier Grundsätze sollen als Leitfaden für die Festlegung derjenigen Maßnahmen dienen, die für die Verwirklichung der Kinderrechte in Bezug auf das digitale Umfeld erforderlich sind. Der Ausschuss unterstrich, dass das digitale Umfeld ursprünglich nicht für Kinder gestaltet gewesen sei und dennoch eine wichtige Rolle in ihrem Leben spiele. Er forderte deshalb die Vertragsstaaten auf, sicherzustellen, dass bei allen Maßnah-

men im Zusammenhang mit der Bereitstellung, Regulierung, Gestaltung, Verwaltung und Nutzung des digitalen Umfelds das Wohl eines jeden Kindes vorrangig berücksichtigt wird.

Die Rechte von Kindern im Kontext von Umwelt und Klimawandel stehen seit dem Jahr 2021 im Fokus des Ausschusses. Von Dezember 2021 bis Februar 2023 wird er an der Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 zu Kinderrechten, Umwelt und Klimawandel arbeiten. Der Klimawandel stellt eines der größten Risiken für die Rechte von Kindern weltweit dar. Entsprechend dem ersten »Klimarisiko-Index für Kinder« des Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) vom August 2021 leben weltweit etwa eine Milliarde Kinder – fast die Hälfte der 2,2 Milliarden Mädchen und Jungen weltweit – in einem der 33 Staaten, die aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels als »extrem stark gefährdet« gelten. Dies betrifft an erster Stelle die Zentralafrikanische Republik, Tschad, Nigeria, Guinea und Guinea-Bissau. Kinder seien dort mehreren klima- und umweltbedingten Gefahren, Schocks und Belastungen ausgesetzt und besonders verletzlich aufgrund der unzureichenden Grundversorgung in den Bereichen Wasser und Sanitär, Gesundheit und Bildung. Hauptziel der Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 wird es sein, die Vertragsstaaten zu befähigen, alle erforderlichen legislativen, administrativen und anderen Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Kindern im Hinblick auf Aspekte der Umwelt und des Klimawandels zu ergreifen.

Unzulässige Individualbeschwerde

Die Entscheidung über die Individualbeschwerde gegen die fünf größten Emittenten von Treibhausgasen (UN Doc. CRC/C/88/D/107/2019) wurde mit großer Spannung erwartet, denn die Beschwerde war der erste Klimafall vor dem Ausschuss und die erste Beschwerde von Kindern in Form einer Sammelklage überhaupt. Der Ausschuss stand vor der schwierigen Aufgabe, den berechtigten Interessen und der Schutzwürdigkeit der Beschwerdeführerinnen



Eine Gruppe von Kindern, die von den Überschwemmungen in den pakistanischen Provinzen Sindh und Belutschistan im September 2022 betroffen waren. Mehr als 1300 Menschen starben und mehrere Millionen Menschen wurden obdachlos, während ein Drittel des Landes unter Wasser stand. UN PHOTO: ESKINDER DEBEBE

und Beschwerdeführer vor dem Hintergrund der globalen Klimakrise gerecht zu werden. Seit dem 23. September 2019 lag dem Ausschuss auf der Grundlage von Artikel 5 des OPIC die Beschwerde von 16 Kindern und Jugendlichen aus zwölf Ländern vor, namentlich aus Argentinien, Brasilien, Deutschland, Frankreich, Indien, den Marshallinseln, Nigeria, Palau, Schweden, Südafrika, Tunesien und den USA.

Beschwerdegegenstand waren die Klimakrise und die Untätigkeit der fünf größten Emittenten von Treibhausgasen, die die Rechte der Kinder verletze. Mit der Beschwerde sollte der Ausschuss unter anderem feststellen, dass die Klimakrise auch eine »Krise der Rechte der Kinder« sei und dass die Beschwerdegegner Argentinien, Brasilien, Deutschland, Frankreich und die Türkei, von denen Deutschland der größte Emittent von Treibhausgasen ist, für die Klimakrise verantwortlich seien und dadurch die Rechte der Kinder fortlaufend verletzten. Der Ausschuss musste sich zunächst mit einer äußerst schwierigen prozeduralen Hürde beschäftigen – und zwar mit der Frage nach der Zulässigkeit der Beschwerde und der Prüfung der Ausnahmeregelung des Artikels 7 lit. e, Satz 2 des OPIC. Danach sind innerstaatliche Rechtsbehelfe nicht vorrangig zu ergreifen, wenn ein solches Verfahren unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt. Dafür spreche, so die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer, dass innerstaatliche Rechtsbehelfe in allen zwölf Staaten unangemessen aufwendig und teuer seien und zu lange dauerten – während sich gleichzeitig die Klimakrise noch weiter verschärfe.

Der Ausschuss kam zwar erstmalig zu dem wegweisenden Schluss, dass Staaten für die negativen Auswirkungen der Treibhausgasemissionen auf Kinder innerhalb und außerhalb ihrer Landesgrenzen generell verantwortlich gemacht werden können. Dennoch entschied der CRC, dass die Beschwerde unzulässig ist, da die jeweiligen nationalen Rechtswege nicht ausgeschöpft beziehungsweise überhaupt nicht in Betracht gezogen wurden. So verwies der Ausschuss auf die zumindest teilweise erfolgreichen Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzge-

setz in der Rechtssache Neubauer et al. vs. Deutschland (BVerfG, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20). Danach hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts am 29. April 2021 entschieden, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen. Der Ausschuss zeigte sich indes völlig unverständlich darüber, warum die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer einen solchen Klageweg gänzlich und von vornherein ausschließen. Der Ausschuss würdigte zwar die berechtigten Interessen und die Schutzwürdigkeit der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer vor dem Hintergrund der globalen Klimakrise. So ermutigte er sie, sich in ihren Kommunen, Staaten und auch international weiterhin für Klimagerechtigkeit einzusetzen. Letztlich orientierte sich der CRC aber ganz fest an den prozeduralen Voraussetzungen und verneinte die Ausnahmeregelung des Art. 7 lit. e, Satz 2 des OPIC.

Schutz von Frauen und Mädchen in Afghanistan

Der Konflikt in Afghanistan nahm im August 2021 eine dramatische Wende. Der Abzug aller internationalen Truppen, der Zusammenbruch der Regierung und die überraschend schnelle Übernahme des Landes durch die Taliban veränderten die sicherheitspolitische Lage in Afghanistan. Der Ausschuss war bereits im Verlauf der Auseinandersetzungen im August 2021 aktiv und forderte gemeinsam mit dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) die Taliban auf, sich an ihr Versprechen zu halten, die Rechte von Frauen und Kindern, insbesondere von Mädchen, zu achten sowie die im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child) und im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Con-

vention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) enthaltenen Menschenrechte zu respektieren und zu gewährleisten. Die Taliban hielten sich allerdings nicht an ihre Zusicherungen. Frauen und Kinder, insbesondere Mädchen, müssen seit der Machtübernahme wieder um ihre Sicherheit und ihre errungenen Rechte fürchten.

Tagungen 2021

Dem Ausschuss lagen während der drei regulären Tagungen (86. Tagung: 18.1.–5.2.; 87. Tagung: 17.5.–4.6.; 88. Tagung: 6.9.–24.9.) sechs Staatenberichte zur CRC von Eswatini, Luxemburg, Polen, der Schweiz, Tschechien und Tunesien vor, die er eingehend prüfte und mit Abschließenden Bemerkungen beschied. Die 86. Tagung, die aufgrund der COVID-19-Pandemie online stattfinden musste, gestaltete sich wegen technischer Schwierigkeiten und fehlenden Personals im Sekretariat besonders schwierig. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass die Begutachtung von Staatenberichten verschoben werden musste. Während der 87. Sitzung verabschiedete der Ausschuss Abschließende Bemerkungen zu den Staatenberichten von Tunesien und Luxemburg. Im Hinblick auf den kombinierten fünften und sechsten Bericht von Luxemburg begrüßte der Ausschuss, dass die von Luxemburg anfangs erklärten Vorbehalte zu den Artikeln 2, 6 und 15 der Konvention zurückgenommen werden können, wenn das Parlament die entsprechenden Gesetze zu Abstammung und Zugang zu Informationen über die eigene Herkunft verabschiedet. Dies soll demnächst erfolgen. Die 88. Sitzung im September 2021 hatte vor allem die vier Staatenberichte von Eswatini, Polen, Schweiz und Tschechien im Blickpunkt. Staatenvorbehalte zu einzelnen Artikeln der Konvention waren auch hier ein wichtiges Thema, die der Ausschuss ansprach und mit den Delegierten von Polen, der Schweiz und Tschechien besprach.

Jana Hertwig

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jana Hertwig über die 83. bis 85. Tagung 2020, VN, 5/2021, S. 227f., fort.)

