



VEREINTE NATIONEN

2|23

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

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

Wider die Hilflosigkeit

Humanitäre Hilfe der UN und Geopolitik

Stephen Browne

Krise ohne Krieg

Ralf Südhoff · Berit Reich

Innovation: eine Frage der Zeit

Marie Wagner

Wenn humanitäre Hilfe zur Regel wird

Liebe Leserinnen und Leser,

in diesem Jahr könnten laut dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) rund 339 Millionen Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen sein. Das wäre ein Anstieg um circa 20 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und eine Verdopplung der bedürftigen Menschen in den letzten fünf Jahren. Zusätzlich werden insgesamt 51 Milliarden US-Dollar benötigt – 25 Prozent mehr als noch im letzten Jahr. Neben zahlreichen Konflikten sowie den bereits jetzt schon spürbaren Folgen der Klimakrise gelten auch die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine als Gründe für den starken Anstieg. Stark vereinfacht gesagt, gilt für Konflikte: Wenn eine diplomatische Lösung in weiter Ferne ist, es keinen Frieden gibt, der zu sichern wäre, und eine Friedenskonsolidierung reines Wunschdenken ist, dann können die UN oftmals nur noch humanitäre Hilfe leisten. Mit den vielfältigen Ursachen für den Bedarf an derartiger Unterstützung sowie Reformmöglichkeiten beschäftigen sich die Autorinnen und Autoren in diesem Heft.

Stephen Browne argumentiert, dass ein Großteil der humanitären Hilfe der Vereinten Nationen erforderlich wird, weil die Großmächte – insbesondere China, Russland und die USA – Konflikte verursachen oder unterstützen. Aber auch Staaten, die kaum von Großmächten beeinflusst werden, benötigen schnelle Not- und Katastrophenhilfe. In Niger etwa organisieren UN-Organisationen die Unterstützung für die Menschen vor Ort. **Louise Aubin**, Residierende und humanitäre Koordinatorin der Vereinten Nationen im Land, spricht in der Rubrik ›Drei Fragen an‹ über die Bedarfe und Ursachen von humanitärer Hilfe für die dortige Bevölkerung. Diese Art der Unterstützung wird oftmals vor allem durch ein fragiles, ungerechtes Welternährungssystem notwendig und gleichzeitig erschwert: Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die globale Ernährungs Krise verschärft, ihre Ursachen liegen jedoch nach Auffassung von **Ralf Südhoff** und **Berit Reich** woanders. Und um nicht immer nur auf humanitäre Krisen reagieren zu müssen, plädiert **Marie Wagner** eindringlich für vorausschauende humanitäre Maßnahmen, die eine zeitliche Lücke im Katastrophenmanagement schließen und mehr Menschenleben retten können – wenn sie kontinuierlich ausgeweitet werden.



Ich wünsche eine anregende Lektüre mit kosmopolitischen Einblicken.

Dr. Patrick Rosenow,
Leitender Redakteur

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

Vereinte Nationen

Schwerpunkt: Wider die Hilflosigkeit

- 51 **Humanitäre Hilfe der UN und Geopolitik**
Stephen Browne
- 52 **Drei Fragen an** | Louise Aubin
- 58 **Krise ohne Krieg**
Ralf Südhoff · Berit Reich
- 64 **Innovation: eine Frage der Zeit**
Marie Wagner

Im Diskurs

- 69 **Der ACABQ zwischen Spannungen und Reformunfähigkeit**
Udo Fenchel
- 74 **Standpunkt | Ein Sondertribunal zur Aggression gegen die Ukraine? Ja.**
Anne Peters · Robert Stendel
- 75 **Standpunkt | Ein Sondertribunal zur Aggression gegen die Ukraine? Nein.**
Kai Ambos
- 76 **Cybersicherheitsarchitektur: Virtuelle Baustellen**
Wolfgang Kleinwächter

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

- 82 **Wirtschaft und Entwicklung**
Internet Governance Forum | 2022
Wolfgang Kleinwächter
- 83 **Sozialfragen und Menschenrechte**
Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 2022
Barbara Lochbihler
- 85 **Rechtsfragen**
Internationaler Strafgerichtshof | 2022
Mayeul Hiéramente
- 87 **Verwaltung und Haushalt**
Generalversammlung | 2022
Christoph Deißberger
- 89 **Umwelt**
Klimarahmenkonvention | 2022
Kyoto-Protokoll | 2022
Klimaabkommen von Paris | 2022
Jürgen Maier
- 91 **Personalien**
- 95 **Dokumente der Vereinten Nationen**

Diverses

- 92 Buchbesprechungen
- 96 Impressum

Humanitäre Hilfe der UN und Geopolitik

Ein Großteil der humanitären Hilfe der Vereinten Nationen wird erforderlich, weil die Großmächte – insbesondere China, Russland und die USA – Konflikte verursachten oder unterstützten. Sie verfolgen ihre eigenen geopolitischen Interessen und erschweren es den UN, die Konflikte zu verhindern oder zu beenden und zeitnah adäquate humanitäre Hilfe zu leisten.



Stephen Browne ist Gastdozent an der Universität Genf, leitender Managementberater der UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) und Gründer des Projekts ›Future United Nations Development System‹ (FUNDS).

✉ stephen.browne@futureun.org

Die Organisationen der UN-Familie führen zwei Arten von operativer Hilfe aus: Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.¹ Die Geberstaaten stellen Entwicklungsunterstützung als Ergänzung zu ihrer Außenpolitik bereit, um ihren politischen, wirtschaftlichen, strategischen und/oder kulturellen Einfluss geltend zu machen. Dieser Einfluss dringt bis in das System der Vereinten Nationen vor, deren Organisationen im Entwicklungsbereich von vielen der größten bilateralen Geber als Durchführungsorgane genutzt werden, um eigene Ziele zu verfolgen.²

Die humanitäre Hilfe, für die die Vereinten Nationen die erste Anlaufstelle sind, ist eher von Altruismus geprägt. Die UN nehmen eine zentrale Koordinierungsrolle unter den verschiedenen internationalen und privaten Organisationen ein, die von einem ›Club‹ der größten Geldgeber dominiert werden.³ Mit einem Anteil von 42 Prozent der Gesamtausgaben des UN-Systems übersteigen die hu-

manitären Maßnahmen, die hauptsächlich die Aktivitäten des Welternährungsprogramms (World Food Programme – WFP), des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) und des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA) umfassen, in finanzieller Hinsicht inzwischen die drei anderen Hauptaufgabenfelder der UN: Frieden und Gerechtigkeit, Menschenrechte sowie nachhaltige Entwicklung. Allerdings unterliegen die humanitären Hilfsmaßnahmen der UN auch geopolitischen Einflüssen, vor allem durch die Machtpolitik ihrer mächtigsten Mitglieder.⁴ Insbesondere für die Durchsetzung ihrer Interessen sind China, Russland und die USA – drei der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats mit Vetorecht (Permanent Three – P3) – hauptverantwortlich für das Entstehen oder Anhalten humanitärer Krisen. Sie beteiligen sich an einigen der größten Konflikte und kontrollieren die Bereitstellung von Hilfsleistungen.

Humanitäre Operationen im Ost-West-Konflikt

Nach zunächst bescheidenen Anfängen hat die humanitäre Hilfe der Vereinten Nationen zahlreiche Reformen durchlaufen. Diese waren umfassender als die Reformen in den drei anderen Bereichen.

¹ Die humanitären UN-Maßnahmen wurden fälschlicherweise mit ihrer entwicklungspolitischen Arbeit in einer einzigen Säule zusammengefasst. Die im Jahr 2015 vereinbarten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) enthalten jedoch kaum Vorgaben für humanitäre Maßnahmen, und im darauffolgenden Jahr wurde ein Sondergipfel abgehalten, um eine ›Agenda für die Menschlichkeit‹ zu erarbeiten. Außerdem haben die humanitären UN-Organisationen eigene Mandate, die sich kaum mit den langfristigen Zielen der UN-Entwicklungsorganisationen überschneiden. Zudem sind die humanitären Aktivitäten zunehmend mit größeren Konflikten verbunden, die friedensstiftende Interventionen erfordern, zu deren Lösung die UN immer weniger in der Lage sind.

² Stephen Browne, *Aid and Influence: Patronage, Power and Politics*, Abingdon 2022.

³ Michael N. Barnett, *The Humanitarian Club: Hierarchy, Networks and Exclusion*, in: Michael N. Barnett et al. (Eds.), *Global Governance in a World of Change*, Cambridge 2021.

⁴ Dag Hammarskjöld Foundation, *Financing the UN Development System: Joint Responsibilities in a World of Disarray* 2022, Stockholm 2022.

Drei Fragen an Louise Aubin

Welche Art von humanitärer Hilfe wird derzeit in Niger am meisten benötigt und den Menschen bereitgestellt?

Der Bedarf an humanitärer Hilfe in Niger ist groß. Angesichts von Bedrohungen, Gewalt und Konflikten in den Grenzgebieten mussten ganze Gemeinschaften fliehen und viel zurücklassen. Gleichzeitig führen die schwerwiegenden Auswirkungen des Klimawandels und die Armut dazu, dass bis zu 15 Prozent der Gesamtbevölkerung humanitäre Hilfe benötigen, was den politischen Fortschritt gefährdet. Unsere UN-Teams müssen gemeinsam mit lokalen Akteuren und Gemeinden Familien wieder zusammenführen, gefährdete Kinder identifizieren und schützende Gemeindestrukturen wie Schulen, Gesundheitszentren und integrative Gemeindegruppen stärken. Die Bevölkerung konnte im vergangenen Jahr ihren Bedarf an Nahrungsmitteln nur schwer decken. Nahrungsmittel- und Bargeldtransfers waren nötig, um 3,9 Millionen Menschen zu helfen, ihren Lebensunterhalt zu sichern, bis sie die Nahrungsmittelproduktion wieder aufnehmen können.

Was sind die Ursachen?

Gewalt und Konflikte in Nachbarländern, die mit politischer Instabilität und nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen zu kämpfen haben, sind die Hauptursachen für Zwangsvertreibungen. Zusätzlich treten extreme Wetterereignisse wie Dürren und Überschwemmungen immer häufiger auf. In Verbindung mit den steigenden Lebensmittel- und Kraftstoffpreisen schwindet die Resilienz der Menschen gegenüber Schocks weiter. Extreme Formen der Armut, aus denen sich Niger furchtlos zu befreien versucht, bedeuten jedoch, dass Ernährungsunsicherheit und Unterernährung eine ständige Bedrohung darstellen.

Was ist dringend erforderlich, damit die humanitäre Hilfe für die Menschen zukünftig nicht mehr notwendig ist?

Frieden und Entwicklung sind unabdingbare Voraussetzungen, um den Bedarf an humanitärer Hilfe zu verringern. Gleichzeitig kann die humanitäre Hilfe die Resilienz der Menschen gegenüber Schocks stärken und das Risiko verringern, dass sie in Zukunft Hilfe benötigen, wenn die Maßnahmen mit und von den Betroffenen konzipiert werden und auf humanitären, entwicklungspolitischen und friedenspolitischen Ansätzen aufbauen. Zudem wird in Niger die internationale humanitäre Hilfe von einem reaktiven zu einem proaktiven Ansatz geändert, indem Risiken vorhergesehen und Abhilfemaßnahmen eingeleitet werden, bevor eine Katastrophe eintritt. Wie die meisten humanitären Helferinnen und Helfer träume auch ich davon, dass diese Hilfe bald nicht mehr notwendig sein wird.



Louise Aubin

ist seit dem Jahr 2021 Residierende und humanitäre Koordinatorin der Vereinten Nationen in Niger.

FOTO: UN NIGER

Die UN versuchten, sich an den sich ändernden Charakter der Krisen anzupassen und ihre legitime Rolle bei der Krisenbekämpfung darauf abzustimmen. Dies gilt insbesondere für den Versuch, das Spannungsverhältnis zwischen der Souveränität der Mitgliedstaaten und dem Wohlergehen der Zivilbevölkerung aufzulösen.⁵

Die erste Phase der humanitären Hilfe der UN war eine Reaktion auf die Fluchtmigrationen in Europa infolge des Zweiten Weltkriegs. Danach beschränkte sich die Rolle der humanitären UN-Organisationen hauptsächlich darauf, weitestgehend spontan auf Naturkatastrophen zu reagieren. Als jedoch in den 1960er Jahren in Biafra, Nigeria, ein Bürgerkrieg ausbrach, der einen enormen Bedarf an humanitärer Hilfe nach sich zog und zu zahlreichen Opfern unter der Zivilbevölkerung führte, weigerte sich die nigerianische Regierung, ein Eingreifen der Vereinten Nationen und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (ICRC) zuzulassen. Einige nichtstaatliche Organisationen (NGOs) wurden mobilisiert, um Hilfe zu leisten, und das Entsetzen über das Ausmaß der humanitären Katastrophe führte unmittelbar zur Gründung von Ärzten ohne Grenzen (MSF) und Concern Worldwide.⁶ Die mangelnde Präsenz der Vereinten Nationen wurde hinterfragt. Die UN hatten die Notwendigkeit einer humanitären Intervention in einem souveränen Land, das von einer von Menschen verursachten Krise erschüttert wurde, noch nicht vollständig erkannt. Im Jahr 1971, als sich Ostpakistan, das heutige Bangladesch, vom Westen des Landes, Pakistan, abgespaltete, übernahmen die UN eine aktivere Rolle bei der Bewältigung sowohl natürlicher als auch durch Menschen verursachter Notsituationen. Beide Krisen machten jedoch deutlich, dass die UN einen systematischeren und koordinierten Ansatz für die Hilfe einschlagen mussten, der über nationale Hoheitsrechte hinausging.

Der nigerianische Bürgerkrieg in den 1960er Jahren rüttelte die humanitäre Gemeinschaft wach und erinnerte sie daran, dass nach der UN-Charta nur souveräne Regierungen einer Intervention zustimmen können. Die eingeschränkte Hilfe von NGOs, die nicht den gleichen Zwängen unterlagen, führte zu einer Spaltung der humanitären Gemeinschaft in staatliche und private Hilfe. Dieser Grundsatz, dass die Regierungen einer externen Intervention der UN bei internen Konflikten zustimmen müssen, galt für die folgenden zwei Jahrzehnte. Die Souveränität der Staaten wurde gewahrt, wenn keine offensichtliche Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit vorlag. In der wegweisenden Resolution der Generalversammlung aus dem Jahr 1991 über die Koordinierung der humanitären UN-Hilfe wurden die souveränen Rechte der Staaten bekräftigt.⁷

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Das Ende des Ost-West-Konflikts leitete eine neue Phase des Handelns im Feld ein, begleitet von einem grundlegenden Wandel in der Auslegung der UN-Charta. Innerstaatliche Konflikte, die zu zahlreichen grenzüberschreitenden Vertreibungen von Zivilpersonen führten, wurden als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen. Die UN und die humanitäre Gemeinschaft sahen sich nun nicht mehr nur mit der Notwendigkeit konfrontiert, auf Naturkatastrophen zu reagieren. Stattdessen leisteten sie bald auch Einsätze in fragilen Staaten, um die Konfliktparteien in Bürgerkriegen auseinander zu halten, und wurden dabei von einem nach Kapitel VII der UN-Charta erteilten Mandat des mittlerweile wieder geeinten Sicherheitsrats unterstützt.

Manche dieser anfänglichen Erfahrungen waren katastrophal. In Bosnien, Ruanda und Somalia waren die UN-Friedenstruppen in den 1990er Jahren nicht in der Lage, das Leben der Zivilbevölkerung zu schützen, und gerieten selbst in Gefahr. Es war also die »Rettung unter Feuer« geraten und die Retter flohen.⁸ Daraufhin schraubten die Vereinten Nationen ihre Ambitionen zurück. Sie erkannten, dass sich der Charakter der humanitären Einsätze stark in Richtung innerstaatliche Konflikte verändert hatte und den Grundsatz der Zustimmung überflüssig machte.⁹ Es setzte sich das Verständnis durch, dass die staatliche Souveränität zugunsten der humanitären Hilfe weichen muss.¹⁰

Aus dieser öffentlichen Debatte ging die von einer internationalen Sachverständigenkommission vorgeschlagene Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) hervor.¹¹ R2P definiert Souveränität unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Menschen neu: Sie versteht Souveränität als Verantwortung und Rechenschaftspflicht gegenüber zwei verschiedenen Parteien. Die Verantwortung ist einerseits nach innen gerichtet – gegenüber der eigenen Bevölkerung – und andererseits nach außen – gegenüber der Gemeinschaft der verantwortlichen Staaten und den international festgelegten Menschenrechtsnormen. In Anlehnung an die R2P lässt sich der humanitäre Ansatz also wie folgt definieren: »Wenn Staaten nicht in der Lage

sind, für ihre Bevölkerung lebensnotwendigen Schutz und notwendige Hilfe zu gewähren, wird von ihnen erwartet, dass sie Hilfsangebote von außen anfordern und annehmen. Verweigern sie die Hilfe oder behindern sie absichtlich den Zugang zu ihrer betroffenen Bevölkerung und gefährden damit zahlreiche Menschen, erwächst daraus eine internationale Verantwortung zum Handeln.«¹²

Es setzte sich das Verständnis durch, dass die staatliche Souveränität zugunsten der humanitären Hilfe weichen muss.

Humanitäre Einsätze heute

Die R2P wurde in einer für die Vereinten Nationen äußerst fruchtbaren Zeit konzipiert, als nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ein stärkerer Konsens der Großmächte herrschte. In diesem Jahrhundert führen neue Führungspersonlichkeiten und neue geopolitische Ambitionen zu einer komplexeren Welt des multipolaren Realismus. Mit Ausnahme des russischen Einmarschs in die Ukraine handelt es sich meist um innerstaatliche Konflikte. Einige der größten Konflikte sind von den P3 beeinflusst, was einen massiven Anstieg der humanitären UN-Einsätze zur Folge hatte. Diese Konflikte verursachen eine große Zahl von zivilen Opfern innerhalb der Staaten sowie Menschen, die über die Grenzen hinweg fliehen. Insbesondere die P3 haben die Macht, die Bereitstellung von Hilfe zu verhindern, um ihre geopolitischen Interessen zu verfolgen.

In Syrien etwa hat Russland – mit Unterstützung Chinas – die Rolle der UN bei der Vermittlung von Frieden und der Bereitstellung humanitärer Hilfe eingeschränkt. Russland, das sich bei der Unterdrückung der Opposition weiterhin auf die Seite der Regierung stellt, setzt diese Hilfsmaßnahmen als Kriegswaffe ein. Als das katastrophale Erdbeben im Februar 2023 unter anderem Aleppo und die von den Rebellen kontrollierten Gebiete im Norden Syriens erschütterte, wurde die Lieferung

⁵ Stephen Browne, *UN Reform: 75 Years of Challenge and Change*, Cheltenham 2019, Kapitel 4.

⁶ Peter Walker/Daniel Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, Abingdon 2009.

⁷ UN Doc. A/RES/46/182 v. 19.12.1991.

⁸ Larry Minear/Thomas G. Weiss, *Mercy Under Fire: War and the Global Humanitarian Community*, Boulder, CO, 1995.

⁹ UN Doc. A/50/60 v. 3.1.1995.

¹⁰ Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Report of the Commission, London/Oxford 1995, S. 71.

¹¹ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICIS), *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001.

¹² Thomas G. Weiss, *Humanitarian Business*, Cambridge/Malden, MA, 2013, S. 29.

von humanitären Hilfsgütern durch die anfangs fortgesetzte Abriegelung von drei der vier Grenzübergänge in der Türkei durch die syrische Regierung und ihrem russischen Verbündeten behindert. Dies war eine weitere grausame Demonstration der Hilfsverweigerung in den Diensten der geopolitischen Interessen Russlands. Dieselben beiden Staaten unterstützen die Militärjunta in Myanmar, die nach dem Sturz einer demokratisch gewählten Regierung versucht, die Rebellen, die sich ihrer unrechtmäßigen Herrschaft widersetzen, gewaltsam zu beseitigen. In der Ukraine, wo Russland keine Skrupel hat, Krankenhäuser, Schulen, Kulturzentren, Wohnhäuser, Lebensmittellager und wichtige Infrastrukturen zu bombardieren – gemäß seinem ›Aleppo-Modell‹ – und zulässt, dass seine Militär-angehörigen Morde, Vergewaltigungen und andere Kriegsverbrechen begehen, sind die UN machtlos, wenn es darum geht, eine große und steigende Anzahl ziviler Opfer zu verhindern. Die UN können

Erregers beitrug. Die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) kam China sehr entgegen und zögerte mit der Ausrufung der COVID-19-Pandemie. Die USA unter dem damaligen Präsidenten Donald Trump drohten mit einem Austritt aus der WHO und verweigerten internationale Hilfe. Daraufhin versuchten die P3, mittels ›Impfstoff-Diplomatie‹ weltweit Sympathien zu gewinnen. Die Hilfe wurde schließlich geleistet, und die Gefahr durch COVID-19 ist inzwischen gebannt. Allerdings hätte eine stärkere, internationale Zusammenarbeit ohne Konkurrenzdenken zu rechtzeitigeren und wirksameren Reaktionsmaßnahmen geführt.

Funktion und Dysfunktion der UN

Die ursprünglichen Ideale der Vereinten Nationen weisen unüberwindbare Schwachstellen auf. Das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) war einst ein Zugeständnis an die Sowjetunion auf der Konferenz von Jalta im Jahr 1945, um sie zum Beitritt zu den Vereinten Nationen zu gewinnen. Der Wortlaut der Charta impliziert aber auch, dass die Regierungen legitim und repräsentativ sind und das Wohl ihres Volkes verfolgen. Die UN können jedoch nicht effektiv sein, wenn die schlimmsten Verstöße gegen die Grundsätze der UN-Charta von den P5 selbst begangen werden, die nicht nur Konflikte verursachen oder diese unterstützen, sondern die auch ihr Veto gegen Interventionen nach Kapitel VII der UN-Charta einlegen. Die in der Charta verankerte Wahrung der Souveränität aller Mitgliedstaaten festigt den Grundsatz der Nichteinmischung, selbst wenn die Regierungen die Hauptverantwortlichen für die Gewalt gegen ihre eigene Bevölkerung darstellen. Dies untergräbt die Leistungsfähigkeit der UN, der ›ersten Vereinten Nationen‹ – die UN der Mitgliedstaaten –, und die UN müssen nach zweitklassigen Alternativen zur Lösung der Probleme, mit denen sie konfrontiert sind, suchen, sofern sie überhaupt Lösungen anbieten können.

Die Rolle des UN-Generalsekretärs als Hüter der Grundsätze der Charta ist entscheidend für die Maßnahmen, die die ›zweiten Vereinten Nationen‹ ergreifen können. Doch der Generalsekretär gilt nur als ›oberster Verwaltungsbeamter‹ des Sekretariats. Die Handlungsfähigkeit der UN hängt also von der Persönlichkeit und der Unabhängigkeit des jeweiligen Generalsekretärs – oder der Generalsekretärin – ab.

Die in der Charta verankerte Wahrung der Souveränität festigt die Nichteinmischung und untergräbt die Leistungsfähigkeit der UN.

auch hier keinen Frieden vermitteln, solange ein Staat der P3 eindeutig der Verursacher des Konflikts ist. Dies veranlasste im Jahr 2022 den ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj dazu, an der Rolle der UN bei der Friedensvermittlung zu zweifeln. In Bezug auf die humanitäre Lage konnte UN-Generalsekretär António Guterres Russland davon überzeugen, seine Blockade der ukrainischen Häfen aufzuheben und die Wiederaufnahme der Getreidelieferungen aus dem Schwarzen Meer zu gestatten. Russland konnte jedoch nur deshalb zu einem solchen Schritt überzeugt werden, da deutlich wurde, dass seine Maßnahmen den Hunger im Globalen Süden verschärfen,¹³ was dem Ansehen Russlands und seinem geopolitischen Einfluss schadet.

Die Geopolitik beeinflusste auch die schwerste globale Gesundheitskatastrophe unserer Zeit, nämlich die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus und seiner Varianten, die weltweit zu Millionen von Todesfällen führten. China versuchte zunächst zu verhindern, dass Informationen über das Virus in die Öffentlichkeit gelangten, was zur Ausbreitung des

¹³ Siehe dazu auch den Beitrag von Ralf Südhoff und Berit Reich in diesem Heft.

In den Anfangsjahren der Vereinten Nationen, insbesondere unter dem zweiten Amtsinhaber Dag Hammarskjöld, hat der Generalsekretär die Mitgliedstaaten eigenständig an ihre Verpflichtungen aus der Charta erinnert. Seine Nachfolger haben sich jedoch nie dasselbe Maß an Autorität zugestanden. Die Ernennung des Generalsekretärs bedarf der ausdrücklichen Zustimmung aller P5, und die Generalsekretäre akzeptieren als Gegenleistung für deren Zustimmung, dass den P5 hochrangige Posten vorbehalten sind. So besetzen die USA die Leitungsposten der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (Department of Political and Peacebuilding Affairs – DPPA), des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF) und des Welternährungsprogramms;¹⁴ China übernimmt die Leitung der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (Department of Economic and Social Affairs – DESA) sowie der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), die auch für die Überwachung der Entwicklungsthemen zuständig ist; Russland hat die Leitung des Genfer Büros der Vereinten Nationen und des neuen Büros für Terrorismusbekämpfung (Office of Counter-Terrorism – UNOCT) inne,¹⁵ Frankreich hingegen leitet die Hauptabteilung Friedensmissionen (Department of Peace Operations – DPO) und das Vereinigte Königreich bekleidet das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA). Da diese Nominierungen meist aus den jeweiligen Außenministerien hervorgehen, basieren sie nicht auf Verdiensten, sondern auf Loyalität gegenüber den P5-Regierungen, was gegen die Artikel 100 und 101 der UN-Charta verstößt, die eine politische Unabhängigkeit vorsehen. Damit üben die P5 über ihr Leitungspersonal im Sekretariat heute *de facto* einen unverhältnismäßig großen und eigennützigen Einfluss auf den Generalsekretär aus.

Auch die Finanzierung ist ein entscheidender Faktor. Die P5 und andere westliche Geber erwarten eine gewisse Gegenleistung für ihre finanziellen

Beiträge. Im Widerspruch zu den Grundsätzen der Charta wird erwartet, dass ihre Beiträge dazu dienen, Einfluss in der Organisation zu gewinnen.¹⁶

Dennoch gibt es Maßnahmen, die die Vereinten Nationen und ihre Führungsebene ergreifen können, um konfliktbedingte humanitäre Krisen zu bewältigen – diese Maßnahmen lauten Prävention, Exponierung sowie Resilienz und Eindämmung.

Prävention: Ein Großteil der humanitären Not und der Vertreibung ist die Folge von Konflikten. Folglich müssen die Vereinten Nationen der Prävention mehr Aufmerksamkeit schenken und als kritische Antenne für Signale eines drohenden sozialen Zusammenbruchs, weit verbreiteter Menschenrechtsverletzungen oder eines drohenden Flächenbrands fungieren.¹⁷ Die Hauptverantwortung für die Mediation und präventive Diplomatie liegt bei der DPPA, die ihr Mandat mit »Diplomatie, Prävention, Aktion« beschreibt.

Auch der Sicherheitsrat verfügt über verschiedene Instrumente. Er entsendet Untersuchungsmissionen in Staaten, in denen ein Konflikt droht. Die Ergebnisse sind jedoch nicht immer positiv: In den vergangenen Jahren konnten diese Missionen Konflikte in Burundi und Südsudan nicht verhindern.¹⁸



Delegation des UN-Sicherheitsrats bei einer Beratung über das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) während des Besuchs in Juba, Südsudan. UN PHOTO: ISAAC BILLY

¹⁴ Die USA haben eine bedeutende Rolle in den humanitären Organisationen inne, vor allem im WFP (an das sie ihre im Land produzierten Nahrungsmittelüberschüsse liefern), im UNHCR, wo sie einen der stellvertretenden Hochkommissare stellen, im UNICEF, das über eine aktive Hilfsorganisation verfügt, und in der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM), die bis zum Jahr 2018 zehn Jahre lang von einem Amerikaner geleitet wurde.

¹⁵ Mit dieser Ernennung werden alle Versuche, die ständigen Angriffe des Landes auf die ukrainische Zivilbevölkerung als terroristische Aktionen zu bezeichnen, *ad absurdum* geführt.

¹⁶ Max-Otto Baumann/Silke Weinlich, *Funding the UN: Support or Constraint?*, in: Stephen Browne/Thomas G. Weiss (Eds.), *Routledge Handbook on the UN and Development*, Abingdon 2020; Stephen Browne, *Aid and Influence: Patronage, Power and Politics*, Abingdon 2022.