Frauenrechtsausschuss | 78. bis 80. Tagung 2021

- Verfolgung und Gewalt gegen libysche Frauenrechtsaktivistin
- Fall von Diskriminierung und ›Ehrenmord‹ in Georgien
- Kritik an geschlechtsbasierter Gewalt in Ägypten

Die Zahl der Staaten, die das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; Frauenrechtskonvention)** ratifiziert haben, blieb im Berichtszeitraum bei 189. Das Fakultativprotokoll war weiterhin von 114 Vertragsstaaten ratifiziert. Es ermöglicht Personen, die ihre Rechte aus dem Übereinkommen verletzt sehen, den Weg der Individualbeschwerde und ist einer der am weitesten verbreiteten Beschwerdemechanismen unter den UN-Menschenrechtsübereinkommen.

Die Einhaltung der Frauenrechtskonvention wird vom **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW)** überwacht. Die ersten zwei Tagungen des Ausschusses fanden 2021 aufgrund der COVID-19-Pandemie virtuell, die dritte in Genf statt (78. Tagung: 15.–25.2.; 4.3.; 79. Tagung: 21.6.–1.7.; 80. Tagung: 18.10.–12.11.). Auch im Jahr 2021 wurden aufgrund der Pandemie nicht alle vorgesehenen Staatenberichte behandelt. Insgesamt prüfte der Ausschuss elf Berichte und verschob die Prüfung acht weiterer Berichte. Der CEDAW behandelte neun Individualbeschwerden und beschloss bezüglich zwei bereits getroffener Entscheidungen, den Dialog mit den Staaten fortzusetzen. Des Weiteren gab er fünf Stellungnahmen ab und setzte eine Arbeitsgruppe zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen in Afghanistan ein.

Individualbeschwerden

In zwei der neun behandelten Individualbeschwerden stellte der CEDAW Verstöße gegen die Frauenrechtskonvention fest. Bei zwei weiteren Beschwerden sah der CEDAW keine Rechtsverletzung des Übereinkommens. Drei der Verfahren

wurden für unzulässig erklärt, weil der CEDAW die vorgelegten Beschwerden nicht für hinreichend begründet befand oder der nationale Rechtsweg noch nicht ausgeschöpft worden war. Weitere Verfahren wurden beendet, weil der Beschwerdegrund weggefallen war. Die erfolgreichen Fälle werden im Folgenden kurz erläutert.

Im Fall Magdulein Abaida gegen Libyen ging es um eine Frauenrechtsaktivistin, die nach einer Demonstration für Frauenrechte in Libyen mehrfach von bewaffneten Milizen angehalten, verhört und misshandelt worden war. Wegen der Zusammenarbeit mit einem israelischen Journalisten wurde ihr unter anderem Spionage vorgeworfen. Ihre Frauenrechtsorganisation wurde diffamiert und in den Medien wurde zur Hetze und zum Mord an ihr aufgerufen. Aufgrund von Anfeindungen und Morddrohungen musste sie ihre Arbeit für ihre Frauenrechtsorganisation ruhen lassen und konnte sich nicht mehr frei bewegen. Da sich Libyen nicht zu den Vorwürfen geäußert hatte, konnte der CEDAW lediglich die Informationen der Beschwerdeführerin für die Beurteilung des Falls berücksichtigen. Der CEDAW folgte der Beschwerdeführerin und sah ihre Rechte als Frau und Menschenrechtsaktivistin verletzt, sich ohne Verfolgung und Gewalt für Frauenrechte einsetzen zu können. Um Frauen effektiv vor Gewalt und Diskriminierung zu schützen, empfahl der CEDAW Libyen, die dafür notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen sowie Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsverletzungen und geschlechtsbasierte Gewalt von staatlichen sowie nichtstaatlichen Akteuren zu verhindern und zu ahnden.

Im Fall H.H., I.H. und Y.H. gegen Georgien handelte es sich um einen Fall von Diskriminierung und geschlechtsbasierter Gewalt mit Todesfolge, der vom Ehemann und den beiden minderjährigen Kindern des Opfers vorgebracht wurde.

Das Opfer Khanum Jeiranova, eine ethnische Aserbaidshanerin, war von Verwandten ihres Ehemanns der Untreue beschuldigt und daraufhin verfolgt und geschlagen worden. Nachdem sie unter anderem von ihrer eigenen Familie aufgrund ihres vermeintlich beschämenden Verhaltens aufgefordert worden war, sich selbst umzubringen, war sie später erhängt von ihrer Mutter aufgefunden worden. Der CEDAW ließ die Beschwerde nur im Namen der Kinder I.H. und Y.H., aber nicht im Namen des Ehemanns H.H. zu. Der Ehemann hatte unter anderem seinen gewalttätigen Verwandten gedankt, weil diese ihn vor einer vermeintlichen Ehrverletzung bewahrt hätten. Der CEDAW befand, dass Georgien es versäumt habe, das Opfer Khanum Jeiranova ausreichend vor der geschlechtsbasierten Gewalt der Verwandten zu schützen. Das Verhalten des Staatsanwalts, der das Verhalten des Opfers als »unehrenhaft« bezeichnet und die Ermittlungen mit der Begründung beendet habe, dass sich das Opfer aufgrund seines »beschämenden« Verhaltens selbst umgebracht habe, zeige das diskriminierende und auf Stereotypen und Vorurteilen basierende Handeln der Strafverfolgungsbehörden und Justiz. Der CEDAW forderte Georgien auf, die Ermittlungen wieder aufzunehmen und die seit sechs Jahren ungeklärten Umstände des Todes aufzuklären. Darüber hinaus gab der CEDAW Georgien Empfehlungen hinsichtlich der Vermeidung geschlechtsbasierter Gewalt in Kontexten von institutionalisierter ›Familien-ehre‹ und mahnte eine bessere Strafverfolgung der Täter bei solchen Fällen an.

Stellungnahmen

Zum Weltfrauentag veröffentlichten der CEDAW und die Interparlamentarische Union (IPU) eine Stellungnahme, in der sie Regierungen und Parlamente aufforderten, nationale Aktionspläne zum Erreichen von Geschlechterparität in den Institutionen bis zum Jahr 2030 zu erstellen und umzusetzen.

Zusammen mit anderen UN-Menschenrechtsvertragsorganen unterzeichnete der CEDAW eine gemeinsame Stellungnahme zu Korruption und Men-

schenrechten. Darin wurde unter anderem hervorgehoben, dass sich Korruption disproportional häufiger negativ auf die Rechte von Frauen und ihren Zugang zu Gesundheit, Bildung und Justiz auswirke. Die Staaten sollten daher Maßnahmen zum Kampf gegen Korruption ergreifen. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf die negativen Folgen von Korruption für vulnerable Gruppen wie weibliche Landbevölkerung, Migrantinnen und Opfer von Menschenhandel und Prostitution gelegt werden.

Gemeinsam mit dem Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child – CRC) gab der CEDAW eine Stellungnahme mit der Aufforderung ab, Vergewaltigung in Konflikten vorzubeugen und Kinder sowie ihre Mütter in diesen Kontexten besser zu unterstützen. Frauen und aus Vergewaltigungen entstandene Kinder würden häufig ausgegrenzt, stigmatisiert, beim Zugang zu Ressourcen benachteiligt und ihrer Rechte beraubt. Der CEDAW und der CRC forderten die Staaten deshalb auf, Opfer besser zu schützen, sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte, zum Beispiel dem Recht auf Staatsangehörigkeit, zu unterstützen, der sozialen Ausgrenzung entgegenzuwirken und ihnen den Zugang zu Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung und Rehabilitationsmaßnahmen zu ermöglichen.

Der Ausschuss gab eine Stellungnahme zum Rückzug der Türkei aus dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) ab, in der er sich besorgt über die zukünftige Wahrung von Frauenrechten in der Türkei äußerte, insbesondere zum Schutz vor geschlechtsbasierter Gewalt. Die Istanbul-Konvention ist eine ergänzende Plattform zur Frauenrechtskonvention. Dass sich die Türkei aus der Istanbul-Konvention zurückziehe, die diese als erstes Land ratifiziert habe, sei besorgniserregend und reihe sich ein in die negativen Entwicklungen der Rechte von Frauen in der nationalen Gesetzgebung der Türkei in den vergangenen Jahren.

Der CEDAW befasste sich außerdem damit, wie mit Personen und Organisationen zusammengearbeitet werden kann, die aufgrund der Kooperation mit dem



Rund 50 Frauen protestierten im August 2020 in Berlin für die Umsetzung der Istanbul-Konvention durch die Bundesregierung und gegen Femizide. Initiiert wurde die Aktion von Kristina Wolff der Kampagne ›Stoppt das Töten von Frauen #saveXX‹ und Hellen Langhorst (mittig). FOTO: CHANGE.ORG

Ausschuss von Einschüchterungen und Repressalien betroffen sind, und nahm hierzu Richtlinien an.

Staatenberichte

Auf seiner Frühjahrstagung, die virtuell abgehalten wurde, prüfte der CEDAW den Staatenbericht von Dänemark. Während seiner Tagung im Sommer wurden aufgrund der Pandemie keine Staatenberichte begutachtet. Auf seiner Herbsttagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte von Ägypten, Ecuador, Indonesien, Jemen, Kirgisistan, den Malediven, Russland, Schweden, Südafrika und Südsudan. Beispielhaft wird im Folgenden auf die Berichte zu Dänemark und Ägypten näher eingegangen.

Der Bericht von **Dänemark** wurde aufgrund der Pandemie als bisher einziger Staatenbericht virtuell behandelt. Der CEDAW betonte, dass es wichtig sei, dass Maßnahmen und Unterstützungsleistungen im Rahmen der Pandemiebekämpfung Frauen und Mädchen gleichermaßen zugutekommen müssten wie Männern. Er hob eine Reihe neuer Gesetze Dänemarks lobend hervor, unter anderem zur Bekämpfung von Vergewaltigungen. Er kritisierte allerdings, dass die neue Definition von Vergewaltigung als Abwesenheit aktiver Zustimmung nicht auf den Färöer und Grönland gelten würde. Hier sei außerdem die Ge-

sundheitslage für Frauen schlechter, so sei der Zugang zu Möglichkeiten straf freier und sicherer Abtreibung für Frauen auf den Färöer erschwert und die Selbstmordraten von Mädchen sowie die Abtreibungsraten auf Grönland seien vergleichsweise hoch.

Der CEDAW kritisierte, dass die Gesetzgebung in **Ägypten** weiterhin nicht die gleichen Rechte für Frauen wie für Männer vorsehe. Insbesondere das Strafgesetzbuch und das Personenstands-gesetz diskriminierten Frauen. Außerdem bliebe geschlechtsbasierte Gewalt, wie etwa Genitalverstümmelung, Zwangs-heirat und Verbrechen im Namen der ›Ehre‹, häufig straflos. Er forderte Ägypten auf, seine Vorbehalte gegenüber den Artikeln 2 und 16 der Frauenrechtskonvention aufzugeben und diese vollständig umzusetzen. Die Konvention und die darin verbrieften Rechte sollten bekannter gemacht, Strafverfolger im geschlechtersensiblen Umgang mit Opfern geschult und Frauen der Zugang zur Justiz erleichtert werden. Dazu gehörten Maßnahmen zur Verhinderung von Stigmatisierungen, denen Frauen oft ausgesetzt seien, wenn sie ihre Rechte einforderten.

Corinna Templin

(Dieser Bericht setzt den Bericht von Corinna Templin, Frauenrechtsausschuss: 75. bis 77. Tagung 2020, VN, 6/2021, S. 276f., fort.)

Verwaltung und Haushalt

Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2022 bis 2024

- China nähert sich der 22-Prozent-Deckelung
- Freiwillige Finanzmittel übersteigen Pflichtbeiträge
- Neue politische Konflikte rund um den Haushalt

Die Vereinten Nationen befinden sich weiterhin in einer finanziell schwierigen Lage. In zwei Jahren der COVID-19-Pandemie hatte sich die Aufmerksamkeit weg von New York und stärker hin zur Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) in Genf verschoben, die bekanntermaßen ebenfalls um eine bessere Finanzierung ringt.

Die Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten und damit die Liquidität der Vereinten Nationen hat sich in den vergangenen Jahren nicht verbessert. Zwar sind seit dem letzten Bericht über den Beitragsschlüssel der UN die USA nach dem Ende der Präsidentschaft von Donald Trump nicht mehr auf radikalem Konfrontationskurs mit dem UN-System. Die USA bleiben jedoch weiterhin bei ihrer Position, die regulären Beiträge zum ordentlichen UN-Haushalt bei 22 Prozent zu deckeln.

Dabei spielen für den Kernhaushalt diese Pflichtbeiträge eine immer geringere Rolle: Im Jahr 2020 waren es nur noch 45 Prozent. Der Rest waren Mittel

aus zweckgebundenen freiwilligen Beiträgen in fast gleicher Höhe wie die Pflichtbeiträge, dazu Sachunterstützung oder Gelder aus thematischen oder zusammengelegten UN-Fonds. Mit Blick auf die sich abzeichnenden multilateralen Konflikte hinsichtlich der Rolle Chinas oder der Europäischen Union (EU) als Beitragszahlerin dürfte sich dieses Ungleichgewicht im nächsten Jahrzehnt weiter verschieben.

Ohne echte Finanzierungsreformen – für die es momentan keinen ausreichenden politischen Willen in der Staatengemeinschaft gibt – wird aber über kurz oder lang nicht mehr von einer multilateralen Finanzierung des ordentlichen UN-Haushalts gesprochen werden können. Stattdessen drohen die Vereinten Nationen teilweise zu einer Projektorganisation zu werden, in der nur noch die ›Rumpf-Verwaltung‹, die Sitzungslogistik und die Friedensmissionen gemeinschaftlich finanziert werden. Viele weitere Aufgaben hängen dann von den Partikularinteressen der großen Geldgeber ab.

Tabelle 1: Beitragssätze ausgewählter Staaten zum regulären UN-Haushalt (in Prozent)

Mitgliedstaat	2016–18	2019–21	2022–24	Änderung
USA	22,000	22,000	22,000	0,000
China	7,921	12,005	15,254	+3,249
Japan	9,680	8,564	8,033	-0,531
Deutschland	6,389	6,090	6,111	+0,021
Großbritannien	4,463	4,567	4,375	-0,192
Frankreich	4,859	4,427	4,318	-0,109
Brasilien	3,823	2,948	2,013	-0,935
Russland	3,088	2,405	1,866	-0,539
Saudi-Arabien	1,146	1,172	1,184	+0,012
EU-27 (bis 2021: EU-28)	30,384	28,505	23,986	-4,519

Die Änderungen (in Prozentpunkten) beziehen sich nur auf die Zeiträume 2022 bis 2024 und 2019 bis 2021.

Der aktuelle Beitragsschlüssel

Wer diese großen Geldgeber sind, unterscheidet sich je nachdem, ob nur die Gewichte im offiziellen Beitragsschlüssel für die Pflichtbeiträge Beachtung finden (A/RES/76/238) oder ob man sich auch die freiwilligen Zahlungen ansieht. Bei den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen UN-Haushalt nimmt die Konzentration auf wenige große Geldgeber, vor allem auf China, weiter zu (Tabelle 1).

Tatsächlich trägt diese Verschiebung zugunsten (oder zulasten) Chinas zu einem massiven Ungleichgewicht bei: Waren es in der letzten drei Jahren noch fünf Staaten, die zusammen 50 Prozent der Pflichtbeiträge schulterten, sind es jetzt nur noch vier: USA, China, Japan und Deutschland. Das Vereinigte Königreich fällt aus dieser Gruppe heraus. Aktuell tragen jetzt die 29 größten Beitragszahler zusammen 90 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts. Die 116 geringsten Beitragszahler zahlen zusammen genommen nicht einmal ein Prozent der Pflichtbeiträge ein.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass Brasilien aus der Liste der zehn größten Beitragszahler herausgefallen ist. Dafür steigen Spanien (Platz 10) und Südkorea (9) auf. Venezuela fällt um 24 Ränge zurück (von Platz 25 auf 49), die Türkei um sechs (von 14 auf 20). Rumänien steigt neun Plätze auf (von 49 auf 40) und auch Thailand macht fünf Plätze gut (von 40 auf 35). Jede einzelne dieser Rangverschiebungen ist ein Hinweis auf die veränderte wirtschaftliche Lage in diesen Staaten, aber finanziell und politisch haben diese Veränderungen nur bedingt Einfluss auf die ordentliche Haushaltspolitik der Vereinten Nationen.

Chinas Aufstieg als Herausforderung

Die größte Veränderung mit politischem Sprengstoffpotenzial betrifft daher vor allem China. Innerhalb eines Jahrzehnts ist das Land zum zweitgrößten Pflichtbeitragszahler zum ordentlichen UN-Haushalt aufgestiegen. Musste die neue Supermacht im Jahr 2012 nur knapp über drei Prozent beitragen, sind es heu-

te, nur zehn Jahre später, schon über 15 Prozent. Während Chinas allgemeiner Aufstieg in der globalen Politik kaum mehr zu übersehen ist, sind die Auswirkungen auf die UN-Financen noch nicht genau absehbar. Setzt sich der Trend der letzten Jahre aber weiter fort, wird China in sechs bis neun Jahren zu den USA als größter Beitragszahler aufschließen. Die Deckelung des Höchstbeitrags auf 22 Prozent würde dann für zwei Mitgliedstaaten zutreffen – so sich China dieser Deckelung anschließt.