¹⁷ Siehe dazu auch den Beitrag von Marie Wagner in diesem Heft.

¹⁸ Richard Gowan, *Diplomacy in Action: Expanding the UN Security Council's Role in Crisis and Conflict Prevention*, Center on International Cooperation, New York 2017.

In einem umfangreichen Bericht über den Sicherheitsrat fanden sich auf fast 1000 Seiten nicht mehr als ein paar Absätze zur Konfliktverhütung, und die Bilanz des Rates wurde als »dürftig« bezeichnet.¹⁹

Das Entwicklungssystem der Vereinten Nationen (United Nations Development System – UNDS), das sich aus mehr als 35 unabhängig verwalteten Organisationen zusammensetzt, ist das Rückgrat der UN-Feldpräsenz und umfasst rund 1400 eigenständige Länderbüros. In jedem Land, in dem es keine Friedensmission gibt, unterstehen die Vereinten Nationen formal einer residierenden UN-Koordinatorin oder einem UN-Koordinator, die oder der eher eine zusammenführende Rolle als eine praktische Koordinierungsfunktion gegenüber den

Jedes P5-Mitglied, das ein Veto gegen eine Resolution im Rat einlegt, muss sein Vorgehen vor der UN-Generalversammlung erklären.

vor Ort tätigen Organisationen ausübt. Folglich werden die Signale eines bevorstehenden Konflikts oft übersehen oder ignoriert, wie in Ruanda in den 1990er Jahren kurz vor dem Genozid oder in Myanmar im Jahr 2017 vor der Vertreibung der Rohingya. Die DPPA und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) haben deshalb gemeinsam die Entsendung von Friedens- und Entwicklungsberaterinnen und -beratern in verschiedene Länder initiiert, denn die Beispiele von übersehenen Signalen eines drohenden Konflikts zeigen, wie wichtig es ist, die politische und menschenrechtliche Verantwortung mit der entwicklungspolitischen Rolle der UN zu verbinden. China und andere einflussreiche Staaten zögern jedoch, eine Ausweitung der Mandate der UN-Missionen im Entwicklungsbereich zuzulassen. Das UNDS unterstützt allerdings die Staaten auch bei der Verhütung von Naturkatastrophen – oder zumindest bei der Milderung ihrer Folgen –, indem es die lokalen Hilfsorganisationen stärkt und Leitlinien für eine wirkungsvolle Reaktion entwickelt.

Exponierung: Der Generalsekretär kann seine guten Dienste gemäß Artikel 99 der UN-Charta nutzen und »die Aufmerksamkeit des Sicherheits-

rats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.« Dabei muss er eng mit den rotierenden Präsidenten des Rates zusammenarbeiten. Die Aufnahme eines Themas auf die Tagesordnung sorgt dafür, dass es eine breitere Aufmerksamkeit erhält. Im Fall des Angriffskriegs gegen die Ukraine gelang es Guterres im Jahr 2022, dass Präsident Selenskyj nach einer Abstimmung unter den Mitgliedstaaten eine Anhörung über eine Online-Zuschaltung erhielt. Auch in der Generalversammlung gab es mehrere Abstimmungen, die gegen die Interessen Russlands gerichtet waren. Beim jüngsten Beschluss stimmten die Mitgliedstaaten mit 141 Ja- und sieben Nein-Stimmen bei 32 Enthaltungen für eine Resolution, die zur Beendigung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine aufruft und im Einklang mit der UN-Charta den sofortigen Rückzug Russlands aus dem Land fordert.²⁰ Gemäß dem neuen Vorschlag Lichtensteins muss jedes P5-Mitglied, das ein Veto gegen eine Resolution im Rat einlegt, vor der UN-Generalversammlung sein Vorgehen erklären.²¹

Der Sicherheitsrat kann nicht nur Friedensoperationen ins Leben rufen, sondern auch Sanktionen nach Kapitel VII der UN-Charta verhängen. Das Vetorecht verhindert aber die Verhängung von Sanktionen gegen die P5. Die »dritte UN«, also die NGOs, können unter bestimmten Umständen durch eine öffentliche Kampagne die Verantwortlichen benennen und anprangern. Nachdem sich beispielsweise China aufgrund seiner engen Beziehungen zu Sudan, aus dem es Öl importiert, gegen die Einrichtung einer UN-Friedenstruppe in Darfur zur Verhinderung eines weiteren Völkermords ausgesprochen hatte, konnte die internationale Zivilgesellschaft mehrere Regierungen erfolgreich davon überzeugen, mit einem Boykott der Olympischen Spiele in Beijing im Jahr 2008 zu drohen. Und China hat nachgegeben.

Es gelang also Guterres, eine Vereinbarung über die Wiederaufnahme der Getreide- und Düngemittelausfuhren aus der Ukraine auszuhandeln, weil die UN den Einmarsch Russlands in die Ukraine als eine Hauptursache für die steigenden Lebensmittelpreise und den sich ausbreitenden Hunger in den ärmeren Ländern benannt hatten. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass humanitäre Maßnahmen nur deshalb notwendig wurden, weil die UN nicht in der Lage waren, einen von den P3 verursachten Konflikt zu verhindern oder zu beenden.

¹⁹ Sebastian von Einsiedel/David Malone/Bruno Stagno Ugarte (Eds.), *The UN Security Council in the 21st Century*, Boulder, CO, 2016, S. 843.

²⁰ UN-Dok. A/RES/ES-11/6 v. 23.2.2023.

²¹ UN-Dok. A/RES/76/262 v. 26.4.2022.

Resilienz und Eindämmung: Der Erfolg des Schwarzmeerabkommens über die Ausfuhr von Getreide hat dazu geführt, dass der Sicherheitsrat im Dezember 2022 eine Resolution verabschiedete²², die bei den UN-Sanktionsregelungen Ausnahmen vorsieht, um humanitäre Hilfe zur Deckung der grundlegenden menschlichen Bedürfnisse zu ermöglichen. Obgleich die Resolution zu begrüßen ist, gilt sie formal nicht für Sanktionsmaßnahmen, die nicht von den Vereinten Nationen verhängt wurden, wie beispielsweise die Sanktionen gegen Russland. Außerdem kommt sie viele Jahre zu spät, um die Krisen zu verhindern, die in der Vergangenheit ausgelöst wurden, wie etwa die humanitäre Katastrophe infolge der Sanktionen gegen Irak unter dem damaligen Präsidenten Saddam Hussein.

Doch die größte Herausforderung stellt die Bekämpfung des Klimawandels dar. Der Anstieg des Meeresspiegels und die zunehmende Wüstenbildung bedrohen die Lebensgrundlagen der Menschen und verursachen kostenintensive Maßnahmen zur Erhaltung der Natur. Dies führt zu Forderungen nach einer erheblichen Aufstockung der Hilfe, die die reichen Staaten jedoch nicht in ausreichendem Maße bereitstellen wollen. Neben den ökologischen Belastungen steigt auch die Zahl der Menschen, die aufgrund des Klimawandels fliehen. Die bestehenden Übereinkommen zum Schutz von Flüchtlingen vor Verfolgung, Krieg und Gewalt gelten nicht für Menschen, die vor klimabedingten Krisen fliehen. Einige Länder sind zwar bereit, Klimaflüchtlingen in begrenztem Umfang Schutz zu gewähren, aber auch hier braucht es das Engagement und die Ressourcen der Großmächte, um die Notlage dieser Menschen zu beheben.

Humanitäre Hilfe leisten, wo immer sie benötigt wird

Die humanitäre Hilfe der Vereinten Nationen hat sich in zweierlei Hinsicht gewandelt: Erstens wurde erkannt, dass die Bedürfnisse der Zivilbevölkerung im Spannungsfeld zwischen menschlichem Wohlergehen und nationaler Souveränität an erster Stelle stehen. Und zweitens hat die humanitäre Hilfe in diesem Jahrhundert erheblich zugenommen. Ihre Finanzierung ist zur größten Herausforderung für die Vereinten Nationen geworden, was teilweise auf die humanitären Krisen infolge von Konflikten zurückzuführen ist, die die UN angesichts der

Unnachgiebigkeit und der geopolitischen Interessen der Großmächte nicht verhindern oder beenden konnten. Die Prioritäten der UN sind dementsprechend klar: Humanitäre Hilfe leisten, wo immer sie benötigt wird, ungeachtet der widrigen Umstände; mit allen Mitteln versuchen, Frieden zu vermitteln und Konflikte zu beenden; und weiterhin Maßnahmen ergreifen, um die Auswirkungen von Naturkatastrophen und Klimawandel auf die Menschen zu begrenzen.

Die Maßnahmen der UN werden weiterhin von der Finanzierung durch die wohlhabendsten Mitgliedstaaten abhängig sein, darunter auch von Deutschland, das der viertgrößte Beitragszahler zum ordentlichen UN-Haushalt ist und der zweitgrößte zum UN-System insgesamt, was auch die Mittel außerhalb des Kernhaushalts umfasst. Die für das Jahr 2023 angekündigte Kürzung der deutschen Beiträge im Bereich der humanitären Hilfe und der Konfliktprävention um 500 Millionen Euro ist für die Vereinten Nationen, insbesondere für das UNHCR und das WFP,²³ ein ernsthafter Grund zur Sorge. Dieser mittlerweile revidierten Mittelkürzung steht jedoch die Bereitschaft der deutschen Regierung gegenüber, eine beträchtliche Anzahl von Menschen aufzunehmen, die vor Konflikten fliehen. Dieses Engagement ist eine völlig legitime Form der humanitären Hilfe.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

English Abstract

Stephen Browne

The Geopolitics of UN Humanitarian Aid pp. 51–57

In intra-state conflicts, the tension between sovereignty and civilian protection was in principle resolved in favor of civilian well-being through the Responsibility to Protect (R2P) initiative. In practice, however, the big powers in the UN – China, Russia, and the United States, – impose their geopolitical interests and intransigence through the use of the veto in the Security Council and their influence through funding and staffing of the secretariat. They hamper UN effectiveness in preventing or stopping conflict and in responding to humanitarian needs. Even the UN response to the COVID-19 crisis was hindered through the withholding of information and resources, and through vaccine diplomacy for geopolitical gain.

Keywords: Generalsekretär, Humanitäre Hilfe, Russland, Sicherheitsrat, UN-Reform, Secretary General, humanitarian aid, Russia, Security Council, UN reform

²² UN-Dok. S/RES/2664 v. 9.12.2022.

²³ Damilola Banjo, Germany Is Ready to Cut Humanitarian Aid to UN Agencies and Elsewhere, PassBlue, 7.9.2022, www.passblue.com/2022/09/07/germany-is-ready-to-cut-humanitarian-aid-to-un-agencies-and-elsewhere/

Krise ohne Krieg

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die globale Ernährungskrise verschärft, ihre Ursachen liegen jedoch woanders: Konflikte, hohe Lebensmittelpreise und die Auswirkungen des Klimawandels sorgen für ein strukturell fragiles, ungerechtes Welternährungssystem, das auf mehr Ernährungssouveränität setzen muss.



Ralf Südhoff

ist seit dem Jahr 2019 Gründungsdirektor des Centre for Humanitarian Action (CHA) in Berlin.

✉ ralf.suedhoff@chaberlin.org



Berit Reich

ist Projektassistentin beim Centre for Humanitarian Action (CHA) in Berlin.

✉ berit.reich@chaberlin.org

Zum Jahrestag des Angriffs Russlands auf die Ukraine waren die alarmierenden Berichte zur seit Kriegsbeginn intensiv diskutierten Welternährungskrise wieder zahlreich. Eine beeindruckende Aufmerksamkeit für das zuvor vielfach vernachlässigte Thema, dass im 21. Jahrhundert noch immer hunderte Millionen Menschen auf der Erde hungern und die Zahl der Hungernden seit Jahren sogar wieder steigt. Doch die öffentliche Debatte zur Ernährungskrise wird zu ihrer Lösung nur beitragen, wenn sie Ursache und Wirkung analytisch auseinanderhält und die entscheidenden Faktoren in den Fokus der immer komplexeren Ernährungskrisen rückt. Wer dies tut, wird erkennen: Dieser Krieg und die Krise haben relativ wenig miteinander zu tun.

Einen Hinweis hierauf liefert schon der kurze Blick auf die auch in Deutschland intensiv diskutierten Lebensmittelpreise: Die globalen Nahrungsmittelpreise, rasant gestiegen nach der russischen

Invasion, liegen schon lange wieder unter dem Vorkriegsniveau.¹ Dennoch warnen nicht nur die Vereinten Nationen vor der größten Welternährungskrise der modernen Zeit im Jahr 2023.² Ist dies also Alarmismus interessengeleiteter Hilfsorganisationen?

Fragiles Welternährungssystem

Ohne Zweifel sind die Entwicklungen dramatisch: 3,1 Milliarden Menschen, mehr als jeder dritte Mensch weltweit, sind mangelernährt. Chronisch unterernährt sind 828 Millionen Menschen. 193 Millionen sind in 53 Staaten von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen und benötigen dringend Hilfe. 900 000 Menschen kämpfen gar in Hungersnöten ums nackte Überleben.³

Umso wichtiger ist es, dass sich die Aufmerksamkeit von Politik und Medien seit dem Beginn des Krieges wieder intensiv dem stark zunehmenden Welthunger widmen. Die russische Blockade der ukrainischen Häfen im Schwarzen Meer, welche nahezu einen Exportstopp der in ukrainischen Silos eingelagerten bis zu 20 Millionen Tonnen Weizen und Mais bewirkte, ließ bereits im März vergangenen Jahres den globalen Nahrungsmittelpreisindex der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) mit fast 160 Punkten auf ein Allzeithoch steigen. Russland machte ukrainische Exporte und den globalen Hunger zur Waffe. Doch wie konnte es geschehen, dass ausbleibende Exporte eines einzelnen Landes zu einer Eskalation der Nahrungsmittelpreise und Krisengipfeln führen? Beispiel Weizen: Die Ukraine ist ein wichtiger, aber letztlich doch nur der siebtgrößte Weizenproduzent der

¹ Vgl. Food and Agriculture Organization (FAO) Food Price Index, www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/

² Vgl. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Global Humanitarian Overview 2023, 1.12.2022, reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2023-enaesfr

³ Vgl. alle Zahlen und Definitionen zu Hunger und Ernährung: FAO, The State of Food Security and Nutrition in the World 2022, www.fao.org/publications/sofi/2022/en/

Welt und war bis vor dem Krieg der sechstgrößte Weizenexporteur.

Um die dennoch verheerenden Folgen zu verstehen, die ein singulärer kurzzeitiger Exportstopp auslösen kann, muss sich der Fokus der Debatte auf die Baufehler und Ungerechtigkeiten eines extrem fragilen Welternährungssystems richten und den Horizont erweitern: Erstens steckt das Welternährungssystem seit Jahren in einer Krise. Zweitens gilt es zu unterscheiden, welche der vier tragenden Säulen der Ernährungssicherheit in den Hungerregionen warum zerborsten ist: Verfügbarkeit, Zugang, Nutzung oder Stabilität?⁴

Während Nutzung im Sinne einer angemessenen Ernährung unter hygienischen Bedingungen sowie Stabilität, also die langfristige Ernährungssicherheit, selten kontrovers diskutiert werden, werden Fragen von Verfügbarkeit und Zugang zu Nahrungsmitteln oft in der Debatte vermengt oder gar als synonym betrachtet. Dies ist jedoch irreführend: Die globale Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln ist bis heute kein Problem. Trotz Bevölkerungswachstums, trotz ineffizienter Anbauweisen (Nahrungsmittelverluste, Monokulturen) und Ernährungsweisen (flächenfressende Viehfutterproduktion für ineffizienten Fleischkonsum), trotz bioenergetischer Verwendung teils im großen Stil werden bis heute mehr als genug Nahrungsmittel pro Kopf weltweit produziert. Ihre Verteilung und damit der Zugang sind aber ein Kernproblem.

Dieses hat viele verschiedene, aber vor allem zwei Ursachen: Erstens die stark gestiegene Zahl und Dauer von Konflikten mit all ihren Folgen für den Zugang zu Märkten, Feldern und Produktionsstätten, nicht zuletzt durch den Einsatz von Hunger als Waffe.⁵ Nicht zufällig schwelen die größten Hungerkrisen weltweit aktuell vor allem in Konfliktgebieten in Äthiopien, Südsudan oder Jemen. Zweitens fehlt Millionen Menschen aber vor allem der Zugang aufgrund stark gestiegener Nahrungsmittelpreise. Die Welternährungskrise ist eine ›Krise der Erschwinglichkeit‹ (affordability), keine ›Krise von Verfügbarkeiten‹ (availability).

Dies belegt der Nahrungsmittelpreisindex der FAO: Allein die kriegsbedingten Preissteigerungen auf den Weltmärkten können die aktuelle Welternährungskrise nicht erklären, denn sie sind bereits Geschichte. Bereits im Dezember 2022 war der Nahrungsmittelpreisindex wieder auf 132 Punkte gefallen und lag damit sogar etwas niedriger als

vor dem Krieg in der Ukraine. Dank Vermittlung der Vereinten Nationen im Rahmen des Schwarzmeerabkommens über die Ausfuhr von Getreide endete im Juli vergangenen Jahres die Exportblockade ukrainischen Getreides im Schwarzen Meer und damit die Preiseskalation der Monate zuvor. Wenn manche UN-Organisation bis heute von Rekordpreisen spricht, ist dies entsprechend nur die halbe Wahrheit. Doch in ihr steckt ein dramatischer Kern: Die Nahrungsmittelpreise waren bereits vor dem Krieg rund 40 Prozent höher als noch zwei Jahre zuvor und fast doppelt so hoch wie im Jahr 2005 und damit auf einem historischen Höchststand.⁶

Die Welternährungskrise ist eine ›Krise der Erschwinglichkeit‹, keine ›Krise von Verfügbarkeiten‹.

Globale Abhängigkeiten

Dieser mittelfristige und anhaltende Preisanstieg hat vielfältige Ursachen: Die Folgen der COVID-19-Pandemie, Engpässe in Lieferketten, stark gestiegene Transport- und Logistikkosten, der parallele Anstieg der Öl-, Energie- und Düngemittelpreise. Parallel zum Anstieg der Preise nahm die Zahl der Hungernden stetig wieder zu. Dabei hatte der Kampf gegen den Hunger vielfach unbeachtet von der Öffentlichkeit über Jahre große Erfolge erzielt: Zwischen den Jahren 2003 und 2014 sank die Zahl der damals 838 Millionen hungernden Menschen weltweit binnen eines Jahrzehnts um über 268 Millionen, obwohl die Weltbevölkerung zugleich um fast eine Milliarde Menschen zunahm (siehe Abbildung 1, S. 61). Das zweite Ziel für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal – SDG), bis zum Jahr 2030 den Hunger weltweit zu besiegen, schien in greifbare Nähe zu rücken, während heutige Prognosen einen Anstieg der Zahl der Hungernden noch über den Rekord des Jahres 2003 hinaus befürchten lassen.

Dabei müssten hohe Nahrungsmittelpreise nicht von Natur aus ein Problem sein, stehen sie doch

⁴ Die vier Säulen der Ernährungssicherheit wurden durch den Ausschuss für Welternährungssicherheit (Committee on World Food Security – CFS) festgelegt.

⁵ Vgl. ALNAP, 2022 The State of the Humanitarian System (SOHS), 7.9.2022, sohs.alnap.org/help-library/2022-the-state-of-the-humanitarian-system-sohs-%E2%80%93-93-full-report-0

⁶ Vgl. FAO, Food Price Index, a.a.O. (Anm. 1).

auch für Produktionsanreize, eine Zunahme des Angebots und eine neue Attraktivität der Landwirtschaft. Warum lösen sie dennoch die seit Jahren schwelende Welternährungskrise aus? 47 der am meisten von Hunger betroffenen Staaten sind Nahrungsnettoimporteure (Low-Income Food-Deficit Countries – LIFDCs). 38 von ihnen sind zudem Energienettoimporteure, letzteres mit teils dramatischen Folgen im Zuge der aktuellen Energiekrise.⁷ Diese Importabhängigkeit resultiert in einer Verwundbarkeit für externe Schocks und einer Fragilität, die die Staaten schon in früheren krisenhaften Preisanstiegen in den Jahren 2008 und 2011 nicht meistern konnten. Staaten, die früher häufig Kornkammern ihrer Regionen waren. Doch verfehlte Regierungspolitiken sowie jahrzehntelange falsche Beratung durch den Globalen Norden, beispielsweise die Weltbank im Zuge eines extrem arbeitsteiligen marktliberalen Wirtschaftsmodells, machten immer mehr Entwicklungsländer zu Nahrungsimporteuren.⁸

Verfehlte Regierungspolitiken sowie falsche Beratung durch den Globalen Norden machten Entwicklungsländer zu Nahrungsimporteuren.

Ein Modell, das nicht nur die deutsche Wirtschaft in heute bedauerte Abhängigkeiten von Russland und China brachte, sondern schon sehr viel länger den Globalen Süden von teils hoch subventionierten Getreideimporten aus den Industriestaaten. Oder von den globalen Finanzmärkten: Bereits im Jahr 2008 war die Welternährungskrise in weiten Teilen ein Nebeneffekt der Finanzkrise, suchten globale Finanzanleger doch sichere Häfen und investierten massiv in die Getreidemärkte zu Spekulationszwecken. Auch im Herbst 2022 wurden Millionen Hungernde zum Spielball der Finanzmärkte. Während die internationalen Nahrungsmittelpreise bereits wieder deutlich gefallen waren, zahlten Menschen aus Ägypten, Äthiopien

oder Libanon weiterhin mehr als das Doppelte für Nahrungsmittel wie noch vor wenigen Jahren. Ursache war der durch die Zinserhöhungen der US-Notenbank stark gestiegene Wechselkurs des US-Dollars, der importierte Nahrungsmittel in der jeweiligen Landeswährung für Millionen nun unbezahlbar machte.⁹

Krise der Ernährungssouveränität

Die Welternährungskrise ist deshalb auch eine Krise der Ernährungssouveränität im Sinne einer erhöhten Resilienz von Staaten gegenüber externen Schocks durch einen Grundsockel von lokaler oder regionaler Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln.

Die Ernährungssouveränität steht in vielen Entwicklungsländern neben den genannten Herausforderungen im Wesentlichen zwei Trends entgegen: Erstens interne Probleme in den betroffenen Staaten selbst, wie Ungleichheit, unzureichende Regierungsführung, mangelhafte Infrastruktur und geringe Investitionen der Länder selbst. So haben sich afrikanische Staaten bereits vor 20 Jahren in der ›Maputo-Erklärung‹ verpflichtet, mindestens wieder zehn Prozent der öffentlichen Haushalte in die ländliche Entwicklung zu investieren.¹⁰ Das ambitionierte Ziel aber erreichen bis heute die wenigsten Staaten.

Zweitens stellt der Klimawandel schon heute ganze Regionen vor landwirtschaftliche wie auch humanitäre Herausforderungen in neuen Dimensionen: Der menschengemachte, von den Industriestaaten ausgelöste Klimawandel verursachte zwischen den Jahren 2010 und 2020 dreimal mehr klimabedingte Desaster wie Fluten, Stürme und Dürren als in den 1980er Jahren, mit oft verheerenden Folgen für Ernten und Existenzen.¹¹ Am Horn von Afrika, wo die Zahl der Hungernden wieder rasant zugenommen hat, hat es in vielen Staaten seit fünf Jahren kaum geregnet. Wer Ernährungssouveränität herstellen und die Welternährungskrise meistern will, muss heute zugleich die Klimakrise meistern – oder zumindest ihre Folgen für die Welternährung mildern.

⁷ Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), The Least Developed Countries Report 2017, Transformational Energy Access, Chapter 2, unctad.org/system/files/official-document/ldcr2017_ch2_en.pdf

⁸ Vgl. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), Global Report 2008, www.welttagarbericht.de/reports/Global_Report/Global_content.html

⁹ Vgl. UNCTAD, A Double Burden. The Effects of Food Price Increases and Currency Depreciations on Food Import Bills, 16.12.2022, unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2022d3.pdf

¹⁰ AUDA-NEPAD, AU 2003 Maputo Declaration on Agriculture and Food Security, Juli 2003, www.nepad.org/caadp/publication/au-2003-maputo-declaration-agriculture-and-food-security

¹¹ OCHA, Global Humanitarian Overview 2023, a.a.O. (Anm. 2).

Diese drohen verheerend zu sein: Nach Angaben der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) können Ernährungsunsicherheit und Mangelernährung im Zusammenhang mit Klimawandel zukünftig eine der gefährlichsten Bedrohungen für Lebensgrundlagen darstellen – aufgrund der großen Zahl an gefährdeten Menschen.¹² Kleine Veränderungen der globalen Durchschnittstemperatur können enorme Auswirkungen auf die Häufigkeit und Intensität extremer Wetterereignisse haben. Die IPCC weist auf deren gravierende Folgen für den Landwirtschaftssektor und schließlich die Ernährungssicherheit hin.

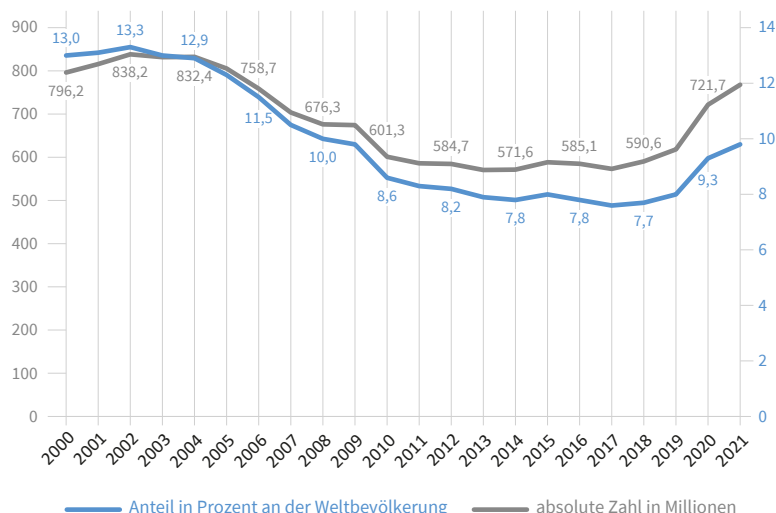
Wie weitreichend der Klimawandel bereits Naturkatastrophen verursacht sowie Ernährungskrisen und Notlagen beeinflusst, ist umfassend belegt: Die Zahl der Naturdesaster hat sich in den letzten 50 Jahren durch den Klimawandel, die Zunahme extremer Wetterdesaster und verbesserte Überwachung vervielfacht. Dies bedeutet, dass Desaster durchschnittlich Schäden in Höhe von 202 Millionen US-Dollar weltweit verursachen und 115 Menschen zu Tode kommen – pro Tag.¹³

Die humanitären Folgen sind verheerend: Bereits im Jahr 2019 waren aufgrund von Fluten, Stürmen, Dürren oder Bränden rund 108 Millionen Menschen weltweit auf humanitäre Hilfe angewiesen. Schätzungen zufolge könnte sich diese Zahl durch klimabedingte Desaster und die sozioökonomischen Folgen des Klimawandels bis zum Jahr 2050 noch fast verdoppeln.¹⁴ Oxfam hat in einer Studie ermittelt, dass sich Hungersnöte in Klimakrisen-Gebieten in den letzten sechs Jahren mehr als verdoppelt haben.¹⁵

Nach Schätzungen der FAO hat der Klimawandel bereits in den Jahren 2008 bis 2018 zu weltweiten Produktionsverlusten im Agrarbau und der Viehwirtschaft im Wert von mehr als 116 Milliarden US-Dollar geführt.¹⁶

Forschende wie Praktikerinnen und Praktiker der humanitären Hilfe argumentieren daher, dass die tiefgreifende Verknüpfung von Klimawandel-

Abbildung 1: Anteil der weltweit hungernden Menschen



Quelle: Food and Agriculture Organization (FAO): www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/en/

Bekämpfung und Ernährungssicherheit eine Politik erfordert, die beide Ziele integriert und gegenseitigen Nutzen schafft.¹⁷ Das Versäumnis, sich angemessen an die Auswirkungen des Klimawandels anzupassen, kostet in den betroffenen Regionen auf der ganzen Welt bereits Menschenleben und Lebensgrundlagen durch klimabedingte Katastrophen. Die Anfälligkeit der Nahrungsmittelsysteme muss daher überwunden werden durch Strategien für transformative Maßnahmen. Dazu gehören regionalere Liefer- und Verwertungsketten, widerstandsfähiges und lokal angepasstes Pflanzensaatgut, eine Veränderung der globalen Ernährungsweisen – insbesondere von Fleisch- und Milchprodukten – und die Bereitstellung von Finanzmitteln.¹⁸

Der Klimawandel stellt darüber hinaus auch humanitäre Organisationen selbst vor große Herausforderungen. Zum einen tragen die Auswirkungen des Klimawandels zu einer weiteren Belastung in Finanzen, Ressourcen und Kapazitäten des bereits

¹² Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Genf 2014.

¹³ Vgl. World Meteorological Organization (WMO), Weather-related Disasters Increase Over Past 50 Years, Causing More Damage but Fewer Deaths, 31.8.2021, public.wmo.int/en/media/press-release/weather-related-disasters-increase-over-past-50-years-causing-more-damage-fewer

¹⁴ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), The Cost of Doing Nothing: The Humanitarian Price of Climate Change and How It Can Be Avoided, Genf 2019.

¹⁵ Oxfam, Hunger in a Heating World: How the Climate Crisis is Fuelling Hunger in an Already Hungry World, 5.9.2022, www.oxfam.org/en/research/hunger-heating-world

¹⁶ FAO, Agriculture on the Proving Grounds, Damage and Loss, Rom 2021, www.fao.org/resources/digital-reports/disasters-in-agriculture/en/

¹⁷ Vgl. etwa Hamid el Bilali et al., Climate Change and Food Security, Agriculture and Forestry, 66. Jg., 3/2020, S. 197–210.

¹⁸ Sophie Dicker et al., Saving Lives and Livelihoods: The Benefits of Investments in Climate Change Adaptation and Resilience, ALNAP, 31.3.2021, www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/saving-lives-and-livelihoods-the-benefits-of-investments-in-climate-change-adaptation-and-resilience/

überlasteten humanitären Systems bei. Zudem fordern klimabedingte Krisen eine Fokussierung und/oder Verlagerung auf antizipative und resilienzstärkende Maßnahmen, die zuweilen über den Zuständigkeitsbereich humanitärer Organisationen hinaus gehen und eine Zusammenarbeit mit Entwicklungsorganisationen erfordert.¹⁹ Dadurch wird insbesondere der traditionell reaktive Ansatz der humanitären Hilfe sowie das Ermitteln von Bedarfen während einer Krise infrage gestellt. Vor dem Hintergrund des Klimawandels müssen verstärkt antizipative Maßnahmen und frühzeitige Bedarfsermittlung basierend auf Prognosen angewandt werden, welche zugleich finanziell deutlich kosteneffizienter sind.²⁰

Trotz des zunehmenden Hungers sank zwischen den Jahren 2017 und 2020 die globale humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich.

Eine Frage der Finanzierung

Die Rückgewinnung der Ernährungssouveränität stark importabhängiger Staaten erfordert große interne Anstrengungen der Staaten selbst ebenso wie die Schaffung externer handelspolitischer sowie finanzieller Spielräume. Im Bereich der finanziellen Unterstützung sind die Trends dabei bedenklich:

Trotz des zunehmenden Hungers sank zwischen den Jahren 2017 und 2020 die globale humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich von 10,8 Milliarden auf 8,0 Milliarden US-Dollar.²¹ Die Finanzierung für den Bereich Ernährungssicherheit in den humanitären Aktionsplänen war im Jahr 2021 trotz in diesem Bereich zunehmender Mittel nur zu 47 Prozent gedeckt.²² Dadurch sind die Mittel pro Person in hoher oder akuter Ernährungsunsicherheit deutlich gesunken trotz hochrangiger Initiativen, wie der von UN-Generalsekretär António Guterres

eingesetzten Hochrangigen Arbeitsgruppe zur Verhinderung von Hungersnöten.

Deutschland spielt in diesem Zusammenhang auf ambivalente Weise eine Sonderrolle: Einerseits zeigt die Bundesregierung großes Engagement. So wurde die Globale Allianz für Ernährungssicherheit (GAFS) auf Initiative der deutschen Bundesregierung im Rahmen des Gipfels der Gruppe der Sieben (G7) in Elmau im Jahr 2022 gegründet, um schnell auf Nahrungsmittelkrisen in der Welt reagieren zu können. Auch finanziell hat Deutschland sein humanitäres Engagement als zweitgrößter Geber der Welt insgesamt weiter erhöht, und Ernährungsfragen bleiben ein Schwerpunkt der deutschen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.

Gleichwohl erscheinen politische Initiativen wie die GAFS bedingt wirksam und koordiniert, während Deutschlands finanzielles Engagement schon im Jahr 2022 auf tönernen Füßen stand: Der Haushaltsentwurf der Bundesregierung hatte keine weitere Erhöhung deutscher Mittel im Ernährungsbereich vorgesehen und erst im November des vergangenen Jahres bewilligte der Haushaltsausschuss des Bundestags buchstäblich in letzter Minute zusätzlich die ›Ernährungsmilliarde‹ – eine inhaltlich hoch gelobte, zeitlich aber problematische Entscheidung kurz vor Ende eines Haushaltsjahres im Lichte des sehr formalisierten deutschen Budgetrechts, das alle Verausgabungen bis zum 31. Dezember eines Jahres vorsieht.

Nur sehr große UN-Organisationen sind so spät im Jahr durch interne Umbuchungen noch in der Lage, Fördersummen dieser Größe formal abfließen zu lassen. Dabei handelt es sich um UN-Organisationen, deren wichtige Arbeit einerseits anerkannt ist. Andererseits fallen so Vergabeentscheidungen nur noch sehr bedingt nach dem Kriterium, welche Hilfsorganisation in welchem Krisenkontext für Menschen in Not jeweils die schnellste und wirksamste Hilfe leisten kann. Eine Arbeitsteilung zwischen häufig flexibleren und lokal kundigeren nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie UN-Organisationen mit großer Logistik und großen Umsetzungsvolumen ist hier zu meist geboten. Deutsche haushälterische Bürokratie bei einem zugleich dramatischen Personalmangel in den humanitären Referaten des Auswärtigen

¹⁹ Vgl. Siri Eriksen et al., *Courting Catastrophe? Humanitarian Policy and Practice in a Changing Climate*, Institute of Development Studies (IDS), 48.

Jg., 4/2017, bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/issue/view/226

²⁰ Siehe dazu auch den Beitrag von Marie Wagner in diesem Heft.

²¹ Global Network Against Food Crises/Food Security Information Network, 2022 Global Report on Food Crises, docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000138913/download/?_ga=2.186224553.1025203753.1678870985-1166273362.1678870985

²² Global Network Against Food Crises, 2022 Financing Flows and Food Crises Report, www.fightfoodcrises.net/fileadmin/user_upload/fightfoodcrises/doc/resources/GNAFC_FFFC_Report2022.pdf

Amtes²³ bewirken jedoch, dass im Jahr 2022 nur noch elf Prozent der deutschen humanitären Hilfe über NGOs umgesetzt wurden, während jährlich etwa vier Fünftel der Mittel an UN-Organisationen fließen. Davon rund ein Drittel im Jahr 2022 an eine einzige UN-Organisation – auch Regierungsvertreter beklagen hier entstehende Abhängigkeitsverhältnisse.

Überdies erscheint der Budgetausblick auch in Deutschland bedenklich: Es war erneut nur der Bundestag, der im Haushaltsentwurf der Bundesregierung die geplante Absenkung des Budgets für humanitäre Hilfe auf zwei Milliarden Euro für das Jahr 2023 auf 2,7 Milliarden Euro korrigierte. Die Aussichten für den derzeit diskutierten Budgetentwurf für das Jahr 2024 sind noch düsterer: Die mittlere Finanzplanung der Bundesregierung sieht bislang ein Absinken des Budgets des Auswärtigen Amtes und damit unvermeidlich der deutschen humanitären Hilfe um 28 Prozent vor.

Ob Deutschland die ausgerufenen sicherheitspolitischen Zeitenwende auch als eine Herausforderung im Sinne des Konzepts der »menschlichen Sicherheit«²⁴, einschließlich der wie nie zuvor gefährdeten globalen Ernährungssicherheit betrachtet, erscheint daher zumindest fraglich. Auch die humanitäre Welt erlebt eine kaum beachtete Zeitenwende: Der Bedarf an Nothilfe weltweit ist heute 20-mal höher als noch vor 20 Jahren – und die Nothilfe war noch nie so unterfinanziert. Im Zuge der Zeitenwende und der neuen deutschen nationalen Sicherheitsstrategie, menschliche Sicherheit ganzheitlich und sich verstärkend zu denken, ist daher dringend geboten. Doch Kritikerinnen und Kritiker befürchten, mit der Zeitenwende »verschlechtern sich zudem die Bedingungen für die Umsetzung globaler Ziele, wie die außenpolitische Klima-Agenda und die in den Vereinten Nationen vereinbarte Agenda 2030«.²⁵

Die deutschen und international ähnlichen Prognosen zu Finanzfragen der humanitären und der Ernährungshilfe wecken düstere Erinnerungen an frühere Ernährungskrisen und die folgenden wirkungslosen Initiativen: Auch in der Nahrungsmittelpreiskrise im Jahr 2008 wurde die Initiative von L'Aquila für Ernährungssicherheit (AFSI) beschlossen für eine Förderung der vorausschauenden und nachhaltigen ländlichen Entwicklung. Und bereits im Jahr 2015, erneut in Elmau unter deutscher

G7-Präsidentschaft, verpflichteten sich die G7-Staaten, 500 Millionen Menschen bis zum Jahr 2030 vom Hunger zu befreien. Jedoch blieben politische und finanzielle Konsequenzen dieser Zusagen weitgehend aus.

Strukturelle Welternährungskrise

Dies verdeutlicht die große Gefahr, die damit einhergeht, die Debatte zur Welternährungskrise auf den akuten Kontext Ukraine-Krieg zu fokussieren: Noch dringt das Narrativ der vermeintlichen Rekordpreise durch Krieg und Exportblockaden durch. Doch sobald die öffentliche Aufmerksamkeit sich den nächsten Themen und Krisen zuwendet, droht die zugrundeliegende, strukturelle Welternährungskrise schnell wieder vergessen zu sein einschließlich ihrer wichtigsten Ursachen, insbesondere die seit Jahren parallele Zunahme der Nahrungsmittelpreise, der konfliktgetriebenen Ernährungskrisen und der klimabedingten Wetterde-saster. Dabei leiden schon heute über 200 Millionen mehr Menschen Hunger als noch im Jahr 2018 – und die größte Welternährungskrise der modernen Zeit hat laut Prognosen erst begonnen.

English Abstract

Ralf Südhoff · Berit Reich
Crisis Without War pp. 58–63

The record numbers of people suffering from hunger and malnutrition are unfolding into a global food crisis. While Russia's war against Ukraine and subsequent export blockades have led to an aggravation of the crisis, its root causes lie in the structural fragility and injustice of the global food system, as well as drivers such as protracted and growing conflicts, soaring food prices and the increasing impact of climate change on food security. The article highlights how attention needs to be shifted towards the causes of food insecurity rather than short-term shocks in order to address the global crisis by expanding resilience and food sovereignty in affected countries.

Keywords: Humanitäre Hilfe/Katastrophenhilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Ernährung/Nahrungsmittel, Hunger, Klimawandel, humanitarian aid/disaster relief, development cooperation, food security, hunger, climate change

²³ Vgl. Ralf Südhoff/Sonja Hövelmann, Stellungnahme des Centre for Humanitarian Action (CHA) in der Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, S. 15, www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/01/cha-stellungnahme-2023-anhoerung-ausschusses-fuer-menschenrechte-und-humanitaere-hilfe.pdf

²⁴ Vgl. Iztok Prezelj, Challenges in Conceptualizing and Providing Human Security, HUMSEC Journal, 2/2008, S. 1–22; Commission on Human Security, Human Security Now: Protecting and Empowering People, 2003, digitallibrary.un.org/record/503749

²⁵ Michael Brzoska, Zeitenwende: Wie groß ist die Herausforderung für die deutsche Außenpolitik?, Politikum, 8. Jg., 3/2022, S. 14–21.

Innovation: eine Frage der Zeit

Vorausschauende humanitäre Maßnahmen schließen eine zeitliche Lücke im Katastrophenmanagement und können mehr Menschenleben retten – wenn sie kontinuierlich ausgeweitet werden. Innovativ wäre es, diesen Ansatz konsequent an humanitäre Reformbemühungen zu koppeln: Nexus, Qualität der Finanzierung und Lokalisierung.



Marie Wagner

arbeitet derzeit zu Katastrophenvorsorge und Informationsmanagement für das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) in Gambia. Sie ist Projektmanagerin am Global Public Policy Institute (GPPI).

✉ mwagner@gppi.net

» **A**ngesichts der sich zunehmend verschlechternden humanitären Situation weltweit durch mehr und länger anhaltende Krisen sowie düsterer Prognosen von Auswirkungen der Klimakrise, braucht es mehr und innovative humanitäre Hilfe. Weltweit sind dieses Jahr 339 Millionen Menschen auf humanitäre Unterstützung angewiesen. Obwohl die Höhe der zugesagten finanziellen Mittel jedes Jahr steigt, wachsen die finanziellen Bedarfe und damit die Finanzierungslücke¹ schneller – die UN fordern für das Jahr 2023 so viel wie nie zuvor.² So oder so ähnlich beginnen viele Artikel, die Innovation fordern. Dabei hinterfragen internationale humanitäre Akteure ihre Ansätze kontinuierlich, diskutieren Reformen und veröffentlichen neue Leitlinien für effektivere und effizientere Maßnahmen. Grundsätzlich neue Ansätze in der humanitären Hilfe mit systemweiter Relevanz sind trotz der steigenden Bedarfe allerdings selten, auch hinsichtlich der Finanzierung oder Koordinierung des humanitären Systems oder einzelner Aktivitäten. Bei vielen

humanitären Katastrophen kommt Hilfe zu spät oder reicht nicht aus. Kurzfristig scheint ein innovativer Wandel unwahrscheinlich.³

Ein Ansatz, der einige Herausforderungen angeht und verschiedene Diskussionsstränge verbindet, ist die vorausschauende humanitäre Hilfe (»Forecast-based Action«, oft auch allgemeiner »Anticipatory Action« oder konkreter »Forecast-based Financing« genannt).⁴ Dabei geht es um vorausschauende Maßnahmen im Zeitraum nach einer konkreten Risikovorhersage – meist datengestützte Prognosen zu klimabedingten Wetterextremen wie Überschwemmungen oder Dürre –, aber vor dem tatsächlichen Eintreten eines Schocks. Sie reichen von frühzeitiger Nahrungsmittellieferung und Evakuierungen, bevor der Zugang durch vorhergesagte Überflutungen versperrt ist oder die Suche nach Vermissten beginnen muss, dürreresistenten Samen bei einer außergewöhnlich lang vorhergesagten Trockenzeit bis zur Befestigung von Dächern, ehe der sich nähernde Wirbelsturm diese wegreißt. Der Schock wird durch die Maßnahmen nicht verhindert, dessen Auswirkungen aber reduziert.

Nicht alle Katastrophen lassen sich vorhersagen, deswegen soll der Ansatz humanitäre Maßnahmen des bestehenden Systems nicht ersetzen, sondern vervollständigen: Vorausschauende Maßnahmen ergänzen einerseits die allgemeine Katastrophenvorsorge (preparedness), die kontinuierlich auf generelle Risiken vorbereitet. Andererseits ergänzen sie die reaktive humanitäre Hilfe, die so schnell wie möglich nach Eintreten einer Katastrophe umgesetzt wird. Damit schließt der Ansatz eine Lücke im Katastrophenmanagement. Er kann

¹ Die UN schätzen die Kosten für dieses Jahr auf 51,5 Milliarden US-Dollar, um weltweit 230 Millionen Menschen zu erreichen, siehe auch Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Humanitarian Aid Contributions, fts.unocha.org/

² Das entspricht einer von 23 Personen weltweit und ist ein Anstieg um fast 24 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. OCHA, Global Humanitarian Overview 2023, Dezember 2022, humanitarianaction.info/

³ Patrick Saez/Jeremy Konyndyk et al., Rethinking Humanitarian Reform: What Will it Take to Truly Change the System?, Center for Global Development, 29.9.2021, reliefweb.int/report/world/rethinking-humanitarian-reform-what-will-it-take-truly-change-system

⁴ Ein allgemeiner Begriff ist »antizipatorische Maßnahmen« (Anticipatory Action) oder konkreter »prognosenbasierte Finanzierung« (Forecast-based Financing). Einen Überblick zur Terminologie und zu unterschiedlichen Verwendungen der Begriffe findet sich hier: Paul Knox Clarke, Glossary of Early Action Terms, Risk-informed Early Action Partnership, Genf 2022, www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf

in der richtigen Größenordnung mit den entscheidenden Akteuren an Bord mehr Menschen würdevoller unterstützen, ihre Lebensgrundlagen sichern und ist kosteneffizienter.⁵ Viele sehen ihn deswegen als innovativ.⁶ Sein Erfolg hängt dabei nicht nur von mehr finanziellen Zusagen ab. Innovativ wäre es, ihn auch konsequent an schon lange andauernde humanitäre Reformbemühungen zu koppeln und so Innovation im humanitären System voranzutreiben.

Déjà-vu: Resilienz, Nexus, Lokalisierung

Einige aktuelle Diskussionen im humanitären Feld ziehen sich schon über Jahrzehnte. Dazu gehört, dass Katastrophenvorsorge und Resilienzstärkung, bevor es überhaupt zu einer Krise kommt, menschenwürdiger und kostengünstiger sind als nachträgliche humanitäre Nothilfe. Das leuchtet ein und ist keine neue Erkenntnis. Aber obwohl sich alle einig sind über ihre Wichtigkeit, führen viele Debatten nur langsam zu konkreten Veränderungen. Mindestens drei davon sind entscheidend, um das Potenzial von vorausschauender humanitärer Hilfe zu nutzen: Erstens, Bemühungen um eine stärkere Verschränkung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung als dreifacher Nexus, was internationale Akteure mit einer ähnlichen Logik bereits in den 1990ern als Verknüpfung von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklung (Linking Relief, Rehabilitation and Development – LRRD) verfolgten. Dazu zählen auch, zweitens, Diskussionen zu Ansätzen, um die Qualität der Finanzierung zu verbessern. Qualitativ heißt, wie flexibel – im Gegensatz zu zweckgebunden – humanitäre Akteure die Mittel einsetzen und wie weit sie zeitlich im Voraus planen können. Drittens ist eine andauernde Herausforderung, Gelder direkter an ›lokale‹ Umsetzungsakteure zu geben, um den Aufbau paralleler Systeme zu

vermeiden und die Zahl der Intermediäre, etwa internationale Organisationen mit Sitz in Geberländern, zu reduzieren, ohne dabei die humanitären Prinzipien wie Neutralität zu gefährden.

Hervorzuheben als Reformbemühung ist der ›Grand Bargain‹ zur Finanzierung der humanitären Hilfe, eine Agenda für Menschlichkeit, die im Jahr 2016 im Rahmen des ersten humanitären Weltgipfels entstand.⁷ Darauf einigten sich die größten internationalen Organisationen, nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) und Geberregierungen, um humanitäre Hilfe effizienter und effektiver zu gestalten und dadurch mehr Menschen zu erreichen.⁸ In verschiedenen Arbeitssträngen erarbeiteten sie Ansätze, um die 51 freiwilligen Verpflichtungen in Bereichen wie gesteigerter Transparenz, Lokalisierung von Hilfe⁹ und besser koordinierten Ansprüchen der Geber zur Berichterstattung umzusetzen.¹⁰ Als ein konkreter Erfolg kann der verstärkte Einsatz von Bargeldtransfers statt Sachleistungen gezählt werden: Seit dem Jahr 2016 hat sich der Anteil von Bargeld- und Gutscheinhilfe an allen humanitären Mitteln auf

Obwohl sich alle über die Wichtigkeit von Katastrophenvorsorge einig sind, führen viele Debatten nur langsam zu konkreten Veränderungen.

nun 19 Prozent fast verdoppelt.¹¹ In der Folgevereinbarung ›Grand Bargain 2.0‹ kristallisierten sich im Jahr 2021 zwei Prioritäten heraus: Qualität der Finanzierung und Lokalisierung. Politische Ausschüsse arbeiten zeitlich begrenzt zu konkreten Forderungen wie Bargeld und flexibler Finanzierung. Das alles klingt bekannt.¹²

⁵ World Food Programme (WFP), Forecast-based Financing in Nepal, A Return on Investment Study, Rom 2019, docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000108408/download/

⁶ Auswärtiges Amt, Handeln bevor die Katastrophe eintritt: Wie vorausschauende humanitäre Hilfe Leben rettet und Kosten senkt, 2022, www.auswaertiges-amt.de/blob/2557838/f7eb8a011fcb3decba363f76e6acf07/221013-feature-vorausschauende-huhi-data.pdf

⁷ Siehe dazu auch VEREINTE NATIONEN (VN), 64. Jg., 4/2016.

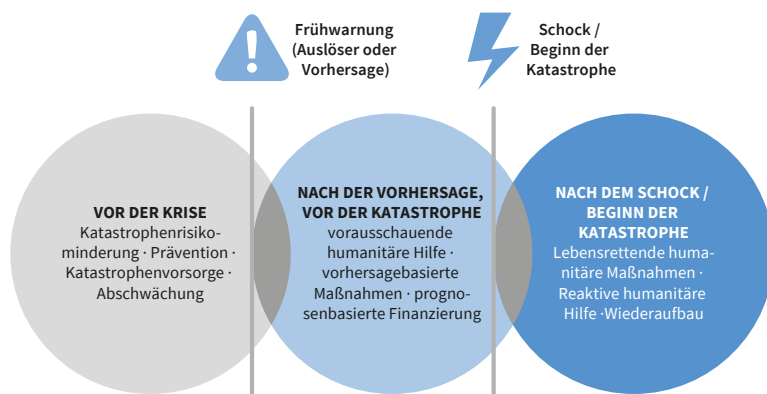
⁸ Für eine Übersicht zu Arbeitssträngen, siehe: OCHA, Inter-Agency Standing Committee (IASC), interagencystandingcommittee.org/system/files/gb_simplified_v4_july_2019.pdf

⁹ Oheneba Boateng/Claudia Meier, Sharing the Keys to the Localization House, Global Public Policy Institute (GPPI), 15.4.2021, gppl.net/2021/04/15/sharing-the-keys-to-the-localization-house

¹⁰ Alexander Gaus et al., Independent Review of Individual Donor Assessments in Humanitarian Operations, GPPI, 8.12.2020, gppl.net/2020/12/08/independent-review-of-individual-donor-assessments-in-humanitarian-operations

¹¹ Corinna Kreidler/Niklas Reiger, Increasing the Use of Humanitarian Cash and Voucher Assistance: Opportunities, Barriers and Dilemmas, CALP Network, 4.12.2022, www.calpnetwork.org/publication/increasing-the-use-of-humanitarian-cash-and-voucher-assistance/

¹² Sonja Hövelmann, Nur noch 9 Monate: Wo steht der Grand Bargain 2.0 und welche Rolle übernimmt Deutschland?, CHA Policy Brief, Berlin 2022, www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/01/2022-10-cha-policy-brief-gb-web-de-1.pdf

Abbildung 1: Vorausschauende Maßnahmen zwischen Vorhersage und Schock

Quelle: Florence Pichon, Anticipatory Humanitarian Action: What Role for the CERF? Moving From Rapid Response to Early Action, ODI Working Paper 551, 2019, S. 11, cerf.un.org/sites/default/files/resources/ODI_Early_Action_Study.pdf

Paradigmatischer Wandel

Es ist absehbar, dass die Debatten in den kommenden Jahren weitergeführt werden. Ebenso vorhersehbar sind viele Katastrophen und ihre unmittelbaren und langfristigen humanitären Folgen. Dass vorausschauende Maßnahmen für konkret bevorstehende Katastrophen notwendig sind, wird viel zu oft deutlich, wenn vorhergesagte Katastrophen eintreten, aber die betroffene Bevölkerung unter deren Auswirkungen lange vor Beginn der humanitären Maßnahmen leidet, wie etwa bei der anhaltenden schweren Dürre am Horn von Afrika.¹³

Vorausschauende Maßnahmen helfen, die Folgen der vorhergesagten Katastrophe und damit eine wahrscheinliche humanitäre Krise zu verhindern oder zumindest das Risiko abzuschwächen. Anhand eines zuvor festgelegten Planes, der auf wissenschaftliche Vorhersagen oder Risikoanalysen baut, setzen Geldgeber oder humanitäre Fonds Beträge frei, bevor die Katastrophe eintritt. Der

Notfallplan legt fest, unter welchen Bedingungen diese Mittel, wann, an wen und wofür gegeben werden. Ausschlaggebend ist also kein abstraktes Risiko wie bei der Katastrophenvorsorge, sondern ein bestimmter, besonders besorgniserregender Schwellenwert – eine Windstärke, eine Temperatur, ein Wasserpegel –, der mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorhergesagt wird und schwerere Auswirkungen als gewöhnlich mit sich bringen würde. Einige Akteure integrieren auch qualitative Risikoeinschätzungen von Fachleuten als Auslöser der Notfallpläne. Schwellenwert, Höhe der Finanzierung und mögliche Aktionen werden vorab in Kooperation mit nationalen Behörden festgelegt, was frühzeitiges Handeln ermöglicht. Die meisten Maßnahmen betreffen hydrometeorologische und klimatologische Katastrophen wie Überschwemmungen, Dürren oder Wirbelstürme; es gibt aber auch Pilot- und etabliertere Projekte zu Extremtemperaturen, Epidemien und Konfliktsituationen.¹⁴

Der Ansatz der vorausschauenden humanitären Hilfe entwickelte sich in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich weiter und kann inzwischen auf eine Gemeinschaft über das humanitäre System hinaus,¹⁵ zunehmende finanzielle Zusagen¹⁶ und zahlreiche Evaluierungen¹⁷ bauen. So ergab eine Studie zu vorausschauenden Bargeldtransfers in Bangladesch, die die betroffene Bevölkerung vor der vorhergesagten Überflutung erhielt, dass frühe Bargeldzahlungen die Wahrscheinlichkeit um 36 Prozent verringern, während der Überschwemmungen einen Tag lang keine Nahrung zu haben.¹⁸

Etablierte Mandate erschweren Innovation

Das humanitäre Feld kann als ein Markt gedacht werden, um Ressourcenverteilung, Prozesse und die Möglichkeit, innovative Ansätze umzusetzen, zu analysieren. Humanitäre Akteure¹⁹ unterscheiden

¹³ Aljazeera, Drought Crisis Puts Horn of Africa 'On the Brink of Catastrophe' 15.2.2022, www.aljazeera.com/economy/2022/2/15/on-the-brink-of-catastrophe-horn-of-africa-in-drought-crisis

¹⁴ Einen Überblick über Aktivierungen gibt der 'Anticipation Hub', www.anticipation-hub.org/experience/triggers/trigger-database/trigger-list. Für die Ausweitung des Ansatzes auf Konfliktsituationen, siehe etwa Marie Wagner/Catalina Jaime, An Agenda for Expanding Forecast-Based Action to Situations of Conflict, GPPI, 22.9.2020, www.gppi.net/2020/09/22/an-agenda-for-expanding-forecast-based-action-to-situations-of-conflict

¹⁵ Neben der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (RCRC), internationalen NGOs und UN-Organisationen unterstützen auch Forschungseinrichtungen, Wetterdienste, Akteure im Privatsektor und Geberländer wie Deutschland die Ausweitung des Ansatzes.