Hier zeichnet sich ein größerer politischer Konflikt ab, der vermutlich bis in den US-amerikanischen Kongress und die Parlamente anderer Staaten hineinreichen wird. Verteidigt China die Deckelung, dann würden die Kosten dieser Deckelung insbesondere auf die größeren Beitragszahler hinter China und den USA aufgeteilt werden – nicht zuletzt Japan und Deutschland. Lässt China es darauf ankommen und stellt die Deckelung infrage, zum Beispiel mit Unterstützung der Gruppe der 77 (G77) und anderer Staaten im Fünften Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der Generalversammlung, dann stellt sich die Frage, wie sich die USA verhalten.

China könnte seine gewachsene Rolle in der multilateralen Ordnung in den Vordergrund stellen und nur für sich selbst keine Deckelung verlangen. Im Gegenzug würde es aber wohl auf mehr Einfluss bei der Besetzung von UN-Positionen oder bei der Ausgestaltung politischer Prioritäten der Vereinten Nationen setzen. Die USA stünden dann vor der Wahl, China an sich vorbeiziehen zu lassen, selbst mehr Verantwortung zu übernehmen oder aber trotz einer möglicherweise aufgehobenen Deckelung weiterhin nur 22 Prozent zu zahlen. Das Resultat einer solchen Konfrontation wäre die Anhäufung von Schulden durch die USA, durch die sie mittelfristig ihr Stimmrecht in den Vereinten Nationen verlieren könnten. Auch wenn das nur ein hypothetisches Szenario ist: In der aktuellen geopolitischen Lage und mit Blick auf anstehende nationale Wahlen in den USA ist unklar, welche Strategien China, die USA und andere Staaten in sechs bis neun Jahren verfolgen werden.

Die EU als neue Beitragszahlerin?

Ein weiteres sich abzeichnendes Streitthema ist die Rolle der EU als beobachtende Organisation mit erweiterten Rechten in der UN-Generalversammlung. Der Vertreter der G77-Staaten und China forderten in einer Rede vor dem Fünften Ausschuss im Oktober 2021, dass Organisationen mit erweitertem Status – dieser Status beinhaltet das Recht auf Rede und Widerrede in der Generalversammlung – reguläre Beiträge zahlen sollten. Sie sollten damit Beobachterstaaten – also dem Vatikanstaat und Palästina – gleichgestellt werden. Auch wenn die EU in der Rede nicht explizit angesprochen wurde, ist sie doch die einzige Organisation mit einem solchen erweiterten Status. Bisher gibt es keinen Hinweis darauf, dass die EU bereit ist, einen regulären Beitrag zu zahlen. Gleichzeitig ist sie aber in einer Reihe von UN-Programmen und Sonderorganisationen schon heute einer der größten Geldgeber, wenn auch nur durch eng zweckgebundene freiwillige Beiträge.

Russlands gesunkene Rolle

Bei den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen UN-Haushalt, aber vor allem zu den UN-Friedensmissionen, ist deutlich zu sehen, wie die finanzielle Bedeutung Russlands in den letzten Jahren abgenommen hat (Tabelle 2). Nur noch auf Platz zehn der größten Friedensmissions-Beitragszahler fällt es als eines der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) sogar hinter Australien und Südkorea zurück. Russland zahlt damit weniger als die Hälfte von Frankreich oder dem Vereinigten Königreich, nur ein Achtel von China und nur etwas mehr als ein Zwölftel des Beitrags der USA. Mit Blick auf die Auswirkungen der Sanktionen rund um den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine dürfte Russlands finanzielle Rolle in den nächsten Jahren weiter sinken. Gleichzeitig entscheidet es als Vetomacht im Sicherheitsrat maßgeblich mit, ob und in welchem Umfang Friedensmissionen beschlossen werden.

Tabelle 2: Größte Beitragszahler für die UN-Friedenssicherung (in Prozent)

Rang	Mitgliedstaat	2020–21	2022–24
1	USA	27,880	26,949
2	China	15,213	18,686
3	Japan	8,564	8,033
4	Deutschland	6,090	6,111
5	Vereinigtes Königreich	5,788	5,359
6	Frankreich	5,610	5,289
7	Italien	3,307	3,189
8	Kanada	2,734	2,628
9	Südkorea	2,267	2,574
10	Russland	3,048	2,286
11	Spanien	2,146	2,134
12	Australien	2,210	2,111
13	Niederlande	1,356	1,377
14	Schweiz	1,151	1,134
15	Saudi-Arabien	1,172	1,095

Quelle: UN Doc. A/76/296/Rev.1/Add.1 v. 28.12.2021.

Ausblick

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass der Beitragsschlüssel für die Finanzperiode der Jahre 2002 bis 2024 wohl als Übergangsphase zu einer neuen geopolitischen und damit vermutlich haushaltspolitischen Realität in den Vereinten Nationen zu bewerten ist. Chinas wirtschaftlicher und politischer Aufstieg und Russlands ökonomischer Abstieg bei gleichzeitiger Selbstwahrnehmung als Großmacht dürften sich in den kommenden Finanzperioden noch deutlicher in den Haushaltsdebatten zeigen. Trotz der gesunkenen Bedeutung der Pflichtbeiträge im ordentlichen UN-Haushalt bleiben vor allem die Friedensmissionen abhängig von Pflichtbeiträgen, sodass sich die geopolitischen Konflikte vermutlich vor allem bei Haushaltsfragen in diesem Bereich offenbaren dürften.

Ronny Patz

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Ronny Patz über den Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen 2019–2021, VN, 5/2019, S. 231f., fort.)

»Wer den Hunger ächten will, der muss Russlands Krieg ächten«

Rede des Bundeskanzlers Olaf Scholz bei der 77. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. September 2022 in New York

It is with humility and deep respect that I am addressing you today – both as the newly elected Chancellor of Germany and as a proud delegate to our United Nations. My country and the United Nations are indivisibly linked. Today's democratic and reunited Germany owes its role on the world stage to you, our international friends and partners. You placed your trust in us to become and to remain a peace-loving member of the international community.

We know that we owe our freedom, our stability and our prosperity to an international order with the United Nations at its core. Therefore, my country's commitment to this organization and its noble goals – peace, development and equal rights and dignity for every human being – will never wane.

Ich lege dieses Bekenntnis leider zu einer Zeit ab, in der wir uns von diesen ehrwürdigen Zielen entfernen. Nach Jahrzehnten, in denen wir Mauern und Blöcke überwandern – eine Zeit, in die der Fall des Eisernen Vorhangs und die deutsche Wiedervereinigung fielen, nach der technologischen Revolution des Internets und der Digitalisierung, die uns so eng vernetzt haben wie noch nie, stehen wir heute vor einer neuen Fragmentierung der Welt. Neue Kriege und Konflikte sind entstanden. Globale Großkrisen türmen sich vor uns auf, verbinden und verstärken sich. Manche sehen darin die Vorboten einer Welt ohne Regeln.

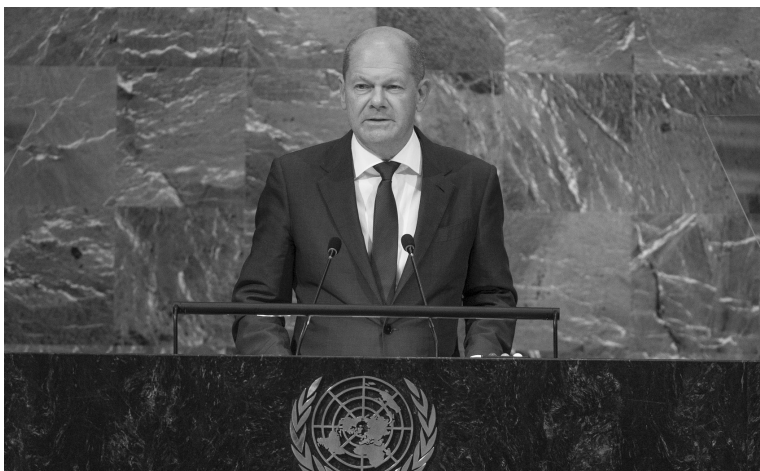
Zutreffend ist: Die Risiken für unsere globale Ordnung sind real. Dennoch kann ich wenig anfangen mit dem Bild von der regellosen Welt – aus zwei Gründen. Erstens: Unsere Welt hat klare Regeln, Regeln, die wir als Vereinte Nationen gemeinsam geschaffen haben. Diese Charta verspricht uns allen ein friedliches Miteinander. Diese Charta ist unsere kollektive Absage an eine regellose Welt! Unser Problem sind nicht fehlende Regeln, unser Problem ist der mangelnde Wille, sie einzuhalten und durchzusetzen.