¹⁶ OCHA, High-level Humanitarian Event on Anticipatory Action: A Commitment to Act Ahead of Crises, 9.9.2021, www.unocha.org/high-level-humanitarian-event-anticipatory-action-commitment-act-ahead-crises

¹⁷ Lena Weingärtner et al., The Evidence Base on Anticipatory Action, World Food Programme and ODI, 2020, docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000110236/download/

¹⁸ Ashley Pople et al., Anticipatory Cash Transfers in Climate Disaster Response, Centre for Disaster Protection (CDP), April 2021, www.disasterprotection.org/publications-centre/anticipatory-cash-transfers-in-climate-disaster-response

¹⁹ Neben Zivilgesellschaft, betroffener Bevölkerung und staatlichen Akteuren umfasst das internationale humanitäre System drei wichtige Akteursgruppen: UN, RCRC und NGOs. Darüber hinaus spielen auch Forschungsinstitute, Geberländer und der Privatsektor eine wichtige Rolle.

sich auf mehreren Ebenen voneinander, beispielsweise durch ihre geografische Präsenz, finanzielle Abhängigkeit und vor allem: Mandate.²⁰ Wenn sich etwas grundlegend ändert, zum Beispiel um effektiver zu sein, müssen sie die ›Territorien‹ ihrer Mandate und etablierte Zuständigkeiten neu verhandeln.²¹ Das Streben nach Effektivität durch Innovation kann allerdings durch eine mangelnde Risikobereitschaft gebremst werden und sogar schaden, wenn Projekte nicht auf bestehende Netzwerke aufbauen.²² Um innovative Veränderungen – und damit die ›Territoriumsfrage‹ – anzustoßen, braucht es also sowohl interne als auch externe Faktoren.²³

Mehrere dieser Faktoren kamen vor gut zehn Jahren zusammen: Die ersten vorausschauenden humanitären Maßnahmen wurden von Einzelpersonen in verschiedenen Organisationen und ihren Netzwerken (interne Faktoren) getragen. Sie wurden unter anderem von der erneut vorhergesagten und dennoch nicht verhinderten Hungersnot im Horn von Afrika im Jahr 2011 (externe Faktoren) angetrieben. Seitdem verbessern sich die Datenlage und Vorhersagekraft wissenschaftlicher Prognosen stetig, vor allem die Wetter- und Klimavorhersagen, was die Ausweitung des Ansatzes ermöglicht.²⁴ Auch sind wachsende Zusagen auf politischer Ebene entscheidend, Projekte zu finanzieren, die weder generelle Vorsorge noch eine Antwort nach Eintreten der Katastrophe leisten sollen. Das heißt: Innovativ aus humanitärer Sicht sind die konsequente Einbindung von Vorhersagedaten und Analysen, die Kooperation über das humanitäre Feld hinweg und die Entscheidung von Gebern, dies zu finanzieren. Für Betroffene bedeutet es konkret, dass zum Beispiel Nahrungsmittel geliefert werden können, sobald ein Schwellenwert für das Risiko einer Ernährungs Krise erreicht ist, statt

Menschen zu spät zu behandeln, die bereits diagnostiziert mangelernährt sind. Nicht nur das Auswärtige Amt bezeichnet dieses Umdenken als Paradigmenwechsel.²⁵

Dennoch sind die meisten humanitären Maßnahmen weiterhin eine Reaktion auf bereits eingetretene Krisen: Zusagen und tatsächlich vorausschauende Finanzierung liegen laut einer Studie aus dem Jahr 2019 bei weniger als einem Prozent der internationalen humanitären Hilfe. Ein aktuellerer Bericht²⁶ ergab, dass die fünf größten humanitären Fonds eindeutig als ›vorausschauend‹ bezeichnete Maßnahmen 2021 mit maximal 45,8 Millionen US-Dollar finanzierten, ein leichter Anstieg²⁷ von mit 41,5 Millionen US-Dollar im Jahr 2020. Wenn wichtige Geber ihren Verpflichtungen folgen, wird dieser Betrag weiter steigen. Dazu zählt das Auswärtige Amt, das in diesem Jahr fünf Prozent der

Das Streben nach Innovation kann durch eine mangelnde Risikobereitschaft gebremst werden und sogar schaden.

jährlichen humanitären Ausgaben für vorausschauende Maßnahmen bereitstellen möchte.²⁸

Doch selbst wenn dieses Ziel erreicht wird, reicht das kurzfristig nicht. Finanzierungsmechanismen wie indexbasierte Versicherungen oder Katastrophenbonds, die zumindest im humanitären System tatsächlich innovativ sind und Ansätze der Katastrophenrisikofinanzierung mit vorausschauenden Maßnahmen verbinden, machen quantitativ bisher kaum einen Unterschied.²⁹ Auch wenn die

²⁰ Monika Krause, *The Good Project: The Field of Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*, Chicago 2014.

²¹ Sarah Collinson/Samir Elhawary, *Humanitarian Space: A Review of Trends and Issues*, HPG Reports 32, London 2012, odi.org/en/publications/humanitarian-space-a-review-of-trends-and-issues/

²² Kristin Sandvik, *Now is the Time to Deliver: Looking for Humanitarian Innovation's Theory of Change*, Journal of European Public Policy (JEPP), 2/2017, doi.org/10.1186/s41018-017-0023-2

²³ Ben Ramalingam/Kim Scriven/Conor Foley, *Innovations in International Humanitarian Action*, Kapitel 3, 2009, www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnap-rha-2009.pdf

²⁴ OCHA, *Centre for Humanitarian Data, Data Requirements for Anticipatory Action*, 17.2.2022, centre.humdata.org/data-requirements-for-anticipatory-action/

²⁵ Auswärtiges Amt, *Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland 2019–2023*, Berlin 2019, www.auswaertiges-amt.de/blob/2213660/883ab41fbcbf2bb5cc2d0d499bcae736/strategie-huhi-data.pdf

²⁶ Marie Wagner, *State of Play on Early Action 2022, Risk-informed Early Action Partnership*, Genf 2023, www.early-action-reap.org/early-action-state-play-2022

²⁷ Zoë Scott, *Finance for Early Action. Tracking Commitments, Trends, Challenges & Opportunities*, Risk-informed Early Action Partnership, Genf 2022, www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-06/20220613_Finance%20for%20Early%20Action_FINAL.pdf

²⁸ Auswärtiges Amt, *Handeln bevor die Katastrophe eintritt: Wie vorausschauende humanitäre Hilfe Leben rettet und Kosten senkt*, Feature Vorausschauende humanitäre Hilfe, 2022.

²⁹ InsuResilience Sectoral Community, *Linking Anticipatory Action to Risk Financing*, 2023, www.insuresilience.org/wp-content/uploads/2023/02/2023-02_Sectoral-Community-AA-DRF_Compendium-Think-Pieces.pdf

Notwendigkeit vorausschauenden Handelns intuitiv überzeugt, bleibt das Dilemma bestehen, dass dramatische Auswirkungen aufmerksamkeitswirksamer und einfacher zu vermitteln sind als verhinderte Katastrophen. Geber und humanitäre Akteure müssen ständig auf die zahlreichen bereits existierenden Krisen reagieren, was es erschwert, Verantwortlichkeitsstrukturen zu etablieren, nicht rechtzeitig gehandelt zu haben.

Reformdebatten voranbringen

Wenn dennoch von zunehmenden Mitteln ausgegangen wird, sodass vorausschauende humanitäre Maßnahmen skaliert werden können, müssen alle Akteure die jahrzehntelangen Reformbemühungen weiterdenken. Denn die politische Entscheidung, vorausschauende Finanzierung zu ermöglichen, ist eine notwendige Bedingung, keine Erfolgsgarantie. Der Erfolg, eine Lücke im Katastrophenmanagement zu schließen und mehr Leben zu retten, hängt von der koordinierten Zusammenarbeit über das humanitäre Feld hinaus ab (Nexus) und damit teilweise von der neuen Verhandlung von Territorien und Mandaten, Flexibilität in der Finanzierung und

Lokalisierung. Gleichzeitig lassen sich genau diese Elemente vorausschauend besser umsetzen: Erstens können beim frühzeitigen Planen die Expertise und Finanzierungskanäle von Entwicklungs-, Klima- und Friedensakteuren einbezogen werden. Darüber hinaus gelten, zweitens, die Notfallpläne über mehrere Jahre, sodass Finanzierungszusagen mehr Planungssicherheit geben. Drittens können lokale Behörden und Vertretergruppen der betroffenen Bevölkerung im Voraus identifiziert und bei der Entwicklung und Umsetzung der vorausschauenden Notfallpläne direkt einbezogen werden. Lokalisierung heißt hier konkret, Finanzierungsentscheidungen, Frühwarnmechanismen und Notfallpläne an bestehende lokale Frühwarnsysteme, Kommunikationskanäle und soziale Sicherungsnetze zu koppeln. Dabei sollten alle Akteure hinterfragen, wie gerecht die Produktion³⁰ von und der Zugang zu Daten ist, denn werden lokales Wissen und Praktiken übergangen, kann dies globale Auswirkungen haben.³¹

Der Ansatz der vorausschauenden humanitären Hilfe ist kein Allheilmittel oder Ersatz für reaktive Maßnahmen nach Eintreten einer Katastrophe, denn nicht alle Krisen lassen sich vorhersagen. Aber wenn ihn mehr Akteure in einem deutlich größeren Umfang als bisher verfolgen, kann er eine Lücke auf dem zeitlichen und finanziellen Spektrum füllen und eine Brücke schlagen zwischen verschiedenen Akteursgruppen, weil er eine frühzeitige Planung basierend auf Daten und Risikoanalysen und bessere Koordinierung voraussetzt. Dadurch leistet er einen entscheidenden Beitrag zu den Prioritäten des ›Grand Bargain‹ – und bringt wirkliche Innovation im Bereich der Koordinierung, Qualität von Finanzierung und Lokalisierung voran. Es geht nicht um einen gerechteren Ansatz der Lokalisierung willen, sondern um ein anderes Verständnis von echter Innovation: Notfallpläne vorausschauend zu entwickeln, bietet die einzigartige Möglichkeit, die betroffene Bevölkerung, staatliche und nichtstaatliche Akteure in jeden Schritt einzubeziehen und Finanzierungssysteme zu durchdenken. Ähnlich dem Wandel im Bereich der Bargeldtransfers und dem zunehmend etablierten Hinterfragen »Warum nicht Bargeld?«³², sollten humanitäre Akteure und Geber deswegen stärker für das Nichthandeln zur Verantwortung gezogen werden und sich fragen »Warum nicht vorausschauend?«.

English Abstract

Marie Wagner

Innovation: a Question of Time pp. 64–68

Anticipatory humanitarian action closes a crucial time gap in the disaster management and response cycle and can thus save more lives and livelihoods in a more dignified way – if it is continuously scaled-up based on evidence gathered. But the success of the approach depends not only on increasing financial pledges. It would be truly innovative to also clarify accountability structures for not acting in an anticipatory way and to consistently link it to longstanding humanitarian reform endeavors: ensuring coordination and cooperation within the humanitarian sector and with neighboring fields, enhancing the quality of funding, and embedding localization efforts.

Keywords: Finanzen/Finanzierungsfragen, Humanitäre Hilfe/Katastrophenhilfe, Katastrophen/-schutz, Klimawandel, UN-Reform, finance/funding issues, humanitarian aid/disaster relief, disaster/protection, climate change, UN reform

³⁰ James Geogarakis, Exploring Southern-led Evidence Informed Policy and Practice, Institute of Development Studies, 18.2.2022, www.ids.ac.uk/opinions/exploring-southern-led-evidence-informed-policy-and-practice/

³¹ Klimawandeldaten von internationalen Institutionen weisen teilweise erhebliche geografische Lücken auf, vor allem in Afrika und Lateinamerika, siehe etwa Nina Hunter et al., Reuters' Hot List of Climate Scientists is Geographically Skewed: Why This Matters, The Conversation, 15.6.2021, theconversation.com/reuters-hot-list-of-climate-scientists-is-geographically-skewed-why-this-matters-161614

³² Martin Quack/Ralf Südhoff, Humanitäre Hilfe in Syrien: Krise der Innovationen, VN, 67. Jg., 3/2019, S. 111–116.

Der ACABQ zwischen Spannungen und Reformunfähigkeit

Seit 77 Jahren spielt der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der Vereinten Nationen (ACABQ) eine zentrale Rolle im UN-Haushaltsverfahren. Während der Budgetprozess im Laufe der Zeit mehrfach grundlegend verändert wurde, hat der ACABQ bisher allen Reformansätzen für zeitgemäße Arbeitsmethoden widerstanden.



Udo Fenchel

ist seit dem Jahr 2020 Mitglied des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der Vereinten Nationen (ACABQ). Im November 2022 wurde er von der Generalversammlung für eine zweite dreijährige Amtszeit wiedergewählt.

✉ udo.fenchel@un.org

Während der Schlussdebatte über den Vorschlag des Generalsekretärs zum regulären Haushalt der Vereinten Nationen für das Haushaltsjahr 2023 meldete sich der Vertreter der Europäischen Union (EU) mit einem eindringlichen Appell zu Wort: »Der ACABQ sollte auch eine Bilanz der sehr schwierigen Debatten ziehen, mit denen der [Fünfte] Ausschuss bei einigen seiner Empfehlungen konfrontiert war [...], da mehrere Empfehlungen nicht konsensfähig waren. Mehrere Delegationen seien nicht in der Lage gewesen, in den Empfehlungen des ACABQ zu den überarbeiteten Voranschlägen für den Menschenrechtsrat einen annehmbaren Weg und Kompromiss zu sehen.«¹ Was war geschehen?

Technische Fragen, politisches Umfeld

Die Beratungen zum ordentlichen UN-Haushalt verlangen allen Beteiligten – dem UN-Sekretariat, den Mitgliedstaaten und dem 21 Mitglieder umfassenden Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Ad-

ministrative and Budgetary Questions – ACABQ) – schon unter normalen Umständen einiges ab.² So sind formelle und informelle Zusammenkünfte und Beratungen des Fünften Hauptausschusses der UN-Generalversammlung für Verwaltung und Haushalt abends und am Wochenende im Dezember und unmittelbar vor Weihnachten eher die Regel als die Ausnahme. Die Verhandlungen über den Budgetvorschlag für das Haushaltsjahr 2023 gingen über diesen üblichen Rahmen jedoch noch hinaus. Zum zweiten Mal nach dem Jahr 2020 überhaupt kam am 30. Dezember 2022 eine Verständigung der Mitgliedstaaten zum Haushaltsvorschlag des Generalsekretärs erst nach Weihnachten zustande. Besonders kontroverse Diskussionen ergaben sich um die Reform des Haushaltsverfahrens und den Übergang von einem Zweijahreshaushalt auf den einjährigen Haushaltszyklus sowie die Finanzierung der Aktivitäten des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR). Hierzu hatte der UN-Generalsekretär den Vorschlag unterbreitet, unter bestimmten Voraussetzungen wiederkehrende Mandate des Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) bereits im regulären Budget abzubilden (sogenannte Vorverteilung oder Frontloading) und nicht, wie gegenwärtig üblich, über einen jährlich neu zu verhandelnden Nachtragshaushalt zu finanzieren.³

Die Empfehlungen des ACABQ sahen dazu Folgendes vor: Bei der nach dreijähriger Testphase vorgeschlagenen Umstellung des Haushaltsverfahrens auf den einjährigen Haushaltszyklus – eines der zentralen Elemente der von UN-Generalsekretär António Guterres im Jahr 2017 angestoßenen Managementreform – vermied der Ausschuss eine konkrete Empfehlung. Stattdessen überließ er die

¹ UN Doc. GA/AB/4414 v. 30.12.2022.

² Weitere Beteiligte und kurze Übersicht zum Budgetprozess und seiner Reformbedürftigkeit bei Ronny Patz/Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*, Oxford 2019, S. 140ff.

³ Sogenannte »Revised Estimates«, Art. 2.8 und 2.9 der Finanzordnung und Finanzvorschriften der Vereinten Nationen.

abschließende Bewertung dieser Frage als politische Angelegenheit der Generalversammlung.⁴ Ein solches Vorgehen ist in derartigen Themen von großer Tragweite für den ACABQ durchaus üblich. Allerdings ließe sich auch argumentieren, dass die fachliche Bewertung der Grundregeln des UN-Haushaltsverfahrens zum ›Brot-und-Butter‹-Geschäft des Ausschusses gehören sollte.

Die fachliche Bewertung der Grundregeln des UN-Haushaltsverfahrens sollte zum ›Brot-und-Butter‹-Geschäft des Ausschusses gehören.

Zum ›Frontloading‹-Vorschlag des Generalsekretärs enthielt der Bericht des ACABQ hingegen eine relativ deutliche Empfehlung gegen ein solches Vorgehen zum jetzigen Zeitpunkt. Stattdessen empfahl er eine weitere Prüfung der dem Vorschlag zugrundeliegenden Kriterien wie die zu berücksichtigenden Mandate, die Haushaltsauswirkungen und etwaige Effizienzsteigerungen oder Einsparungen.⁵

Wie war es einerseits zu einer derart zurückgenommenen ACABQ-Empfehlung beim künftigen Haushaltszyklus gekommen? Und warum bezog der Ausschuss andererseits eine so dezidiert ablehnende Haltung?

Blick in den Maschinenraum

Im Jahr 1946 setzte die UN-Generalversammlung den ACABQ ein und betraute ihn mit seinem bis heute in den Grundzügen unverändert gebliebenen Beratungsmandat in Verwaltungs- und Haushaltsfragen.⁶ Dieses ergibt sich aus den Regeln 155 bis 157 der Verfahrensordnung der Generalversammlung, den einschlägigen Bestimmungen der Finanzordnung und -vorschriften der UN und entsprechenden Mandatsanpassungen durch die Generalversammlung.⁷ Eine wichtige Erweiterung des

ACABQ-Portfolios erfolgte im Jahr 1980 durch die Generalversammlung.⁸ Seitdem kann der Generalsekretär Posten ab der Direktorenebene (D-1 und höher), die durch freiwillige Beiträge finanziert werden, nur im Einvernehmen mit dem Ausschuss einrichten. Dies ist eine wichtige Durchbrechung der Grundannahme, dass der ACABQ seine Kernkompetenz im Bereich der durch Pflichtbeiträge finanzierten UN-Aktivitäten ausübt. Die Frage, ob der Ausschuss einen stärkeren Fokus auf die Prüfung freiwillig finanzierter Aufgaben legen sollte, ob er dazu möglicherweise sogar einen »moralischen Anspruch« hat,⁹ wird kontrovers diskutiert. Insbesondere die großen Geberländer, deren freiwillige Beiträge oftmals mit einer Zweckbindung versehen sind (›Earmarking‹), lehnen eine stärkere Einbindung des ACABQ diesbezüglich ab. Zuletzt spielte dieses Thema bei den Beratungen der Generalversammlung zum ordentlichen UN-Haushalt für das Jahr 2023 eine prominente Rolle.¹⁰

Wenngleich der Aufgabenzuschnitt des Ausschusses seit seiner Einrichtung vor 77 Jahren im Wesentlichen gleichgeblieben ist, hat sich die Zahl der Mitglieder in dieser Zeit mehrfach erhöht. Im Jahr 1961 stieg die Zahl der Mitglieder von neun auf zwölf, 1971 auf 13 und im Jahr 1977 auf 16. In der Zeit von 1977 bis 2020 blieb die Mitgliederzahl des ACABQ konstant, obwohl die Zahl der UN-Mitgliedstaaten von 147 auf 193 stieg. Dies und der Umstand, dass der ACABQ auch nach dem von Guterres angestoßenen Reformprozess zum UN-Haushaltsverfahren eine zentrale Rolle spielt, dürfte das Drängen auf eine ausgeglichene Repräsentanz der fünf Regionalgruppen im Ausschuss verstärkt haben. So kam es, dass die Generalversammlung am 14. Januar 2020 die vorerst letzte Erhöhung der Mitgliederzahl auf 21 beschloss.¹¹ Der Entscheidung vorausgegangen war eine hitzige Debatte über die Zulässigkeit und den Inhalt des von Palästina für die Gruppe der 77 (G77) und China eingebrachten Resolutionsentwurfs. Nach einer streitigen Abstimmung, die den in Haushaltsangelegenheiten üblichen Konsens außer Acht ließ, standen die neue Mitgliederzahl und die Verteilung der einzelnen Mitglieder auf die

⁴ UN Doc. A/77/7/Add.20 vom 17.11.2022, Art. 59, S. 17.

⁵ UN Doc. A/77/7 vom 18.8.2022, Art. VI.10, S. 274.

⁶ UN Doc. A/RES/14(II)A v. 13.2.1946.

⁷ Überblick bei Wolfgang Münch, Experten für den Interessenausgleich, Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN), 44. Jg., 2/1996, S. 45.

⁸ UN-Dok. A/RES/35/217 v. 17.12.1980.

⁹ Münch, Experten für den Interessenausgleich, a.a.O. (Anm. 7), S. 49.

¹⁰ UN-Dok. A/RES/77/262, S. 22: »29. Also takes note of paragraph 75 of the report of the Advisory Committee, and stresses that all extrabudgetary posts must be administered and managed with the same rigour as regular budget posts;«. Das ›Taking Note‹ der Generalversammlung zu einer Empfehlung des ACABQ bedeutet im Sprachgebrauch der Vereinten Nationen deren Ablehnung.

¹¹ UN Doc. A/74/267 v. 14.1.2020.

fünf Regionalgruppen fest. Die afrikanische und die asiatisch-pazifische Gruppe sind nunmehr mit jeweils fünf Mitgliedern vertreten (zuvor drei und vier). Die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten verfügt über vier Mitglieder (zuvor drei). Drei Mitglieder stellt die Gruppe der osteuropäischen Staaten (vormals zwei). Die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten, die mit Ausnahme von China die meisten großen Beitragszahler umfasst, blieb unverändert bei vier Mitgliedern. Zwar werden die Ausschussmitglieder individuell als Finanzsachverständige von der Generalversammlung gewählt und repräsentieren nach allgemeinem Verständnis nicht die sie zur Wahl aufstellenden Mitgliedstaaten.¹² Es ginge aber an der Lebenswirklichkeit vorbei, den mit der letzten ACABQ-Erweiterung verbundenen Einflussverlust der größeren Beitragszahler zu ignorieren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das jahrzehntelang bestehende Verständnis, wonach die UN in Haushaltsangelegenheiten im Konsens entscheiden, noch gilt. Und diese Frage besteht unabhängig davon, dass Mitgliedstaaten wie China, Indien, Japan, Russland und die USA aus unterschiedlichen Gründen darauf bedacht sind, (fast) ständig ein Mitglied mit ihrer jeweiligen Nationalität in den ACABQ zu entsenden.¹³

Kontroversen nehmen zu

Der ACABQ verfügt in seiner jetzigen Konfiguration über eine grundsätzlich die Mitgliedschaft besser abbildende regionale Bandbreite – die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten ist nunmehr leicht unterrepräsentiert. Dies war das Hauptziel des Erweiterungsbegehrens der G77 und Chinas, die das Ziel einer »breiten geografischen Vertretung« als übergeordnetes Prinzip postulierten, dem andere Erwägungen wie die Arbeitsmethoden des Ausschusses und das Dienstverhältnis seiner Mitglieder unterzuordnen seien.¹⁴ Ganz anders sahen das die Gegner der Erweiterung. Neben der Verletzung des Konsensgedankens in Haushaltsangelegenheiten bemängelten sie die von ihnen erwarteten negativen Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung, etwa durch eine weiter verspätete

Vorlage der ACABQ-Berichte.¹⁵ Festzustellen bleibt, dass nach der Erhöhung der Mitgliederzahl im Jahr 2021 die ACABQ-Sitzungsperiode um vier Wochen auf 43 Wochen pro Jahr ausgedehnt wurde. Zudem deuten die Statistiken des UN-Sekretariats auf eine signifikante Zunahme der Mitgliederfragen und einen höheren Aufwand für deren Beantwortung hin. Bemängelt wird auch die so wahrgenommene Praxis einiger Mitgliedstaaten, nicht technisch argumentierende Finanzsachverständige in den ACABQ zu entsenden, sondern auf erfahrene und in zahllosen politischen Debatten im Fünften Ausschuss gestählte Delegierte zurückzugreifen. Der implizite Vorwurf lautet hier, dass der ACABQ durch die Hintertür zu einem kleinen Fünften Ausschuss umgebaut werden soll. Bereits vor der Erweiterung wurde kritisiert, dass es zu Überschneidungen und Dopplungen in der Arbeit zwischen ACABQ und Fünftem Ausschuss kommt und eine klare Trennung zwischen beiden Ausschüssen nicht mehr zu erkennen ist.¹⁶

Wegen der besonderen Dynamik oder je nach Sichtweise Trägheit des UN-Haushaltsprozesses, in dem die Empfehlungen des ACABQ oftmals als Grundlage der Entscheidungsfindung im Fünften Ausschuss dienen, verfügen die ACABQ-Berichte weiterhin über mehr Gewicht als ihnen im einen

Empfehlungen des ACABQ werden von vielen Mitgliedstaaten eher als Notlösung empfunden.

oder anderen Fall aufgrund der darin enthaltenen technischen Expertise vielleicht zugebilligt werden sollte. Fakt ist, dass die Mitgliedstaaten und die aus ihnen bestehenden Regionalgruppen nur mit sehr viel Verhandlungsaufwand zu anderen Ergebnissen kommen, als sie in den Berichten des ACABQ vorschattiert werden. Dabei werden Empfehlungen des ACABQ von vielen Mitgliedstaaten oftmals nicht als kleinster gemeinsamer Nenner akzeptiert, sondern eher als Notlösung empfunden, die nur noch einem Zustand ganz ohne Verhandlungsergebnis vorgezogen wird.

¹² Siehe Regel 156 der Verfahrensordnung der UN-Generalversammlung.

¹³ Münch, Experten für den Interessenausgleich, a.a.O. (Anm. 7), S. 46.

¹⁴ G77, Statement, 14.1.2020, www.g77.org/statement/getstatement.php?id=200114

¹⁵ Stellvertretend der Debattenbeitrag der USA, United States Mission to the United Nations (USUN), Remarks at a General Assembly Plenary Meeting on Agenda Item 123: Strengthening the UN System, 14.1.2020, usun.usmission.gov/remarks-at-a-general-assembly-plenary-meeting-on-agenda-item-123-strengthening-the-un-system-enlargement-of-acabq/

¹⁶ Independent Expert Panel Report, Because Process Matters, Groundwork for a Reform of Planning and Budgeting at the United Nations, August 2014, S. 48, www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/20170228-because-process-matters.pdf

In der Diskussion mit UN-Akteuren fällt auf, dass außerhalb des ACABQ nicht viel über seine Arbeitsweise und den internen Entscheidungsfindungsprozess bekannt ist. Das ist überraschend und nachvollziehbar zugleich. Überraschend ist es deshalb, weil der Ausschuss seine wichtige Rolle im UN-Haushaltsprozess bereits unmittelbar nach Gründung der Organisation erhielt und insofern genug Zeit für die Herausbildung eines entsprechenden Verständnisses über die seine Arbeit leitenden Prozesse bestanden haben sollte. Nachvollziehbar ist die verbreitete Unsicherheit im Umgang mit dem ACABQ aufgrund eingeschränkter Möglichkeiten zur Erkenntnisgewinnung. So gibt es

Als problematisch erachtet wird, dass der ACABQ über keine Verfahrensordnung verfügt.

über die veröffentlichten ACABQ-Berichte hinaus wenig offizielles Schriftgut, das sich für die Herausbildung eines besseren Verständnisses der Ausschussarbeit eignen würde.¹⁷ Zudem tagt der Ausschuss nicht-öffentlich und über seine Sitzungen werden keine Protokolle angefertigt.

Von Vielen als problematisch erachtet wird, dass der ACABQ über keine Verfahrensordnung verfügt. Die UN-systemweit tätige Gemeinsame Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit – JIU) erhielt zehn Jahre nach ihrer testweisen Einrichtung erst im Jahr 1976 durch die Generalversammlung ihr Statut.¹⁸ Die Internationale Kommission für den Öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC), die sich für das gesamte UN-System um die Festlegung von Standards für das Entgeltsystem kümmert, verfügt seit dem Jahr 1974 über ein eigenes Statut.¹⁹ Dass die Geschäftsordnung der UN-Generalversammlung für die Arbeitsprozesse des ACABQ entsprechend gilt, wird vertreten,²⁰ in der praktischen Ausschussarbeit spielt diese jedoch mit Ausnahme der rudimentären Grundregeln 155 bis 157 keine Rolle. Auch ein Personalstatut oder einen Verhaltenskodex gibt es nicht.

Der weitere Arbeitsprozess

Unter dem Eindruck der COVID-19-Pandemie diskutierte der ACABQ im Jahr 2021 über die Einführung sogenannter vorläufiger allgemeiner Leitlinien für Sitzungen während der Homeoffice-Phase und vorläufige Fragen von Interesse. Kodifiziert sind diese Richtlinien nicht. Es gibt keine entsprechende Entscheidung der Generalversammlung und auch keine Veröffentlichung etwa auf der Webseite des Ausschusses.²¹ Immerhin enthalten die Richtlinien einen deskriptiven Überblick der verschiedenen Erörterungsstufen des ACABQ zu den Berichten des UN-Generalsekretärs.

Im ersten Schritt – der Anhörung – erfolgt die förmliche Einbringung des jeweiligen Berichts durch die Vertreterinnen und Vertreter des Generalsekretärs. Seit Beginn der Pandemie kann die Anhörung in Präsenz oder per Videokonferenz stattfinden. Die ACABQ-Mitglieder stellen mündliche Fragen, auf die das Sekretariat mündlich antwortet. Im Anschluss können die Mitglieder ihre Fragen schriftlich an das Exekutivsekretariat des ACABQ übermitteln, das die Fragen gebündelt an das UN-Sekretariat zur Beantwortung weiterleitet.

Auf der Basis der schriftlichen Antworten des Sekretariats und einer vom Vorsitzenden aufbereiteten Zusammenfassung (Executive Note) kommt der ACABQ in der zweiten Stufe seines Erörterungsprozesses für die Exekutivsitzen (Executive) zusammen. Diese Sitzung ist der wichtigste Abschnitt im Arbeitsablauf des Ausschusses, da hier die inhaltliche Auseinandersetzung zu dem jeweiligen Bericht des Generalsekretärs stattfindet. Jedes der 21 Mitglieder erhält die Möglichkeit, seine durch das Studium der Sekretariatsantworten gewonnenen Erkenntnisse zu erklären und die auf dieser Grundlage geformte Sichtweise zu vertreten. Dabei erfolgt in aller Regel keine Diskussion zwischen den Mitgliedern. Eigentliches Ziel ist es, den Vorsitzenden von den eigenen Argumenten zu überzeugen. Schließlich ist es am Ende der Exekutivsitzen der Vorsitzende als *primus inter pares*, der die Ergebnisse der Erörterungen zusammenfasst und damit das inhaltliche Gerüst des jeweiligen ACABQ-Berichts vorgibt. Der ACABQ stimmt nicht über inhaltliche Fragen ab.²² Auch gibt es im

¹⁷ Eine interessante Zusammenstellung vieler anekdotischer Begebenheiten und Entwicklungen enthält das Buch des langjährigen ACABQ-Vorsitzenden Conrad S. M. Mselle: *The Anatomy of Decay. A United Nations Memoir*, Minneapolis 2011.

¹⁸ JIU, Statute, www.unjiu.org/content/statute

¹⁹ ICSC, Statute and Rules of Procedure, icsc.un.org/Resources/General/Publications/statute.pdf

²⁰ Münch, Experten für den Interessenausgleich, a.a.O. (Anm. 7), S. 49; Independent Expert Panel Report, *Because Process Matters*, a.a.O. (Anm. 16), S. 45.

²¹ ACABQ, www.un.org/ga/acabq/node/114

²² Die einzigen strittigen und damit einzigen Abstimmungen überhaupt finden im ACABQ gegen Ende der Sitzungsperiode im Dezember statt. Dann bestimmen die ACABQ-Mitglieder in geheimer Wahl aus ihrer Mitte heraus einen Vorsitz und zurzeit drei stellvertretende Personen.

Ausschuss kein wirkliches Konsensprinzip.²³ Herausgebildet hat sich vielmehr die Praxis, dass der Vorsitzende das Ergebnis der Exekutivsitzen auf der Basis des subjektiven Standards des in seinen Augen bestehenden überwiegenden Anteils der Ansichten zusammenfasst. Leider ist es dadurch unmöglich, eine facettenreiche Auseinandersetzung wirklichkeitsgetreu wiederzugeben, da abweichende Meinungen weder in einem Protokoll noch in einem Sondervotum schriftlich festgehalten werden. Zwar ist der ACABQ ein Kollegialorgan, allerdings spricht der Ausschuss stets nur mit einer Stimme. Und diese Stimme ist unter den gegenwärtigen Voraussetzungen bisweilen nur diejenige seines jeweiligen Vorsitzenden.

Die dritte Stufe im ACABQ-Arbeitsprozess ist das sogenannte Entwerfen (Drafting). Auf der Basis der mündlichen Zusammenfassung des Vorsitzenden am Ende der Exekutivsitzen erstellt das Exekutivsekretariat des ACABQ einen schriftlichen Berichtsentwurf. In einer gemeinsamen Sitzung gehen die Mitglieder den Entwurf Absatz für Absatz durch und können Änderungsvorschläge unterbreiten. So können inhaltliche Aspekte stärker betont oder auch weniger hervorgehoben werden. Neue substantielle Argumente sollen nicht mehr eingebracht werden. Die Wiedereröffnung der Exekutivsitzen gilt als verpönt. Nach diesem dreistufigen Prozess erfolgt noch eine technische und editorische Durchsicht durch das UN-Sekretariat. Danach wird der Bericht für die Erörterung im Fünften Ausschuss veröffentlicht.

fach Ansätze für eine ACABQ-Reform. So schlug eine Gruppe unabhängiger Sachverständiger im Jahr 2014 vor, langfristig die Funktionen des ACABQ und des Programm- und Koordinierungsausschusses (Committee for Programme and Coordination – CPC) in einem neuen Beratenden Ausschuss für Haushalte und Programme zu bündeln. Dieser neue Ausschuss sollte nach Ansicht der Sachverständigen auch eine eigene Verfahrensordnung bekommen. Kurzfristig befürwortete die Gruppe die Einführung von Maßnahmen zur Amtszeitbegrenzung und Verbesserung der Qualifikation der Mitglieder sowie eines Verhaltenskodex.²⁴ Im Jahr 2015 veröffentlichte der damalige Vorsitzende des ACABQ einen Bericht, der detailliert auf unterschiedliche Aspekte der Diskussion um die Arbeitsmethoden, ein Personalstatut und einen Verhaltenskodex für die Ausschussmitglieder einging.²⁵ Neben Vorschlägen zur Verbesserung der Effizienz der Ausschussarbeit enthielt der Bericht auch einen komplett ausgearbeiteten Verhaltenskodex. Weder die Vorschläge der Sachverständigengruppe noch der Bericht des ACABQ-Vorsitzenden führten zu greifbaren Ergebnissen. Zuletzt keimte etwas Reformhoffnung auf, als die G77 und China im Zusammenhang mit der von ihnen per streitiger Abstimmung in der Generalversammlung durchgesetzten ACABQ-Erweiterung im Jahr 2020 anboten, dass über die Arbeitsmethoden des Ausschusses und das Anstellungsverhältnis seiner Mitglieder gesondert verhandelt werden könne.²⁶ Leider verlief auch diese Initiative im Sande.

Reformdruck steigt nach 77 Jahren

Während der ACABQ seine Arbeitsmethoden weitgehend selbst bestimmen kann und dies vielleicht auch können sollte, stößt diese Art der Selbstregulierung im Hinblick auf ein mögliches Personalstatut und einen Verhaltenskodex an ihre Grenzen. Ähnlich wie das Haushaltsverfahren selbst steht auch der ACABQ unter einem gehörigen Reformdruck. Anders als die Behandlung des ordentlichen UN-Haushalts, die im Laufe der Jahrzehnte mehrfach angepasst wurde, widersteht der ACABQ diesem Wandel erstaunlich hartnäckig.

Abgesehen von den hier beschriebenen vier Erweiterungsrounds hat sich der ACABQ in den 77 Jahren seines Bestehens strukturell wenig verändert. In der jüngeren Vergangenheit gab es mehr-

English Abstract

Udo Fenchel

The ACABQ Between Tensions and Inability to Reform pp. 69–73

Throughout the 77 years of its existence the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ) has maintained its crucial role in the UN budgetary process. Its recommendations and observations on the financial and administrative management of the UN contribute to the efficient and effective use of the UN's resources, and support the achievement of the organization's goals and objectives. Different from the UN's budgetary process itself, the ACABQ has so far withstood any reform efforts to modernize its working methods or decision-making process.

Keywords: Finanzierungsfragen, Haushalt/Verwaltung, Mitgliedschaft, UN-Reform, Financing issues, budget/administration, membership, UN reform

²³ Anders: Klaus Hüfner, *Financing the United Nations – An Introduction*, Berlin 2019, S. 31.

²⁴ Independent Expert Panel Report, *Because Process Matters*, a.a.O. (Anm. 17), S. 45f.

²⁵ UN Doc. A/70/544 v. 6.11.2015.

²⁶ G77, a.a.O. (Anm. 14).

Ein Sondertribunal zur Aggression gegen die Ukraine? Ja.

Prof. Dr. Dr. h.c. Anne Peters ist Direktorin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Dr. Robert Stendel ist dort Referent. Sie plädieren für ein Sondertribunal auf Grundlage eines Abkommens zwischen Ukraine und Europarat.



Anne Peters
Foto: Anna Logue



Robert Stendel
Foto: Christos Kypraios

Ein Sondertribunal ist am besten geeignet, um der Unterminierung der völkerrechtlichen Friedensordnung entgegenzutreten.

»Niemand darf im 21. Jahrhundert einen Angriffskrieg führen und dabei straflos bleiben.« Den Worten der Außenministerin Annalena Baerbock vor der Haager Akademie für Völkerrecht wäre wenig hinzuzufügen, wenn der Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC) über die russische Aggression entscheiden könnte. Jedoch ist dieser weder zuständig noch ist eine Reform seines Statuts derzeit wahrscheinlich. Daher bedarf es eines Sondertribunals. Eine Kooperation zwischen Europarat und Ukraine ist eine legitime Strategie, die Beteiligten an der russischen Aggression zur Rechenschaft zu ziehen.

Ein Haupteinwand gegen ein Sondertribunal über die russische Aggression ist, dass mit zweierlei Maß gemessen werde: Der ehemalige US-Präsident George W. Bush und der frühere britische Premierminister Tony Blair mussten sich nicht für die Irak-Invasion im Jahr 2003 verantworten, ebenso wenig die Staatsoberhäupter der NATO-Mitglieder für den Einsatz in Jugoslawien im Jahr 1999. Warum nun der russische Präsident Wladimir Putin? Eine Verankerung des Tribunals im Europarat entgeht diesem Vorwurf: Der Europarat war und ist für die USA nicht zuständig. Zudem unterscheidet den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine von Irak und Jugoslawien, dass hier ein Mitglied des Europarats ein anderes überfallen hat. Diese Situation rechtfertigt, dass eine nach ihrer Satzung der »Festigung des Friedens« in Europa dienende Organisation diesen »Krieg gegen die gemeinsame europäische Friedensordnung« (Baerbock) strafrechtlich aufarbeitet, aber keinen anderen.

Nach geltendem Völkerrecht ist die russische Führung um Präsident, Ministerpräsident und Außenminister vor staatlichen Gerichten immun, selbst bei schwersten Kriegsverbrechen. Es gefährdet die internationale Stabilität, wenn ein Staat über fremde Staatsorgane richtet. Die Immunität greift je-

doch nicht vor internationalen Gerichten, weil diese die Strafgewalt der internationalen Gemeinschaft ausüben. Wann ist ein Sondertribunal hinreichend »international«? Ein Tribunal aufgrund einer Resolution der UN-Generalversammlung wäre es. Aber eine breite Mehrheit der UN-Mitglieder wird kaum dafür stimmen. Schon der Resolution, die »nur« gefordert hat, Russland zur Verantwortung zu ziehen, stimmten lediglich 94 der 193 UN-Mitgliedstaaten zu. Für die jüngste Resolution vom 23. Februar 2023 zum russischen Angriffskrieg stimmten zwar 141 Staaten, diese nennt aber bezeichnenderweise das Verbrechen der Aggression nicht.

Besser sieht es im Europarat aus. Eine Zustimmung aller 46 Mitglieder ist wahrscheinlich. Eine regionale Legitimation ist zwar nicht ideal, wäre aber ausreichend, um dem Vorwurf der Siegerjustiz zu entgehen. Schließlich geht es um eine Aggression in Europa. Und 46 Staaten wären immerhin fast ein Viertel aller Staaten der Erde. Aber könnte ein solches europäisches Tribunal die Immunität der Angeklagten durchbrechen? Durchaus, da sich in Europa eine regionale Immunitätsausnahme für das Verbrechen der Aggression herauszubilden scheint. Die große Mehrheit der Mitglieder des Europarats bestraft den Angriffskrieg, so auch die Ukraine und Russland. 28 haben außerdem einer Strafverfolgung der Aggression durch den ICC zugestimmt.

Es ist nicht ratsam, im kurzfristigen Interesse der Stabilität und scheinbaren Befriedung ein so massives Verbrechen ungesühnt zu lassen. Den Urhebern muss signalisiert werden, dass sie zur Verantwortung gezogen werden, sobald sie verhaftet sind. Zusätzlich sollte Deutschland dafür werben, die Zuständigkeit des ICC für Aggressionen zu erweitern. Bis dahin ist ein Sondertribunal aufgrund eines Abkommens zwischen Europarat und Ukraine die beste aller realistischen Optionen, um der Unterminierung der völkerrechtlichen Friedensordnung hier und jetzt entgegenzutreten.

Ein Sondertribunal zur Aggression gegen die Ukraine? Nein.

Prof. Dr. Dr. h.c. Kai Ambos ist ord. Professor für Straf- und Strafprozessrecht, Rechtsvergleichung, internationales Strafrecht und Völkerrecht an der Universität Göttingen sowie Richter am Sondertribunal für Kosovo in Den Haag. Er hat kritische Rückfragen.

Die Einsetzung eines Sondertribunals für den russischen Angriffskrieg in der Ukraine ist mit zahlreichen Problemen verbunden.¹ Das Hauptproblem ist die Legitimation eines solchen Tribunals, vor allem aus Sicht des Globalen Südens. Sie könnte allenfalls durch eine entsprechende Resolution der UN-Generalversammlung erreicht werden, die im Rahmen ihrer besonderen Vereint für den Frieden-Zuständigkeit handeln müsste. Allerdings kann derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass eine solche Resolution die gleiche Unterstützung wie vorangegangene Resolutionen zur Verurteilung des russischen Angriffskriegs erhalten wird.

Dies liegt auch daran, dass eine Sonderbehandlung der Ukraine-Situation für die Mehrzahl der Staaten dieser Welt außerhalb Europas nicht nachvollziehbar ist. Warum wurden oder werden ihre Kriege nicht ebenso behandelt? Warum bedarf es überhaupt eines Sondertribunals neben dem bestehenden und auch zur Ukraine ermittelnden Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC), der doch gerade eingerichtet wurde, um die selektive Strafverfolgung durch solche Sondertribunale zu verhindern? Würde ein solches Aggressionstribunal, das sich *per definitionem* nur gegen Russland als den Aggressor richten würde, nicht als einseitig wahrgenommen und dementsprechend auch von der russischen Propaganda ausgeschlachtet werden? Wieso sollte nach jahrelangen Verhandlungen zum Aggressionsverbrechen im Rahmen des ICC und der Einigung auf ein – zugegebenermaßen enges – Zuständigkeitsregime nun diese diplomatische Einigung durch ein Sondertribunal umgangen und damit einen Präzedenzfall geschaffen werden? Wäre es nicht konsequenter, das ICC-Zuständigkeitsregime direkt zu reformieren, um damit die Verfolgung eines Angriffskriegs generell – nicht nur bezogen auf den russischen Angriffskrieg – zu erleichtern? Außen-

ministerin Annalena Baerbock hat zwar inzwischen in ihrer Haager Rede eine solche ICC-Reform gefordert, doch bis heute hat weder Deutschland noch ein anderer Vertragsstaat des Römischen Statuts den notwendigen Reformprozess in Gang gesetzt.

Alle anderen bisher diskutierten Lösungen, etwa die Schaffung eines Sondertribunals durch den Europarat/die Europäische Union (EU) oder als Teil des ukrainischen Justizsystems, wären nicht nur aus legitimationstheoretischer Sicht kontraproduktiv, sondern hätte auch gravierende rechtliche Konsequenzen mit Blick auf die Handlungsfähigkeit eines solchen Tribunals. Vor allem könnte ein Ausschluss der persönlichen (staatlichen) Immunität der russischen Führung nur bei einem echten internationalen Tribunal rechtlich begründet werden. Andernfalls würde ein Sondertribunal gegenüber dem ICC einen Rückschritt darstellen, denn dort greift diese Immunität gerade nicht.

Überdies stellen sich zahlreiche rechtspraktische Probleme, die hier nur aufgezählt werden können: Wie soll ein solches Tribunal mit dem ICC konkret zusammenarbeiten? Wie soll Doppelarbeit mit Blick auf die Beweissammlung verhindert werden? Wie und wo soll ein solches Tribunal eingerichtet werden? Woher soll das Personal kommen? Die Befürworter scheinen bei alledem davon auszugehen, dass ein solches Tribunal innerhalb kürzester Zeit arbeitsfähig sein würde. Tatsächlich zeigen aber bisherige Erfahrungen, dass die volle Funktionsfähigkeit solcher Tribunale nicht Monate, sondern Jahre in Anspruch nimmt. Unter Umständen könnte die – notwendige – Reform des ICC-Zuständigkeitsregimes, insbesondere durch Schaffung einer Überweisungsmöglichkeit durch die UN-Generalversammlung, schneller erfolgen.

¹ Siehe dazu ausführlich Kai Ambos, Verfassungsblog v. 6.1.2023, verfassungsblog.de/a-ukraine-special-tribunal-with-legitimacy-problems/



Kai Ambos
Foto: Christoph Mischke

Es wäre konsequenter und glaubwürdiger, das Zuständigkeitsregime des ICC direkt zu reformieren.

Cybersicherheitsarchitektur: Virtuelle Baustellen

Welche Rolle spielen die UN bei Verhandlungen zum Thema Cybersicherheit? Die Diskussionen finden vor allem in einer Offenen Arbeitsgruppe (OEWG) und einem *Ad-hoc*-Ausschuss (AHC) zur Ausarbeitung eines Übereinkommens gegen Cyberkriminalität sowie zu autonomen Waffensystemen (GGE LAWS) statt und erweisen sich als äußerst mühsam.



Prof. Dr. Wolfgang Kleinwächter ist Professor Emeritus für Internetpolitik und -regulierung an der Universität Aarhus und war unter anderem in den Jahren 2013 bis 2020 Vorstands- und Aufsichtsratsmitglied der Zentralstelle für die Vergabe von Internet-Namen und -Adressen (ICANN).

✉ wolfgang@kleinwaechter.info

Von exklusiven zu offenen Arbeitsgruppen

Um die Rolle von Regierungen in einem Multiakteurs-Internet-Governance-Prozess zum Thema Cybersicherheit zu präzisieren, setzte die UN-Generalversammlung im Jahr 2004 eine Gruppe von Regierungssachverständigen (Group of Governmental Experts – GGE) ein, die untersuchen sollte, welche Bedrohungen sich für die internationale Sicherheit aus der Nutzung von Informationstechnologien ergeben könnten. Die 15 Sachverständigen fanden aber keine gemeinsame Sprache. Auch eine zweite GGE im Jahr 2009 blieb ergebnislos.

Erst die dritte GGE in den Jahren 2012 und 2013 endete mit einem Konsensbericht. Kern der Einigung war die Anerkennung, dass Staaten offline wie online an das Völkerrecht gebunden sind und die Normen und Prinzipien der UN-Charta grundsätzlich auch für den Cyberspace gelten.³ Eine vierte GGE für die Jahre 2014 bis 2015 ging einen Schritt weiter und vereinbarte elf Normen für ein verantwortungsbewusstes Verhalten von Staaten im Cyberspace. Zu diesen Normen zählt der Verzicht von Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen und globale Lieferketten, Respekt der Unabhängigkeit von Computer-Notfallteams (CERTs), Berichtspflichten über Verwundbarkeiten von Hard- und Software sowie die Respektierung und den Schutz der Menschenrechte.⁴ Diese elf Normen, deren Relevanz seither in mehreren UN-Resolutionen von allen 193 UN-Mitgliedstaaten bestätigt wurden, gelten heute als der allgemein anerkannte in-

Das Thema Cybersicherheit steht seit Ende der 1990er Jahre auf der Agenda der Vereinten Nationen. Bereits im Dezember 1998 forderten die UN-Mitgliedstaaten, sich mit möglichen Bedrohungen der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie für die internationale Sicherheit auseinanderzusetzen.¹ Die Resolution ging auf eine Initiative Russlands zurück und wurde einstimmig verabschiedet. Der russische Vorschlag, daraus einen völkerrechtlichen Vertrag zur Kontrolle des Internets zu entwickeln, stieß aber bei den westlichen Regierungen auf Ablehnung. Beim Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (World Summit on the Information Society – WSIS) im Jahr 2003 in Genf wurde stattdessen vereinbart, sich für die Entwicklung einer »globalen Kultur der Cybersicherheit« einzusetzen, die auf den Prinzipien des Völkerrechts, der Achtung der Menschenrechte sowie einer engen Zusammenarbeit aller Akteure – Regierungen, Wirtschaft, Zivilgesellschaft – basiert.²

¹ UN-Dok. A/RES/53/70 v. 4.12.1998.

² Geneva Declaration of Principles, Building the Information Society: A Global Challenge in the New Millennium, 12.12.2003, Para. 35, siehe: www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop.html

³ UN Doc. A/68/98 v. 24.6.2013.

⁴ UN Doc. A/70/174 v. 22.7.2025.

ternationale Rahmen zum Thema Cybersicherheit, auch wenn sie völkerrechtlich nicht bindend sind.

Eine fünfte GGE in den Jahren 2017 und 2018, die prüfen sollte, ob ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag wünschenswert wäre, brachte keine Fortschritte. Vor dem Hintergrund wachsender, zum Teil staatlich geduldeter Cyberkriminalität geriet dabei der etwas enge GGE-Ansatz in die Kritik, da er nicht dem UN-Universalprinzip entsprach. Die fünfte GGE hatte nur 25 Mitglieder, das Thema war aber mittlerweile für alle 193 Staaten relevant.

Im Jahr 2018 entschied daher die UN-Generalversammlung, eine Offene Arbeitsgruppe (Open Ended Working Group – OEWG) für alle zu bilden.⁵ Die OEWG erhielt ein Mandat für Konsultationen mit nichtstaatlichen Akteuren aus der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der technischen Gemeinde. Sie nahm ihre Arbeit im Jahr 2019 unter Leitung des Schweizer Botschafters Jörn Lauber auf und hielt zwischen den formellen Sitzungen informelle Konsultationen mit allen Akteuren ab. Pandemiebedingt verzögerte sich die Verabschiedung eines einvernehmlichen Berichts bis zum März 2021. Der OEWG-Bericht⁶ bekräftigt den erreichten Konsens der bisherigen GGEs, präzisiert einige Normen wie etwa den besonderen Schutz der technischen Internet-Infrastruktur (Public Core of the Internet)⁷, empfiehlt weitergehende vertrauens- sowie kapazitätsbildende Maßnahmen, setzt sich für die Institutionalisierung der Cybersicherheitsverhandlungen ein und schlägt erweiterte Konsultationen mit nichtstaatlichen Akteuren vor.

Parallel zur OEWG arbeitete unter Leitung des brasilianischen Botschafters Guilherme de Aguiar Patriota auch eine sechste GGE in den Jahren 2020 bis 2021 mit einem ähnlichen Mandat wie die OEWG. Die Botschafter Lauber und Patriota vermieden Kontroversen und koordinierten ihre Arbeit äußerst effektiv. So konnte im Mai 2021 die sechste GGE einen Konsensbericht annehmen, der sich nur wenig vom OEWG-Bericht unterschied.⁸ Dieser breite Konsensus befähigte die Generalversammlung, ein zunächst bis zum Jahr 2025 befristetes

Mandat für institutionalisierte Cybersicherheitsverhandlungen in Form einer zweiten OEWG zu erteilen.

Die neue OEWG nahm im Jahr 2021 ihre Arbeit auf. Sie beschäftigt sich vorrangig mit den Themen: Anwendung des Völkerrechts, Normen und Prinzipien, vertrauensbildende sowie kapazitätsbildende Maßnahmen und Dialog mit nichtstaatlichen Akteuren. Bei allen Themen gibt es zwar einen Grundkonsens über die Nützlichkeit entsprechender Verhandlungen. Sobald es aber um konkrete Einigungen geht, brechen aufgrund aktueller internationaler Spannungen mit autokratischen Regierungen Kontroversen auf.

Der Konsens, dass das Völkerrecht auch im Cyberspace gilt, ist unstrittig. Es gibt aber keine einheitliche Auffassung über das ›Wie‹. Ist ein Cyberangriff ein Verstoß gegen Artikel 2, Absatz 4 der UN-Charta – Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt – und legitimiert damit das in Artikel 51 verankerte Recht auf Selbstverteidigung (›hack back‹)? Die Interpretationen gehen weit aus-

Es ist Konsens, dass das Völkerrecht auch im Cyberspace gilt.

einander. Einzelne Staaten bemühen sich um mehr Transparenz und haben nationale Positionspapiere formuliert. Und der Generalsekretär der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO), Jens Stoltenberg, zum Beispiel, ist sehr zurückhaltend zur Frage, wann ein Cyberangriff konkret eine Verletzung der UN-Charta darstellt.⁹ Bisherige Angriffe auf NATO-Staaten entsprachen offensichtlich diesem Kriterium nicht.

Bei der Diskussion um Normen und Prinzipien gehen die Meinungen noch weiter auseinander. Die westlichen Staaten schlagen vor, den Schwerpunkt auf die Umsetzung der elf Normen aus dem Jahr

⁵ UN-Dok. A/RES/75/240 v. 31.12.2020.

⁶ Final Substantive Report, Open-ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, 10.3.2021, www.un.org/disarmament/open-ended-working-group/

⁷ Die Norm zum Schutz des öffentlichen Kerns des Internet geht auf eine Empfehlung der Globalen Kommission für Stabilität im Cyberspace zurück, die ihren Abschlussbericht ›Fortschritte bei der Cyberstabilität‹ im November 2020 beim Pariser Friedensforum vorgelegt hatte, siehe cyberstability.org/ und Wolfgang Kleinwächter, Advancing Cyberstability: Protect the Public Internet Core and Improve Cyber Hygiene, CircleID, 24.11.2019, circleid.com/posts/20191124_cyberstability_protecting_public_internet_core_and_cyber_hygiene

⁸ UN Doc. A/76/135, 14.7.2021.

⁹ NATO, Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Ottawa Conference on Security and Defence, 9.3.2022, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193055.htm

2015 zu setzen. China und Russland drängen darauf, weitere Normen auszuarbeiten. Grundsätzlich schließen sich beide Herangehensweisen nicht aus. Aus westlicher Sicht lohnt es nicht, neue Verhandlungsstränge aufzumachen, wenn es keinen Überblick darüber gibt, wie das bereits vereinbarte Normengefüge im praktischen Politikalltag umgesetzt wird. Eine Gruppe von mehr als 40 Staaten, darunter alle Staaten der Europäischen Union (EU), wollen mit einem Aktionsprogramm¹⁰ zunächst das bisher Erreichte konsolidieren. Damit könnte der Weg geebnet werden, um bis zum Jahr 2025 über weitergehende Schritte zu diskutieren.

Auch bei der Diskussion über vertrauensbildende Maßnahmen im Cyberspace ist der Weg zu praktischen Arrangements steinig. Auf der Hand würde liegen, bereits existierende regionale Maßnahmen zu globalisieren. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat beispielsweise bereits im Jahr 2016 insgesamt 16 vertrauensbildende Maßnahmen für Europa verabschiedet, die mehr oder minder positive Erfahrungen produziert haben.¹¹ Ähnliche regionale Vereinbarungen und Bemühungen gibt es auch in Af-

rika, Asien und Lateinamerika. Dennoch ist die Übersetzung regionaler Maßnahmen in globale Beschlüsse schwierig. Vertrauen ist in den 2020er Jahren auf einem Nullpunkt angekommen.

Das Thema kapazitätsbildende Maßnahmen sollte eigentlich ein gleichermaßen einfach zu erreichendes Ziel sein. Vor allem kleinere Staaten aus der Gruppe der Entwicklungsländer verfügen häufig nicht über die technischen Kapazitäten, mit Cyberangriffen umzugehen, und sind auf externe Expertise angewiesen. Aber auch in den entwickelten Staaten gibt es Wissensdefizite, wenn es um technische Details grenzüberschreitender Cyberoperationen geht. Aus- und Weiterbildungsprogramme, die für mehr Transparenz im Cyberspace sorgen, sind ein Gebot der Stunde. Das Aktionsprogramm hat dazu zahlreiche Vorschläge gemacht. Aber auch hier gibt es nach dem ersten Verhandlungsjahr weiter Stillstand.