Das Bild von der Welt ohne Regeln führt aber noch aus einem zweiten Grund in die Irre. Wenn wir unsere Weltordnung nicht gemeinsam verteidigen, weiterentwickeln und stärken, dann droht uns nicht etwa regelloses Chaos, sondern eine Welt, in der die Regeln von denen gemacht werden, die sie uns dank ihrer militärischen, ökonomischen und politischen Macht diktieren können. Die Alternative zur regelbasierten Welt ist nicht die Anarchie, sondern die Herrschaft der Starken über die Schwächeren!

Ob aber in dieser Welt das Recht der Macht herrscht oder die Macht des Rechts, kann den allermeisten von uns nicht egal sein. Die Kernfrage, vor der wir als Weltgemeinschaft stehen, lautet: Schauen wir hilflos zu, wie manche uns in eine Weltordnung zurückkatapultieren wollen, in der Krieg ein gängiges Mittel der Politik ist, in der sich unabhängige Nationen ihren stärkeren Nachbarn oder ihren Kolonialherren zu fügen haben, in der Wohlstand und Menschenrechte ein Privileg der »lucky few« sind? Oder schaffen wir es mit vereinten Kräften, dass die multipolare Welt des 21. Jahrhunderts eine multilaterale Welt bleibt?

Meine Antwort, als Deutscher und als Europäer, lautet: Das muss uns gelingen, und das wird uns auch gelingen, wenn wir drei grundlegende Prinzipien beachten.

Erstens: Internationale Ordnung entsteht nicht von allein. Ohne unser Zutun bleibt diese Charta nur Papier. Mit dieser Charta ist ein Aufruf an uns alle verbunden, ihre Ziele und Grundsätze durchzusetzen! Deshalb dürfen wir nicht die Hände in den Schoß legen, wenn eine hochgerüstete, nukleare Großmacht – noch dazu ein Gründungsmitglied der Vereinten Nationen und ständiges Mitglied des



Bundeskanzler Olaf Scholz während der Generaldebatte der 77. UN-Generalversammlung. UN PHOTO. CIA PAK

UN-Sicherheitsrates – Grenzen mit Gewalt verschieben will. Russlands Eroberungskrieg gegen die Ukraine ist durch nichts zu rechtfertigen. Präsident Putin führt ihn mit einem einzigen Ziel: sich der Ukraine zu bemächtigen. Selbstbestimmung und politische Unabhängigkeit zählen für ihn nicht.

Dafür gibt es nur ein Wort. Das ist blanker Imperialismus! Die Rückkehr des Imperialismus ist nicht nur ein Desaster für Europa. Darin liegt ein Desaster auch für unsere globale Friedensordnung, die die Antithese ist zu Imperialismus und Neo-Kolonialismus. Deshalb war es so wichtig, dass 141 Staaten den russischen Eroberungskrieg hier in diesem Saal eindeutig verurteilt haben.

Doch das allein reicht nicht aus! Wenn wir wollen, dass dieser Krieg endet, dann kann es uns nicht egal sein, wie er endet. Putin wird seinen Krieg und seine imperialen Ambitionen nur aufgeben, wenn er erkennt: Er kann diesen Krieg nicht gewinnen! Er zerstört dadurch nicht nur die Ukraine, er ruiniert auch sein eigenes Land. Deshalb werden wir keinen russischen Diktatfrieden akzeptieren – und auch keine Schein-Referenden. Deshalb muss die Ukraine Russlands Überfall abwehren können.

Wir unterstützen die Ukraine dabei mit aller Kraft: finanziell, wirtschaftlich, humanitär und auch mit Waffen. Gemeinsam mit Partnern weltweit haben wir harte wirtschaftliche Sanktionen gegen die russische Führung und Russlands Wirtschaft verhängt. So lösen wir das Versprechen ein, das jedes unserer Länder mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen gegeben hat, nämlich »unsere Kräfte zu vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren«.

Eines möchte ich hinzufügen: Nicht ein Sack Getreide wurde aufgrund dieser Sanktionen zurückgehalten. Russland allein hat die ukrainischen Getreideschiffe am Auslaufen gehindert, Häfen zerbombt und landwirtschaftliche Betriebe zerstört.

»Wer den Krieg ächten will, muss auch den Hunger ächten.« Mein Amtsvorgänger, Friedensnobelpreisträger Willy Brandt, hat diesen Satz gesagt, als er als erster Bundeskanzler im Jahr 1973 hier vor dieser Versammlung sprach. Heute erleben wir: Dieser Satz gilt auch umgekehrt. Wer den Hunger ächten will, der muss Russlands Krieg ächten – diesen Krieg, der auch in Ländern weit weg von Russland für steigende Preise, Energieknappheit und Hungersnot sorgt.

Dass es unter Vermittlung von Generalsekretär Guterres und der Türkei gelungen ist, Getreideexporte wieder möglich zu machen, verdient große Anerkennung. Auch Deutschland unterstützt die Ukraine beim Export von Nahrungsmitteln. Wir werden der Ukraine auch beistehen, um die enormen Kosten für den Wiederaufbau des Landes zu

stemmen. Bei einer internationalen Expertenkonferenz, die ich mit der Präsidentin der Europäischen Kommission am 25. Oktober in Berlin ausrichte, werden wir gemeinsam mit Unterstützern der Ukraine aus aller Welt überlegen, wie uns diese Generationenaufgabe gelingt. Unsere Botschaft ist: Wir stehen fest an der Seite des Angegriffenen – zum Schutz des Lebens und der Freiheit der Ukrainerinnen und Ukrainer und zum Schutz unserer internationalen Ordnung!

Das zweite Prinzip, um diese Ordnung zu erhalten, lautet: Wir alle müssen uns an den Verpflichtungen messen lassen, die wir gemeinsam eingegangen sind. Verantwortung beginnt immer bei einem selbst. Nehmen wir zum Beispiel den Klimawandel, die größte Herausforderung unserer Generation. Hierfür tragen wir, die Industrieländer und großen Treibhausgasemittenten, ganz besondere Verantwortung. Deshalb haben wir beim G7-Gipfel im Juni in Deutschland noch einmal bekräftigt, beim Klimaschutz voranzugehen, um das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen – nicht trotz des Kriegs und der Energiekrise, sondern gerade weil Klimaneutralität auch größere Energiesicherheit bedeutet.

Wir stehen zu unseren Zusagen, Schwellen- und Entwicklungsländer bei der Emissionsminderung und ihrer Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen, zum Beispiel durch neue Partnerschaften für eine gerechte Energiewende, und wir werden auch die Länder nicht allein lassen, die am stärksten mit Verlusten und Schäden durch den Klimawandel zu kämpfen haben. Bis zur Klimakonferenz in Ägypten wollen wir deshalb einen globalen Schutzschirm gegen Klimarisiken entwickeln. Wir müssen uns an den Verpflichtungen messen, die wir eingegangen sind.

Nirgendwo scheint mir diese Einsicht offensichtlicher als beim Schutz der Menschenrechte, weil sich in ihnen das tiefste Bedürfnis jeder und jedes Einzelnen von uns spiegelt, frei, unverletzt und in Würde zu leben. Das ist der Kern dessen, was uns als Menschen ausmacht und verbindet – egal, wo wir herkommen, egal, woran wir glauben, egal, wen wir lieben. Ich sage das mit der Geschichte meines Landes vor Augen. Deutschland, das durch den Mord an sechs Millionen Juden einen Zivilisationsbruch begangen hat, der keinerlei Vergleich duldet, weiß um die Brüchigkeit unserer Zivilisation. Und zugleich stehen wir in der Pflicht, die Menschenrechte überall und zu jeder Zeit zu achten und zu verteidigen.

Mein Land ist zweitgrößter Geber des UN-Systems, zweitgrößter Geber auch für humanitäre Hilfe. In den vergangenen Jahren haben wir Millionen Geflüchtete bei uns aufgenommen – aus dem Nahen Osten, aus Afrika, aus Afghanistan und zuletzt aus der Ukraine. Darauf sind wir stolz.

Hinsehen und handeln müssen wir aber auch dort, wo Hunderttausende in Straflagern oder Gefängnissen Leid, Willkür und Folter erdulden müssen – in Nordkorea, Syrien, dem Iran oder Belarus. Hinsehen und handeln müssen wir, wenn die Taliban Frauen und Mädchen in Afghanistan ihrer grundlegendsten Rechte berauben. Und hinsehen und handeln müssen wir, wenn Russland in Mariupol, Butscha oder Irpin Kriegsverbrechen begeht. Die Mörder werden wir zur Rechenschaft ziehen. Den Internationalen Strafgerichtshof und die vom Menschenrechtsrat eingesetzte unabhängige Untersuchungskommission unterstützen wir dabei mit aller Kraft.