Besonders kontrovers ist die Diskussion über die Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren.¹² Die entsprechende Resolution lässt bewusst offen, was »angemessen« ist. Die erste OEWG hatte im Dezember 2019 eine sehr erfolgreiche informelle Konsultation mit Akteuren organisiert. Der Berichterstatter der Konsultationen, Botschafter David Koh aus Singapur, empfahl daher nachdrücklich eine Fortsetzung.¹³ So fanden bislang vor jeder der drei formellen Verhandlungsrunden informelle Konsultationen statt, die offen für alle waren, unabhängig von einer Akkreditierung im Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC). Das Problem ist aber, dass viele Regierungen, die den Multi-Akteurs-Ansatz skeptisch betrachten, an diesen informellen Konsultationen gar nicht teilnehmen. Es kommt daher nicht zu der gewünschten Interaktion. Für die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an den formellen Verhandlungen sah ein im März 2022 erreichter Kompromiss vor, etwa nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit nachgewiesener Cybersicherheitsexpertise auch ohne ECOSOC-Akkreditierung auf Antrag eine Teilnahme zu ermöglichen, solange kein Mitgliedstaat Einspruch erhebt. Von diesem Einspruchsrecht machten am Vorabend der dritten OEWG-Sitzung im Juli 2022 die Regierungen Russlands und der Ukraine Gebrauch: Die Ukraine legte ein Veto gegen fünf rus-



Vinton G. Cerf, einer der »Väter des Internets« während des 17. Internet Governance Forum (IGF), das im Dezember 2022 in Addis Abeba, Äthiopien stattfand. Auch im IGF werden politische Leitlinien verhandelt. FOTO: UN ECA/DANIEL GETACHEW

¹⁰ Tech Accord, A Statement on the Programme of Action: A Standing UN Body to Uphold International Expectations is the Best Hope for Stability in Cyberspace, 18.10.2021, cybertechaccord.org/a-statement-on-the-programme-of-action-a-standing-un-body-to-uphold-international-expectations-is-the-best-hope-for-stability-in-cyberspace/

¹¹ OSZE, Beschluss Nr. 1202 des Ständigen Rates, 10.3.2016, www.osce.org/de/permanent-council/228501

¹² UN-Dok. A/RES/75/240, a.a.O. (Anm. 5), Para. 4.

¹³ Wolfgang Kleinwächter, Cybersecurity, Internet Governance, and the Multistakeholder Approach: The Role of Non-State Actors in Internet Policy Making, in: Alexander Klimburg/Louk Faesen (Eds.), *New Conditions and Constellations in Cyber*, Den Haag 2022, hccs.nl/wp-content/uploads/2021/12/Kleinwächter.pdf

sische NGOs ein, denen eine Nähe zur russischen Regierung nachgesagt wurde, darunter die Sicherheitsfirma Kaspersky und das Moskauer Institut für internationale Beziehung (MGIMO). Auf der anderen Seite blockierte die russische Regierung 27 Organisationen, darunter das Davoser Weltwirtschaftsforum (WEF), das Genfer Digital Peace Institut (DPI) und das Den Haager Global Forum of Cyberexpertise (GFCE). Auch zwei deutsche Denkfabriken – die Stiftung Neue Verantwortung (SNV) und die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) – waren betroffen.

Der im August 2022 vorlegte Bericht enthält insofern wenig Fortschritte.¹⁴ Für dieses Jahr sind erneute zwei formelle Verhandlungsrunden angesetzt. Für die Verhandlungen im März 2023 wurde das Akkreditierungsverfahren für NGOs ohne ECOSOC-Status neu eröffnet.

Auf dem Weg zu einem UN-Übereinkommen gegen Cyberkriminalität

Kriminellen Internet-Missbrauch gibt es, seitdem es das Internet gibt. Erste Computerviren wurden bereits in den 1980er Jahren identifiziert. In den 1990er Jahren diskutierte der Europarat über Jahre, ob ein völkerrechtliches Instrument zur Bekämpfung von Computerkriminalität sinnvoll ist. Problematisch waren die Definition von Computerstraftaten und die Strafverfolgung in einem grenzenlosen Cyberspace.

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurden verbliebene Bedenken schnell ausgeräumt und noch im November in Budapest ein Übereinkommen gegen Cyberkriminalität verabschiedet.¹⁵ Der Vertrag, dem auch Nichtmitglieder des Europarats beitreten können, definiert eine Reihe von Straftaten und etabliert einen Mechanismus für grenzüberschreitende Strafverfolgung. Das Übereinkommen wurde bis zum Jahr 2022 von mehr als 60 Staaten ratifiziert.

In den UN wurde das Thema Cyberkriminalität zunächst im Rahmen der GGEs diskutiert. Die westlichen Staaten empfahlen den übrigen UN-Mitgliedstaaten, dem Übereinkommen beizutreten. Die Einladung hatte jedoch nur einen begrenzten Effekt. Die afrikanischen Staaten arbeiteten ein eigenes Übereinkommen aus, das jedoch bis zum Jahr 2022 nur von 13 Staaten ratifiziert wurde.¹⁶ Brasilien, Indien und Südafrika beklagten, dass sie

in die Ausarbeitung des Europaratsübereinkommens nicht einbezogen waren. China und Russland forderten eine Ausdehnung der Cyberstraftatbestände auf die Verbreitung von rechtswidrigen Inhalten im Internet. Kritik wurde auch am verankerten Verfahren zur grenzüberschreitenden Strafverfolgung geübt, die von einigen Staaten als Einmischung in die inneren Angelegenheiten betrachtet wurde.

Die rasant anwachsenden Aktivitäten des organisierten Verbrechens in den 2010er Jahren sorgten für ein Umdenken. Der Wunsch nach einem universellen UN-Vertrag gegen Cyberkriminalität, ungeachtet der weiter steigenden Zahl von Ratifikationen des Budapester Übereinkommens – im Jahr 2021 trat auch Brasilien bei – gewann an Boden. Die westlichen Staaten stimmten zwar im Jahr 2019 im Dritten Ausschuss der Generalversammlung für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen gegen den russischen Vorschlag, Verhandlungen für ein neues Übereinkommen aufzunehmen, signalisierten aber eine konstruktive Mitarbeit unter der Bedingung, dass die durch das Budapester Übereinkommen eingeführten Standards durch ein neues Übereinkommen nicht unterlaufen werden dürften.

Der Wunsch nach einem universellen UN-Vertrag gegen Cyberkriminalität gewann an Boden.

Im Jahr 2021 wurde ein *Ad-hoc*-Ausschuss unter Vorsitz der algerischen Botschafterin Faouzia Boumaiza Mebarki geschaffen, der seither die Verhandlungen koordiniert, an denen alle 193 UN-Mitgliedstaaten sowie mehr als 200 nichtstaatliche Akteure beteiligt sind. Nach dem vereinbarten Zeitplan soll das Übereinkommen bis zum Jahr 2024 fertig sein. Die Verhandlungen finden abwechselnd in Wien und New York statt. Nach der dritten Verhandlungsrunde, die am 9. September 2022 zu Ende ging, zeichnet sich die Struktur des neuen Übereinkommens ab. Es sind aber auch die Konfliktfelder deutlich geworden. Das betrifft vor allem das Verständnis von nationaler staatlicher Souveränität im Cyberspace bei der Verfolgung von Straftaten; die Definition von Straftaten im Cyberspace; die inter-

¹⁴ UN Doc. A/77/275 v. 8.8.2022.

¹⁵ Council of Europe, The Budapest Convention (ETS No. 185) and its Protocols, 23.11, www.coe.int/en/web/cybercrime/the-budapest-convention

¹⁶ African Union, African Union Convention on Cyber Security and Personal Data Protection, 27.6.2014, au.int/en/treaties/african-union-convention-cyber-security-and-personal-data-protection

nationale Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung im digitalen Raum, die technische Hilfe und qualifizierte Ausbildung, um Strafverfolgungsbehörden in die Lage zu versetzen, effektiv gegen Cyberkriminelle vorzugehen, und schließlich die Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren bei der Ermittlung von Cyberkriminellen.

Der Kampf gegen Cyberkriminalität dürfe nicht missbraucht werden, um grundlegende individuelle Freiheiten zu beschneiden.

Zu Beginn der vierten Sitzung, die am 9. Januar 2023 in Wien begann, legte das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) den ersten Teil eines Textentwurfs vor.¹⁷ Er enthält auf 21 Seiten Vorschläge für 55 Artikel. Ein zweiter Teil des Entwurfs soll bei der nächsten Sitzung des *Ad-hoc*-Ausschusses Ende April 2023 vorgelegt werden. Die Verhandlungsrunde verlief kontrovers. Abgesehen davon, dass allein die Länge des Dokuments eine zukünftige Umsetzung sehr schwerfällig machen würde, sind die vagen und mehrdeutigen Formulierungen in den einzelnen Artikeln im Grunde unbrauchbar, um das eigentliche Ziel, eine wirksame Bekämpfung offensichtlicher Straftaten im Cyberspace, zu erreichen. Dazu kommen unklare Richtlinien, wie mit legitimen konfligierenden Rechtsgütern umzugehen ist. Überdies wird das Gesamtprojekt überschattet von den im Hintergrund sich eher zuspitzenden politischen und ideologischen Konflikten zwischen autokratischen und demokratischen Staaten.

NGOs, wie die mehr technisch orientierte Electronic Frontier Foundation (EFF), haben den Entwurf stark kritisiert und einen menschenzentrierten Ansatz eingefordert. Der Kampf gegen Cyberkriminalität dürfe nicht missbraucht werden, um grundlegende individuelle Freiheiten zu beschneiden. Menschenrechte wie freie Meinungsäußerung, Schutz der Privatsphäre und die Versammlungsfreiheit sollten Priorität haben, wenn es um die Verfolgung von Straftaten im Cyberspace, um Beweismittelerlangung, internationale Zusammenarbeit und technische Hilfe gehe. Die unpräzise Sprache des vorgelegten Textes trage das Risiko in sich,

legitime Aktivitäten der Presse, von Hinweisgebern und Fachleuten im Bereich der Sicherheitsforschung zu kriminalisieren. Das Übereinkommen müsse auch Bestimmungen für eine internationale, neutrale und unabhängige Aufsicht mit klaren Transparenzregeln und Berichtspflichten enthalten, die garantieren, dass rechtstaatliche Prinzipien bei allen einzelnen Strafverfolgungsaktivitäten Anwendung finden. Der Brief wendet sich gegen die Einführung von neuen Pflichten für Internet-Dienstleister und erweiterte Möglichkeiten, Strafverfolgungsbehörden Zugang zu verschlüsselter Kommunikation zu geben. Die Delegierten sollten sich auch mit ›staatlichem Hacken‹ auseinandersetzen und den damit verbundenen Praktiken einer eingreifenden Überwachung, die zu einer Bedrohung des im Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) verankerten Schutzes der Privatsphäre werden könnte. Der EFF-Brief macht elf konkrete Vorschläge, wie der jetzt vorgelegte Textentwurf entschlackt und das eigentliche Ziel, die Bekämpfung der auswuchernden Kriminalität im Cyberspace, eindeutiger erreicht werden könnte.¹⁸

Moratorium für autonome Waffensysteme?

Ein drittes großes cybersicherheitspolitisches Thema ist der Umgang mit sogenannten Cyberwaffen. Das Thema wurde insbesondere nach dem ›Stuxnet-Fall‹ – ein Computerwurm hatte im Jahr 2010 eine iranische Atomanlage lahmgelegt – sowohl in der GGE als auch im Ersten Ausschuss der Generalversammlung für Abrüstung und internationale Sicherheit angesprochen. Verhandelt wird aber seit dem Jahr 2014 unter dem Dach des Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects – CCCW). Mit dessen Hilfe prüft eine Gruppe von Regierungssachverständigen für neue Technologien auf dem Gebiet der letalen autonomen Waffensysteme (Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems – GGE LAWS), inwiefern Leitlinien oder ein völkerrechtlicher Vertrag zu auto-

¹⁷ UN Doc. A/AC.291/16 v. 7.11.2022.

¹⁸ EFF, EFF and Partners Call Out Threats to Free Expression in Draft Text as UN Cybersecurity Treaty Negotiations Resume, 9.1.2023, www.eff.org/de/deeplinks/2023/01/eff-and-partners-call-out-threats-free-expression-draft-text-un-cybersecurity

nomen Waffensystemen Frieden und internationalen Sicherheit stärken können.¹⁹

Unter dem Dach des CCCW wurden in der Vergangenheit völkerrechtlich verbindliche Protokolle zum Verbot von Landminen, Laserwaffen und Streumunition verabschiedet. UN-Generalsekretär António Guterres hat sich für ein Verbot dieser Waffensysteme ausgesprochen.²⁰ Viele Staaten fordern mindestens ein Moratorium.

Ein Problem ist, dass es keine Definition gibt, was eine ›Cyberwaffe‹ ist. Die GGE-LAWS-Verhandlungen kamen daher nur zäh voran. Es dauerte fünf Jahre, bis allgemeine Leitlinien für den Umgang mit autonomen Waffensystemen aufgestellt wurden, die einer zukünftigen Vereinbarung zugrunde liegen sollen. Dabei geht es primär um das Prinzip der Mensch-Maschine-Interaktion und der finalen Kontrolle beim Einsatz autonomer Waffen durch eine leibhaftige Person, die auch zur Verantwortung gezogen werden kann. Konsens ist, dass Entscheidungen über das Töten von Menschen nicht Maschinen überlassen werden darf. Aber wie dieser Grundsatz in eine völkerrechtliche Form gegossen werden soll, ist strittig. Das betrifft auch, inwiefern die Regeln des humanitären Völkerrechts Anwendung finden. Strittig ist neben den Definitionsfragen auch der rechtliche Status eines möglichen Abschlussdokuments.

Eine Mehrheit von Staaten will ein völkerrechtlich verbindliches CCCW-Protokoll nach dem Modell des Verbots von Landminen. Die USA und einige andere Staaten würden einen Verhaltenskodex mit rechtlich unverbindlichen Empfehlungen bevorzugen. Dazwischen hat sich ein von mehreren europäischen Staaten unterstützter Vorschlag etabliert, der einerseits vollautonome Systeme, die keiner menschlichen Kontrolle unterliegen, verbieten, aber sogenannte teilautonome Systeme, die von einer Person überwacht werden, an rechtlich verbindliche Leitlinien binden will, die auf den Normen des humanitären Völkerrechts basieren.

Das Argument derjenigen, die ein Verbot ablehnen, ist, dass technische Entwicklungen schwer vorherzusagen sind. Durch strikte Verbote von Technologie mit doppeltem Verwendungszweck könnten auch Innovationen für zivile Anwendungen stranguliert werden. Das sind vor allem jene Staaten, die bereits umfangreich in Entwicklungs- und Produktionskapazitäten, beispielsweise von Drohnen, investiert haben. Neben den USA sind das vor allem China, Iran, Israel, Russland und die Türkei. Wie die Kriege in Bergkarabach und in der

Ukraine zeigen, sind Drohnen von erheblicher Bedeutung in der modernen Kriegsführung. Für das Jahr 2022 waren zwei Verhandlungsrunden in Genf angesetzt. Beide blieben völlig ergebnislos. Die Diskussion wurde ins nächste Jahr vertagt, wo die Politik des Verhinderns mit aller Wahrscheinlichkeit weitergeht. Ein politischer Wille, zu einem Ergebnis zu kommen, ist nicht erkennbar.

NGOs, die die Verhandlungen von Anfang an begleiten konnten, zweifeln zunehmend, ob das CCCW, wie die Beispiele Landminen und Laserwaffen zeigen, noch der richtige Ort ist, um über autonome Waffensysteme zu verhandeln. Das Thema gehöre auf die Tagesordnung der UN-Generalversammlung und in deren Ersten Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit, fordert etwa die NGO ›Stop Killer Robots‹.

Bilanz

In den 2020er Jahren wird immer deutlicher, dass Instabilität im Cyberspace nicht weniger gefährlich ist als der Klimawandel. Seit Jahren versuchen die UN eine auf dem Völkerrecht basierende Cybersicherheitsarchitektur zu entwerfen. Die Verhandlungen zum staatlichen Verhalten im Cyberspace (OEWG), zum Kampf gegen Cyberkriminalität (AHC) und zur Begrenzung der Entwicklung von autonomen Cyberwaffen (GGE LAWS) kommen aber nur mühsam voran.

English Abstract

Prof. Dr. Wolfgang Kleinwächter

Cybersecurity Architecture: Virtual Construction Sites pp. 76–81

This article discusses the role of the United Nations in strengthening cybersecurity. It covers the activities of three negotiations platforms within the UN system: First, the Open Ended Working Group (OEWG), which operates under the First Committee of the UN General Assembly and deals with norms for responsible state behavior in cyberspace. The mandate was extended until 2025. Second, the *Ad hoc* Committee (AHC), which has a mandate to draft a new UN Convention against Cybercrime until 2024. Third, the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems (GGE LAWS), which is considering a legally binding protocol or a ›Code of Conduct‹.

Keywords: Cyberkriminalität, Digitalisierung, Informationsfragen, Konvention/Übereinkommen, Moderne Waffen/Drohnen, cyber crime, digitalization, information issues, convention/conventions, modern weapons/drones

¹⁹ UN Office for Disarmament Affairs, Background on LAWS in CCCW, www.un.org/disarmament/the-convention-on-certain-conventional-weapons/background-on-laws-in-the-ccw/

²⁰ UN News, Autonomous Weapons That Kill Must be Banned, Insists UN Chief, 25.3.2019, news.un.org/en/story/2019/03/1035381

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum | 17. Treffen 2022

- Erstmals wieder vollständige Tagung vor Ort
- Parlamentsmitglieder als fester Bestandteil
- Verabschiedung von über 60 Mitteilungen

Vom 28. November bis 2. Dezember 2022 fand das **17. Internet Governance Forum (IGF)** in Addis Abeba, Äthiopien, statt. Erstmals kamen wieder 5000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 170 Staaten zu einem Treffen vor Ort zusammen, um sich in 300 Sitzungen über Internet-Probleme der Welt auszutauschen. Eröffnet wurde das IGF vom äthiopischen Ministerpräsidenten Abiy Ahmed sowie von UN-Generalsekretär António Guterres. Beide unterstützten das Multi-Akteurs-Modell für globale Internet Governance. Guterres verwies auf seinen Fahrplan für digitale Zusammenarbeit. Technologischer Fortschritt müsse immer menschenrechtlich basiert sein.

Unter dem Thema ›Widerstandsfähiges Internet für eine gemeinsame und nachhaltige Zukunft‹ wurden fünf Schwerpunkte diskutiert: digitale Spaltung, Cybersicherheit, Menschenrechte, Internet-Fragmentierung und künstliche Intelligenz (KI). Bei der Überwindung der digitalen Spaltung gehe es nicht nur um Zugang zum Internet, sondern auch um die Qualität der Konnektivität sowie die Vermittlung individueller Fähigkeiten, mit den Internet-Möglichkeiten kreativ, innovativ und verantwortungsbewusst umzugehen. Im Bereich Cybersicherheit

wurden konkrete Ergebnisse von den UN-Verhandlungen gefordert. Der Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung gegen Internet-Zensur und der Privatsphäre gegen virtuelle Massenüberwachung standen im Mittelpunkt der Diskussion zu den Menschenrechten. Als eine reale Gefahr wurde die Fragmentierung des Internets bezeichnet. Die Universalität der globalen Kommunikation sei bedroht. Bei der Diskussion zur künstlichen Intelligenz (KI) gab es Konsensus, dass KI-Anwendungen sich nicht der Kontrolle durch Menschen entziehen dürfen. KI, die die Menschenwürde verletzt, müsse verboten werden.

Die substanziellen Ergebnisse der Diskussion sind in über 60 ›Mitteilungen aus Addis Abeba‹ zusammengefasst. Das Schlussdokument enthält zudem zahlreiche Empfehlungen der IGF-Unterorganisationen wie den ›Dynamischen Koalitionen‹ (DCs), Foren zu besten Verfahrensweisen (BPFs), Politiknetzwerken (PNs) und den über 150 nationalen und regionalen IGF-Initiativen (NRIs).

Zu einem festen Bestandteil ist die Rolle der Parlamentsmitglieder seit dem Jahr 2019 geworden. Immer mehr Internet-Gesetze werden in nationalen Parlamenten verhandelt. Trotz länderspezifischen Besonderheiten, ähneln sich die

möglichen regulativen Antworten. Ein intensiver Austausch zwischen ihnen kann so zu mehr Rechtsicherheit und globaler Kompatibilität beitragen und verhindern, dass das Rad ständig neu erfunden wird. Im Berichtszeitraum beschäftigen sich die Abgeordneten vor allem mit dem Kampf gegen Cyberkriminalität und verabschiedeten eine Erklärung.

Insgesamt nahmen knapp 100 Fachleute aus Deutschland am IGF teil, darunter eine von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) unterstützte Delegation des deutschen Jugend IGF-D. Die Bundesregierung war durch Benjamin Brake vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr sowie Cyberbotschafterin Regine Grienberger vom Auswärtigen Amt vertreten.

Als ein Querschnittsthema wurde der Globale Digitale Pakt (Global Digital Compact – GDC) diskutiert. Die UN wollen dieses Dokument bis zum Jahr 2024 ausarbeiten. Eckpunkte wurden vom neuen Beauftragten des UN-Generalsekretärs für Technologie, Amandeep Gil Singh, vorgestellt. Der GDC stand auch im Zentrum der ersten Sitzung des neuen IGF-Leitungsgremiums unter dem Ko-Vorsitz von Vint Cerf, dem ›Vater des Internets‹, und der Friedensnobelpreisträgerin Maria Ressa.

Das 18. IGF findet vom 9. bis 12. Oktober 2023 im japanischen Kyoto statt.

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 16. Treffen 2021, VN 2/2022, S. 83, fort.)

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 22. und 23. Tagung 2022

- Staatenüberprüfungen wieder in Präsenz
- Ausschussbesuch in Irak
- Erste Allgemeine Bemerkung in Arbeit

Der Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances – CED) überprüft die Einhaltung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen gegen das gewaltsame Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance – Verschwundenen-Konvention). Die zehn Ausschussmitglieder sind unabhängige Sachverständige, die im Frühjahr und Herbst für jeweils zweiwöchige Tagungen zusammenkommen und zu zahlreichen Themen auch zwischen den Sitzungen arbeiten. Das Übereinkommen ist am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten und wurde bis zum Februar 2023 von 70 Staaten ratifiziert. Zuletzt sind Kap Verde, Luxemburg und Südkorea der Verschwundenen-Konvention beigetreten. Kolumbien hat im Berichtszeitraum die Zuständigkeit des Ausschusses für die Prüfung von Individual- wie auch Staatenbeschwerden anerkannt, was als wichtiger Schritt begrüßt wurde.

Nach zwei Jahren pandemiebedingter Improvisation konnten beide Tagungen einschließlich der Staatendialoge wieder in Präsenz stattfinden. Auch für den jährlichen Austausch mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen in der Septembersitzung wurde das hybride Sitzungsformat genutzt, um mehr Organisationen die Teilnahme zu ermöglichen.

Staatenüberprüfungen

Entsprechend der Verschwundenen-Konvention erfolgt die Überprüfung im Rahmen des Dialogs mit den Vertragsstaaten auf der Basis von deren umfassenden Berichten, den sie gemäß Artikel

29, Absatz 1 zwei Jahre nach Ratifikation vorlegen müssen sowie von Fragenlisten (List of Issues) des Ausschusses. Darüber hinaus kann der CED nach Artikel 29, Absatz 4 zusätzliche Informationen anfordern und erneut mit dem Vertragsstaat in einen kürzeren Dialog gehen. Dies betraf Deutschland im März dieses Jahres.

Im erstmaligen Dialog mit Griechenland ging es um das Verschwinden (-lassen) im Kontext von Flucht und Migration. Der CED zeigte sich besorgt über die Kriminalisierung von zivilen Rettungsaktivitäten auf dem Mittelmeer und derjenigen, die Fälle von verschwundenen Migrantinnen und Migranten an der Grenze zur Türkei dokumentieren oder Opfer unterstützen. Thematisiert wurden auch die illegalen Zurückweisungen von Flüchtlingen, die jedoch von der griechischen Delegation wie auch gegenüber anderen Gremien bestritten wurden. Der CED forderte Griechenland auf, die Suche nach verschwundenen Migrantinnen und Migranten zu intensivieren.

Im Hinblick auf die zahlreichen Fälle von Verschwindenlassen durch nichtstaatliche bewaffnete Akteure in Niger forderte der CED die Regierung auf, hier unverzüglich zu ermitteln und die Verantwortlichen zu verurteilen. Kritisiert wurden zudem die Inhaftierung von Personen an geheimen Orten und das in der Strafprozessordnung fehlende Recht, Familienangehörige über die Haft zu informieren.

Auch in Mali sind nichtstaatliche bewaffnete Akteure ein erhebliches Problem. Im Dialog wurden die vielen Fälle von gewaltsamem Verschwindenlassen diskutiert, für die staatliche Sicherheitskräfte verantwortlich sind. Nicht zuletzt angesichts gefundener Massengräber wurde Mali aufgefordert, in allen Fällen die Opfer zu identifizieren und

Täter effektiv zu ermitteln. Die Delegation versicherte größtenteils, diese Empfehlungen bestmöglich umsetzen zu wollen. Der Einsatz von Söldnern der Wagner-Gruppe wurde aber konsequent gelehnt.

Gegenüber Tschechien kritisierte der CED, dass die Bestimmungen des Übereinkommens noch nicht hinreichend in der nationalen Gesetzgebung verankert sind und insbesondere ein eigener Straftatbestand zum gewaltsamen Verschwindenlassen fehlt. Darüber hinaus wurden Empfehlungen zur strikten Einhaltung des Gebots der Nichtzurückweisung ausgesprochen, wenn das Risiko besteht, dass die betreffende Person Opfer von gewaltsamem Verschwindenlassen werden könnte. Diskutiert wurden zudem Berichte über unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die ohne Dokumentation Schutzrichtungen verlassen hätten, und über notwendige Maßnahmen zu deren Schutz.

Im Dialog mit Uruguay zeigte sich der CED besorgt, dass in den Fällen von gewaltsamem Verschwindenlassen zwischen den Jahren 1968 und 1985 die Untersuchungen und Prozesse nur schleppend vorankämen, ebenso wie die Suche nach immer noch verschwundenen Personen. Uruguay wurde aufgefordert, seine Anstrengungen hier zu verstärken, den Opfern eine vollständige Entschädigung zu garantieren und eine Erinnerungs- und Bildungsarbeit zu den schweren Menschenrechtsverletzungen dieser Zeit zu beschließen. Empfohlen wurde außerdem, die nationale Rechtslage mit der Verschwundenen-Konvention in Übereinstimmung zu bringen, insbesondere hinsichtlich der Mindeststrafe für gewaltsames Verschwindenlassen, der Opferdefinition und der unrechtmäßigen Kindesentziehung.

Für die absehbar anstehende Staatenüberprüfungen von Gambia, Kambodscha, Marokko, Nigeria und der Ukraine verabschiedete der CED Fragenlisten.

Dringlichkeitsaktionen

Die Zahl der sogenannten Dringlichkeitsaktionen war im Jahr 2022 niedriger als in den Vorjahren. Gemäß Artikel 30 des Übereinkommens können sich Personen oder Organisationen an den Ausschuss

mit der Bitte wenden, bei der Suche nach einer verschwundenen Person mitzuwirken und den betreffenden Vertragsstaat aufzufordern, Auskunft zu geben beziehungsweise konkrete Maßnahmen zum Auffinden der Person zu ergreifen. Ende des Jahres 2022 waren beim CED 1561 Dringlichkeitsaktionen registriert. Die meisten dieser Fälle betreffen weiterhin Irak und Mexiko.

Besuch in Irak

Nach langer Vorbereitungszeit und intensiven Verhandlungen mit zwischenzeitlich wechselnden Regierungen über Besuchsorte, Einrichtungen und Gesprächspartnerinnen und -partner konnte der CED, darunter die Verfasserin dieses Berichts, vom 12. bis 24. November 2022 gemeinsam mit der Ausschussvorsitzenden und einem Berichterstatlerkollegen nach Irak reisen. Mit Unterstützung des Menschenrechtsteams der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (United Nations Assistance Mission for Iraq – UNAMI) und in Kooperation mit dem irakischen Außenministerium reisten die Mitglieder nach Bagdad, Anbar, Erbil, Mosul und Sindschar. Sie führten 24 Gespräche mit mehr als 60 Behörden, mit vier Delegationen des irakischen Hochkommissariats für Menschenrechte in den besuchten Gouvernements und hatten sieben

Treffen mit 171 Opfern und Organisationen der Zivilgesellschaft aus den Gouvernements Anbar, Bagdad, Diyala, Erbil, Kirkuk, Ninewa und Salah ad-Din. Die Sachverständigen führten Gespräche mit lokalen Vertreterinnen und Vertretern der UN, mit Diplomatinen und Diplomaten sowie mit internationalen Organisationen, die sich für den Schutz vor dem Verschwindenlassen einsetzen. Die Ausschussmitglieder konnten eine Exhumierung begleiten, sie ließen sich die Arbeit in einem DNA-Identifizierungszentrum in Sindschar erläutern und besuchten vier Gefängnisse mit vorwiegend Gefangenen des Islamischen Staates (Da'esh – IS).

Die Leidensgeschichte der Menschen in Irak in Bezug auf das erzwungene Verschwindenlassen ist lang und komplex. Das Zusammenwirken von Behörden ist sehr unübersichtlich und kaum koordiniert, Unverständnis und nicht selten auch Unwillen ist weit verbreitet. Es gibt kein Datenregister, das die Informationen von verschiedenen Institutionen zusammenführt und so die Identifizierung von vermutlichen und bestätigten Fällen von erzwungenem Verschwindenlassen ermöglicht. Ebenso fehlt eine systematische Registrierung von Hafteinrichtungen und dort festgehaltenen Personen. Die suchenden Angehörigen werden von einer zur anderen Stelle verwiesen. Dies war entsprechend auch Thema der Gespräche mit Vertreterin-

nen und Vertretern von Justiz-, Innen- und Außenministerium und des Menschenrechtsausschusses im Parlament. Neben der Klärung von Prozeduren zwischen den Ministerien und eigens zu Verschwindenlassen eingesetzten Institutionen ging es um die schon lange anstehende Gesetzesinitiative für einen Straftatbestand des Verschwindenlassens, die immer wieder an den politischen Verhältnissen scheitert. Eine solche gesetzliche Regelung ist eine Grundvoraussetzung, um gegen die verbreitete Straflosigkeit angehen zu können. Der offizielle Bericht über die Reise mit Empfehlungen an die Regierung wurde Ende März 2023 verabschiedet.

Allgemeine Bemerkung im Kontext von Migration

Für die Allgemeine Bemerkung zum Thema gewaltsames Verschwindenlassen im Kontext von Migration, die vom CED derzeit erarbeitet wird, wurden über 40 schriftliche Stellungnahmen von NGOs, Wissenschaft und Vertragsstaaten eingereicht. Auch vier regionale Konsultationen für Asien, Afrika, Lateinamerika und Europa wurden zum intensiven Austausch genutzt. Durchweg wurde von Teilnehmenden die Relevanz des Themas betont. Geplant ist, dass der CED seine erste Allgemeine Bemerkung noch in diesem Jahr verabschieden kann.

Zu diesem Thema veröffentlichte der CED mit weiteren Ausschüssen und dem Sonderberichterstatter zu Migration, Felipe González Morales, eine Stellungnahme anlässlich des Internationalen Tages der Migrantinnen und Migranten. Weitere Erklärungen wurden zu illegalen länderübergreifenden Adoptionen sowie zu Antidiskriminierungsgesetzgebung verabschiedet.



Die CED-Delegation ließ sich im November 2022 in einer provisorischen DNA-Identifizierungsstelle im irakischen Sindschar erläutern, wie Daten erfasst und die DNA von überlebenden Verwandten mit gefundenen Körperteilen abgeglichen wird. Es handelt sich dabei um Daten, die auch für den Abgleich mit Listen von Verschwundenen wichtig sind. FOTO: BARBARA LOCHBIHLER

Barbara Lochbihler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Barbara Lochbihler über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen: 20. und 21. Tagung 2021, VN, 2/2022, S. 84f., fort.)

Rechtsfragen

Internationaler Strafgerichtshof | Tätigkeit 2022

- **Kriegsverbrechen in der Ukraine**
- **Fortschritte zur Zentralafrikanischen Republik**
- **Anpassung des Römischen Statuts**

Das Völkerstrafrecht erlebt eine dauerliche Renaissance. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die täglichen Berichte über das Kriegsgeschehen und Gräueltaten gegen die Zivilbevölkerung haben das internationale Strafrecht im Allgemeinen und den **Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court – ICC)** im Besonderen in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Die Erwartungen sind hoch.

Ermittlungen zu Kriegsverbrechen in der Ukraine

Der Chefankläger des ICC, Karim Khan, hat sich bereits kurze Zeit nach Beginn des russischen Angriffskriegs an die Öffentlichkeit gewandt und erklärt, dass er sich für die Ahndung von Verbrechen im russischen Krieg gegen die Ukraine für zuständig erachtet. Bereits am 28. Februar 2022 hat er angekündigt, bei der Vorverfahrenskammer eine Zustimmung zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen zu beantragen. Er bejahte dabei eine örtliche Zuständigkeit des Gerichts, weil die Ukraine, die zwar kein Vertragsstaat war, im Jahr 2014 die Zuständigkeit des ICC *ad hoc* anerkannt hatte. In der Folge forderten auch 43 Mitgliedstaaten offiziell die Einleitung von Ermittlungen.

Die Ermittlungen der Anklagebehörde richten sich in diesem Anfangsstadium noch nicht zwangsläufig gegen namentlich bekannte Beschuldigte und können sich auf all die Taten erstrecken, die von den nationalen Gerichten nicht verfolgt und geahndet werden. Ferner können Angehörige sämtlicher Konfliktparteien strafrechtlich sanktioniert werden. Auch russische Staatsangehörige, die Straftaten auf dem Gebiet der Ukraine begangen haben, können sanktioniert werden, obwohl Russland den ICC nicht anerkannt hat. Etwaige Immunitäten sind

nach Artikel 27, Absatz 2 des Römischen Statuts für Strafverfahren vor dem ICC unbeachtlich. Der Chefankläger hat in seiner ersten öffentlichen Stellungnahme mitgeteilt, dass er ausreichend Anhaltspunkte dafür sehe, dass Straftaten nach dem Römischen Statut, insbesondere Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, begangen wurden und Verfahren in Den Haag grundsätzlich zulässig wären. Zwar hat der Chefankläger im Berichtszeitraum noch nicht bekanntgegeben, welche Taten er konkret im Blick hat. Es dürfte allerdings naheliegen, dass unter anderem folgende Kriegsverbrechen nach dem Römischen Statut im Fokus stehen: vorsätzliche Tötungen (Artikel 8, Absatz 2a lit. I), Folterungen (Artikel 8, Absatz 2a lit. ii), vorsätzliche Angriffe auf die Zivilbevölkerung (Artikel 8, Absatz 2b lit. i) oder zivile Objekte (Artikel 8, Absatz 2b lit. ii) oder Plünderungen (Artikel 8, Absatz 2b lit. xvi). Als Verbrechen gegen die Menschlichkeit könnten unter anderem in Betracht kommen: vorsätzliche Tötungen (Artikel 7, Absatz 1a), Vertreibungen (Artikel 7, Absatz 1d). Der Chefankläger hat die Staaten zur Kooperation aufgerufen und sich auch an die Zivilgesellschaft gewandt, die sich über ein extra eingerichtetes Portal an die Ermittlerinnen und Ermittler wenden kann. Es steht ferner zu erwarten, dass die Anklagebehörde zudem auf ein arbeitsteiliges Vorgehen setzen wird. So ist der ICC grundsätzlich nur für schwerwiegende Fälle zuständig, wobei die Einstufung als schwerwiegend im Sinne des Artikels 17, Absatz 1d keine klaren Grenzen zieht. Allerdings dürfte Khan daraufsetzen, dass nationale Gerichte in der Ukraine und anderen Staaten, etwa Deutschland, nach dem im Paragraphen 1 des Völkerstrafgesetzbuchs geregelten Weltrechtspflegeprinzip, ebenfalls Straftaten ahnden.

Keine Ermittlungen wegen russischer Aggression

Die Ermittlungen des Chefanklägers erstrecken sich ausdrücklich nicht auf das Verbrechen der Aggression. Zwar ist das Führen eines Angriffskriegs als manifeste Verstoß gegen die UN-Charta nach Artikel 8bis des Römischen Statuts strafbar. Als die Versammlung der Vertragsstaaten diese Anpassung des Römischen Statuts im Jahr 2010 in Kampala entschieden hat, wurde jedoch gleichsam entschieden, dass die territoriale Zuständigkeit in Abweichung von der normalen Regelung des Artikels 13 eingeschränkt wird. Insbesondere wurde klargestellt, dass Staats- und Regierungschefs von Nichtvertragsstaaten, die weder das Römische Statut noch die Zuständigkeit für das Verbrechen der Aggression anerkannt haben, nicht vor dem ICC strafrechtlich verfolgt werden können (Artikel 15bis, Absatz 5). Zwar will sich die Bundesregierung nach einer aktuellen Verlautbarung um eine Änderung des Statuts bemühen. Eine strafrechtliche Sanktionierung der russischen Führung für den Verstoß gegen das Gewaltverbot wird in Den Haag indes nicht möglich sein. Vor diesem Hintergrund wird über die Einrichtung eines *Ad-hoc*-Tribunals nachgedacht.

Haftbefehle im Georgien-Verfahren

Die Ermittlungen hinsichtlich der Ukraine sind allerdings nicht die einzigen Ermittlungen am ICC, die Russland betreffen. So führt die Anklagebehörde bereits seit dem Jahr 2016 Ermittlungen im Hinblick auf eine militärische Auseinandersetzung zwischen Georgien, Russland und lokalen Einheiten aus Süd-Ossetien im Jahr 2008. Am 24. Juni 2022 erließ die Vorverfahrenskammer I Haftbefehle gegen David Georgievich Sanakoev, Gamlet Guchmazov und Mikhail Mayramovich Mindzaev wegen des Verdachts von Kriegsverbrechen, unter anderem Geiselnahme, Folter, Vertreibungen und Freiheitsberaubung. Die Vorverfahrenskammer ist überzeugt, dass süd-ossetische Einheiten und russische Truppen auf der einen und georgische

Truppen auf der anderen Seite sich im August 2008 in einem internationalen bewaffneten Konflikt befanden. Im Zuge dieses Konflikts sollen unter anderem zahlreiche Übergriffe auf die georgischstämmige Zivilbevölkerung erfolgt sein. Alle drei Beschuldigten, zwei von ihnen russische Staatsbürger, konnten bislang noch nicht gefasst werden. Die Tatsache, dass die Haftbefehle offen auf der Webseite des ICC bekannt gemacht wurden, deutet daraufhin, dass die Anklagebehörde nicht von einer zeitnahen, für die Beschuldigten überraschenden Festnahme ausgehen dürfte.

Fortschritte bei Fällen in der Zentralafrikanischen Republik

Konkrete Fortschritte sind hingegen im Verfahren ›Zentralafrikanische Republik II‹ zu verzeichnen. Am 26. September 2022 war Prozessauftritt im Verfahren gegen Mahamat Saïd Abdel Kani in dessen Verfahren wegen des Vorwurfs von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Darüber hinaus ist mit Maxime Jeoffroy Eli Mokom Gawaka ein weiterer mutmaßlicher Straftäter aus der Zentralafrikanischen Republik festgenommen worden. Am 14. März 2022 erfolgte die Festnahme und am 22. März 2022 wurde er der Vorver-

fahrenskammer II vorgeführt. Im August 2023 soll entschieden werden, ob die Anklage zugelassen wird. Als Mitglied der ›Anti-Balaka‹-Bewegung soll er nach Ansicht der Anklagebehörde für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verantwortlich sein, unter anderem für Angriffe gegen die Zivilbevölkerung sowie Angriffe auf humanitäre Organisationen, Plünderungen oder den Einsatz von Kindersoldaten. Darüber hinaus wurde im Juli 2022 bekannt, dass der ICC bereits im Januar 2019 einen Haftbefehl gegen Mahamat Nouradine Adam, ehemaliger Minister für öffentliche Sicherheit, erlassen hat. Auch diesem werden Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Last gelegt. Er wurde bislang noch nicht festgenommen und überstellt.

Entscheidung im Ongwen-Verfahren

Während die Verfahren ›Zentralafrikanische Republik II‹ noch relativ am Anfang stehen, konnte der ICC im Uganda-Verfahren eine abschließende Entscheidung verkünden. Mit Urteilen vom 15. Dezember 2022 verwarf die Berufungskammer des ICC zwei Berufungen der Verteidigung von Dominic Ongwen ge-

gen die Verurteilung und Strafzumessungsentscheidung der Verfahrenskammer IX. Die Berufungskammer befasste sich dabei mit 90 Rügen der Verteidigung und hielt sowohl die Verurteilung als auch das Strafmaß in einem besonders komplexen Verfahren, das unter anderem Fragen der individuellen Verantwortlichkeit eines ehemaligen Kindersoldaten für spätere Taten zu klären hatte, für rechtlich zutreffend. Damit ist das erste Urteil im Verfahren gegen die ›Widerstandarmee des Herrn‹ (LRA) rechtskräftig.

Ausblick

Angesichts des derzeitigen Bedeutungszuwachses des Völkerstrafrechts hat auch der Bundesgesetzgeber reagiert. Mit Gesetz vom 8. Dezember 2022 (vgl. BT-Drucksache 20/3444) hat der Bundestag einer Resolution der Versammlung der Vertragsstaaten aus dem Jahr 2017 (ICC-ASP/16/Res.4) zugestimmt, die die Zuständigkeit des ICC im Bereich der Kriegsverbrechen erweitern soll. So soll unter anderen eine strafrechtliche Ächtung des Einsatzes von biologischen Waffen, Splitter- und Laserwaffen erfolgen. Zudem wurden einer weiteren Resolution aus dem Jahr 2019 (ICC-ASP/18/Res.5) zugestimmt, die eine Ausweitung der Strafbarkeit beim vorsätzlichen Aushungern von Zivilpersonen in nichtinternationalen bewaffneten Konflikten vorsieht. Die Bundesregierung plant zudem auch die nationalen Vorschriften im Bereich des Völkerstrafrechts anzupassen, um insoweit den ICC bei der Ahndung von schwersten Verbrechen durch eigenen Strukturermittlungen und Strafprozesse unterstützen zu können. Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass deutsche Oberlandesgerichte nach dem Weltrechtspflegeprinzip als Forum der internationalen Strafverfolgung in Betracht kommen und Erfolge erzielen können.



Im Februar 2023 besuchte der ICC-Chefankläger Karim A. A. Khan (Dritter von links, erste Reihe) ein Kraftwerk und andere zivile Gebäude in der Ukraine, die von Raketenangriffen getroffen wurden. Es ging um die Sicherung von Beweisen für mögliche russische Kriegsverbrechen, die einer gerichtlichen Überprüfung standhalten müssen. QUELLE: TWITTER/ICC

Mayeul Hiéramente

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Mayeul Hiéramente, Internationaler Strafgerichtshof, Tätigkeit 2021, VN, 2/2022, S. 86f., fort.)

Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung | 77. Tagung 2022 | Haushalt

- Erneut später Abschluss der Verhandlungen
- Zunehmende Politisierung der Haushaltsverhandlungen
- Besondere Politische Missionen stellen größten Anteil

Erst am 30. Dezember 2022 beschloss die Generalversammlung den **ordentlichen Haushalt für das Jahr 2023 (A/RES/77/264 A-C)** in Höhe von 3,4 Milliarden US-Dollar. Galt der präzedenzlos späte Beschluss vom 31. Dezember 2020 zuletzt noch als Ausnahme von dem Regelziel, die Verhandlungen im Fünften Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der UN-Generalversammlung bis Weihnachten abzuschließen, muss nun eine Anstrengung erfolgen, die Verhandlungen auch zukünftig wieder vor Weihnachten abzuschließen. Ungewöhnlich verhärtete Positionen und die Konzentration auf Einzelthemen durch einige Delegationen machten konstruktive Verhandlungen schwierig. Genau diese sind aber im Fünften Ausschuss unabdingbar, der vom Konsensprinzip getragen wird.

Zäh verlief die Diskussion zu einigen wichtigen Einzelthemen zwischen den großen Geberstaaten und der Gruppe der 77 (G77) und China, was Verhandlungsressourcen band.

Der Fünfte Ausschuss bleibt politisierter als früher. Beispielhaft dafür war der Versuch einiger Staaten, die Finanzierung für eine Reihe von Mandaten des Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) komplett zu streichen und darüber zur Abstimmung aufzurufen, was aber klar an der Mehrheit der Mitgliedstaaten scheiterte. Die im Gegenzug durch die Europäische Union (EU) aufgerufene Abstimmung zur vollständigen Finanzierung dieser Mandate konnte dank breiter Unterstützung der Mitgliedstaaten klar gewonnen werden mit nur 19 Gegenstimmen.

Wie schon in den letzten drei Jahren wurde in einer Abstimmung die von Russland eingebrachte Forderung nach völliger Streichung der Mittel für den Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unter-

stützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in der Arabischen Republik Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung (International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 International, Impartial and Independent Mechanism – IIIM) von der Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt. Seitdem im Jahr 2019 die Finanzierung des IIIM erstmalig in den ordentlichen Haushalt aufgenommen wurde, ist diese Abstimmung mittlerweile zur Regel geworden.

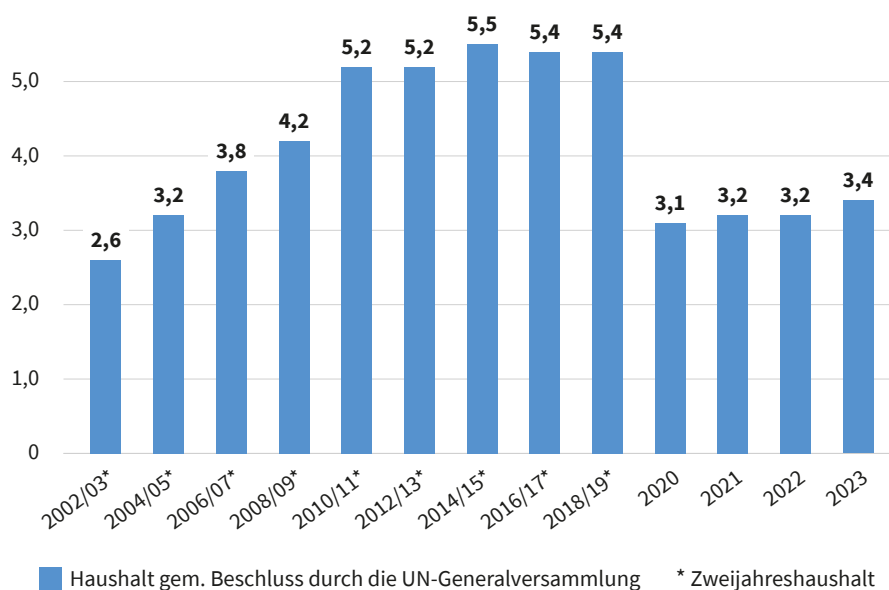
Einjahreshaushalt etabliert

Dass sich der Fünfte Ausschuss auf den Einjahreshaushalt als neuen Standard-Haushaltszyklus einigen konnte, und dies trotz vehementer chinesischer und russischer Opposition, ist aus deutscher und gleichgesinnter Sicht ein Erfolg. Erstmals bei den Haushaltsverhandlungen Ende des Jahres 2019 probeweise für drei Jahre eingeführt, ist dieser ein Kernelement der Reformagenda des Generalsekretärs. Bewährt hat sich auch aus UN-Sicht, dass der kürzere Planungszyklus die Prognose des benötigten Bedarfs erleichtert und der Korrekturbedarf durch die Mitgliedstaaten zum Vorschlag des Generalsekretärs im Vergleich zum früheren Zweijahreshaushalt geringer ausfällt. Die starke Fokussierung von China und Russland auf den Einjahreshaushalt hatte bis zum Schluss eine Einigung bei anderen Themen verzögert.

Im Zusammenhang mit dem Einjahreshaushalt ist die Diskussion zum Um-

gang mit den Programmplänen zu sehen. Diese werden im Sommer vom Programm- und Koordinierungsausschuss (Committee for Programme and Coordination – CPC) beschlossen und stellen als Arbeitsprogramm die Grundlage für den Haushalt dar. Seit der Umstellung auf den Einjahreshaushalt geht es dabei um die Frage, in welcher Reihenfolge Programmpläne und deren Haushaltsauswirkungen betrachtet werden sollten, da der neue Budgetzeitraum einen anderen Arbeitsrhythmus bedingt als der frühere Zweijahreshaushalt. Wiederholt versuchten einige Mitgliedstaaten, mit dieser Debatte die Haushaltsreform insgesamt infrage zu stellen. Anders als vor der Umstellung auf den Einjahreshaushalt hatte sich der CPC nun zum vierten Mal in Folge nicht auf alle Programmteile einigen können – fünf von 28 waren offengeblieben. Im Gegenzug zu ihrer Zustimmung zum Einjahreshaushalt erreichten China und Russland eine Verlängerung der Sitzungsperiode des CPC von vier auf fünf Wochen. Es bleibt zu hoffen, dass damit wieder die frühere Konsensfähigkeit über alle Programmpläne hinweg erreicht werden kann.

Kein ausdrückliches Thema in dieser Herbstsitzung war die Liquiditätslage im ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen. Das Grundproblem besteht zwar weiter: Verspätet oder gar nicht eingezahlte Beiträge erschweren weiterhin die operative Umsetzung von UN-Mandaten. Allerdings verständigte sich der Fünfte Ausschuss bereits in seiner Sitzung im Mai/Juni darauf, die Hauptliquiditätsreserve des ordentlichen UN-Haushalts – den Betriebsmittelfonds (Working Capital Fund – WCF) – mit der größten Erhöhung seit der Einrichtung des Fonds im Jahr 1946 um 100 Millionen US-Dollar auf jetzt insgesamt 250 Millionen US-Dollar anwachsen zu lassen. Im Gegenzug wurde endlich eine Einigung erzielt, die die Ausschüttung von den Mitgliedstaaten zustehenden finanziellen Überschüssen in Höhe von über 200 Millionen US-Dollar aus zum Teil seit Jahrzehnten abgeschlossenen UN-Friedensmissionen ermöglichte. Vor diesem Hintergrund war der »Appetit«, sich erneut mit der Liquiditätslage der UN zu befassen, in der Herbstsitzung

Abbildung 1: Entwicklung des ordentlichen Haushalts 2002 bis 2023
(Angaben in Milliarden US-Dollar)

des Fünften Ausschuss gering. Das Thema wird dieses Gremium aber auch in Zukunft beschäftigen. Deutschland geht als viertgrößter Beitragszahler für den ordentlichen Haushalt mit gutem Beispiel voran und bezahlt seine Beiträge fristgerecht zu Jahresbeginn innerhalb der 30-Tages-Frist den UN, was der Weltorganisation eine zuverlässige und langfristige Finanzplanung ermöglicht. Deutschland befindet sich deshalb zum wiederholten Mal auf der ›Ehrenliste‹ des UN-Sekretariats.

Politische Missionen und Friedenseinsätze

Wie üblich machen die 38 Besonderen Politischen Missionen (Special Political Missions – SPMs) mit 761 Millionen US-Dollar und damit 22 Prozent den größten Anteil am Haushalt aus.

Für den Haushalt des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe (International Residual Mechanism for Criminal Tribunals – IRMCT), Rechtsnachfolger der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, wurden 82 Millionen US-Dollar bewilligt.

Die Finanzierung für die UN-Friedensmissionen wird erst Mitte des Jah-

res verhandelt, da deren Haushaltsjahr vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres läuft. Aktuell beträgt ihr Haushalt 6,5 Milliarden US-Dollar.

Gemeinsames System der Vereinten Nationen

Kernstück des sogenannten Gemeinsamen Systems der Vereinten Nationen für Gehälter, Zulagen und anderen Leistungen (United Nations Common System of Salaries, Allowances and Other Benefits) ist die Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC). Mitglied des Gemeinsamen Systems ist, wer das Statut der ICSC anerkannt hat. Derzeit sind dies 29 UN-Organisationen. Die ICSC trifft einerseits Entscheidungen eigenständig, beispielsweise zur Höhe von standortspezifischen Kaufkraftausgleichen, und legt andererseits strukturelle Änderungsvorschläge, etwa zu Einführung und Anpassung von Kindergeld, Ausbildungskostenersatzungen, Ausgestaltung von Tarifestufen, der UN-Generalversammlung zur Indossierung vor.

In der Regel ist die Arbeit der Kommission unkontrovers. Im Jahr 2017 allerdings führte eine von der ICSC ent-

schiedene Änderung des Kaufkraftausgleichs am Standort Genf zu Klagen von Beschäftigten der dortigen UN-Organisationen bei der UN-internen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Aus historisch gewachsenen Gründen sind zwei verschiedene Gerichte für jeweils einen Teil der Genfer UN-Organisationen zuständig. Im Fall des Kaufkraftausgleichs kamen diese Gerichte zu unterschiedlichen Ergebnissen, was dazu führte, dass seitdem am Standort Genf zwei Lohnniveaus für UN-Beschäftigte existieren. Genau das soll durch das Gemeinsame System eigentlich vermieden werden.

Nach intensiven Vorbereitungen konnte sich der Fünfte Ausschuss auf eine Änderung der ICSC-Statuten einigen, die nach Umsetzung durch die Mitgliedsorganisationen Rechtssicherheit schafft bezüglich der Befugnisse der ICSC und damit eine Wiederholung der Genfer Situation vermieden werden soll. Mit dem für das Jahr 2023 anstehenden neuen Kaufkraftausgleich soll dann wieder das gleiche Lohnniveau für die Genfer UN-Beschäftigten hergestellt sein. Weiter beraten wird der Ausschuss darüber, auf welche Weise die Zusammenarbeit zwischen den beiden Gerichten organisiert werden kann, um das Risiko einander widersprechender Rechtsprechungen zukünftig zu reduzieren.

Schwierige Konsensfindung

Mit Blick auf die Ergebnisse ist durchaus von einer erfolgreichen Hauptsitzung des Fünften Ausschusses zu sprechen. Die Zähigkeit der Verhandlungen, mangelnde Kompromissbereitschaft und der zum zweiten Mal innerhalb von drei Jahren erst fast zum Jahresende erreichte Abschluss der Sitzung bestätigen allerdings leider den Trend, dass die Konsensfindung im Fünften Ausschuss schwieriger wird.

Christoph Deißberger

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christoph Deißberger, Generalversammlung: 76. Tagung 2021, Haushalt, VN, 2/2022, S. 88f., fort.)

Umwelt

Klimarahmenkonvention | 27. Vertragsstaatenkonferenz 2022 Kyoto-Protokoll | 17. Treffen der Vertragsstaaten 2022 Klimaabkommen von Paris | 6. Vertragsstaatenkonferenz 2022

- »Konferenz der Umsetzung«
- Rahmenwerk zu globalem Klimaanpassungsziel vertagt
- Einrichtung eines Fonds für Schäden und Verluste

Die 27. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP-27) fand vom 6. bis 20. November 2022 im ägyptischen Scharm El-Scheich statt. Formal handelte es sich dabei um die Konferenz des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)**, die COP-6 des **Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen**, die COP-17 des **Kyoto-Protokolls** sowie die 57. Sitzung der Untergruppen der UNFCCC. Teil der Konferenz war auch der ›Scharm El-Sheikh Klima-Umsetzungsgipfel‹, an dem über 120 Staats- und Regierungschefs teilnahmen. Mit über 30 000 Teilnehmenden, davon rund 16 000 Regierungsdelegierte, wurden wieder die Teilnehmerzahlen von vor der COVID-19-Pandemie erreicht.

Angekündigt wurde die COP-27 als eine »Konferenz der Umsetzung«, wenngleich auf der formalen Tagesordnung keine Entscheidungen über neue Umsetzungsverpflichtungen standen. Seit dem Klimaübereinkommen von Paris sind derartige Entscheidungen im Wesentlichen auf die Ebene der Mitgliedstaaten delegiert. Formal gab es eine Reihe organisatorisch-administrativer Fragen zu klären, die in erheblichem Umfang finanzwirksam sind.

Emmissionsreduzierung und Klimawandelanpassung

Zwei Arbeitsprogramme standen auf der Tagesordnung, zur Ambitionssteigerung und zur Klimawandelanpassung, die bei der COP-27 angestoßen worden waren. Bei den Verhandlungen zur Am-

bitionssteigerung riefen viele Staaten dazu auf, mehr zu tun, denn es gäbe keine Zeit mehr zu verlieren und das Ziel, den Klimawandel auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, gerate außer Sichtweite. Schlussendlich einigten sich die Delegierten darauf, das Arbeitsprogramm in Bereichen, die noch festzulegen sind, Möglichkeiten und Lücken zu identifizieren, um weitere Emissionen zu reduzieren. Dies allerdings mit der Maßgabe, dass dieses Arbeitsprogramm »nicht verbindlich, nicht strafend, unterstützend sowie die nationale Souveränität respektierend« sein soll und keine neuen Reduktionszielvorgaben festlegen wird. Mit anderen Worten: Es soll maximal unverbindlich sein. Dahinter steht vor allem die Angst vieler Entwicklungsländer, dass mit einem solchen Arbeitsprogramm die klare Arbeitsteilung der UNFCCC aus dem Jahr 1992 in zu Reduktionen verpflichtete Industrieländer einerseits und in nicht zu Reduktionen verpflichtete Entwicklungsländer andererseits aufgeweicht werden soll, auch wenn diese 30 Jahre später nur noch bedingt tauglich ist.