Unsere gemeinsamen Institutionen zu stützen, daran sollten gerade diejenigen ein Interesse haben, die dank ihrer Stärke und ihres Einflusses besondere Verantwortung für die Ordnung in der Welt tragen. Die frühere Hochkommissarin für Menschenrechte hat uns vor einigen Wochen über die Lage der Uiguren in Xinjiang berichtet. China sollte die Empfehlungen der Hochkommissarin umsetzen. Das wäre ein Zeichen von Souveränität und Stärke und ein Garant für die Veränderung zum Besseren.

Noch ein drittes Prinzip muss hinzukommen, um die internationale Ordnung zu erhalten. Wir müssen unsere Regeln und Institutionen an die Realität des 21. Jahrhunderts anpassen. Viel zu oft spiegeln sie die Welt von vor 30, 50 oder 70 Jahren. Das gilt auch für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Seit Jahren setzt sich Deutschland für seine Reform und Erweiterung ein, vor allem um Länder des globalen Südens. Auch Deutschland ist bereit, größere Verantwortung zu übernehmen – als ständiges Mitglied und zunächst als nichtständiges Mitglied in den Jahren 2027 und 2028. Ich bitte Sie, unsere Kandidatur zu unterstützen, die Kandidatur eines Landes, das die Prinzipien der Vereinten Nationen achtet, das Zusammenarbeit anbietet und sucht.

Für mich ist es völlig selbstverständlich, dass die aufstrebenden, dynamischen Länder und Regionen Asiens, Afrikas und des südlichen Amerikas größere politische Mitsprache auf der Weltbühne bekommen müssen. Das liegt in unser aller Interesse! Denn daraus entsteht gemeinsame Verantwortung, damit wächst die Akzeptanz unserer Entscheidungen. Nicht Nationalismus und Isolation lösen die Herausforderungen unserer Zeit. Mehr Zusammenarbeit, mehr Partnerschaft, mehr Beteiligung lautet die einzig vernünftige Antwort, egal, ob es um den Kampf gegen den Klimawandel oder globale Gesundheitskrisen, um Inflation oder gestörte Handelsketten oder um unseren Umgang mit Flucht und Migration geht.

Ich sage das aus tiefster Überzeugung. Denn die Erkenntnis, dass Offenheit und Kooperation Frieden und Wohlstand sichern, diese Erkenntnis hat

die vergangenen Jahrzehnte zu den bislang glücklichsten in der Geschichte meines Landes gemacht.

Als diesjähriger Präsident der G7 ist es mir daher ein zentrales Anliegen, für eine neue Art der Zusammenarbeit mit den Ländern des globalen Südens einzutreten, eine Zusammenarbeit, die Augenhöhe nicht nur behauptet, sondern herstellt, zumal diese Augenhöhe *de facto* ja längst besteht, wenn man das wachsende politische, ökonomische und demografische Gewicht Asiens, Afrikas und des südlichen Amerikas beachtet.

Von Beginn an haben wir unsere Ziele auf das Engste mit Indonesien als G20-Präsidentschaft abgestimmt. Die Vorsitzländer der Afrikanischen Union und der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten haben wir an unseren Beratungen als G7 beteiligt, ebenso wie Indien und Südafrika. Herausgekommen sind neue Modelle globaler Zusammenarbeit, die eines gemeinsam haben: Sie tragen die Handschrift gemeinsamer Verantwortung und gegenseitiger Solidarität.

Mit einem neuen Bündnis für globale Ernährungssicherheit bekämpfen wir die Hungerkrise, und ich lade Sie alle ein, Teil dieses Bündnisses zu werden. Wir haben eine Partnerschaft für globale Infrastruktur und Investitionen ins Leben gerufen, um gemeinsam in den kommenden fünf Jahren 600 Milliarden Dollar für öffentliche und private Infrastrukturinvestitionen weltweit zu mobilisieren. Damit machen wir einen großen Schritt auch zur Umsetzung der Agenda 2030. Und durch einen neu entstehenden Klima-Club gehen wir mit Freunden und Partnern weltweit voran, um das Pariser Klimaabkommen noch schneller und besser umzusetzen. Solche Ansätze sind Pfeiler, die unsere internationale Ordnung stützen, weil sie Ergebnisse liefern, die den Bürgerinnen und Bürgern in all unseren Ländern zugutekommen und die sie von den Vereinten Nationen erwarten.

»We the Peoples« – »Wir, die Völker« – lauten nicht umsonst die ersten drei Worte unserer Charta. Wohlgemerkt, sie lauten nicht »Wir, die Mitgliedsstaaten« oder »Wir, die Delegierten«. Unseren Völkern sind wir verpflichtet. Ihnen schulden wir eine Weltordnung, die ihnen ein Leben in Frieden ermöglicht, die ihre Rechte schützt, die ihnen Chancen auf Bildung, Gesundheit und Entwicklung eröffnet. Eine solche Ordnung entsteht nicht von allein. Sie zu verteidigen, weiterzuentwickeln und zu stärken, darin liegt unsere Aufgabe als Vereinte Nationen. Deutschland reicht Ihnen allen dafür die Hand.

Wie Flucht und Migration geregelt werden sollen

Anne Koch

Der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Migrationspakt) und der Globale Pakt für Flüchtlinge (Flüchtlingspakt) erregten bei ihrer Annahme durch die UN-Generalversammlung im Jahr 2018 die Gemüter – auch in Deutschland. Seitdem ist es in der Öffentlichkeit still geworden um diese internationalen Instrumente, während im UN-Kontext um ihre Umsetzung gerungen wird. Nicholas R. Micinski rekonstruiert die Entstehungsgeschichte der beiden Pakte von der sogenannten europäischen ›Flüchtlingskrise‹ des Jahres 2015 über die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten im Jahr 2016 bis hin zur Verhandlung der konkreten Inhalte in den Jahren 2017 und 2018.

Sein analytischer Fokus liegt auf drei Trends des globalen Regierens, die Micinski zufolge Wegbereiter für die beiden globalen Pakte zu Flucht und Migration waren. Diese umfassen eine Bewegung weg von völkerrechtlich bindenden Vereinbarungen (hard law) hin zu nicht verbindlichen Übereinkünften, Absichtserklärungen oder Leitlinien (soft law); eine Schwerpunktverschiebung von rechtbasierten zu bedarfsorientierten Ansätzen in der Unterstützung von Flüchtlingen sowie Migrantinnen und Migranten und schließlich eine Verlagerung von dem durch zwei gegnerischen Blöcke geprägten Denken des Ost-West-Konflikts hin zu einer stärker nationalistisch ausgerichteten Politik von Einzelstaaten.

Keiner dieser Trends ist neu und auch ihre Zusammenführung stellt keinen signifikanten Erkenntnisgewinn für die internationalen Beziehungen dar. Der Mehrwert des Buches – und der Grund, warum es für Studierende und Forschende glo-

baler Migrationspolitik zu einem wichtigen Referenzwerk werden könnte – liegt darin, dass es die Verhandlungen um die beiden globalen Pakte kontextualisiert und in diesem Zuge eine umfassende und gut zugängliche Einführung in die globale Migrationssteuerung (Global Migration Governance) bietet.

Ist die erste Hälfte des Buches der Entstehungsgeschichte der globalen Pakte gewidmet, so wendet sich die zweite Hälfte dem Gehalt und der Umsetzung der beiden Vereinbarungen zu und unternimmt eine kritische Bewertung. Der Autor betrachtet den Flüchtlingspakt als das weniger progressive Dokument, da seine Funktion weitgehend auf die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen beschränkt ist, ohne grundlegende rechtliche Fortschritte im Flüchtlingsschutz zu erreichen. Der Migrationspakt ist ambitionierter, gerade im Bereich Arbeitsmigration, enthält aber gleichzeitig eine Reihe signifikanter Leerstellen, etwa bezüglich Binnenvertriebenen.

Trotz dieser Einschränkungen kommt Micinski zu dem Schluss, dass die Einigung auf die beiden Pakte einen Meilenstein der internationalen Migrations- und Flüchtlingspolitik darstellt. Zum einen haben die institutionellen Neuerungen, die ihre Umsetzung sicherstellen sollen, die Architektur der globalen Migrationsgovernance grundlegend reformiert, zum anderen kann der Migrationspakt als sich etablierende internationale Norm einer staatlichen Verantwortung für die Gewährleistung sicherer, geordneter und geregelter Migration verstanden werden. Wie groß die praktische Relevanz dieser Errungenschaften ist, werden die kommenden Jahre zeigen.