Bei der COP-26 war ein globales Klimaanpassungsziel auf den Weg gebracht worden, das in Scharm El-Scheich nun konkretisiert wurde. Die betroffenen Staaten sollen mit einem langfristigen Programm unterstützt werden, die Folgen des Klimawandels zu bewältigen, dessen Details aber bis kurz vor Schluss umstritten waren, weil die Prioritäten und Realitäten in den einzelnen Ländern stark auseinanderklaffen. So konnten sich die Staaten im Wesentlichen nur durch Vertagung einigen und beschließen, dass bei der nächsten COP ein Rahmenwerk beschlossen werden solle, das das Arbeitsprogramm des globalen

Anpassungsziels festlegt. Ein erheblicher Teil des Arbeitsprogramms soll das Verständnis von Klimaanpassung unter unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten erweitern und festlegen, wie entsprechende Fortschritte gemessen werden. Eine Überprüfung findet im Jahr 2028 statt.

Finanzierungsfragen

Handfester ging es bei den vielen Themen hinsichtlich Geld und Finanzierung zu. 18 Tagesordnungspunkte waren für das Thema Klimafinanzierung relevant. An erster Stelle stand die Bestandsaufnahme, was aus den von den Industrieländern seit Langem zugesagten jährlichen 100 Milliarden US-Dollar geworden ist. Nach Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fehlten dafür aktuell 17 Milliarden US-Dollar. Hinzu kam das bei der COP-26 beschlossene Ziel, die Gelder für Klimaanpassung gegenüber dem Jahr 2019 bis zum Jahr 2025 zu verdoppeln, bei dem es allerdings um wesentlich kleinere Summen geht – aktuell 230 Millionen US-Dollar. Das Wehklagen über diese verfehlten Finanzziele hielt sich jedoch in Grenzen, weil überraschend ein weiterer Fonds eingerichtet wurde.

Die Einrichtung einer Finanzierungsfazilität für klimawandelbedingte Schäden und Verluste wurde im Schlussplenum von vielen Delegierten als größter Erfolg der COP-27 bezeichnet. Vor allem kleine Inselstaaten hatten dies jahrzehntelang vergebens gefordert und wahrscheinlich selbst kaum erwartet, dass diese Forderung diesmal erfüllt werden würde. Da es allerdings bislang nicht gelingt, die vorhandenen Fonds zu füllen, dürfte den weiteren Fonds wohl ein ähnliches Schicksal erwarten. Ob der Fonds wie geplant bis zur nächsten COP bereits arbeitsfähig ist, ist daher mehr als unsicher. Fraglich ist, wer überhaupt einzahlen soll und ob auch China und andere wohlhabende Schwellen- und Ölförderstaaten aufgefordert werden, genauso wie die Industriestaaten in den Fonds einzuzahlen. Mindestens ebenso strittig ist, wer anspruchsberechtigt ist – ›besonders vulnerable Länder‹ oder auch ›besonders vulnerable Gruppen‹ in



Demonstrationen am Rande der COP-27 in Scharm El-Scheich gegen fossile Energieträger.

FOTO: UNEP, [WWW.FLICKR.COM/PHOTOS/UNEP/52504878212/IN/ALBUM-72177720303329586/](https://www.flickr.com/photos/UNEP/52504878212/in/album-72177720303329586/)

anderen Ländern, und was als ›klimawandelbedingte Schäden‹ geltend gemacht werden kann.

Zum Thema Umsetzung wurden keine neuen Emissionsreduktions-Ankündigungen oder Beschlüsse verabschiedet, aber eine Vielzahl neuer Aktivitäten auf internationaler Ebene festgelegt. Unklar blieb dabei allerdings oft, was, von wem und wann etwas umgesetzt werden soll. Vielfach zeigte sich, dass die einzelnen Regierungen durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber haben, wozu sie sich nach dem Klimaübereinkommen von Paris verpflichtet haben.

›Scharm-El-Scheich-Umsetzungsplan‹

Verabschiedet wurden zwei Rahmenbeschlüsse mit dem gemeinsamen Titel ›Scharm-El-Scheich-Umsetzungsplan‹. Dieser umfasst neue wissenschaftliche Erkenntnisse, Energiepolitik, Emissionsreduktionen, Klimawandelanpassung, Klimafinanzierung sowie Szenarien eines ›gerechten Übergangs‹. Manches davon ist nur eine wiederholte Bekräftigung alter Beschlüsse, etwa der Aufruf, die Nutzung der Kohle allmählich zu beenden oder ›ineffiziente‹ Subventionen für fossile Energieträger einzustellen. Die Forderung von rund 80 Staaten, auch zur Beendigung der Nutzung

von Erdöl und Erdgas aufzurufen, war dagegen nicht konsensfähig.

Andere Teile des Planes erinnern im Wesentlichen an die Verpflichtungen aus dem Klimaübereinkommen von Paris. So wurden zum Beispiel diejenigen Staaten, die noch keine oder keine aktualisierten nationalen Emissionsreduktionspläne oder langfristigen Klimastrategien eingereicht haben, daran erinnert, dies bis zur nächsten COP zu tun.

Zu den wichtigeren Komponenten des Planes gehört der Beschluss, ein Arbeitsprogramm für Szenarien hinsichtlich eines ›gerechten Übergangs‹ weg von der fossilen hin zu einer klimagerechten Wirtschaft zu entwerfen. Weiterhin soll ein ›Scharm-El-Scheich-Dialog‹ zum besseren Verständnis der Artikel 2, Absatz 1c und 9 des Klimaübereinkommens von Paris beginnen. Dabei soll es darum gehen, dass die Finanzflüsse mit dem Ziel einer treibhausgasarmen und klimaresilienten Entwicklung konsistent sind. Entwickelte Staaten werden aufgerufen, erhöhte Unterstützung für Entwicklungsländer zur Emissionsreduktion und Klimawandelanpassung zu leisten, andere Vertragsstaaten werden eingeladen, dies freiwillig ebenfalls zu tun.

Interessant ist der Aufruf, die multilateralen Entwicklungsbanken zu reformieren, vor allem ihre praktischen Prioritäten und Programme mit einer klimagerechten Entwicklung kompatibel zu

machen und dafür neue Programme und Instrumente zu entwickeln. In dem laufenden Weltbank-Reformprozess dürften viele wichtige Mitgliedstaaten in eine ähnliche Richtung argumentieren.

Emissionshandel

Weitere Beschlüsse der Konferenz behandeln die Marktmechanismen für den Emissionshandel nach Artikel 6 des Klimaübereinkommens von Paris. Dieser Teil des ›Pariser Regelwerks‹ war zwar im Vorjahr als letzter Teil fertiggestellt worden, aber bei einigen Details gab es noch Klärungsbedarf. Dabei wurden äußerst problematische Beschlüsse gefasst, die aber kaum Beachtung fanden. Künftig können Vertragsstaaten Emissionshandelsgeschäfte praktisch unbegrenzt als ›vertraulich‹ einstufen, ohne dies überhaupt begründen zu müssen. Damit wird einer kreativen Emissionsbuchhaltung Tür und Tor geöffnet, mit der reale Emissionsreduktion konterkariert wird. Wie künftig solche vertraulichen Geschäfte überprüft werden sollen, dürfte noch für viel Streit sorgen.

Angesichts von immer mehr Medienberichten über Betrug bei den privaten Klimakompensationsgeschäften, mit denen sich viele Unternehmen ›klimaneutral‹ rechnen, ist immerhin ein Beschluss zu diesen freiwilligen Märkten positiv zu vermerken. Dafür soll es künftig eine neue Klimagutschrift geben, einen sogenannten ›Entlastungsbeitrag‹, der aber nicht direkt als Emissionsreduktion eines Landes anerkannt werden kann. Diese Gutschriften sollen nur auf Klimaziele des Gastlands angerechnet werden, das heißt einem zu keinen Reduktionen verpflichteten Entwicklungsland, aber keinem entwickelten Land, in dem die Projektauftraggeber und ihre Kunden üblicherweise sitzen.

Geplant ist, dass die COP-28 Ende des Jahres 2023 in Dubai stattfindet.

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention, das Kyoto-Protokoll und das Klimaabkommen von Paris, VN, 1/2022, S. 37, fort.)

Personalien

Ernährung

Am 2. März 2023 ernannten UN-Generalsekretär António Guterres und der Generaldirektor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), QU Dongyu, die Amerikanerin **Cindy Hensley McCain** als Nachfolgerin von David Beasley aus den USA. Dessen Amtszeit als Exekutivdirektor des Welternährungsprogramms (WFP) endete am 5. April 2023 nach sechs Jahren. Seit Jahrzehnten arbeitete McCain für das WFP und übernimmt die Leitung mit viel Erfahrung in der humanitären Arbeit. Seit November 2021 arbeitete sie als ständige Vertreterin der USA bei den in Rom ansässigen UN-Organisationen für Ernährung und Landwirtschaft eng mit der FAO, dem Internationalen Fond für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) und dem WFP zusammen. Neben ihrer Arbeit am McCain-Institut war die Frau des verstorbenen US-Senators John McCain Mitglied im Verwaltungsrat verschiedener humanitärer Organisationen.

Jugend

Im März 2023 haben **Ilka Sophie Essig** und **Lew Töpfer** ihr Amt als deutsche UN-Jugenddelegierte zur Generalversammlung aufgenommen. Das Deutsche Nationalkomitee für internationale Jugendarbeit (DNK) und die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

e.V. (DGVN) wählten beide aus 90 Bewerbungen aus. Essig und Töpfer werden den Austausch mit jungen Menschen in Deutschland suchen, ihre Anliegen und Forderungen sammeln, um diese in einer Rede während der 78. UN-Generalversammlung in New York zu präsentieren. Essig ist 23 Jahre alt und studierte Internationale Beziehungen an der Karlsruher Hochschule International University in Karlsruhe. Sie ist engagierte Pfadfinderin und war bis Februar an der Fortbildungsakademie des UN-Systems (UNSSC) in Turin Praktikantin, wo sie sich mit dem Themenbereich Jugend, Frieden und Sicherheit beschäftigte. Töpfer ist 24 Jahre alt, studiert Weltraumrecht an der Leuphana Universität Lüneburg und hat seit dem Jahr 2022 eine Projektassistentin für UN-Angelegenheiten bei der Deutschen Raumfahrtagentur im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) inne. Nach dem Ausbruch des russischen Angriffskriegs gründete Töpfer die Organisation ›Osthölsteiner für Ukraine‹ und organisierte Spendenaktionen.

Nachrufe

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN) trauert um zwei ihrer Präsidiumsmitglieder – um Ingeborg Kaul und Karl Theodor Paschke. **Inge Kaul**, im Jahr 1944 in Wiesbaden geboren, gehörte dem

DGVN-Präsidium seit dem Jahr 2008 an. Als erste Direktorin leitete sie von 1989 bis 1994 das Büro für den Bericht über die menschliche Entwicklung (HDR) des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP). Fast 40 Jahre war die Soziologin für die UN tätig und setzte mit der Weiterentwicklung des Konzepts der menschlichen Entwicklung und ihrer wissenschaftlichen Arbeit zu globalen öffentlichen Gütern wichtige Impulse. Die Autorin und außerordentliche Professorin beriet verschiedene staatliche und multilaterale Organisationen. Kaul verstarb am 23. Januar 2023 in Berlin.

Karl Theodor Paschke war im Alter von 87 Jahren am 25. Januar 2023 in Bad Godesberg verstorben. Der deutsche Diplomat war seit dem Jahr 2007 Mitglied im Präsidium der DGVN. Er war der erste Leiter des im Jahr 1994 gegründeten UN-Amtes für interne Aufsichtsdienste (OIOS). In seiner fünfjährigen Amtszeit begann er, eine unabhängige Arbeitseinheit im UN-Sekre-



Karl Theodor Paschke
FOTO: RAIMOND SPEKKING

tariat aufzubauen. Über seine Bemühungen berichtete er in verschiedenen Beiträgen in dieser Zeitschrift (VN 6/1986, 2/1996, 6/1996 und 5/2005). Bereits im Rahmen seiner diplomatischen Karriere als ständiger Vertreter des Leiters im Generalkonsulat in New Orleans (1964–1968), als Leiter der Ständigen Vertretung beim Büro der UN in Wien (1984–1987) sowie als Leiter des Pressereferats in der Botschaft in Washington, D.C., (1987–1990) lernte er die UN kennen. Seine Tätigkeit bei den UN beendete Paschke im November 1999 und war bis zu seinem Ruhestand im Jahr 2000 für das Auswärtige Amt als Sonderinspekteur für die deutschen Botschaften in der Europäischen Union (EU) tätig. Zudem war er unter anderem Vorsitzender des Budget- und Finanzkomitees des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) in Den Haag und Dozent für Internationale Beziehungen.

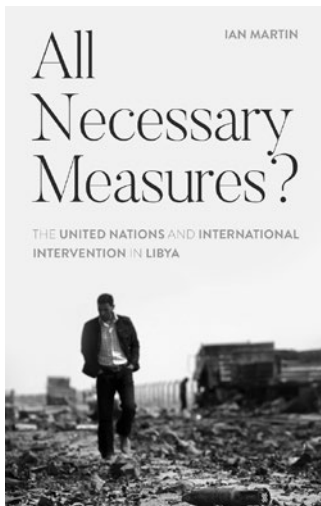
Zusammengestellt von
Monique Lehmann.



Inge Kaul FOTO: LARS HÜBNER

Wider die Mythen um die Libyen-Intervention

Wolfram Lacher



Ian Martin

All Necessary Measures?
The United Nations and International Intervention in Libya

London: Hurst Publishers 2022,
218 S., 30,00 Brit. Pfund

Die vom UN-Sicherheitsrat im März 2011 autorisierte Intervention in Libyen wird heute weithin durch das Prisma der Konflikte betrachtet, die das Land seit dem Jahr 2014 erschüttern. Mittlerweile wird oft behauptet, die Intervention sei unter vorgeschobenen Gründen beschlossen worden; anschließend hätten die intervenierenden Mächte Vermittlungsbemühungen vorsätzlich torpediert, bevor sie Libyen nach dem Sieg über Gaddafi alleine gelassen hätten.

In ›All Necessary Measures?‹ beschäftigt sich Ian Martin eingehend mit solchen im Nachhinein gezogenen Urteilen, um sie zum Großteil zu widerlegen. Martin, der in den Jahren 2011 und 2012 der erste Leiter der UN-Unterstützungsmission in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL) war, zeigt klar, welche Handlungszwänge und Beweggründe die folgenreichen Entscheidungen in den ersten anderthalb Jahren der Libyen-Krise prägten. Seine nuancierte, chronologisch angelegte Analyse hebt auch hervor, wo internationale Akteure fatale Entwicklungen anstießen oder Fehleinschätzungen aufsaßen, die allerdings oft erst später deutlich werden sollten.

Die heute vorherrschende Ansicht, die Intervention im Jahr 2011 sei schlicht falsch gewesen, ist Martin zufolge ahistorisch. Nach den Erfahrungen von Ruanda und Srebrenica seien die Ängste vor einem Blutbad in Bengasi real gewesen. Das spätere Chaos in Libyen einzig der Intervention zur Last zu legen, beruhe zudem auf der problematischen Annahme, ohne Intervention wäre das Land zur Stabilität zurückgekehrt. Richtig sei, dass die intervenierenden Mächte das Mandat des Sicherheitsrats insbesondere in der Schluss-

phase des Konflikts im Jahr 2011 klar überschritten und Verhandlungen nie eine ernsthafte Chance gegeben hätten – aber auch, dass die Erfolgsaussichten von Verhandlungen mit Gaddafi äußerst begrenzt gewesen seien.

Wenn heute oft behauptet wird, Libyen habe nach dem Sturz des Regimes eine umfangreiche Stabilisierungsmision benötigt, so zeigt Martin, dass dieses Vorhaben nicht nur bei den intervenierenden Staaten auf Widerwillen stieß, sondern vor allem auf die geschlossene Ablehnung libyscher Akteure, und somit nicht realistisch gewesen wäre. Auch die Einschätzung, die Wahlen im Jahr 2012 seien zu früh abgehalten worden, widerlegt der Autor, indem er den damaligen Zusammenhang rekonstruiert.

Martins Analyse endet mit den Wahlen vom Juli 2012; sie beschränkt sich also auf die Intervention und die Zeit, die er als UNSMIL-Leiter selbst miterlebt hat. Dabei stützt sich Martin durchweg auf öffentlich zugängliche, englischsprachige Quellen. Er stellt seine Erfahrungen und die Frage nach seiner eigenen Verantwortung bis an den Schlussteil zurück. Seine Überlegungen, was die UN in Libyen hätte besser machen können, werfen letztendlich keine wesentlichen Fehler und Versäumnisse auf – im Gegensatz zu denen der intervenierenden Mächte.

Das Buch dürfte für zukünftige Erörterungen der Libyen-Intervention und ihrer Folgen unumgänglich werden. Es handelt sich um eine kompakte, leicht zugänglich geschriebene Analyse. Das Buch eignet sich für ein breites Fachpublikum als Einführung in die Problematik der Libyen-Intervention und der Ursprünge der Libyen-Krise, die bis heute anhält.

Verrat an der Zivilbevölkerung

Swantje Schirmer

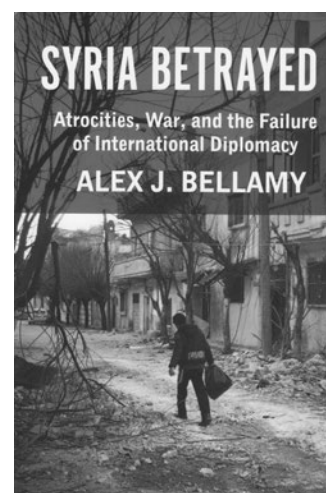
Durch das Erdbeben, das sich am 6. Februar 2023 im Süden der Türkei und im Norden Syriens ereignete, schaffte es einer der brutalsten Konflikte des 21. Jahrhunderts nach langer Zeit wieder in die deutschen Medien. Seit den Aufständen in der arabischen Welt im Jahr 2011, wütet in Syrien ein blutiger Bürgerkrieg, der in den letzten Jahren in der westlichen Welt scheinbar in Vergessenheit geriet.

Umso wichtiger ist das Buch von Alex J. Bellamy, das in 15 Kapiteln die Grausamkeit des Krieges und das Leid der Zivilbevölkerung in Syrien nachzeichnet. Neben den eindrücklichen Schilderungen einer humanitären Katastrophe zeigt Bellamy auf, wie alle internationalen Versuche, diesem Bürgerkrieg Einhalt zu gebieten – von dessen Anfängen im Jahr 2012 bis zur fragilen Pattsituation im Jahr 2021 – und die Zivilbevölkerung zu schützen, scheiterten und die internationale Diplomatie versagte. Bereits in den ersten Monaten des Konflikts unterscheiden sich die Perspektiven der wichtigsten internationalen Akteure fundamental: Während der Westen den Konflikt vornehmlich als eine humanitäre Krise sieht, die durch ein reformunwilliges autoritäres Regime hervorgerufen wird, fällt die Einschätzung Russlands, Chinas und Irans deutlich regimefreundlicher aus. Das Augenmerk liegt hier auf den strategischen Problemen, die durch ein von den Protesten der Opposition geschwächtes syrisches Regime entstehen.

In detaillierten Beschreibungen des Bürgerkriegsverlaufs kommt der Autor immer wieder auf diesen grundlegenden Konflikt zurück. Auch allen weiteren Akteuren in diesem Konflikt, etwa regionale Mächte, wie Iran, die Türkei oder

Saudi-Arabien und deren gegensätzlichen Interessen, wird Rechnung getragen. Besonders eindrücklich ist jedoch vor allem der blutrote Faden an gescheiterten Friedensverhandlungen der sich durch die Analysen von Bellamy zieht. Sowohl frühe Versuche der UN und der Liga der arabischen Staaten, unter der Federführung des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan einen Friedensplan auszuhandeln, als auch jüngere Unternehmungen wie die von Russland, der Türkei und Iran im Jahr 2017 mit den Konfliktparteien ausgehandelten Deeskalierungszonen, vermochten es nicht, das Leid der Zivilbevölkerung zu mindern. Vor allem aber zeugen sie von zwei folgenreichen Einsichten, die über den Konflikt in Syrien hinaus von weltpolitischer Bedeutung sind: Zum einen sind Bellamys Analysen ein erschütterndes Zeugnis der Machtlosigkeit und Handlungsunfähigkeit der Vereinten Nationen. Mehr noch, bei dieser Friedensmission der UN wird selbst die Möglichkeit von Einflussnahme durch humanitäre Hilfe konterkariert. Zum anderen, zeugen alle gescheiterten Friedensverhandlungen von unüberwindbaren Gräben zwischen den Großmächten dieser Welt und deren Blöcken bestehend aus den USA und dem Westen auf der einen Seite und Russland, mit China und Iran auf der anderen Seite.

Besonders unter dem Eindruck des Angriffs Russlands auf die Ukraine erhält das Buch von Alexander Bellamy damit eine Tragweite, die weit über den syrischen Bürgerkrieg hinausgeht. Dennoch ist die bestimmende Perspektive dieses Buches die der Zivilbevölkerung und der Verrat der internationalen Staatengemeinschaft am syrischen Volk.



Alex J. Bellamy

Syria Betrayed.
Atrocities, War, and
the Failure of
International
Diplomacy

New York: Columbia
University Press 2022,
458 S., 35,00
US-Dollar

Blick auf das Fundament des UN-Systems

Steffen Eckhard



Klaus Hüfner

Agenten des weltweiten Multilateralismus. Die Sonderorganisationen im System der Vereinten Nationen

Berlin: Frank & Timme
2022, 226 S.,
29,80 Euro

Klaus Hüfners Buch ›Agenten des weltweiten Multilateralismus. Die Sonderorganisationen im System der Vereinten Nationen‹ bietet der Leserschaft einen umfassenden Einblick in die 17 Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Eine kurze Einführung lädt dazu ein, sich mit der Relevanz dieser Organisationen für das tägliche Leben auseinanderzusetzen. Mit einer darauffolgenden Übersicht über die Entwicklung und den Status der einzelnen Organisationen ist dieses Buch eine wertvolle Quelle für all jene, die sich aus politischem Interesse oder in Forschung und Lehre über die Funktionsweise dieser Organisationen informieren wollen.

Die Kapitelstruktur des Buches ist übersichtlich und informativ. Nach einer knappen Einleitung werden in Kapitel 2 die UN-Organisationen als System behandelt, insbesondere mit Blick auf ihre rechtliche Stellung, querliegenden Aufgaben und Koordination, sowie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030). Außerdem enthält das Kapitel viele nützliche Details zur Finanzierung der UN-Organisationen sowie Hinweise auf Verzeichnisse und Primärquellen zu Personal- und Budgetstatistiken.

Im folgenden Kapitel 3 werden zunächst die »Großen Fünf« UN-Organisationen vorgestellt, so benannt aufgrund ihrer breiten Arbeitsgebiete Ernährung und Landwirtschaft; Arbeit; Bildung, Wissenschaft und Kultur; industrielle Entwicklung sowie Gesundheit. Es folgen die »technischen« UN-Organisationen in Kapitel 4 und die »währungs- und finanzpolitischen« UN-Organisationen in Kapitel 5. Alle Kapitel sind gleich strukturiert und behan-

deln die Aufgaben, Aufbau und Arbeitsweise sowie Finanzierung der jeweiligen Organisation. Hilfreich sind außerdem die, sofern nicht von den Organisationen selbst veröffentlichten, eigens recherchierten Organisationspläne.

Das Buch bietet eine Fülle an Informationen über die verschiedenen Organisationen. Es enthält übersichtliche Diagramme, Tabellen und weiterführende Literaturhinweise, die die Leserschaft über die Organisationen informieren und es ermöglichen, sich tiefer in die Thematik einzuarbeiten. Es enthält auch die Anschriften der deutschen Bundesministerien, die für die jeweiligen Organisationen verantwortlich sind. Einige Kapitel beleuchten zudem die Beziehung der Organisationen zur Agenda 2030 und die anstehenden Aufgaben.

Wer dagegen nach einer Bewertung des politischen Wirkens der UN-Sonderorganisationen sucht, ist mit diesem Buch falsch beraten. Klaus Hüfners Anliegen ist es vielmehr, eine umfassende Faktensammlung zu den Verwaltungen aller 17 UN-Organisationen zu präsentieren, insbesondere mit Blick auf deren Finanzierung.

Insgesamt bietet das Buch einen umfassenden Einblick in die verschiedenen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und ist eine wertvolle Quelle für alle, die sich für die Arbeit der Organisationen interessieren. Es ist informativ und leicht zu lesen, bietet jedoch auch eine Fülle an Details und weiterführenden Quellen, sowie nicht zuletzt die persönlichen Einschätzungen des Verfassers, einem der wichtigsten und erfahrensten Kenner des UN-Systems in Deutschland.

Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind eine Resolution der Generalversammlung sowie die Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den Abstimmungsergebnissen von Januar bis März 2023 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
Ukraine	A/RES/ES-11/6	23.2.2023	Die Generalversammlung verlangt erneut, dass Russland alle ihre Streitkräfte unverzüglich, vollständig und bedingungslos aus dem Hoheitsgebiet der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen abzieht. Sie fordert die sofortige Einstellung der Angriffe auf die kritischen Infrastrukturen der Ukraine und aller vorsätzlichen Angriffe auf zivile Objekte, einschließlich Wohnhäusern, Schulen und Krankenhäusern.	+141; –7; =32

Sicherheitsrat				
Thema	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Jemen	S/RES/2675(2023)	15.2.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit Resolution 2140(2014) verhängten Maßnahmen bis zum 15. November 2023 zu verlängern. Er beschließt ferner, das in Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 15. Dezember 2023 zu verlängern und ersucht den Generalsekretär, so rasch wie möglich die notwendigen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, um die Sachverständigengruppe wieder einzusetzen.	einstimmige Annahme
Kolumbien	S/RES/2673(2023)	11.1.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die Verifikationsmission zusätzlich zu den Bestimmungen ihres bestehenden Mandats gemäß Resolution 2655(2022) die Durchführung von Abschnitt 1 (Umfassende Reform des ländlichen Raumes) und Abschnitt 6.2 (Ethnisches Kapitel) des Endgültigen Abkommens zur Beendigung des Konflikts und zum Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens auf gemeinsames Ersuchen der Regierung Kolumbiens und der ehemaligen Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee (FARC-EP) überwacht, wie im Schreiben des Generalsekretärs (S/2022/940) festgelegt.	einstimmige Annahme
Naher Osten	S/PRST/2023/1	20.2.2023	Der Sicherheitsrat bringt seine tiefe Besorgnis und Bestürzung darüber zum Ausdruck, dass Israel am 12. Februar 2023 angekündigt hat, den Bau und die Ausweitung von Siedlungen fortzuführen und Siedlungsaußenposten zu »legalisieren«. Er wendet sich nachdrücklich gegen alle einseitigen Maßnahmen, die den Frieden behindern, darunter unter anderem der Bau und die Ausweitung von Siedlungen, die Beschlagnahme palästinensischen Grund und Bodens, die »Legalisierung« von Siedlungsaußenposten, die Zerstörung der Häuser von Palästinensern und die Vertreibung der palästinensischen Zivilbevölkerung durch Israel.	
Sudan/Südsudan	S/RES/2676(2023)	8.3.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der gemäß Resolution 1591(2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 12. März 2024 zu verlängern.	angenommen +13; –0; =2 (China, Russland)
Zypern	S/RES/2674(2023)	30.1.2023	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 31. Januar 2024 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:

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

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Ann-Kristin Harder (verantwortlich)
marketing@bwv-verlag.de
Die Mediadata sind abrufbar unter www.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 Kreibichl
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. Steffen Bauer
Dr. Marianne Beisheim
Prof. Dr. Hannah Birkenkötter
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Gisela Hirschmann
Prof. Dr. Fabian Klose
Dr. Anne Koch
Prof. Dr. Andrea Liese
Dr. Ronny Patz
Prof. Dr. Manuela Scheuermann
Prof. Dr. Dominik Steiger
Dr. Silke Weinlich
Prof. Dr. Norman Weiß

Landesverbände

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

Landesverband Bayern
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: Sarah Duryea
info@dgvn-sachsen.de

Vorschau

Die nächste Ausgabe, Heft 3/2023, zum Thema »UN und Wissenschaftsforschung« erscheint im Juni 2023.

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