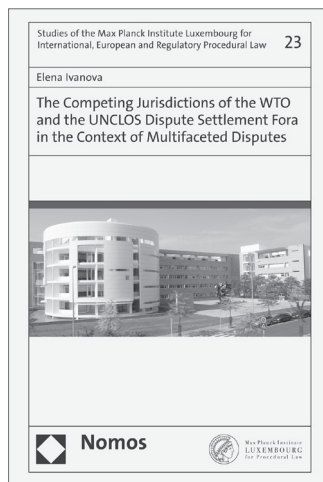
Nicholas R. Micinski

**UN Global Compacts.
Governing Migrants
and Refugees**

London/New York:
Routledge 2021,
180 S.,
36,99 Brit. Pfund

Wer ist zuständig?

Philipp Peter Nickels



Elena Ivanova

The Competing Jurisdictions of the WTO and the UNCLOS Dispute Settlement Fora in the Context of Multifaceted Disputes

Baden-Baden: Nomos
2021, 714 S.,
168,00 Euro

Die Fragmentierung des Völkerrechts in Regime wie das See- oder Welthandelsrecht geht einher mit spezialisierten Streitbeilegungsmechanismen (SBM), die in ihrer Zuständigkeit auf see- oder handelsrechtliche Fragen beschränkt sind. Streitigkeiten können zu parallelen Streitbeilegungsverfahren und damit zu abweichenden Urteilen führen, die abträglich für die Kohärenz des Völkerrechts und dessen Rechtssicherheit wären.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie begrenzt zuständige Gerichte mit vielschichtigen Streitigkeiten umgegangen sind und umgehen sollten. Kann ein begrenzt zuständiges Gericht für einen Teilbereich einer solchen Streitigkeit zuständig sein und welche Konsequenzen haben die Urteile begrenzt zuständiger Gerichte füreinander? Dieser wenig besprochenen Facette der Fragmentierung des Völkerrechts widmet sich Elena Ivanova am Beispiel der konkurrierenden Zuständigkeit der SBM des See- und Welthandelsrechts.

Nach einem Überblick über die zum Teil überlappenden Zuständigkeiten der jeweiligen SBM sowie die verfahrensrechtlichen Probleme, die vielschichtige Streitigkeiten für begrenzt zuständige Gerichte darstellen, analysiert Ivanova detailliert, wie see- und handelsrechtliche Gerichte mit solchen Streitigkeiten umgegangen sind. Hierbei zeigt sie zum Beispiel, dass seerechtliche Gerichte anfangs darauf achteten, wo der Schwerpunkt einer vielschichtigen Streitigkeit lag, dann aber dazu übergingen, ihre Zuständigkeit für seerechtliche Teilaspekte zu bejahen, unabhängig davon, wo der Schwerpunkt lag. Daneben erläutert sie, in welchem Maße Normen

aus anderen Bereichen des Völkerrechts in see- und handelsrechtlichen Verfahren Anwendung fanden.

In einem nächsten Schritt analysiert Ivanova die Regeln, die die Interaktion zwischen see- und handelsrechtlichen SBM in verfahrens- sowie materiellrechtlicher Hinsicht regulieren. Dabei untersucht sie, inwieweit zum Beispiel ein seerechtliches Urteil nicht nur für see-, sondern auch für handelsrechtliche SBM als endgültige Entscheidung gelten könnte. Dies verneint sie und zeigt in diesem Zusammenhang die Grenzen von verfahrensrechtlichen Prinzipien wie *res judicata* im Völkerrecht auf. Abschließend erarbeitet die Autorin einen schematischen Lösungsvorschlag, wie Gerichte mit begrenzter Zuständigkeit vielschichtige Streitigkeiten handhaben sollten, der zwischen Fragen der Zuständigkeit und materiell-rechtlichen Aspekten unterscheidet.

Während materiell-rechtliche Herausforderungen der Fragmentierung des Völkerrechts wie Normenkonflikte bereits ausgiebig in der Wissenschaft und durch die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission – ILC) besprochen wurden, fanden die von Ivanova thematisierten verfahrensrechtlichen Aspekte der Interaktion zwischen SBM mit begrenzter Zuständigkeit bis jetzt weniger Beachtung. Durch diesen inhaltlichen Fokus, die sorgfältige Aufarbeitung der relevanten Rechtsprechung und die Erarbeitung eines Lösungsvorschlags, wie begrenzt zuständige Gerichte mit vielschichtigen Streitigkeiten umgehen sollten, leistet Ivanovas Studie einen wichtigen Beitrag zum völkerrechtlichen Diskurs.

Koalitionen für Menschenrechte

Anna-Karin Holmlund

Was ist eine »transnationale Koalition der Rechtsetzung für Menschenrechte« und wie trägt sie zur Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtssystems bei? Nina Reiners stellt das Konzept in einem überzeugenden Buch vor, das den Leserinnen und Lesern einen tiefen Einblick in einen spezialisierten und überaus technischen Bereich des UN-Menschenrechtssystems bietet und zur Entwicklung, Stärkung und zum Schutz des internationalen Menschenrechtsrechtssystems beiträgt.

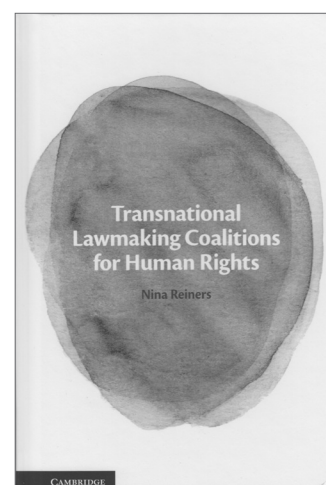
Obwohl sich die Staaten oft als alleinige und primäre Gesetzgeber sehen, ist die Realität der internationalen Rechtsetzung im Bereich der Menschenrechte wesentlich vielschichtiger und umfasst eine Vielzahl von Akteuren. In ihrem Buch stellt Reiners einen solchen Schlüsselakteur in Form von »transnationalen Koalitionen zur Rechtsetzung« (transnational lawmaking coalitions – TLCs) vor. Sie beschreibt diese als »Koalitionen von Einzelpersonen, [die] sich bilden, wenn Staaten bei einem bestimmten globalen Problem nicht entschlossen genug handeln oder ihre Verhandlungen und Entscheidungsprozesse ins Stocken geraten«. Diese TLCs tragen zu Rechtsetzungsprozessen bei, ohne dass ein staatlicher Akteur im Mittelpunkt steht, sie wirken jedoch innerhalb des von den Staaten geschaffenen institutionellen Rahmens, in diesem Fall durch die UN-Menschenrechtsvertragsorgane und deren Vertragsauslegungen, die als Allgemeine Bemerkungen oder Allgemeine Empfehlungen bekannt sind. TLCs unterscheiden sich von anderen Interessensvertretungen und langfristigen Koalitionen insofern, als es sich um zeitlich begrenzte, informelle Koalitionen handelt, die sich eher auf vergangene und bestehende zwischenmenschliche Beziehungen als auf formale Beziehungen stützen, und dass ihre *raison d'être* mit der Verabschiedung der spezifischen Allgemeinen Bemerkung endet.

Reiners führt durch die Vertragsorgane für Menschenrechte und erklärt aus-

föhrlich die Hintergründe dieses komplexen Systems. Sie zeigt auf, wie informelle Koalitionen, die TLCs, die sich einerseits aus mindestens einer unabhängigen Expertin oder Experten, die oder der von den Staaten für ein bestimmtes Vertragsorgan ernannt wird, und andererseits aus Mitgliedern von Berufs- und Interessenverbänden, internationalen und nationalen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie anderen nichtstaatlichen Akteuren zusammensetzen, die ein gemeinsames Ziel verfolgen. Sie nutzen die Menschenrechtsvertragsorgane gezielt, um das internationale Menschenrechtssystem mittels ihrer Allgemeinen Bemerkungen anstatt durch zwischenstaatliche Verhandlungen weiterzuentwickeln oder zu schützen.

In einer detaillierten Fallstudie zeigt Reiners den Entwicklungsprozess von Allgemeinen Bemerkungen auf, und zwar anhand der Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 zum Recht auf Wasser durch den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) im Jahr 2003, als dem Thema »Wasser erstmals ein konkreter Platz auf der Agenda der Rechte« eingeräumt wurde. Sie erläutert zudem die Bildung von TLCs in anderen Entwurfsprozessen und welche Rolle diese einnehmen, wenn ein Vertragsorgan an Allgemeinen Bemerkungen zu umstrittenen oder polarisierenden Themen wie etwa Abtreibung arbeitet.

Das Buch bietet eine wichtige Analyse der Arbeit der Vertragsorgane sowie ihrer einzelnen Mitglieder und deren Beitrag zur Entwicklung sowie zum Schutz der internationalen Menschenrechtsnormen. Es gewährt einen seltenen Einblick hinter die Kulissen ihrer Arbeit und die Arbeit der Interessengruppen, die sie prägen, und ist eine anregende Lektüre für alle, die sich für die UN-Menschenrechtsmechanismen interessieren, ob aus Sicht der Forschung oder aus der Praxis.



Nina Reiners

**Transnational
Lawmaking
Coalitions for Human
Rights**

Cambridge:
Cambridge University
Press: 2021, 198 S.,
85,00 Brit. Pfund

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Auswahl der Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Dezember 2021 bis September 2022 aufgeführt. Die Auflistung erfolgt chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Alle Dokumente sind im Volltext über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes zu finden: www.un.org/Depts/german

Generalversammlung				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Menschenrecht/ Umwelt	A/RES/76/300	28.7.2022	Die Generalversammlung erkennt das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als ein Menschenrecht an. Sie bekräftigt, dass die Förderung des Menschenrechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt die vollständige Umsetzung der multilateralen Umweltübereinkünfte nach den Grundsätzen des Umweltvölkerrechts erfordert und fordert die Staaten, internationalen Organisationen, Wirtschaftsunternehmen und anderen maßgeblichen Interessenträger auf, Maßnahmen zu beschließen, die internationale Zusammenarbeit zu verstärken, den Kapazitätsaufbau zu verstärken und auch weiterhin bewährte Verfahren auszutauschen, um erhöhte Anstrengungen zur Gewährleistung einer sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt für alle zu bewirken.	angenommen +161; –0; =8 (Äthiopien, Belarus, China, Iran, Kambodscha, Kirgistan, Russland, Syrien)
Weltraum	A/RES/76/230	24.12.2021	Die Generalversammlung erklärt, dass es die historische Verantwortung aller Staaten ist, sicherzustellen, dass die Erforschung des Weltraums ausschließlich zu friedlichen Zwecken zum Nutzen der gesamten Menschheit erfolgt. Sie fordert alle Staaten und insbesondere die führenden Raumfahrtstaaten auf, dringende Maßnahmen zu ergreifen, um die Einbringung von Waffen in den Weltraum und die Androhung oder Anwendung von Gewalt im Weltraum, vom Weltraum aus gegen die Erde und von der Erde aus gegen Gegenstände im Weltraum für alle Zeit zu verhüten. Sie fordert zudem auf, auf dem Verhandlungsweg geeignete, verlässlich überprüfbare und rechtsverbindliche multilaterale Übereinkommen auszuarbeiten. Die Generalversammlung fordert die Abrüstungskonferenz auf, ein umfassendes Arbeitsprogramm zu vereinbaren und durchzuführen, das die sofortige Aufnahme von Verhandlungen über eine rechtsverbindliche internationale Übereinkunft über die Verhütung eines Wettrüstens im Weltraum beinhaltet.	angenommen +114; –9; (Australien, Frankreich, Israel, Japan, Kanada, Marshallinseln, Ukraine, USA, Vereinigtes Königreich) =44

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afrika	S/PRST/2022/6	31.8.2022	Der Sicherheitsrat befürwortet die anhaltende Weiterentwicklung und Nutzung von Mechanismen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten durch regionale und subregionale Abmachungen, um gemeinsame, umfassende, kooperative und nachhaltige Sicherheit für den afrikanischen Kontinent zu erreichen. Er würdigt die Bemühungen der Afrikanischen Union, ihre Kapazitäten weiter zu stärken, einschließlich durch die Förderung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur und ist sich bewusst, dass die Afrikanische Union und die subregionalen Organisationen über Kapazitäten verfügen, die tieferen Ursachen von Konflikten in Afrika anzugehen. Der Rat stellt fest, dass die internationale Gemeinschaft und die Vereinten Nationen in dieser Hinsicht Unterstützung bereitstellen müssen.	

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Libanon	S/RES/2650(2022)	31.8.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2023 zu verlängern. Er ersucht den Generalsekretär bis 31. März 2023 einen Anhang betreffend die in diesem Zeitraum erzielten Fortschritte bei der Mobilisierung internationaler Unterstützung für die Libanesischen Streitkräfte sowie einen erweiterten Anhang betreffend die Umsetzung des Waffenembargos aufzunehmen, dem Rat mitzuteilen, zu welchen konkreten Gebieten die UNIFIL keinen Zugang hat, welche Gründe es für diese Einschränkungen gibt und welche Faktoren die Einstellung der Feindseligkeiten und die Reaktion der UNIFIL gefährden könnten. Der Rat ersucht den Generalsekretär ferner, weitere Möglichkeiten dafür aufzuzeigen, wie die Truppe ihre mandatsmäßigen Aufgaben noch effizienter erfüllen kann und über die Maßnahmen zur Verbesserung der externen Kommunikation der Mission und zur Bekämpfung von Desinformation und Fehlinformationen Bericht zu erstatten.	einstimmige Annahme
Libyen	S/RES/2647(2022)	28.7.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Unterstützungsmision der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL) bis zum 31. Oktober 2022 zu verlängern. Der Rat bekräftigt seinen Beschluss, dass die UNSMIL von einer oder einem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs mit Sitz in Tripolis geleitet und von zwei Stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs unterstützt werden soll. Er fordert den Generalsekretär auf, rasch eine Sonderbeauftragte oder einen Sonderbeauftragten zu ernennen.	angenommen +12; -0; =3 (Gabun, Ghana, Kenia)
Mali	S/RES/2649(2022)	30.8.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, die in den Ziffern 1 bis 7 der Resolution 2374(2017) festgelegten Maßnahmen bis zum 31. August 2023 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, das in Resolution 2374(2017) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe sowie das ergangene Ersuchen an die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) bis zum 30. September 2023 zu verlängern.	einstimmige Annahme
Terrorismus	S/RES/2651(2022)	15.9.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Sonderberaters und der Ermittlungsgruppe bis zum 17. September 2023 zu verlängern, wobei ein Beschluss über eine etwaige weitere Verlängerung auf Antrag der Regierung Iraks oder einer anderen Regierung zu fassen ist, die die Ermittlungsgruppe um die Erhebung von Beweismitteln für von der Organisation Islamischer Staat in Irak und der Levante (ISIL, Daesh) aufgrund in ihrem Hoheitsgebiet begangene Taten, die möglicherweise Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord darstellen, ersucht hat.	einstimmige Annahme
Zentralafrikanische Republik	S/RES/2648(2022)	29.7.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, dass alle Mitgliedstaaten bis zum 31. Juli 2023 weiter die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihr Hoheitsgebiet oder durch ihre Staatsangehörigen oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial an die Zentralafrikanische Republik geliefert, verkauft oder weitergegeben werden. Er beschließt, das in der Resolution 2399(2018) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 31. August 2023 zu verlängern.	angenommen +10; -0; =5 (China, Gabun, Ghana, Kenia, Russland)
Zypern	S/RES/2646(2022)	28.7.2022	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Januar 2023 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
Grafiken: Cornelia Agel
Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-0
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: www.zeitschrift-vereinte-nationen.de

Druck und Verlag:

BWV | Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Behaimstr. 25, 10585 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)

Bezugsbedingungen:

Die aktuellen Abonnement-Angebote und Bezugsbedingungen können über die Internetseite www.bwv-verlag.de/vnvereintenationen aufgerufen werden.

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.

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
Jessica Gutsche
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: marketing@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

Tim Richter (Vorsitzender)
Katharina Borchardt (stv. Vorsitzende)
Dr. Martin Kilgus (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Manuela Scheuermann (stv. Vorsitzende)
Isabelle Beaucamp
Dr. Ekkehard Griep
Inger-Luise Heilmann
Carolin Maluck
Miriam Mona Mukalazi
Sara Nanni
Vanessa Vohs
Timo Vogler
Max Zuber

Ehrevorsitzender

Detlef Dzembritzki

Präsidium

Gerhart R. Baum
Prof. Dr. Harald Braun
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Prof. Dr. Thomas Bruha
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Dr. Hans D'Orville
Detlef Dzembritzki
Hans Eichel
Dr. Uschi Eid
Dr. Alexander Gunther Friedrich
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Sigmar Gabriel
Heike Hänsel
Dr. Barbara Hendricks
Dr. Christoph Heusgen
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Angela Kane
Dr. Inge Kaul
Karin Kortmann
Silvie Kreibiehl
Armin Laschet
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Dr. Kerstin Leitner
Barbara Lochbihler
Winfried Nachtwei
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
Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr
Prof. Dr. Bruno Simma
Michael Steiner
Wolfgang Stöckl
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Johannes Varwick
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Heidemarie Wiczorek-Zeul
Dr. Almut Wieland-Karimi
Dr. Peter Wittig
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Prof. Dr. Christoph Zöpel

Redaktionsbeirat

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

Forschungsrat

Dr. Marianne Beisheim
Dr. Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Thomas Kleinlein
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Prof. Dr. Manuela Scheuermann
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
info@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 6/2022, zum Thema »Kultur des Friedens« erscheint im Dezember 2022.

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